

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Sveta o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb (CCCTB)

(COM(2016) 683 final – 2016/0336 (CNS))

Predlog direktive Sveta o skupni osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb

(COM(2016) 685 final – 2016/0337 (CNS))

(2017/C 434/09)

Poročevalec: **Michael McLOUGHLIN**

Zaprosilo	Svet Evropske unije, 21.11.2016
Pravna podlaga	člen 115 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	7.9.2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	20.9.2017
Plenarno zasedanje št.	528
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	182/2/11

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO podpira cilje Komisije iz predlogov o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb (CCCTB).

1.2 EESO priporoča čim večja prizadevanja za uvedbo CCCTB na podlagi soglasja, pri čemer je treba upoštevati občutljivo naravo vprašanj, povezanih s subsidiarnostjo in suverenostjo držav članic.

1.3 EESO razume, zakaj se je Komisija odločila za dvostopenjski pristop, vendar poziva, naj se potem, ko bo sprejeta skupna osnova za davek, hitro uvede še druga faza, saj bo šele konsolidacija podjetjem prinesla večje koristi. V prvi fazi bodo vidne nekatere koristi z vidika boja proti agresivnemu davčnemu načrtovanju, toda naloga bo opravljena šele s konsolidacijo.

1.4 EESO ugotavlja, da je Komisija znova objavila predlog o CCCTB iz dveh namenov, namreč da bi podprla enotni trg in se borila proti agresivnemu davčnemu načrtovanju s tem, da se dohodek obračunava v kraju ustvarjanja vrednosti. EESO poziva države članice, naj si prizadevajo za dokončanje obeh faz, ki sta učinkovit ukrep za boj proti goljufijam in spodbujanje rasti.

1.5 Tako kot že leta 2011 EESO priporoča, naj se znova preveri porazdelitvena formula za CCCTB; Komisija in države članice bi morale razmisliti o tem, da iz formule izključijo intelektualno lastnino. Tudi faktor prodaje po namembnem kraju bo morebiti treba spremeniti, da se zagotovi pravično izvajanje. Odbor je zaskrbljen, da bodo manjše države članice izvoznice zaradi uporabe predlaganega faktorja prodaje izgubile velik del obdavčljivega dohodka v korist večjih držav članic, ki so velike potrošnice. Po mnenju EESO bi si bilo treba v predlogu prizadevati za pravično formulo in preprečitev sistematično neuravnoteženih učinkov.

1.6 Glede predlogov o amortizaciji Odbor poziva k previdnosti, saj je treba zagotoviti upoštevanje resničnih izkušenj podjetij. Časovni okviri za amortizacijo so za nekatere razrede sredstev, ki zaradi hitrega tehnološkega razvoja zelo naglo zastarajo, morebiti preveč strogi.

1.7 EESO podpira priznanje davčne obravnave lastniškega financiranja za naložbe podjetij, saj se predlaga enaka obravnava lastniškega in dolžniškega financiranja; kljub temu podjetij v finančni stiski ne bi smeli izpostaviti še večjemu davčnemu bremenu.

1.8 EESO meni, da bi bilo treba s predlogi vzpostaviti pravično ravnovesje med državami članicami, zato bi bilo treba za vsako državo članico posebej podrobno proučiti njihov vpliv na privlačnost za naložbe ter ohranjanje in ustvarjanje delovnih mest. EESO poudarja, da morajo države v ta namen zagotoviti ustrezne informacije.

1.9 EESO priporoča, naj predlogi o CCCTB zmanjšajo zapletenost, kjer je to mogoče, zlasti glede na cilj, da je treba zagotoviti varnost in enostavnost. To je še zlasti pomembno pri obravnavi neopredmetenih sredstev v bilancah stanja podjetij.

1.10 EESO poziva Komisijo, naj obravnava potrebo po prožnosti ter državam in podjetjem omogoči odzivanje na spreminjajoče se svetovne ali notranje gospodarske razmere, pri čemer je treba spoštovati postopke EU in vzajemno sodelovanje.

1.11 CCCTB bi imela večji učinek in zanjo bi lažje dosegli potrebno soglasje, če bi bilo upoštevanih več ključnih vprašanj, ki jih obravnava to mnenje.

