

Davčna pravičnost

Ekvilib inštitut*

8



* Maruša Babnik, Ekvilib inštitut, avgust 2020.

Povzetek

Deset let do roka za uresničitev ciljev trajnostnega razvoja, načrtanih v Agendi 2030, pred družbami sveta ostajajo veliki izzivi, ki jih je dodatno poudaril izbruh pandemije covid-19. Neenakosti znotraj držav in med njimi se povečujejo: v letu 2019 je imelo 2153 milijarderjev skupno več bogastva kot 4,6 milijarde ljudi,¹ obenem pa skoraj polovica sveta živi z manj kot 5,50 dolarja na dan.² Da dosežemo zastavljene cilje, je zato potrebna več politične volje, več dejanj in zadostna finančna podpora. Kljub temu Združeni narodi opozarjajo, da nam globalno gledano za uresničitev ciljev trajnostnega razvoja še vedno zmanjka 2,5 bilijona dolarjev letno.³

Najpomembnejši vir državnih dohodkov je obdavčitev in kot takšni so davki že dolgo prepoznani v mednarodni skupnosti kot ključni in najzanesljivejši vir za financiranje trajnostnega razvoja. Vseeno pa države letno izgubijo ocenjeno skupno 500 milijard dolarjev prihodkov na račun izogibanja davkom s strani podjetij,⁴ EU izgubi letno 50–70 milijard evrov davčnih prihodkov na račun agresivnega davčnega načrtovanja.⁵ Nedavna ocena za Slovenijo pravi, da s prenosom dobičkov multinacionalk v zgolj izbrane davčne oaze država vsako leto izgubi vsaj 70 milijonov dolarjev davčnih prihodkov.⁶ Da sistem davčnih oaz in izogibanja davkom slovenskim in v Sloveniji poslujočim podjetjem res nista tuja, dokazujejo tudi razkriti dokumenti preteklih davčnih škandalov.

Pojem davčne pravičnosti je že dolgo tesno povezan z mednarodnim razvojnim sodelovanjem. Vključuje zahteve po večji transparentnosti in boljši koordinaciji davčnih sistemov po svetu, z namenom, da se državam v razvoju omogoči, da mobilizirajo več domačih virov ter posledično financirajo lastni razvoj. Leta 2018 je namreč OECD potrdil, da nedovoljeni finančni tokovi, vključno z namenom izogibanja davkom s strani podjetij, stanejo afriške države vsako leto vsaj 50 milijard dolarjev, kar je več kot znaša vsa razvojna pomoč, ki jo kontinent prejme.⁷ Ključni pomen globalne davčne pravičnosti predvsem za države v razvoju je med drugim prepoznani tudi v ciljih trajnostnega razvoja.⁸ Kljub temu običajno davčne politike niso del strategij razvojnega sodelovanja evropskih držav ali pa so celo z njimi neposredno v nasprotju.⁹ Med drugim se to izraža v pomanjkanju volje za ustanovitev medvladne komisije za davke v okviru ZN, ki bi obravnavala izzive globalnega davčnega sistema in omogočala državam v razvoju enakopravno sodelovanje v pogovorih.¹⁰ Nalogo globalnega koordinatorja na področju davkov tako prevzema OECD z, milo rečeno, pomanjkljivo reprezentativnostjo držav sveta.

Oblikovanje davčnega sistema je sicer suverena pravica vsake države, a nižanje davčnih stopenj za podjetja v neki državi je pripeljalo do domino učinka v drugih državah in znašli smo se v uničujoči tekmi proti dnu. Svetovno povprečje stopnje davka od dobička je namreč v 35. letih padlo s 40 odstotkov na manj kot 25 odstotkov. Če se bo

1 <https://www.oxfam.org/en/research/time-care>

2 <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>

3 <https://www.un.org/press/en/2019/dsgsm1340.doc.htm>

4 <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2017-55.pdf>

5 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/558776/EPRS_STU\(2016\)558776_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/558776/EPRS_STU(2016)558776_EN.pdf)

6 <https://missingprofits.world/>

7 <https://www.euractiv.com/section/africa/news/illicit-financial-flows-cost-africa-50-billion-a-year-states-new-report/>

8 http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

9 <http://www.ekvilib.org/wp-content/uploads/2017/06/Capital-flight-report.pdf>

10 http://www.ekvilib.org/wp-content/uploads/2017/12/STD_2017_slovenian_FINAL.pdf

trend nadaljeval, bomo do leta 2052 dosegli ničelno stopnjo.¹¹ Tudi Slovenija sodeluje v svetovni tekmi proti dnu na področju obdavčitve dobičkov podjetij. Leta 2017 je vlada sicer prekinila trend in zvišala stopnjo davka od dohodka pravnih oseb na 19 odstotkov, kar pa je zvišalo efektivno davčno stopnjo zgolj na 13,12 odstotka,¹² ter v letu 2019 uvedla minimalno efektivno stopnjo podjetij. S tem je preprečila, da bi si tudi v prihodnje podjetja z množico olajšav, ki so jim na izbiro, znižala svoj davčni prispevek na manj kot 7 odstotkov.¹³

