

**Марко Димитријевић,**  
Асистент Правног факултета,  
Универзитет у Нишу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

UDK: 336.221

Рад примљен: 19.09.2013.  
Рад прихваћен: 07.10.2013.

## ПОРЕСКА КОНКУРЕНЦИЈА: ТЕОРИЈСКИ ОСВРТ<sup>1</sup>

**Апстракт:** Хармонизација домаћих правних прописа са комунитарним правом Европске Уније, присутна је и у области пореског права. Поред тренда пореске хармонизације уочава се и тренд пореске конкуренције, која се може схватити као одсуство сарадње између пореских јурисдикција држава у борби за привлачење иностраног капитала, најчешће у виду директних страних инвестиција. Предмет анализе у овом раду јесу позитивни и негативни ефекти пореске конкуренције на укупно пореско оптерећење, кроз правну анализу пореских подстицаја за привлачење иностраног капитала у области корпоративних пореза и њихов утицај на привредни развој.

**Кључне речи:** пореска конкуренција, порески подстицаји, стране директне инвестиције, мултинационалне компаније.

### 1. Увод

Пореска конкуренција, поред пореске хармонизације, представља значајну тенденцију у међународном пореском праву. О њој говоримо када порески систем једне државе или другог нивоа политичко-територијалне јединице утиче на порески систем другог колективитета у смислу укупно убраних пореских прихода (Goodspeed, 1998: 579-582). Питање пореске конкуренције не представља новину у пореском праву. Својевремено је економиста Чарлс Тибо (*Charles Tibeout*) говорио о могућности бирача да „гласају ногама“, у смислу да одаберу за себе „савршену комбинацију пореских дужности и доприноса (услуга) јавног сектора између конкурентских пореских јурисдикција“ (Tibeout, 1954: 416-424). Фактори који утичу на економске

---

markod1985@prafak.ni.ac.rs

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.

ефекте пореске конкуренције јесу спољна трговина, постојање економије обима, ефекат преливања јавних добара, као и могућност јавног сектора да произведе добра која снижавају приватне трошкове производње (Wilson, 2000: 297-304). У теорији се прави дистинкција између ефеката *хоризонталне* и *вертикалне* пореске конкуренције. *Хоризонтална пореска конкуренција* се одиграва између јединица које се налазе на истом нивоу власти нпр. локалних или централних јединица власти, када опорезују мобилну основицу (јер само једна од њих утврђује висину пореске основице). *Вертикална пореска конкуренција* се односи на јединице које се налазе на различитим нивоима власти уколико оне опорезују исту основицу.

## 2. Основне поставке пореске конкуренције

Предмет анализе у раду јесу ефекти хоризонталне пореске конкуренције који се јављају у виду „*превише*“ или „*премало*“ опорезивања, зависно од тога да ли говоримо о узводном (*upstream*) или низводном (*downstream*) облику хоризонталне пореске конкуренције (McGuire, 1991: 153-164). Потребно је напоменути да ефекти пореске конкуренције зависе од конкретног пореског облика који је предмет „*надметања*“. Такође, низводна пореска конкуренција карактеристична је за земље са неразвијеним привредама, претежно отвореног типа, које се ослањају у свом пореском систему на капиталне порезе. Пракса је показала да то за последицу има дисторзивне ефекте на одлуке о алокацији капитала, јер се пореске стопе код ових пореза утврђују на нижем нивоу него обично, а то резултира нижи квалитет услуга које пружа јавни сектор (Zodrow, Meizskowski, 1986: 356-370). У екстремном облику овај модел конкуренције би значео да се пореске стопе могу свести на нулу (тзв. негативни порези), јер би заговорници такве конкуренције сматрали да капитал нема користи од јавних добара (мада се, по нашем мишљењу, овај аргумент не може прихватити јер маргинализује значај јавних добара и њихове позитивне екстерне ефекте).

Проблем „*превише*“ или „*премало*“ опорезивања би се хипотетички могао решити узимањем у обзир политичког амбијента у коме се доноси одлука о висини пореских стопа. Наиме, било би неопходно кумулативно испунити два битна услова ефикасности: 1) да производни фактори буду равномерно распоређени у обема пореским јурисдикцијама; 2) да се омогући ефикасно пружање јавних добара свим пореским обвезницима (Goodspeed, 1995: 279-296). У условима асиметричних информација и несавршености тржишта могуће је да се први услов не може испунити, због чега, од предложеног решења не можемо очекивати жељене резултате.

