

*Марко Димитријевић, асистент
Правни факултет Универзитета у Нишу*

ПОРЕСКЕ ОЛАКШИЦЕ КОД ПОРЕЗА НА ДОБИТ ПРАВНИХ ЛИЦА¹

Апстракт: Предмет анализе у овом реду јесте улога пореских олакшица код пореза на добит правних лица у привлачењу иностраних инвестиција. У том смисли се најпре разматрају врсте постојећих олакшица у српском и упоредном пореском праву кроз анализу њихове ефикасности. Потом се разматрају чиниоци који у међународним економским токовима условљавају њихове измене, са посебним акцентом на процес пореске конкуренције и пореске хармонизације ради успостављања „баланси“ између потребе за привлачењем иностраног капитала, са једне стране, и заштите домаћих привредника и животне средине, са друге стране.

Кључне речи: пореске олакшице, порез на добит правних лица, пореска конкуренција, пореска хармонизација, фискална консолидација, економска ефикасност.

¹ Рад представља резултат истраживања на пројекту „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору” бр.179046, које финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

Увод

Услед тога што аутаркични привредни системи представљају реликт прошлости, свака држава има интерес да решењима у фискалној политици привуче стране инвеститоре и њихов капитал. Управо због кључне улоге пореских подстицаја у привлачењу иностраног капитала, анализираћемо најзначајније пореске подстицаје у систему пореза на добит. Пореска ослобођења су превасходно мотивисана стимулацијом привредног раста, развојем малих предузећа, ширењем концесионих улагања, запошљавањем радника и побољшањем еколошке ситуације. Основни *ratio* пореских подстицаја огледа се у повећавању укупног обима привредне активности. Претпоставке за постизање оваквог ефекта по основу пореских подстицаја су: да је законска стопа релативно висока, па је последично уштеда по основу олакшице знатна, као и да атрактивност пореског система представља једну од кључних важности инвестиционог амбијента.²

1. Класификација пореских олакшица

Порески подстицаји могу се дати у виду пореских ослобођења, пореских кредита и подстицаја код улагања, с тим што се посебни подстицаји дају по основу отклањања двоструког опорезивања добити, коју резиденти остваре ван подручја Србије. Пореска ослобођења (*tax holiday*) дефинишу се као потпуно ослобађање од пореске обавезе у одређеном временском интервалу.³ У развијеним земљама овај облик пореских подстицаја највише привлачи пореске обвезнике, како домаће, тако и стране резиденте. Моделирање је условљено дужином временског периода за који се одобрава, почетком важења пореског ослобођења (*terminus a quo*), као и односом самог пореског ослобођења у вези са пореском амортизацијом и преношењем губитака.⁴ Пореско ослобођење може бити одобрено у виду потпуног ослобођења од плаћања пореске обавезе, у виду редуциране пореске стопе по којој се обрачунава порез

2 С. Ранђеловић, *Унапређење перформанси пореског система Србије кроз реформу пореза на добит, Пореска политика у Србији, Поглед унапред*, USAID, Фонд за развој економске науке, 2010., стр. 86.

3 *International Tax Glossary*, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, 1992., p.192.

4 A. Easson, *Tax incentives for Foreign Direct Investments*, World Bank Institute, Washington D.C., 2003. pp. 370-371. Почетак трајања пореског ослобођења обично се везује за дан инкорпорирања или дан којим почиње производња или друга делатност правног лица, тј. дан на који предузеће почиње са остваривањем првих прихода, односно дан остваривања профита.

или може представљати комбинацију оба (нпр. ослобођење од плаћања пореза на период од две године, након чега се порез обрачунава по блажој пореској стопи од референтне у периоду од три године).⁵ Према српском *Закону о порезу на добит правних лица*, ослобођење од плаћања пореске обавезе на период од десет година има порески обвезник који лично или преко другог лица уложи у основна средства, у регистрованој делатности више од 800.000 милиона динара, под условом да запосли најмање 100 лица на неодређено време.⁶

У овим законским одредбама можемо приметити очигледну намеру законодавца да подстакне улагање капитала у одређена подручја и да подстакне запошљавање, али морамо се запитати колико су ови подстицаји заиста у служби поменутих функција? У земљи у којој предузећа не остварују никакву или скромну добит, домашај овог ослобођења је врло дискутабилан. Не можемо тврдити да се пореским ослобођењима (празницима) помаже новоснованим фирмама, када оне у првим годинама пословања ионако не остварују значајну добит, па се поставља питање оправданости њиховог постојања. Са друге стране, стручњаци упозоравају да порески празници урушавају пореску основицу и подстичу само краткорочна улагања.⁷

5 A. Easson, E. M. Zolt, op. cit., p. 19.

6 *Закон о порезу на добит правних лица*, Службени гласник РС, бр. 25/01, 80/02, 43/03, 80/04, 18/10, 101/11., чл.50а. Поред овог великог пореског ослобођења, законом је предвиђено и мало ослобођење у трајању од *пет година*, за обвезника који обавља делатност на недовољно развијеном подручју, под условом да порески обвезник лично или преко другог у основна средства уложио више од 8.000.000. динара и да запосли најмање пет лица на неодређено, која на том подручју имају пребивалиште. Занимљиво је да пре садашњих измена закона, подручје од нарочитог државног интереса није било дефинисано, чиме се отежавала фактичка примена овог ослобођења. У време када српски закон то подручје није дефинисао, хрватски Закон о порезу на промет ову олакшицу предвиђа за брдско-планинска подручја, подручја од посебног државног интереса и град Вуковар. Види: Г. Кордић, *Порезни систем Републике Хрватске*, Економски факултет, Ријека, 2011., стр. 47-50. Такође, од плаћања пореза, у Србији су ослобођене и недобитне организације, ако остваре вишак прихода на расходима до 400.000 динара уз испуњење услова: да не расподељују вишак добити оснивачима, директорима, запосленима или са њима повезаним лицима, да лична примања која исплаћују запосленима и поменутих субјектима не прелазе двоструки износ просека за делатност у којој је организација сврстана, као и да не расподељују своју имовину. *Закон о порезу на добит правних лица*, чл. 50в и чл. 50г.

7 “Урушавање“ основице обухвата не само приходе које је фискус изгубио одобравањем самог подстицаја, већ треба узети у обзир чињеницу да је изузети обвезник (предузеће) често део веће групе предузећа која скупно нису ослобођена пореске обавезе (дешава се да се дохотак сели из члана холдинга, тј. успешног опорезованог предузећа у неопорезиву делатност путем система трансферних цена). М.

Порески обвезници у Србији превише слободно схватају ову олакшицу, сматрајући да једном када је добију више немају било каквих формалних обавеза за време њеног важења, што може бити врло штетно по интерес фискаса. Закон је, такође, предвидео да ће обвезник изгубити право на ослобођење уколико смањи број додатно запослених радника испод 100 или уколико пре истека периода ослобођења престане са пословањем.⁸ Наиме, дужност подношења информација пореској администрацији о оствареном профиту и даље мора постојати. Административни трошкови за остваривање ове погодности у виду повраћаја већ плаћеног пореза нису високи, али порески обвезници и даље морају сами поднети захтев за повраћај средстава (*ex privato*), јер се повраћај не одобрава по аутоматизму (*ex officio*).⁹ Уколико са поменутих пореским подстицајима повежемо и пореску стопу, која је једна од најнижих у региону и износи свега 10 процената¹⁰, поставља се питање зашто нема више страних инвестиција у Србији? Свакако да без обзира на привлачну структуру домаћег корпоративног пореза, главни фактор за улагање представља политичка (не)стабилност у земљи. Поред овог фактора у обзир треба узети и ефикасност правног поретка, који има велики значај за стране резиденте, у смислу заштите њихових права и интереса на домаћој територији.¹¹ Ипак, креатори пореске политике

Kessner-Škreb, *Порезни потицаји, Појмовник јавних финансија, Финансијска теорија и пракса*, вол 25(4), 2001., стр. 636-665. *Трансферне цене* представљају инструмент за вршење евазије у међународним оквирима, и као такве оне су велики изазов за пореску администрацију. Трансферна цена је цена коју привредни друштво наплаћује за добра и услуге друштву-кћери или другом са њим повезаним правним лицем. Како је реч о ценама које нису уговорене на слободном тржишту, оне могу у великој мери одступати од цена које би се формирале да није реч о трансакцијама између повезаних лица. К. Отт, *Порезни лексикон с вишејезичним рјечником*, Институт за јавне финансије, Загреб, 1999.

