

Јелена Ненадић,
асистент-приправник, Факултет за менаџмент, Београд

Порески систем пред изазовима глобализације, општи осврт

Резиме

Текст анализира основне импликације процеса глобализације на порески систем. Глобализација и интеграција светског тржишта узроковале су велику променљивост фактора производње и нову прерасподелу пореског терета између различитих фактора. Такође, глобализација је интензивирала пореску конкуренцију у привлачењу страних инвестиција, која је постала жорућа тема светске економије. Ново глобално окружење које су формирале мултинационалне корпорације захтева јачање сарадње пореских власти.

Кључне речи: *глобализација, порески подстицаји, пореска конкуренција, трансферне цене.*

Уводна разматрања

Савремени порески системи развили су се у складу са домаћим економским и социјалним захтевима. Ниво интернационалних аспеката био је готово занемарљив. Међународни економски токови регулисани су споразумима о избегавању дво-струког опорезивања насталих под окриљем националних суверенитета у вођењу пореске политике. Истовремено, међутим, мултинационалне корпорације (МНК) развијају ново, глобално економско окружење, које не познаје државне границе. Расте међународна мобилност производа, услуга, фактора производње (нарочито

капитала), финансија и потрошње. Посебно, међународна мобилност фактора условила је нову прераспodelу пореског терета између мобилних и имобилних фактора производње, између прихода и потрошње. Пореска конкуренција¹⁾ у привлачењу страних директних инвестиција (СДИ) постаје горућа тема светске економије. МНК су, користећи, пре свега, механизам трансферних цена, развиле нове стратегије за избегавања плаћања пореза. Зато су данас државе принуђене не само да реагују на готово сваку измену у пореском режиму својих трговинских партнера и конкурената, већ су, у тежњи да сустигну МНК, усмерене на међусобну сарадњу. Глобализација је условила сужавање националне аутономије у креирању пореских система²⁾.

In brevi, МНК су расле стварајући ново светско окружење које не познаје националне границе, док су пореске власти деловале у националним оквирима³⁾. Данас националне економије траже начин да поврате своју сувереност у креирању економских токова.

Међународна мобилност фактора и прераспodelа пореског терета

Степен међународне мобилности фактора производње није исти за све факторе. Рад је мање мобилан у односу на капитал, иако су неке категорије људских ресурса постале врло сензитивне на међународни порески третман. Финансијски капитал се сматра најмобилнијим и најосетљивијим на измене у пореском третману. СДИ су постале потпуно слободне и покретљиве. Стварањем производно-продајних ланаца који се протежу у различитим пореским јурисдикцијама, глобализација је увећала значај капитала као фактора производње и тиме непосредно и моћ земаља-извозница капитала, док је истовремено релативно смањивала значај рада као фактора производње и позицију земаља-увозница капитала. Ово је од посебног значаја за земље у развоју.

1. До данас, ми немамо прецизно дефинисан појам пореске конкуренције. Док се термином такмичење означава директна компарација две или више индивидуа у паралелном процесу, на пример у спорту, конкуренција подразумева »процес размене« који се одвија између понуде и тражње на тржишту, тако да се конкуренти компарирају само индиректно. *Per exemplum*, успех одређене фирме зависи од тога у којој је мери успела у задовољењу жеља и потреба потрошача у односу на исти покушај неке друге фирме. Пореску конкуренцију можемо дефинисати као један аспект конкуренције међу јурисдикцијама у оквиру кога се државе међусобно суочавају у покушајима да привуку капитал нудећи му преференцијална пореска правила. Шире: »Intereconomics«, part Taxation, September/October 2001
2. Термином "фискални термити" описује се начин на који глобализација и технолошке промене утичу на мењање националних пореских система. Речју, прилагођавање пореског система процесима које изазива глобализација дешаваће се полако и суптилно пре него дисконтинуирано и нагло.
3. Owens Jeffrey, Taxation in a global environment, OECD, March, 2002.

Фактори ниске међународне мобилности подразумевају: радну снагу са малом међународном потражњом, природне ресурсе, непокретности и одређене националне инвестиције.

Висок степен мобилности капитала креирао је јаку пореску конкуренцију међу земљама у развоју с циљем усмеравања инвестиционих одлука појединих инвеститора. Пореска конкуренција посебно је јачала услед опадајућег значаја фактора који нису осетљиви на пореска кретања. У федерално уређеним државама пореска конкуренција се, такође, интензивирала придавајући све већи значај пореским факторима при одлучивању о локацији инвестиција.

Врсте капитала које државе теже привући су⁴⁾:

1. стране директне инвестиције, које у комбинацији са имобилним домаћим факторима увећавају друштвено благостање;

2. мобилни финансијски капитал, којим се могу финансирати реалне инвестиције, јачати национално финансијско тржиште и постизање компаративних предности државе у пружању финансијских услуга, нарочито у малим земљама;

3. финансијски токови компанија могу бити усмерени у земљу привлачењем оних корпоративних функција којима се врши преусмеравање профита.

Коначно, и многе финансијске трансакције које подразумевају трансакције девизама и финансијским дериватима остају практично неопорезоване иако су потенцијални лукративни извор светских пореских прихода.

