



MEĐUNARODNOPRAVNI ASPEKTI MULTILATERALNOG POREZNOG INSTRUMENTA

Pregledni naučni rad
UDK: 336.227:341

DOI 10.51558/2712-1178.2022.8.2.173

Harun Halilović, MA
advokat iz Sarajeva
e-mail: halilovicharun@gmail.com

SAŽETAK

Multilateralni porezni instrument (MLI) predstavlja jedan izuzetno zanimljiv međunarodnopravni akt koji donosi mnoge novine koje će ostaviti utjecaj kako u međunarodnom poreznom režimu tako i u međunarodnom pravu uopće i kao takav zaslužuje pažnju. Naime, osmišljen kao multilateralni međunarodnopravni akt, MLI ima za cilj da izvrši izmjene unutar mreže od oko dvije hiljade bilateralnih poreznih sporazuma, tako da se na harmoniziran, jedinstven i organizovan način ugrade najnovije preporuke akcija koje su provođene pod okriljem Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), sa ciljem borbe protiv fenomena „erozije porezne osnovice i premještanja dobiti“ (eng. Base Erosion and Profit Shifting – BEPS) u jurisdikcije sa niskom ili nepostojećom poreznom stopom (tzv. „porezne rajeve“). MLI sadrži elemente modularnosti dajući ugovornim Stranama veliki izbor mogućnosti, ali zadržava i dosljednost insistiranjem na nepromjenjivosti odredbi koje imaju za cilj ostvarivanje minimalnih standarda definisanim u preporukama OECD-a. Sa takvim osobinama sigurno može predstavljati model za buduće multilateralne sporazume i svojim primjerom utjecati na dalji razvoj međunarodnog prava, što je primarni aspekt interesovanja ovog rada.

Ključne riječi: *Multilateralni instrument, MLI, BEPS, OECD, međunarodno porezno pravo, međunarodno pravo*

UVOD

Multilateralna konvencija o provođenju mjera za sprečavanje erozije porezne osnovice i premještanja dobiti koja se odnosi na porezne ugovore (eng. „*The Multilateral Instrument to Implement*

Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting“) je puno, nezgrapno ime za jedan izuzetno inovativan i zanimljiv međunarodnopravni akt. U naučnoj i stručnoj literaturi se obično koristi mnogo prihvatljivija skraćenica MLI, označavajući Multilateralni instrument, ili alternativno, s obzirom na njegov sadržaj, Multilateralni porezni instrument. U domaćoj naučnoj i stručnoj literaturi MLI je uglavnom prošao bez mnogo pažnje, što je svakako neopravdano. Naime, radi se o izuzetno značajnom međunarodnopravnom aktu koji ima potencijalne reperkusije kako za porezno-pravna pitanja tako i za međunarodno pravo uopće.

Sa aspekta općeg međunarodnog javnog prava, MLI je ponudio jedan novi pristup zaključivanju multilateralnih sporazuma, koji se može pokazati kao izrazito uspješan i pogodan za buduću upotrebu. Jedna od revolucionarnih značajki je ta što je putem MLI-a, ostvarena izmjena od oko dvije hiljade bilateralnih sporazuma (praktično većine međunarodnog poreznog režima)¹ na jedan jedinstven, inovativan i modularan način. Strane potpisnice MLI-a pristupale bi jednom multilateralnom aktu, čiji cilj je modifikacija već postojećih bilateralnih sporazuma, bez potrebe za nove pregovore ili potpisivanje aneksa na iste. Cilj je, da se postigne pravni učinak, kada prema pravilima međunarodnog ugovornog prava, a prvenstveno Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora, Strane nekog sporazuma, naknadnim sporazumom izmijene odredbe prethodnog (eng: „*treaty override*“).² Inovativnost MLI-a se ogleda u tome, što se ta izmjena sada čini putem jednog multilateralnog sporazuma, kojem pristupaju strane potpisnice velikog broja već postojećih bilateralnih sporazuma.

Zainteresovanim Stranama potpisnicama, (čiji broj se bliži stotini), dat je širok izbor mogućnosti prilikom pristupanja MLI-u, što ukazuje na njegovu izuzetnu modularnost. Strane su prvenstveno mogle odrediti na koje će se bilateralne sporazume sam MLI primjenjivati, a izmjene bi stupile na snagu samo u pogledu bilateralnih spo-

1 Alschner, Wolfgang, (2019.), “*The OECD Multilateral Tax Instrument: A Model for Reforming the International Investment Regime?*”, Brooklyn Journal of International Law, vol. 45, no. 1, str. 47

2 Avi-Yonah, Reuven S., and Haiyan Xu, (2018.), “*A Global Treaty Override: The New OECD Multilateral Tax Instrument and Its Limits.*”, Michigan Journal of International Law, vol. 39, no. 2, str. 158



razuma koje su Strane svojevolumjno označile kao „obuhvaćeni porezni sporazumi“. Dalje, kako MLI djeluje i kao Model konvencija, u nekoliko njegovih članova data je mogućnost Stranama da izaberu koju će od ponuđenih opcija i verzija istog članka prihvatiti. To je izuzetno značajna osobina i novina, koja je doprinijela uspjehu samog MLI-a.³ Dakle, pored klasičnih mogućnosti izjavljivanja deklaracija i rezervi prilikom pristupanja nekom međunarodnom pravnom aktu, u slučaju MLI-a strankama je data mogućnost da izaberu između nekoliko ponuđenih verzija pojedinih članaka i stavova, koji reflektuju različite ekonomske i razvojne interese.

Uopće, rezerva (ograda, priuzdržaj) predstavlja jednostranu izjavu, koja može biti sastavljena i izjavljena na različite načine, a kojom država želi „...u odnosu na sebe isključiti ili izmijeniti pravni učinak nekih odredbi ugovora (član 2-1-d Bečke konvencije“.⁴ Rezerve država može izjaviti prilikom potpisivanja ugovora, pri njenoj ratifikaciji (prihvatu ili odobrenju), ili pri pristupanju ugovoru. Deklaracija (izjava) predstavlja očitovanje države o njenom razumjevanju i tumačenju pojedinih odredbi ugovora.⁵

Sa porezno-pravnog aspekta, MLI ima za cilj implementaciju strategija, politika i akcija konstruisanih sa ciljem suzbijanja porezne utaje, izbjegavanja plaćanja poreza, zloupotrebe bilateralnih sporazuma, te tzv. agresivnih poreznih strategija. Te akcije su nastale pod okriljem Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (eng. Organisation for economic cooperation and development - OECD), kao i inicijative kluba G20 najvećih ekonomija svijeta. Iste su vođene duži period sa primarnim ciljem suzbijanja fenomena „erozije porezne osnovice i premještanja dobiti“ (engl.: *Base Erosion and Profit Shifting* - BEPS), još jednog nezgrapnog imena za koji se ustalila skraćenica: BEPS. Različite BEPS akcije su obuhvatale široke konsultativne aktivnosti i obično su završavale sa nizom preporuka u konačnom Izvještaju vezanom za svaku BEPS akciju, koji se može označiti kao jedan veoma značajan izvor tzv. „mekog prava“ (engl.: *soft law*), što se

3 Bacía, Bartosz, and Patryk Toporowski, (2017.), „*Impact of the OECD Multilateral Instrument on International Tax Law.*“, Journal of Law (TSU), vol. 2017, no. 2, str. 268

4 Degan, V. Đuro, (2011.), *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, str. 134

5 *Ibidem*

može reći i za ostale dokumente proizvedene pod okriljem OECD (kao što su npr. Model konvencije).⁶ Sam MLI je plod Izvještaja BEPS akcije br. 15 koja je dala preporuku zaključivanja jednog multilateralnog međunarodnopravnog instrumenta, kojim bi se rješile nagomilane nedoumice nastale primjenom divergentnih bilateralnih sporazuma, te provele u djelo preporuke iz dosadašnjih BEPS akcija.⁷ MLI je u isto vrijeme izuzetno modularan ali i dosljedan, jer je zadržao određene odredbe od kojih ne može biti odstupanja, a koje imaju za cilj ispunjavanje minimuma standarda i preporuka iz Izvještaja pojedinih BEPS akcija.

Ovaj rad ima za cilj istražiti utjecaj i posljedice koje MLI može donijeti kako u pogledu usko posmatranih porezno-pravnih aspekata, tako i u pogledu širih implikacija na polju općeg međunarodnog javnog prava. Težište ovog rada će biti na međunarodnopravnim aspektima i inovacijama koje donosi, ali nužni osvrt na porezno-pravne aspekte se svakako mora učiniti u mjeri potrebnoj da bi se prikazale novine koje donosi u tom polju. Kao što je navedeno, MLI, sa svojim inovativnim pristupom i rješenjima sigurno je zanimljiv i značajan kao mogući primjer u budućem razvoju međunarodnog prava.

U toku istraživanja, kao i izrade ovog rada, korištena je konvencionalna metodologija istraživanja u oblasti društvenih i pravnih nauka

1. MEĐUNARODNOPRAVNI ASPEKTI MULTILATERALNOG INSTRUMENTA

Sedamdeset i šest Strana potpisnica sastalo se u Parizu, 7. juna 2017. godine, radi zvaničnog potpisivanja novog Multilateralnog poreznog instrumenta (MLI).⁸ Prije toga, u novembru 2016. godine, Or-

6 Bacia, Bartosz, and Patryk Toporowski, (2018.), "OECD Multilateral Instrument: The New Era in International Tax Law." *Journal of Advanced Research in Law and Economics (JARLE)*, vol. 9, no. 2, str. 387

7 Alexander, Bosman (2017.), „General Aspects of the Multilateral Instrument“, *INTERTAX*, Volume 45, Issue 10, str. 658

8 Alexander, Bosman (2017.), „General Aspects of the Multilateral Instrument“, *INTERTAX*, Volume 45, Issue 10, str. 643



ganizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), objavila je tekst i komentar MLI-a. U komentaru je navedeno kako će MLI omogućiti provođenje mjera za sprečavanje fenomena tzv. erozije porezne osnovice i premještanja dobiti (eng. „*Base Erosion and Profit Shifting*“ skr. BEPS), time što će implementirati minimalne dogovorene standarde za suprostavljanje i suzbijanje zloupotreba postojećih poreznih sporazuma i poboljšati mehanizme za rješavanje sporova, dajući fleksibilnost u realizaciji pojedinih poreznih politika.⁹ MLI ima kao primarni cilj ojačati i izmijeniti postojeće bilateralne porezne ugovore i dopuniti ih sa dodatnim mjerama razvijenim u okviru OECD/G20 BEPS projekta. Naime, radi se o projektu, kojeg su predstavnici OECD i G20 kluba, tj. kluba država sa 20 najvećih ekonomija svijeta, provodili već duži niz godina u nekoliko etapa, sa ciljem suzbijanja fenomena tzv. erozije porezne osnovice i premještanja dobiti (BEPS-a).¹⁰ Svaka od tih tematskih akcija je završavala Izvještajem, koji je donosio niz preporuka, koje su po svojoj prirodi značajan izvor tzv. „mekog prava“ (eng.: soft law). Kao što je rečeno, sam MLI je rezultat preporuka iz Izvještaja BEPS akcije broj 15.

