

др Милева АНЂЕЛКОВИЋ
ванредни професор Правног факултета Универзитета у Нишу

КОРПОРАТИВНО ПОРЕСКО ПЛАНИРАЊЕ У САВРЕМЕНИМ ИНТЕГРАЦИОНИМ УСЛОВИМА (ОПШТИ ОСВРТ)

Резиме

Аутор у раду, са општег становишта, разматра могућности корпоративног пореског планирања у светлу савремених пореских трендова. У том контексту не сагледавају се уобичајени механизми међународног пореског планирања већ само околности у којима се оно данас одвија. Погодности коришћења повољнијих пореских режима, у највећој мери, доступне су мултинационалним компанијама односно власницима крупног капитала, који и подстичу пореску конкуренцију. С друге стране, њихове резидентне државе не прихватају такве активности пореског планирања и захтевају веће усклађивање националних пореских система. Пореска хармонизација versus пореска конкуренција – питање је сада и за креаторе националних пореских политика али и за инвеститоре?

Кључне речи: пореско планирање, пореска хармонизација, пореска конкуренција.

I Уводна разматрања

Пословање привредних друштава кроз обављање разноврсних и бројних економско-финансијских активности попримило је глобалне

размере у савременим државама. Очигледно је да свет никада раније није био тако економски повезан захваљујући, пре свега, обављању делатности применом савремене информационо-комуникационе технологије и постепеном укидању препрека везаним за разлике у националним правним, административним и фискалним препрекама.

Токови одлива и прилива капитала „премрежили“ су међународно тржиште у „лову за профит“¹ уз ниске трошкове привређивања. Моћне мултинационалне компаније и други снажни финансијски субјекти, као главни играчи на светском тржишту, својим доминантним утицајем стварају одређена правила понашања, која намећу свим осталим учесницима који се укључују у тржишну утакмицу у прекограничним трансакцијама. Ова нова тржишна правила формулишу се и предлажу преко међународних финансијских организација, као што су ММФ, Светска банка, ОЕЦД, Светска трговинска организација, УН.

Посматрано са становишта опорезивања, компаније су данас суочене у међународном пословању са два међусобно супротстављена процеса – пореском хармонизацијом *versus* пореском конкуренцијом. Пореска хармонизација означава исти или сличан ниво опорезивања, без обзира где се послује. Пореска конкуренција значи могућност избора државе или територије пословања са најповољнијим пореским трошковима.

Основни принцип савремених тржишних привреда оличен у слободној, здравој конкуренцији требало би да нађе своју примену и у сфери опорезивања. Међутим, у пореској пракси која се обликује под утицајем наведених моћних економско-финансијских субјеката не гледа се позитивно на узајамну утакмицу националних пореских система. Државама са повољнијим пореским режимима се у ствари не признаје право коришћења пореских система ради остваривања националних економских интереса, превасходно, у функцији привлачења страног капитала ради подстицања економског раста.

II Корпоративно пореско планирање у контексту ограничавања националних пореских суверенитета

Либерална тржишна привреда подразумева, по дефиницији, слободан избор привредних субјеката шта, где и како ће производити или где ће инвестирати и штедети. Пословне одлуке могу, у већој или мањој мери, бити под утицајем деловања пореског фактора односно разликама

1 Пол Кенеди, *Припрема за двадесет први век*, Службени лист СРЈ, Београд, 1997, стр. 71.

у величини националних пореских терета. То је, вероватно, некада довољан подстицај да се пословне активности пребаце или капитал уложи у друге пореске јурисдикције са повољнијим пореским режимима у односу на резиденту државу. Међутим, не треба губити из вида да опорезивање представља само један од фактора који опредељује инвестиционе и финансијске одлуке. На инвестиционо понашање утичу и бројни други фактори, као што су: политичко-правна сигурност; уређеност банкарског и правосудног система; довољност стручне радне снаге; саобраћајна инфраструктура; географски положај земље, ширина тржишта; и др.