8 Такође, уколико престане да користи или отуђи основна средства у које је узвршено улагање, а у нова основна средства не уложи барем једнак износ тржишној цени отуђених средстава. *Закон о порезу на добит правних лица*, чл. 50.в и чл. 50. г. У Федерацији БиХ, закон је предвидео пореску олакшицу за новоосноване фирме, али уз ограничење за прву годину пословања 100%, за другу 70% и за трећу 30%, а за инвестиције у сопствену делатност пореску олакшицу лимитира до 75%. Види: *Закон о порезу на добит привредних друштава*, Службене новине, ФБиХ, бр. 97/07, 14/08, 39/09.

9 А. Easson, E. M. Zolt, *op. cit.*, p. 20.

10 У Аустрији је стопа 25%, Мађарској 16%, Словенији 23%, Хрватској 20%, Италији 35%. *Taxation Trends in the European Union*, European Commission, Luxembourg, 2007.

11 Превасходно мислимо на транспарентност, сигурност и одређеност пореских закона, јер данас постоји реална и логична потреба за заштитом права пореских

морају водити рачуна о томе да се ови подстицаји могу злоупотребити у сврхе које законодавац није имао на уму. У многим студијама се истиче како, за разлику од земаља чланица ОЕЦД-а које иностране инвестиције привлаче ефикасним финансијским подстицајима (који нуде већу административну флексибилност од пореских подстицаја), земље које нису чланице подстицаје масовно користе, иако је најбољи начин за привлачење капитала сигуран и ефикасан правни поредак.¹² Не треба заборавити да ови подстицаји имају своје опортунитетне трошкове који се могу генерисати у три основне групе: *трошкове изгубљених прихода* (због одлуке државе о умањењу пореске обавезе), *трошкове алокације ресурса* (јер подстицаји стварају дисторзије у погледу избора инвеститора између сектора и активности, уместо да исправљају те недостатке), *трошкове имплементације самих издатака* (који се повећавају са сложенешћу пореског система у земљи и схватањем пореских обвезника о њиховој неправичности, јер су доступни само неким пореским обвезницима) и трошкове који настају због недовољне

обвезника и кодификацијом пореских закона, како би они у сваком тренутку могли да предвиде последице својих одлука. У Србији права пореских обвезника нису заштићена на адекватном нивоу, што доказује и непостојање удружења пореских обвезника, омбудсмана који би се бавио њиховом заштитом, као и одсуства повеља којима би се штитили њихови интереси по угледу на оне који постоје у развијеним земљама. Ипак, када говоримо о транспарентности пореских прописа, морамо узети у обзир да су порески закони јако сложени и да се захтев за одређеношћу и јасноћом правних прописа (*lex certa*) на терену пореског права релативизира. За већину обичних грађана порески прописи су недовољно јасни, па је за упознавање правнопореских норми неопходно ангажовати стручњаке (*пореске саветнике*). Заштиту права пореских обвезника је могуће остварити путем *правних механизма заштите* (мисли се на управну заштиту, управно-судску заштиту и уставно судску-заштиту) и *ванправним механизмима заштите* (која се реализује преко омбудсмана, браниоца тј. адвоката пореских обвезника и јавног мњења). Више о томе: М. Димитријевић, *Правни положај пореских обвезника*, Студентски културни центар, Ниш, 2012., стр. 95-112.

12 Генерално, најбољи начин да се превазиђу недостаци пореских подстицаја којим су се привлачиле иностране инвестиције, јесте да се снизи стопа корпоративног пореза, уз истовремено ширење пореске основице, што би користило и постојећем и новом капиталу, чиме би се избегло штетно пореско планирање. S. Clark, A. Cabeiro, A. Bohmer, *Tax Incentives for Investment-A Global Perspective: Experience in MENA and non MENA Countries*, OECD, 2007., p.18. Такође, неки теоретичари истичу да ниска пореска стопа, схваћена у ширем смислу, представља насигурнији и најделотворнији порески подстицај од свих осталих. Тако је Немачка снизила своју пореску стопу са почетних 40 % на јединствену стопу од 25%, уз истовремено проширивање пореске основице и поштравање критеријума за убрзану амортизацију, чиме је порески систем постао транспарентнији. OECD, *Revenue Statics, 1965-1999., 2000.*, p.5-6.

транспарентности (јер су подстицаји најчешће резултат дискреционих мера владе, а не деловања аутоматских стабилизатора).¹³

Пореске кредите и одредбе о *убрзаној амортизацији*, које српски Закон о порезу на добит правних лица предвиђа могли бисмо обухватити генусним појмом олакшица датим по основу улагања. Умањење основице по основу улагања омогућава предузећу да одузме одређени проценат вредности инвестиције од износа опорезиве добити у години када се инвестиција реализује, док одбитак од пореза на бази улагања јесте сличан олакшици, али се овде ради о томе да се одређени део инвестиције одузима од износа утврђене обавезе пореза на добит, а не од опорезиве добити, односно пореске основице.¹⁴ Реч је о *пореском инвестиционом кредиту*. Порески инвестициони кредит може бити укупни (*flat*) или додатни (*incremental*). У првом случају се од пореске обавезе одбија фиксни проценат укупне вредности инвестиције, док је додатни порески кредит фиксни проценат одређеног дела вредности инвестиције у посматраној години, који је изнад вредности инвестицијске основице која служи као помични просек нпр. просечна вредност инвестиција пореског обвезника у претходне три године.¹⁵ Закон је предвидео да се обвезнику који оствари добит у новооснованој јединици у недовољно развијеном подручју умањује порез на добит у трајању од две године сразмерно учешћу оствареном у добити, под условом одвојеног евидентирања такве јединице. Такође, обвезнику који изврши улагање у основна средства у сопственој делатности признаје се право на *порески кредит* у износу од 20 процената од извршеног улагања, с тим што кредит не може бити већи од 50 процената обрачунаог пореза у години у којој је узвршено улагање; односно право на порески кредит у износу од 40

13 Дискреционе мере подстичу и феномен расипања ресурса „рент сеекинг бежавиор“, те је за економије у развоју од изузетног значаја да реформом правног система, адекватном инфраструктуром и јачањем стандарда у области радног законодавства и еколошког права, привуку иностране инвестиције. Поменуте реформе коштају мање него систем пореских подстицаја. Више о томе: S. Clark, A. Cabeiro, A. Bohmer, op.cit., pp. 6-7.