Kao što je već spomenuto, MLI ima za cilj „umetnuti“ glavne preporuke i rezultate aktivnosti provedenih u sklopu OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) Projekta u više od 2.000 postojećih bilateralnih poreznih sporazuma širom svijeta. OECD je dalje naveo kako je MLI je razvijen tokom proteklih godina, putem pregovora koji su obuhvatali više od 100 jurisdikcija širom svijeta, uključujući države članice OECD-a, države G20 i druge razvijene države, kao i one u razvoju. OECD je označen kao depozitar Multilateralnog instrumenta i podržavat će vlade u procesu njihovog potpisivanja, ratifikacije i implementacije. Bosna i Hercegovina (BiH) je jedna od Strana potpisnica MLI-a,¹¹ i prilikom pristupanja označila je da će se isti primje-

9 Bradley, Ian, and Jonathan Bright, (2016.), „*State Sovereignty and the Multilateral Instrument.*“, Canadian Tax Journal, vol. 64, no. 2, str. 470

10 Bacia, Bartosz, and Patryk Toporowski, (2017.), „*Impact of the OECD Multilateral Instrument on International Tax Law.*“, Journal of Law (TSU), vol. 2017, no. 2, str. 265

11 Odluka ratifikaciji Multilateralne konvencije o provođenju mjera za sprečavanje erozije porezne osnovice i premještanja dobiti koje se odnose na porezne ugovore (MLI), Sl. Glasnik BiH – Međunarodni ugovori, br. 13/20

njivati na niz već zaključenih bilateralnih poreznih sporazuma koje je Bosna i Hercegovina potpisala ili kojima je pristupila (trenutni broj je 27 od 38 bilateralnih poreznih sporazuma koje je BiH zaključila, a koje su označene kao „obuhvaćeni sporazumi“).¹²

MLI kao međunarodnopravni akt svakako predstavlja značajanu pojavu u evoluciji međunarodnog poreznog režima na čiju će budućnost direktno utjecati. Međutim, MLI sa svojim inovacijama ostavit će i veliki utjecaj u međunarodnom javnom pravu, prvenstveno služeći kao primjer za novi metod zaključivanja multilateralnih sporazuma.

Da bismo shvatili važnost MLI-a, korisno je razmotriti njegov značaj u historijskom kontekstu. Bilateralni porezni sporazumi su po prvi put bili pregovarani već u devetnaestom vijeku,¹³ ali je njihov značaj porastao nakon Prvog svjetskog rata zbog povećanih stopa poreza na dohodak i rizika od dvostrukog oporezivanja tj. oporezivanja i prema zemlji prebivališta i prema zemlji koja je izvor prihoda. Pojavom mnoštva različitih poreznih sporazuma, došlo je do ustanovljavanja različitih Modela bilateralnog poreznog sporazuma nastalih pod okriljem Lige Naroda, kao što su meksički model¹⁴ i londonski model.¹⁵ Modeli su se razlikovali prvenstveno u pitanju da li su pogodovali zemljama u razvoju kao što je meksički model, iz razloga što su zemlje u razvoju često bile samo izvor prihoda multinacionalnih kompanija. Po „meksičkom“ modelu zemlje izvora prihoda su imale prednost za ubiranje poreza. Sa druge strane, londonski model pogodio je razvijenim zemljama, koje su bile zemlje prebivališta/sjedišta poreznog obveznika (npr. sjedišta multinacionalnih kompanija), koje bi po ovom modelu imale prednost za ubiranje poreza.

12 Pregled bilateralnih poreznih ugovora koje je zaključila BiH dostupan na web-stranici Ministarstva finansija BiH: <https://www.mft.gov.ba/Content/Read/sporazumi-u-primjeni> (pristupljeno u novembru 2022)

13 Avi-Yonah, Reuven S., and Haiyan Xu, (2018.), “A Global Treaty Override: The New OECD Multilateral Tax Instrument and Its Limits.”, *Michigan Journal of International Law*, vol. 39, no. 2, str. 156

14 Model bilateralnih konvencija za sprečavanje međunarodnog dvostrukog oporezivanja i fiskalna utaja, Liga naroda Doc. C.2.M.2. 1945 II A (1945).

15 Model bilateralnih konvencija za sprečavanje međunarodnog dvostrukog oporezivanja i fiskalna utaja, Liga naroda Doc. C.88.M.88. 1946 II A. (1946)

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) je nakon Drugog svjetskog rata od Lige Naroda preuzela započete aktivnosti i objavila vlastiti OECD Model bilateralnog poreznog sporazuma¹⁶ (na bazi londonskog modela). Sa druge strane Ujedinjene Nacije (UN) napravile su konkurentni model tzv. UN Model bilateralnog poreznog sporazuma¹⁷ (baziran na meksičkom modelu). Ovi modeli su predstavljali osnov za mrežu od preko tri hiljade bilateralnih poreznih ugovora koji čine najveći dio međunarodnog poreznog režima. Oko osamdeset posto tekstualnog sadržaja svih bilateralnih poreznih sporazuma, koje su zaključile različite države svijeta, je zapravo identično i proizilazi ili iz teksta modela OECD-a ili iz teksta Modela UN-a (koji su opet međusobno identični u preko osamdeset posto svog teksta).¹⁸ Pored ove dvije najpoznatije Model konvencije, postoji i Model konvencija koju uglavnom koriste SAD u svojim bilateralnim sporazumima.¹⁹

Međutim, prilikom praktične primjene te mreže sporazuma, kako u akademskoj, tako i u stručnoj zajednici profesionalaca, koji su bili direktno uključeni u njihovu primjenu, ukazivano je na sve veću potrebu za jedinstvenim multilateralnim poreznim sporazumom.²⁰ Iako su tekstovi navedenih modela skoro pa identični, odredbe koje se razlikuju reflektuju različite interese, te uzrokuju nedoumice i oprečne pristupe u njihovoj primjeni. Glavni razlog za razlike u efektima između modela OECD-a i UN-a, predstavlja to da su tokovi kapitala koji se odvijaju između razvijenih zemalja više recipročni nego tokovi kapitala u razmjeni između razvijenih zemalja i zemalja u razvoju, gdje zemlje u razvoju, iako su izvor ekonomske aktivnosti, ne mogu da ostvare odgovarajuće porezne prihode, usljed činjenice

16 Van Raad, Kees (ed.) (2016.), *Materials on International, TP & EU Tax Law*, Vol. A, International tax center, Leiden, 7

17 UN Department Of Econ. & Soc. Affairs, UN Model Konvencije o Dvostrukom Oporezivanju Između Razvijenih i Zemalja u Razvoju, UN Doc. St/Esa/102

18 Alschner, Wolfgang, (2019.), "The OECD Multilateral Tax Instrument: A Model for Reforming the International Investment Regime?.", *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 45, no. 1, str. 66

19 Mindy Herzfeld (2018.), „US Perspectives on the Multilateral Instrument“, *INTERTAX*, Volume 46, Issue 1, str. 80

20 Op. cit, supra note 17. Alschner, Wolfgang, str. 35

da multinacionalne kompanije nisu njihovi rezidenti. Vremenom se i ta situacija mijenja, tako da i zemlje u razvoju sada postaju izvoznici kapitala, kao i uvoznici, međutim osnovna razlika i dalje postoji.

Postoji više razloga zašto jedinstven multilateralni sporazum može dati bolje rezultate od velikog broja bilateralnih sporazuma, kao što postoji i više faktora koji su doprinijeli pojavi MLI-a. Jedan od takvih faktora je taj da je došlo do povećanja konvergencije u jeziku različitih poreznih sporazuma; tako da su OECD i UN modeli (i svi sporazumi bazirani na njima) vremenom postajali sve sličniji. Dalje, uspon Općeg sporazuma na carine i trgovinu (GATT), a zatim i uspon i razvoj režima Svjetske trgovinske organizacije (WTO), nakon Drugog svjetskog rata, pokazao je da su multilateralni ugovori koji uređuju važne oblasti međunarodnih ekonomskih odnosa i na njih primjenjivih propisa, itekako izvodivi i provodivi, ukoliko se omogućí prilagodba i fleksibilnost kojom ugovorne Strane mogu da izvrše modifikaciju i rezerve (tj. da zemlje odustanu ili ograniče primjenu određenih odredbi). Već neko vrijeme je prepoznato da je moguće pregovarati o multilateralnim sporazumima o ekonomskim pitanjima ali i zadržavati mreže bilateralnih sporazuma, kao što je to pokazao WTO.²¹

Pojavom trenda globalizacije i povećanjem međunarodnih ekonomskih aktivnosti koje su prelazile granice različitih jurisdikcija, došlo je i do porasta zloupotrebe postojećih poreznih ugovora i do tzv. „porezne konkurencije“ među državama i fenomena „izbivanja ugovora“ (eng.: „treaty shopping“) među poreznim obveznicima.²² Naime, kada države stupaju u tzv. „poreznu konkurenciju“ čine razne ustupke i olakšice kako bi pridobile značajne međunarodne kompanije da investiraju u njihove ekonomije te da, na stvarni ili čak na fiktivni način, zasnuju podružnice ili prenesu sjedišta svojih kompanija na njihovu teritoriju, te postanu njihovi porezni rezidenti. Takva neloyalna konkurencija koju provode same države može dovesti i do fenomena „utrke ka dnu“ (fenomen „race to bottom“), gdje se vla-

21 Alschner, Wolfgang, (2019.), *“The OECD Multilateral Tax Instrument: A Model for Reforming the International Investment Regime?”*, Brooklyn Journal of International Law, vol. 45, no. 1, str. 66

22 Angharad Miller, Lynne Oats (2012.), *Principles of International Taxation* (3rd ed), Bloomsbury professional, London, 476



de utrkuju u dampingu poreznih povlastica čak i na svoju štetu.²³ Sa druge strane, rezultat takve konkurencije dovodi do „treaty shopping“-a, gdje ekonomski akteri, (kako pojedinci tako i velike multinacionalne kompanije), koristeći potpuno legalno mogućnosti koje nude p(r)opustljivi porezni režimi ili zloupotrebljujući odredbe bilateralnih sporazuma između država, umanjuju svoju poreznu osnovicu, provodeći različite mjere koje se mogu opisati kao „agresivno porezno planiranje“ (poput uspostave mreže podružnica preko kojih vrše međusobno „prebacivanje“ profita i smanjenje porezne osnovice u jurisdikcijama sa većim stopama poreza i prebacivanje istog u jurisdikcije sa nižim stopama poreza ili čak bez poreza, tj. tzv. „porezni rajevi“). Nekada te šeme i aktivnosti su toliko granične u svojoj legalnosti da ulaze u prostu nezakonitu utaju poreza.²⁴ Navedene situacije porastom globalizirane ekonomije postaju daleko češće i njihovo zaustavljanje zahtijeva solucije za koje bilateralni sporazumi jednostavno nisu dovoljni, te postoji očigledna potreba za uključivanjem većeg broja jurisdikcija.