Деструктивна хоризонтална пореска конкуренција се опажа у условима када влада поседује „тржишну моћ“, а типичан пример јесте опорезивање извоза добара и услуга (Goodspeed, 1998: 582). Уколико једна јединица поопштри пореске стопе у циљу повећања пореских прихода, поставља се питање како то утиче на понашање друге јединице и на њену одлуку о промени висине своје пореске стопе? Хипотетички посматрано, она би могла да смањи своје трошкове и да тако снизи пореску стопу или да пак повећа пореску стопу на висину пореских стопа прве јединице (што би било могуће само под условом да је еластичност у односу пореске основице и пореске стопе константна и да повећање пореске стопе утиче на повећање прихода). Свакако је могуће и да због губитка аликотног дела друштвеног благостања по другу пореску јединицу, њена реакција буде смањење пореских стопа у циљу успостављања нарушене равнотеже (Beslez, Rosen, 1997: 144). На основу свега напред поменутог, можемо закључити да је тешко мерити ефекте пореске конкуренције у пракси. Ти ефекти се не могу окарактерисати као искључиво „лоши или добри“, независно од услова у којима се пореска конкуренција одиграва.

### **2.1. Улога мултинационалних компанија у пореској конкуренцији**

Квалитет јавних добара је фактор који веома утиче на пореску конкуренцију. Разлика у висини пореске стопе може да потиче из различите тражње за јавним добрима. Виша пореска стопа у одређеном подручју може да представља сигнал мултинационалним компанијама да на том подручју постоји високо квалификована радна снага или изграђена инфраструктура због које су оне спремне да плате виши износ пореза (Holz-Eakin, 1994: 13-20). Фактор политичке, правне и економске стабилности као и отвореност земље према иностранству такође, по нашем мишљењу, одређује правац и смер пореске конкуренције. Инвеститор је често више заинтересован да у земљи у којој улаже капитал постоји слобода предузетништва, ефикасно правосуђе и адекватна заштита права страних држављана у односу са домаћим резидентима, него за ниске пореске стопе домаћих пореза. У финансијској литератури се истиче да пореска конкуренција у области опорезивања капитала представља негативну појаву за разлику од опорезивања других производних фактора (рада). Данас се сматра да је процес финансијске либерализације (који се мери преко обима међународне трговине) фактор који води оштријем опорезивању капитала (Bretschger, Hettich, 2010: 3-4). Глобализација има низ различитих утицаја на висину јавних расхода и пореских издатака. Ограничавањем свог фискалног суверенитета државе чине квалитативне промене у структури фискалне политике. У теорији се утицај глобализације на фискалну политику

објашњава тзв. *хипотезом ефикасности (компензације)*. Иако се овом хипотезом предвиђа ерозија пореског система, истовремено се сугерише да влада треба да повећа јавне издатке не би ли грађанима осигурала благостање и заштитила их од економских ризика које глобализација носи са собом (Garrett, Mitschell, 1998: 1-3).

Пореска конкуренција на подручју ЕУ своје корене има у Мастрихтском уговору (1992). Наиме, њиме су створени услови за слободно кретање, капитала, роба и услуга у циљу формирања слободног заједничког тржишта. Међутим, ове слободе су резултирале и у фискалним екстерналијама у државама чланицама у виду „сељења“ пореских основица (Vogiatzoglou, 2004: 120). На овом месту морамо указати на проблем разграничавања *фискалних ефеката* јединственог унутрашњег тржишта ЕУ, са једне стране и *фискалних аспеката* истог, са друге стране. Наиме, *фискални ефекти* који се огледају у повећаном обиму спољне трговине и инвестиција осигурани су споразумом, али се његови *фискални аспекти* у виду пореске конкуренције између земаља чланица нису могли предвидети уговором и настали су као његова нус-последница. Стога је питање пореске конкуренције предмет расправа још од оснивања заједничког тржишта, а посебну димензију добило је приликом оснивања економске и монетране уније. У литератури се сматра да оптимално опорезивања капитала за заједницу држава или једну мању групу постоји у ситуацији када се сви субјекти суочавају са идентичним пореским оптерећењима, независно од подручја не коме се инвестира капитал (Horst, 1980: 793-798). За разлику од другачијих пореских стопа са којима се суочавају инвеститори у погледу плаћања висококвалификоване радне снаге (опорезивање људског капитала), где се диференцирано опорезивање подразумева (због различитих нивоа знања), код опорезивања капитала постоји другачија ситуација.

Пореска конкуренција мења структуру трошкова производње, који не потичу од коришћења различитих технологија и повећане продуктивности (као у случају опорезивања људског капитала), већ је резултат административних регулатива (пореских закона). Иако се о пореској хармонизацији непосредних пореза не може говорити као једнообразном решењу овог проблема, не треба заборавити на чињеницу да је и пореска хармонизација посредних пореза својевремено, такође, представљала контроверзно питање (због страха од губитка у квалитету јавних добара које државе чланице ЕУ пружају својим грађанима). Касније се испоставило да су те бојазни биле непотребне, јер се у супранационалној организацији каква је ЕУ, ефекат преливања јавних добара спознаје у пуном светлу, што значи да се губитак у квалитету јавних добара које пружа једна држава чланица може надоместити вишим квалитетом јавног добра од

стране друге државе чланице, односно међувладиним интервенцијама и договорима (Lahiri, 1998: 255-266). Пореска конкуренција у ЕУ није у складу са вредностима покривеним уговором, али не треба испустити из вида да она није само у вези са економском интеграцијом земаља чланица ЕУ, већ је део процеса глобализације, где снижавање пореских стопа корпоративних пореза постаје општи тренд у светској економији, који није везан само за ЕУ (Devereux, Pearson, 1989: 6-13).