Познато је да менаџери великих мултинационалних компанија и финансијских институција преферирају општу ниску стопу пореза на добит у односу на остале пореске подстицаје. У већини радова који се баве проблемима пореске конкуренције сматра се да ће њени ефекти довести појединачне земље у ситуацију у којој ће ниво пореза и јавних расхода бити испод нивоа који је оптималан за целокупну економију. То је изазвало бојазан о тзв. „трци до дна“ односно константном снижавању стопа пореза на добит, чиме се означава привлачење страног капитала искључиво пореским механизмима. Теза о „трци до дна“ уствари почива на претпоставци о високој мобилности капитала у међународним финансијским токовима, али та покретљивост свакако има своје границе.

Један од основних захтева савремених пореских реформи започетих током 80-их година двадесетог века односио се на снижавање граничних пореских стопа код пореза на доходак и пореза на добит. Развијене западне државе реализовале су у пракси поставке неокласичне теорије примењујући модел алокативно неутралне пореске политике, који су покушале да следе и економски слабије развијене државе. Тај порески тренд је наилазио на опште прихватање и одобравање научне, стручне и политичке јавности све до краја 90-их година прошлог века. Тада се још увек није говорило о штетном деловању снижавања пореских стопа на профит и капитал. Тако је у државама чланицама ОЕЦД, непондерисана просечна корпоративна пореска стопа пала са 47% у 1981. години на 40% у 1994. години и 27,6% у 2007. години.² У међувремену, у оквиру међународних финансијских организација, све снажније су се чули захтеви за координацијом и усаглашавањем националних пореских система. То би у првој фази водило ка пореској хармонизацији на нивоу регионалних економских интеграција, што је делимично и остварено у оквиру Европске уније.

2 Asa Johansson, Christopher Heady, Jens Arnold, Bert Brys, Laura Vartia, *Tax and Economic Growth*, Economic Department Working Paper No. 620, OECD, стр. 15.

Усклађивање националних пореских система односно пореска хармонизација може бити у интересу реализације заједничког (јединственог) тржишта, једне овакве регионалне економске интеграције, пре свега, у смислу олакшавања међуграничних трансакција и смањења трошкова опорезивања. Али, у суштини, овај порески процес означава добровољно лишавање држава чланица дела фискалног суверенитета на њиховим територијама. Очигледно је да је било лакше постићи консензус у погледу међусобног уједначавања пореза на потрошњу, у значајној мери, за разлику од опорезивања капитала.

Са фискалног становишта посматрано, може се рећи да постоје два пута ка економској интеграцији.³ Један је пореска хармонизација односно постепено уклањање разлика у националним пореским структурама и елементима, ради лакшег и бржег увећавања капитала у међународним финансијским токовима. Други пут може да води истом резултату али спорије кроз тзв. тиху хармонизацију односно међусобан утицај пореских политика суседних држава путем ефекта угледања.⁴ Пореска конкуренција, као израз националне пореске суверености, треба да определи сопствене пореске приоритете и обезбеди довољно средстава за јавну потрошњу. Овај процес, дугорочно посматрано, доводи до спонтаног усклађивања пореских система, јер саме државе налазе свој интерес у узајамном усклађивању пореских облика, без правног или политичког наметања.

Неспорно је да су порези један од инструмената за постизање конкурентности одређене земље у међународним економско-финансијским односима. У залагањима за слободну тржишну утакмицу у смислу стварања универзалног „*level playing field*“ за све учеснике, у значајној мери интегрисаним националним тржиштима, пореске различитости се сагледавају као препреке таквој глобалној политици.

За слабије развијене државе са недовољном домаћом акумулацијом и јефтиним ресурсима, управо пружање преференцијалног пореског режима, може бити главно средство економске политике у привлачењу страних инвестиција. Шта је штетно у „штетној“ пореској конкуренцији, ако ОЕЦД генерално промовише конкуренцију и тржишни развој, и за кога? Да ли то значи да слаби неолибералистички концепт вођења савремених економских политика? Ограничавање самосталног вођења пореских политика намеће се у име заштите наднационалних економских интереса, као што је то случај у ЕУ, чему служи и разликовање „фер“ и

3 Видети шире: John Kay, *Taxation Policy and Economic Integration, Taxation in the United States and Europe: Theory and Practice*, Anthonie Knoester (ed.), New York, St. Martin's Press, стр. 156.

