

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru – Dvojno obdavčevanje na enotnem trgu

(COM(2011) 712 final)

(2012/C 181/08)

Poročevalec: **Vincent FARRUGIA**

Evropska komisija je 11. novembra 2011 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru – Dvojno obdavčevanje na enotnem trgu

COM(2011) 712 final.

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 7. marca 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 479. plenarnem zasedanju 28. in 29. marca 2012 (seja z dne 28. marca) s 135 glasovi za, 1 glasom proti in 10 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Dvojno obdavčevanje je velika ovira za čezmejne dejavnosti in moti učinkovito delovanje enotnega trga, saj ima negativne gospodarske posledice za naložbe in zaposlovanje. Poleg tega odvrta od naložb in ogroža konkurenčnost, kar negativno vpliva na gospodarsko rast in doseganje ciljev strategije Evropa 2020.

1.2 EESO je na pomen odprave dvojnega obdavčevanja opozoril v več mnenjih. Podprl je predloge, namenjene pospešenemu sprejetju ukrepov za preprečevanje dvojnega obdavčevanja in večji poenostavitvi upravnih postopkov pri čezmejnih primerih ter spodbujanju notranjega trga, na katerem prevladuje poštena konkurenca.

1.3 Glede na to EESO podpira pobude za odpravo dvojnega obdavčevanja, ki so navedene v sporočilu Komisije ⁽¹⁾, s spodbujanjem učinkovitega povezovanja različnih davčnih sistemov.

1.4 EESO tudi meni, da je treba dvojno obdavčevanje odpraviti na način, ki je sorazmeren z zastavljenimi cilji in spoštuje fiskalno suverenost posameznih držav članic.

1.5 EESO poleg tega meni, da imajo vprašanja, ki izhajajo iz dvojnega obdavčevanja, nesorazmerno večji vpliv na

posameznike ter mala in srednje velika podjetja, ki običajno nimajo sredstev za reševanje takšnih težav. Zato EESO kljub odobravanju sporočila poudarja, da morajo biti predlogi, namenjeni preprečevanju dvojnega obdavčevanja, usklajeni z ukrepi v zvezi z dvojnimi obdavčevanjem za državljane ter hkrati vsebovati rešitve za posameznike in MSP.

1.6 EESO se strinja, da bi morala ustanovitev foruma o dvojnem obdavčevanju temeljiti na istih načelih, kot veljajo za Skupni forum EU za transferne cene. Vendar predlaga, da se forum šteje kot prvi korak k ustanovitvi opazovalnice Komisije, ki jo je EESO že priporočil kot sredstvo za odpravo čezmejnih ovir za državljane ⁽²⁾. V ta namen bi lahko naloge opazovalnice dodatno razširili, da bi vključevale ugotavljanje učinkovitosti tekočih prizadevanj za odpravo dvojnega obdavčevanja za državljane, MSP ter velika podjetja.

1.7 EESO priporoča, da forum EU o dvojnem obdavčevanju vključuje tudi predstavnike organizirane civilne družbe.

1.8 EESO podpira tudi oblikovanje kodeksa ravnanja, ki bi omogočil enotno razumevanje in uporabo davčnih konceptov v različnih državah članicah, da bi se izognili dvojnemu obdavčevanju in zmanjšali število primerov, kjer konvencije o izogibanju dvojnega obdavčevanja niso učinkovite. S tem bi posledično odvrta tudi od zatekanja k arbitraži.

⁽¹⁾ COM(2011) 712 final

⁽²⁾ Glej mnenje EESO *Odstranjanje čezmejnih davčnih ovir za državljane EU*, UL C 318, 29.10.2011, str. 95.

1.9 EESO se sicer zavzema, da se preuči izvedljivost mehanizma učinkovitega reševanja sporov, vendar poudarja, kako pomembno je zagotoviti, da so prizadevanja usmerjena na omejevanje potrebe po arbitraži.

1.10 EESO se zavzema za preučitev dejanskega obsega pojava dvojnega neobdavčevanja ter njegovih ekonomskih in socialnih posledic, kot tudi posledic, ki bi jih lahko povzročili ukrepi, katerih cilj je njegova odprava.

1.11 EESO nazadnje poudarja, da bi bilo treba vse predloge ovrednotiti na podlagi temeljitih socialnih in ekonomskih ocen ter da bi bilo treba v teh ocenah predstaviti učinke na vsako državo članico.