За улагање иностраног капитала, порески диференцијали нису од толиког значаја колико фактори правне и политичке стабилности. Ипак, за стационарање филијала мултинационалних компанија, седишта стварне ефективне управе и рачуноводствених департмана итекако јесу.

Један од начина да се изврши евалуација компанија чија је улога у снижавању пореских стопа доминантна јесте да идентификујемо главне мултинационалне компаније које обликују пословно окружење и климу. У теорији, се истучу *две значајне хипотезе* о томе за које је компаније напор за снижавањем пореских стопа најдрагоценији. *Прва* хипотеза полази од намере мултинационалних компанија да умањи тзв. вишак иностраних пореских кредита. Тако нпр. за неке компаније тзв. „*Измена америчког пореског законика*“ (*The Tax Reform Act*)- означила је умањење пореске стопе са 46 на 34 процента. То је значило да компаније чији је укупна просечна пореска стопа иницијално виша од 46 процента сада настоје да искористе све прилике да умање иностране пореске стопе за разлику од компанија чије је пореска обавеза нижа од 34 процента (или је била пре измена законика). *Друга* хипотеза полази од тога да је за компанију значајније да умањи пореске стопе на доходак који оствари у иностранству кроз своје филијале. Без обзира на промене која глобализација капитала доноси са собом, пореске стопе нису постале блаже у свим гранама индустрије (нпр. у производним индустријама каква је електронска није дошло до значајнијег пада.

Отварање базних компанија, off-shore компанија и могућност вршења утањене капитализације детерминише одлуке мултинационалних компанија приликом пореског планирања. Својевремено је држава *Луксембург* прва усвојила порески закон којим се дозвољава оснивање холдинг компанија у тој земљи. Током 90-их година прошлог века велики број сличних закона је усвојен у земљама ЕУ. У *Ирској* је нпр. установљен тзв. међународни финансијски центар у *Даблину*, који представља режим у коме компанија плаћа порез по сниженој стопи од 10 процената, ако пружа фискалне услуге нерезидентима. *Белгија* има сличан закон којим се координационим центрима за обављање услуга рекламирања, консалтинга

и истраживања, дозвољава да задрже највећи део свог профита. Слични преференцијални режими постоје у *Норвешкој* (где се погодности пружају компанијама које пружају финансијске услуге), *Италији* (у *Трсту* постоји тзв. оф-схоре финансијски центар и осигуравајуће друштво), *Француској* (преференцијалне пореске режиме уживају седштва ефективне управе) и друго (Pinto, 2010: 255-278). Мултинационалне компаније пореску диференцијацију користе као својеврсну платформу за међународно пореско планирање. Тако нпр. координациони центар у *Белгији* може да помогне филијали у *Немачкој* да умањи своју пореску обавезу (обе јединице су економски посматрано део исте мултинационалне компаније, иако су правно самостани ентитети). Заправо, координациони центар продаје бренд (име) филијали, која за то од истог центра прима позајмицу да би платила ту услугу. Ова трансакција снижава опорезиви профит на два начина, јер плаћена цена снижава трошкове у оствареном приходу филијале (*трансферна цена*), али и камата на позајмицу филијале не улази у основицу, већ се од ње одбија (*утањена капитализација*). Примећујемо да сложени механизми пореског планирања наносе велику штету буџету, јер порески обвезници свој терет преваљују на обвезнике са мањом економском снагом и за такво понашање остају несанкционисани. Трошкове од тако изгубљених пореских прихода тешко је проценити. Само на подручју САД-а се сматра да више од половине иностраних компанија „виртуелно“ измирује своје обавезе према држави и да су губици по буџет премашили износ од 35 милијарди долара (Dicken, 1998: 247-250).

## 2.2. Позитивне и негативне последице пореске конкуренције

*Класична теорија* пореске конкуренције заснива се на следећим двема премисама да ће се ниво укупног пореског оптерећења временом смањити и да ће се порески терет временом преместити са мобилних (мисли се на капитал) на немобилне пореске основице тј. рад и потрошњу (Genschel, 2011: 4-6). Значајно повећање јавних расхода током 80-тих и 90-их година прошлог века треба тражити у чињеници да су 60-их и 70-их година (периоду нафтних рецесија), државе у свом програму економске политике прихватале концепт тзв. „државе благостања“ (тј. државе која показује бригу за своје грађане, тако што повећава пензионе трансфере и шири све нивое здравствене заштите и социјалне заштите уопштено гледано). Овим програмом створени су „законски трошкови“ које је било тешко контролисати, јер су се плаћања вршила по условима који нису биле законске природе, већ је величина и износ трансфера зависио од демографских трендова, здравственог статуса, развоја тржишта рада и других фактора (Cordes, 2000: 98).