MLI ne predstavlja multilateralnu poreznu konvenciju koja pokriva sve oblasti koje su obično pokrivena bilateralnim poreznim sporazumima. Umjesto toga, MLI predstavlja globalni sporazum koji je osmišljen sa prvenstvenim ciljem primjene preporuka niza BEPS Akcija provedenih pod okriljem OECD-a, usmjerenih protiv fenomena erozije porezne osnovice i premještanja dobiti. Putem MLI-a vrši se „umetanje“ pojedinih rješenja i preporuka iz Izvještaja BEPS Akcija i njihova istovremena primjena na sve bilateralne porezne ugovore u kojima se uključene zemlje Strane potpisnice slože. MLI implementiraju zemlje potpisnice i ratifikuju ga u skladu sa svojim uobičajenim ustavnim normama, a zatim deponuju ratifikaciju kod Sekretarijata OECD-a.²⁵

Nakon ratifikacije, odredbe MLI će imati efekat usmjeren na modifikaciju relevantnih odredbi postojećih bilateralnih poreznih spo-

23 Angharad Miller, Lynne Oats (2012.), *Principles of International Taxation* (3rd ed), Bloomsbury professional, London, 477

24 *Ibid*, 15

25 OECD (2016.), *Autentično tumačenje MLI* (OECD Explanatory statement to MLI) dostupno na: <https://www.oecd.org/tax/treaties/explanatory-statement-multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-BEPS.pdf> (pristupljeno u novembru 2022), str. 71

razuma svake zemlje učesnice MLI-a sa drugim zemljama učesnicama MLI-a, ukoliko su obje označile njihov bilateralni sporazum kao „obuhvaćeni porezni sporazum“. To predstavlja jedan revolucionaran mehanizam masovne modifikacije bilateralnih sporazuma, koji je izuzetno značajan ne samo za pitanja poreznog prava, i međunarodnog poreznog režima, nego predstavlja i svojevrsan novitet u međunarodnom pravu i revolucionaran novi pristup korištenju multilateralnih međunarodnih instrumenata za izmjenu niza postojećih bilateralnih sporazuma. Naime, prema odredbama Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora, stranke mogu naknadnim sporazumom na bilo koji način izmijeniti odredbe svog prethodnog sporazuma. Prema tome, MLI ima za cilj jednu masovnu izmjenu bilateralnih sporazuma („treaty override“) izvršiti na jedan jedinstven i organizovan način.²⁶

MLI pokazuje jaku karakteristiku modularnosti, samim tim da Strane mogu izostaviti određene bilateralne sporazume za koje smatraju da su već riješeni na za njih najpogodniji način. Međutim, modularnost MLI-a ne staje na tome, nego omogućava i da Strana odabere jednu od različitih ponuđenih verzija pojedinih članova MLI-a, koje izražavaju različite ekonomske interese i pristupe.²⁷ Sve je to doprinijelo tome da je broj Strana od samog početka, za jedan multilateralni sporazum, izuzetno visok i da postoji tendencija povećanja tog broja.²⁸

Jedan od takvih ustupaka učinjenih prilikom pripremanja nacрта MLI-a, usvojen prvenstveno sa ciljem uključivanja što većeg broja poreznih jurisdikcija i država svijeta, je dopuštanje Stranama da koriste rezerve i ograničenja primjene pojedinih odredbi, a da to ne ugrozi njihovo učešće u samom sporazumu. Međutim, pored izuzetne oso-

26 Avi-Yonah, Reuven S., and Haiyan Xu, (2018.), „A Global Treaty Override: The New OECD Multilateral Tax Instrument and Its Limits.“, Michigan Journal of International Law, vol. 39, no. 2, str. 158

27 Alexander, Bosman (2017.), „General Aspects of the Multilateral Instrument“, INTERTAX, Volume 45, Issue 10, str. 644

28 Ažurirana lista Strana potpisnica MLI dostupna na web-stranici OECD: <https://www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-beps.htm> - Signatories and parties (pristupljeno u novembru 2022)

bine modularnosti i prilagodljivosti interesima različitih Strana, MLI je zadržao karakter dosljednosti i insistiranja na postizanju ciljeva određenim BEPS akcijama, a što je glavna svrha ovog multilateralnog akta. Pored izuzetne fleksibilnosti MLI-a, dosljednost istog se ogleda u tome što nije dozvolio izjavljivanje rezerve i ograničenja u određenim slučajevima koji uključuju minimalne BEPS standarde. Osnovna svrha uvođenja takvih ograničenja, na inače dozvoljeno korištenje mogućnosti izjavljivanja rezervi, je svakako postizanje osnovnih ciljeva OECD i G20 BEPS akcije i ograničavanje mogućnosti pojave novih oblika zloupotreba.²⁹

Jedan od tih minimalnih standarda oko čije primjene se konsenzualno složila sedamdeset i jedna potpisnica MLI-a je „test primarne namjene“ (Principal purpose test - PPT), koji ima za cilj onemogućavanje „treaty shopping“-a i zloupotrebe odredbi bilateralnih poreznih sporazuma, poduzimanjem fiktivnih radnji (poput fiktivnog osnivanja kompanija sa ciljem sticanja statusa rezidenta neke porezne jurisdikcije), davanjem mogućnosti nadležnim organima da utvrde primarnu namjeru određenih akcija i ekonomskih strategija i, shodno tome, da tim radnjama odrede odgovarajući porezni tretman.³⁰ PPT sadržan u MLI je naveden na slijedeći način:

„Korištenje povlastica datih primjenom Obuhvaćenog poreznog sporazuma neće biti odobreno u pogledu stavke prihoda ili kapitala ako je razumno zaključiti, imajući u vidu sve relevantne činjenice i okolnosti, da je sticanje te koristi bilo jedan od primarnih namjera i svrha bilo kojeg aranžmana ili transakcije koja je direktno ili indirektno rezultirala tom koristi, osim ako se utvrdi da bi ta korist u ovim okolnostima bila u skladu sa predmetom i svrhom relevantnih odredbi obuhvaćenog poreza Sporazumom.“³¹

Navedena odredba PPT-a je itekako značajna, a osnovni cilj joj je omogućiti provjere aktivnosti poduzetih od strane ekonomskog akte-

29 Vikram, Chand (2018.), „*The Principal Purpose Test in the Multilateral Convention: An in-depth Analysis*“, INTERTAX, Volume 46, Issue 1, str. 18

30 Vikram, Chand (2018.), „*The Principal Purpose Test in the Multilateral Convention: An in-depth Analysis*“, INTERTAX, Volume 46, Issue 1, str. 19

31 Tekst Multilateralne konvencije o provođenju mjera za sprečavanje erozije porezne osnovice i premještanja dobiti koje se odnose na porezne ugovore (MLI), Sl. Glasnik BiH – Međunarodni ugovori, br. 13/20, čl. 7(1).

ra ili poreznog obveznika, te utvrditi da li je osnovni cilj poduzimanja tih aktivnosti bio izbjegavanje poreza uz pomoć smanjivanja porezne osnovice i prebacivanja profita. Na taj način, MLI direktno mijenja postojeće bilateralne sporazume, dajući im značajan mehanizam za borbu protiv utaje poreza, te daje mogućnost uskraćivanja povlastica koje bi obveznici inače uživali, ukoliko se utvrdi kako je osnovni cilj njihovog ponašanja i aktivnosti bio zloupotreba sporazuma i izbjegavanje poreza, što predstavlja mehanizam poznat kao „uskraćivanje benefita“ (limitation of benefits – LOB), koji postoji kao alternativna opcija PPT-u koju Strane mogu izabrati.³²

Posljedično, ova odredba MLI-a i navedeni PPT (kao i LOB), mogu itekako rezultirati indirektnim utjecajem i na rezidente koji se nalaze izvan potpisnica MLI-a. Naime, u globaliziranom svijetu, multinacionalne kompanije imaju složene strukture i provode složene ekonomske aktivnosti, koje prelaze jurisdikcije i kontinente. Bilateralni sporazumi mogu utjecati na dijelove operacija multinacionalnih kompanija na koje se ti bilateralni sporazumi primjenjuju, što posljedično utječe na cijele kompanije, iako one mogu imati sjedište u državi koja nije potpisnica MLI-a. U ovom slučaju se najviše misli na Sjedinjene Američke Države (SAD) i multinacionalne kompanije sa sjedištem u SAD-u, koje nisu Strana potpisnica MLI-a.³³

MLI ima utjecaj i na promjene prilikom tumačenja odredbi „obuhvaćenih sporazuma“. Upućivanje na „predmet i svrhu“ bilateralnih poreznih ugovora sada treba tumačiti u svjetlu principa „jedinственог poreza“ (engl.: single tax principle), koji pojašnjava da je cilj i svrha poreznih sporazuma da spriječe kako dvostruko oporezivanje, tako i dvostruko neoporezivanje.³⁴ Ugrađivanje OECD-ovog „principa jedinstvenog poreza“ u MLI može imati široke posljedice prilikom tumačenja postojećih poreznih sporazuma, koji su možda zasnovani sa drugim ciljevima i principima u vidu (kao što su već pomenuta porezna konkurencija). MLI osigurava koherentno i dosljedno tumačenje