14 За разлику од пореских празника ови подстицају имају низ предности, јер се могу боље усмерити на тачно одређене инвестиције, а њихови трошкови су транспарентнији и лакше се контролишу. То се практично постиже тиме што се износ жељеног подстицаја за одређено предузеће депонира на посебан порески рачун, а порез на добит плаћа се управо са тог рачуна. Због овакве методологије у сваком тренутку могуће је утврдити колики износ из буџета је потрошен на креирање подстицаја. Наравно, ни ови подстицаји нису ослобођени недостатака пореских празника, јер такође привлаче краткорочне инвестиције и подложни су злоупотреби. M. Kessner-Škreb, ibid.

15 X. Блажић, *Успоредни порезни системи-опорезивање дохотка и добити*, Економски факултет, Ријека, 2006., стр. 183.

процената извршеног улагања у основна средства, с тим што не може прећи износ од 70 процената обрачунатог пореза. Порески обвезник има право да пренесе део неискоришћеног пореског кредита на рачун пореза из будућих обрачунских периода, али на период не дужи од 10 година.¹⁶ Свакако, у служби стимулација развоја нових технологија су и одредбе о убрзаној амортизацији, по којима обвезник стиче право на отпис основних средстава по стопама, које могу бити више до 25 процената од прописаних.¹⁷

Убрзана амортизација се користи за средства која служе спречавању загађења вода, ваздуха и земљишта, ублажавања буке, уштеде енергије, пошумљавање, прикупљање и одлагање отпада као индустријских сировина, али и за школовање и обуку кадрова. Висина подстицаја *убрзане амортизације* зависи од величине инвестиција и састоји се у томе да се пореска олакшица добија у ранијем временском периоду него у случају када се примењују редовне амортизационе стопе.¹⁸ Примећујемо да се ова пореска олакшица налази у функцији

16 *Закон о порезу на добит правних лица*, Службени гласник РС, бр. чл. 47. и чл. 48. Да би се спечиле злоупотребе поменутих подстицаја, законом је предвиђен механизам заштите, који се састоји у томе да се основним средствима не могу сматрати путнички аутомобили, осим уграђених возила за такси превоз, рент-а-цар, возила за обуку возача и слично, као и намештај, алат и инвентар са калкулативним отписом изузев уметничких дела ликовне и примењене уметности и друго.

17 *Закон о порезу на добит правних лица*, чл. 41. Овде се заправо ради о пролонгирању пореске обавезе, а поред убрзане амортизације, у теорији се помиње и *метод иницијалног одобравања* (обвезнику се у првој години одбија 100 процената у вредности улагања), *метод превремене амортизације* (омогућава се обвезнику да по властитом избору спроведе отпис основног средства у било којој години, осим у првој години по извршеној набавци) и *метод слободне амортизације* (где обвезник по сопственом нахођењу врши отпис средстава). Трошак убрзане амортизације није значајан, али се у циљу заштите права пореских обвезника сматра да треба допустити избор између поменутих модалитета, јер обавезна убрзана амортизација може додатно повећати терет пореске обавезе. Види: Д. Поповић, *Пореско право*, Правни факултет, Београд, 2011., стр. 193-194. У Федерацији БиХ, закон допушта коришћење амортизационих стопа, које могу бити и до 50% више од прописаних. *Закон о порезу на добит привредних друштава*, Службене новине, ФБИХ, бр. 97/07, 14/08 и 39/09.

18 Она је стандардизована у међународним рачуноводственим оквирима, иако се примена разликује од земље до земље, углавном у примени метода обрачуна, с тим што се метод једнократног отписа у првој години пословања ретко користи. Д. Поповић, Г. Илић-Попов, *Економија опорезивања и пореско право*, Правни факултет Универзитета у Београду и Економски институт Београд, 1995., стр. 329-330. Кључ убрзане амортизације јесте управо убрзање, будући да не постоји нето номинално повећање одбитака током времена. За фирме без опорезивог добитка, ова олакшица је од малог значаја. Тај проблем би се могао решити прилагођавањем правила опорезивања да буду симетричнија или прилагођавањем пореских олакшица за инвестиције. Управо то

еколошких пореза, којих у Србији у правом значењу те речи и нема, али остаје питање да ли су ове одредбе саме по себи довољне да допринесу заштити животне средине. Доведено у везу са подстицајима на име привлачења иностраних инвестиција, поставља се питање да ли у одсуству строгих еколошких стандарда оне заиста могу да остваре интенцију законодавца? Нажалост, један од разлога зашто иностране компаније отварају своје филијале и селе погоне, налази се у чињеници да еколошке накнаде, које у домаћем праву врше функцију еколошких пореза, није могуће наплатити принудним путем. Њихова висина није постављена на нивоу који би изазвао промену у понашању пореских обвезника. Зато је неопходно успоставити *trade-off* између потребе за привлачењем инвестиција и заштите природе, јер су природна добра необновљиви ресурси, које треба оставити будућим покољенима. Опет, одсуство правих еколошких пореза, као ниска пореска стопа пореза на добит правних лица доприноси лошем угледу домаћег пореског система. Последице лошег пореског угледа, као земље са епитетом нелојалне пореске конкуренције, се тешко и дуго поправљају.

2. (Не)фикасност пореских олакшица

Мада временски период ослобођења од пореске обавезе (предвиђен пореским инвестиционим кредитом) на изглед делује дуг, са правом се поставља питање да ли је он довољан да подстакне улагање у нове технолошке поступке, јер они захтевају знатно дужи временски период.¹⁹ У овим одредбама, можемо приметити очигледно намеру законодавца да помогне развој недовољно развијених и руралних подручја у земљи, што доприноси оптималнијем остваривању циљева политике регионалног развоја, преваходно смањењу разлика у степену развијености између појединих региона у Србији. У функцији остваривања дугорочних циљева развојне економске политике, налази се и члан 48а Закона о порезу на добит правних лица, јер се њиме предвиђа могућност признавања пореског кредита у износу од 80 процената од извршеног улагања у основна средства за обављање делатности, под условом да је у складу са законом којим се одређује класификација делатности и регистром јединица разврставања, разврстан у неку од следећих делатности: је урађено на примеру лизинга са убрзаном пореском амортизацијом у САД. Више о томе: А. Ј. Aurbach, *Implementation the New Fiscal Policy Activism*, American Economic Review: Papers and Proceeding, 99(2)/2009., pp.543-549. Превод: Марко Клашња за Радногосударство, 3, 2010., стр. 257.

¹⁹ Г. Илић-Попов, *Пореска реформа у функцији економског и социјалног опоравка Србије*, Право и привреда, бр. 1-4/2003., стр. 36.

пољопривреда, рибарство, производња текстилних предива и тканина и друго. Многе од делатности за коју је предвиђена ова пореска олакшица су *conditio sine qua non* производње и пружања јавних добара, тако да је значај пореског инвестиционог кредита неспоран. Иако су могућности злоупотребе пореског инвестиционог кредита мање, не треба испустити из вида чињеницу да он ремети одлуку о избору основних средстава и то на начин да предузећа пре бирају средства краћег века трајања, како би по основу њихове брзе замене остварили услове за нова инвестициона одобравања. Постоји и проблем везан за могуће злоупотребе јер уложена средства могу бити прецењена, како би олакшица била већа, а посебна опасност лежи у томе да уложена средства, након стицања олакшица могу бити изложена продаји).²⁰ Треба напоменути да су порески подстицаји доживели битне трансформације (укидања) у новим земљама чланицама ЕУ у складу са *Кодексом понашања при опорезивању предузећа (Code of Conduct)* и *Правној помоћи у вези са фискалном државном помоћи (Fiscal state aid)*. Данас је подстицај у виду пореског празника у много мањој мери заступљен у старијим државама чланицама него раније.²¹ Иако је економска ситуација поменутих земаља, таква да им порески подстицаји у виду пореских ослобођења више нису потребни, сигурно да се њихова искуства у примени истих морају респектовати од стране мање развијених земаља, барем у смислу адекватног прилагођавања подстицаја (јер се у процесу транзиције они не могу напустити у потпуности, када генеришу значајан прилив иностраног капитала). Зато би требало испоштовати најновије модификације ове олакшице, која се у развијеним земљама одобрава махом за слободне регије и неразвијена подручја.²² Управо ове модификације своје место су нашле у пореским системима Србије, Хрватске, Македоније, БиХ и Румуније. Упоредно правном анализом олакшица можемо приметити да су оне веома сличне. Занимљиво је да у Федерацији Босни и Херцеговини постоји једна, релативно застарела пореска олакшица, које је раније била присутна у пореским системима других транзиционих земаља, а то је *изузеће за реинвестирану добит*. Данас се стало на становиште да је ова олакшица

20 Ј. Ненадић, *Порески подстицаји страним улагањима-могућности и домаћаји*, Право и привреда, бр.5-8/2002., стр.790-792.

