



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 27.6.2012
COM(2012) 351 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**o konkretnih načinih za krepitev boja proti davčnim utajam in izmikanju davkom,
vključno v zvezi s tretjimi državami**

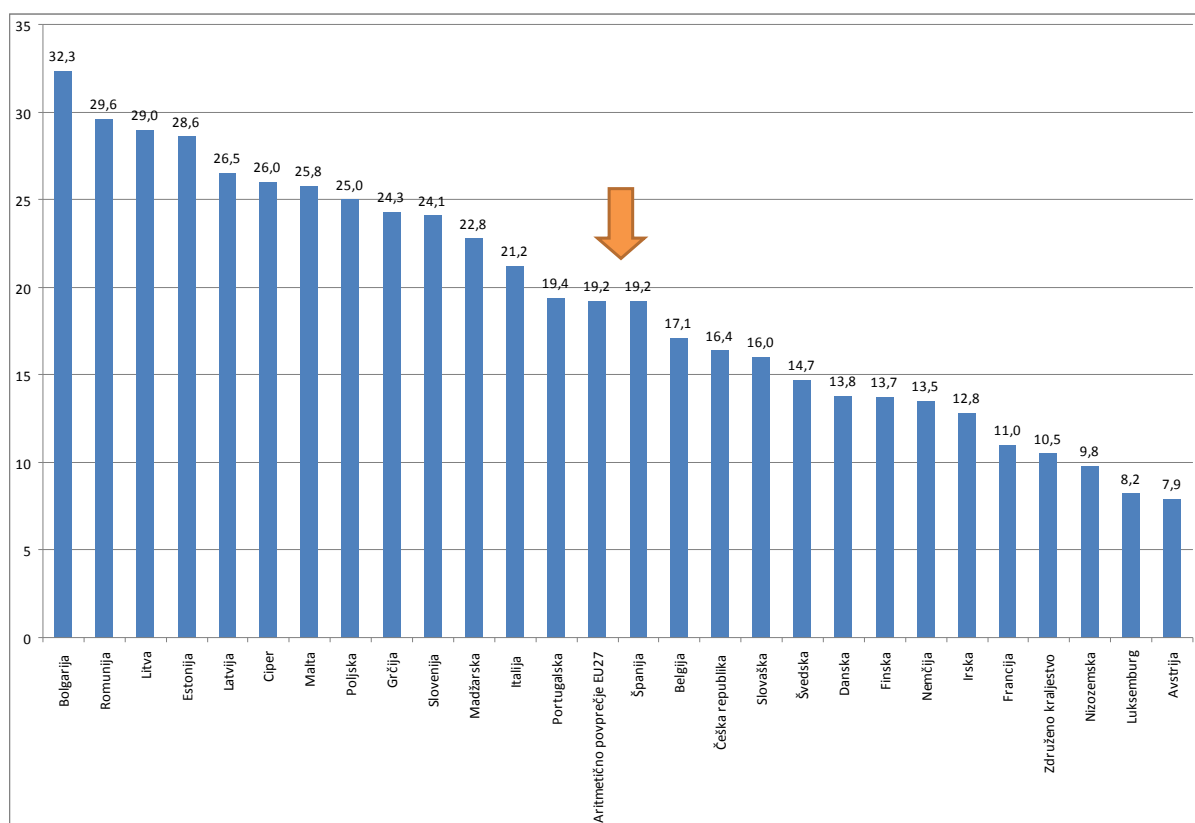
SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o konkretnih načinih za krepitev boja proti davčnim utajam in izmikanju davkom, vključno v zvezi s tretjimi državami

1. UVOD

Davčne utaje in izmikanje davkom ovirajo sposobnost držav članic, da zbirajo prihodke in izvajajo svojo gospodarsko politiko. V časih fiskalne konsolidacije, ko morajo številne države članice znižati stroške in povečati prihodke, je izvajanje fiskalne politike še oteženo zaradi davčnih utaj in izmikanja davkom¹. Po ocenah siva ekonomija v EU znaša skoraj 1/5 BDP, kar je prvi pokazatelj razsežnosti tega problema.

Slika 1: Ocena obsega sive ekonomije v letu 2011 (v % BDP)²



¹ Davčna utaja je oblika namernega izmikanja plačilu davkov, ki se navadno kaznuje po kazenskem pravu. Izraz vključuje primere, ko se namerno predložijo lažne izjave ali ponarejeni dokumenti. Izmikanje davkom navadno zajema nezakonite ureditve, pri katerih se davčna obveznost skrije ali ignorira, tj. davkoplačevalec plača manj davka kot ga je zakonsko obvezan plačati, tako da davčnim organom ne razkrije vseh prihodkov ali informacij.

² Vir: Schneider, F. (2012), „Size and development of the Shadow Economy from 2003 to 2012: some new facts“. Številke iz te študije neizogibno temeljijo na predpostavkah in jih je zato treba obravnavati previdno, saj ni mogoče dokazati njihove zanesljivosti.

Poleg tega več deset milijard eurov ostaja na eksteritorialnih (offshore) teritorijih, pogosto se ta denar ne prijavi in ostane neobdavčen, s čimer se znižajo nacionalni proračunski prihodki iz davkov. Zaradi razsežnosti problema pospešitev boja proti davčnim utajam in izmikamju davkom ni le vprašanje prihodka, ampak tudi pravičnosti. Pomembno je vedeti, da velika večina davkoplačevalcev v EU navadno izpolnjuje svoje davčne obveznosti. Zlasti v teh težkih gospodarskih časih ti pošteni davkoplačevalci ne smejo trpeti dodatnega povišanja davkov, da bi se pokrile izgube, ki nastanejo zaradi utajevalcev davkov in oseb, ki se izmikajo plačilu davkov. Zato se je treba osredotočiti na obravnavo utaj in izmikanja. To sporočilo ne obravnava neprijavljenega dela kot takega, čeprav se lahko pojavi v povezavi z utajo posrednih davkov; pristop k obravnavi neprijavljenega dela je bil opredeljen v sporočilu COM (2007) 628. Obravnava teh problemov ima lahko veliko koristi. Ocene kažejo, da se je zgolj z nedavnimi prostovoljnimi pobudami za spoštovanje obveznosti, ki so rezultat pobude G20, v dveh letih zbralo 10 milijard EUR za zadevne države članice EU³. Z zmanjšanjem števila utaj in izmikanja davkom lahko države članice povišajo davčne prihodke, kar jim zagotovi tudi več manevrskega prostora za prestrukturiranje davčnih sistemov na način, ki bolje spodbuja rast, kot je načrtano v letnem pregledu rasti za leto 2012⁴.