У случају рада, као фактора производње, демографски фактори имају значајну улогу, као што је, на пример, однос броја пензионисаних и запослених лица који у неким земљама расте, док у другима опада. Земље са старијом популацијом мораће да изнађу начине да користећи фонд младог и образованог становништва других развијених земаља остану трошковно компетентне. То се, донекле, већ дешава у земљама попут Јапана, Тајвана и Сингапура где су стопе наталитета довољно високе да би обезбедиле нормалну репродукцију становништва. Са друге стране, необучена и неквалификована радна снага остаје релативно немобилна и тиме неосетљива на разлике у међународном пореском третману. Многе земље, нарочито у Источној Азији, излажу неквалификовану радну снагу јачем пореском терету користећи је као кочницу која ублажава флукуације економског циклуса⁵⁾.

Прерасподела пореског терета изазвана разликама у мобилности фактора производње

Процес глобализације условљава вишу еластичност понуде мобилних фактора као што су капитал и високо квалификована радна снага док се истовремено увећава изведена еластичност тражње за имобилним факторима као што су непо-

4. »Intereconomics«, part Taxation, September/October 2001, стр. 247.

5. То је случај у Сингапуру и Малезији.

кретности и неквалификована радна снага⁶⁾. Реперкусије у погледу пореске политике су следеће⁷⁾:

Прво, правило о обрнутој еластичности, тзв. Рамзијево правило, указује да се ефикасност постиже уколико је маргинална пореска стопа инверзна у односу на еластичност фактора понуде⁸⁾. У том смислу, преференцијални порески третман за мобилне факторе у односу на имобилне (тј. портфолио инвестиције наспрам физичких, стране и велике домаће инвестиције наспрам малих и средњих домаћих инвестиција, и висококвалификована наспрам неквалификоване радне снаге) оправдан је са становишта ефикасности. Релативно висока еластичност понуде мобилних фактора налаже да се пореско оптерећење истих преваљује пре свега на имобилне факторе исте врсте⁹⁾. Ова тенденција преусмеравања пореског терета на имобилне факторе извршена је последњим пореским променама у Шведској, Аустрији и, у нешто нижем степену, Немачкој, где су стопе пореза на приходе од капитала ниже од пореских стопа пореза на зараде.

Са друге стране, имајући у виду неопходност задржавања нивоа државних расхода, чак нарочито нарастајућих у погледу инфраструктурних захтева и захтева за унапређењем истраживања и развоја, глобализација условљава снижавање степена прогресивности пореског система, односно раст степена неправедности опорезивања. Дакле, порези који директно оптерећују релативно имобилне факторе би били у функцији повећања благостања само ако имају исту инциденцу као и порези којима се оптерећују мобилни фактори производње¹⁰⁾. У одсуству широке и снажне политичке подршке, и то како у земљама у развоју тако и у развијеним индустријским земљама, процес глобализације могао би генерисати конфликте и ефекте којима се ниподаштавају позитивни ефекти глобализационих процеса.

Друго, глобализација намеће правило да стопе пореза на добит корпорација (ПДК) не смеју бити много ниже у односу на највише стопе пореза на доходак грађана (ПДГ), а разлике у висини стопа између земаља-увозница и земаља-извозница капитала не смеју бити значајно различите¹¹⁾. У првом реду тиме би се утицало на стопу инкорпорисања индивидуалних или породичних бизниса узрокованих пореским разлозима. На овом месту треба нагласити да се имају у виду ефективне

6. Mukul G. Asher, Ramkishen S. Rajan, Globalisation and Tax Systems, Implication for Developing Countries, ASEAN Economic Bulletin, Vol.18, No.1., April 2001., str. 123.
7. Mukul G. Asher, Ramkishen S. Rajan, Globalisation and Tax Systems, Implication for Developing Countries, ASEAN Economic Bulletin, Vol.18, No.1., April 2001., стр. 123.
8. Mukul G. Asher, Ramkishen S. Rajan, Globalisation and Tax Systems, Implication for Developing Countries, ASEAN Economic Bulletin, Vol.18, No.1., April 2001., стр. 121.
9. Заправо, ако се претпостави потпуна факторска мобилност, тј. перфектна еластичност понуде, онда би се сваки порез на мобилни фактор преваљивао искључиво на имобилне факторе исте врсте. У противном догодила би се међународна реалокација мобилних фактора, осим ако се за њих не би пружила кореспондирајућа компензација (кроз помоћ, одбитке у трошковима и сл.).
10. Тако мобилни фактори не би "бежали" у пореско избегавање или евазију.
11. Mukul G. Asher, Ramkishen S. Rajan, Globalisation and Tax Systems, Implication for Developing Countries, ASEAN Economic Bulletin, Vol.18, No.1., April 2001., стр. 121

пореске стопе. Њима се, наиме, реално пореско оптерећење одређује не само према висини законске пореске стопе, већ уважавајући и начин утврђивања пореске основице и степена интегрисаности између ПДК и ПДГ. Речју, тек поређењем ефективних пореских стопа добијају се реални показатељи о стварном пореском оптерећењу.

Треће, опортунитетни трошак настао нижим опорезивањем мобилних фактора, као и економско-политичке консеквенце које настају због регресивности у опорезивању имобилних фактора, условљавају преваљивање пореског терета са прихода на потрошњу. Јачим опорезивањем потрошње надомештава се фискални јаз узрокован снижавањем пореског терета на приходе. Међутим, проблем регресивности, тј. неправедности опорезивања, тешко се може решавати порезима на потрошњу. Ово посебно имајући у виду да је порез на додату вредност (ПДВ) међународно прихваћен облик опорезивања промета¹²⁾.