21 Х. Блажић, *Успоредни порезни системи-опорезивање дохотка и добити*, Економски факултет у Риједи, 2006., стр. 178-179.

22 Порески празник је био доминантан облик подстицања инвестиција осамдесетих година и почетком деведесетих година прослог века. Иако се у новијем периоду слабо практикује, то никако не значи његово потпуно укидање. Ј. Mintz, *Corporation Tax: A Survey*, Fiscal Studies, Vol.16, No.4, 2006., pp.155-156.

дискриминаторна према другим олакшицама у систему, јер је задржана добит најчешћи извор финансирања, који је, по правилу, јефттинији од дуга или емисије нових деоница, па самим тиме нема потребе за њеним додатним подстицањем.²³ Примећујемо и да су порески подстицаји махом усмерени према страним инвеститорима и да их не треба давати домаћим инвеститорима јер су, по природи ствари, они ионако усмерени на домаће тржиште.

Треба напоменути да је такво опредељење на бази идеје о дискриминацији домаћих улагача, који прибегавају тзв. „повратном путовању“ (*road tripping*), на коме домаћи капитал излази из земље да би се „пресвукао“ у страни и као такав вратио у земљу са статусом страног улагача (што је суптилнији и теже уочив вид злоупотребе подстицаја). Ово свакако није једина мањаквост привлачења страних инвестиција пореским подстицајима. Поред већ поменутог проблема трансферних цена, постоје и други видови злоупотребе. Тако, када инвеститор намерава да прошири своје пословање, може основати нову филијалу, која као нови инвеститор користи пореску олакшицу. Посебан проблем представља и феномен тзв. фирми „Аладинових лампи“, на које се врши пренос средства из постојећих фирми.²⁴ Уколико, за тренутак занемаримо ове недостатке, треба се осврнути на проблем задржавања већ привучених инвеститора. Несигурност, честе измене и претерана поднормираност пореских прописа, недоследност у њиховом тумачењу и примени, велика дискрециона овлашћења пореске администрације, корупција и превисоке казне утичу на обесхрабрење инвеститора у одлуци да се у једној одабраној земљи задрже или да у њу више никада не дођу.²⁵

23 *Tax Policy Assesments and Design in Support of Directive Investments: A Study of Countries in South East Europe*, OECD, Stability Pact, Paris, 2003., pp.197-199.

24 Само је у Македонији и БиХ задржан овакав приступ таргетирања страних инвестиција. Ј. Ненадић, *Инвестициони подстицаји у систему пореза на добит*, Индустија, но.3., 2004., стр.77-78.

25 Гагић, *Порескоправни аспекти улагања -препрека за стране инвестиције*, Право и привреда, бр. 5-8/2002., стр.772-881. У вези са факторима који опредељују избор локације за улагање, нарочито треба обратити пажњу на Европске банке за обнову и развој, у коме се даје преглед основних субјективних критеријума које представници мултинационалних компанија узимају у обзир приликом улагања у некој земљи. На првом месту се налази приступ привлачном домаћем тржишту, па тек након тога јефтина радна снага, подстицајни правни оквир, подстицајни фискални третман, физичка блискост тржишта и друго. EBRD Secreteriat, *How do Foreign Investors Assess the Quality of Labor in Transition Economies?*, Result from Post Survey. Наведено према: Д. Лопандић, *Реализација слободне трговине у југоисточној Европи као елемент подршке страних директних инвестиција у региону и положај СРЈ*, Право и привреда, бр. 5-8/2002., стр.810.

За стране инвеститоре, свакако, најбитнија су обележја корпоративног пореза, мада се у обзир узимају и обележја других пореских облика.²⁶ Још једном морамо истаћи значај вођења неутралне фискалне политике, која насупрот активној политици селективних пореских олакшица и диференцираних пореских стопа, доприноси остваривању „*Парето оптималности (ефикасности)*“ у алокацији ресурса (као алокације ресурса при којој никакво померање чинилаца не може побољшати положај једне групе лица, а да се при том не погорша положај друге групе лица).²⁷ Стављање пореза на добит у функцију инвестиционог усмеравања би зато допринело одузимању снаге тржишног механизма, што би било тешко прихватљиво. Конкретизација и спровођење политике фискалних подстицаја у свету а, пре свега, у ЕУ спроводи се у оквиру индустријске политике. Нов оквир индустријске политике односи се на шире подручје економске политике, обухватајући притом мере и инструменте који треба да помогну подстицању конкурентности у тржишним привредама. Оквир пореских подстицаја обухвата шири контекст фискалне политике. У теорији, они се најчешће класификују на *директне финансијске подстицаје и на индиректне фискалне подстицаје (схваћене у ужем смислу)*. Поред фискалних постоје и нефискални подстицаји у разним формама, као што су дозволе за рад, рестрикције и ограничења трансфера капитала.²⁸ *Директни подстицаји* подразумевају одређене субвенције предузећима у које спадају повлашћени кредити и учешће државе у делу трошкова у инвестиционој фази. За њих држава издваја посебна средства формирањем фондова. *Индиректни подстицаји* који подразумевају фискалне подстицаје у ужем смислу, преваходно се посматрају у виду система пореза на добит.²⁹ Порез на добит предузећа

26 По правилу, порез на доходак грађана и доприноси за социјално осигурање немају велики утицај на одлуке инвеститора. Ипак, у пореском систему Црне Горе, постојале су пореске олакшице за страна лица која раде према *Закону о компанијама*. Према том закону се страном физичко лице које стекне пребивалиште у Црној Гори, ослобађа пореза на капиталну добит коју оствари на територији републике, а његови приходи се опорезују по сниженој стопи од 2%. *Закон о компанијама*, Службени лист РЦГ, бр.23/96. Ипак, сматра се да је домашај оваквих подстицаја скроман, чак и ако се ради о надпросечно високим подстицајима. Ј. Ненадић, *ibid*.

27 Д. Поповић, *Принцип неутралности у пореској реформи у Србији и фискални развој у Европи*, Финансије, бр. 1-2/1992., стр. 5-7.

28 Д. М. Момировић, *Улога пореских подстицаја из пореза на добит у изградњи конкурентности*, Економски хоризонти, 10, 1-2/2008., стр.34-36.

29 Учешће државе у инвестиционој фази спроводи се кроз преквалификацију и обуку радне снаге, као и изградњу инфраструктуре.