32 Op. cit. Supra note 28, Vikram, Chand, str. 19

33 Mindy Herzfeld (2018.), „US Perspectives on the Multilateral Instrument“, INTERTAX, Volume 46, Issue 1, str. 80

34 OECD (2016.), Autentično tumačenje MLI (OECD Explanatory statement to MLI) dostupno na: <https://www.oecd.org/tax/treaties/explanatory-statement-multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-BEPS.pdf> (pristupljeno u novembru 2022), str. 8

brojnih obuhvaćenih poreznih sporazuma. Član 31. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora zahtijeva da se ugovor „tumači u skladu sa uobičajenim značenjem odredbi ugovora u kontekstu i u svijetlu njegovog predmeta i svrhe.”³⁵ Dakle, svrha samog MLI-a, kao i obuhvaćeni porezni sporazum trebaju biti uzeti u obzir kao osnov za utvrđivanje svrhe i preciznog razumijevanja “konteksta” o kojem je riječ, kako bi se razjasnila namjera Strana. Time je postignut cilj da „obuhvaćeni porezni sporazumi“ budu tumačeni u skladu sa misijom MLI-a, jer u članu 6(1) MLI zahtijeva da obuhvaćeni porezni sporazumi budu izmijenjeni tako da uključuju novi pasus koji se odnosi na predmet i svrhu postojećeg bilateralnog sporazuma, a što će utjecati na njihovu dalju primjenu i tumačenje: „... namjera je da eliminiše dvostruko oporezivanje u odnosu na poreze obuhvaćene ovim sporazumom bez stvaranja mogućnosti za neoporezivanje ili smanjenje oporezivanja putem utaje ili izbjegavanja poreza...”³⁶

Osim toga, novi OECD MLI ima široki mehanizam za rješavanje sporova uključujući obaveznu arbitražu.³⁷ Obavezna arbitraža nedavno je uvedena u Modele OECD-a ali je još uvijek nedostajala u modelu UN-a. Učinak njenog uključivanja u MLI može biti ugrađivanje obavezujuće arbitraže u mnoge postojeće bilateralne ugovore, vezano za pitanja oko kojih se nadležni organi Strana ne mogu složiti putem procedure zajedničkog dogovora (engl.: mutual agreement procedure – MAP). Nametanje takvog rješenja koje obavezuje Strane na arbitražu prvenstveno je smatrano kontroverznom,³⁸ međutim, nakon

35 United Nations, *Vienna Convention on the Law of the Treaties*, 1969, dostupno na: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf (pristupljeno u novembru 2022)

36 Tekst Multilateralne konvencije o provođenju mjera za sprečavanje erozije porezne osnovice i premještanja dobiti koje se odnose na porezne ugovore (MLI), Sl. Glasnik BiH – Međunarodni ugovori, br. 13/20, čl. 6(1)

37 OECD (2016.), *Autentično tumačenje MLI* (OECD Explanatory statement to MLI) dostupno na: <https://www.oecd.org/tax/treaties/explanatory-statement-multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-BEPS.pdf> (pristupljeno u novembru 2022), str. 7

38 David, Kleist (2016.), „*A Multilateral Instrument for Implementing Changes to Double Tax Treaties: Problems and Prospects*“, INTERTAX, Volume 44, Issue 11, str. 829

detaljnije analize samog mehanizma, te mogućnosti ograničenja primjene obavezne arbitraže, kao i činjenice da se taj mehanizam pokreće tek nakon proteka od dvije godine u kojoj Strane imaju mogućnost da sklope dogovor putem MAP-a, sama krutost te norme je značajno ublažena.³⁹

Međutim, s obzirom na detaljan način na koji je tretirano pitanje rješavanja sporova, može se postaviti pitanje, da li te karakteristike doprinose tome da se međunarodnopravni režim MLI-a može smatrati kao „zatvoreni“ odnosno „kompletni“ pravni režim. Naime, da bi neki međunarodnopravni režim bio smatran kao „zatvoreni“, preduslov je da ima dovoljno razvijene mehanizme rješavanja sukoba koji isključuju primjenu i rekurziju (povratak) u opšta pravila međunarodnog prava. U međunarodnom pravu takav status uživa npr. diplomatsko pravo.⁴⁰ Detaljnim rješavanjem pravila MAP-a o arbitraži, tj. pravila rješavanja sukoba, MLI čini iskorak ka zatvorenom međunarodnopravnom režimu. Međutim, mogućnost Strana da ne pristanu na primjenu Odjeljka 6. MLI, isključuje njegovu primjenu u svim slučajevima i tako, barem u tim slučajevima, ipak daje prostor za povratak u opšta pravila međunarodnog prava, umanjujući MLI-ov status kao „zatvorenog“ pravnog režima.

Shodno navedenom, može se reći kako MLI donosi značajne inovacije i može predstavljati primjer za budući razvoj međunarodnog javnog prava i zaključivanja multilateralnih međunarodnopravnih akata i u drugim sferama. Te novine se ogledaju u tome što:

- a. putem MLI-a kao jednog multilateralnog akta, vrši se modifikacija velikog broja bilateralnih sporazuma, na jedinstven, jednostavan način bez potrebe za dugotrajnim pregovorima i izmjenama samih sporazuma ponaosob;
- b. ugovorne Strane potpisnice MLI-a same biraju koje bilateralne sporazume žele da uključe i modificiraju ovim putem (obuhvaćeni sporazumi), a koje žele da ostave u dosadašnjem tekstu ili mijenjaju drugim putem;
- c. MLI pokazuje izrazitu fleksibilnost davanjem mogućnosti

39 Bravo, Nathalie (2019.), „Mandatory Binding Arbitration in the BEPS Multilateral Instrument“, INTERTAX, Volume 47, Issue 8 & 9, str. 693

40 Shaw, Malcolm N. (2008.), *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, str. 755



- Stranama da odrede obuhvaćene bilateralne sporazume, ulože svoje rezerve i deklaracije, ali i izaberu neke od ponuđenih opcija i verzija pojedinih članova samog MLI-a;
- d. pored izuzetne fleksibilnosti, MLI pokazuje i dosljednost, zadržavanjem određenih odredbi kao obaveznih, ograničavajući Stranama mogućnost njihove izmjene. Tu se radi o odredbama koje imaju za cilj postići minimalne standarde određene u Izvještajima BEPS Akcija, što predstavlja primarni cilj i svrhu zaključenja samog MLI-a;
 - e. detaljnim razrađivanjem pravila razrješavanja sporova, MLI čini iskorak ka kreiranju novog „zatvorenog“ međunarodnopravnog režima;
 - f. modifikacijom bilateranih sporazuma, umetanjem u iste norme PPT-a (principle purpose test-a), LOB (limitation of benefits), kao i izmjenama preambula bilateralnih sporazuma dodavanjem principa „jedinstvenog poreza“, daje se alat za drugačiju primjenu i tumačenje dosadašnjih bilateralnih sporazuma, što može imati i reperkusije i indirektan utjecaj na pojedince i kompanije iz država koje nisu potpisnice MLI-a.

Imajući u vidu navedeno, može se reći kako će MLI ostaviti značajan utjecaj na razvoj međunarodnog prava u budućnosti i u segmentima izvan usko posmatranog poreznog prava. Kao takav zaslužuje puno više pažnje.

2. POREZNO-PRAVNI ASPEKTI MULTILATERALNOG INSTRUMENTA

Pored navedenih značajki koje MLI donosi gledano sa aspekta opšteg međunarodnog javnog prava, možemo se sada okrenuti značajkama koje MLI donosi gledano sa aspekta uskog polja poreznog prava i međunarodnog poreznog režima. Kako je primarni fokus članka na međunarodnopravnim aspektima, porezni aspekti će biti obuhvaćeni u mjeri dostatnoj za prikaz pojedinih novina koje MLI donosi u pogledu međunarodnog porezno-pravnog režima.

Osnovni razlozi za pokretanje i potpisivanje MLI-a, te cilj koji tre-

ba isti da ispuni, opisani su u preambuli MLI-a na slijedeći način:

„...da osiguramo brzu, koordiniranu i dosljednu implementaciju BEPS mjera u multilateralnom kontekstu. Osigurati da se postojeći sporazumi o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja tumače tako da eliminišu dvostruko oporezivanje u pogledu poreza obuhvaćenih tim sporazumima, bez stvaranja mogućnosti za neoporezivanje ili smanjeno oporezivanje putem izbjegavanja poreza ... da se dogovorene promjene implementiraju na sinhronizovan i efikasan način preko mreže postojećih sporazuma za izbjegavanje dvostrukog oporezivanja, bez potrebe za ponovnim bilateralnim dogovaranjem svakog takvog ugovora.“⁴¹

Kao što je već rečeno, primarna misija MLI-a je da implementira mjere i preporuke BEPS akcija na brz, koordiniran i dosljedan način, u mreži postojećih poreznih sporazuma (obuhvaćeni porezni sporazumi) u multilateralnom kontekstu, bez ponovnih bilateralnih pregovora i izmjena u svakom sporazumu ponaosob.