2. Vsebina in ozadje predloga

2.1 Dvojno obdavčevanje povzroča pravno negotovost, ki ovira gospodarsko dejavnost državljanov in podjetij. Posledica so višje splošne davčne obremenitve, mrtve izgube na področju socialnega varstva in po nepotrebnem visoke upravne obremenitve, kar negativno vpliva na naložbe in delovanje enotnega trga, to pa posledično škodi konkurenčnosti in zaposlovanju. V posvetovanju, ki ga je opravila Komisija, se je pokazalo, kako velik je problem dvojnega obdavčevanja, saj pri pravnih osebah več kot 20 % prijavljenih primerov presega 1 milijon EUR, pri fizičnih osebah pa več kot 35 % takih primerov presega 100 000 EUR.

2.2 V sporočilu ⁽³⁾ Komisije je poudarjeno, kako pomembno se je spopasti z dvojnimi obdavčevanjem ⁽⁴⁾ in na ta način zagotoviti učinkovitost enotnega trga ter uresničitev ciljev iz strategije Evropa 2020.

2.3 Komisija v sporočilu poziva k večjemu usklajevanju na področju obdavčevanja, saj je to način za zagotovitev bolj trdnega okvira ekonomske politike v območju eura. Ta vidik je izpostavljen v Aktu za enotni trg ⁽⁵⁾, v katerem je poudarjen pomen odprave čezmejnih ovir za državljane EU in upravnih bremen v zvezi z obdavčevanjem za podjetja. Slednji izziv Komisija trenutno obravnava v predlogu o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb (CCCTB) ⁽⁶⁾. V sporočilu je izpostavljena tudi potreba po učinkoviti mreži konvencij o izogibanju dvojnega obdavčevanja med državami članicami, pa tudi pomen obravnavanja vprašanj, povezanih z dvojnimi obdavčevanjem dediščine.

⁽³⁾ COM(2011) 712 final

⁽⁴⁾ Dvojno obdavčevanje je opredeljeno kot položaj, v katerem dve (ali več) davčni pristojnosti podobno obdavčita isti obdavčljivi dohodek ali premoženje.

⁽⁵⁾ COM(2011) 206 final

⁽⁶⁾ COM(2011) 121 final

2.4 Komisija se v sporočilu osredotoča na odpravo ovir na področju dvojnega obdavčevanja, pri čemer opozarja, da je to vprašanje v času gospodarske krize še pomembnejše. Odprava dvojnega obdavčevanja in usmerjanje na dvojno neobdavčevanje sta lahko z dinamičnega vidika vir davčnih prihodkov za vlade.

2.5 Komisija v sporočilu priznava, da več držav članic že obravnava vprašanje dvojnega obdavčevanja z izvajanjem enostranskih, dvostranskih in večstranskih sporazumov, čeprav Pogodba EU držav članic ne obvezuje k odpravi dvojnega obdavčevanja.

2.6 Sporočilo navaja več področij, ki jih je Komisija že preučila v okviru obravnavanja dvojnega obdavčevanja, vključno z direktivo o matičnih in odvisnih družbah, direktivo o obrestih in licenčinah, Konvencijo o arbitraži, Skupnim forumom EU za transferne cene (JTPF), priporočili glede postopkov oprostitev davčnega odtegljaja in predlogom o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb (CCCTB).

2.7 V sporočilu je še navedeno, da kljub znatnim prizadevanjem na tem področju za zdaj še ni bilo zadostnih rezultatov. Zato sporočilo vključuje naslednje možne rešitve, čeprav nobena od njih ni podrobneje razdelana:

- okrepitev obstoječih instrumentov, zlasti kar zadeva direktivo o obrestih in licenčinah. Komisija je hkrati s sporočilom COM(2011) 712 predložila predlog za prenovitev direktive o obrestih in licenčinah, v katerem predlaga obravnavanje davčnega odtegljaja za zmanjšanje dvojnega obdavčevanja takšnih plačil. EESO je pred kratkim sprejel mnenje o prenovitvi te direktive ⁽⁷⁾;
- razširitev obsega in področja uporabe konvencij o izogibanju dvojnega obdavčevanja, kar zadeva reševanje tristranskih zadev in načine obravnave subjektov in davkov, ki jih konvencije o izogibanju dvojnega obdavčevanja znotraj EU ne pokrivajo, skupaj s predlogom za okrepljen dialog med državami članicami v primeru sporov;
- načrtovani ukrepi za doseganje doslednejše razlage in uporabe določb konvencij o izogibanju dvojnega obdavčevanja med državami članicami EU. To se nanaša na morebitno ustanovitev foruma EU o dvojnem obdavčevanju, ki bi pripravil kodeks ravnanja o obdavčevanju za reševanje sporov med državami članicami o razlagi pojmov iz veljavnih konvencij o izogibanju dvojnega obdavčevanja;

⁽⁷⁾ Glej mnenje EESO (UL C 143, 22.05.2012, str. 46) o predlogu DIREKTIVE SVETA o skupnem sistemu obdavčevanja plačil obresti ter licenčin med povezanimi družbami iz različnih držav članic (prenovitev)COM(2011) 714 final.

