

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vplivu teritorialnosti davčnih zakonodaj na spremembe v industriji

(2008/C 120/14)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 16. februarja 2007 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje o naslednji temi:

Vpliv teritorialnosti davčnih zakonodaj na spremembe v industriji.

Posvetovalna komisija za spremembe v industriji, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 13. novembra 2007. Poročevalec je bil g. SCHADECK, soporočevalec g. GAY.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 440. plenarnem zasedanju 12. in 13. decembra 2007 (seja z dne 13. decembra) s 102 glasovoma za, 7 glasovi proti in 6 vzdržanimi glasovi.

Prvi del – Sklepi in priporočila

A. Evropsko gospodarstvo je tesno vpeto v svetovno gospodarstvo. Stopnja te povezanosti niha od sektorja do sektorja, največja pa je v industrijskih dejavnostih, ki so najbolj izpostavljene globalizaciji. Zato je treba tudi gospodarske in davčne politike Evropske unije (EU) opredeliti v odnosu do svetovnega razvoja. Čeprav to mnenje preučuje vpliv teritorialnosti davčnih zakonodaj na spremembe v industriji EU, Unije ne smemo obravnavati ločeno od ostalega sveta.

B. EU in vsaka od njenih držav članic so odgovorne za to, da vodijo gospodarsko, finančno, socialno in okoljsko politiko, katere zahtev ni mogoče prepustiti zgolj tržnim silam. Pomembno je torej zagotoviti, da ima teritorialnost davčnih zakonodaj pozitiven učinek na spremembe v industriji na evropski ravni. Seveda morajo biti te spremembe odgovor na tržno dinamiko, vendar pa je zanje dobro tudi to, da so umeščene v okvir zgoraj omenjenih politik, s širšim ozadjem. Sama narava lizbonskega procesa temelji na ravnovesju med različnimi področji (konkurenčnost, socialna razsežnost, varovanje okolja), za katerega je treba skrbeti, tudi glede davčne konkurence med državami članicami ⁽¹⁾.

C. Odbor ugotavlja, da je davčna konkurenca realnost notranjega trga, ki lahko privede do izkrivljanja konkurence. Potrebna so pravila o preglednosti in identifikaciji morebitnih zlorab in škodljivih praks ⁽²⁾ ter kazalniki, ki omogočajo dobro ocenje-

⁽¹⁾ „Davčna konkurenca nastopi, če odločitve ene uprave (nacionalne, regionalne ali lokalne) neposredno vplivajo na zmožnosti druge uprave in te interakcije tržni mehanizmi ne zmorejo nadzirati“. (Vir: OECD); za več podrobnosti glej Prilogo 1.

⁽²⁾ Kodeks ravnanja za obdavčitev ustvarjenega dohodka škodljive davčne ukrepe v splošnem določa kot tiste, ki „pomembno vplivajo ali lahko pomembno vplivajo na izbiro kraja poslovne dejavnosti v Skupnosti“. Kodeks nato kot „potencialno škodljive“ opiše ukrepe, ki „določajo bistveno nižjo dejansko stopnjo obdavčitve, vključno z nično stopnjo obdavčitve, kot je tista, ki običajno velja v državi članici“ (glej http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm) (op.p.: stranjevangleščini).

vanje stanja davčne konkurence. Vendar EESO opaža, da za MSP davki niso odločilni dejavniki odločanja za vlaganja. Veliko večjo težo imajo v mobilnejših multinacionalkah.

D. Davčna konkurenca ne zadeva zgolj obdavčenja podjetij. Zaradi vse večje mobilnosti finančnih sredstev ta konkurenca vpliva tudi na osebni dobiček od kapitala in davek na premoženje.

E. Odbor meni, da bi bilo usklajevanje davčnih določb različnih uprav lahko vzvod za krepitev delovanja notranjega trga, saj bi odstranilo pomanjkljivosti in stroške davčnega prilagajanja, zlasti na obmejnih območjih. EESO želi ponoviti priporočila, ki jih je podal v svojem nedavnem mnenju o programu Fiscalis 2013 ⁽³⁾.

F. Neusklajenost neposrednih nacionalnih davčnih sistemov držav članic lahko po mnenju EESO povzroči neobdavčevanje ⁽⁴⁾, zlorabe in druge primere izkrivljanja delovanja notranjega trga. Takšno stanje lahko vodi tudi v destabilizacijo ali celo erozijo vseh davčnih prihodkov EU.

G. Neomejena davčna konkurenca znotraj Skupnosti lahko po eni strani dodatno obremeni posamezne elemente davčne osnove najmanj mobilnih zavezancev, kot so majhna podjetja ali storitve, ki jih ni mogoče preseliti, po drugi strani pa lahko spremeni razdelitev davčne obremenitve med davkoplačevalci in

⁽³⁾ UL C 93, 27.4.2007.