Двоструко опорезивање

Национални порески системи креирани су према захтевима националних економија. Ступањем у међународне економске односе околност да разне државе примењују различите одлучујуће чињенице у опорезивању доводи до међународног двоструког опорезивања¹³⁾. Разлог је најчешће да земља порекла инвеститора опорезује његов светски приход, у складу са принципом резидентства, док земља у коју је инвестирано опорезује сваки приход који се на њеној територији генерише, у складу са принципом извора.

Опорезивање на основу принципа резиденства-узетог за искључиву одлучујућу чињеницу- задовољава три важна пореска начела: начело неутралности, начело правичности и начело ефикасности¹⁴⁾. Са друге стране, принцип резиденства изазива и дисторзивне ефекте у економији¹⁵⁾: поред неутралности увоза капитала, још два проблема се везују за избор овог принципа. Прво, стално кашњење у репатријацији профита или прихода остварених у иностранству значајно умањује садашњу вредност пореског дуга. Друго, захтеви земље-порекла инвеститора значајно су угрожени уколико појединци и фирме изаберу земље- тзв. пореске рајење за место свог пореског резиденства.

Коначно, спровођење принципа резиденства подразумева и испуњење тзв. неформалних захтева¹⁶⁾. Ово се нарочито односи на захтев да пореске власти зем-

12. Треба подсетити да ПДВ није порески облик који је у функцији остваривања начела праведности у опорезивању. Напротив, ПДВ је порески облик којим се на првом месту остварује финансијски принцип. Исто важи и за акцизе.
13. Поповић Дејан, Наука о порезима и пореско право, Open Society Institute/Constitutional and Legislative Policy Institute и Савремена администрација, Београд, 1997., стр.214.
14. Поповић Дејан, Наука о порезима и пореско право, Open Society Institute/Constitutional and Legislative Policy Institute и Савремена администрација, Београд, 1997., стр.222.
15. Mukul G. Asher, Ramkishan S. Rajan, Globalisation and Tax Systems, Implication for Developing Countries, ASEAN Economic Bulletin, Vol.18, No.1., Април 2001., стр. 121.

ље-увознице капитала уредно и истинито пријављују финансијске информације пореским властима земље-извознице или да инвеститори-имаоци мобилних фактора- истинито пријављују своје стране приходе. У пракси су, међутим, оба ова захтева у многоме дерогирана и неиспуњена. Зато је тешко успоставити принцип резиденства као принцип међународног опорезивања. Само у случају да су информације о оствареним приходима доступне, принцип резидентства може довести до сузбијања међудржавне пореске конкуренције уз слободну мобилности свих фактора производње и без наметања захтева за потпуном хармонизацијом пореских прописа. *Per exemplum*, у САД, где су информације о оствареним приходима у начелу доступне, приходи корпорација се "додељују" различитим америчким државама према формули која је заснована на оствареним зарадама, трошковима и имовини коју корпорација има у конкретној држави. Тако се свака фирма не третира као самосталан ентитет у свакој од држава, али је свакој од држава додељено право да самостално одређује стопу ПДП.

Принцип извора (тј. територијални принцип) подразумева опорезивање прихода од капитала према месту његовог настанка, неовисно од тога да ли је исти остварило резидентно или нерезидентно лице. Дакле, резиденти нису порески оптерећени за приходе које су остварили у иностранству, а нису унети у земљу. Територијални принцип, заправо, представља методологију опорезивања инвестиција. Са становишта контроле и наплате пореза, минимизирања могућности избегавања плаћања пореза и становишта земаља у развоју, територијални принцип опорезивања сматра се прихватљивим¹⁷⁾.

У пореској материји преламају се различити интереси држава. Земље-извознице капитала (пре свега, чланице ОЕСД-а) заинтересоване су за што ширу примену критеријума резиденства, док, са друге стране, земље-увознице капитала (по правилу земље у развоју и земље у транзицији) имају интерес да се што шире примењује територијални принцип¹⁸⁾.

Укупно узевши, опорезивање у складу са принципом резиденства се ослања на приступ *ability to pay*, док се територијални принцип ослања на *benefit* приступ. Ипак, постизање истовремено неутралности извоза и увоза капитала било би могуће само уколико би све земље биле опредељене на коришћење истог или принципа резиденства или територијалног принципа и уколико би биле прописане јединствене пореске стопе. Како потпуна хармонизације пореза на међународном плану није могућа, принцип резиденства представља "друго најбоље решење" за достизање максималне глобалне продуктивности и ублажавање пореске конкуренције у привлачењу мобилног капитала

16. Mukul G. Asher, Ramkishan S. Rajan, Globalisation and Tax Systems, Implication for Developing Countries, ASEAN Economic Bulletin, Vol.18, No.1., Април 2001., стр. 121.

17. Поповић Дејан, Наука о порезима и пореско право, Open Society Institute/Constitutional and Legislative Policy Institute и Савремена администрација, Београд, 1997., стр.225.

18. Поповић Дејан, Наука о порезима и пореско право, Open Society Institute/Constitutional and Legislative Policy Institute и Савремена администрација, Београд, 1997., стр.214.

Билатералним уговорима о избегавању двоструког опорезивања, државе практично »деле« право на опорезивање одобравајући изузимања од опорезивања у једној држави или одобравајући право на порески кредит за порез плаћен у другој држави (или чак комбинујући обе методологије). На тај начин жели се умањити порески терет који би у супротном дестимулисао прекограничне економске токове¹⁹⁾.