V zadnjih letih se je izziv, ki ga predstavljajo davčne utaje in izmikanje davkom, precej povečal. Globalizacija gospodarstva, tehnološki razvoj, internacionalizacija utaj in posledična medsebojna odvisnost davčnih organov držav članic razkrivajo omejitve zgolj nacionalnih pristopov ter krepijo potrebo po skupnem ukrepanju.

Zato je 2. marca 2012 Evropski svet pozval Svet in Komisijo, naj hitro razvijeta konkretne načine za izboljšanje boja proti davčnim utajam in izmikamju davkom, vključno v zvezi s tretjimi državami, ter o tem poročata do junija 2012. Aprila je Evropski parlament sprejel resolucijo, ki odraža nujnost ukrepanja na tem področju.

Zato sta nujno potrebni boljši učinkovitost in uspešnost pobiranja davkov. Probleme, ki nastanejo zaradi davčnih utaj in izmikanja davkom, je treba reševati na treh ravneh: prvič, izboljšati je treba pobiranje davkov v posameznih državah članicah. Drugič, izboljšati je treba čezmejno sodelovanje med davčnimi upravami držav članic. Tretjič, EU mora vzpostaviti jasno in skladno politiko do tretjih držav, da spodbudi uporabo svojih standardov na mednarodni ravni in zagotovi enakopravne konkurenčne pogoje. Sodelovanje na ravni EU ima dodano vrednost na vsakem od teh treh področij.

To sporočilo oriše možnosti za izboljšanje izpolnjevanja davčnih obveznosti ter zmanjšanje utaj in izmikanja davkom, in sicer z boljšo uporabo obstoječih instrumentov in sprejetjem predlogov Komisije, o katerih se trenutno odloča. Prav tako opredeli področja, na katerih bi nadaljnje zakonodajno ukrepanje ali usklajevanje koristilo EU in državam članicam. Takšno ukrepanje ne sme biti osredotočeno le na utaje davkov in izmikanje davkom, ampak tudi na agresivno davčno načrtovanje. Agresivno davčno načrtovanje vključuje uporabo umetnih postopkov ali struktur in izkoriščanje razlik med davčnimi sistemi, kar ogroža davčne predpise držav članic in še povečuje izgubo davčnih prihodkov.

³ OECD: Obdobje bančne tajnosti je končano; postopek G20/OECD daje rezultate, 26. oktober 2011.

⁴ Sporočilo Komisije Letni pregled rasti 2012 – COM(2011) 815 final, z dne 25. novembra 2011 – 17229/11; Sklepi Sveta z dne 16. februarja 2012 (6353/1/12 Rev.1).

2. UČINKOVITEJŠE POBIRANJE DAVKOV V DRŽAVAH ČLANICAH

Države članice so popolnoma suverene pri pobiranju davkov, glede delovanja in skladnosti davčnih zakonov in davčnih uprav, pobiranja davkov in boja proti davčnim utajam.

Vendar ima nacionalno ukrepanje (ali njegovo pomanjkanje) neposreden vpliv na delovanje notranjega trga v celoti, saj lahko izkrivi konkurenco med podjetji EU, ter na sposobnost držav članic, da izpolnijo zaveze iz Pakta za stabilnost in rast.

Pomen davčne politike za fiskalno konsolidacijo in rast je bil jasno priznan v postopku evropskega semestra⁵ in Paktu euro plus⁶. To je poudarila tudi skupina G20. Pravično in ambiciozno fiskalno konsolidacijo ovira neučinkovito in neuspešno pobiranje davkov.

Obsežna analiza, ki jo je izvedla Komisija v okviru evropskega semestra ter jo pretvorila v priporočila za posamezne države članice in euroobmočje, je razkrila, da imajo številne države članice resnične in precejšnje težave na področju utaje davkov, ki so včasih povezane s slabo upravno zmogljivostjo. Priporočila za posamezno državo so bila naslovljena na 10 držav članic⁷.

Krepitev boja proti utajam in izmikanju davkom, kot je določeno v nekaterih priporočilih za posamezno državo, bo povečala davčne prihodke in s tem podprla potrebne strukturne reforme. Prav tako lahko državam članicam pomaga pri uvedbi drugih rasti prijaznih davkov iz priporočil, vključno z znižanjem stroškov podjetij, ki jih imajo zaradi izpolnjevanja davčnih obveznosti.

Podatki o deležu DDV v prihodkih v državah članicah kažejo višino premalo pobranih davkov. Medtem ko znižane stopnje DDV in izjeme delno razložijo to vrzel, države članice poberejo le del teoretičnih prihodkov iz DDV tudi zaradi davčnih utaj.