2. Predlog Komisije

2.1 Ponovni predlog za skupno konsolidirano osnovo za davek od dohodkov pravnih oseb (CCCTB) vsebuje enoten sklop pravil za izračun obdavčljivih dobičkov podjetij v EU in tako močno prispeva k rasti, konkurenčnosti in pravičnosti na enotnem trgu. Če bi imeli CCCTB, bi morala čezmejna podjetja upoštevati en sam sistem EU za izračun svojega obdavčljivega dohodka, ne pa različne nacionalne predpise. Podjetja bi lahko vložila eno davčno napoved za vse dejavnosti v EU ter bi lahko izgube v eni državi članici izravnala z dobički v drugi. Transakcije znotraj skupine ne bi bile več obdavčene na ravni poslovnega subjekta, zato vprašanje transfernih cen na področju CCCTB ne bi bilo več aktualno. Konsolidirani obdavčljivi dobiček bi si razdelile države članice, v katerih posluje skupina, na podlagi porazdelitvene formule. Vsaka država članica bi nato obdavčila svoj delež dobička v skladu z nacionalno stopnjo za davek od dohodkov pravnih oseb.

2.2 V primerjavi s predlogom iz leta 2011 obravnavani predlog uvaja tudi nekatere nove določbe. Prvič, predlogi iz leta 2016 pozivajo k zavezujočim – in ne le nezavezujočim – pravilom za upravljanje konsolidiranih skupin z letnim prometom 750 milijonov EUR ali več; drugič, predlogi vsebujejo pravila, ki naj bi podjetja spodbudila k povečanju kapitala v primeru financiranja naložb, da bi se odpravila ugodna obravnava dolžniškega financiranja; in tretjič, uveden je velik odbitek za raziskave in razvoj. Predlog o skupni osnovi predvideva tudi začasno olajšavo za pokrivanje čezmejne izgube s poznejšo ponovno vključitvijo v obdobju do uvedbe konsolidirane osnove. Ko bo doseženo politično soglasje o predlogih o skupni osnovi, se bo začela druga faza predlogov; do takrat je v postopku obravnave v Svetu.

2.3 Sedanji predlog Komisije zajema dva ločena predloga direktiv Sveta: predlog o skupni osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb ali CCTB in predlog o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb ali CCCTB. Razdelitev dveh elementov v dva ločena predloga je glavna razlika med predlogi iz leta 2016 in leta 2011. Komisija predlaga postopni pristop, in sicer najprej sprejetje skupne osnove, ki ji bo sledila skupna konsolidirana osnova.

2.4 Komisija je znova objavila predlog o CCTB tudi zaradi boja proti agresivnemu davčnemu načrtovanju in v podporo enotnemu trgu. Pri tem priznava, da „ni verjetno, da bi bil sprejet brez postopnega pristopa“, vendar poudarja, da je konsolidacija sestavni del predlogov. Obvezna uporaba CCCTB za podjetja s prometom več kot 750 milijonov EUR je del strategije za izboljšanje možnosti za rast in boj proti agresivnemu davčnemu načrtovanju. Po mnenju Komisije so predlogi na splošno privlačnejši za podjetja, tako z vidika izpolnjevanja davčnih obveznosti in kompleksnosti kot tudi zato, ker uvajajo večje davčne olajšave za lastniško financiranje v primerjavi z dolžniškim. Še ena prednost predlogov je po njenem mnenju tudi možnost čezmejne izravnave izgub v eni državi z dobičkom v drugi.

2.5 Poleg tega Komisija navaja, da sedanji sistem mednarodnega obdavčevanja dohodkov pravnih oseb „ne ustreza več sedanjim razmeram“ ter da lahko pride do neskladij, če se nacionalna pravila pripravljajo brez upoštevanja mednarodne razsežnosti. Predlogi iz leta 2016, ki so za večje skupine zavezujoči, pa omogočajo tudi nezavezujočo uporabo sistema za subjekte, ki so zavezanci za davek od dohodka pravnih oseb v EU, vendar njihov promet ne presega 750 milijonov EUR. Komisija meni, da se v skladu s temi predlogi dohodek knjiži v kraju ustvarjanja vrednosti.

2.6 Komisija priznava, da so predlogi ambiciozni, zato predlaga postopen pristop k njihovem izvajanju. Pravzaprav navaja, da bi lahko vroče razprave o konsolidaciji zavrle napredek na drugih pomembnih področjih, na katerih je morebiti lažje doseči soglasje. Oba predloga sta kljub temu objavljena skupaj kot del ene same pobude. Komisija nadalje navaja, da konsolidacija ostaja bistveni element pobude in da se lahko glavne davčne ovire za družbe odpravijo le s konsolidacijo.