је порески облик коме је намењена улога реализатора бројних развојних циљева укупне макроекономске политике.³⁰

3. Фактори који утичу на обликовање пореских олакшица: пореска конкуренција и пореска хармонизација

Када је у питању аргумент нелојалне пореске конкуренције, морамо се још једном вратити на висину пореске стопе у Србији. У многим земљама у пореским системима пореза на добит предузећа, постоје две или више пореских стопа. Тако нпр. у Ирској, на предузећа из појединих делатности примењују се стопе од 20%, 25% или 40%, док се за производна предузећа примењује пропорционална стопа од 10%. И у Хрватској се стопе од 10%, 7% или 3% примењују на предузећа која испуњавају услове у погледу висине улагања или броја отворених радних места, с тим да снижене стопе могу трајати највише десет година.³¹ Мишљења смо да би сличну диференцијацију требало примењивати у Србији јер се, на овај начин, ублажавају ефекти штетних сигналних дејства пореза, а истовремено се омогућава развој одређених привредних делатности. Ипак, шта о угледу пореског система говори чињеница да је номинална стопа пореза на добит у Србији приближно 2,5 пута нижа у односу на просечну пореску стопу пореза на добит у државама чланицама ЕУ?! Чињеница је да што су земље сличније то једна другој представљају потенцијалне супституте за локацију инвестиција и у таквим условима порески подстицаји имају све већу улогу у подстицању конкурентности.³² Стога и пореска конкуренција све више добија на значају. Пореску конкуренцију можемо дефинисати „као један аспект конкуренције међу јурисдикцијама у оквиру кога се државе међусобно такмиче у настојањима да привуку капитал преференцијалним пореским правилима“.³³ Иако не постоји универзална дефиниција, пореску конкуренцију можемо посматрати као вид такмичења међу државама (јурисдикцијама) у привлачењу капитала (инвеститора) пореским инструментима, посебно пореским подстицајима.³⁴ Позитивни ефекти овог процеса су контрола моћи, иновације и подстицаји. Негативни ефекти

30 Б. Раичевић, *Фискална економија*, Економски факултет, Београд, 2004., стр.192.

31 *Taxation Trends in the European Union*, European Commission, Luxembourg, 2007.

32 J. Morisset, *Tax incentives: Using Tax Incentives to Attract Foreign Direct Investment*, Public Policy for Private Sector, February, 2003. <http://www.Rru.worldbank.org>.

33 L. Gerken, J. Markt, G. Shick, *Double Income Taxation as a Response to Tax Competition in the EU*, *Intereconomics*, part Taxation, September/October, 2001., pp. 244-245.

34 Б. Раичевић, Ј. Ненадић, *Пореска конкуренција: Општи осврт*, Економски анали, Но. 162, 2004., стр. 45-46.

су оличени у нефер пореској конкуренцији, што доводи до значајних дисторзија. Оне настају због жеља и захтева пореских обвезника да избегну своје обавезе са једне стране и тежње држава да привуку што више капитала. Као последица тога, долази до појаве „*ефекта преливања (spillover effect)*“ који се огледа у подривању интегритета и праведности пореских структура и пребацивању пореског терета на мање мобилне пореске основице (имовина, рад и друго).³⁵

Посебно је занимљива регионална пореска конкуренција која се развија између земаља у региону. Све државе сукцесори СФРЈ учествују у тој конкуренцији са земљама Југоисточне Европе (Хрватска, Босна и Херцеговина, Србија, Македонија, Албанија, Румунија, Молдавија). Посебна регионална конкуренција се одвија међу земљама западног Балкана (Хрватска, БиХ, Србија, Црна Гора, Македонија и Албанија).³⁶ Потрошна оријентација пореских система земаља у транзицији, која је присутна чак и код директних пореза има позитивних особина, као што је константан прилив средстава, угодност и јефтиноћа убирања прихода, једноставност и транспарентност. Веома значајан негативан ефекат је присутан у виду изражене регресивности. Инсистирање на већој неутралности пореза на добит требало би релативизирати, јер већина земаља чланица ЕУ и даље има системе који нису неутрални у високом степену.³⁷

Комбиновање врло ниске законске стопе са широко постављеном пореском основицом за резултат има ниску ефективну пореску стопу на добит правних лица у Србији. Емпиријска истраживања су показала да се ефективна стопа креће у дијапазону узмеђу 5 и 6 % и да је као таква убедљиво најнижа у Европи. Свакако да се на то надовезује питање економских ефеката такве стопе. Пре свега, систем пореза на добит предузећа у Србији је мање билансно издашан у односу на системе других земаља у транзицији. Такође, у разним студијама се истиче да је алокативно пристрасан (економски неефикасан), у мањој мери правичан и да за резултат нема висок привредни раст.³⁸ Зато постоји реална и

35 Ibid.

36 Б. Раичевић, Ј. Ненадић, *Порез на добит у земљама западног Балкана-упоредноправни приказ решења*, Економист, Вол. 39, Београд, 2003., стр. 207.

37 Види: N. Šmugina, T. Burgler, *Специфичности суства опорезивања добити предузећа у Хрватској и њихов утицај на порезну конкурентност*, у: Скривена јавна потрошња-садашњост и будућност порезних издатака, зборник радова, Институт за јавне финансије, Загреб, 2011., стр. 91-104. Порез на добит предузећа није претерано издашан управо због нерестриктивног приступа у одобравању подстицаја, али адекватном реформом истих, вероватно би се повећао и прикупљени износ пореских прихода.

38 С. Ранђеловић, *Унапређење перформанси пореског система Србије кроз*

логична потреба за реформом система пореских олакшица у Србији. Због велике разумећности пореских подстицаја у систему пореза на доходак, поједини аутори истичу (не)оправданост толиког броја пореских подстицаја у систему пореза на добит. Можда, највише спорне јесу пореске олакшице при запошљавању, јер се сматра да би порески систем требало подстицајно да делује на привредни раст, па да као природна последица тог дејства дође до повећања запослености.³⁹ Исто тако, када је реч о *пореским празницима*, њихов домашај је врло скроман, јер се истиче да је уз ниску законску стопу и издашан систем *инвестиционих пореских кредита*, утицај на прилив иностраних инвестиција лимитиран. Радикално редизајнирање пореских подстицаја би значило задржавање само оних најефикаснијих (*порески инвестициони кредит*).⁴⁰

Мишљења смо да би сва пореска решења која су застарела и која су се у пракси слабо примењивала требало дерогирати и уклонити из правног система, јер уколико већ не постоји потреба за њиховом имплементацијом, нема ни потребе да предметни друштвени однос буде регулисан порескоправном нормом (ако већ не долази до појаве правноекономског чињеничног стања обухваћеног нормом у правном саобраћају). Такви прописи, тј. решења представљају „*празно слово на папиру*“, које има своје опортунитетне трошкове, јер би се ресурси могли алтернативно употребити на усвајање и модернизацију нових пореских решења, тј. осавремењивања постојећих, што ионако јесте приоритет на путу ка Европској Унији. Услов за квалитетну реформу јесте прецизна и детаљна статистика за утврђивање издатака у домаћем законодавству. У многим земљама у транзицији, порески издаци нису резултат економских студија или ако јесу, њихови ефекти се не прате са циљем мерења њихове ефикасности. Због правне несигурности која је проузрокована непрецизним нормирањем пореских издатака и одсуством координиране комуникације између извршне и законодавне

реформу пореза на добит, Пореска политика у Србији, Поглед унапред, УСАИД, Фонд за развој економске науке, Март 2010., стр. 82-83.

39 *Argumentum a contrario*, требало би размотрити и укидање подстицаја за запошљавање инвалидних лица и раст пореских прихода по том основу усмерити на њихово директно запошљавање, јер систем оваквих подстицаја постоји и у систему пореза на доходак физичких лица, те је непотребно њихово дуплирање. С. Ранђеловић, *op.cit.*, стр. 88.