*Модерна теорија* преиспитује ове премисе сумњајући у њихову валидност. Истиче се, да би у свету без пореске конкуренције, ниво укупног пореског терета био знатно виши из разлога што се раст јавних расхода не може контролисати (успорити). Такође, велики буџетски дефицити (настали због емисије јавне потрошње) не представљају дуготрајно и одрживо решење за надомештавање јаза између стагнације прихода, са једне стране и нарасталих расхода, са друге стране. Протеклих двадесет година доста се радило на *фискалној консолидацији*, која се између осталог ослања и на повећање пореских прихода. Студија која је обухватила 15 значајних облика фискалне консолидације показује да се чак 10 од њих ослањало на повећање укупног нивоа опорезивања, а само 5 на „сечење“ државних расхода (Economic Outlook 59, 2000). Као што смо већ напоменули, ниже пореске стопе корпоративних пореза не значе нужно и повећање прилива иностраних инвестиција (превасходно директних). У одсуству пореске конкуренције, опорезивање профита било би строжије, али последице нелојалне пореске конкуренције делују још опасније по стање буџета. Решење овог проблема је у консолидацији пореске основице уз уважавање принципа пореске неутралности, једнакости између компанија, стабилности прихода и друго.

Неки аутори сматрају да за одређивање својства пореског обвезника као одлучујућу чињеницу треба узети држављанство (националност), а не фискално резиденство, кроз интеграцију корпоративног са персоналним профитом (Goretr, Mooij, 2001: 211-216). Као алтернативни начини опорезивања све више на значају добијају модели дуалног опорезивања, где се приходи од рада и капитала опорезују одвојено. Такође, одсуство билатералних уговора између земаља чланица ствара проблем двоструког правног опорезивања што би се могло решити моделом пореске конвенције или мултилатералног споразума (Gaetan, 2000: 38).

### **3. Међународни правни инструменти за регулисање пореске конкуренције**

Због свега напред поменутог ОЕЦД је усвојио „*Извештај о нефер (штетној) пореској конкуренцији (The OECD Report on Harmfull Tax Competition)*“. У њему су дате опште смернице за одређивање земаља са статусом пореских рајева и штетних преференцијалних пореских режима, уз предлог мера и инструмената које државе могу предузимати у сузбијању ефеката овог вида штетне конкуренције. У том смислу се предлаже увођење принципа „3 РС“, тј. „*уздржати се, приказати, уклонити*“ (*refrain, review, remove*). Овај принцип подразумева да државе чланице имају политичку одговорност и

обавезу да се уздрже од усвајања нових фискалних мера којим се поспешује конкуренција, да учине транспарентним све нелојалне пореске праксе и да уклоне из домаћег пореског законодавства све појавне облике штетних преференцијалних пореских режима на период од пет година. Такође, овим документом се предвиђа конституисање међународног тела тзв. „Форума о штетним пореским праксама“ (*Forum on Harmful Tax Practices*), који ће бити задужен за имплементацију поменутих циљева. Овај документ представља први значајан покушај сузбијања штетних последица пореске конкуренције, који оснажује све унилатералне, билатералне и мултилатералне покушаје држава у постизању глобалног економског благостања (Wiener, Hugh, Ault, 1998: 602).

*Извештај* ОЕЦД-а се фокусира на географски мобилне активности, какве су финансијске и друге услуге, као и провизије од нематеријалних улагања. У њему се узима у обзир утицај пореских јурисдикција на финансијске одлуке, кроз анализу решења у опорезивању добити. Морамо нагласити да усвајањем овог документа није доведена у питање слобода држава чланица у креирању програма фискалне политике, али се подразумева поштовање одређених међународних стандарда. То значи, да иако једна од земаља чланица одређене поступке види као облик штетне пореске конкуренције, друга земља их тако не мора видети, нити се те радње могу окарактерисати као штетне под условима предвиђеним извештајем. Тако нпр. држава може да пружи додатне пореске подстицаје намењене повећању прилива инвестиција, али они сами по себи не морају бити штетни, јер ниска пореска стопа није довољна да бисмо донели закључак о постојању штетних радњи, независно од других чињеница и околности. Са друге стране, постоје одређени поступци који *per se* представљају облике штетне пореске конкуренције. Како је ова појава присутна не само у земљама чланицама ОЕЦД-а, већ и земљама нечланицама, вођени су велики напори да што више земаља у свету ратификује поменути *Извештај* у своје домаће законодавство. Нарочито је значајно *друго поглавље*, које идентификује факторе за препознавање пореских рајева и преференцијалних пореских режима. Морамо истаћи да се овим не идентификује порески режим неке конкретне државе као штетан, већ се даје један општи теоријски образац за препознавање таквих режима.