4 Hannes Winner, „Has Tax Competition Emerged in OECD Countries? Evidence from Panel Data“, *International Tax and Public Finance*, бр. 12/2005, стр. 668.

„нефер“ пореске конкуренције. Међутим, свесно се пренебрегава чињеница да би изједначавање пореских стопа између централних и периферних делова ЕУ било неефикасно јер ови региони имају различите економске структуре.

ОЕЦД је објављивањем Извештаја о штетној пореској пракси 1998. године⁵ започео „хајку“ против земаља са повољнијим пореским режимима. Ова активност је нарочито била усмерена против тзв. пореских уточишта, која су углавном мале државе. Ради се, у суштини, о конфликту интереса земаља извозница и земаља увозница капитала на подручју опорезивања, односно сукобу права на опорезивање између земаља резидентства и земаља извора прихода. Иронија ове акције ОЕЦД се огледа у томе што су офшор државе под протекторатом најразвијенијих земаља⁶ и што њихов фиктивни суверенитет прикрива финансијски криминал, који се преко њих одвија.⁷ С обзиром да им тешко успева да непосредно ограниче фискални суверенитет националних држава онда прибегавају подстицању међусобне пореске сарадње кроз механизам размене пореских информација о приходима инвеститора у земљама извора.

Европски модел спречавања штетне пореске конкуренције осмишљен је као један од елемената „пореског пакета“ у виду Закона о обављању пословања (*Code of Conduct on Business Taxation*).⁸ У суштини, овај документ је по својој природи пре политички споразум између држава чланица а не правно обавезујући инструмент. Законом се препоручује државама да отклоне штетне пореске мере у националним пореским законодавствима и да се уздрже од увођења таквих мера које би могле неповољно да делују на тржишну конкуренцију на простору Уније.

Кодекс понашања за пословно опорезивање је усмерен на оне пореске мере које стварају или би могле стварати значајну неравнотеру

5 Видети: *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, OECD, 1998.

6 Погледати: *Overview of the OECD's Work on International Tax Evasion* (A note by the OECD Secretariat), 23 October 2008, стр. 11.

7 Како се наводи у литератури, упркос значајним токовима страних директних инвестиција у пореске оазе, приход од пореза на добит у САД, Великој Британији и другим земљама извозницама капитала није се смањивао, већ се стварно повећао, тако да изражене стрепње у погледу штетних ефеката пореских уточишта могу бити прилично претеране. Наведено према: Dhammika Dharmapala, „What problems and opportunities are created by tax havens?“, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 24, Number 4, 2008, стр. 662.

8 Порески пакет за спречавање штетне пореске конкуренције (A package to tackle harmful tax competition in the European Union, COM (97) 564 final) садржи три елемента: Директиву о опорезивању камата и ауторских накнада, Директиву о опорезивању прихода од штедне и Кодекс о обављању пословања.

локацију пословних активности унутар ЕУ. Под пореским мерама подразумевају се било који закони, правилници или чак административне процедуре које изазивају поремећаје у конкурентности привреда. Исто тако, под пословном активношћу сматрају се и све активности које се обављају унутар групе компанија. У суштини, његов примарни циљ јесте ограничење пореске конкуренције у форми пореских погодности за високо мобилне инвестиционе активности, укључујући стране директне инвестиције.⁹

Кодекс, у свом параграфу А, тачно дефинише све пореске мере које својим деловањем стварају ефективно нижи ниво опорезивања, укључујући и неопорезивање, као и све оне нивое опорезивања коришћене у земљама чланицама ЕУ које се сматрају штетним за конкурентност привреде. Подручја која би приликом увођења пореских мера требало узети у обзир су (*Code of Conduct Group*, 2000):

- да ли су разне пореске мере (олакшице) усмерене само нерезидентима или се односе на трансакције произашле из пословања резидената са иностраним пословним субјектима;
- да ли пореске олакшице стварају „одбрамбени прстен“ око домаћег тржишта и на тај начин штите домаћу пореску основицу како би што више јавних прихода насталих опорезивањем остало у земљи;
- да ли су уведене пореске олакшице иако не постоји економска активност која би оправдала такве предузете мере и да ли је битна присутност економске активности у случају увођења таквих мера;
- да ли порески третман добитка (профита) унутар мултинационалних компанија одступа од начела и правила утврђених унутар ОЕЦД;
- да ли су предузете пореске мере и олакшице транспаренте и да ли се оне спроводе на транспарентан начин на административној основи.

