



## SPLOŠNA DAVČNA POLITIKA

Obdavčevanje je prepuščeno državam članicam, saj ima EU na tem področju le omejene pristojnosti. Davčni predpisi na ravni EU se razvijajo v smeri nemotenega delovanja enotnega trga, zato je bila harmonizacija posrednega obdavčenja obravnavana prej kot neposredno obdavčenje. Najaktualnejša prednostna naloga politike je boj proti škodljivim davčnim utajam in izogibanju davkom. Države članice morajo davčne ukrepe sprejeti soglasno. Evropski parlament ima pravico, da se z njim posvetuje o davčnih zadevah, za katere je sozakonodajalec, z izjemo proračunskih zadev.

### PРАВNA PODLAGA

Poglavje o davčnih predpisih v Pogodbi o delovanju Evropske unije ([PDEU](#)) (členi 110–113), ki se nanaša na harmonizacijo zakonodaje o prometnem davku, trošarinah in drugih oblikah posrednega obdavčenja; poglavje o približevanju zakonodaje (členi 114–118 PDEU), ki pokriva davke, ki posredno vplivajo na vzpostavitev notranjega trga, pri čemer fiskalni predpisi niso predmet rednega zakonodajnega postopka. drugi predpisi, ki so pomembni z vidika davčne politike in ki se nanašajo na prosti pretok oseb, storitev in kapitala (členi 45–66 PDEU), okolje (členi 191–192 PDEU) in konkurenco (členi 107–109 PDEU).

Pri davčnih zadevah se lahko izvaja okrepljeno sodelovanje (členi 326–334 PDEU). Za sprejemanje davčnih predpisov EU je najbolj značilno to, da Svet s soglasjem sprejme odločitev glede predloga Komisije in se s Parlamentom posvetuje. Predpisi, ki se sprejmejo na davčnem področju, vključujejo direktive o približevanju nacionalnih predpisov in sklepe Sveta. Komisija je trdno prepričana, da je z ohranitvijo soglasja pri vseh odločitvah o obdavčenju težje doseči ustrezno raven usklajenosti na davčnem področju v EU, zato je predstavila predloge o prehodu na [glasovanje s kvalificirano večino](#) za nekatere vidike obdavčenja, vendar so jih države članice zavrnille.

Neposredno obdavčenje se nanaša na davke na dohodek, premoženje in kapital tako fizičnih kot pravnih oseb. Predpisi EU ne pokrivajo dohodnine (delovanje EU na tem področju temelji na sodni praksi Sodišča Evropske unije). Delovanje EU na področju davka od dohodkov pravnih oseb je bolj razvito, čeprav se nanaša zgolj na ukrepe, povezane z načeli enotnega trga. Posredno obdavčenje pomeni davke, ki se ne odtegnejo od dohodkov ali premoženja. Vključuje davek na dodano vrednost (DDV), trošarine, uvozne dajatve ter davke na energijo in druge okoljske davke. Davčni predpisi na ravni EU se razvijajo v smeri nemotenega delovanja enotnega trga, pri tem



pa je bilo posredno obdavčenje obravnavano prej in bolj poglobljeno kot neposredno obdavčenje.

## CILJI

Strategija EU na področju davčne politike je predstavljena v sporočilu Komisije z naslovom [Davčna politika v Evropski uniji – prednostne naloge v prihodnjih letih](#). Pristojnosti za uvedbo, odpravo ali prilagoditev davkov ostajajo v pristojnosti držav članic. Te lahko same izberejo najustreznejši davčni sistem, ki pa mora biti v skladu s pravili EU. V zvezi s tem so glavne prednostne naloge davčne politike EU odprava davčnih ovir za čezmejne gospodarske dejavnosti, boj proti škodljivi davčni konkurenci in davčni utaji ter tesnejše sodelovanje med davčnimi upravami pri opravljanju nadzora in preprečevanju goljufij. Z boljšo usklajenostjo na davčnem področju bi zagotovili, da bi davčna politika držav članic podpirala širše politične cilje EU, ki so bili določeni v [strategiji Evropa 2020](#) za pametno, trajnostno in vključujočo rast ter v [Aktu za enotni trg](#).