Стога, у анализи морамо направити дистинкцију између *две групе земаља, првих* које имају ниске пореске стопе, али нису укључене у пореску конкуренцију и *других* земаља, које ниске пореске стопе доводе у везу са специјалним потребама и факторима који се препознају као лоша пореска пракса. Наиме, у *првом* случају се ради о земљама које остварују издашне приходе, док се у *другом* случају ради о државама које се у остваривању

буџетских прихода не ослањају на опорезивање добити (или постоји само њено незнатно опорезивање) или се ради о повољнијем пореском третману добити од уобичајеног. У последњем се ради о пореским рајевима, који се могу схватити као „пореске јурисдикције у којима нема номиналног опорезивања или пак само оно постоји, уз одсуство административних обавеза о давању пореских информација, а у циљу редуцирања ефективног опорезивања добити под том јурисдикцијом“ (Turner, 2010: 7-33). Кључни фактор за препознавање пореских рајева јесте одсуство номиналног опорезивања добити, док остали фактори који јесу потребни, али не и нужни подразумевају: одсуство размене пореских информација, нетранспарентност у извршењу пореских радњи, правне и административне провизије и одсуство неких „суштинских“ активности. Можемо приметити да сви поменути услови (изузев првог) наликују правном стандарду, чија се садржина мора утврђивати у сваком случају конкретно, зависно од ситуационих околности и друштвених оквира у којима се једна земља налази. Свакако, одсуство у размени информација може представљати много више од самог процеса нелојалне пореске конкуренције, јер отвара сумњу за постојањем пореских кривичних дела. Ефикасна алокације може се постићи једино иницијативом јавне власти у смислу додељивања „корективних субвенција“ сваком пореском региону у висини прихода који он остварује, уз истовремени трансфер дохотка између њихових извршних органа власти (Wilson, 1999: 276).

Битни фактори за препознавање преференцијалних пореских режима су: постојање тзв. „*нулте пореске стопе*“; постојање тзв. „*режима ограђеног прстена- (ring fenced regime)*“, нетранспарентност и одсуство размене пореских информација. Нарочито је значајно постојање *ограђеног пореског прстена*, који подразумева да резиденти немају могућност остваривања прихода коришћењем предметног пореског режима, или постоји када нерезиденти немају приступ домаћем тржишту (овде долази до ограничавања пореских упада у одређене делове (гране) тржишта или упада одређених инвеститора, чиме се спречава феномен „урушавања“ националне пореске основице. У *Извештају* ОЕЦД-а се указује на додатне факторе који се морају узети у обзир у одређивању пореских рајева и преференцијалних пореских режима, а то су: немогућност подвођења међународним принципима трансферних плаћања, променљиве пореске основице и стопе, постојање тајних провизија и генерално промовисње идеје о минимизирању значаја опорезивања по друштво (Commission of European Communities, 1997). Овим документом се предлаже 19 конкретних мера за сузбијање ефеката штетне пореске конкуренције, груписаних у *три поља*: *домаћа легислатива, порески споразуми и међународна сарадња*. Што

се тиче *домаће легислативе*, предлаже се усвајања правила еквивалентним правилима тзв. „контроле иностраних компанија у земљи резиденства (*controlled foreign corporation-ЦФН*)“, јер се тако доприноси ограничавању штетних ефеката пореске конкуренције (16 земаља ОЕЦД-а је усвојило поменуто правило). Порески споразуми као алтернативна мера, имају бројне недостатке јер се лако могу злоупотребити, па се тако „користе“ и од стране земаља које нису потписнице предметног пореског аранжмана. Поменути недостаци могу се уколони обавезом размене информација између пореских администрација.