Тренд пореске хармонизације намеће се као неопходан услов који треба да олакша слободан проток робе, капитала, услуга и људи у прекограничним тржишним трансакцијама у ЕУ. Овим процесом пореске стопе се могу лимитирати на нивоима који се опредељују према потребама крупног капитала. Можемо се запитати коме онда смета пореска конкуренција односно снижавање стопе пореза на профит и капитал?¹⁰ Логич-

9 George R. Zodrow, „Tax Competition and Tax Coordination in the European Union“, *International Tax and Public Finance*, бр. 10/2003, стр. 651.

10 Један од аргумената који се наводи против пореске конкуренције, наиме, да се тиме умањују порески приходи није оправдан будући да државе све више почињу да се

но би било у духу тржишне конкуренције да крупном капиталу одговара такав повољан порески тренд. Како објаснити такву појаву? Сигурно би то захтевало сложену политичко-економску анализу. Намеће нам се закључак да су савремена тржишта у великој мери монополизирана и да ту можда треба тражити одговоре на постављена питања. За сада се управљачи ЕУ задовољавају постизањем сагласности у погледу допуштања европским компанијама да употребе јединствену, консолидовану пореску основицу за обрачун пореза на добит остварену на подручју ЕУ.¹¹

III Утицај процеса пореске конкуренције *versus* пореске хармонизације на пореско планирање привредних субјеката

Значајан елеменат пословног планирања компанија усмерен је на предвиђање најповољнијих пореских опција са циљем уштеде пореза.¹² Планирање пореских обавеза у времену захтева израду пореске стратегије¹³ која ће се базирати на сагледавању могућих пореских ефеката предузетих пословних активности које пружа коришћење преференцијалних мера, не само у националном већ све више и у пореским системима држава економских партнера. У данашњим отвореним економијама корпорације постају посебно осетљиве на ниво пореских терета који налазе у земљама инвестирања (појава двоструког опорезивања, ако не постоји билатерални уговор о његовом избегавању, повећани трошкови опорезивања, и др.). Транснационалне корпорације успевају да избегну плаћање пореза на капитал у резидентним државама, проналазећи пореске погодности у земљама извора, постајући на тај начин виртуелни порески обвезници насупрот стварним обвезницима (малим и средњим компанијама) које подносе све тежи део пореских терета.¹⁴ Оне у ствари користе тзв. агресивно пореско планирање које је усмерено на стицање пореских уштеда остајући притом формално у границама пореских закона за разлику од њиховог очигледног кршења.

ослањају на опорезивање потрошње. Такав тренд учавамо и на примеру Немачке која је најновије снижење стопе пореза на добит компензовала повећањем стопе пореза на додатну вредност од 16% на 19%.

11 Гордана Илић-Попов, *Пореско право Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2004, стр. 125.

12 Више о томе: Милева Анђелковић, „Корпоративно управљање и опорезивање“, *Право и привреда*, 5–8/2008, стр. 982–991.

13 Погледати веома исцрпно објашњено коришћење различитих шема у циљу остварења пореских уштеда: John E. Karayan, Charles W. Swenson, Joseph W. Neff, *Strategic corporate tax planning*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey, 2002.

14 Видети: Улрих Бек, *Виртуелни порески обвезници, Глобализација – мит или стварност*, приредио Владимир Вулетић, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2003, стр. 135.