⁽⁴⁾ Dvojno neobdavčevanje je lahko posledica slabe usklajenosti nacionalnih davčnih sistemov. Na primer načina, „na katerega države članice opredeljujejo dolg in kapital. Posamezna država članica lahko transakcijo obravnava kot prispevek v kapital in ne posojilo, in zato dohodka od kapitala ne šteje za obdavčljivega, druga država članica pa lahko posojilo obravnava kot dolg in omogoča, da so plačane obresti odbitek za družbo, ki jih plačuje. Zaradi tega lahko v eni državi pride do odbitka brez ustreznega obdavčenja v drugi državi članici. Drugo področje zadeva uporabo hibridnih subjektov, tj. subjektov, ki se v eni državi članici obravnavajo kot pravna oseba (nepregledna) v drugi pa kot oseba, ki ni pravna (transparentna); ta različna obravnava v državah članicah lahko povzroči dvojno oprostitvev ali dvojni odbitek“ (vir: sporočilo Komisije z naslovom *Usklajevanje sistemov neposrednih davkov držav članic na notranjem trgu* (COM(2006) 823 konč., točka 3)).

potrošniki, da bi pokrili javno porabo in socialne transferje. To bi lahko spodkopalo socialno kohezijo.

H. MSP in storitvena podjetja so najmanj sposobna izkoristiti davčno konkurenco. Odbor priporoča pripravo spremljevalnih ukrepov, programov za izobraževanje vodstvenih delavcev teh podjetij (in državnih uradnikov) ter ustreznih baz podatkov, zlasti na obmejnih in obrobni območjih EU, da bi tem podjetjem pomagali pri internacionalizaciji.

I. Odbor ocenjuje, da bi boj proti davčnim prevaram moral biti prednostna naloga, in opozarja na sklepe nedavnega mnenja, ki ga je pripravil na to temo ⁽⁵⁾.

J. Zaradi prenosa davčne obremenitve na najmanj mobilne proizvodne dejavnike lahko podjetja, ki jih to zadeva, in delovna mesta v njih postanejo manj konkurenčna od tujih tekmecev. Prenos obremenitve bo škodoval stopnji rasti nacionalnega BDP, s čimer se lahko ob odsotnosti novih proračunskih virov zmanjšajo možnosti za javna vlaganja.

K. Davčna konkurenca države članice spodbudi k boljšemu obvladovanju javne porabe. Odbor opozarja, da to ne sme omejiti ne ponudbe ne kakovosti javnih storitev. Te so bistvene za ohranitev in privabljanje proizvodnih dejavnosti, ki ustvarjajo bogastvo in delovna mesta ter – konec koncev – davčne prihodke. Davčna konkurenca ne sme negativno vplivati na financiranje in obseg kolektivne socialne zaščite.

L. Odbor podpira prizadevanja držav članic, da bi odpravile škodljivo davčno konkurenco, in njihovo zavezanost, da se najpozneje leta 2010 odstrani vrsta škodljivih davčnih ukrepov, kot jih povzema kodeks ravnanja, sprejet leta 1997 ⁽⁶⁾. Obenem pa Komisijo poziva, naj nadaljuje svoja prizadevanja na tem področju, ki se jih je lotila istega leta.

M. Odbor podpira tudi politiko Komisije, katere cilj je doseči, da državna pomoč, vključno s selektivnimi davčnimi olajšavami za podjetja, pripomore k uresničevanju trajnih ciljev v zvezi s spremembami v industriji in ozemeljskim razvojem, ob tem pa je skladna s politiko konkurence EU.

N. Odbor poziva k uvedbi skupne konsolidirane davčne osnove za pravne osebe (common consolidated corporate tax base, CCCTB) ⁽⁷⁾ s ciljem poenostavitve, pravičnosti in preglednosti davčnih praks v državah članicah. S tem bi lahko kar najbolj izkoristili vse možnosti notranjega trga, obenem pa ohranili proračunsko in davčno suverenost držav članic in jih

⁽⁵⁾ Mnenje o sporočilu Komisije o potrebi po razvoju usklajene strategije za izboljšanje boja proti davčnim goljufijam (UL C 161, 13.7.2007, str. 8).

⁽⁶⁾ Glej http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm#code_conduct (op. p.: stan ni na voljo v slovenščini) in tudi Prilogo 4.

⁽⁷⁾ Glej nedavno Sporočilo Komisije o izvajanju programa Skupnosti za boljšo rast in zaposlovanje ter večjo konkurenčnost podjetij v EU: nadaljnji napredek v letu 2006 in naslednji koraki k predlogu o skupni konsolidirani davčni osnovi za pravne osebe (CCCTB) (COM(2007) 223 konč., 2.5.2007).

zaščitili pred nevarnostjo neskladnosti z določbami Pogodbe. Ker bo CCCTB najverjetneje uveljavljena na podlagi okrepljenega sodelovanja, Odbor upa, da jo bo sprejelo čim več držav članic.

O. EESO zahteva več informacij o vsebini, pogojih in razvoju projekta CCCTB, preden znova poda svoje mnenje o tem zapletenem in strateškem vprašanju. Zaenkrat želi zgolj opozoriti na svoje raziskovalno mnenje, ki je bilo leta 2006 pripravljeno na zahtevo komisarja KOVÁCSA ⁽⁸⁾.