Z nižanjem davkov za določene skupine davkoplačevalcev se države postavijo v položaj, ko morajo ali varčevati pri državnih storitvah, ali pa bolj obdavčiti druge skupine. In res je prišlo do tega, da se je od delavcev in potrošnikov pričakovalo, da plačajo vedno več.¹⁴ Tako se med drugim stopnja davka na dodano vrednost vztrajno viša. Leta 2018 je povprečje OECD doseglo rekordnih 19,3 odstotka.¹⁵ Ker davki na potrošnje nesorazmerno močnejše vplivajo na najrevnejše, ima trend dviga davčne stopnje skrb vzbujajočo posledico, da davčni sistemi postajajo vedno bolj regresivni in namesto zmanjševanja tvegajo povečevanje neenakosti med revnimi in bogatimi.¹⁶ Slovenija je davek na dodano vrednost, ki danes znaša 22 odstotkov (oziroma znižana stopnja 9,5 odstotka),¹⁷ uvedla leta 1999. Trenutna davčna stopnja je bila sicer sprejeta zgolj kot začasen ukrep v letu 2013 za premagovanje posledic finančne krize iz leta 2008, a je bila leta 2016 potrjena kot stalna.¹⁸ Davek na dodano vrednost je tako v letu 2019 predstavljal 38,2 odstotka skupnih prihodkov slovenskega državnega proračuna, davek od dohodka pravnih oseb pa zgolj 9,8 odstotka.¹⁹

Po Corporate Tax Haven Index 2019²⁰ Slovenija sicer spada med davčne jurisdikcije, katerih zakoni, predpisi in dokumentirana upravna praksa predstavljajo manjše tveganje, da bi nižali davčno osnovo drugih držav. Dober rezultat na indeksu pa je predvsem na račun majhnosti finančnega trga in nekoliko manj na račun odličnosti politik. Sloveniji namreč ostajajo nekateri izzivi na področjih transparentnosti in boja proti izogibanju davkom. Kljub temu da Slovenija sama velja za dokaj zgledno davčno jurisdikcijo, na mednarodnem parketu aktivno ne zagovarja sprejemanja ukrepov, ki bi zahtevali podobno obnašanje tudi od drugih držav in velikih multinacionalk. V nekaterih primerih velja celo za zaviralno procesov na ravni EU. Poleg tega s svojimi dvostranskimi davčnimi sporazumi z državami v razvoju zmanjšuje stopnje partnerskih držav nad povprečjem 18 evropskih držav, zajetih v poročilu iz leta 2017,²¹ in to prakso nadaljuje brez ocene tveganja škodljivih učinkov. Po drugi strani pa naj bi kot članica Davčne pobude iz Adis Abebe podpirala ukrepe za krepitev usposobljenosti za mobilizacijo domačih virov v državah v razvoju.²²

11 <http://www.ekvilib.org/wp-content/uploads/2017/12/Tax-Games-2017-low-res.pdf>

12 <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Davcni-direktorat/DOKUMENTI/Informacija-o-davku-od-dohodkov-pravnih-oseb-za-leto-2017.pdf>

13 <https://www.podjetniski-portal.si/moj-spletni-prirocnik/25841-vlada-potrdila-predloge-sprememb-stirih-davcnih-zakonov>

14 https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-policy-reform-in-the-oecd-2016_9789264260399-en

15 <https://www.oecd.org/tax/consumption-tax-trends-19990979.htm>

16 <http://www.ekvilib.org/wp-content/uploads/2017/12/Tax-Games-2017-low-res.pdf>

17 https://www.fu.gov.si/davki_in_druge_dajatve/podrocja/davek_na_dodano_vrednost_ddv/

18 http://www.ekvilib.org/wp-content/uploads/2017/06/Prezivetje-najbogatejsih_2016_STD-SLO_final.pdf

19 http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Plakati_ipro/Plakat_ProraacunRS2019.pdf

20 <https://corporatetaxhavenindex.org/en/introduction/cthi-2019-results>

21 <http://www.ekvilib.org/sl/kaj-delamo/publikacije/davcne-igre-tekma-proti-dnu/>

22 http://www.ekvilib.org/wp-content/uploads/2017/12/STD_2017_slovenian_FINAL.pdf

Trenutni izzivi in prihajajoče odločitve držav na področju davkov se bodo odvijali v luči boja proti pandemiji in okrepanja po njej ter izpostavljenih obstoječih strukturnih neenakostih znotraj in med državami. Učinke pandemije so dodatno poslabšale po krizi leta 2008 vpeljane neuspele politike, vključno z obsežnimi varčevalnimi ukrepi in nižanjem davkov podjetjem, ter nezadostni ukrepi za zmanjšanje izogibanja davkom. Kot vedno bodo učinke krize najbolj čutili najbolj ranljivi.

Tokratna kriza je zato v nekaterih državah ponovno okrepila pozive za pravičnejšo obdavčitev in transformativne politike, ki ne bodo dovoljevale vrnitve v normalo. Čas je, da se blaginji množice da prednost pred bogastvom peščice, ljudem in planetu pa prednost pred dobičkom. Zato morajo države nemudoma nujno okrepiti pobiranje davčnih prihodkov s progresivnimi nacionalnimi davčnimi ukrepi, vključno s posebnim davkom na najpremožnejše posameznike in najdonosnejše multinacionalke, digitalne korporacije ter na finančne transakcije; uvesti transparentnost, ki bo državljanom omogočila, da vidijo, kje multinacionalke poslujejo in koliko plačujejo v davkih v posamezni državi, v kateri delujejo, ter zagotoviti postopno in odgovorno porabo, ki bo dosegla najbolj ranljive – doma in v državah v razvoju.