3. Prednosti predloga

3.1 Predlog podjetjem in državljanom prinaša precejšnje koristi. Stroški izpolnjevanja davčnih obveznosti ter zapletenost se bodo zmanjšali, kar bo koristilo večjim podjetjem, ki trgujejo po vsej EU, pa tudi tistim, ki se za to šele odločajo. Pomembni elementi so tudi spodbuditev dokončanja enotnega trga in enaki konkurenčni pogoji za vse. CCCTB lahko, če bo pravilno uvedena, odločilno prispeva k boju proti agresivnemu davčnemu načrtovanju ter povrne zaupanje državljanov v davčni sistem. Z enotnim pristopom k davčni osnovi bo zagotovljeno, da bodo vse države EU postopale podobno, kritično obravnavale iste elemente ter dopuščale iste odbitke. Multinacionalna podjetja lahko zdaj uporabljajo različne davčne osnove in stopnje v različnih državah članicah; včasih ustanavljajo t. i. *off shore* podjetja, da bi dejansko plačala zelo nizke davke. CCCTB odpravlja te probleme.

3.2 Zaradi agresivnega davčnega načrtovanja so davčni prihodki nižji, njegov obseg pa me državljeni EU povzroča zaskrbljenost. EU je uvedla mnoge ukrepe za odpravo teh problemov in sprejela akcijski načrt. Eden od ciljev predloga o CCCTB je preučiti, kako ta pristop še razdelati za zagotovitev učinkovitega obdavčevanja pravnih oseb v vsej EU.

3.3 Precejšnje zmanjšanje transfernih cen v EU, ki bo posledica CCCTB, bo prispevalo k odpravljanju praks, ki vodijo k agresivnemu davčnemu načrtovanju. Sredstva, kot je intelektualna lastnina, se pogosto uporabljajo, saj jih je težko ovrednotiti ali pa jim podjetje samo določi vrednost, ki formalno odraža vrednost na odprtem trgu. S temi sredstvi se pogosto trguje interno znotraj posameznih podjetij.

3.4 S CCCTB se je mogoče boriti proti agresivnemu davčnemu načrtovanju tako, da se določi kraj resničnega izvajanja gospodarske dejavnosti. Podjetja lahko zaposlujejo veliko delavcev in/ali imajo precejšnja sredstva v posamezni državi članici, kljub temu pa v tej državi ustvarijo zelo malo dobička ali sploh nobenega. Podjetja s strukturo, ki zajema več držav EU, lahko trenutno svoje poslovanje organizirajo tako, da večino dobička, ki ga ustvarijo v EU, konča v kraju glavnega sedeža podjetja v Evropi, v jurisdikciji z najnižjimi davčnimi stopnjami in/ali najvišjimi odbitki. To skupaj z uporabo transfernih cen za neopredmetena sredstva pogosto lahko pomeni, da multinacionalke z zelo velikim prometom v mnogih državah dejansko plačajo zelo nizke stopnje davka od dohodkov pravnih oseb. S predlogi o CCCTB je mogoče te probleme odpraviti; formula v predlogih je namenjena določitvi kraja gospodarske dejavnosti, pri čemer so prodaja, delovna sila in sredstva glavni elementi. Pomembno vlogo na tem področju imajo tudi nacionalni davčni organi.

3.5 CCCTB naj bi po sprejetju vplivala na konkurenčnost vseh podjetij. V predlogu je treba upoštevati različna vprašanja, s katerimi se soočajo MSP in velika podjetja.

4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO podpira predloge o skupni osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb in skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb kot način za okrepitev notranjega trga s poenostavitvijo davčnih postopkov za večja podjetja, pa tudi kot sredstvo za boj proti agresivnemu davčnemu načrtovanju. Od leta 2011 so se širše evropske in svetovne gospodarske in politične razmere močno spremenile. S prejšnjim predlogom o CCCTB ni bil dosežen vidnejši napredek; Odbor upa, da bodo novi predlogi, ki upoštevajo globalni razvoj, uspešnejši.

4.2 Medtem ko se razprave o CCCTB nadaljujejo, mora konsolidacija ostati glavni cilj. Poleg tega bi bilo dobro, če bi bil predlog, kjer je to mogoče, manj zapleten. EESO poziva Komisijo, naj si prizadeva za čim večji konsenz pri uveljavljanju obeh delov predloga.