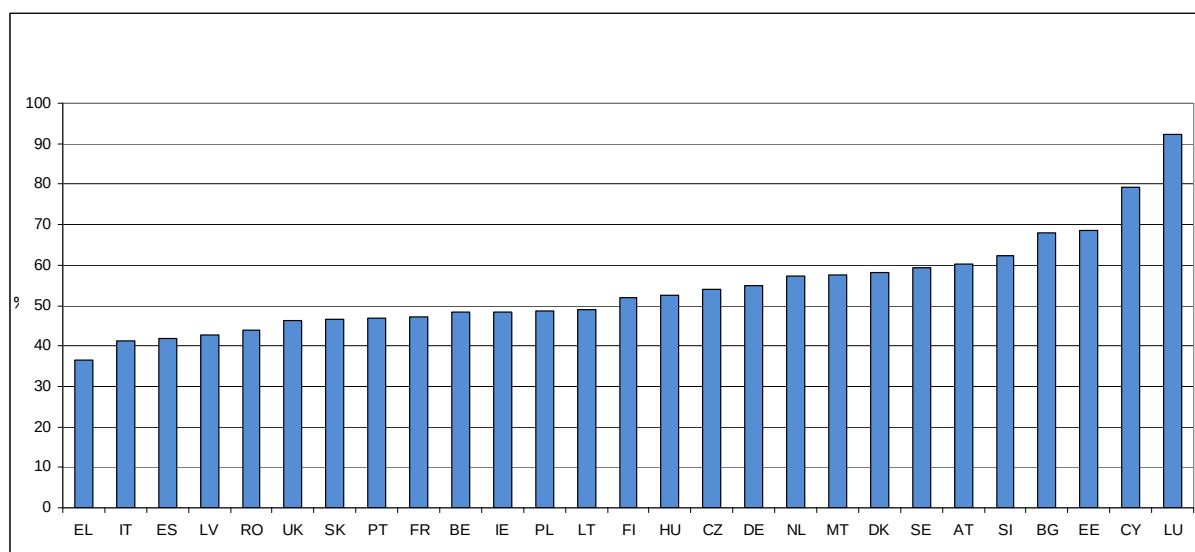
⁵ Sporočilo Komisije Letni pregled rasti 2012 – COM(2011) 815 final, z dne 25. novembra 2011 – 17229/11; Sklepi Sveta z dne 16. februarja 2012 (6353/1/12 Rev.1).

⁶ Sklepi Sveta z dne 16. februarja 2012 (6404/1/12 Rev.1).

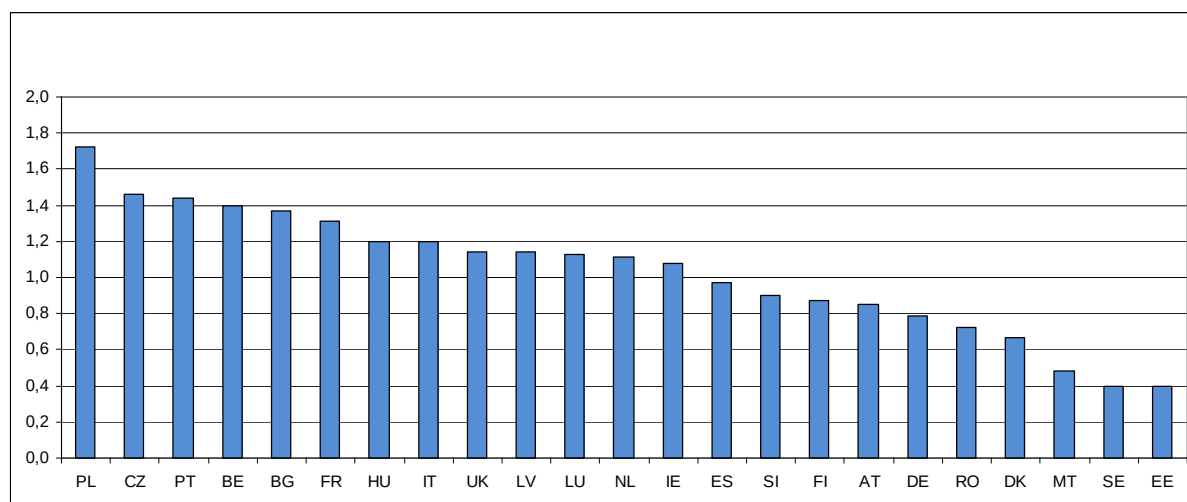
⁷ Priporočila za posamezno državo glede teh težav so bila naslovljena na Bolgarijo, Ciper, Češko republiko, Estonijo, Madžarsko, Italijo, Litvo, Malto, Poljsko in Slovaško. Pri tem je treba vedeti, da se državam članicam, ki trenutno prejemajo finančno pomoč iz evropskega instrumenta za finančno stabilnost (EFSF), evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo (EFSM) ali na podlagi določb člena 143 Pogodbe, priporoča, da izvedejo ukrepe iz njihovih izvedbenih sklepov in nadalje opredeljene v njihovih memorandumih o soglasju ter morebitnih poznejših dopolnilih. To velja za Grčijo, Irsko, Portugalsko in Romunijo.

Slika 2: Dejanski prihodki iz DDV v letu 2010 (% teoretičnih prihodkov po standardnih stopnjah)⁸

Težave, s katerimi se srečujejo davčne uprave, so razvidne iz visokih upravnih stroškov pobiranja davkov.



Slika 3: Upravni stroški/neto prihodek pobiranja davkov v letu 2009 (stroški v EUR na 100 EUR prihodka)⁹



V zvezi s tem so že na voljo posebni programi tehnične pomoči¹⁰. Komisija je pozvala države članice, naj jih upoštevajo pri oblikovanju programov za izboljšanje delovanja davčnih uprav in izboljšajo upravno zmogljivost in izpolnjevanje davčnih obveznosti. Za prihodnost obstaja

⁸ Vir: Evropska komisija; „Trendi obdavčevanja v Evropski uniji“, izdaja 2012.

⁹ Vir: OECD. V tabeli so podatki za 23 držav članic. Podatki za CY, EL, LT in SK niso na voljo ali so v postopku vrednotenja.