Nadalje se bi morale vlade posvetiti mednarodnemu sodelovanju, ustanoviti medvladno komisijo pod pokroviteljstvom Združenih narodov ter na podlagi nove ocene izzivov trenutnega mednarodnega davčnega sistema in obstoječih predlogov reform začeti temeljito reformo, vključno z obdavčitvijo multinacionalk na podlagi njihovega konsolidiranega dobička, pri čemer bodo pravice do obdavčitve med vladaми razdeljene na podlagi dogovorjene formule in dopolnjene z najnižjo efektivno davčno stopnjo. Prav tako morajo zagotoviti samodejni dostop do informacij, potrebnih za preprečevanje izmikanja davkom, za vse države.

In končno, ko se začnejo izvajati zgornji ukrepi in se državni prihodki začnejo povečevati, bi morale vlade prednostno znižati ali odpraviti regresivne davke, ki nesorazmerno močno vplivajo na najbolj ranljive, vključno z davkom na dodano vrednost.

Odgovornost Slovenije, kot države članice EU in kot kmalu predsedujoče Svetu EU, pa je, da se na evropskem parketu aktivno zavzame za davčno transparentnost multinacionalk ter vključujoče mednarodno sodelovanje, proti izogibanju davkom, in da sledi pozivom državljanov EU za progresivnejše davčne politike.

Vsebina

1. Uvod v področje	5
2. Stanje na področju davčne pravičnosti v EU in SLO	7
3. Pričakovanja NVO in prihodnje odločitve	11
4. Prednostne naloge (predlogi oziroma zahteve za obdobje slovenskega (so)predsedovanja Svetu EU)	13

1. Uvod v področje

Deset let pred rokom za uresničitev ciljev trajnostnega razvoja, začrtanih v Agendi 2030, pred družbami sveta ostajajo veliki izzivi, ki jih je dodatno poudaril izbruh pandemije covid-19. Skrajna revščina se je pred zaprtjem javnega življenja in gospodarstva zmanjševala, a že takrat prepočasi, svetovna lakota narašča, pomanjkanje univerzalnega zdravstva, neoporečne pitne vode in sanitarij je v pandemiji dobilo novo razsežnost, prav tako krhkost izobraževalnih sistemov, celo v najbogatejših državah. Razlike med spoloma obstajajo in videti je, da tudi ostajajo. Biotska raznovrstnost izginja hitreje kot kadarkoli poprej in se umika manj trajnostnim oblikam gospodarstva ter bivanja. Podnebne spremembe so silovite – tako na kopnem kot v vodi – ter še dodatno prispevajo k neenakostim med državami in znotraj njih. V letu 2019 je imel najbogatejši odstotek Zemljanov –2153 milijarderjev – skupno več bogastva kot 4,6 milijarde ljudi,²³ obenem pa skoraj polovica sveta živi z manj kot 5,50 dolarja na dan.²⁴ Doseganje zastavljenih ciljev bo zatorej zahtevalo več volje, več dejanj in zadostno finančno podporo. Združeni narodi opozarjajo, da nam globalno gledano za udejanjenje ciljev trajnostnega razvoja še vedno zmanjka 2,5 bilijona dolarjev letno.²⁵

Najpomembnejši vir državnih dohodkov je obdavčitev in kot takšni so davki že dolgo prepoznani v mednarodni skupnosti kot ključen ter najzanesljivejši vir financiranja trajnostnega razvoja. Kljub temu pa se vrstijo škandali, ki razkrivajo resne napake v obstoječem svetovnem davčnem sistemu, vključno s primeri obsežnega izmikavanja davkom s strani največjih multinacionalk in najbogatejših posameznikov. Medtem ko nekateri primeri razkrivajo nezakonite davčne utaje, pa drugi razkrivajo prakse zniževanja davčnih plačil, kjer gre za izkoriščanje lukenj v zakonih ali raztezanje obstoječih davčnih pravil, kar sicer velja za tehnično zakonito. V takšnih primerih, ko davkoplačevalci sledijo črki zakona, ne pa tudi njegovemu duhu in namenu, govorimo o izogibanju davkom.

***“We’re not accusing you of being illegal,
we’re accusing you of being immoral.”
(Ne obtožujemo vas nezakonitega,
pač pa nemoralnega ravnanja.)***

Margaret Hodge, poslanka v Veliki Britaniji, o izogibanju davkom s strani Starbucks, Googla in Amazona, november 2012²⁶

Izogibanje davkom je dejavnost svetovnih razsežnosti, katere porastu smo znova priče. V leta 2017 objavljeni študiji je podana ocena, da države po svetu letno izgubijo skupno 500 milijard dolarjev prihodkov na račun izogibanja davkom s strani podjetij.²⁷ Isto leto so v študiji Evropskega parlamenta ocenili, da EU izgubi letno med 50 in 70 milijardami evrov davčnih prihodkov na račun agresivnega davčnega načrtovanja.²⁸ Po