P. Kljub temu Odbor zastavlja nekaj razmišljanj in vprašanj o CCCTB. Tako meni, da je zaželeno, da se v ta neobvezni projekt vključi čim več držav članic (tudi če je treba predvideti prehodne ukrepe) in da te države članice po obdobju soobstoja sistemov začnejo uporabljati en sam sistem davčne osnove za vse davkoplačevalce. Nato bi bilo treba preučiti, ali bi bilo treba skupno osnovo za podjetja, ki delujejo na zunanjih trgih, zaupati transnacionalnemu organu. Poleg tega bi bilo treba analizirati učinek takšne osnove na davčne stopnje, katerih razpršitev se utegne povečati. V tem primeru bi lahko določili najnižjo stopnjo, ki bi lahko bila tik pod sedanjo povprečno stopnjo v novih državah članicah.

Q. Odbor Komisiji predlaga, da poveča prizadevanja za spremljanje davčnih praks v nekaterih „davčnih oazah“, ki se trudijo pritegniti sredstva, obdavčljiva po davčnih sistemih držav članic.

Drugi del – Utemeljitev

1. Namen mnenja

1.1 Obdavčitev (raven davčnega bremena in davčni odtegljaji) se pogosto omenja med merili, po katerih se ocenjuje privlačnost nekega območja kot sedeža za industrijske, finančne in komercialne dejavnosti, vendar pa ni soglasja glede teže tega merila v razmerju do drugih, kot so bližina komercialnih trgov, stroški proizvodnje, razpoložljivost kvalificirane delovne sile, javna infrastruktura in objekti, državna pomoč itd.

1.2 Davčni sistemi so zapleteni in njihova primerjava ni lahka. Vendar pa je bistveno preučiti, ali davčne spodbude različnih oblasti dosegajo zastavljene cilje, oceniti posledice, ki bi jih lahko imela odločitve za spodbujanje pozitivnih sprememb v industriji na njihovem ozemlju, in jih primerjati s predvidenimi stroški.

1.3 Namen tega mnenja je začrtati smernice za predvidevanje in upravljanje sprememb v industriji, za doseganje večje evropske konkurenčnosti – v okviru lizbonskih ciljev – in za vzpostavitev resničnega notranjega trga z zdravo in neizkrivljeno, ali vsaj (v skladu s pravili notranjega trga) „dopustno“ konkurenco.

⁽⁸⁾ ECO/165 – CESE 241/2006, UL C 88, 11.4.2006.

2. Davčna konkurenca in mobilnost gospodarskih dejavnikov

2.1 Ta mobilnost se znotraj EU povečuje iz naslednjih razlogov:

- velika podjetja v evropskem notranjem trgu vidijo en sam – svoj domači – trg;
- elektronsko trgovanje ne pozna državnih meja;
- vrednostni verigi proizvodnje in distribucije postajata vse bolj razdrobljeni in njihovi različni členi so vse bolj mobilni⁽⁹⁾;
- izboljšanje transportne infrastrukture in zmanjšanje stroškov zaradi prestrukturiranja tovornega transporta spodbujata podjetja in njihove podružnice k ustanavljanju obratov na različnih lokacijah;
- množijo se multinacionalni prevzemi in združitve podjetij;
- tudi širitev EU je pripomogla k mobilnosti gospodarskih naložb, ljudi in kapitala;
- izboljšanje znanja in jezikovno izobraževanje sta prispevala k večji mobilnosti ljudi.

2.2 Vsaka država članica uporablja vse elemente svojega davčnega sistema, specifične in strukturne, da bi na svoje ozemlje pritegnila naložbe in dejavnosti ter s tem povečala tudi zaposlitvene možnosti in davčno osnovo.

Davkoplačevalci (podjetja in posamezniki) pa zunaj svoje države iščejo možnosti za izboljšanje lastnega finančnega stanja. Zaradi različnosti nacionalnih davčnih sistemov so davčne obveznosti seveda strateška spremenljivka.

2.3 Takšna davčna konkurenca za pritegnitev naložb je stvarnost, ki obstaja tudi znotraj posameznih držav članic.

2.4 Njeno intenzivnost in dejanski učinek na mobilnost proizvodnih dejavnikov in kapitala pa je zelo težko oceniti. Na to temo so bile pripravljene številne študije, ki pa niso prišle do podobnih zaključkov, razen tega, da so davki le eden od elementov, ki vplivajo na odločanje o tem, kam vložiti mobilne naložbe. O tej točki bo natančneje govora v nadaljevanju.

2.5 S širitvijo s 15 na 27 držav članic je EU nedvomno postala še bolj raznolika. Vsaka od novih držav članic ima svoje posebno geografsko, zgodovinsko, kulturno, družbeno, politično in gospodarsko ozadje. Prinaša svojo specifično industrijsko strukturo, pa tudi svojo specifično davčno zakonodajo.

3. Vpliv obdavčenja na spremembe v industriji

a) Obdavčitev dela in vloženega kapitala

3.1 Za celotno EU velja, da skupni prihodek od davkov in socialnih prispevkov znaša v povprečju približno 39 % BDP EU.

⁽⁹⁾ Glej Mnenje EESO o razvoju vrednostne in dobavne verige v evropskem in svetovnem okviru (CCMI/037 – UL C 168, 20.7.2007, str. 1).