## POBUDE IN NAPREDEK

V [poročilih o dejavnostih na davčnem področju](#), ki jih objavi Komisija, so predstavljeni dosežki EU in vprašanja s področja davkov, ki jih je treba še obravnavati. Po medijskih razkritjih o razsežnostih davčnih goljufij in agresivnega davčnega načrtovanja je boj proti temu pojavu postal prednostna naloga sedanjega zakonodajnega obdobja (2014–2019). Nadaljevala so se tudi prizadevanja za reformo okvira obdavčitve dohodkov pravnih oseb, da bi bila obdavčitev podjetij v EU pravičnejša in bolje prilagojena sodobnemu digitalnemu gospodarstvu na notranjem trgu, oblikovanje dokončne ureditve za DDV pa je postalo nova prednostna naloga politike. Najpomembnejše pobude so bile med drugim:

[Sveženj ukrepov za davčno preglednosti](#) (18. marec 2015), katerega namen je izboljšati preglednost in sodelovanje med državami članicami glede čezmejnih davčnih stališč, skupaj z razveljavitvijo direktive o prihrankih za uskladitev zakonodaje o avtomatični izmenjavi podatkov, oceno morebitnih naknadnih pobud glede preglednosti skupaj s poročanjem o multinacionalnih podjetjih po posameznih državah, pregledom kodeksa ravnanja na področju obdavčenja podjetij, da bi postal uporabnejši in učinkovitejši, natančnejšim ocenjevanjem davčne vrzeli (ki je ni mogoče pripisati zgolj izogibanju davkom in davčni utaji) in vodilno vlogo na področju spodbujanja večje preglednosti v svetu.

[Akcijski načrt za obdavčevanje pravnih oseb](#) (17. junij 2015), ki vsebuje vrsto pobud za boj proti izogibanju davkom, zagotavljanje vzdržnih prihodkov in izboljšanje podjetniškega okolja na enotnem trgu. Akcijski načrt ima štiri glavne cilje: a) ponovno vzpostaviti povezavo med obdavčenjem in geografsko lokacijo gospodarske dejavnosti; b) zagotoviti, da lahko države članice pravilno vrednotijo poslovne dejavnosti v svoji jurisdikciji; c) oblikovati konkurenčno in rasti prijazno okolje za obdavčitev dohodkov pravnih oseb v EU; d) zaščititi enotni trg in vzpostaviti trden pristop EU glede zunanjih vprašanj, povezanih z obdavčenjem podjetij, vključno z ukrepi za izvajanje ukrepov OECD za [preprečevanje erozije davčne osnove in](#)



[preusmeritve dobička](#) (BEPS), obravnavati nekooperativne davčne jurisdikcije in povečati davčno preglednost. Komisija je 16. oktobra 2016 predlagala ponovno vzpostavitev [skupne konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb](#) (CCCTB).

[Sveženj o preprečevanju izogibanja davkom](#) (28. januar 2016), ki vsebuje predloge konkretnih ukrepov za preprečevanje agresivnega davčnega načrtovanja, izboljšanje davčne preglednosti in vzpostavitev enakih konkurenčnih pogojev za vsa podjetja v EU. Sveženj je sestavljen iz treh stebrov: a) zagotavljanje dejanske obdavčitve v EU (prek direktive proti izogibanju davkom in priporočila o davčnih sporazumih); b) povečanje davčne preglednosti (revizija direktive o avtomatični izmenjavi podatkov); c) zagotavljanje enakih konkurenčnih pogojev (sporočilo o zunanji strategiji za učinkovito obdavčenje in črni seznam davčnih oaz).

[Akcijski načrt o DDV](#) (7. april 2016), ki zajema a) načela za prihodnji enotni evropski sistem za DDV; b) ukrepe za boj proti goljufijam na področju DDV; c) posodobitev okvira za določanje stopenj DDV; d) načrte za poenostavitev in posodobitev pravil o DDV za e-trgovino; e) sveženj glede DDV za mala in srednja podjetja.