23 <https://www.oxfam.org/en/research/time-care>

24 <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>

25 <https://www.un.org/press/en/2019/dsgsm1340.doc.htm>

26 <https://www.bbc.com/news/business-20288077>

27 <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2017-55.pdf>

28 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/558776/EPRS_STU\(2016\)558776_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/558776/EPRS_STU(2016)558776_EN.pdf)

zadnji neodvisni oceni na podlagi javno dostopnih podatkov pa Slovenija s prenosom dobičkov multinacionalk v zgolj izbrane davčne oaze vsako leto izgubi vsaj 70 milijonov dolarjev davčnih prihodkov.²⁹ Da sistem davčnih oaz in izogibanja davkom tako slovenskim podjetjem kot podjetjem, ki poslujejo v Sloveniji, ter slovenskim posameznikom nista tuja, dokazujejo tudi razkriti dokumenti preteklih davčnih škandalov – od LuxLeaksa, Panamskih dokumentov do Rajskih dokumentov in Azerbajdžanske pralnice denarja.

1.1. Davčna pravičnost in razvojno sodelovanje

Pojem davčne pravičnosti ter gibanje za davčno pravičnost sta tesno povezana z mednarodnim razvojnim sodelovanjem. Davčna pravičnost vključuje zahteve po večji transparentnosti in boljši koordinaciji davčnih sistemov po svetu, s čimer bi se državam v razvoju omogočilo, da mobilizirajo več domačih virov ter posledično financirajo ključne storitve in infrastrukturo, ki so potrebni za njihov razvoj. Tako bi se zmanjšala neenakost med državami in znotraj držav, med revnimi in bogatimi ter posledično tudi med moškimi in ženskami. Davki predstavljajo za državo dolgoročen in zanesljiv vir prihodkov, česar ne moremo reči za pomoč in posojila drugih držav ali mednarodnih inštitucij.

Davčna pravičnost in enakost spolov

Davčne politike in sistemi imajo lahko različne vplive na ženske in moške. Gre namreč za eno izmed najmočnejših orodij za zmanjševanje razlik v neenakosti med bogatimi in revnimi – znotraj države in med državami – ter med moškimi in ženskami. Žal pa imajo mnoge trenutne prakse nesorazmerno negativen vpliv na ženske, zaradi česar bi moralo biti razumevanje spola in davka osrednjega pomena v prizadevanjih za reformo globalnega sistema in nacionalnih davčnih ureditev.³⁰

Davki so najbolj trajnosten vir državnih prihodkov, s katerimi se financira velika večina javnih storitev, na katere se opirajo družbe. Javni dohodki so zato bistvene pomena za spodbujanje enakosti spolov in zaščito pravic žensk, vključno z zagotavljanjem storitev reproduktivne zdravstvene oskrbe in izobraževanja. Kadar je državni proračun premajhen, prav ženske pogosto utrpijo nesorazmerno večje breme zaradi zmanjševanja stroškov in slabo financiranih storitev. Deklice nad 15 let in ženske namreč porabijo več časa v primerjavi z moškimi za neplačano oskrbo in gospodinjska dela ter po svetu letno opravijo za več kot 10 bilijonov dolarjev neplačanega skrbstvenega dela.³¹ Neplačano delo žensk in deklet tako subvencionira gospodarsko rast.

Izmikanje davkom zmanjšuje javne dohodke ter lahko ogrozi trud za zaščito pravic žensk tako doma kot v državah v razvoju.

V leta 2018 objavljenem poročilu je OECD potrdil izsledke preteklih raziskav različnih organizacij, po katerih nedovoljeni finančni tokovi, vključno z namenom izogibanja davkom s strani podjetij, stanejo afriške države vsako leto vsaj 50 milijard dolarjev, kar je

29 <https://missingprofits.world/>

30 <http://www.ekvilib.org/wp-content/uploads/2017/12/Tax-Games-2017-low-res.pdf>

31 <https://www.oxfam.org/en/research/time-care>

več kot znaša vsa razvojna pomoč, ki jo ta kontinent prejme.³² Ključen pomen globalne davčne pravičnosti predvsem za države v razvoju je med drugim prepoznan tudi v sklopu načrta za udejanjanje ciljev trajnostnega razvoja Združenih narodov.³³ Kljub temu običajno davčne politike niso del strategij razvojnega sodelovanja evropskih držav ali pa so celo direktno v nasprotju z njimi, zaznано pa je tudi pomanjkanje politične volje, da bi se zagotovilo skladnost politik za globalni razvoj, kakršne sprejemajo vlade doma, ter njihovimi stališči v EU in na globalnih pogajanjih.³⁴ Med drugim se to izraža v pomanjkanju volje za ustanovitev medvladnega organa za davke v okviru Združenih narodov, ki bi obravnaval izzive globalnega davčnega sistema in omogočal državam v razvoju enakopravno sodelovanje v pogovorih.³⁵ Nalogo globalnega koordinatorja na področju davkov tako prevzema OECD s pomanjkljivo zastopanostjo držav sveta.