Iako su porezni ugovori odigrali važnu ulogu u eliminaciji dvostrukog oporezivanja i olakšavanju globalizacije liberalnih investicija i trgovine u prošlim decenijama, „rupe“ i neusklađenosti u postojećoj mreži bilateralnih ugovora su jedan od uzroka koji su doprinijeli do pojave raširenog neregulisanog poreznog oportunitizma koji je rezultirao u aktivnostima smanjenja porezne osnovice i prebacivanja profita (BEPS). Kao sveobuhvatan odgovor, OECD skupa sa ostalim akterima poduzeo je različite BEPS akcije. Među njima značajnije su BEPS akcije broj 2, 6, 7 i 14, koje su razvile niz BEPS rješenja i preporuka koji su navedeni u njihovim konačnim Izvještajima, a koje su na koncu našle svoje mjesto u MLI. BEPS akcije su imale različite ciljeve, uglavnom usmjerene ka formiranju preporuka koje bi trebale rezultirati u boljoj međusobnoj saradnji država, kao i poduzimanju različitih efikasnih aktivnosti sa ciljem suzbijanja izbjegavanja poreza kroz zloupotrebu bilateralnih poreznih sporazuma i dodjeljivanju poreznih olakšica u neprikladnim okolnostima (BEPS Akcija broj 6.); suzbijanju pokušaja izbjegavanja fizičkog prisustva poreznog nerezidenta (permanent establishment - PE), sa ciljem obavljanja ekonomske aktivnosti bez plaćanja poreza u nekoj jurisdikciji (na šta je bila fokusirana

41 Tekst Multilateralne konvencije o provođenju mjera za sprečavanje erozije porezne osnovice i premještanja dobiti koje se odnose na porezne ugovore (MLI), Sl. Glasnik BiH – Međunarodni ugovori, br. 13/20, Preambula

BEPS Akcija broj 7.), te poboljšanju mehanizama rješavanja spороva (BEPS Akcija broj 14.).⁴²

Osim implementacije različitih mjera sadržanim u Izvještajima pojedinih BEPS akcija u članovima 3. do 26. MLI dalje jača princip jedinstvenog oporezivanja (single tax principle) na fer osnovi tako što „prepoznaje važnost osiguravanja da se dobit oporezuje tamo gdje se obavljaju značajne ekonomske aktivnosti koje stvaraju profit i gdje se stvara vrijednost“.⁴³ Princip jedinstvenog oporezivanja podrazumijeva da nadležni organi poreznih jurisdikcija omogućе mjere kojima će se izbjeći kako dvostruko oporezivanje, tako i dvostruko neoporezivanje, te da porezni dužnik plati porez u onoj jurisdikciji u kojoj je ekonomska vrijednost stvorena na fer osnovi, a ne zloupotrebom olakšica koje bilateralni sporazumi, kao i pojedini porezni sistemi sami od sebe mogu dati.⁴⁴ MLI daje opcije za aktivnosti koje se mogu usmjeriti u cilju eliminisanja kako dvostrukog oporezivanja, tako i dvostrukog neoporezivanja ili smanjenog oporezivanja kroz utaju ili izbjegavanje poreza.

Multilateralni problemi zahtijevaju multilateralna rješenja. Implementacija BEPS paketa bi zahtijevala ažuriranje modela poreznih konvencija, uključujući OECD Model porezne konvencije i Modela porezne konvencije UN-a, kao i ogromnog broja bilateralnih poreznih sporazuma koji slijede neki od dominantna dva modela. Nekoordinirano bilateralno prilagođavanje cjelokupne mreže sporazuma bilo bi opterećujuće i dugotrajno za sve zainteresovane države, pa bi takva objektivna okolnost praktično onemogućila implementaciju BEPS mjera. Čak štaviše, nekoordinisano modificiranje bilateralnih sporazuma vrlo vjerovatno bi rezultiralo stvaranjem novih mogućnosti za utaje i izbjegavanje poreza kroz nove neusklađenosti.

Da bi se izbjegao nekoordinirani i nedosljedni pristup implementaciji preporuka BEPS akcija, u skladu sa Izvještajem o BEPS

42 Lupi, Marco. (2020.), “Basic Erosion and Profit Shifting (BEPS).” Beijing Law Review, vol. 11, no. 1, str. 111-115

43 Tekst Multilateralne konvencije o provođenju mjera za sprečavanje erozije porezne osnovice i premještanja dobiti koje se odnose na porezne ugovore (MLI), Sl. Glasnik BiH – Međunarodni ugovori, br. 13/20, Preambula

44 Avi-Yonah, Reuven S. (2016.), “Full Circle? The Single Tax Principle, BEPS.”, Global Taxation Vol.1, 1, str. 12

akciji br. 15, i sadržanom preporukom za razvijanje multilateralnog instrumenta za izmjene bilateralnih poreznih ugovora, kao što je već spomenuto, kreirana je Multilateralna konvencija o provođenju mjera za sprečavanje erozije porezne osnovice i premještanja dobiti koje se odnose na porezne ugovore (eng: „*The multilateral instrument to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting*“) ili skraćeno Multilateralni Instrument (MLI) odnosno Multilateralni porezni instrument.⁴⁵ Kao što je već spomenuto, MLI ima za cilj da efektivno i efikasno modificira postojeće bilateralne sporazume u jedinstvenom multilateralnom kontekstu, stvaranjem i održavanjem efikasnog, transparentnog i pouzdanog mehanizma uz pomoć i pod pokroviteljstvom Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), čiji generalni sekretar je depozitar sporazuma.⁴⁶

MLI ne predstavlja izmjenu niti dopunski aneks ni na jedan postojeći bilateralni ugovor, ali na posredan način značajno mijenja niz od oko 2000 bilateralnih sporazuma.⁴⁷ MLI će se primjenjivati uz postojeće porezne sporazume, modifikujući ih i poboljšavajući na način da ojača globalno partnerstvo i omogući lakšu modifikaciju bilateralnih poreznih sporazuma. Sve strane su mogle imati koristi od aktivnog učešća u razvoju i primjeni MLI-a, gdje su mogle na konsolidovan i organizovan način postići rješenja za jedinstvenu implementaciju. Dalje, ovakvim instrumentom se omogućuje dalekosežna reforma međunarodnog poreznog režima na jedinstven i jednostavan način. Pored koristi vladama, u vidu smanjenja nedosljednosti u međunarodnom poreznom režimu, MLI također ima za cilj da koristi i multinacionalnim preduzećima kroz poboljšanje transparentnosti i predvidljivosti međunarodnog poreznog režima i efektivno smanjenje mogućih sporova oko primjene određenog poreza.⁴⁸

45 Bacía, Bartosz, and Patryk Toporowski, (2017.), „*Impact of the OECD Multilateral Instrument on International Tax Law.*“, Journal of Law (TSU), vol. 2017, no. 2, str. 266

46 OECD (2016.), *Autentično tumačenje MLI* (OECD Explanatory statement to MLI) dostupno na: <https://www.oecd.org/tax/treaties/explanatory-statement-multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-BEPS.pdf> (pristupljeno u novembru 2022), str. 5

47 *Op. citat*, Supra note 44, Bacía, Bartosz, str. 265

48 Hidalgo Sánchez-Archidona, Guillermo (2017.), „*Reflections on Multilateral Tax Solutions in a Post-BEPS Context*“, INTERTAX,



Pronaći rješenja koja bi adekvatno implementirala preporuke BEPS akcija i koja bi u potpunosti odgovarala svim jurisdikcijama na svijetu na isti način, predstavlja neostvarivi cilj. Imajući to u vidu, MLI je morao biti dovoljno dosljedan, ali i dovoljno fleksibilan u isto vrijeme. Kao što je već spomenuto, MLI to ostvaruje inkorporiranjem elemenata modularnosti ali i označavanjem određenih odredbi kao nepromjenjivih. Pored nužnosti za pronalazak fleksibilnih rješenja, postoji i činjenica kako nisu svi podjednako odgovorni za utaju i izbjegavanje poreza, shodno tome, MLI je i principijelan i fleksibilan u pogledu elemenata koji reflektuju i idealizam i pragmatizam samog BEPS paketa. Pragmatizam u pristupu je svakako uočljiv identificiranjem minimalnih standarda. Minimalni standardi koji se unose u postojeće bilateralne ugovore, uključujući prevenciju zloupotrebe ugovora, što predstavlja preporuke u okviru BEPS akcije broj 6., te poboljšanje rješavanja sporova iz BEPS akcije broj 14., implementirano je kroz MLI.

Ugovorne Strane uživaju u fleksibilnosti i raznolikosti rješenja za implementaciju MLI-a putem slobodnog izbora da uključe različite opcije te provedu različite aktivnosti, po svojevrsnom principu međunarodnopravnog „švedskog stola“, s tim da se mora osigurati provedba minimalnih standarda.

Kao što je već rečeno, MLI se primjenjuje samo na obuhvaćene porezne sporazume koji su posebno navedeni od strane ugovornih Strana. Iako je MLI zamišljen da pokrije sve postojeće porezne sporazume, što bi bilo i idealna situacija, Strana ipak može izabrati da isključi određeni bilateralni sporazum iz opsega djelovanja MLI-a, ukoliko smatra da je to u njenom interesu. Također, kao i u drugim međunarodnopravnim instrumentima, Strane mogu koristiti rezerve i opcije za odustajanje od pojedinih odredbi, osim onih koji ne odražavaju minimalni standard u MLI-u, poput već spomenute PPT odredbe. Odredba na koju je uložena rezerva neće se primjenjivati između Strana koje su stavile rezerve i ostalih Strana MLI-a, a Strana koja je izjavila rezervu nije u obavezi da modifikuje Obuhvaćene porezne sporazume kako je predviđeno odredbama MLI-a na koje su izjavljene.⁴⁹

Volume 45, Issue 11, str. 719

49 OECD (2016.), *Autentično tumačenje MLI* (OECD Explanatory statement to MLI) dostupno na: <https://www.oecd.org/tax/>

Spomenuta fleksibilnost se ponajviše ogleda u činjenici da Strane imaju na raspolaganju višestruke alternative ili neobavezne odredbe koje se bave određenim BEPS pitanjem koje se nudi u MLI-u. Tako da, u pitanjima kao što su status stalnog fizičkog prisustva, izbor mogućnosti za rješavanje situacija dvostrukog oporezivanja, Stranama je ponudeno nekoliko verzija relevantnih članaka koje one mogu izabrati, te na izabrani način izvršiti izmjenu svojih bilateralnih sporazuma.⁵⁰ MLI ima kao glavni cilj ispunjavanje minimalnih standarda BEPS akcija. U situacijama gdje se može zadovoljiti minimalni standard na više alternativnih načina, ugovorne jurisdikcije mogu usvojiti svoj vlastiti pristup ili rješenja. U slučaju sukoba ili sporova koji proizilaze iz različitih pristupa između ugovornih jurisdikcija, očekuje se da se sukobi rješe sporazumno.

Kada se govori o rješavanju sporova, poseban VI Odjeljak predviđa obaveznu i obavezujuću arbitražu. Iako je ista određena kao obavezna, Strane uživaju veliku autonomiju i fleksibilnost u pokretanju arbitraže. Prvenstveno, Odjeljak VI MLI-a se primjenjuje samo između Strana koje tako izričito odluče u odnosu na svoje Obuhvaćene porezne sporazume. Strane koje odaberu primijeniti Odjeljak VI mogu također formulirati svoje rezerve prema poštivanju obima predmeta koji su prihvatljivi za arbitražu uz prihvatanje od strane drugih Strana.⁵¹

Kada govorimo o strukturi MLI-a, isti se sastoji od 39 članaka, sa preambulom, i sedam dijelova. Osnovna vrijednost principa jedinstvenog poreza i većina mjera iz BEPS akcija, vidljive su i odražavaju se u strukturi MLI-a.