4.3 Porazdelitev CCCTB

4.3.1 S porazdelitveno formulo je več problemov. EESO je zaskrbljen, ker ni bilo nobenega poskusa, da bi se pojasnilo ali smiselno opredelilo, v kolikšni meri splošna formula za porazdelitev (ena tretjina sredstva, ena tretjina delo in ena tretjina prodaja po namembnem kraju) ustrezno upošteva ekonomsko stvarnost podjetja pri razdeljevanju obdavčljivega dobička med države članice. Sedanji predlog bil lahko prinesel precejšnje spremembe glede kraja, v katerem se kopičijo dobički v davčne namene, kar bo imelo velik in še neznan vpliv na podjetja in države članice. Ker so davčni prihodki temeljni element ekonomskega upravljanja, bi to lahko imelo resne posledice. Po mnenju EESO bi si bilo treba v predlogu prizadevati za pravično formulo in preprečitev sistematično neuravnoteženih učinkov.

4.3.2 Osredotočenje na vidike, kot so zmogljivosti, stroji in osebje, je sicer pomembno, vendar v sodobni industriji ne daje popolne slike. V strategiji za enotni digitalni trg je na primer poudarjen pomen intelektualne lastnine. Podobno se lahko razvoj unije kapitalskih trgov osredotoči na finančna sredstva.

4.3.3 Odbor ima pomisleke predvsem glede:

- (1) predloga o izključitvi intelektualne lastnine iz faktorja sredstev. Intelektualna lastnina je ekonomski dejavnik, ki ga je mogoče enostavno preusmeriti za namene izračuna dobička. EESO priznava, da ga je težko ovrednotiti in zato ni vključen v predlog Komisije, zato poziva države članice, naj razmislijo o najboljšem načinu za obravnavo tega pomembnega vprašanja, predvsem zato, ker je intelektualna lastnina izredno pomembna za ustvarjanje ekonomske vrednosti in vse bolj narekuje smer, v katero se razvijajo sodobna gospodarstva. Ta rešitev je torej tudi v nasprotju s stalnim poudarkom, ki ga Komisija daje enotnemu digitalnemu trgu;
- (2) predloga o vključitvi faktorja prodaje po namembnem kraju. Odbor je zaskrbljen, da bodo manjše države članice izvoznice zaradi uporabe predlaganega faktorja prodaje izgubile velik del obdavčljivega dohodka v korist večjih držav članic, ki so velike potrošnice. Ekonomske in socialne posledice tega so neznane; dobro bi bilo, če bi ovrednotili učinek faktorja prodaje; po potrebi bi bilo treba o njem ponovno razmisliti;
- (3) uvedbe obsežnega sistema izračunavanja in konsolidacije davka od dohodkov pravnih oseb, ki bi veljal za celotno EU, bi močno spremenila poslovno okolje v EU in bi lahko spodbudila enotni trg. Zato ga je treba skrbno analizirati in pripraviti ocene učinka na nacionalni ravni. Med pomembne veljavne sklope pravil za vsa velika mednarodna podjetja sodijo tudi mednarodni finančni in računovodski standardi. Kakršno koli odstopanje od teh pravil pri poslovnem načrtovanju bi podjetjem povzročilo dodatno breme, namesto da bi jim omogočilo prihranke. Komisija je formulo za porazdelitev CCCTB razvila izključno v ta konkreten namen, zato je na prvi pogled v nasprotju z nekaterimi mednarodnimi računovodskimi standardi;
- (4) ker je izredno pomembno uporabljati jasne in dosledne strokovne izraze, zlasti na področju obdavčevanja, Odbor priporoča obravnavo vseh ključnih elementov v direktivi, predvsem pa opredelitev pojmov.

4.4 Dolžniško financiranje v primerjavi z lastniškim

4.4.1 Komisija v predlogih namenja precej pozornosti davčni obravnavi dolžniškega financiranja podjetij v primerjavi z lastniškim. Spodbujanje lastniškega financiranja kot širšega elementa industrijske strategije lahko ocenimo kot pozitivno, saj razprši tveganja v podjetju in prepreči mnoge vidike nestanovitnosti pri načrtovanju.