2. Stanje na področju davčne pravičnosti v EU in SLO

Oblikovanje davčnega sistema je suverena pravica vsake države. Vsaka država se lahko namreč kadarkoli odloči, da bo postala naslednja davčna oaza, kar nenazadnje demonstrira tudi primer Madžarske, ki je le v nekaj mesecih postala evropska država z najnižjo stopnjo davka od dohodkov pravnih oseb. Kako posamezna država oblikuje svoj davčni sistem, pa ima lahko manjši ali večji vpliv ne zgolj na napredek in stopnjo enakosti znotraj te države, ampak tudi v drugih državah. Nižanje davčnih stopenj za podjetja v eni državi postopoma pripelje do domino učinka v drugih državah in znajdemo se v uničujoči tekmi, ki vodi navzdol. In iz nje se lahko izmotamo zgolj z mednarodnim sodelovanjem, ki pa ga vsaj za zdaj na ravni EU otežuje pravilo o soglasnosti sprejemanja davčnih sprememb.

32 <https://www.euractiv.com/section/africa/news/illicit-financial-flows-cost-africa-50-billion-a-year-states-new-report/>

33 http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

34 <http://www.ekvilib.org/wp-content/uploads/2017/06/Capital-flight-report.pdf>

35 http://www.ekvilib.org/wp-content/uploads/2017/12/STD_2017_slovenian_FINAL.pdf

Za imenom davčne oaze (ali offshore jurisdikcije) običajno stojijo jurisdikcije z **nizki-mi davčnimi stopnjami**, ki družbam in posameznikom ponujajo korporativne in trgovinske storitve. Storitve se primarno ponujajo tistim, ki v teh jurisdikcijah **nimajo stalnega prebivališča**, navadno se ponuja tudi **določena stopnja tajnosti**.

V luči škandalov se vse več držav zaveda škodljivosti praks nekaterih držav. Za zaščito svoje davčne osnove so zato na nacionalni ravni mnoge pristopile k naslavljanju problema z oblikovanjem **črnih seznamov** držav z nižjo davčno stopnjo in posebnih omejitev glede potencialno škodljivih davčnih praks. Podobne sezname so oblikovale tudi mednarodne inštitucije, kot sta EU in OECD. Uradnim seznamom je skupno, da vnaprej izključujejo članice Evropske unije (in nekatere druge bogate države), kar pomeni, da vse države niso enako obravnavane. Prav tako dogovorjeni kriteriji za »nesodelujočo jurisdikcijo«, recimo v primeru EU seznama, dopuščajo veliko prostora za diskretnost in politično pristranskost.

2 < 12 < 19 < EU

- Na Seznamu držav OECD s pomanjkljivo zakonodajo na področju davčne pravičnosti sta zgolj dve neskladni državi (Trinidad in Tobago ter Gvatemala), obenem pa je na njem še 24 neocenjenih držav.³⁶
- Na posodobljenem seznamu EU je 12 jurisdikcij, ki niso pripravljene sodelovati v davčne namene.³⁷
- Na slovenskem seznamu je 19 držav, v katerih je splošna oziroma povprečna nominalna stopnja obdavčitve dobička družb nižja od 12,5 odstotka, pri čemer to niso države članice EU.³⁸

V nasprotju pa letni indeks finančne tajnosti,³⁹ ki ga pripravlja Tax Justice Network, in druge raziskave kažejo, da igrajo največjo vlogo pri zagotavljanju finančne tajnosti prav razvite države. *Corporate Tax Haven Index 2019*⁴⁰ nadalje razkriva, da je zgolj EU (brez Združenega kraljestva) odgovorna za 35 odstotkov svetovnega tveganja za izogibanje davkom od dohodkov pravnih oseb. Prvih 10 mest na indeksu držav, ki so naredile največ za širjenje izogibanja davkom od dohodkov pravnih oseb in razkroj globalnega sistema obdavčitve pravnih oseb, tako zasedajo:

1. Britanski Deviški otoki (britansko ozemlje)
2. Bermudi (britansko ozemlje)
3. Kajmanski otoki (britansko ozemlje)
4. Nizozemska
5. Švica
6. Luksemburg
7. Jersey (britansko odvisno ozemlje)
8. Singapur
9. Bahami
10. Hong Kong

Nevključitev nekaterih davčnih oaz na črne sezname pa pomeni tveganje, da se težave preprosto preselijo iz ene davčne oaze v drugo, ne da bi dejansko rešili problem izmikanja davkom. To je jasno demonstrirala poteza multinacionalke Apple, ki je po razkritju dogovora z Irsko svoje poslovanje hitro prenesla na otok Jersey, kjer je davek na dohodke tujih pravnih oseb enak nič.⁴¹

36 <http://www.oecd.org/tax/transparency/documents/exchange-of-information-on-request-ratings.htm>

37 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52020XG0227\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52020XG0227(01))

38 https://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Davki_in_druge_dajatve/Podrocja/Mednarodno_obdavcenje/Opis/Seznam_drzav_v_katerih_je_splosna_ozroma_povprečna_nominalna_stopnja_obdavcitve_dobicka_druz_b_nizja_od_12_5_pri_tem_pa_to_niso_drzave_clanice_EU.pdf

39 <https://fsi.taxjustice.net/en/>

40 <https://corporatetaxhavenindex.org/en/introduction/cthi-2019-results>

41 <https://nypost.com/2017/11/06/apple-avoids-ireland-tax-rate-by-moving-operation-to-island-of-jersey/>