¹⁰ Odločba št. 1482/2007/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2007 o vzpostavitvi programa Skupnosti za izboljšanje delovanja sistemov obdavčitve na notranjem trgu (Fiscalis 2013) in razveljavitvi Odločbe št. 2235/2002/ES (UL L 330, 15.12.2007, str. 1).

potreba po učinkovitem nasledniku programa FISCALIS, da se izboljša ustrezno delovanje sistemov obdavčevanja na notranjem trgu.

Komisija verjame tudi, da je pomembno še naprej pomagati državam članicam pri prepoznavanju obstoječih pomanjkljivosti njihovih davčnih uprav ter jim pomagati pri odpravljanju specifičnih težav, zagotoviti učinkovito izmenjavo najboljših praks ter tudi razvoj primerjalnih metodologij za ocenjevanje ključnih funkcij pobiranja davkov in davčnih kontrol.

3. BOLJŠE ČEZMEJNO SODELOVANJE MED DAVČNIMI UPRAVAMI EU

Postopek evropskega povezovanja je tesno povezal gospodarstva vseh držav članic z visokim obsegom čezmejnih transakcij ter zmanjšal z njimi povezane stroške in tveganja. To predstavlja dodatne izzive za nacionalne davčne uprave v smislu sodelovanja in izmenjave informacij.

3.1. Najboljša uporaba obstoječih pravnih instrumentov

Čezmejno sodelovanje med davčnimi upravami držav članic je lahko resnično uspešno le, če obstajata vzajemno zaupanje in solidarnost med državami članicami. Samo kadar so si države članice pripravljene pomagati med seboj, lahko v celoti izkoristijo prednosti sodelovanja. Izkušnje iz direktive o prihrankih¹¹ kažejo na prednosti takšnega sodelovanja. V povprečju se iz držav izvora v države prebivališča vsako leto pošlje 4 milijone evidenc, kar predstavlja v povprečju 20 milijard EUR prihodkov iz prihrankov.

V zadnjih letih je bil sprejet sklop pomembnih pravnih instrumentov za upravno sodelovanje za neposredne in posredne davke¹². Vendar je treba doseči njihovo učinkovito in celovito uporabo s strani držav članic še treba doseči.

Komisija pomaga državam članicam pri njihovih prizadevanjih tako, da jim zagotovi praktična orodja in instrumente, ki jih potrebujejo za uspešno upravno sodelovanje. Komisija je že razvila elektronske oblike izmenjave informacij, varne načine komuniciranja pa bo treba nenehno posodabljalati in širiti na druge vrste prihodkov. Komisija bo tesno spremljala, ali države članice pravilno uporabljajo skupno dogovorjena pravila in postopke.

3.2. Nadaljnji konkretni načini za boljše sodelovanje

3.2.1. Krepitev obstoječih orodij

Komisija je zato 13. novembra 2008 sprejela predlog o spremembah direktive o prihrankih, da bi se odpravile obstoječe vrzeli in bolje preprečevala utaja davkov. Dve večji ugotovljeni vrzeli sta bili uporaba neobdavčenih vmesnikov za zakritje dejanskega ekonomskega

¹¹ Direktiva Sveta 2003/48/ES z dne 3. junija 2003 o obdavčevanju dohodka od prihrankov v obliki plačil obresti (UL L 157 z dne 26.6.2003, str. 38).

¹² Direktiva Sveta 2010/24/EU z dne 16. marca 2010 o vzajemni pomoči pri izterjavi terjatev v zvezi z davki, carinami in drugimi ukrepi (UL L 84, 31.3.2010, str. 1); Uredba Sveta (EU) št. 904/2010 z dne 7. oktobra 2010 o upravnem sodelovanju in boju proti goljufijam na področju davka na dodano vrednost (UL L 268, 12.10.2010, str. 1); Direktiva Sveta 2011/16/EU z dne 15. februarja 2011 o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja in razveljavitvi Direktive 77/799/EGS (UL L 64, 11.3.2011, str. 1); Uredba Sveta (EU) št. 389/2012 z dne 2. maja 2012 o upravnem sodelovanju na področju trošarin in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 2073/2004 (UL L 121, 8.5.2012, str. 1).

lastništva ter uporaba inovativnih finančnih instrumentov in drugih produktov (tj. strukturiranih maloprodajnih produktov in naložbenih zavarovalniških paketov (*insurance wrappers*)), ki jih direktiva ne pokriva.

Drugi pregled direktive o prihrankih je potrdil razširjeno uporabo neobdavčenih eksteritorialnih struktur med plačnikom in končnim upravičencem, da se zakrije dejansko ekonomsko lastništvo: 35 % nebančnih vlog v državah članicah (65 % za vloge v državah s sporazumi o prihrankih) je v takšnih strukturah, ki se nahajajo v eksteritorialnih jurisdikcijah. Pregled je prav tako razkril, da se trg za strukturirane finančne produkte (767,3 milijarde EUR trenutno neporavnanih zneskov prodaje) v zadnjih letih letno povečuje v povprečju za več kot 30 %. O vsebini predloga o spremembi so se države članice v osnovi dogovorile, poleg tega je ključnega pomena, da se te spremembe sprejmejo brez časovnega zamika. EU mora dokazati svojo sposobnost za odpravo teh težav, kar jo bo tudi postavilo v močnejši položaj, ko bo od drugih držav zahtevala enake izboljšave.