[Sveženj za DDV na digitalnem enotnem trgu](#) (1. december 2016), katerega namen je posodobiti DDV za čezmejno e-trgovino. Sveženj je namenjen zmanjšanju stroškov izpolnjevanja obveznosti v zvezi z DDV za podjetja pri čezmejni prodaji, olajšanju čezmejne trgovine, zagotavljanju poštene konkurence za podjetja iz EU, boju proti goljufijam na področju DDV ter obravnavi posebnega statusa e-knjig, za katere nižje stopnje trenutno ne veljajo. Pomemben cilj svežnjeve reform v zvezi z DDV je odpraviti zloglasni „davčni vrtiljak“. Nova pravila o DDV bi morala biti enostavnejša in bolj usklajena ter bi morala uvesti novo in dokončno enotno območje za DDV v EU. Skratka, novi sistem DDV je zasnovan tako, da bo odpornejši na goljufije in bo v koraku s sodobnim digitalnim in mobilnim gospodarstvom.

Pobude za [pravično obdavčitev digitalnega gospodarstva](#) (21. marec 2018), katerih cilj je zagotoviti pošten in učinkovit sistem obdavčitve, primeren za digitalno okolje, ter z zakonodajnimi predlogi v celoti zajeti digitalno prisotnost s prilagoditvijo opredelitve „stalna poslovna enota“ in uvedbo opredelitve „minimalne ekonomske vsebine“. Predlog Komisije bo tudi podlaga za mednarodno delo na tem področju, zlasti v okviru skupine G20 in OECD.

1. januarja 2018 so začeli veljati novi predpisi, ki od držav članic zahtevajo, da davčnim organom omogočijo dostop do podatkov, zbranih v skladu z zakonodajo o preprečevanju pranja denarja. Nacionalni davčni organi bodo imeli neposreden dostop do podatkov o dejanskih lastnikih podjetij, skrbniških skladov in drugih subjektov ter evidenc podjetij o izvajanju skrbnega preverjanja strank. Nova pravila bodo davčnim organom omogočila hitro in učinkovito odzivanje na primere davčne utaje in izogibanja davkom ter boj proti strukturam, ki so bile izpostavljene v [rajskih dokumentih](#).

Kot del širšega cilja izboljšanja poštenosti in učinkovitosti davčnih sistemov EU so na forumih v Uniji in svetu potekale razprave o posebnem izzivu, kako obdavčiti digitalizacijo, tudi v okviru ukrepov OECD za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmerjanja dobička. V govoru o stanju Unije iz leta 2017 je predsednik Juncker napovedal predlog pravil za obdavčitev dobička, ki ga multinacionalke ustvarijo prek



digitalnega gospodarstva na ravni EU, Svet pa je decembra 2017 sprejel sklepe o obdavčitvi digitalnega gospodarstva.

## VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament je v splošnem podprl široko zasnovane programe Komisije na področju obdavčitve, boj proti davčnim goljufijam, davčni utaji in pranju denarja pa je prednostna naloga v sedanjem zakonodajnem obdobju. Njegova priporočila so zlasti osredotočena na vlogo posameznih davčnih jurisdikcij in finančnih institucij pri agresivnem davčnem načrtovanju.

Na podlagi dela svojega posebnega odbora o davčnih stališčih ([TAXE 1](#)) je Parlament izdal [resolucijo o davčnih stališčih in drugih ukrepih podobne narave ali s podobnim učinkom](#) (25. november 2015). V njej opozarja na očiten paradoks: zaradi svobodne konkurence v davčnih zadevah in pomanjkanja sodelovanja med državami članicami se je izgubila povezava med kraji, kjer je bila vrednost ustvarjena, in kraji, kjer je dobiček obdavčen, zaradi česar prihaja do erozije davčne osnove za davek od dohodkov pravnih oseb in izgube prihodkov. V resoluciji je Parlament pozval k:

- večji preglednosti s sistematično izmenjavo davčnih stališč in davčnih podatkov, predložitvijo podatkov Komisiji in uvedbo javnega poročanja multinacionalk po posameznih državah o ustvarjenih dobičkih, plačanih davkih in prejetih subvencijah;
- odpravi preferencialnih režimov in razlik med nacionalnimi davčnimi sistemi, dogovoru o tem, kako se transakcije vrednotijo v okviru istega podjetja (transferne cene), in jasni opredelitvi „gospodarske vsebine“;
- obvezni skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb po vsej EU kot celovitemu odzivu na vprašanja v zvezi z osnovo za davek od dohodkov pravnih oseb;
- okviru za državno pomoč, povezano z davki, in pripravi smernic za opredelitev ustreznih transfernih cen in vračilu nezakonite državne pomoči, kar naj bi učinkovito odvrčalo od nezakonite državne pomoči, povezane z davki;
- reformi kodeksa ravnanja o obdavčitvi podjetij, da bi se povečale preglednost in odgovornost ter zavzetost tako Evropskega parlamenta kot nacionalnih parlamentov;
- vključitvi boja proti izogibanju davkom v druge politike in poslovno ravnanje, vključno z multinacionalnimi korporacijami, bankami, ponudniki finančnih storitev in davčnimi svetovalci;
- boljši zaščiti žvižgačev.