Tudi Slovenija sodeluje v svetovni tekmi navzdol na področju obdavčitve dobičkov podjetij. Svetovno povprečje stopnje davka od dohodkov pravnih oseb je namreč med letoma 1980 in 2015 padlo s 40 na manj kot 25 odstotkov in če se bo ta trend nadaljeval, bomo dosegli ničelno stopnjo do leta 2052.⁴² V Sloveniji je medtem leta 2006 sprejeta davčna reforma predvidela postopno znižanje davčne stopnje davka od dohodkov pravnih oseb s 25 na 15 odstotkov do leta 2015. Leta 2013 je bila davčna stopnja zamrznjena na 17 odstotkov zaradi luknje v proračunu, ki ni omogočila njenega nadaljnjega nižanja. Efektivna davčna stopnja je tako leta 2016 padla na 11,7 odstotka. Leta 2017 pa je vlada prekinila trend in zvišala stopnjo davka od dohodka pravnih oseb na 19 odstotkov, kar je zvišalo tudi efektivno davčno stopnjo na 13,12 odstotka.⁴³ V letu 2019 je uvedla tudi minimalno efektivno stopnjo za podjetja ter s tem preprečila, da bi si tudi v prihodnje podjetja z množico olajšav, ki so jim na izbiro, znižala svoj davčni prispevek na manj kot 7 odstotkov.⁴⁴ Kljub temu uradna davčna stopnja ostaja nižja od povprečja EU (21,7 odstotka).⁴⁵

Z nižanjem davkov za določene skupine davkoplačevalcev se države postavijo v položaj, ko morajo varčevati pri državnih storitvah ali pa bolj obdavčiti druge skupine. In res je prišlo do tega, da se je, medtem ko so podjetja plačevala davek na dobiček po vedno nižji stopnji, od delavcev in potrošnikov pričakovalo, da plačujejo vedno več.⁴⁶ Tako se med drugim stopnja davka na dodano vrednost (DDV) vztrajno viša. Leta 2018 je povprečje OECD doseglo rekordnih 19,3 odstotka.⁴⁷ Davek na dodano vrednost pa se širi tudi geografsko. Medtem ko je pred dobrimi 50 leti obstajal v manj kot 10 državah, je od novembra 2018 prisoten v 168 državah sveta,⁴⁸ tudi po zaslugi promocije posrednih davkov, vključno z DDV, s strani mednarodnih inštitucij, kot je Mednarodni denarni sklad. Slovenija je davek na dodano vrednost vpeljala leta 1999 in danes znaša 22 odstotkov (oz. znižana stopnja za določeno blago in storitve 9,5 odstotka).⁴⁹ Trenutna davčna stopnja je bila sicer sprejeta zgolj kot začasen ukrep v letu 2013 za premagovanje posledic finančne krize iz leta 2008, a je bila leta 2016 potrjena kot stalna.⁵⁰ Nadalje je Slovenija z uvedbo elektronskih davčnih blagajn v 2016 naslovila sivo ekonomijo in že v prvem letu zabeležila dodatne prihodke v višini 81 milijonov evrov, od tega več kot polovico z naslova davka na dodano vrednost. Davek na dodano vrednost je leta 2019 predstavljal 38,2 odstotka skupnih prihodkov državnega proračuna, davek od dohodka pravnih oseb pa zgolj 9,8 odstotka.⁵¹

Poleg tega, da gre posredno za vsaj delno preložitve davčne odgovornosti za družbeno dobrobit na drugo skupino davkoplačevalcev, pa imajo tovrstni potrošniški davki še druge učinke z vidika razvoja. Stopnja davka na dodano vrednost je enaka za vse, vsakodnevni gospodinjski nakupi pa običajno predstavljajo porabo večjega deleža prihodkov revnejših ljudi kot bogatejših. Ker davki na potrošnjo tako nesorazmerno močnejše vplivajo na najrevnejše, ima trend dviga davčne stopnje skrb zbujujočo posledico, da davčni sistemi postajajo bolj regresivni, zato se lahko zgodi, da se neenakost med

42 <http://www.ekvilib.org/wp-content/uploads/2017/12/Tax-Games-2017-low-res.pdf>

43 <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Davcni-direktorat/DOKUMENTI/Informacija-o-davku-od-dohodkov-pravnih-oseb-za-let-2017.pdf>

44 <https://www.podjetniski-portal.si/moj-spletni-prirocnik/25841-vlada-potrnila-predloge-sprememb-stirih-davcnih-zakonov>

45 https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_trends_report_2019.pdf

46 https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-policy-reform-in-the-oecd-2016_9789264260399-en

47 <https://www.oecd.org/tax/consumption-tax-trends-19990979.htm>

48 https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-policy-reform-in-the-oecd-2016_9789264260399-en

49 https://www.fu.gov.si/davki_in_druge_dajatve/podrocja/davek_na_dodano_vrednost_ddv/

50 http://www.ekvilib.org/wp-content/uploads/2017/06/Prezivetje-najbogatejsih_2016_STD-SLO_final.pdf

51 http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Plakati_ipro/Plakat_ProraacunRS2019.pdf

revnimi in bogatimi ne bo zmanjšala, pač pa povečala.⁵² Delno se učinkov stopnje davka na dodano vrednost zavedajo tudi v Obrtni zbornici Slovenije, ki v luči pandemije covid-19 pozivajo državo k znižanju davčne stopnje ter s tem okrepi kupne moči državljanov ter večji cenovni privlačnosti izdelkov ter storitev slovenskih obrtnikov.⁵³