Ta odstotek sestavljajo prihodki iz naslednjih davkov in prispevkov⁽¹⁰⁾:

Davek na dobiček pravnih oseb	10 %
Davek na dohodek fizičnih oseb	25 %
Prispevki za socialno varnost	26 %
Posredni davki	30 %
Drugi davki	9 %
VSOTA prihodkov od davkov in socialnih prispevkov	100 %

3.2 Med posredne davke sodijo v glavnem davki na potrošnjo, zlasti davek na dodano vrednost (DDV), ki je usklajen na ravni EU, pa tudi različni davki in dajatve za določene dobrine in storitve, kot so trošarine, ki so v EU delno usklajene. Ker imajo posredni davki zgolj stransko vlogo pri izbiri lokacije za sedež podjetij, se to mnenje osredotoča v glavnem na obdavčitev dela (točka 3.2.1) in obdavčitev vloženega kapitala podjetij (točka 3.2.2).

3.2.1 **Davek na dohodek zaposlenih in vsi prispevki za socialno varnost** prinesejo približno polovico vseh prihodkov od davkov in drugih dajatev. Ker se neposredno nanašajo na delo, seveda povečajo strošek zaposlene delovne sile. Ker so stroški delovne sile za industrijo bistven finančni dejavnik, lahko ugotovimo, da imajo davki in dajatve na plače zaposlenih – vključno s prispevki za socialno varnost – lahko neposreden ali posreden učinek na konkurenčnost podjetij v EU. Učinek je neposreden, ko javne oblasti od podjetij pobirajo davke in socialne prispevke delodajalcev. Ko se davki in socialni prispevki odtrgajo zaposlenim, se s tem najprej zmanjša neto dohodek zaposlenih. Nato pa lahko posredno vplivajo na pogajanja o bruto plačah ali celo povzročijo selitev na druga območja in odvrnejo od razvoja drugih dejavnosti, razen proizvodnje z nizkimi stroški plač.

3.2.1.1 Vse višji stroški delovne sile podjetja seveda spodbujajo k večanju produktivnosti dela z večanjem kapitalne intenzivnosti. Te težnja je posebej opazna v državah članicah, v katerih so stroški delovne sile najvišji. Obratno je relativni strošek delovne sile ena od (več) spremenljivk, ki podjetja spodbujajo k temu, da svoje delovno intenzivne naložbe raje izvedejo v državah članicah, v katerih so stroški delovne sile najnižji. Ker so davki in prispevki za socialno varnost običajno višji v državah članicah, v katerih so plače zaposlenih (vključno s socialnimi prispevki delodajalcev in davki) višje od evropskega povprečja, se stroški delovne sile zaradi davčne obremenitve dela še bolj razlikujejo in odpiranje novih delovnih mest se zato spodbudi v državah članicah s konkurenčnejšo strukturo stroškov.

⁽¹⁰⁾ Vir: OECD „Revenue Statistics 1965-2004: 2006 Edition“. Podatki se nanašajo na EU-15.

3.2.1.2 Z vidika potrošnika na končno ceno industrijskih izdelkov očitno vplivajo vsi elementi stroškov, tudi davki. Pri prodaji izdelka potrošniku se zaračunajo posredni davki, ki so nevtralni. DDV se v državi članici potrošnika obračuna po isti stopnji ne glede na to, ali je bil izdelek narejen v podjetju v isti državi, v drugi državi članici ali zunaj EU. Davki, ki se jih v EU obračuna v različnih stopnjah proizvodnje, zlasti davki in dajatve, ki veljajo za stroške dela, pa so izključno nacionalni odtegljaji, ki veljajo za izdelke na kraju proizvodnje. Potrošnik lahko torej izbira med izdelki z višjo ali nižjo obdavčitvijo, pač glede na državo članico, v kateri so bili izdelani. In še to: tudi če bi bili davki in socialni prispevki na delo v EU usklajeni, bi potrošnik še vedno lahko izbral med izdelki, narejenimi v EU in obremenjenimi z manjšimi ali večjimi davki ter socialnimi prispevki, in izdelki iz tretjih držav, za katere bi veljala drugačna – včasih precej nižja – obdavčitev. Zato ni pomembno samo usklajevati strukture davkov in socialnih prispevkov na delo znotraj EU, ampak je treba v analizo vključiti tudi vidike, povezane s trgovino med EU in ostalim svetom.

3.2.1.3 Odbor Komisiji predlaga, da poveča prizadevanja za spremljanje davčnih praks v nekaterih „davčnih oazah“, ki se trudijo pritegniti sredstva, obdavčljiva po davčnih sistemih držav članic.

3.2.2 **Obdavčitev vloženega kapitala** se najprej obravnava na ravni podjetja, šele nato na ravni vlagateljev, ki so v glavnem delničarji.

3.2.2.1 Davek od dobička pravnih oseb se obračunava po nominalnih stopnjah ⁽¹¹⁾, ki se od države do države občutno razlikujejo (glej razpredelnico v Prilogi 2). Davčne stopnje v Belgiji, Nemčiji, Španiji in Malti so med 34 % in 38 %, na Cipru, Irskem, v Litvi in Latviji pa med 10 % in 15 %.

Na splošno imajo nove države članice veliko nižjo obremenitev kot stare: v EU-15 je povprečna stopnja 29,5 %, v EU-10 pa 20,3 % ⁽¹²⁾.

3.2.2.2 Nominalne davčne stopnje pa nikakor ne dajejo popolne slike davčnega bremena. Pri dejanski obdavčitvi je treba

⁽¹¹⁾ Predpisana davčna stopnja (*statutory tax rate*) je zakonsko določena stopnja.