Метод пореског кредита, уколико је перфектно администриран и уколико нема одлагања плаћања пореза на стране приходе који нису унети у земљу порекла капитала, чини да је пореско оптерећење неовисно од тога где се економска активност конкретно одвија. Под тим условима, метода пореског кредита чини се конзистентном са захтевима за глобалном ефикасношћу и неутралношћу извоза капитала²⁰⁾. Исто тако, уколико земља опорезивање врши у складу са принципом резиденства, али дозвољава да се порези плаћени у иностранству признају као одбитак при утврђивању пореске основице, захтеви у погледу глобалне ефикасности и неутралности извоза капитала биће постигнути. Постизање националне ефикасности остварује се уколико се извоз капитала дозволи до нивоа на ком је принос остварен након опорезивања у иностранству једнак приносу домаћих инвестиција пре опорезивања.

Клаузула о кредиту за уштеђени порез

У многим уговорима о избегавању међународног двоструког опорезивања стоји и клаузула о уштеђеном порезу (енг. *tax sparing clause*). Под претпоставком да је потписан уговор о избегавању међународног двоструког опорезивања ова клаузула дозвољава фирмама-инвеститорима, из високоразвијених земаља најчешће, да у потпуности на име пореског кредита прикажу порез који би био плаћен у земљи-инвестирања да није одобрено пореско ослобођење. Може се тврдити да ова клаузула чини репартријацију профита мање осетљивом на порески третман у земљи-порекла. Канада, Јапан и Велика Британија су у највећој мери искористиле ову клаузулу, док САД нису. Многе земље које користе фискалне подстицаје за привлачење СДИ су инсистирале на овој клаузули²¹⁾.

19. Треба знати да је од самих почетка интеграције један од основних циљева Европске Уније био елиминисање дискриминације страних прихода путем двоструког опорезивања (члан 293. европског уговора). Овај циљ, међутим, ни до данас није у потпуности испуњен, јер само уколико би све чланице Европске уније биле спремне на примену једног од два принципа (принцип резидентства и принцип извора) опорезивања било би могућно потпуно елиминисање двоструког опорезивања. Ипак, јасно је да је захтев да све земље чланице Европске уније учине овакав јединствени избор принципа потпуно илузоран. Наиме, земље-извознице капитала имају јасан интерес за примену принципа резидентства, док земље-увознице капитала имају исти интерес за али за примену принципа извора.
20. Неутралност извоза капитала обезбеђује се до нивоа до кога је ефективна пореска стопа у земљи извора дохотка једнака, односно нижа од пореске стопе која важи у земљи резидентства. Шире: Илић-Попов Гордана, Основица пореза на добит корпорација, Правни факултет у Београду, 1995., стр.269-271.

Клаузула о уштеђеном порезу по правилу се среће у пореским споразумима између ниско или средње развијених земаља-увозница капитала и високо развијених земаља-извозница капитала. Укупна нето корисност ове клаузуле је тешко одредива у случајевима када се ради о високо приходним земљама које су истовремено велики и извозници и увозници капитала, као што је на пример Сингапур. Традиционално земље-извознице капитала би биле против одобравања овакве клаузуле Сингапуру приликом обнављања уговора о избегавању међународног двоструког опорезивања, док би земље-увознице капитала очекивале да им се ова клаузула одобри.

Међународна пореска конкуренција: у трци за страним инвестицијама

Порески подстицаји

Препознавање важности коју стране директне инвестиције (СДИ) имају за економски раст омогућава разумевање процеса конкуренције коју у привлачењу СДИ интензивирају државе нудећи потенцијалним инвеститорима спектар фискалних и нефискалних инвестиционих подстицаја. Дословно схваћено такмичење за страним инвестицијама, између осталог, спроводи се и одобравањем различитих пореских привилегија страним инвеститорима: одобравањем пореских ослобођења у дужим временским интервалима (тзв. порески празник- »tax holiday«), нижим пореским стопама, или чак преговарањем са страним инвеститорима о њиховим будућим пореским оптерећењима²²). Неретко, ове пореске привилегије се »дизајнирају« тако да страном инвеститору омогуће да искористи одредбе одговарајућег уговора о избегавању двоструког опорезивања на начин да његов остварени приход не подлегне опорезивању нити у земљи његовог резидентства нити у земљи извора (тзв. двоструко не-опорезивање).

Либералистичка концепција међународних економских односа критикује различитост у пореском третману имобилних домаћих инвестиција и СДИ. Ипак, чини се да ни законодавство ни међународни споразуми неће у многоме променити овај процес. Наиме, док се успостављао међународни тренд достизања транспарентности пореских структура, преференцијални порески третман је често уговоран од случаја до случаја тако да споразуми и нису имали јавну презентацију. Другим речима, успостављање било каквог међународног, свеопштег пореског прописа суштински је немогуће. Чак, уколико би се поставила међународна ограничења на пружање пореских уступака, за очекивати је да би се преференцијални трет-

21. Тако, на пример, Тајланд није потписао уговор о избегавању међународног двоструког опорезивања са САД управо из ових разлога.

22. Шире: Ненадић Јелена. »Порески подстицаји страним улагањима, могућности и домаћаји«, Право и привреда 5-8/2002., стр.782-796.

ман према инвеститорима преусмерио на нефискалне уступке, који се у потпуности третирају сувереном облашћу сваке државе²³).