Odjeljak I ima za cilj da razjasni obim MLI-a i njegovo tumačenje. MLI modifikuje sve obuhvaćene porezne sporazume kako je definisano u članu 2 (1)(a). Član 2 tumači najbitnije pojmove i određuje opća pravila tumačenja drugih nedefiniranih pojmova koji se koriste u MLI-u. Način definisanja pojmova reflektira pozicije zauzete u MLI-u,

treaties/explanatory-statement-multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-BEPS.pdf (pristupljeno u novembru 2022), str. 6

50 *Ibid*, str. 5

51 Bravo, Nathalie (2019.), „Mandatory Binding Arbitration in the BEPS Multilateral Instrument“, *INTERTAX*, Volume 47, Issue 8 & 9, str. 693

kao rezultat aktivnosti poduzetih od strane OECD-a, kako u smislu preporuka BEPS akcija, tako i u smislu „Pariškog“ OECD-ovog Modela bilateralnog poreznog sporazuma.⁵²

Član 2(1)(a) MLI definiše pojam „Obuhvaćeni porezni sporazum“ kao „sporazum o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja u pogledu na dohodak između dvije države ili dvije porezne jurisdikcije“, ostavljajući prostor raznolikim ustavnopravnim režimima prisutnim u svijetu. Svaka Strana (koja pristupa MLI-u), obavještava depozitara (OECD-a) navodeći ugovore, kao i sve izmjene i dopune ili prateće instrumente uz navedeni bilateralni ugovor, za koji želi da bude obuhvaćen MLI-om.⁵³

Izraz „ugovorna jurisdikcija“ odnosi se na stranu u pokrivenom bilateralnom poreznom Sporazumu, uključujući u taj pojam države, jurisdikcije ili teritorije. Dakle, „ugovorna jurisdikcija“ je šira od „ugovorne Strane“. Termin „ugovorna Strana“, isključivo se odnosi na stranu u MLI-u. MLI može pokrivati i porezne sporazume koje je država, ugovorna Strana MLI-a, sklopila u ime nedržavne jurisdikcije ili teritorije za čije je međunarodne odnose odgovorna.⁵⁴ U takvim slučajevima, država potpisnica treba da uključi te porezne ugovore u listu poreznih sporazuma, a lista rezervi i obavještenja u vezi s tom jurisdikcijom ili teritorijom može se razlikovati od liste države članice.

Odjeljak II bavi se mjerama o tzv. „hibridnim neusklađenostima“ obuhvaćenim Izvještajem o BEPS akciji broj 2. Član 4. se bavi pravilom za određivanje prebivališta poreznih dužnika sa mogućom dvostrukom rezidentnošću. U pogledu pojma dvostruki rezidentni entiteti, tj. porezni obveznici koji se mogu smatrati kao porezni rezidenti u više jurisdikcija, nastavljajući na osnovu člana 4(3) Modela porezne konvencije OECD-a iz 2014.,⁵⁵ Član 4(1) MLI-a je osmišljen da izmijeni pravila za određivanje prebivališta entiteta sa dvojnim rezidentom. Prema članu 4(1) MLI-a, kada neki porezni obveznik može da se sma-

52 Van Raad, Kees (ed.) (2016.), *Materials on International, TP & EU Tax Law*, Vol. A, International tax center, Leiden, str. 7

53 OECD (2016.), *Autentično tumačenje MLI* (OECD Explanatory statement to MLI) dostupno na: <https://www.oecd.org/tax/treaties/explanatory-statement-multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-BEPS.pdf> (pristupljeno u novembru 2022), str. 7

54 *Op. citat*, Supra note 51, Van Raad, Kees, str. 5

55 *Ibid*, str. 7

tra rezidentom u više jurisdikcija, nadležni organi mogu sporazumno odrediti čiji je rezident, uzimajući u obzir njegovo mjesto efektivnog upravljanja, mjesto gdje je osnovano ili na drugi način konstituisano, uz sve druge relevantne faktore, stavljajući pri tome primat na mjesto efektivnog upravljanja a ne puko mjesto registracije, koje može biti i fiktivno.⁵⁶

Član 5. bavi se metodom izbjegavanja dvostrukog oporezivanja, dajući mogućnost nadležnim poreznim organima Strana da primjene metod izuzeća, dedukcije ili kreditni metod.

Metodom dedukcije (deduction method), porezi koje je neki rezident uplatio u drugim jurisdikcijama tretiraju se kao troškovi poslovanja koji su priznati prilikom utvrđivanja porezne osnovice.⁵⁷ Metoda izuzeća (exemption method), podrazumijeva da neka država uopšte ne oporezuje svoje porezne rezidente za njihov prihod koji imaju u inostranstvu. Razlika između prve dvije je to, što u drugoj porezni rezidenti nisu ni dužni prijavljivati ni pravdati svoje inostrane prihode u smislu njihovog oporezivanja, (ta obaveza može postojati po drugom osnovu).⁵⁸ Metoda kreditiranja (credit method), podrazumijeva da porezi koje rezidenti ostvare u inostranstvu podliježu oporezivanju, s tim da se iznos poreza koji je plaćen u inostranstvu uračunava kao „porezni kredit“, kojim se umanjuje iznos koji je potreban platiti a koji je preostao, (ako je preostao tj. ako je iznos plaćen u drugoj jurisdikciji manji od traženog).⁵⁹ Postoji mnoštvo varijacija ovih glavnih metoda⁶⁰ i sam MLI daje više opcija Stranama da izaberu način na koji žele da materijaliziraju izbjegavanje dvostrukog oporezivanja.⁶¹

56 Tekst Multilateralne konvencije o provođenju mjera za sprečavanje erozije porezne osnovice i premještanja dobiti koje se odnose na porezne ugovore (MLI), Sl. Glasnik BiH – Međunarodni ugovori, br. 13/20, čl. 4

57 Angharad Miller, Lynne Oats (2012.), *Principles of International Taxation* (3rd ed), Bloomsbury professional, London, str. 79

58 *Ibidem*

59 *Ibid*, str. 92

60 *Ibid*, 80

61 OECD (2016.), *Autentično tumačenje MLI* (OECD Explanatory statement to MLI) dostupno na: <https://www.oecd.org/tax/treaties/explanatory-statement-multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-BEPS.pdf> (pristupljeno u novembru 2022), str. 5



Naime, sva tri metoda su u skladu sa principom jedinstvenog oporezivanja, jer ukoliko porezni obveznik ne bi bio oslobođen od plaćanja poreza u jednoj od jurisdikcija, bio bi u klasičnoj situaciji plaćanja dvostrukog poreza. Cilj svih Sporazuma o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja je upravo izbjegavanje takvih situacija. Sa druge strane, izuzeće od plaćanja poreza u obje jurisdikcije rezultiralo bi u situaciji dvostrukog neoporezivanja.

Međutim, pitanje koja od jurisdikcija će imati pravo da oporezuje izvor je neslaganja i različitosti između sukobljenih ekonomskih interesa, što se reflektovalo u postojanju i primjeni različitih Modela ugovora (prvo meksički i londonski, a poslije UN i OECD model). Divergentna shvatanja su, između ostalog, zapravo refleksija suprotstavljenih interesa zemalja u razvoju i razvijenih zemalja. Razvijene zemlje uglavnom zagovaraju tezu punog oporezivanja u jurisdikcijama u kojima se nalazi sjedište poreznog obveznika, (što su obično razvijene zemlje ako govorimo o velikim multinacionalnim kompanijama) i davanja njima ovlaštenja da oporezuju prihode od ekonomske aktivnosti ostvarene u drugim zemljama, (uključujući i zemlje u razvoju koje na taj način ostanu uskraćene za porezne prihode i ekonomsku aktivnost u njihovim granicama). Sa druge strane, zemlje u razvoju, razumljivo, traže mogućnosti oporezivanja primarno u mjestima gdje se provodi ekonomska aktivnost i gdje je profit nastao.⁶²

Odjeljak III se bavi zloupotrebama bilateralnih poreznih ugovora obuhvaćenim Izvještajem o BEPS Akciji 6. Preambula i član 6. MLI-a pojašnjavaju da porezni sporazumi nisu predviđeni kao sredstvo koje će se koristiti za stvaranje dvostrukog neoporezivanja, nego za izbjegavanje dvostrukog oporezivanja i dosljednije primjene principa jedinstvenog oporezivanja. Član 7(1) i (4) utvrđuje pravila usmjerena na aranžmane, čija je jedna od glavnih svrha dobijanje pogodnosti iz bilateralnih ugovora.

Naime, pojedini porezni obveznici ulaze u ekstremno komplikovane i slojevite aranžmane sastavljene od mnoštva povezanih kompanija koje između sebe prave ugovore različitih vrsta, sve sa ciljem umanjenja porezne osnovice i prebacivanja profita iz jurisdikcija koje imaju više porezne stope ili strožiju poreznu politiku u jurisdikcije koje imaju manje stope, ili čak nikakve poreze (tzv. „porezni ra-

62 Van Raad, Kees (ed.) (2016.), *Materials on International, TP & EU Tax Law*, Vol. A, International tax center, Leiden, 625

jevi“).⁶³ Naime, takva fiktivna povezana društva se nazivaju i „objekti sa posebnom namjenom“ (engl.: special purpose vehicles - SPV), koji su nerijetko čisto fiktivno formirani kako bi ušli u određene ugovorne aranžmane, (također često potpuno fiktivne) sa drugim povezanim ili nepovezanim licima koji učestuju u toj zamršenoj strukturi kojoj je cilj izbjegavanje plaćanja poreza. Transakcije se odvijaju preko kompanija i njihovih bankovnih računa koje su često razasuti preko nekoliko stranih jurisdikcija, tj. preko tzv. „ofšor kompanija“ ili „ofšor računa“ (eng.: „offshore“ – inostrano). Takve strukture često se prave sa ciljem zloupotrebe poreznih olakšica koje ostvaruju rezidenti neke od zemalja potpisnica bilateralnog poreznog sporazuma.⁶⁴ Kako bi se suprostavili tome, Član 7(8) do (13) fokusiraju se na pravila ograničenja poreznih benefita (limitation of benefit – LOB). To se ostvaruje alternativno, ili u kombinaciji sa već spomenutim PPT principom (principle purpose test), prema kojem nadležni organi mogu istražiti i utvrditi da je određen aranžman kreiran isključivo ili dominantno sa ciljem izbjegavanja poreza ili zloupotrebe bilateralnog sporazuma. Ukoliko se isto utvrdi, nadležni organi mogu uskratiti pogodnosti koje isti sporazum nudi. Tako član 8. govori o suzbijanju aranžmana koji se odnose na prekogranični transfer dividendi, dok član 9. se odnosi na aranžmane vezane za nekretnine i prometovanje istih.⁶⁵