3.2.2. Izboljšanje izmenjave informacij

Izmenjava informacij daje davčnim upravam dragocene informacije o prejetih prihodkih in premoženju davkoplačevalcev, ki so lahko zlasti koristne za analize tveganja in se lahko uporabljajo kot spodbuda za prostovoljno spoštovanje davkov. Uporabo samodejne izmenjave informacij je treba spodbujati, kjer je najbolj koristna. Komisija je razvila elektronske obrazce za prihodke iz prihrankov in trenutno razvija nove obrazce za prihodke, ki jih pokriva Direktiva 2011/16, da bi se uveljavila varna in naprednejša samodejna izmenjava informacij znotraj EU. EU ima ključno vlogo spodbujanju svojega standarda samodejne izmenjave informacij, da bi podprla razvoj mednarodnih standardov preglednosti in izmenjave informacij v davčnih zadevah.

Za zagotovitev, da se izmenjane informacije lahko takoj uporabljajo, je pomembno izboljšati identifikacijo davkoplačevalcev. Izkušnje držav članic kažejo, da je informacije mogoče veliko bolje povezati, če se sporoči davčna številka in se ta uporablja kot edinstven identifikator. Komisija bo zato pripravila oceno učinka, da bi po potrebi predlagala evropsko davčno številko za vsakega davkoplačevalca, ki se ukvarja s čezmejno dejavnostjo. Prav tako bi bilo treba predvideti zagotovitev neposrednega dostopa davčnih uprav držav članic do zadevnih področij nacionalnih baz podatkov drugih držav članic, skupaj s širitvijo obsega samodejnega dostopa na področju DDV.

3.2.3. Obravnava trendov in shem davčnih utaj in izmikanja davkom

Pomembno je razviti in si deliti orodja, sisteme in delovne metode, ki prepoznavajo trende in sheme, ki vključujejo davčne utaje in izmikanje davkom, ter posamezne čezmejne utajevalce. Za izpolnitev tega cilja bo Komisija nadaljevala delo za hitro širitev mreže EUROFISC in sistema zgodnega opozarjanja na področje neposredne obdavčitve ter za izboljšanje tehnik obvladovanja tveganja. Komisija bo tudi predlagala mehanizem za hiter odziv v primerih utaj v zvezi z DDV.

Komisija prav tako namerava razviti strategijo za obravnavo agresivnega davčnega načrtovanja. Preučila bo načine za izboljšanje dostopa do informacij o denarnih tokovih, kar bo olajšalo izsleditev večjih nakazil, ki se izvajajo prek bančnih računov pri eksteritorialnih bankah. Pri tem bi bilo treba razmisliti o oblikovanju skupine revizorjev znotraj EU, ki bi se ukvarjali s čezmejnimi davčnimi utajami. Z obsežno uporabo obstoječih pravnih določb o

istočasnih kontrolah ter o prisotnosti uradnikov države članice v drugi državi članici bi bilo treba spodbujati več rednih skupnih revizij¹³.

3.2.4. Zagotovitev visokih ravni izpolnjevanja obveznosti s strani davkoplačevalcev

Izboljšanje izpolnjevanja obveznosti davkoplačevalcev¹⁴ je pomemben element učinkovite strategije za boj proti davčnim utajam in izmikanju davkom. Za izboljšanje izpolnjevanja obveznosti tako v notranjem kot v čezmejnem okolju morajo biti davkoplačevalci bolje seznanjeni z davčnimi predpisi EU in držav članic. Orodja, kot je enotni DAVČNI SPLETNI PORTAL za vse davke in davkoplačevalce ter enotna točka za vse davkoplačevalce brez stalnega prebivališča v državah članicah bi zadevnim davkoplačevalcem olajšala izpolnjevanje njihovih davčnih obveznosti. Na področju DDV je Komisija vzpostavila platformo za dialog, tako imenovani „Forum EU o DDV“, v katerem sodelujejo davčni organi in predstavniki podjetij. Ta forum bo ustvaril pogoje za boljše delovanje obstoječega sistema DDV, ki je namenjen izboljšanju prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti.

Davčne zavezanke se lahko k izpolnjevanju obveznosti spodbuja na različne načine. Eden od načinov za izboljšanje izpolnjevanja davčnih obveznosti je znižanje njegovih stroškov in njegova poenostavitev za davčne zavezanke. Upravni stroški podjetij za spoštovanje davčnega zakonika se zelo razlikujejo med državami članicami. Ker so poraba časa in stroški nesorazmerno visoki za mala podjetja, bi zmanjšanje upravne kompleksnosti in povečanje uporabe spletnih orodij pomagalo pri pobiranju davkov ter bi povečalo konkurenčnost številnih evropskih podjetij.

Davčne uprave bi morale prav tako razmisliti o dopolnitvi njihovega pristopa k nadzoru s storitvenim pristopom. Prav tako lahko razvijejo motivacijske spodbude v obliki programov prostovoljnega razkritja ter spodbujajo davkoplačevalce k spontanemu odpravljanju napak. V duhu družbene odgovornosti podjetij¹⁵ bo Komisija pripravila listino davčnih zavezancev.

V globaliziranem svetu, v katerem lahko davčni zavezanci, ki ne upoštevajo predpisov, pretehtajo tveganje, da jih ujamejo in kaznujejo v različnih jurisdikcijah, bi bilo dobro razmisliti o skupnih minimalnih predpisih proti osebam, ki davke utajijo ali se jim izmikajo, glede na določene vrste davčnih prekrškov, vključno z upravnimi ali kazenskimi sankcijami. Boj proti goljufijam je eno od prednostnih področij, opredeljenih v Sporočilu Komisije „Oblikovanje kazenskopravne politike EU“¹⁶. Komisija bo predlagala kazenskopravne ukrepe za okrepitev boja proti goljufijam, ki vplivajo na finančne interese EU.

3.2.5. Izboljšanje davčnega upravljanja

Davkoplačevalec, ki utaji DDV, se bo pogosto tudi izmikal plačilu davka od dohodka pravnih oseb ali dohodnine in obratno. Zato si je pomembno prizadevati za bolj povezan pristop med neposrednimi in posrednimi davki. Ne da bi zanemarili posebnosti različnih davkov, je treba

¹³ Člen 7 Direktive št. 2010/24/EU; členi 28, 29 in 30 Uredbe št. 904/2010/EU; člena 11 in 12 Direktive 2011/16/EU; člena 12 in 13 Uredbe št. 389/2012/EU.