Фискални подстицаји су најмање ефективни уколико се њима покушава субституисати непостојање опште инвестиционе климе у конкретној држави (макроекономска политика, инфраструктурна решења и сл.). Са друге стране, максимална ефикасност употребе остварује се уколико су фискални подстицаји сигнал општег државног гостопримства према СДИ, владине решености да осигура комерцијални успех у одређеним регијама, или владине решености да унапреди свеопшту пословну атмосферу у земљи.

Израчунавање ефективног пореског оптерећења, насталог различитим пореским уступцима, подразумева дефинисање следећих категорија²⁴): маргинална ефективна пореска стопа (МЕПС), просечна ефективна пореска стопа (ПЕПС) и законске пореске стопе. МЕПС се фокусира на садашњу вредност акумулираног cash flow-a који би био генерисан додатном новчаном јединицом инвестиција. ПЕПС се базира на cash flow калкулацијама, узимајући у однос укупан износ плаћених пореза са укупном вредношћу пореза који су оптеретили инпуте или outpute. Док ПЕПС детерминише ex post перформансе, МЕПС се бави маргиналним резултатима. Законске пореске стопе су најмање поуздани параметар за анализу, јер не узимају у обзир разлике у дефинисању пореских основица, односно одобравање подстицаја. Од све три наведене пореске стопе МЕПС се сматра најбољим показатељем ефективног пореског оптерећења²⁵).

Per exemplum, међу земљама Источне Азије највишу МЕПС има Јапан, затим следе Тајван, Сингапур, Кина, Кореја, Малезија и Хонг Конг²⁶).

Привлачење инвеститора, пружањем разноврсних пореских подстицаја, изазвало је конкурентски притисак међу државама који је интензивирао појаву међународне евазије пореза²⁷) и довео до промене националних пореских структура. Притиснуте "ефектом преливања" (енг. *spillover effects*) земље модифицирају своје поре-

23. Напоменимо да ниске стопе ПДК или и других пореза које за прекограничне активности одобравају земље које нису по дефиницији порески рајеви, као што су Хонг Конг или Ирска, не претстављају забрањену праксу ОЕСД-а. Конвергенцију у погледу номиналних пореских стопа не треба поистовећивати са конвергенцијом ефективних пореских стопа.
24. Mukul G. Asher, Ramkishen S. Rajan, Globalisation and Tax Systems, Implication for Developing Countries, ASEAN Economic Bulletin, Vol.18, No.1., Април 2001., стр. 128.
25. Треба имати у виду да њено израчунавање захтева не само велики број података већ укључује и обиман сет претпоставки. У литератури налазимо бројне економске студије о МЕПС-у, док су емпиријска истраживања малобројна.
26. Ипак, треба нагласити да се појединачне пословне одлуке корпорација заснивају пре на МЕПС израчунатом за корпорацијску инвестицију за коју се одобрава подстицај, а не на МЕПС-у одређеном за капитал уопште.
27. Типични облици међународне евазије пореза су: коришћење пореских рајева за оснивање тзв. базних компанија, злоупотреба пореских споразума (енг. *treaty shopping*), реалокација профита путем трансферних цена, оснивање off-shore компанија. Шире: Анђелковић Милева, Међународна евазија пореза-изазов националним пореским властима, Право и привреда 5-8/2001. стр.427-434.

ске базе. Уколико је "ефекат преливања" толико значајан да умањује пореску базу других земаља, онда таква пореска пракса има бити означена као штетна, нефер пореска конкуренција (енг. *harmful tax competition*).²⁸⁾ Порески рајеви или штетни порески режими који ефективну пореску стопу, за приходе који потичу од мобилних активности, снижавају значајно испод нивоа истих у другим земљама, узрокују потенцијалну штету у следећем.²⁹⁾

- дисторзија финансијских и, индиректно, реалне инвестиционе токове
- подривају интегритет и праведност пореске структуре
- онемогућују подвргавање овом режиму свих пореских обвезника
- преобликују пожељни ниво и комбинацију јавних прихода и јавних расхода
- узрокују непожељно пребацивање дела пореског терета на мање мобилне пореске основице, као што су рад, имовина и потрошња и
- увећавају административне трошкове и за пореске власти и за пореске обвезнике.

Потенцијална нефер пореска конкуренција се типично препознаје у следећим секторима: бакарство, финансије, осигурање, лоцирање регионалних управа корпорација, дистрибуција и сличних активности. Уколико су ове активности усмерене искључиво, или у највећем, на стране инвеститоре, ако их прати недостатак транспарентности и ако оне нису субјекти подвргнути међународној размени информација, онда су оне потенцијално извориште нефер пореске конкуренције. ОЕСД апелује на земље чланице да овакву праксу пријављују, истовремено вршећи притисак на владе пореских рајева да ову праксу мењају. ОЕСД посебно инсистира на сузбијању праксе прања новца (енг. *money londery*) и злоупотреби прописа о заштити банкарских информација. До данас, чак упркос запрећеним санкцијама, није се успело у сузбијању тзв. нефер пореске конкуренције, те се борба за очување пореских база држава наставља у будућности³⁰⁾.

Конечно, формално одобрени порески подстицаји представљају само део целе слике. Преговори којима се одобравају и "неформални" порески подстицаји нису неуобичајена пракса, нарочито за земље Јужноисточне Азије. Речју, формални порески подстицаји представљају само широку базу за преговоре са потенцијалним инвеститорима³¹⁾.