Članovi 10-15. se bave različitim situacijama i aranžmanima konstruisanim sa ciljem izbjegavanja statusa stalnog fizičkog prisustva (engl.: permanent establishment status – PE), koji u većini jurisdikcija aktivira status poreznog obveznika. Naime, to se najčešće čini od strane poreznih obveznika koji provode značajnu ekonomsku aktivnost u nekoj jurisdikciji, ili u više njih, ali ne žele da budu smatrani poreznim obveznicima, nego svoje aktivnosti obavljaju putem predstavništava, agenata, povezanih društava, SPV-ova, ili konstruisanjem kompleksne mreže ugovora sa krajnjim korisnicima.⁶⁶ Tako

63 Angharad Miller, Lynne Oats (2012.), *Principles of International Taxation (3rd ed)*, Bloomsbury professional, London, str. 333

64 Angharad Miller, Lynne Oats (2012.), *Principles of International Taxation (3rd ed)*, Bloomsbury professional, London, str., 458

65 Vikram, Chand (2018.), „*The Principal Purpose Test in the Multilateral Convention: An in-depth Analysis*“, INTERTAX, Volume 46, Issue 1, str. 40

66 *Op. cit.*, Supra note 63, str. 458

se Član 12. bavi komisionim aranžmanima i sličnim strategijama za obavljanje ekonomske aktivnosti u nekoj jurisdikciji bez inkorporiranja ili na drugi način izbjegavanjem ostvarivanja stalnog fizičkog prisustva. Član 14. se bavi strategijama razdvajanja ugovora s ciljem izbjegavanja PE statusa. Član 15. daje definiciju blisko povezanih osoba (pravnih ili fizičkih lica), u smislu da se isti smatraju kao takvi ukoliko potpadaju pod kontrolu ili vlasništvo lica za koje se smatra da je uključeno u izbjegavanje stalnog fizičkog prisustva i koje učestvuje u strategijama i strukturama kreiranim sa ciljem izbjegavanja istog i poslovanja u nekoj jurisdikciji putem agenata, povezanih lica ili putem ugovora o komisyonu, agenturi i sl.⁶⁷

Odjeljak V i Odjeljak VI sadržavaju preporuke navedene u Izvješčaju BEPS Akcije broj 14. o poboljšavanju i kreiranju efikasnijih mehanizama za rješavanje spora. Odjeljak V (član 16. i član 17.) fokusira se na poboljšanje rješavanja sporova putem procedure međusobnog sporazumijevanja (engl.: mutual agreement procedure – MAP), pojašnjavanjem elemenata i minimalnih standarda kako bi se osiguralo pravovremeno, efektivno i efikasno rješenje sporova u vezi sa ugovorima.⁶⁸

Odjeljak VI (član 18. do člana 26.) predstavlja skup odredbi o obaveznoj i obavezujućoj arbitraži u slučajevima kod kojih nadležni organi nisu u mogućnosti da nađu blagovremeni dogovor, niti putem MAP-a. Odjeljak VI MLI-a je namjenjen da se primjenjuje samo između Strana koje se izričito odluče da ga primjene, tako da svaka Strana može da izrazi rezerve na cijeli dio ili na obim slučajeva podobnim za arbitraže. Ako ipak pristane na primjenu, Član 19 (1) sadrži osnovnu odredbu o arbitraži. „Gdje nadležni organi nisu u mogućnosti da postignu sporazum o predmetu u skladu sa MAP-om (mutual agreement procedure) prema predmetnom poreznom sporazumu ... u periodu od dvije godine ... sva nerješena pitanja koja proizilaze iz predmeta će, na zahtjev osobe koja iznosi predmet, dostaviti arbitraži na način opisan u [6. dijelu].“⁶⁹ Među-

67 Tekst Multilateralne konvencije o provođenju mjera za sprečavanje erozije porezne osnovice i premještanja dobiti koje se odnose na porezne ugovore (MLI), Sl. Glasnik BiH – Međunarodni ugovori, br. 13/20

68 Bravo, Nathalie (2019.), „Mandatory Binding Arbitration in the BEPS Multilateral Instrument“, INTERTAX, Volume 47, Issue 8 & 9, str. 693

69 Tekst Multilateralne konvencije o provođenju mjera za

tim, prije isteka dvogodišnjeg roka, nadležni organi mogu dogovoriti duži ili kraći vremenski period u odnosu na konkretan slučaj. Član 19 (2) ima za cilj izbjegavanje komplikovane situacije i osiguranje da će se jedan pravni proces odvijati prije započinjanja drugog, npr. slučaj poreznog obveznika koji prolazi i kroz MAP i kroz sudske ili upravne postupke. Cilj Odjeljka VI MLI-a je također osigurati nesmetano i predvidljivo funkcionisanje arbitražnog procesa, putem i kroz blisku saradnju između nadležnih organa na osnovu zajednički dogovorenih proceduralnih i operativnih pravila, te informacija koje moraju učiniti dostupnim. Prema članu 19(12), ugovorna Strana ipak može zadržati pravo isključivanja iz arbitražnog odlučivanja pitanja o kojima je sud ili upravni sud bilo koje ugovorne jurisdikcije već donio odluku.⁷⁰ Tako da, iako odredba o obaveznoj arbitraži na prvi pogled izgleda kontraverzno, postoji dovoljno mogućnosti da Strane ograniče njenu primjenu i opseg.

Odjeljak VII bavi se proceduralnim pitanjima samog MLI-a, od člana 27. do člana 39., uključujući potpisivanje i ratifikaciju, prihvatanje ili odobrenje, rezerve, obavještenja, naknadne izmjene obuhvaćenih poreznih sporazuma, konferencije strana, tumačenje i implementacije, izmjene, stupanje na snagu Odjeljka VI, povlačenje, odnos sa protokolima i depozitar.

Može se svakako reći kako je MLI jedna važna inovacija u poreznom pravu i da će značajno izmijeniti strukturu međunarodnog poreznog režima.

MLI pruža rješenje za problem nedosljednosti mreže bilateralnih sporazuma: multilateralni instrument koji mijenja bilateralne ugovore svojih potpisnika. Ako MLI uspije, a broj Strana koje su mu pristupile i za koje je već započela primjena,⁷¹ ukazuje na mogućnost

sprečavanje erozije porezne osnovice i premještanja dobiti koje se odnose na porezne ugovore (MLI), Sl. Glasnik BiH – Međunarodni ugovori, br. 13/20, čl. 19.

70 OECD (2016.), *Autentično tumačenje MLI* (OECD Explanatory statement to MLI) dostupno na: <https://www.oecd.org/tax/treaties/explanatory-statement-multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-BEPS.pdf> (pristupljeno u novembru 2022), str. 8

71 Ažurirana lista Strana potpisnica MLI dostupna na web-stranici OECD: <https://www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to->



takvog ishoda, isti može biti koristan model i u drugim područjima, gdje postoji sve veći konsenzus o potrebi usklađivanja, npr. bilateralnih investicijskih i ugovora o ekonomskoj saradnji, kako bi se pitanja odgovornosti investitora i definicije ulaganja rješilo na sveobuhvatan i usklađen način.⁷²

Iako je njegovo usvajanje od strane sedamdeset zemalja u momentu samog zaključenja veliko dostignuće, (mnoge zemlje su se priključile nakon toga), odsustvo Sjedinjenih Američkih Država je važno. Također, neke druge članice OECD-a pristale su samo na ograničen skup odredbi i uložile veliki broj rezervi.⁷³ To je učinila čak i Bosna i Hercegovina.⁷⁴

Sveobuhvatna primjena MLI-a može imati implikacije i na jurisdikcije koje nisu potpisnice MLI-a. Na primjer, vjerovatno je da će PPT (engl.: principal purpose test) koristiti sudovi u zemljama potpisnicama za tumačenje ugovora koji mogu imati posljedice na lica i kompanije sa sjedištima u zemljama nepotpisnicama, uključujući i SAD.

ZAKLJUČAK

Multilateralni porezni instrument sadrži mnoge izuzetno napredne karakteristike i sa pravom se može reći da predstavlja iskorak kako u poreznom pravu i preuređenju međunarodnog poreznog režima, tako i u općem međunarodnom javnom pravu. Nezgrapnog imena, ali jako dobro zamišljen i pripremljen kao rezultat dugogodišnjih aktivnosti provedenih pod okriljem Organizacije za ekonomsku

prevent-beps.htm - Signatories and parties (pristupljeno u novembru 2022)

72 Alschner, Wolfgang, (2019.), "The OECD Multilateral Tax Instrument: A Model for Reforming the International Investment Regime?," Brooklyn Journal of International Law, vol. 45, no. 1, str. 47

73 Alexander, Bosman (2017.), „General Aspects of the Multilateral Instrument“, INTERTAX, Volume 45, Issue 10, str. 649.

74 Pregled pozicije Bosne i Hercegovine dostupan na: OECD, Status of list of reservations and notifications at the time of signature, Bosnia and Herzegovina (dostupno na <https://www.oecd.org/tax/treaties/beps-mli-position-bosnia-and-herzegovina.pdf> pristupljeno u novembru 2022)

saradnju i razvoj i grupacije G20 najrazvijenih ekonomija svijeta, u okviru akcija poduzetih sa ciljem suzbijanja fenomena erozije porezne osnovice i premještanja dobiti (BEPS).

Novosti koje donosi u odnosu na reformu poreznog režima je svojevrsno „ažuriranje“ mreže od oko 2000 bilateralnih poreznih sporazuma između Strana potpisnica, te „instaliranje“ novih rješenja nastalih pod okriljem BEPS akcija.