¹⁴ Izpolnjevanje davčnih obveznosti je stopnja, do katere davkoplačevalec spoštuje (ali ne spoštuje) davčne predpise svoje države, na primer s prijavo prihodkov, izpolnitvijo davčne napovedi in pravočasnim plačilom davka.

¹⁵ Sporočilo „Obnovljena strategija EU za družbeno odgovornost podjetij za obdobje 2011–14“, COM (2011) 681 final z dne 25.10.2011.

¹⁶ COM(2011)573 final, 20.9.2011.

poiskati zamisli iz različnih mehanizmov in delovnih metod na zadevnih področjih, da se izboljša učinkovitost boja proti davčnim utajam na vseh področjih.

Spodbujati je treba večjo povezanost orodij in sistemov na področjih neposredne in posredne obdavčitve, tj. z zagotavljanjem iste zasnove za skupne dele obrazcev. Srednjeročno bo Komisija preučila enotni pravni instrument za upravno sodelovanje za vse vrste davkov, da bi se zagotovila popolna integracija in usklajenost mehanizmov za sodelovanje.

Ker so davčne utaje pogosto povezane z drugimi oblikami kriminalne dejavnosti, je pomembno okrepiti sodelovanje med davčnimi upravami in drugimi organi, zlasti organi za boj proti pranju denarja, organi za socialno varnost in sodnimi organi, tako na nacionalni kot na mednarodni ravni. Na nacionalni ravni je nujno zagotoviti zadovoljivo stopnjo sodelovanja med vsemi službami kazenskega pregona, ki ne obravnavajo le davčnih utaj in izmikanja davkom, ampak tudi zločine v zvezi z davki^{17 18}. Sodelovanje na področju zločinov v zvezi z davki je mogoče prav tako zagotoviti prek Europol¹⁹. Komisija lahko olajša usklajevanje na zadevnih področjih prek skupne uporabe svojih obstoječih programov in njihovih naslednikov.

4. DOSLEDNA POLITIKA DO TRETJIH DRŽAV

EU ima jasno in dosledno politiko o načelih dobrega upravljanja na področju davkov (preglednost, izmenjava informacij in poštena davčna konkurenca), vendar mora zagotoviti, da se ta spodbuja bolj dosledno, ne le znotraj EU, ampak tudi v odnosih s tretjimi državami.

4.1. Zagotavljanje uporabe enakih standardov s strani tretjih držav

Učinkovitemu in nemotenemu izvajanju izboljšanih ukrepov na področju obdavčevanja prihrankov na ravni EU bi precej koristila krepitev obstoječih enakih ukrepov s pomembnimi partnericami EU.

Dobro znana in tržena finančna središča s strogimi zakoni glede bančne tajnosti še naprej vladajo mednarodnim trgovim čezmejnih vlog. Samo Kajmanski otoki in Švica z vlogami v skupnem znesku 1 352 milijard USD iz nebančnega sektorja predstavljajo skoraj 20 % vseh svetovnih vlog nebančnega sektorja.

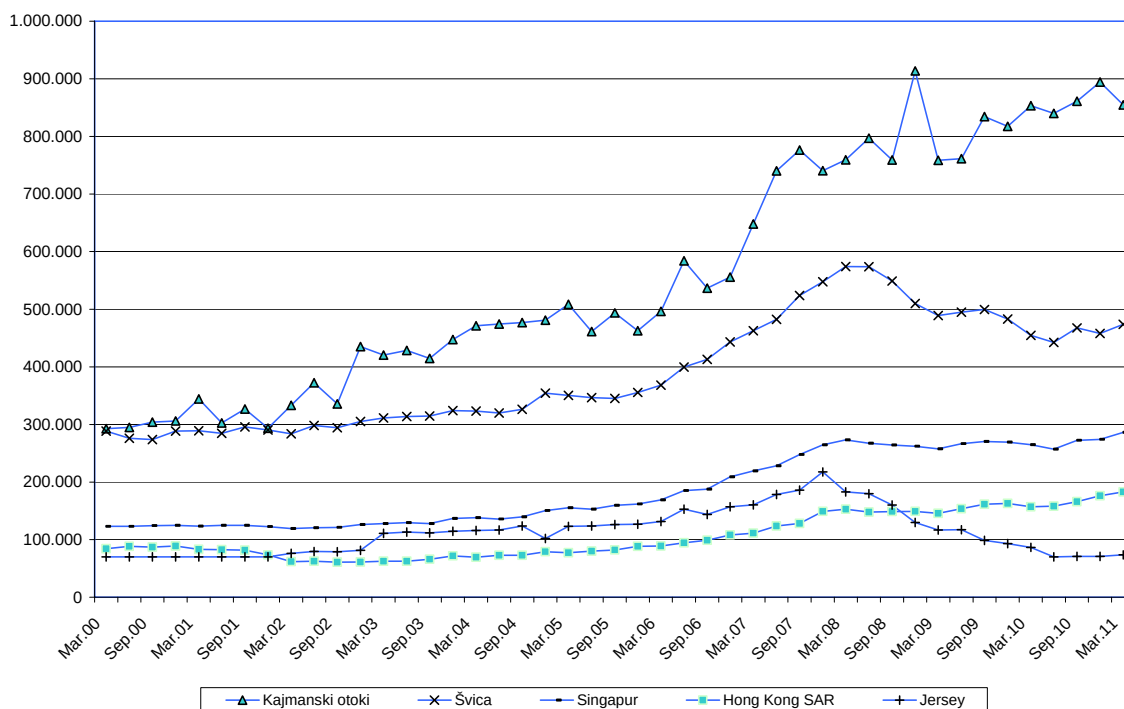
Slika 4 Trendi tujih nebančnih vlog na bankah v izbranih večjih finančnih središčih zunaj EU (v milijonih USD)²⁰

¹⁷ Pranje denarja, financiranje terorističnih in kriminalnih organizacij prek goljufij z manjkajočim trgovcem, tako imenovanih Missing Trader Intra Community Frauds (MTIC), ki vključujejo vrtljačne goljufije DDV in kriminalne naložbe v shemo EU za trgovanje z emisijami.