*Corporate Tax Haven Index 2019*⁵⁴ uvršča Slovenijo med davčne jurisdikcije, katerih zakoni, predpisi in dokumentirana upravna praksa predstavljajo manjše tveganje, da bi nižali davčno osnovo drugih držav. Dober rezultat indeksa (50/100) pa je predvsem posledica velikosti finančnega trga in nekoliko manj posledica odličnosti politik. Slovenija namreč še ni rešila izzivov na področju transparentnosti in boja proti izogibanju davkom. Podobno velja za rezultat kazalnika *Financial Secrecy Index 2020* (38/100), ki meri prispevek posamezne jurisdikcije k finančni tajnosti.

Slovenija torej velja za zgledno davčno jurisdikcijo, a na mednarodnem parketu aktivno ne zagovarja sprejemanja ukrepov, ki bi zahtevali podobno obnašanje tudi od drugih držav ter od velikih multinacionalk. V nekaterih primerih velja celo za zaviralco procesov na ravni EU.

Je Slovenija za ali proti transparentnosti?

Na ravni EU trenutno zastajajo pogajanja o predlogu Evropske komisije o javnem poročanju po posameznih državah.⁵⁵ V osnovi gre za ukrep, ki naj bi državljanom in državljkam, odločevalcem in medijem omogočil vpogled v to, v katerih državah multinacionalka posluje, s koliko zaposlenimi ustvarja koliko prometa, koliko dobička ustvari v posamezni državi ter koliko davka tam plača. Sicer dokaj problematičen predlog Evropske komisije, ki je luč sveta ugledal po razkritju Panamskih dokumentov leta 2016, je leto kasneje v svojem poročilu dopolnil Evropski parlament.⁵⁶ Na mnenje držav članic je čakalo vse do novembra 2019, ko jih je Evropski parlament pozval k razjasnitvi. Takrat je Slovenija kljub začetni podpori predlogu za javno poročanje multinacionalk po posameznih državah presenetila s podpisom skupne izjave desetih držav,⁵⁷ med katerimi so nekatere najvidnejše davčne oaze v EU, v kateri trdijo, da se mora predlog za javno poročanje po državah obravnavati kot davčno vprašanje in ne kot vprašanje računovodstva. V kolikor bi šlo pri predlogu za davčno pravno podlago, bi bilo za sprejem potrebno soglasje vseh članic EU, vključno z davčnimi oazami v EU, česar pa realno ni pričakovati. Slovenija s sopodpisom te izjave nasprotuje lastnemu stališču iz leta 2018, v katerem je zapisala, da vlada kljub pomislekom ne bo nasprotovala nadaljevanju postopka po obstoječi pravni podlagi, če med državami članicami ne bo soglasja za njeno spremembo. Konec 2019 je Slovenija vztrajala pri spremembi, kljub temu da tega soglasja ni. Evropski državljani tako še vedno čakamo na skupno stališče Sveta EU, ki bi omogočilo začetek pogajanj za uvedbo javnega poročanja po posameznih državah. In to kljub temu, da sta EU in posledično tudi Slovenija že uvedli javno poročanje po državah za banke⁵⁸ ter javno poročanje o plačilih vladam za ekstraktivne dejavnosti.⁵⁹

52 <http://www.ekvilib.org/wp-content/uploads/2017/12/Tax-Games-2017-low-res.pdf>

53 <https://www.ozs.si/novice/ozs-predlaga-znizanje-stopnje-ddv-5f2d30ff2114e0714bbbaea>

54 <https://corporatetaxhavenindex.org/en/introduction/cthi-2019-results>

55 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016PC0198>

56 http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0284_EN.html

57 <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/20191127-CbCR-Joint-Statement-by-CY-CZ-EE-HU-IE-LV-LU-MT-SI-and-SE.pdf>

58 <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6716>

59 <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4291>

Vseeno pa je na področju transparentnosti Slovenija naredila nekaj zelo pomembnih korakov, predvsem z uvedbo javnega registra dejanskih lastnikov za vsa podjetja, sklade in podobne pravne subjekte, ki poslujejo v Sloveniji. Čeprav so možne še nadaljnje izboljšave, denimo zagotavljanje, da bodo podatki na voljo v strojno berljivem formatu, je bila Slovenija med prvimi v EU na tem področju.

V sklopu mednarodnega razvojnega sodelovanja Slovenije pa je predvsem problematično, da slovenska vlada ne podpira ustanovitve medvladnega organa ZN, ki bi državam v razvoju zagotovil resnično enakopraven glas pri sprejemanju globalnih odločitev o davčnih zadevah. Po začetni podpori je Slovenija spremenila stališče in priznala to vlogo OECD-ju in Globalnemu forumu za izmenjavo informacij, ki pa žal v svojih procesih ne upoštevata držav v razvoju na enakopravni ravni. Poleg tega, kljub manjšemu številu podpisanih dvostranskih davčnih sporazumov z državami v razvoju, le-te zmanjšujejo stopnje partnerskih držav nad povprečjem 18 evropskih držav, zajetih v poročilu Eurodada iz leta 2017.⁶⁰ Ob dejstvu, da je Slovenija načrtovala sklenitev še več sporazumov z državami v razvoju brez ocene tveganja škodljivih učinkov, se porajajo skrbi. Po drugi strani pa kot članica Davčne pobude iz Adis Abebe podpira ukrepe za krepitev usposobljenosti za mobilizacijo domačih virov v državah v razvoju, predvsem prek dela Centra za razvoj financ.⁶¹