28. Tax Competition A Global Phenomenon, Harmful Tax Competition, An Emerging Global Issue, OECD,1998, стр.16.

29. ОЕСД у свом Извештају о нефер пореској конкуренцији, прави разлику између пореских рајева и софистицираних фискалних подстицаја у одређеним секторима изван пореских рајева. Прецизно, фискални режими земаља које нису порески рајеви и нису усмерени ка привлачењу СДИ, већ "грабљењу" дела пореске основице других земаља. Шире: Tax Competition A Global Phenomenon, Harmful Tax Competition, An Emerging Global Issue, OECD,1998, стр. 16.

Слободне економске зоне

Специјалне економске (пореске) зоне (СЕЗ) представљају посебне територијалне енклаве на којима се инвеститорима пружа преференцијални, првенствено, порески третман, најчешће вишегодишњим ослобођењем од плаћања ПДК. Јављају се у различитим формама, различитим површинама³²⁾, или под различитим именима³³⁾, али је њихово јединствено, заједничко обележје преференцијални порески третман који се одобрава инвеститорима на ограђеном подручју³⁴⁾.

У преко 100 земаља света постоји више од 800 специјалних зона у којима ради преко 5 милиона људи. Тренд оснивања нових и атрактивнијих, за инвеститоре специјалних економских зона (СЕЗ) се интензивно наставља³⁵⁾. Неизвесност коју глобализација намеће натерала је државе да уведу низ пореских подстицаја инвеститорима, што их је истовремено онемогућило у постизању било каквог наднационалног правила о пружању пореских или непореских подстицаја инвеститорима. Источноазијска криза у многоме је довела до веће несигурности земаља овог региона што је додатно утицало на компликовање њихових пореских система³⁶⁾ и продубљивање различитости између фискално јаких земаља попут Сингапура и Ма-

30. Многе земље Источне Азије, као што су Сингапур и Малезија, нарочито су користиле преференцијални порески третман (али и друге имплицитне и експлицитне форме помоћи) у циљу привлачења МНК. Листа ових подстицаја у Јужноисточној Азији и даље се продужава, те данас постоје и специјализоване Агенције које администрирају и одобравају различите категорије подстицаја. Примера ради, означена је и посебна врста пореске конкуренције коју су створиле Источноазијске државе у сустизању Сингапура, односно у Централној Европи у сустизању Мађарске према броју придошлих МНК. Неке земље, попут Аустрије имају развијено законодавство којим се контролише понашање страних корпорација како би се избегло смањивање националне пореске основице. Такозвано ЦФЦ законодавство, уведено по узору на амерички модел. Шире о ЦФЦ законодавству: Илић-Попов Гордана, Основица пореза на добит корпорација, Правни факултет у Београду, 1995., стр.295-297.
31. Сингапур је вероватно најбољи пример обиља неформалних пореских подстицаја који се одобравају инвеститорима.
32. *Per exemplum*, пољске СЕЗ су релативно мале, највише заузимају 400-600 хектара и суштински представљају индустријске паркове у којима инвеститори уживају посебне пореске привилегије, док СЕЗ у Кини или Русији заузимају површине које се могу мерити површинама неких држава. У Пољској је било примедби да су фирме основане у СЕЗ уживале дуготрајна пореска ослобођења, док су друге фирме, бавећи се истом врстом производње, а свега неколико километара даље биле изузете од пореских ослобођења. Шире: Ненадић Јелена, »Порески подстицаји страним улагањима, могућности и домаћаја«, Право и привреда, бр.5-8/2002.,стр. 795.
33. Тако у Великој Британији и Америци постоје тзв. предузетничке зоне (enterprise zones) које проглашава Влада с намером да у датим областима подспешу приватну иницијативу. Шире: Oxford Dictionary of Business, Oxford University Press, Second edition 1996., стр.182.
34. Ово обележје СЕЗ је њихова основна одредница за дистинкцију од слободних и царинских зона.
35. Индонезија тренутно разматра могућност проширења Батамске СЕЗ на читаву Барелангску регију (која обухвата укупно 42 острва), док Вијетнам тренутно уводи специјалне пореске подстицаје за Лао Вао трговинску зону у централној провинцији Quang Tri.

лезије, са једне стране и осталих земаља Јужноисточне Азије, са друге стране. Слично се догодило и у Европи, продубљивањем разлика међу бившим социјалистичким земљама. Може се претпоставити да је у околностима продубљених различитости, нарочито насталих после кризе, мало вероватно очекивати озбиљну наднационалну координацију пореских система међу овим земљама.

Ипак, треба имати у виду да ће се активна фискална политика земаља Јужноисточне Азије и земаља које очекују укључење у ЕУ суочити са напорима међународних снага да је спрече³⁷). Са друге стране, ова формална или неформална пореска конкуренција често означена као "пореска ловокрађа", "пореско пиратство" или "фискално дампинговање" лако се може заменити непореским подстицајним формама као што су земље- "одсечени ћошкови" (енг. *cutting corners*) у којима се еколошки и други стандарди не морају поштовати, а све у намери да се снизе непорески трошкови капитала³⁸).