Dejanska davčna stopnja (effective tax rate) je obdavčitev, ki jo posameznik ali podjetje plača, ko se upošteva vse uradne davčne olajšave, oprostitve in plačila, deljena s celotnim dohodkom ali obdavčljivim dohodkom posameznika ali podjetja.

Implicitna davčna stopnja (implicit tax rate) se določa za vsako ekonomsko funkcijo. Izračuna se kot razmerje celotnih davčnih prihodkov v kategoriji (potrošnja, delo in kapital) in približka potencialne davčne osnove, določene z računi za proizvodnjo in dohodek iz nacionalnih računov.

Celotna implicitna davčna stopnja za kapital se izračuna kot razmerje med prihodki od vseh davkov na kapital in vsega (načeloma) potencialno obdavčljivega kapitala in dobička pravnih oseb v gospodarstvu. Njen cilj je predstaviti povprečno davčno breme dobička od kapitala.

(Vir definicij: Evropska komisija, GD TAXUD – glej *Structures of the taxation systems in the EU, 1995–2004*, European Commission).

V prilogah 2 in 3 sta primerjalni tabeli nominalne in implicitne davčne stopnje za kapital v EU. Zaradi različnih metod izračunavanja za dejansko davčno stopnjo ni mogoče izdelati podobne tabele.

⁽¹²⁾ Vir: Evropska komisija, *Structures of the taxation systems in the European Union: 1995–2004*, str. 83 (dok. TAXUD E4/2006/DOC/3201). Podatki za Bolgarijo in Romunijo zaenkrat še niso dostopni (op. p.: dokument ni na voljo v slovenščini).

namreč upoštevati tudi način določanja obdavčljivega dohodka in različne tehnične postopke pri določanju davčnega deleža. Zato je koristno upoštevati tudi implicitno davčno stopnjo za kapital, ki davek od podjetij primerja z njihovim operativnim bruto presežkom ⁽¹³⁾ (glej razpredelnico v Prilogi 3).

3.2.2.3 Razkorak med obema meriloma je presenetljiv:

— Nekatero države članice imajo zelo visoke nominalne davčne stopnje, vendar se zdi, da je dejanska obdavčitev njihovih podjetij razmeroma nizka.

— Druge države članice imajo „privlačno“ (zelo nizko) davčno stopnjo, kljub temu pa dobiček pravnih oseb razmeroma močno obdavčijo.

— Jasno je, da nekatere države članice visoko davčno stopnjo uporabijo za ozko davčno osnovo, druge pa nižjo davčno stopnjo uporabijo za širšo davčno osnovo. Dejanska davčna obremenitev je očitno rezultat teh dveh spremenljivk, zato analize ni mogoče omejiti zgolj na nominalne davčne stopnje. To tezo potrjujejo na primer podatki za Irsko in Nemčijo ⁽¹⁴⁾.

3.2.2.4 Ti statistični podatki že sami po sebi ilustrirajo zapletenost davčne problematike ⁽¹⁵⁾. Ne bomo delali prezgodnjih zaključkov, ampak bomo raje zgolj opozorili na razlike med državami članicami, ki lahko v konkretnih razmerah pomenijo, da se bo neko podjetje, ki se na evropskem tržišču ukvarja z industrijsko dejavnostjo, znašlo v položaju, ko se bo obdavčitev – vključno s prispevki za socialno varnost – od ene države članice do druge bistveno razlikovala.

b) Veriga dodane vrednosti podjetja

3.3 Mala in srednje velika podjetja (MSP) so vse bolj izpostavljena globalizaciji trgov – bodisi v njej sodelujejo, ali pa jo pasivno prenašajo – zlasti podjetja na obmejnih in obrobnihih regijah EU. Ta MSP, ki so pogosto tudi podjetja v lasti posameznika ali družine, ne morejo v enaki meri izkoristiti davčne konkurence kot velika multinacionalna podjetja. Nimajo namreč ne organizacije, ne vodstva, ne sredstev, ne znanja, da bi lahko

⁽¹³⁾ Za natančnejšo metodološko analizo in podrobno navedbo podatkov glej prej navedeno, strani 84–87.

⁽¹⁴⁾ Pri Nemčiji in Irski omenjeni paradoks potrjuje še en kazalnik. Davek na kapital predstavlja 15 % celotnega obdavčenja v Nemčiji, na Irskem pa 28 % (Vir: *Structures of the taxation systems in the EU, 1995–2004*, European Commission, razpredelnica 3_T).

⁽¹⁵⁾ V tem mnenju ni mogoče analizirati podatkov za vsako državo članico in za vsako državo članico najti natančnih pojasnil. Ravno tako ni mogoče primerjati statističnih kazalnikov z drugimi bazami podatkov.

takšno konkurenco čimbolj izkoristila. Upoštevanje različnih nacionalnih pravil za davčne napovedi, različne nacionalne davčne osnove, stopnje, oprostitve, amortizacijska pravila itd., vse to so za MSP dodatni stroški, ki ovirajo njihov dostop na zunanje trge. Kljub temu pa so ta internacionalizirana MSP (ali ki želijo postati internacionalizirana) eden glavnih adutov za rast v smislu ustvarjanja bogastva, dodane vrednosti, inovacij in seveda delovnih mest v skladu z lizbonskim procesom. Za pomoč tem podjetjem pri teh korakih bi morali zagotoviti podpirne ukrepe. Zato bi morali vodstveni delavci v teh podjetjih dobiti ustrezno izobrazbo, ki bi koristila pri teh spremembah; podobno velja tudi za zaposlene v javni upravi.