40 Порески расходи, који представљају цену по којој се привредна активност подстиче пореским подстицајима износили су 27,9 милијарду динара, што је отприлике 1% БДП у 2008. години у Србији. Притом олакшице у виду убрзане амортизације и за концесиона улагања се у пракси нису ни користиле на предвиђен начин. С. Ранђеловић, *op.cit.*, стр. 88.

власти, поставља се питање сврсисходности издатака.⁴¹ За разлику од субвенција, порески подстицаји су начин јавне потрошње и државних расхода који се одвија изван буџетског оквира. Уколико се порески издаци (односно њихов трошак у виду пореских издатака) не укључују у буџетски рачун, немогуће је добити стварну величину (потрошњу) буџетских средстава, па се тиме може намерно смањити (сакрити) стварно стање буџета. Стога, при увођењу пореских подстицаја морамо направити прецизну анализу трошкова и користи (*cost-benefit* моделом), јер сви подстицаји морају имати тачно одређену сврху, да буду утемељени на реалним потребама и у складу са прокламованим државним економским и социјалним циљевима.⁴²

У Србији, као и другим земљама у окружењу, порески подстицаји су увођени без претходно поменуто анализе, што је само додатно повећало губитак државне благајне у условима финансијске кризе. Подстицаји који се правдају једнаким регионалним развојем нису дали жељене резултате, јер статистички подаци показују одсуство позитивних привредних помака. Штавише, постоје контрадикторни подаци, који указују да се у „посебно порески третираним регионима“ у којима су порески подстицаји требало да повећају стопу запослености и број новорегистрованих предузећа (што се означава као *показатељ развоја предузетништва*), догодило супротно, и да је од избијања финансијске кризе 2008. године, стопа запослености опала, као и број нових предузећа.⁴³ Остала подручја, без пореских преференцијала су бележила

41 Овај проблем је нарочито присутан у федералним државама, због постојања различитих нивоа законодавства којима се регулише порескоправна материја. Више о томе: Л. Лазовић- Рита, S. Рита, *Порезни издаци у систему пореза на добит: Примјер Босне и Херцеговине*, у: *Скривена јавна потрошња-садашњост и будућност порезних издатака*, зборник радова, Институт за јавне финансије, Загреб, 2011., стр. 105-116. Порез на добит треба бити у надлежности централне владе, из разлога мобилности пореске основице и слободног кретања капитала и јединственог економског простора. У супротном дошло би до великих административних трошкова и нездраве пореске конкуренције. Међутим, у федерацији БиХ због спуштања овог пореског облика на ниже организационе јединице (ентитете и Брчко дистрикт), могу се јавити озбиљни проблеми везани за издашност пореза и високи административни трошкови. Упореди: Д. Антић, *Макроекономска стабилност и фискални федерализам у Босни и Херцеговини*, Fircon, Мостар, 2009., стр.102.

42 Братић, *(Не)ефикасност порезних издатака у опорезивању добити у Хрватској*, у: *Скривена јавна потрошња-садашњост и будућност пореских издатака*, зборник радова, Институт за јавне финансије, Загреб, 2011., стр. 81-82.

43 Губици буџетских прихода у Хрватској порасли су са 25 милиона куна у 2001.години на 159 милиона куна у 2009.години. В. Братић, оп.цит., стр. 83-85. Укупни порески издаци на свим нивоима власти показују тенденцију удестричења. Само због

мањи пад запослености. То још једном доводи у сумњу оправданост пореских подстицаја за запошљавање и оснивање нових предузећа. У условима хроничног буџетског дефицита који се јавља у Србији, питање оправданости великих пореских издатака је сасвим очекивано. Иако све више аутора стаје на становиште да пореске подстицаје треба заменити субвенцијама, морамо узети у обзир чињеницу да је неефикасност пореских подстицаја делимично проузрокована и динамичношћу пореских прописа и честим новелирањем. Потреба за *кодификацијом пореских закона*, данас, постаје актуелнија, можда више него икада пре, али се поставља питање у којој мери ју је могуће фактички реализовати.

Друго решење овог проблема, које је можда мање правно и економски захтевно јесте, *пореска хармонизација* пореза на добит предузећа. *Хармонизацију* би могли да схватимо као „поступак који укључује мању стандардизацију, односно пореске системе који функционишу у хармонији, у смислу сачињавања конзистентне и правилно уређене целине, а да притом не мора да буде идентичан“.⁴⁴ Значајну улогу у недостатку нормативне обавезе хармонизације непосредних пореза у примарном праву ЕУ има *Европски суд правде*, тј., његове пресуде у пореским стварима. Пресуде из области пореског права, имаће и у будућности потенцијал средства моделирања и прерасподеле пореских прихода земаља чланица и између њих, што ће подразумевати и утицај на њихову политику пореских издатака.⁴⁵ Концепт пореза на

подстицаја за запошљавање, истраживање и развој износ издатака се попео на 25 милиона куна 2001. године, односно 230 милиона куна 2004. године. Упореди са: В. Братић, *Изгубљени порезни приходи: Колико се пореза на добит држава одриче?*, Newsletter, бр. 25, Институт за јавне финансије, Загреб, 2006., стр.2-3. Пореске олакшице и пореска ослобођења у хрватском пореском систему нормативно су регулисана *Законом о порезу на добит* (НН 80/10) и *Правилником о порезу на добит* (156/08) и могу се поделити на две групе: оне којима се умањује основица пореза на добит (нпр. државна помоћ за образовање и за истраживачко-развојне пројекте) и оне којима се умањује порез на добит, које се регламентирају *Законом о слободним зонама* (НН 44/96) и *Законом о подстицању улагања* (НН 136/06).

44 Г. Илић-Попов, *Пореско право Европске Уније*, Службени гласник, Београд, 2004., стр. 16-17.

45 Два битна судска предмета из области пореске тематике су предмети *Schumacker*

ui Lankhorst-Hohorst. Први предмет тиче се физичког лица и опорезивања дохотка, а други се тиче правног лица и опорезивања добити. Пресуде су показале како Европски суд може створити порески издатак за државу чланицу, тј. смањити њен буџетски приход. У обе пресуде, Немачка је морала да умањи своје приходе, јер је Суд закључио да је својим пореским прописима нарушила принцип четири слободе јединственог тржишта и тиме је успостављен преседан за све државе чланице. Више о томе: Х. Арбутина, *Порезни издаци у контексту пресуда Европског суда: Аспекти опорезивања*

добит предузећа на нивоу ЕУ, почео је да добија свој облик, али се још увек налази у прелиминарној фази. Стручњаци виде две могућности: опрезивање у свакој земљи чланици посебно или необавезан систем заједничке пореске основе.⁴⁶ Потреба за пореском хармонизацијом условљена је не само ефектима пореске конкурентности на ниво пореза и ефектима на дистрибуцију пореског терета, већ и у трошковима пореске арбитраже и трошкова подношења жалби. Распрострањеност пореске арбитраже условљена је мобилношћу корпоративних инвестиција, али омогућава предузећима да послују у окружењу 27 различитих пореских система и бирају где ће остварити најповољнију ефективну стопу. Такође, реална процена жалби предузећа због превише плаћених пореза услед различитих пореских система у ЕУ је веома отежана.⁴⁷ Ипак, за сад можемо говорити само о хармонизацији појединих сегмената система опорезивања предузећа, а не о хармонизацији самог пореза на добит предузећа. Постојећим смерницама у сфери хармонизације превасходно се желела решити проблематика двоструког опорезивања дивиденди и пореска проблематика повезаних предузећа. Међутим са јачањем штетне пореске конкуренције област хармонизације се временом проширила.⁴⁸

дохотка и добити, у: Скривена јавна потрошња-садашњост и будућност пореских издатака, зборник радова, Институт за јавне финансије, Загреб, 2011., стр. 197-206. Све ово говори у прилог ограничавања фискалног суверенитета држава приликом стварања супранационалних организација, каква, између осталих, јесте и Европска Унија.