Трансферне цене

Многе мултинационалне компаније (МНК) користе комплексност међународног пореског система креирајући интерне-компанијске, трансферне, цене које се наплаћују између пословних јединица на начин да се профит гомила у земљама са ниским пореским оптерећењима³⁹). Чести су случајеви да се трансакције између пословних огранака одвијају искључиво ради испуњавања пореских циљева. Америчке МНК смањују своје пореско оптерећење за 3% до 22% преусмеравајући своје приходе у земље ниских пореза. Чињеница да трансферне цене прожимају и америчку пореску администрацију, препознатљиву као једну од технички најопремљенијих на свету, те и најефикаснијих у сузбијању пореске евазије, довољно говори о обиму који ова пракса заузима широм света. Додатно, нематеријална добра и финансијска имовина се могу држати и/ или премештати у земље са ниским пореским оптерећењима како би приходи од лиценци и камата подлежали преференцијалном пореском третману. Коначно, МНК оснивају специјалне филијале

36. И то нарочито у погледу третмана губитака у валутним разликама, процена имовине, мерцера и аквизиција, преношења губитака унапред.

37. Пољска се суочила са овим питањем као проблемском категоријом за будуће чланство у ЕУ. Шире: Maciej Smetkowski »Polish Special Economic Zones As An Instrument of Regional and Industrial Policy«, WGISR, University of Warsaw.

38. Ова пракса назива се и "трка до дна" (енг. *race to the bottom*).

39. *Per exemplum*, једна пословна јединица која послује у земљи са високим пореским оптерећењима може куповати полупроизводе које је произвела друга пословна јединица послујући у земљи са ниским пореским теретима. Куповна цена између ове две пословне јединице се одређује као изузетно висока како би профит пословне јединице која послује у земљи ниских пореских оптерећења значајно растао, а профит пословне јединице у земљи високих пореских оптерећења истовремено значајно опадао. шире: »Intereconomics«, part Taxation, September/October 2001.

установљавајући им правно и својинско обележје којим омогућавају значајно умањење својих укупних пореских терета⁴⁰).

Уз све израженију специјализацију у производњи која је распрострањена по читавом свету, унутар компанијске трансакције чине значајан удео у укупној светској трговини⁴¹).

Стратегије МНК-а пореске власти прихватају на различите начине. С једне стране, земље с релативно високим пореским оптерећењима, *primo loco*, високо развијене индустријске земље, сузбијају ову праксу спровођењем принципа »ван дохвата руке« (енг. *arm's length prices*), у складу са којим се трансферне цене морају исправити на ниво који одговара тржишним⁴²). С друге стране, мале земље, или чешће њихови одређени региони, уграђују у своје пореске системе посебне подстицаје којима теже да привуку трансферисане профите МНК-а себи. Ови подстицаји могу бити усмерени на привилегован порески третман холдинга, односно финансијских компанија, али и ретком пореском контролом. Тако се фаворабилан порески третман холдинг компанијама традиционално пружа у Швајцарској и Луксембургу, у Белгији је он усмерен на тзв. »*cash management centres*«, а у Холандији углавном на финансијске компаније⁴³).

Како се процес глобализације чини незаустављивим, проблем опорезивања МНК остаје отворен за решавање. Можда је, уместо да свака национална пореска власт чини напоре у оквиру своје јурисдикције, могуће предузети глобално усмеравану акцију против еродирања пореских база појединих држава, сузбијања економског двоструког опорезивања и одржања позитивних аспеката међународне конкуренције. Као што је већ речено, у САД-у пореска основица за ПДК се формулише на основу установљене формуле. Реално је претпоставити да би увођење такве праксе на међународном плану било скопчано са бројним проблемима. Са друге стране, земље у развоју, попут Јужноисточно азијских земаља у многоме се

40. Ово се, дакле, посебно односи на оснивање финансијских јединица чији је задатак управљање финансијама МНК-а, односно базичних компанија које усмеравају репатриације профита преко трећих земаља.

41. *Per exemplum*, 1994. године забележено је да је 36% извоза и 43% увоза САД-а чини унутар компанијска трговина. Забележено је и да је удео унутар компанијске трговине трговинских партнера САД-а изузетно висок. Нађено је да су за период 1982-1994. САД имале мање фаворабилан унутар компанијски трговински баланс са земљама ниских пореских оптерећења. Ово се може очекивати *a priori* уколико претпоставимо да је трговина из САД са афилијацијама основаним у земљама са малим пореским оптерећењем вођена испод тржишних цена, док је са земљама високих пореских оптерећења оптерећена вишим од тржишних цена, те да пореске разлике нису уједначене увозним наметима земаља ниских пореских оптерећења.

42. Методе за одређивање »цена ван дохвата руке« су: метода упоредивих неконтролисаних цена, метода коштања увећана за уобичајену маржу и метода препродајне цене. Шире: Поповић Дејан, Наука о порезима и пореско право, Open Society Institute/Constitutional and Legislative Policy Institute и Савремена администрација, Београд, 1997., стр.561.

43. Посебно, територије тзв. »пореских рајева« су: Каналска острва, Андора, Сингапур и Холандски Антили.

ослањају на приходе од ПДК⁴⁴) и много шире користе фискалне подстицаје оне морају узети учешће у формулисању међународних правила о концепту ПДК.