3.4 Številna podjetja, ki močno vplivajo na trgovino znotraj Skupnosti – in toliko bolj tista podjetja, ki sodelujejo v mednarodni trgovini zunaj EU – običajno sledijo drugačnemu gospodarskemu modelu:

- ta podjetja so navadno organizirana kot kapitalske družbe in njihovi delničarji ne živijo nujno v regiji ali državi članici, v kateri je sedež podjetja;
- običajno imajo obliko matične družbe s podružnicami, ki tvorijo bolj ali manj povezano skupino družb;
- različne enote skupine delujejo v več državah članicah ter
- vsaka od različnih enot skupine prevzame določeno konkretno funkcijo, vse sodelujejo v ustvarjanju vrednosti in veriga dodane vrednosti je med različnimi družbami jasno razčlenjena, saj vsaka prevzame eno od funkcij v okviru skupne strategije.

3.5 Sodobne industrijske skupine izvajajo vrsto med seboj povezanih gospodarskih funkcij (upravljanje vrednostne in oskrbovalne verige, organizacija različnih faz proizvodnje, optimizacija neopredmetenih sredstev, kot so strokovno znanje, patenti, blagovne znamke itd.), da bi se lahko njihovi proizvodi tržili v skladu s strategijo, katere podlaga je sistematična analiza trgov. Lociranje teh različnih gospodarskih funkcij sledi skupni strategiji, v kateri je ena od spremenljivk tudi obdavčenje.

3.6 V takšni skupinski strukturi je treba analizirati ne samo vsako pravno osebo, ampak tudi skupino kot celoto. Skupina vsaki od svojih enot določi gospodarske funkcije v skladu s tržnimi gospodarskimi informacijami, tako da čimbolj izkoristi globalno učinkovitost in donosnost celotne skupine. Države članice imajo pravico, da izboljšajo svoj davčni sistem in s tem spodbudijo gospodarsko dejavnost. In tudi podjetja imajo pravico, da davke, ki so jim naloženi, obravnavajo enako kot druge stroške.

3.7 Vsaka pravna oseba je zavezana davčni zakonodaji, ki se uporablja v kraju, kjer ima sedež, in podatki o davčnem sistemu so vključeni v strategijo upravljanja celotne skupine, skupaj z drugimi dejavniki, ki vplivajo na odločanje.

3.8 Razmere glede industrijskih skupin, ki delujejo na trgih EU, so torej zelo zapletene. Namesto da razpravljamo o lokaciji ali selitvi in preselitvi ene skupine, bi bilo glede na razmere bolje, če bi se lotili funkcionalne analize industrijske strukture in določili dejavnike izbire lokacije, ki učinkujejo na različne gospodarske funkcije na ravni države članice, EU in celo širše. Nekatere gospodarske funkcije so mobilnejše od drugih in za nekatere mobilne funkcije je obdavčitev pomembnejši dejavnik pri izbiri kraja kot za druge. Obdavčitev je očitno eden od dejavnikov odločanja, vendar pa bi bilo narobe, če bi obdavčitev kot dejavniku izbire kraja pripisovali prevelik pomen.

4. Okvir za konkurenco med državami članicami glede davka od dobička pravnih oseb

4.1 Davčno konkurenco znotraj EU trenutno urejajo trije sklopi ukrepov:

- kodeks ravnanja in sistem obveščanja o spremembah davčne zakonodaje, uvedena leta 1997, sta vzpostavila aktiven dialog na ravni finančnih ministrov, da bi zajamčili, da zakonodajni ukrepi ne spodbujajo škodljive davčne konkurence (točke 4.2 do 4.4);
- evropska zakonodaja o konkurenci, zlasti o državni pomoči, želi zagotoviti, da uvedba določenih davčnih režimov ali uporaba davčne zakonodaje v konkretnih primerih ne pomeni, da nekatera podjetja dejansko dobijo državno pomoč, ki je v nasprotju z dobrim delovanjem skupnega trga (točke 4.5 do 4.7);
- večina držav članic je sprejela zakonodajne ukrepe, da bi se izognili nastajanju umetnih struktur, ki pomenijo zlorabo in katerih cilj je podjetjem omogočiti, da dobijo ugodnejši davčni status (točka 4.8).

4.2 **Kodeks ravnanja**, ki pravno ni zavezujoč, države članice obvezuje k spoštovanju načel zdrave davčne konkurence. Po tem procesu je bila opredeljena vrsta davčnih ukrepov – zakonodajnih, ureditvenih in upravnih – ki imajo, ali lahko imajo, očiten vpliv na izbiro kraja za opravljanje gospodarskih dejavnosti podjetij v EU. Vpletene države članice so na to pristale in se konkretno zavzele za spremembo teh režimov, tako da bodo najpozneje leta 2010 odstranjeni elementi *škodljive* davčne konkurence, z nekaj izjemami ⁽¹⁶⁾.