Po razkritju panamskih dokumentov in aferi Lux Leaks se je izkazalo, da je potrebno boljše sodelovanje in več preglednosti, ne le v EU, temveč povsod po svetu, zato je odbor TAXE 1 s svojimi dejavnostmi pripravil podlago za delo odbora [TAXE 2](#). Na podlagi ugotovitev odbora TAXE 2 Parlament v [resoluciji](#) z dne 6. julija 2016:



- poziva, naj se sankcije proti nekooperativnim davčnim jurisdikcijam, ki so vključene na črni seznam davčnih oaz, uporabljajo tudi za podjetja, banke ter računovodske in odvetniške družbe, z možnostjo odvzema dovoljenja za poslovanje;
- poudarja negativne posledice ureditev za obdavčitev intelektualne lastnine, ki jih najpogosteje uporabljajo multinacionalna podjetja za izogibanje davkom;
- ponovno poudarja pomen predlogov o skupni konsolidirani davčni osnovi (CCCTB) in določanju transfernih cen, ki imajo pomembno vlogo pri preusmerjanju dobička.

V resoluciji je ugotovil, da se določbe o državni pomoči ne upoštevajo vedno, ter pozval k ukrepom, da bi se to izboljšalo.

Preiskovalni odbor za preučitev domnevnih kršitev in nepravilnosti pri uporabi prava EU, povezanih s pranjem denarja, izogibanjem davkom in davčno utajo ([PANA](#)) se je pri svojem delu opiral na predhodna prizadevanja na področju obdavčenja, med drugim na resolucije, ki jih je sprejel Parlament, pripravila pa sta jih odbora TAXE 1 in TAXE 2, ter resolucijo o [spodbujanju preglednosti, usklajenosti in konvergence pri politikah na področju davka od dohodkov pravnih oseb](#), v katerih je izpostavil izzive glede predpisov in spremljanja pri obravnavanju davčnih zadev. Parlament je v svojem [priporočilu z dne 13. decembra 2017](#), ki temelji na poročilu odbora PANA, poudaril potrebo po:

- temeljitim izvajanju, učinkovitem izvrševanju in učinkovitih mehanizmih spremljanja, okrepitvi pravnih orodij ter vodilni vlogi Komisije v svetovnem boju proti izogibanju davkom, davčnim utajam in pranju denarja;
- večji in dejanski preglednosti, konsolidaciji standardiziranih podatkov in povezav med organi, vzpostavitvi registrov in dostopu do njih;
- usklajenim prizadevanjem za sprejetje učinkovitih in verodostojnih seznamov jurisdikcij, ki najbolj podpirajo tajnost;
- ukrepom za zagotavljanje skladnosti davčnih jurisdikcij, davkoplačevalcev in posrednikov;
- preprečevanju izogibanja davkom in davčnih utaj ter zaščite dejanskih lastnikov;
- uporabi mednarodnih vzvodnih orodij (načelo pozitivnega seznama) skupaj s podporo državam v razvoju pri boju proti izogibanju davkom in pranju denarja;
- instrumentom za zaščito žvižgačev;
- poenostavitvi delovanja EU na področju sprejemanja davčnih predpisov ter
- okrepitvi preiskovalnih pravic Parlamenta in hitremu spremljanju priporočil.

Parlament je 1. marca 2018 ustanovil Posebni odbor o finančnem kriminalu, davčni utaji in izogibanju davkom ([TAX3](#)). Odbor bo na podlagi dela svojih predhodnikov (odborov TAXE 1, TAXE 2 in PANA) preiskal ključna vprašanja, vključno z digitalnim obdavčenjem, nacionalnimi programi za državljanstvo in goljufijami na področju DDV.

Dario Paternoster  
10/2018