Neki porezni obveznici su u stanju da budu nevjerovatno kreativni i marljivi u konstruisanju različitih strategija, višeslojnih mreža i ekonomskih sistema sastavljenih od stvarnih ili fiktivnih pravnih lica povezanih velikim brojem često zamršenih ugovora, sve sa ciljem poduzimanja legalnih ili granično legalnih vidova umanjena porezne osnovice ili prebacivanja profita u jurisdikcije sa niskom ili nepostojećom poreznom stopom (tzv. porezni rajevi) ili pak ulaska u čiste ilegalne aktivnosti izbjegavanja i utaje poreza. Mnoge takve aktivnosti se provode zloupotrebom postojećih bilateralnih poreznih sporazuma. Zbog globalne prirode samog problema, potreban je i globalni odgovor koji će uključivati što veći broj poreznih jurisdikcija, na multilateralan način. Da bi se uključilo što više Strana, MLI je morao biti u isto vrijeme i dovoljno fleksibilan i dovoljno dosljedan. MLI je dovoljno fleksibilan u mjeri da omogućuje Stranama izbor bilateralnih sporazuma na koje će se primjenjivati, izbor ponuđenih opcija i različitih verzija pojedinih članaka. Sa druge strane, dovoljno je i dosljedan da kod Strana onemogućuje odstupanja od pojedinih odredbi koje imaju za cilj ostvarivanje minimuma standarda, kao što je obaveznost prihvatanja testa primarnog cilja (engl.: principle purpose test – PPT) ili ograničenja pogodnosti (engl.: limitation of benefits – LOB).

Izvan uskog konteksta poreznog prava, u kontekstu šireg „općeg“ međunarodnog javnog prava MLI, kao jedan akt međunarodnog prava po svojoj prirodi i strukturi, donosi veoma zanimljiva rješenja koja sigurno mogu poslužiti kao primjer budućem razvoju multilateralnih međunarodnopravnih akata. Naime, MLI je na jedinstven način, uspio izvršiti izmjene velikog broja bilateralnih sporazuma, bez potrebe da se pristupa ponovnom pregovaranju i izmjeni svakog od njih ponaosob. Taj model i pristup svakako može da posluži kao primjer za jednu globalnu aktivnost pravne harmonizacije i usklađivanja pravnih normi unutar međunarodnopravnog sistema. Dalje, već navedene karakteristike fleksibilnosti i modularnosti, kombinovane



sa elementima koji na pragmatičan način osiguravaju dosljednu primjenu minimalnih standarda predstavlja pozitivan primjer. Posebno su zanimljive odredbe koje detaljno opisuju mehanizme rješavanja sporova i arbitraže, dajući tom međunarodnopravnom režimu karakteristike „zatvorenog“ odnosno „kompletnog“ pravnog režima. Veoma značajna implikacija je i umetanje pravila tumačenja, kojima se već postojećim bilateralnim sporazumima daje nova dimenzija u pogledu njihovog cilja i konteksta, koji mora da se uzme u obzir prilikom njihovog tumačenja i provedbe, što može da proizvede i indirektno posljedice i prema jurisdikcijama koje nisu Strane MLI-a.

Uzevši sve u obzir, može se reći da MLI predstavlja jedan značajan međunarodnopravni akt, koji može ostaviti reperkusije na razvoj cjelokupnog međunarodnog javnog prava, a ne samo na razvoj poreznog prava i međunarodnog poreznog režima, na koji je već utjecao, te kao takav zaslužuje pažnju.

CONCLUSION

The multilateral tax instrument contains many advanced features and it could rightly be said to represent a step forward both in tax law and the reorganization of the international tax regime, as well as in general international public law. Comes with a clumsy name, but is very well conceived and drafted as a result of many years of activities carried out under the auspices of the Organization for Economic Cooperation and Development and the G20 grouping of the world's most developed economies, within the framework of actions undertaken with the aim of combating the phenomenon of tax base erosion and profit shifting (BEPS).

The novelties brought in relation to the reform of the tax regime are in a form of updating of the network of about 2,000 bilateral tax agreements between the signatory countries, and the installation of new solutions created under the auspices of BEPS actions.

Some taxpayers are able to be incredibly creative and diligent in constructing various strategies, multi-layered networks and economic systems composed of real or fictitious legal entities linked by a large number of, often complex, contracts, all with the aim of undertaking legal or marginally legal forms of tax base reduction or

shifting profits to jurisdictions with a low or non-existent tax rates (so-called tax havens) or pure illegal activities of tax avoidance and evasion. Many such activities are carried out by abusing existing bilateral tax treaties. Due to the global nature of the problem itself, a global response is needed that will include as many tax jurisdictions as possible, in a multilateral manner. In order to include as many Parties as possible the MLI had to be flexible enough and consistent enough at the same time. The MLI is flexible enough to allow the Parties to choose the bilateral agreements to which they will be applied, to allow the choice of options offered and different versions of certain articles. On the other hand, MLI is sufficiently consistent to prevent the Parties from deviating from certain provisions aimed at achieving minimum standards, such as the obligation to accept the principle purpose test (PPT) or limitation of benefits (LOB).

Outside the narrow context of tax law, in the context of broader “general” public international law, the MLI, as an act of international law by its nature and structure, brings very interesting solutions that can certainly serve as an example for the future development of multilateral international legal acts. Namely, in a unique way, MLI managed to amend a large number of bilateral agreements, without the need to renegotiate and amend each of them individually. That model and approach can certainly serve as an example for a global activity of legal harmonization and harmonization of legal norms within the international legal system. Furthermore, the aforementioned characteristics of flexibility and modularity, combined with pragmatic elements that ensure the consistent application of minimum standards, represent a positive example. Particularly interesting are the provisions that describe, in detail, the dispute resolution and arbitration mechanisms, giving this international legal regime some characteristics of a “closed” or “complete” legal regime. A very significant implication is the insertion of rules of interpretation, which add a new dimension to already existing bilateral agreements in terms of their goal and context, which must be taken into account when interpreting and implementing already existing agreements, which, in turn, can produce indirect consequences to subjects from jurisdictions that are not Parties to the MLI.

Taking everything into account, it may be said that the MLI represents a significant international legal act, which can have repercussions on the development of the entire international public law,



and not only on the development of tax law and the international tax regime, which it has already influenced, and as such deserves our attention.

LITERATURA:

Pravni izvori:

1. United Nations, Vienna Convention on the Law of the Treaties, 1969, dostupno na: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf (pristupljeno u novembru 2022)
2. Odluka ratifikaciji i tekst Multilateralne konvencije o provođenju mjera za sprečavanje erozije porezne osnovice i premještanja dobiti koje se odnose na porezne ugovore (MLI), Sl. Glasnik BiH – Međunarodni ugovori, br. 13/20
3. OECD (2016.), Autentično tumačenje MLI (OECD Explanatory statement to MLI) dostupno na: <https://www.oecd.org/tax/treaties/explanatory-statement-multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-BEPS.pdf> (pristupljeno u novembru 2022)

Knjige:

1. Angharad Miller, Lynne Oats (2012.), *Principles of International Taxation (3rd ed)*, Bloomsbory professional, London
2. Van Raad, Kees (ed.) (2016.), *Materials on International, TP & EU Tax Law, Vol. A*, International tax center, Leiden
3. Shaw, Malcolm N. (2008.), *International Law (6th ed)*, Cambridge University Press, Cambridge

Članci:

1. Alschner, Wolfgang, (2019.), “*The OECD Multilateral Tax Instrument: A Model for Reforming the International Investment Regime?*”, Brooklyn Journal of International Law, vol. 45, no. 1, str. 1-74.
2. Avi-Yonah, Reuven S. (2016.), “*Full Circle? The Single Tax Principle, BEPS.*”, Global Taxation Vol.1, 1, str. 12-22.

3. Avi-Yonah, Reuven S., and Haiyan Xu, (2018.), “*A Global Treaty Override: The New OECD Multilateral Tax Instrument and Its Limits.*”, Michigan Journal of International Law, vol. 39, no. 2, str. 155-216
4. Bacia, Bartosz, and Patryk Toporowski, (2017.), “*Impact of the OECD Multilateral Instrument on International Tax Law.*”, Journal of Law (TSU), vol. 2017, no. 2, str. 264-276.
5. Bacia, Bartosz, and Patryk Toporowski, (2018.), “*OECD Multilateral Instrument: The New Era in International Tax Law.*” Journal of Advanced Research in Law and Economics (JARLE), vol. 9, no. 2, str. 386-395.
6. Bradley, Ian, and Jonathan Bright, (2016.), “*State Sovereignty and the Multilateral Instrument.*”, Canadian Tax Journal, vol. 64, no. 2, str. 465-486.
7. Bravo, Nathalie (2019.), „*Mandatory Binding Arbitration in the BEPS Multilateral Instrument*“, INTERTAX, Volume 47, Issue 8 & 9, str. 693 – 714.
8. David, Kleist (2016.), „*A Multilateral Instrument for Implementing Changes to Double Tax Treaties: Problems and Prospects*“, INTERTAX, Volume 44, Issue 11, str. 823 – 830.
9. Alexander, Bosman (2017.), „*General Aspects of the Multilateral Instrument*“, INTERTAX, Volume 45, Issue 10, str. 642 – 659.
10. Hidalgo Sánchez-Archidona, Guillermo (2017.), „*Reflections on Multilateral Tax Solutions in a Post-BEPS Context*“, INTERTAX, Volume 45, Issue 11, str. 714 – 720.
11. Lupi, Marco. (2020.), “*Basic Erosion and Profit Shifting (BEPS).*” Beijing Law Review, vol. 11, no. 1, str. 108-118.
12. Mindy Herzfeld (2018.), „*US Perspectives on the Multilateral Instrument*“, INTERTAX, Volume 46, Issue 1, str. 80 – 85.
13. Vikram, Chand (2018.), „*The Principal Purpose Test in the Multilateral Convention: An in-depth Analysis*“, INTERTAX, Volume 46, Issue 1, str. 18 – 44.



INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS OF MULTILATERAL TAX INSTRUMENT

Harun Halilović, LL.M.
Attorney at Law, Sarajevo
e-mail: halilovicharun@gmail.com

SUMMARY

The Multilateral (tax) Instrument (MLI) represents an exceptionally interesting international legal act that brings many novelties that will leave an impact both in the international tax regime and in international law in general and as such deserves our attention. Designed as a multilateral international legal act, the MLI aims to make changes within the network of about two thousand bilateral tax agreements, so that in a harmonized, unified and organized way, the latest recommendations of actions implemented under the auspices of the Organization for Economic Cooperation and Development are incorporated. (OECD), with the aim of combating the phenomenon of “base erosion and profit shifting” (BEPS) to jurisdictions with a low or non-existent tax (so-called “tax havens”). The MLI contains elements of modularity, giving Contracting Parties a wide range of options, but maintains consistency by insisting on the immutability of provisions aimed at achieving minimum standards. With such features, it can certainly represent a model for future multilateral agreements and, with its example, influence the further development of international law, which is the primary aspect of the interest of this paper.

Key Words: Multilateral instrument, MLI, BEPS, OECD, international tax law, international law