4.3 Odbor pozdravlja rezultate tega kodeksa ravnanja, saj z odpravljanjem *škodljive* davčne prakse ⁽¹⁷⁾ države članice krepijo *zdravo* davčno konkurenco v EU in prispevajo k uresničevanju notranjega trga.

Odbor spodbuja Komisijo, naj nadaljuje to pobudo in razširi obseg kodeksa ravnanja ter oceni nekatere posebne davčne ukrepe, ki so bili uvedeni v zadnjih nekaj letih.

⁽¹⁶⁾ Za nekatere ukrepe je bil dogovorjen poznejši rok, celo do leta 2016.

⁽¹⁷⁾ Glej definicijo v opombi št. 2.

4.4 Vzporedno je bil vzpostavljen **sistem obveščanja** med državami članicami in Komisijo, katerega namen je preverjanje skladnosti sprememb davčne zakonodaje s politiko EU. Države članice so obljubile, da ne bodo uvedle novih davčnih ukrepov, ki bi lahko škodovali interesom EU.

4.5 Že Rimska pogodba **določa, da države članice podjetjem ne smejo dajati pomoči**, vključno z davčnimi ugodnostmi, ki izkrivljajo ali bi lahko izkrivljale konkurenco na skupnem trgu; odgovornost za nadzor in spremljanje tega je bila dodeljena Komisiji. Leta 1997 so finančni ministri na svetu za ekonomske in finančne zadeve ob pričetku dela, povezanega s kodeksom ravnanja, Komisiji izrecno podelili mandat, da še naprej ukrepa v zvezi z državno pomočjo in proti davčnim določbam držav članic, ki so v nasprotju z omenjenimi določbami Pogodbe.

4.6 V zadnjih desetih letih je Komisija postopno okrepila svoje delovanje na tem področju. Ni le sprožila procesa pojasnjevanja – v posvetovanju z državami članicami – in na koncu jasno opredelila meril, ki vodijo njeno delovanje na številnih področjih, ampak je tudi konkretno ukrepala proti določenim davčnim režimom, ki so jih sprejele nekatere države članice.

4.7 V nasprotju s kodeksom ravnanja, ki je politično neobvezujoč, je zakonodaja o državni pomoči pravno obvezujoča. Komisija ima na tem področju obsežna pooblastila in lahko prepreči začetek veljavnosti neskladnega ukrepa pomoči, doseže, da se ga spremeni, vpleteno državo članico lahko celo prisili, da zahteva vrnitev dodeljene pomoči, ki ni v skladu s skupnim trgov, če o njeni dodelitvi ni bila obveščena vnaprej. Podjetja, ki so imela korist od davčnih ugodnosti, morajo v takem primeru pomoč vrniti.

4.8 Večina držav članic ima **davčne predpise, katerih cilj je boj proti izogibanju plačevanja davkov in selitvi dejavnosti** na območja z ugodnejšimi davčnimi režimi. Dejansko želijo vse države članice pritegniti gospodarske dejavnosti na svoje ozemlje, ustvariti z njimi povezane davčne prihodke in preprečiti selitev obdavčljivih dejavnosti v tujino.

4.8.1 Čeprav se sprejeti davčni ukrepi od države do države članice razlikujejo, se včasih postavlja vprašanje, ali so takšne določbe združljive z notranjim trgov in prostim pretokom v EU, saj naj bi bilo davčno pravo v vseh državah članicah v skladu s pravom Skupnosti. Sodišče Evropskih skupnosti je imelo priložnost podati svoje stališče v tej zadevi: v bistvu so predpisi, katerih cilj je boj proti izogibanju plačevanja davkov in selitvi prihodkov na območja z ugodnejšimi davčnimi režimi, načeloma nezdržljivi z načelom prostega pretoka znotraj EU; takšni predpisi so lahko upravičeni zgolj v primerih, če se omejujejo na boj proti vzpostavljanju umetnih struktur in zlorab ob upoštevanju načela sorazmernosti.

4.9 Odbor ocenjuje, da bi boj proti davčnim prevaram moral biti prednostna naloga, in opozarja na sklepe nedavnega mnenja, ki ga je pripravil na to temo ⁽¹⁸⁾.

4.10 Rimska pogodba v členu 93 določa, da Svet soglasno sprejme „določbe za uskladitev zakonodaje glede prometnih davkov [...] v obsegu, v kakršnem je takšna uskladitev potrebna za vzpostavitev in delovanje notranjega trga“.

4.11 Evropska komisija je sprožila več zanimivih pobud, da bi dopolnili notranji trg z ukrepi s področja obdavčenja podjetij. Tako je 3. maja 2007 potrdila, da bo nadaljevala prizadevanja za uvedbo skupne konsolidirane davčne osnove za pravne osebe (CCCTB). Komisar, pristojen za obdavčenje, namerava v prvi polovici leta 2008 predstaviti predlog direktive o uvedbi CCCTB do leta 2010. Odbor se strinja s Komisijo, da bi lahko CCCTB močno pripomogla k uspehu notranjega trga, čeprav pomeni večjo preglednost in torej dejavnejšo davčno konkurenco. Odbor poziva Komisijo, naj kljub zapletenosti vprašanj vztraja pri svojih prizadevanjih. V tej fazi se kljub temu zdi prezgodaj podrobneje komentirati ta projekt, saj Komisija še ni predstavila podrobnega modela opredelitve skupne konsolidirane davčne osnove in uvedbe konsolidiranega davčnega sistema na ravni 27 držav članic EU. Kljub temu želi Odbor predstaviti nekaj razmišljanj in vprašanj za nadaljnje faze projekta CCCTB v zvezi z obdavčenjem podjetij.