Конституисање „Форума за нефер пореску конкуренцију“, по нашем мишљењу, јесте значајан корак у борби против неправичне конкуренције, али његове одлуке о евентуалним злоупотребама немају принудни карактер. Одговор на питање да ли се одлуке ипак морају поштовати због политичких консеквенци је крајње дискутабилан (зависно од тога у којим земљама су стационирани центри моћи и одлучивања). Можемо приметити да Форум обавља „квасисудску функцију“ као и функцију посредовања у дијалогу између земаља чланица и земаља нечланица. Један од првих задатака Форума је био да начини листу земаља пореских рајева у циљу закључивања споразума о размени информацијама са овим земљама. Министри финансија земаља чланица ЕУ су 1997. године у Луксембургу усвојили „Кодекс о понашању компанија у сфери опорезивања пословне добити (*Code of Conduct*)“. И поред мањкавости ових докумената и различитих мотива ЕУ и САД-а за њихову примену, несумњиво је да они представљају значајан механизам осујећења „трке до дна“ која се води међу пореским јурисдикцијама. Тако се спречава доношење инвестиционих одлука мотивисаних искључиво пореским разлозима, повећање укупног пореског терета на мање мобилне производне факторе и ограничавају могућности за вршење законите нелегитимне пореске евазије. Европска Унија, данас, експериментира са волунтаристичким инструментима сузбијања штетне пореске конкуренције, који се генусно означавају синтагмом „правила о понашању компанија“. Тачније, ради се о ширењу добре праксе и конвергенције фискалних циљева земаља чланица (Radaelli, 2003: 513-514). Сматра се да се жељени циљеви могу постићи не само доношењем посебних пореских закона, већ коришћењем тзв. „отвореног метода координације“ (који се базира на заједничким уверењима, учењу, искуствима и доброј пракси) кроз заједничку платформу у виду супранационалне организације каква је ЕУ. Ипак, Кодекс није у потпуности идентичан отвореном методу координације, јер се њиме само жели успоставити „заједнички правац уверења“ о томе шта је прихватљива, а шта штетна пореска конкуренције, а не амбициозни циљ стварања заједничке пореске

политике ЕУ (што је на терену непосредног опорезивања тешко изводиво због непристајања чланица на ограничавање фискалног суверенитета). Можемо приметити да поменута координација има извор у тзв. *меком (секундарном) праву* ЕУ које има примарни значај у областима где је тешко постићи политички консензус (Snyder, 2001: 197-224). Морамо се запитати да ли алтернативни начин решавања проблема пореске конкуренције који он доноси представља добар пут за решавање проблема нелојалне пореске конкуренције. Критичари замерају на томе што је примена Кодекса отпочела у тајности, без укључења представничких тела држава чланица (EU Corporate Tax Reform, 2001).

Његова употреба је већ донела одређене резултате, јер државе приликом креирања пореског законодавства, а нарочито дерогације закона о о корпоративном опорезивању воде рачуна о критеријумима предвиђеним Кодексом. Свакако, поред правног, економског и политичког значаја овог међународног пореског документа морамо истаћи и његов идеолошки значај, јер управо стварање заједничке свести о значају елиминисања ефеката штетне пореске конкуренције међу државама представља први корак ка стварању ефикасне европске правне регулативе.

#### **4. Пореска конкуренција и привредни раст**

Корпоративни порези условљавају стопу акумулације капитала, па сами тим и висину бруто домаћег производа (БДП) *per capita*. Како је доношење инвестиционе одлуке детерминисано трошком реализације инвестиције, са једне стране и стопом инвестиционе ефикасности (што је утврђено временом повраћаја инвестиција), са друге стране, логично се намеће одговор да је утицај корпоративног пореза на БДП негативан уколико се њиме период инвестиционог повраћаја продужава. (Johansson, Heady, Jens, Brys, Vartia, 2008: 31 ). Ефекат привлачења инвестиција зависи од степена отворености домаће привреде. На овом месту бисмо додали и фактор степена развијености привреде, јер ти ефекти нису идентични у развијеним и слабо развијеним земљама, нити су њихове правно-економске последице истог интезитета по БДП. Стога, не можемо недвосмислено прихватити тезу о „негативном утицају“ корпоративног пореза на БДП, на начин на који су то истицали представници класичне економске теорије. Студија ОЕЦД-а која је обухватила 14 земаља чланица кроз 21 грану индустрије показала је следеће корелације: *прво-* повећање трошкова инвестиција смањује њихов обим, али је то својствено земљама са високо профитабилним индустријским гранама (*по нашем мишљењу*, та теза се не може применити у мање развијеним земљама); *друго-* трошкови инвестирања капитала имају

различите реперкусије, зависно од величине компаније. Сматра се да су „млађе“ фирме мање профитабилне од „старијих“, већ брендираних фирми (сматрамо да је у питању релативна претпоставка!) или да имају више користи од пореских подстицаја или редуцираних пореских стопа (што је, по нашем мишљењу, прихватљивије објашњење); *треће*-депресијацијски губитак капитала такође је условљен пореском стопом (Fundamental Reform on Capital Income Tax, 2007). Креатори економске политике настоје да фундаменталним пореским реформама избегну проблеме у виду дисторзије укупног нивоа инвестирања, подривања већ предузетих инвестиционих пројеката, локације пореске основице и негативног утицаја на статусноправне промене (Tax Effect on Foreign Direct Investment, 2007).