Пореска конкуренција и људски ресурси

За физичка лица, нарочито лица са високим приходима, пропорционално учешће прихода остварених у иностранству расте. Како су страни приходи посебно осетљиви на порески третман, ерозија пореске основице у односу на принцип опорезивања светског дохотка, којим се налаже опорезивање свих прихода које физичко лице може да оствари у агрегираном облику дохотка, те сваки приход бива оптерећен истом пореском стопом, постаје евидентна. Приходи се почињу различито опорезивати према критеријуму њихове различите природе: да ли су у питању плате (зараде), камате или дивиденде. Тако су на пример, скандинавске земље усвојиле "дуални" принцип опорезивања прихода, са нижим опорезивањем прихода од капитала у односу на приходе од рада. Проблем овог приступа је у томе што, уколико су разлике у пореском третману значајне, отвара се простор за пореску евазију, јер се приходи који подлежу вишим пореским стопама покушавају приказати другачије.

За земље у развоју миграције високообразованог становништва постала је горућа тема (тзв. одлив мозгова). Могуће је увођење посебаног пореза на одлив мозгова (енг. *brain drain tax*) или емиграционог пореза (енг. *emigration tax*) како би земље у развоју могле да опорезују високе приходе који њихови мигранти зарађују у иностранству⁴⁵). Оправданост овог пореза посебно је изражена у контексту бесплатног школовања које је емигрантима у земљи порекла пружено. Са друге стране, наводи се да се ови учинци већ остварују опорезивањем резидената за њихов светски доходак. У оба случаја проблем представљају недовољно ефикасна пореска администрација и недовољно развијена пореска кординација међу земљама. Шта више, чак и уколико је могуће ефикасно администрирати ове порезе, уколико је порез који емигранти плаћају у земљи-домаћину нижи од пореза који се намећу у земљи-порекла, емигранти ће сигурно прибећи промени држављанства (под претпоставком да је ово могуће)⁴⁶).

44. Тако је за период 1993-1997 рачио приходи од ПДК према ГДП за Јужноисточно азијске земље био на годишњем нивоу 4,4%, док је исти рачио за индустријски развијене земље износио 2,6%.

45. Тако су на пример, Филипини, све до скоро, опорезивали посебним порезом своје емигранте за приход остварен у иностранству.

46. У погледу овог проблема постоји и глобални приступ који претпоставља да би земље-највећи домаћини миграционе популације биле дужне да према посебно структурираној формули дају допринос "миграционом фонду" чија би се средства преусмерила према земљама из којих популација потиче и то у пропорцији која зависи од броја миграната. Шире: Mukul G. Asher, Ramkishen S. Rajan, Globalisation and Tax Systems, Implication for Developing Countries, ASEAN Economic Bulletin, Vol.18, No.1., Април 2001., стр. 139.

Последица глобализације је и посебна врста, временски краткорочне миграције професионалних кадрова, нарочито специјалиста информатичке технологије. Опорезивање активности ових кадрова постаје све актуелније светско питање⁴⁷⁾.

Уместо закључка

Глобализација, као светски економски феномен узрокован јачањем МНК, умногоме утиче на међународни порески систем. *Grosso modo*, међународни економски односи пресликавају се на пореско право кроз: захтев за регулисањем дво-струког опорезивања, интезивирање пореске конкуренције за СДИ-означенима као главни покретач економског раста- али и висококвалификованим људским ресурсима и што је посебно важно, међународном сарадњом у сузбијању међународне пореске евазије. Са друге стране, глобализација је отворила широки фронт за МНК да, путем земаља-тзв.пореских рајева, али и других форми које налазимо у пореској конкуренцији, користећи »методологију« трансферних цена, потуно избегавају пореску обавезу преусмеравајући пореске приходе једних држава ка другима. Услед повећане мобилности капитала, као фактора производње, долази до прерасподеле пореског терета између мобилних и имобилних фактора, између прихода и потрошње уз немогућност даљег остваривања редистрибутивних циљева опорезивања.

Националне пореске јурисдикције у новом глобалном окружењу, према речима Jeffrey Owensa, Директора ОЕСД-овог Центра за Пореску политику и администрацију, могу реаговати на три начина⁴⁸⁾: да покушају да воде »изолациону« политику затворених економија, да се усмере на стварање хармонизованог међународног пореског система или појачају међусобну координацију у сузбијању непоштене пореске конкуренције. Јасно је да је затварање економија данас потпуно немогуће. Са друге стране, ни стварање јединственог пореског система није нити могуће, нити пожељно. Државама се не може одузети право на креирање пореске политике у складу са политичким, економским и социјалним специфичностима сваке нације. Дакле, оне морају изабрати стратегију међусобне координације као свој одговор на стратегију МНК. Ово се пре свега, односи на размену информација од значаја за остваривање пореског права сваке државе. Нека нам буде дозвољено да се са овим ставом сложимо.

47. Светска Трговинска Организација (СТО) означила је овај проблем под називом "Кретање физичких лица" (енг. *Movement of Natural Persons*), ипак, наглашавајући да је његово постављање везано подједнако за регионалну и међународну сарадњу.

48. Owens Jeffrey, Taxation in a global environment, ОЕСД, March, 2002.

Jelena Nenadić,
Teaching Assistant, School of Management, Belgrade

Fiscal System Facing the Challenges of Globalization

Summary

This paper analyses implication of globalization on tax systems. Globalization and great integration of the world market have caused high international factor mobility resulting new distribution of tax burden. Pressures of globalization have also caused international tax competition among jurisdiction to attract foreign investments that become main issue in world economy. As corporations globalized tax authorities must intensify their co-operation.

Key words: *globalization, tax incentives, tax competition, transfer prices.*