4.4.2 Odbor je zlasti zaskrbljen, da je izbrani pristop morda prociklični ter da bi upad lastniškega kapitala v težkih časih ali uporaba dolžniškega financiranja zaradi pomanjkanja drugih možnosti povzročila, da bi se obdavčljivi dohodek povečal, s tem pa bi se poslabšalo stanje podjetja ravno takrat, ko je v najtežjem obdobju. To bi posledično negativno vplivalo na delovna mesta in rast. Zato je treba po mnenju EESO razmisliti o izbranem pristopu.

5. Posebne ugotovitve

5.1 Komisija meni, da lahko s predlogi močno podpre podjetja in uvede lažjo in učinkovitejšo ureditev za izpolnjevanje davčnih obveznosti in poslovanje. Spodbujanje enotnega trga in izpolnjevanje potreb podjetij lahko sicer štejemo za enega glavnih ciljev EU, toda bistvo obstoja EU je, da so jo njene države članice ustanovile zato, da izpolnjuje njihove potrebe. Vsekakor bi morala Komisija vsaj sistematično ocenjevati učinek predlaganih sprememb na davčne prihodke, naložbe in zaposlovanje v posameznih državah članicah ter se pri tem opreti na analizo mednarodnih podatkovnih zbirk in podatke držav članic. EESO poziva države članice, naj Komisiji zagotovijo dostop do vseh pomembnih podatkov, ter predlaga ocene učinkov v obeh fazah CCCTB.

5.2 Čeprav je odprava transfernih cen ključni element predlogov, je jasno, da bodo te še obstajale v primerih, ko skupine izvajajo dejavnosti tako znotraj kot zunaj EU. To bo za mnoga podjetja neizogibno pomenilo specifične in ločene ureditve, zato je treba nameniti pozornost oblikovanju skupin znotraj in zunaj EU ter mešanim strukturam. Iskanje možnosti za izogibanje davkom se bo potem morda preusmerilo od davčne osnove ali sedanjih hibridnih neskladij v strukturo družb in skupine.

5.3 EESO poziva, naj se razprava o CCCTB – ko bo doseženo soglasje o tem – nadaljuje v skladu z evropskimi postopki. Politika bi morala biti sicer nekoliko prožna glede spreminjajočih se pogojev, vendar pa morajo biti uvedeni tudi urejeni postopki za njeno prilagajanje gospodarskim razmeram.

5.4 Obravnavanje raziskav in razvoja je treba izrecno podpreti. Velik odbitek za to področje bo seveda močno spodbudil dejavnosti in prispeval k povečanju konkurenčnosti. Pomembno bi bilo predlagane ukrepe umestiti v ozadje in jih primerjati z ukrepi, ki jih države članice že izvajajo (in ki so precej različni). Ugodnosti za rast in naložbe so pomembne, vendar je treba tudi paziti, da te ugodnosti kot nova spodbuda, pa tudi resnično velik odbitek za raziskave in razvoj, ko bodo uvedeni, ne bodo privedli do novih oblik davčnih zlorab.

5.5 Komisija mora upoštevati morebitne konflikte, do katerih lahko pride med davčnimi organi in glavno davčno upravo. Vsekakor lahko nastanejo spori zaradi obdavčevanja odvisnih družb v skupini in porazdelitve dobička ter zahtevajo čas, ki je sicer privarčevan zaradi odprave transfernih cen.

5.6 Pojasniti bi bilo treba, kako morajo potekati revizije držav članic v odvisnih družbah skupine, če davčni organi zadevne države takšne revizije želijo izvajati.

5.7 Določbe o časovnih okvirih za amortizacijo so morebiti neskladne z nekaterimi poslovnimi praksami; tudi tukaj bi bilo treba premisliti o večji prožnosti. Mnoga podjetja svojo opremo (na primer računalnike) zamenjajo vsako leto ali dve, ker želijo to opraviti pred zastaranjem, in to bo pri mnogih sredstvih v naslednjih letih zaradi hitrih tehnoloških sprememb nastopilo še prej.

5.8 Še vedno je pomembno, da se zoper davčnemu izogibanju ukrepa z arbitražo računovodskih kod, saj bo to mogoče še vedno izvedljivo pred uvedbo konsolidacije.

5.9 Predlog tudi omogoča multinacionalnim podjetjem, da izključijo vmesne organe, tudi tiste v davčnih oazah, saj se te nahajajo zunaj EU. To vprašanje je nato treba obravnavati z različnimi metodami, kot so pravila za transferne cene, nadzorovane tuje družbe in splošno pravilo o preprečevanju davčnega izogibanja.

V Bruslju, 20. septembra 2017

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Georges DASSIS