5. Razmišljanja in vprašanja Odbora v zvezi s skupno konsolidirano davčno osnovo za pravne osebe (CCCTB)

5.1 Ker bo CCCTB najverjetneje neobvezna za države članice (najbrž na podlagi okrepljenega sodelovanja), Odbor upa, da jo bo sprejelo čim več držav članic, tudi če bo treba predvideti prehodne ukrepe.

5.2 Če bo CCCTB neobvezna za podjetja, bo zaradi te možnosti izbire vsaka uprava sodelujoče države članice morala izvajati dva sistema prijave in plačevanja davkov. Si je to mogoče zamisliti v času, ko se večina držav članic trudi izboljšati učinkovitost svojih javnih služb?

5.3 Če bodo CCCTB sprejele multinacionalke, ali ne bo to pomenilo nevarnosti neenake obravnave (uradne zahteve, računovodski in davčni sistem) podjetij iste države članice, ki dovoljuje uporabo CCCTB?

⁽¹⁸⁾ Mnenje o sporočilu Komisije o potrebi po razvoju usklajene strategije za izboljšanje boja proti davčnim goljufijam (ECO/187 – UL C 161, 13.7.2008, str. 8).

5.4 Ali – glede na zgornji dve točki – ne bi moral biti naš cilj, da se postopno uveljavi en sam sistem za vse davkoplachevalce v isti državi članici?

5.5 Če naj bi CCCTB prinesla večjo preglednost, ali je treba skupno osnovo za prijavo zaupati transnacionalnemu organu?

5.6 S sistemom CCCTB se bodo davčne razlike, skrite v izračunu davčne osnove, prenesle na davčne stopnje držav članic, ki so se odločile za CCCTB. Ali izvajanje skupne davčne osnove ne bo prineslo večje razpršitve davčnih stopenj (vsaj nominalnih davkov)? Davčna konkurenca se lahko zaradi objave davčnih stopenj poveča. Ena od raziskav Komisije (2001) je razkrila, da

je bila razpršitev nominalnih davčnih stopenj glavni krivec za gospodarsko izkrivljanje, ki ga je povzročila davčna konkurenca!

5.7 Če se bodo med državami članicami, ki so se odločile za CCCTB, razlike v davčnih stopnjah ohranile (v nasprotju z nedavno težnjo k zbliževanju) ali se celo povečale, ali ne bi za te države članice predvideli uvedbe najnižje davčne stopnje? Ta stopnja bi lahko bila na primer tik pod stopnjo, ki so jo uvedle nove države članice. Za te države se ne bi nič spremenilo glede uvoza tujega kapitala. Druge države članice pa bi lahko sprejele višjo davčno stopnjo, ne da bi se jim bilo treba bati, da bi druge države s preveč agresivno davčno politiko ogrozile njihov gospodarski kapital.

V Bruslju, 13. decembra 2007

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vplivu evropskih okoljskih predpisov na spremembe v industriji

(2008/C 120/15)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 16. februarja 2007 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje o naslednji temi:

Vpliv evropskih okoljskih predpisov na spremembe v industriji.

Posvetovalna komisija za spremembe v industriji, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 13. novembra 2007. Poročevalec je bil g. PEZZINI, soporočevalec g. NOWICKI.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 440. plenarnem zasedanju 12. decembra 2007 s 137 glasovi za, 1 glasom proti in 1 vzdržanim glasom.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Okoljska politika je danes eden glavnih družbenih izzivov za oblasti in za nosilce odločanja v gospodarstvu. Počasnost soočanja z okoljskimi problemi na mednarodni ravni ne more več biti izgovor za odlaganje zakonodajnih in vedenjskih sprememb, potrebnih za doseg temeljnega cilja EU: uresničitev trajnostnega razvoja.

1.2 Evropska industrija ima precejšnje možnosti, da postane trajnostno gospodarstvo, vendar bo njen uspeh vedno bolj odvisen od inovativnih sposobnosti na področju sprememb v industriji kot posledic odprtja trgov, globalizacijskega procesa ter tehnoloških in kognitivnih sprememb, ki jih pospešuje vse večja dovzetnost za načela varstva okolja in naravnih virov.

1.3 Odbor meni, da se morajo vsi gospodarski in socialni akterji – tako javni kot zasebni ter nosilci političnega odločanja in oblasti – v polni meri zavedati dejstva, da smo pred novo industrijsko revolucijo, ki v središče razvoja postavlja kakovost življenja in okolja in terja nov, celostni pristop načrtovanja, proizvodnje, porabe, ohranjanja in upravljanja naravnih virov.

1.4 Odbor meni, da je nujno preiti z defenzivnega in reaktivnega na odločen in proaktiven pristop, ki bo pripravil prihodnost tako, da bo na ravni EU in držav članic vzpostavil jasen in stabilen okvir za pozitivne ukrepe na trajnostni osnovi, da bi pospešili:

— razvoj in uporabo čistih tehnologij v postopkih in izdelkih;