¹⁸ Revidirani standardi FATF, ki so bili sprejeti februarja 2012, so davčni kriminal dodali med temeljna kazniva dejanja, poleg pranja denarja in financiranja terorističnih organizacij.

¹⁹ Europol omogoča prepoznavanje organizatorjev davčnega kriminala in razbijanje kriminalnih mrež.

²⁰ Vir: javna zbirka podatkov BIS.



V skladu s tem mora Svet nemudoma pooblastiti Komisijo ter ji zagotoviti podporo pri pogajanjih o spremembah obstoječih sporazumov EU o prihrankih s Švico, Andoro, Monakom, Lihtenštajnom in San Marinom. Uskladitev teh sporazumov z novimi standardi, ki se izvajajo znotraj EU ter izhajajo iz načrtovanih sprememb direktive o prihrankih, bi morali omogočiti nadaljnji napredek pri razvoju enakih ukrepov v teh jurisdikcijah. Podoben ukrep je treba sprejeti za posodobitev sporazumov o prihrankih z zadevnimi odvisnimi ali povezanimi ozemlji. Pozornost bi bilo treba nameniti mednarodnim dogodkom v finančnih središčih po svetu.

Vsi ti ukrepi skupaj bi precej okrepili zmogljivost držav članic za pobiranje davkov iz prihodkov iz naložb svojih rezidentov. Nedavna dvostranska sporazuma Združenega kraljestva in Nemčije s Švico kažeta na neobdavčena sredstva, ki se nahajajo v Švici. Njuna posledica so bila predvidena vnaprejšnja plačila v višini 500 milijonov CHF za Združeno kraljestvo in 2 milijardi CHF za Nemčijo. Dejanska plačila za izravnavo naj bi po pričakovanjih presegla 1,3 milijarde CHF za Združeno kraljestvo in 4 milijarde CHF za Nemčijo. Združeno kraljestvo ocenjuje skupni prihodek v višini do 4–7 milijard GBP iz plačila izravnave. Ta ocena je pokazatelj razsežnosti težave za EU kot celoto.

Ugotovitve drugega pregleda direktive o prihrankih kažejo, da bi izboljšanje obstoječih sporazumov v skladu s predlaganimi spremembami k direktivi omogočilo vključitev denarja iz fiduciarnih računov. Na teh računih so sredstva investitorja, ki jih je pod svojim imenom ponovno vložila banka v drugi jurisdikciji. V primeru Švice je na takšnih fiduciarnih računih 4,5-krat več denarja, kot ga neposredno držijo takšni vlagatelji.

4.2. Spodbujanje standardov EU na mednarodni ravni

Pomembno je zagotoviti večjo skladnost med politikami EU na splošno, tako da se bodo partnerice EU v mednarodnih sporazumih o trgovini in sodelovanju zavezale načelom

dobrega upravljanja na področju davkov v skladu s sklepi Sveta iz leta 2008²¹. Ta načela bi morala biti še naprej vključena v vse zadevne sporazume na ravni EU s tretjimi državami ter bi jih bilo treba spodbujati prek spodbud za razvojno sodelovanje, kot so načrtane v sporočilu iz leta 2009 „Spodbujanje dobrega upravljanja v davčnih zadevah“²² in sporočilu iz leta 2010 „Obdavčenje in razvoj – Sodelovanje z državami v razvoju pri spodbujanju dobrega upravljanja v davčnih zadevah“²³.

Svet bi moral tudi čim prej odobriti osnutek sporazuma med EU in Lihtenštajnom o sodelovanju na področju boja proti goljufijam in na področju davkov ter pooblastiti Komisijo, da začne podobna pogajanja z Andoro, Monakom, San Marinom in Švico. Poleg tega bi bilo treba raziskati možnosti za sklenitev večstranskih sporazumov za upravno sodelovanje na področju posrednih davkov s tretjimi državami, prav tako pa tudi sodelovanje tretjih držav pri istočasnih kontrolah.

Nedavni razvoj na mednarodni ravni v zvezi z zakonom ZDA o davčni skladnosti računov v tujini (FATCA) odpira nove možnosti za krepitev samodejne izmenjave informacij med državami članicami in tretjimi državami, s čimer se izboljšuje preglednost na svetovni ravni.

Sodelovanje z mednarodnimi organizacijami bi bilo treba izboljšati, da bi spodbudili skupne interese ter se izognili prekrivanjem in ustvarili sinergije v korist finančnih institucij in davčnih uprav²⁴. Države članice morajo biti sposobne uporabljati enoten sklop orodij in instrumentov znotraj EU ter v odnosih s tretjimi državami. V ta namen Komisija spodbuja napredna praktična orodja EU (vključno z elektronskimi oblikami), da bi zagotovila njihovo uporabo v državah, ki niso članice EU, zlasti v odnosih z državami članicami EU.