— za rešitev problema neobstoja splošnega zavezujočega mehanizma za reševanje sporov Komisija predlaga rešitev iz najnovejše različice člena 25 Vzorčne davčne konvencije OECD (2008), ki določa postopek medsebojnega sporazuma z zavezujočim postopkom reševanja sporov za vse nerešene primere dvojnega obdavčevanja.

2.8 Sporočilo vsebuje tudi druge ukrepe, ki bi jih bilo treba sprejeti, zlasti:

- nadaljnji razvoj možnosti, predstavljenih v tem sporočilu, predvsem ustanovitev foruma o dvojnem obdavčevanju, priprava kodeksa ravnanja ter ocena izvedljivosti učinkovitega mehanizma za reševanje sporov;
- predstavitev morebitnih rešitev za odpravljanje čezmejnih ovir na področju davkov na dediščino v EU, ki jih je pred kratkim pripravila Komisija ⁽⁸⁾;
- nadaljnja uporaba nedavno prenovljenega Skupnega foruma EU za transferne cene za reševanje težav v zvezi z dvojnimi obdavčevanjem transference cen;
- predstavitev rešitev v tem letu za čezmejno dvojno obdavčevanje dividend, izplačanih portfeljskim vlagateljem;
- začetek postopka zbiranja dejstev za določitev obsega dvojnega neobdavčevanja.

3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO se zavzema za odpravo dvojnega obdavčevanja, ki se obravnava kot ovira za naložbe in s tem za ustvarjanje delovnih mest in gospodarske dejavnosti. EESO je na pomen odprave dvojnega obdavčevanja opozoril že v več mnenjih. Podprl je predloge, namenjene pospešenemu sprejetju ukrepov za preprečevanje dvojnega obdavčevanja in večji poenostavitvi upravnih postopkov pri čezmejnih primerih ⁽⁹⁾ ter določitvi skupnih načel za spodbujanje notranjega trga, na katerem prevladuje poštena konkurenca ⁽¹⁰⁾.

3.2 Podprl je tudi prizadevanja Komisije za odpravo ali vsaj zmanjšanje pravne in ekonomskega dvojnega ali večkratnega

obdavčevanja dobička, ki ga odvisne družbe razdelijo v državi, v kateri ima sedež matična družba ⁽¹¹⁾. To je dodatno utemeljeno s podporo Odbora predlogu za CCCTB kot sredstvu za usklajitev načel na področju davka od dohodkov pravnih oseb, čeprav je treba opozoriti, da so v predlogu direktive potrebne dodatne podrobne pojasnitve ⁽¹²⁾.

3.3 EESO poudarja, da je treba pri uporabi CCCTB zavzeti prihodkovno nevtralen pristop glede na vsako posamezno državo, in opozarja, da zaradi sprejetja direktive o CCCTB Evropa ne bi smela postati manj prožna in manj konkurenčna pri privabljanju neposrednih tujih naložb. Ta vprašanja je treba po potrebi podpreti z ocenami učinka.

3.4 EESO priporoča, da se ti cilji v prvi vrsti dosežejo z večjim usklajevanjem in učinkovitejšim povezovanjem med različnimi nacionalnimi davčnimi pristojnostmi, vključno z boljšo komunikacijo med davčnimi organi samimi ter med davčnimi organi in davkoplačevalci. Napredek na teh področjih naj bi bil sorazmeren z zadanimi cilji in ne posega v suverenost različnih nacionalnih davčnih pristojnosti. Ti vidiki so v skladu s sporočilom Komisije o usklajevanju sistemov neposrednih davkov držav članic na notranjem trgu ⁽¹³⁾.