Уколико се путем процеса координације пореских система тежи изједначавању пореских структура и степена пореског оптерећења, јасно је да се такав циљ може остваривати на нивоу који ће одговарати економски јаким државама и мултинационалним компанијама. Наметање међународних пореских стандарда и правила може водити утврђивању пореских стопа на вишем нивоу од оптимално пожељног, а на штету слабије развијених држава, будући да неће моћи да креирају повољнији порески амбијент, због ових ограничења. То даље намеће потребу преиспитивања неких досадашњих принципа опорезивања. Принцип неограничене пореске обавезе на коме почивају савремени порески системи до сада се показао само као идеал коме су тежиле пореске администрације развијених земаља, јер се базира на лојалном понашању пореских обвезника односно фирми које већим делом послују у иностранству. Напредовање процеса пореске координације зависиће од спремности држава да се у потпуности одрекну националног пореског суверенитета у замену за оно што им се великодушно нуди: шире тржиште без икаквих препрека уз могућност несметаног кретања производних фактора, пре свега капитала, уз примену савремене информационо-комуникацијске технологије. Само се једна важна чињеница прећуткује, наиме, да ће потенцијално ове економске погодности бити доступне углавном моћним мултинационалним компанијама, а да ће се државе лишити могућности да самостално воде макроекономску стабилизациону политику.

У таквим околностима оправдано је поставити питање да ли процеси пореске конкуренције и пореске хармонизације отежавају или олакшавају корпоративно пореско планирање? Мултинационалне компаније траже најповољније прилике за инвестирање широм света, у потрази за што већим профитима, присиљавајући на тај начин државе да се међусобно такмиче у циљу привлачења страног капитала. У тој пореској утакмици налазе се не само тзв. пореска уточишта него и индустријски развијене државе са повољнијим пореским режимима за поједине облике улагања или поједине категорије привредних друштава (нпр. холдинг структуре, осигуравајућа друштва, координациони центри и др.). Међутим, треба имати у виду да на рационално одлучивање о локацији инвестирања могу утицати и антиевазивне законодавне мере у виду прописа о трансферним ценама, правила о утањеној капитализацији, режима о контролисаним страним корпорацијама (CFC законодавство),¹⁵ предвиђене националним пореским системима.

Успешност међународног пореског планирања зависиће и од напретка у развоју сарадње националних пореских администрација којом се, на посредан начин, настоји да сузбије „нелојална“ пореска конку-

15 Rachel Griffith, Alexander Klemm, *What has been the Tax Competition Experience of the Last 20 Years?*, IFS, WP04/05, стр. 23.

ренција, од стране ОЕЦД и ЕУ. У пројектима које реализују ове институције¹⁶ више се наглашава важност транспарентности у спровођењу пореских закона и ефикасна размена информација о пореским обвезницима између земаља са развијеним прекограничним трансакцијама него смањење номиналних пореских стопа.¹⁷ Ове иницијативе се са извесним успехом реализују у оквиру земаља чланица ЕУ од 2005. године прихватањем аутоматске размене информација о плаћеним каматама нерезидентним лицима, уз изузимање Белгије, Луксембурга и Аустрије које се противе сваком покушају европских политичких кругова да опорезују и ставе под контролу кретање капитала. Упорно се врши притисак на европска пореска уточишта да прихвате овај вид пореске сарадње, само остаје нејасно како разрешити конфликт између одредаба система за размену информација и закона појединачних земаља, као што су закони о банкарској тајни и закони о заштити података о личности. Иако државе не могу у потпуности реализовати принцип неограничене пореске обавезе без добијања приступа страним информацијама, размена пореских података између националних пореских администрација рађа озбиљна питања о финансијској приватности и нарушавању националног суверенитета.

Шта очекује наше компаније ако имамо у виду њихово пословање на европском тржишту, а у светлости могућег прикључивања Европској унији? Посматрајући са фискалног становишта, уочавамо да је пореско оптерећење у овим земљама, у просеку посматрано, знатно више него у нашем пореском систему. Србија има једну од најнижих стопа пореза на добит у региону а ако узмемо у обзир законом предвиђене пореске подстицаје, ефективна стопа је сигурно најнижа у Европи.¹⁸ Једна чињеница је сигурна, наиме, да ће нам званичници Европске уније замерити тако ниску пореску стопу. У извештају о напретку Србије за 2008. годину¹⁹ који је Комисија ЕУ упутила Савету и Парламенту ЕУ, даје се оцена да ново пословно опорезивање засновано на принципима Кодекса понашања тек треба да буде усвојено. У том смислу, препоручује се и

16 OECD's project on harmful tax competition; OECD Model Treaty on Information Exchange; A Package to tackle harmful tax competition in the European Union.