Поред анализе правне оправданости традиционалних пореских подстицаја, предмет анализе би требало да буду и порески подстицаји за истраживање и развој, који у домаћем пореском праву представљају релативно нову пореску олакшицу. Трансфер технике, технологије и знања представља битну компоненту привредног развоја сваке земље, те стога мора постојати и адекватна студија о ефикасности поменутог подстицаја у пореском праву. Свакако да умањење пореза по основу улагања у области иновације делује стимулативније него тзв. директна подршка државе (у виду закључених уговора са потенцијалним проналазачима-носиоцима патентног права), јер је она нефискалне природе, а уговор се закључује само са неколицином одабраних истраживача уз стално присутан проблем асиметричних информација и аликвотни губитак дела друштвеног благостања (Palazzi, 2004: 31). Како је научно достигнуће предмет општег друштвеног добра, место пореских подстицаја у систему пореза на добит корпорација добија на посебном значају.

Теза по којој порески подстицаји овог пореза производе дисторзивне ефекте се не може прихватити, јер је њихов *ratio legis* управо та иста дисторзија у виду привлачења иностраног капитала на територију одређене земље. У одсуству подстицаја до тога не би ни дошло, па чак и уколико конкретног улагања капитала у одређеном тренутку нема, не можемо рећи да је подстицај неефикасан (разлог неулагања је чешће асиметрија информација између потенцијалних инвеститора и домаћих компанија). Алтернативни начин посматрања ефикасности корпоративних пореских подстицаја би могао бити и следећи: „опорезивање капитала искривљује понашања инвеститора, а порески подстицаји умањују економске дисторзије (јер представљају бољу алтернативу него негативне пореске стопе“ (Margalioth, 2010: 23-44).

Схватање да су порески подстицаји опасни и друштвено штетни, у смислу да њихови трошкови премашују користи, не одговара слици која данас постоји у привредној сфери друштвеног живота. Ако тврдимо да нису ефикасни то би значило да бар немају „лажну вредност у пореском праву“, па сами тим не могу ни бити штетни. Ако инвеститор није привучен, ни његово понашање не може бити „искривљено“ и порески приходи онда нису изгубљени. Наведена примедба би се могла прихватити једино уколико би порески обвезник на неки начин могао да искористи предности олакшице, а да при томе не инвестира или уколико би инвеститор уложио капитал и без пореског подстицаја, а опет стекао какву корист од њега (Bird, 2000: 221). Овај аргумент могао да се односи на све видове државне интервенције у привреди, па обухвата и пореске и непореске регулативе. Ради се о правно-техничком питању израде и имплементације законских решења и проблема правних празнина, односно изигравања смисла правних норми и њиховог коришћења за постизање личног интереса. У финансијској литератури је до пре петнаестак година постојао прећутни консензус о томе како је значај пореских подстицаја за привлачење иностраног капитала миноран (јер се сматрало да су одлучујући фактори обим и величина домаћег тржишта, знање и макроекономска и политичка стабилност). Ипак, **глобализација** захтева преиспитивање свих поменутих фактора заједно, јер су многе од ранијих детерминанти престале да постоје (стварањем зона слободне трговина и царинских унија, инструменти спољнотрговинске политике изгубили су на значају).

## 5. Закључак

Процес пореске конкуренције се не може искључиво означити као „лош“ или као „добар“ тренд у међународним пореским односима, независно од правних, економских и политичких околности у којима се конкуренција одвија. Негативне последице пореске конкуренције (у виду вршења законите нелегитимне пореске евазије) могу се ограничити усвајањем одређених споразума и адекватним пореским реформама, којима се државама намеће обавеза размене пореских информација, у циљу достизања оптималног нивоа привредног развоја. Кодекс о понашању компанија и Водич ОЕЦД-а о штетној пореској конкуренцији представљају значајне међународне документе за сузбијање лоших последица пореске конкуренције, због чега је неопходно да их што већи број држава у свету ратификује у своја пореска законодавства. Сматрамо да су позитивни ефекти овог процеса значајнији од негативних, јер омогућавају прилив иностраног капитала у земље у развоју у виду страних директних инвестиција.