4.3. Napredek na področju obravnave davčnih raje in agresivnega načrtovanja davkov

Davčni raji, ki se včasih imenujejo tudi „nesodelujoče jurisdikcije“, so običajno jurisdikcije, ki lahko financirajo svoje javne storitve brez davkov iz prihodkov oziroma zgolj z nominalnimi davki iz prihodkov ter se promovirajo kot kraji, ki jih lahko nerezidenti uporabijo, da se izognejo plačilu davkov v državi, katere rezidenti so. OECD je opredelil tri značilnosti za določitev davčnega raja: (i) pomanjkanje učinkovite izmenjave informacij, (ii) pomanjkanje preglednosti in (iii) nobene zahteve po obsežnih dejavnostih. Poleg tega ponujajo prednostno davčno obravnavo nerezidentom, da privabijo naložbe iz drugih držav. Davčni raji so zato nepoštena konkurenca in državam, ki niso davčni raji, otežujejo pobiranje precejšnjega dela davkov od svojih rezidentov.

Intenzivno se dela na odpravi številnih škodljivih značilnosti davčnih raje. Pomemben napredek je bil dosežen s skoraj univerzalnim sprejetjem odločnih pravil o izmenjavi informacij na zahtevo in preglednosti po uspešnem ponovnem začetku svetovnega foruma OECD o preglednosti in izmenjavi informacij za davčne namene. Vendar, čeprav so se številni nekdanji davčni raji zavezali tem načelom, se šele sedaj pregleduje, ali se te zaveze dejansko izvajajo. Poleg tega forum ne obravnava vprašanja „poštene davčne konkurence“,

²¹ Sklepi zasedanja Sveta ECOFIN z dne 14. maja 2008 (Sporočilo za medije 8850/08).

²² COM(2009)201 final, 28.4.2009.

²³ COM(2010)163 final, 21.4.2010.

²⁴ EU dejavno sodeluje na drugih mednarodnih forumih, kot so OECD, International Organisation for Tax Administration (IOTA), Inter American Center of Tax Administrations (CIAT), International Tax Dialogue (ITD), International Tax Compact (ITC) in African Tax Administration Forum (ATAF).

načela, ki ga EU podpira notranje prek kodeksa za obdavčevanje podjetij²⁵. Spodbujanje takšnega koncepta v tretjih državah je pomembno za OECD in EU.

Davčni raji lahko še naprej škodujejo interesom držav članic. Breme dodatnih stroškov za izpolnjevanje obveznosti zaradi neusklajenih ukrepov držav članic za zaščito njihovih davčnih osnov pade na vse davkoplačevalce. Podobno, kadar so davčni prihodki izgubljeni, ker se je davčna osnova prenesla v davčne raje, nosijo posledice vsi davkoplačevalci, ker se davčne stopnje dvignejo, da se pokrijejo izgubljene davčne osnove.

Poleg specifičnih težav v zvezi z davčnimi raji je namen Komisije prispevati k pravičnemu in trdnemu davčnemu okolju v EU (za države članice, davkoplačevalce in investitorje), kjer se prenos davčne osnove obravnava učinkovito (znotraj EU in v odnosih s tretjimi državami). Pomembno je, da iz tega izhajajoče prednosti niso ogrožene zaradi ukrepov, ki jih sprejmejo tretje države. Možni odzivi politike za doseg navedenega se trenutno ocenjujejo, da bi proti koncu tega leta predstavili akcijski načrt. Cilj je vzpostaviti sklop ukrepov, postopkov in orodij za usklajeno ukrepanje. To bi lahko vključevalo mešanico defenzivnih ukrepov ali sankcij proti državam, ki izvajajo nepošteno davčno konkurenco, ter spodbude za zadevne države, da prekinajo takšne prakse. Cilj bodo usklajeni ukrepi. Sporočilo bo prav tako obravnavalo vprašanja agresivnega davčnega načrtovanja.

5. SKLEP

Obstaja jasna politična volja, kot so jo 2. marca 2012 izrazili vodje držav in vlad, za dajanje prednosti konkretnim ukrepom za boj proti davčnim utajam in izmikanju davkom. To je zdaj treba pretvoriti v konkretne ukrepe. To sporočilo je prvi odziv za zahtevo Evropskega sveta, in sicer so v njem začrtane različne ravni, na katerih so potrebni ukrepi, ter določene širše smernice o vprašanjih, ki jih je treba nadalje obravnavati. Komisija upa, da bo napredovala na področju teh vprašanj tako na ravni Sveta in znotraj skupine za davčno politiko²⁶. Hitro sprejetje revizije direktive o prihrankih in takojšen sporazum o pooblastilu Komisiji za pogajanja bi bil prvi korak v to smer.

Postopek evropskega semestra zagotavlja idealno priložnost za preučitev davčnih vprašanj v splošnem okviru gospodarskega razvoja EU ter za vključitev davčne politike v spodbudo za rast. Komisija bo nadaljevala svoja prizadevanja za podporo strategij držav članic za konsolidacijo in spodbujanje rasti.

Pred koncem leta 2012 namerava Komisija predstaviti akcijski načrt na podlagi sorazmerne ocene učinka, v katerem bo opredelila specifične ukrepe, ki bi jih bilo mogoče hitro razviti, če se jim nameni ustrezna politična prioriteta. Predstavitev tega načrta je predvidena skupaj s pobudo o davčnih rajih in agresivnem davčnem načrtovanju. Ta akcijski načrt bo določil konkretne ukrepe za spodbujanje upravnega sodelovanja ter bo podprl razvoj obstoječe politike dobrega upravljanja, širša vprašanja interakcije z davčnimi raji in obravnave agresivnega davčnega načrtovanja ter drugih vidikov, vključno z davčnim kriminalom.

²⁵ Sklepi zasedanja Sveta ECOFIN z dne 1. decembra 1997 o politiki obdavčevanja (UL C 2, 6.1.98, str. 1).

²⁶ Skupina za davčno politiko je stalna skupina na visoki ravni, ustanovljena leta 1996, za strateške in obsežne razprave o vprašanjih davčne politike na evropski ravni, ki jih predseduje komisar za davčne zadeve.