3.5 EESO zato podpira poskuse okrepitve obstoječih instrumentov in nadaljnja prizadevanja za odpravo dvojnega obdavčevanja, kot je navedeno v sporočilu, da se zagotovi učinkovito povezovanje različnih davčnih sistemov in zjamči, da so gospodarski subjekti obdavčeni le enkrat in na način, ki ga pričakujejo.

3.6 EESO poleg tega poudarja, da je odprava dvojnega obdavčevanja vsekakor bistven pogoj za zagotovitev učinkovitosti enotnega trga, vendar bi morali biti vsi predlogi osredotočeni na učinkovito odpravo davčnih ovir in zagotavljanje učinkovitosti konvencij o izogibanju dvojnega obdavčevanja v okviru pravne podlage iz Pogodbe o delovanju EU. Dejansko bi bilo treba v prizadevanjih za odpravo dvojnega obdavčevanja spoštovati fiskalno suverenost posameznih držav članic.

4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO poudarja, da imajo vprašanja, ki izhajajo iz dvojnega obdavčevanja, velik vpliv na posameznike ter mala in srednje velika podjetja. Velika podjetja imajo običajno na voljo finančne in človeške vire za obravnavanje dvojnega obdavčevanja in morebitne z njim povezane arbitraže, medtem ko

⁽⁸⁾ Priporočilo Komisije z dne 15. decembra 2011 o oprostitvi dvojnega obdavčevanja dediščine (2011/856/EU).

⁽⁹⁾ Glej opombo 2.

⁽¹⁰⁾ Glej mnenje EESO o neposrednem obdavčevanju podjetij, UL C 241, 7.10.2002, str. 75 (op. prev. mnenje ni na voljo v slovenščini).

⁽¹¹⁾ Glej mnenje EESO o predlogu direktive Sveta o spremembi Direktive 90/435/EGS o skupnem sistemu obdavčitve matičnih družb in odvisnih družb iz različnih držav članic UL C 32, 5.2.2004, str. 118 (op. prev. mnenje ni na voljo v slovenščini).

⁽¹²⁾ Glej mnenje EESO o predlogu direktive Sveta o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb (CCCTB), UL C 24, 28.1.2012, str. 63.

⁽¹³⁾ COM(2006) 823 final

posamezniki ter mala in srednje velika podjetja teh virov nimajo, zlasti kar zadeva informacije in znanje o pravnih in upravnih postopkih⁽¹⁴⁾. Posebne težave v zvezi z dvojnimi obdavčevanjem državljanom povzročajo davek na dediščino. Sporočilo Komisije je osredotočeno na odpravo dvojnega obdavčevanja za podjetja, večinoma večja, vendar pa bi moralo obravnavati tudi specifična vprašanja, s katerimi se soočajo državljanji in MSP.

4.2 EESO priznava učinkovitost Skupnega foruma EU za transferne cene pri reševanju vprašanj dvojnega obdavčevanja transfernih cen in pričakuje, da bo forum EU o dvojnem obdavčevanju deloval na podoben način. Skupni forum EU za transferne cene, ki deluje v okviru smernic OECD glede transfernih cen in Komisiji na podlagi soglasja predlaga nezakonodajne rešitve praktičnih problemov, ki izhajajo iz praks transfernih cen v EU, se lahko pohvali z več dosežki, vključno s kodeksom ravnanja glede dokumentacije za transferne cene za povezana podjetja v EU, smernicami o vnaprejšnjih cenovnih sporazumih v EU in smernicami o storitvah znotraj skupine, ki prispevajo nizko dodano vrednost. Uspešnost tega foruma je deloma posledica dejstva, da so v njem obsežno zastopane tako države članice kot tudi podjetja.

4.3 EESO zato pričakuje, da bo tudi ustanovitev foruma EU o dvojnem obdavčevanju temeljila na istem načelu učinkovite zastopnosti vseh zadevnih zainteresiranih strani, vključno z organizirano civilno družbo.

4.4 EESO podpira ustanovitev foruma EU o dvojnem obdavčevanju, vendar ugotavlja, da sporočilo ne vsebuje veliko podrobnosti o njegovih nalogah. Odbor predlaga, da se forum šteje kot prvi korak k ustanovitvi opazovalnice in kot njen predhodnik. Preoblikovanje foruma v opazovalnico je v skladu s priporočili EESO o odpravi čezmejnih ovir, v okviru katerih je EESO predlagal tudi ustanovitev opazovalnice EU, katere namen bi bil neprestano pridobivanje podrobnih in praktičnih spoznanj o obstoječih davčnih ovirah, vključno z dvojnimi obdavčevanjem, in njihovem razvoju⁽¹⁵⁾.