46 Ј. Ђуровић-Тодоровић, *Предности и недостаци хармонизације пореза на добит предузећа у земљама Европске Уније*, Финансије 1-6/2004., стр. 55. Сматра се да оба предлога омогућавају предузећима обрачунавање профита по јединственим правилима и његову једнаку расподелу широм ЕУ уз опорезивање у земљама чланицама по различитим стопама.

47 У случају Велике Британије, процењено је да трошкови подношења жалбе износе 2.2% укупних пореских прихода по основу пореза на добит. Ј. Ђуровић-Тодоровић, оп.цит. стр. 59-61. Хармонизација пореске основе би поред бројних позитивних ефеката у виду повећања економске ефикасности, имала и негативне ефекте у виду смањења потенцијала за пореско планирање, тј. повећање проблема у смањивању пореза које плаћају предузећа, као и на висину прикупљених јавних прихода. Ибид, стр.69. Неки аутори сматрају да би пореска хармонизација могла да се постигне на два начина: као *експлицитна (директна)*, када се државе међусобно договоре у погледу минималних пореских стопа или као *имплицитна (индиректна)*, тако да државе опорезују доходак који остваре резиденти у другим земљама (мисли се на концепт светског дохотка, што захтева прикупљање информација о нерезидентним инвеститорима у погледу улагања капитала и поделе тих информација са пореским органима других земаља). Г. Илић-Попов, *Пореска хармонизација у оквирима европске интеграције*, Индустрија 4/2008., стр.71.

48 Значајни порескоправни документи у области корпоративних пореза на нивоу ЕУ су: *Директива о фузији(спајањима)*, *Директива о привредним друштвима мајка-кћер*, *Међународна Конвенција о примени арбитражног поступка у случајевима двоструког опорезивања* и *Директива о заједничком опорезивању камата и ауторских*

Идеја о увођењу федералног пореза на добит компанија није наишла на добар оцив. Увођење наднационалног пореза значило би да јединствена пореска власт на нивоу ЕУ врши администрирање, а приход од таквог пореза сливао би се у буџет ЕУ и земаља чланица (али би се махом дестинирано трошио за активности заједнице). Наравно, у оваквој ситуацији дошло би до одрицања од једног дела фискалног суверенитета земаља чланица, што је веома осетљиво државно питање.⁴⁹ Стога је можда најреалнији модел пореске хармонизације онај „компромисни“, који подразумева, да се неки порези уводе на исти или сличан начин у свим земљама чланицама, али да постоји и слобода увођења неких других пореза. Ово решење је логичније, с обзиром на специфичности које опредељују уређење и развој пореског система сваке земље, какви су економска развијеност, историјско наслеђе, демографска структура

*накнада. Ј. Шимовић, Х. Шимовић, Фискални састав и фискална политика Еуропске Уније, Загреб, 2006., стр. 215-216. Упореди са: Г. Илић-Попов, Пореско право Еуропске Уније, оп.цит., стр. 23-24. Занимљиво да српски прописи нису усклађени са Директивом мајка-кћер, за разлику од хрватских (обавеза минималног учешћа у капиталу је 25%, уместо 10%). Афилијациона привилегија (која подразумева одузимање међукомпанијске дивиденде, коју матична компанија изузима од своје филијале из основице пореза на добит) се везује само за филијале резиденте (стране и портофолио инвестиције) у српском праву. У хрватском праву је универзално решење, које важи и за резиденте и за нерезиденте. Види: Д. Поповић, Предстојеће реформе у државама пред уласком у Европску Унију: случајеви Србије и Хрватске, Економија/Economics, 14(1)/2007., стр. 196-197. У оквирима ЕУ, хармонизација пореских система има три основна изворишта и то: саме одредбе уговора о оснивању (које се односе на царинску унију); пореска конкуренција међу земљама чланицама која води спонтаној хармонизацији, пошто велике разлике у националним пореским системима, у условима када услуге јавног сектора и социјално осигурање постају све више усклађени, немају свој *raison d'être* и *околоност да забрана дискриминације* у погледу слободе кретања робе, услуга, капитала и људи из других земаља чланица, такође, утиче на националне пореске системе, у којима се не могу налазити одредбе које би проузроковале такву дискриминацију. Г. Илић-Попов, Пореско право Еуропске Уније, оп.цит., стр. 22.*

49 Као предности овог наднационалног пореза, помиње се оптималнија алокација ресурса, могућност пореског система да расподели терет, извесност за пореске обвезнике и непосредно приписивање пореза на добит буџету ЕУ, али је главни проблем увођењу пореза политичке природе (јер би државе чланице морале да се договоре како да уклопе нови систем пореза на добит и систем фискалног федерализма ЕУ). Г. Илић-Попов, Пореско право Еуропске Уније, оп.цит., стр. 136-138. Зато и не треба да изненађује чињеница да је тек након тридесетак година безуспешног преговарања, између земаља чланица постигнута сагласност и усвојен Закон о предузећима у ЕУ (*The European Company Statute*). Ипак, његова имплементација биће отежана, јер други битни закони за пословање предузећа нису усаглашени. Ј. Ђуровић-Тодоровић, оп.цит. стр.64.

становништва, обука и стручност кадрова и друго.⁵⁰ У условима светске финансијске кризе, искуства развијених земаља требало би да послуже и креаторима фискалне политике у Србији приликом редизајнирања решења у области система пореских подстицаја у оквиру пореза на добит. Подршка која се у свету даје дискреционој фискалној политици одраз је обновљеног поверења према активној економској политици, која је постојала пре избијања кризе. У том смислу треба сагледати потезе учињене у САД-у, која је својевремено укинула многе пореске олакшице усвојене у оквиру *Закона о економском опоравку (Economic Recovery Tax Act)* и *Закона о фискалној одговорности и пореској једнакости (Tax Equity and Fiscal Responsibility Act)*.⁵¹ Крајем 2008. године САД су запале у једну од најдубљих криза, због чега је нова администрација председника Обаме припремала „фискални стимуланс“ састављен од пореских олакшица и повећања расхода, који је наишао на општу подршку. Нарочито је велика подршка пружена олакшицама у виду убрзане амортизације за инвеститоре, јер је то прва таква подстицајна мера од укидања инвестиционих пореских олакшица усвојених Законом о пореској реформи (*Tax Reform Act*) из 1986. године. Изненађујуће је како у Србији ниједан озбиљан план фискалног стимуланса није пројектован, па самим тим ни имплементиран од избијања кризе. Да ли због неоформљене пореске свести грађана и непоштовања правила фискалне дисциплине? У сваком случају, изостанак једног тако озбиљног и прекопотребног корективног механизма, тешко се може оправдати и разумети. Одредбе о убрзаној амортизацији, око чијих се предности наспрам недостатака пореских ослобођења и пореских кредита, већина теоретичара слаже, у Србији се готово и не примењују. Уколико већ САД, као једна од земаља са најстрожим пореским законодавством у свету схвата њихов значај, зашто то не могу и креатори домаће пореске политике?