### Литература

- Beslez, T.J., Rosen, H. (1997). *Vertical Externalities in Tax Settings: Evidence from Gasoline and Cigarette*, Princeton: Princeton Centar for Economic Policy Studies.
- Bird, R. (2000). *Tax Incentives for Investments in Developing Countries*. Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries, vol.I
- Bretschger, L., Hettich F. (2010). *Globalization, Capital Mobility and Tax Competition: Theory and Evidence for OECD Countries*, Paris: OECD Working Papers.
- Cordes, J. (2000). *How Yesterdays Decision Affect Today's Budget and Fiscal Options? U The New World Fiscal Order, Implications for Industrialized Nations*. Washington D. C: The Urban Institute Press.
- Commission of the European Communities. (1997). *A Package to Tackle Harmful Tax Competition in the European Union*, COM (97) 564 Final, Brussels.
- Devereux, M., Pearson, M. (1989). *Corporate Tax Harmonization and Economic Efficiency*. London: Institute of Fiscal Studies.
- EU Corporate Tax Reform*. (2001). Washington D.C: Centre for European Policy Studies.
- Economic Outlook 59*.(2000). Paris: OECD Publication Centar.
- Gaetan, N. (2000). *Corporate Tax Competition and Coordination in the European Union: What Do We Know? Where Do We Stand?* European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs Publications, Belgium, BU1-1/13.
- Garrett, G., Mitchell, D. (1998). *International Risk and Social Insurance: Reassessing the Globalization-Welfare state Nexus*, Unpublished Working Paper. Yale University.
- Genschel, P. (2011). *Globalization, Tax Competition and the Fiscal Viability of the Welfare State*, MPiFG Working Paper 1(11). 4-6.
- Goodspeed, T.J. (2000). **Tax Structure in a Federation**. *Journal of Public Economics*. 75(3). 493-506.
- Goodspeed, T.J. (1995). Local Income Taxation, Pigouvian Solution. *Public Policies, Reginal Science and Urban Economics*.25(3). 279-296.
- Goodspeed, T.J. (1998). Tax Competition, Benefit Taxes and Fiscal Federalism. *National Tax Journal*. 51(3).579-582.
- Goretr, J., Mooij, R. (2001). *Capital Income Taxation in the European Union: Trends and Trade-Offs*, London: The Haque.

*Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue.* (1998). Paris: OECD Publication Center.

Holz-Eakin, D. (1994). Public-Sector Capital and the Productivity Puzzle. *Review of Economics and Statistics.* 76(1).13-20.

Horst, T. (1980). A Note on the Optimal Taxation of International Investment Income. *Quarterly Journal of Economics.* 44(1).793-798.

Ian, G., Halsey, B., Stern P. (2002). *The Role and Effectiveness of Development Assistance: Lessons from World Bank Experience.* A Research Paper from Development Economics Vice Presidency of the World Bank, Washington, D. C.

Johansson, A., Heady C., Arnold J., Brys B., Vartia L. (2008). *Taxation and Economic Growth.* Paris: OECD Economic Department Working Papers no. 620, p. 31.

Lahiri, S., Raimondos, P. (1998). Public Good Provisions and the Welfare Effect on Indirect Tax Harmonization. *Journal of Public Economics.* 67(32). 255-266.

Margalioth, Y. (2010). *Tax Competition, Foreign Direct Investments and Growth: Using the Tax System to Promote Developing Countries.* U Chicago Law School Work-in-progress Workshop and IDC Law Faculty Seminar.

McGuire, T. (1991). *Federal Aid to States and Localities and the Appropriate Competitive Framework,* Washington, D.C: The Urban Institute Press.

Palazzi, P. (2011). Taxation and Innovation. Paris: OECD Taxation Working Papers No. 9.

*Fundamental Reform of Corporate Income Tax* (2007). OECD Tax Policy Studies No. 16.

*Tax Effect on Foreign Direct Investments: Recent Evidence and Policy Analysis* (2007). OECD Tax Policy Studies 17.

Pinto, C. (2000). *Harmful Tax Competition Within the European Union, Concept and Overview of Certain Tax Regimes in Selected Member State.* [Electronic version] Retrieved 20, July, from <http://www.lof.ni/article15.7.1023>.

Radaelli, C.M. (2003). The Code of Conduct Against Harmful Tax Coordination: Open Method of Coordination in Disguise?. *Public Administration.* 81(3).513-514.

Ruding, R. (1992). *Report of the Committee on Independent Experts on Company Taxation,* Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.

Snyder, F. (2002). *Soft Law and Institutional Performance in the European Community.* U *Essays in honor of Emile Noel* (pp.123-145). London: Kluwer.

Tiebout, C. (1954). A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*, 64(1). 416-424.

Vogiatzoglou, K. (2004). Tax Competition Versus Fiscal Integration in Europe: A European Perspective. *Facta Universitatis, Economic and Organization*, 2(2). 120.

Wiener, J.M. , Ault, H.J. (1998). The OECD Report on Harmful Tax Competition, *National Tax Journal*. 51(3). 601-602.

Wilson, J. D. (1999). Theories of Tax Competition. *National Tax Journal*. 52(2). 297-304.

Zodrow, G., Meizskowski, P. (1986). Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods. *Journal of Urban Economics*. 19(3). 356-370.

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

### ***Tax Competition: A Theoretical Overview***

#### ***Summary***

*The subject matter of this analysis are positive and negative effects of tax competition on the total tax burden, including the legal analysis of tax incentives aimed at attracting foreign capital in the corporate tax system and their impact on economic development. The positive effects of competition are reflected in the inflow of foreign capital, while the negative effects (tax evasion) may be limited by tax treaties. The process of tax competition may not be merely designated as a "bad" or a "good" trend in the international tax relations without taking into account the legal, economic and political circumstances in which the competition takes place.*

**Key words:** *tax competition, tax incentives, direct foreign investment, multinational companies*