4.5 Naloge te davčne opazovalnice, ki bi delovala pod okriljem Evropske komisije, bi lahko dodatno razširili, da bi vključevale ugotavljanje davčnih ovir za podjetja, in sicer tako MSP kot tudi velika podjetja, ter ugotavljanje stalne učinkovitosti prizadevanj za odpravo dvojnega obdavčevanja. V ta namen bi lahko imela opazovalnica pomembno vlogo pri razširitvi

obsega in področja uporabe konvencij o izogibanju dvojnega obdavčevanja ter pri reševanju tristranskih zadev in spodbujanju vlad k uvedbi sistema oprostitve dvojnega obdavčevanja, ne da bi pri tem izgubile davčno suverenost.

4.6 EESO podpira tudi pripravo kodeksa ravnanja, ki določa načela, o katerih se lahko vlade dogovorijo vnaprej. Kodeks ravnanja bo omogočil enotno razumevanje konceptov iz veljavnih konvencij o izogibanju dvojnega obdavčevanja v državah članicah, ki se pogosto napačno razlagajo in vodijo v spore.

4.7 Po mnenju EESO pa se lahko kodeks ravnanja v praksi šteje za učinkovitega le, če deluje na podlagi medsebojnega pritiska, tako da se države članice zavedajo posledic javne obsodbe.

4.8 EESO se zavzema tudi za preučitev izvedljivosti učinkovitega mehanizma za reševanje sporov, da bi opredelili najučinkovitejše načine za odpravo dvojnega obdavčevanja. Zaveda se, da je vzpostavitev postopkov vzajemne pomoči, pri katerih se države članice sestanejo, da bi razrešile vprašanja, zelo zamudna, in da je mogoče izboljšati konvencijo o arbitraži, za katero je prav tako značilna dolgotrajnost postopkov. To pa povzročajo pretirane stroške in negotovosti za podjetja.

4.9 EESO kljub temu poudarja, da bi bilo treba prizadevanja usmeriti na omejevanje potrebe po arbitraži in se torej osredotočiti na oblikovanje kodeksa ravnanja, kot je navedeno v sporočilu, pa tudi na pripravo jasnih in preglednih smernic, ki bi bile prvo in učinkovito sredstvo za reševanje sporov.

4.10 Forum EU o dvojnem obdavčevanju ima pri tem pomembno vlogo s spodbujanjem davčnih konvencij, ki določajo postopek medsebojnega sporazuma z zavezujočim postopkom reševanja sporov za vse nerešene primere dvojnega obdavčevanja.

4.11 EESO podpira predlog Komisije glede preučitve dejanskega obsega pojava dvojnega neobdavčevanja. EESO poleg tega priporoča, da se preučijo njegove gospodarske in družbene posledice, kot tudi posledice, ki bi jih lahko povzročili ukrepi, katerih cilj je njegova odprava.

4.12 EESO znova poudarja pomen temeljite ocene socialnih in ekonomskih učinkov, da bi ugotovili, v kolikšni meri bi lahko sprejete posameznih predlogov, navedenih v sporočilu,

⁽¹⁴⁾ V skladu z zbirnim poročilom Komisije EU o posvetovanju o konvencijah o izogibanju dvojnega obdavčevanja in notranjem trgu je 69 % posameznikov, ki so bili soočeni z dvojnimi obdavčevanjem, to poskušalo odpraviti, medtem ko je to veljalo za 85 % podjetij.

⁽¹⁵⁾ Glej opombo 2.

privedlo do negativnih ekonomskih in socialnih posledic ⁽¹⁶⁾. Ta ocena bi morala biti izčrpna in vključevati vse države članice, ki jih predlogi zadevajo.

4.13 Na koncu EESO z zanimanjem pričakuje dodatne predloge v zvezi z dvojnimi obdavčevanjem, ki jih bo preučila in predstavila Komisija, med drugim tudi:

— priporočila glede čezmejne obdavčitve dediščine, ki jih je pred kratkim objavila Komisija;

— predstavitev rešitev glede čezmejnega dvojnega obdavčevanja dividend, izplačanih portfeljskim vlagateljem;

— predložitev dodatnih informacij o ustanovitvi foruma, kodeksu ravnanja in izvedljivosti zavezujočega mehanizma za reševanje sporov;

— oceno obsega in posledic dvojnega neobdavčevanja.

V Bruslju, 28. marca 2012

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Glej opombo 12.