Иако је Србија новим *Законом о буџетском систему*⁵² поштрила правила фискалне одговорности установљавањем *Фискалног савета*, (који врши контролу над трошењем буџетских средстава), ефикасност новог закона није приметна. Потенцијал којим располаже систем пореских подстицаја у кризним моментима није сагледан на прави начин,

50 Г. Илић-Попов, *Пореска хармонизација у оквирима европске интеграције*, Индустија 4/2008., стр. 72.

51 А. Ј. Aurbach, *Implementation the New Fiscal Policy Activism*, American Economic Review: Papers and Proceeding, 99(2)/2009., pp. 543-549. Превод: Марко Клашња, *Примена новог фискалног активизма*, *Panoeconomicus*, 3, 2010., стр. 252.

52 *Закон о буџетском систему*, Службени гласник РС, бр. 54/09, 73710, 11/11.

јер би у његовом садејству са поменутом законским инструментаријумом, резултати били охрабрујући.⁵³ У научно-стручној јавности мишљења у вези са конкурентношћу пореског система су различита. Једни истичу конкурентност пореског система и политике у привлачењу страног капитала, други да постоји високо пореско оптерећење фактора производње. Поставља се питање како се релативно ниским порезима одбацује релативно високо фискално оптерећење? Ова парадоксална конклузија се објашњава увек присутном сивом економијом и тиме да се потрошња финансира приходима, који нису остварени у Србији. Данас се сматра да Србија има једно од умеренијих фискалних оптерећења и умереније пореске стопе основних фискалних јавних прихода, па зато нема простора за додатно смањивање. Штавише, Србији предстоји корекција неких пореских стопа „на горе“ код носећих пореских облика какав је између осталог и порез на добит правних лица.⁵⁴ Овде, још једном морамо напоменути значај фискалне консолидације. *Фискално консолидовање* представља поступак у коме пореске власти дозвољавају групи предузећа у заједничком власништву или под заједничком контролом да могу комбиновати или консолидовати свој доходак за опорезивање и да могу бити опорезована као један порески обвезник. Разлог томе је подстицање технолошког развоја и индустријске модернизације, стварање правног окружења у коме су порези ниски и сузбијање трансферних цена уз чињење разреза пореза једноставнијим.⁵⁵ Иако се порески подстицаји правдају постојањем фактора, који исправљају несавршености тржишта и подстицањем одређеног вида понашања (улагање инвеститора) једна чињеница се испушта из вида. Та чињеница је да држава умањење пореских прихода због присутних система пореских подстицаја надомештава оштријим опорезивањем других пореских облика.

53 Фискалну одговорност треба дефинисати правним прописима, којима ће се развити институционални аранжман где се фискална дисциплина промовише на кредибилан, предвидив и транспарентан начин. Нагласак је на стварању заокруженог система фискалне одговорности чији су елементи: процедурална правила, нумеричка фискална правила, фискални савет и транспарентност. Више о томе: С. Голубовић, *Фискална правила у Европској монетраној унији*, Студентски културни центар, Ниш, 2012., стр. 49-62.

54 Б. Раичевић, С. Ранђеловић, *Анализа висине пореза у Србији*, Индустрија, 1/2008., стр. 1-16.

55 С. Sutherland, *Пореско консолидовање група компанија*, у: Опорезивање добити предузећа, Правни факултет, Београд, 1990., стр.199-200. Упореди са: М. Петровић, *Обвезник пореза из добити*, у: Опорезивање добити предузећа, Правни факултет, Београд, 1990., стр. 98.

Закључна разматрања

Најозбиљнији проблем свеобухватним пореским реформама, у претходном смислу, представља лобирање одређених интересних група и презентирање дискусија о укидању пореских подстицаја у изолованој равни (не као интегрални део пакета ширих фискалних реформи). У нормалним условима, група пореских обвезника која би највише изгубила укидањем подстицаја има јак подстрек да лобира против таквих мера, док, у супротном, шире групације обвезника које би доста добиле укидањем тих подстицаја, „ћуте“ и не предузимају ништа у вези тога. Данас се зато истиче да би се кроз фискалну консолидацију у будућем периоду, ојачао глас оних који „ћуте“ и допринело квалитетној реформи пореских издатака.⁵⁶ Морамо нагласити да погрешно примењени порески подстицаји (када се инвестиције не усмеравају ка најкориснијим наменама, само зато да би порески обвезници извукли корист од њих), могу створити озбиљне проблеме у алокацији средстава. Такође, могу довести до феномена „*ефекта подгрејавања*“, када се порески подстицаји користе за намене у које би се у сваком случају инвестирало. Зато се поставља питање умешности пореске администрације у примени подстицаја, у ситуацији када они представљају правило, а не изузетак.⁵⁷

Резиме

Ниска пореска стопа домаћег корпоративног пореза и бројна ослобођења могу имати и нежељене последице, које се огледају у добијању „статуса“ земље која води нелојалну пореску конкуренцију и спремна је на уштрб очувања природних добара, по сваку цену да прими филијале иностраних компанија. Зато је веома битно успоставити баланс између потребе за привлачењем иностраног капитала, са једне стране, и заштите домаћих привредника и животне средине, са друге стране. Анализом ових олакшица можемо приметити да су оне бројније за стране резиденте него за домаће привредне субјекте, чиме их доводе у неједнаки положај, па оцењујемо да имају „дискриминаторно дејство“. Такође, и оне пореске олакшице, које се признају домаћим произвођачима имају ограничено дејство, јер за мала и средња предузећа немају стварни ефективни значај, док се за велика предузећа остварени подстицаји могу третирати као изгубљени ресурси, које би пре требало користити за оживљавање и развој производње. Оваквим пореским подстицајима се

⁵⁶ *Choosing a Broad Base-Low Rate Approach to Taxation*, OECD Tax Policy No. 19, 2010.

⁵⁷ Е. Jehle, *Улога пореских подстицаја и сличних мера у пореском систему*, у: *Опорезивање добити предузећа*, Правни факултет, Београд, 1990., стр.151-153.

заправо врши један вид субвенционирања предузећа која нису у стању да издрже тест тржишта, па би рационалније било да се она ликвидирају.

Marko Dimitrijević, LL.B
*Teaching Assistant,
Faculty of Law, University of Niš*

Tax Reliefs in Legal Entities' Capital Gains Tax

Summary

Reducing a national corporate tax rate and introducing numerous/ ample tax reliefs may have adverse effects on a country's reputation as it is perceived as being susceptible to unfair tax competition practices and prone to allowing the subsidiaries of foreign companies to enter the national market at any cost (even at the expense of preserving its natural assets). For this reason, it is essential to find the right balance between the need to attract foreign capital (on the one hand) and the protection of domestic businessmen/ entrepreneurs and the living environment (on the other hand).

The analysis of tax reliefs on legal entities' capital gains tax shows that tax reliefs are considerably more substantial for foreign companies (temporarily residing in Serbia) than for domestic economic entities; such circumstances yield "a discriminatory effect" and give rise to inequality in terms of their position on the market and market competition. Moreover, the tax reliefs which are given as a privilege to the domestic manufacturers have a limited effect, primarily because they are not really effective in terms of economic efficiency; their effects are almost inconsequential for small and medium-sized businesses whereas large companies largely regard the obtained incentives as lost resources, which should rather be used for production revival and development of production facilities. Such tax incentives are actually aimed at subsidizing companies which cannot stand the market competition test. In effect, a more rational solution would be to have them liquidated.

Key words: *tax reliefs, capital gains tax of/on legal entities, tax competition, tax harmonization, fiscal consolidation, economic efficiency*