17 Howell H. Zee, „Свјетски трендови у порезној политици: економска перспектива“ (превод), *Финансијска теорија и пракса*, бр. 29(2)/2005, стр. 233.

18 У литератури наилазимо на мишљење да се наш систем пореза на добит не може оценити као „најконкурентнији“ у окружењу имајући у виду само ниску законску стопу и широку лепезу пореских подстицаја, већ да на такву оцену утичу и други критеријуми. Видети о томе: Божидар Раичевић, Јелена Ненадић, „Пореска конкуренција, општи осврт“, *Економски анали*, бр. 162, Економски факултет, Београд, стр. 62.

19 Видети: Радни документ Комисије, Извештај о напретку Србије за 2008. годину, Комисија европских заједница, Брисел, 5.11.2008, SEC/2008/2698 final, стр. 40.

очекује да Србија усклади своје пореско законодавство са Кодексом понашања за пословно опорезивање. Последњим проширењем ЕУ уочава се да већина „нових“ земаља чланица има ниже стопе пореза на добит него „старе“ земље чланице, што подстиче пореску конкуренцију. Придружене земље чланице ЕУ подржавају процесе пореске конкуренције јер тиме стварају привлачну фискалну климу за улагања мултинационалних компанија из страних земаља чланица као нужан предуслов за привредне структуралне реформе.²⁰ На такав изазов одговориле су и неке развијене европске државе снижавајући стопе пореза на добит. Велика Британија је смањила стопу пореза на добит од 30% на 28% за фискалну годину 2008, Немачка је снизила законску стопу на федералном нивоу са 25% на 15%, а Италија је предвидела пад стопе од 33% на 27,5% за ову 2009. годину.²¹

IV Закључна разматрања

Савремено корпоративно планирање одвија се у контексту супротстављености два општа тренда у модерним пореским системима. Пореска хармонизација нуди уједначеније пореске услове између различитих пореских јурисдикција, док пореска конкуренција омогућава избор између повољнијих пореских алтернатива. У таквим пореским оквирима кретаће се и корпоративно пореско планирање са циљем оптимизирања пореских обавеза. Јасно је да усаглашени порески системи не остављају простора за оптимално пореско планирање. Насупрот томе, пореска конкуренција пружа изгледе за ефикасном алокацијом средстава у зависности од фискалних погодности које нуде одређене државе. Занемарићемо при том токове шпекулативног капитала који у великој мери „злоупотребљава“ пружање повољнијих пореских режима. Можемо закључити да пореска хармонизација ограничава, а да пореска конкуренција олакшава и подстиче креирање стратегија пореског планирања, уз реализацију што веће добити и задржавање економске позиције на тржишту.

20 Јуре Шимовић, Хрвоје Шимовић, *Фискални систем и фискална политика Еуропске уније*, Правни факултет, Загреб, 2006, стр. 233.

21 Simon Loretz, „Corporate taxation in the OECD in a wider context“, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 24, Number 4, 2008, стр. 639.

Mileva ANĐELKOVIĆ, Ph.D

Associate Professor at the Faculty of Law, University of Niš

CORPORATE TAX PLANNING IN THE CONTEMPORARY EURO-INTEGRATION CIRCUMSTANCES (GENERAL OVERVIEW)

Summary

In this paper, the author considers the prospects of corporate tax planning in the light of the contemporary taxation trends. In that context, the author does not consider the standard mechanisms of international tax planning but only the current circumstances in which tax planning is taking place today. The advantages of using more preferential taxation regimes are, to the largest extent, available to the multinational companies, i.e. the owners of large businesses and capital, who are the ones who actually encourage tax competition. On the other hand, their resident states do not accept such tax planning activities, requesting a more extensive mutual coordination and harmonization of national tax systems. Today, the issue of the greatest concerns both for the investors and for the creators of the national tax policies is the question of tax harmonization versus tax competition.

Key words: tax planning, tax harmonization, tax competition.