V svoji zavezi Davčni pobudi iz Adis Abebe se je Slovenija med drugim obvezala zagotavljati tudi skladnost politik za razvoj na področju obdavčitve, kar je predstavila v strategiji o razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči. Prvi pregled praks in priporočila vladi naj bi pristojni resor v sodelovanju z nacionalnim koordinatorjem pripravil najkasneje leta 2021.⁶² Ni pa znano, ali spremljanje razvoja notranjih politik z vidika možnih vplivov na partnerske države ter izdaja opozoril na neskladje različnih politik s politikami mednarodnega razvojnega sodelovanja, ki naj bi se začelo že 2019, zajema tudi izvedbo ocen učinkov davčnih politik na države v razvoju.

3. Pričakovanja NVO in prihodnje odločitve

Trenutni izzivi in prihajajoče odločitve držav se bodo odvijali v luči boja proti pandemiji covid-19 in okrevanja po njej. Začetna zdravstvena kriza se je hitro prelevila v humanitarno, pa tudi ekonomsko in finančno krizo, ki je razkrila strukturne neenakosti znotraj držav in med njimi, ki so že pred krizo povzročale veliko človeškega trpljenja. Dodatno je osvetlila vse napačne ukrepe, sprejete po krizi leta 2008. Učinke pandemije covid-19 so močno okrepile neuspele politike, vpeljane med prejšnjo finančno krizo, vključno z obsežnimi varčevalnimi ukrepi, nižanjem davkov podjetjem ter nezadostnimi ukrepi za zajezitev izogibanja davkom. Kot vedno bodo učinke krize najbolj čutili najbolj ranljivi.

Tokratna kriza je zato v nekaterih državah ponovno okrepila pozive za pravičnejšo obdavčitev in transformativne politike, ki ne bodo dovoljevale vrnitve v predkrizno stanje, kjer bi se delalo po starem, saj je takšno delovanje ključni del problematike. Čas je, da se blaginji množice da prednost pred bogastvom peščice ter ljudem in planetu prednost pred dobičkom. Zato tudi ne presenečajo vse glasnejši pozivi, naj države **ne pomagajo**

60 <http://www.ekvilib.org/sl/kaj-delamo/publikacije/davcne-igre-tekma-proti-dnu/>

61 http://www.ekvilib.org/wp-content/uploads/2017/12/STD_2017_slovenian_FINAL.pdf

62 [http://vrs-3.vlada.si/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/09883fea9a693619c1258360002c0efc/\\$FILE/StrategijaTekst_P.pdf](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/09883fea9a693619c1258360002c0efc/$FILE/StrategijaTekst_P.pdf)

podjetjem, ki so povezana z davčnimi oazami⁶³. Od odločevalcev pa je odvisno, ali bo podpora javnosti, ki jo je prinesla trenutna kriza, izkoriščena bolje in v prid dejanskih izboljšav mednarodnega davčnega sistema kot po ekonomski krizi iz 2008 ter s tem pripomogla tudi k zagotovitvi sredstev za okrepljeno uresničevanje ciljev trajnostnega razvoja.

Organizacije civilne družbe torej od držav pričakujemo, da **oblikujejo pravične, učinkovite, transparentne in progresivne davčne sisteme**, ki bodo ključno orodje za večanje državnih prihodkov ter obenem zmanjševanje neenakosti znotraj držav in med njimi. Kot tako morajo postati osnova odziva na pandemijo covid-19, obenem pa omogočiti financiranje nadaljnjega razvoja, ki se osredotoča na planet, ljudi in človekove pravice, in ki nikogar ne pušča ob strani.

Vlade morajo tudi zaustaviti razširjeno izmikanje davkom ter preprečiti škodljive davčne prakse. V tem boju sta glavni orožji državljanov in državljanek prav **davčna transparentnost** in **vključujoče mednarodno sodelovanje**.

Priporočila civilne družbe

Za naslovitev trenutne krize bi morale vlade nemudoma:

- nujno okrepiti pobiranje davčnih prihodkov s progresivnimi nacionalnimi davčnimi ukrepi, vključno:
 - s posebnim davkom na premoženje najbogatejšega odstotka prebivalcev;
 - s posebnim davkom na dobiček dobičkonosnih multinacionalk;
 - s posebno obdavčitvijo velikih digitalnih korporacij;
 - z davkom na finančne transakcije.
- uvesti transparentnost, ki bo državljanom in državljanekam omogočala, da vidijo, kje multinacionalke poslujejo in koliko davkov plačujejo v posameznih državah, v katerih delujejo (t. i. poročanje po posameznih državah);
- zagotoviti postopno in odgovorno porabo, ki bo dosegla najbolj ranljive, vključno z uvedbo proračuna, ki upošteva enakost spolov ter z rezervacijo novih in dodatnih sredstev za podporo prizadevanjem držav v razvoju za boj proti učinkom krize.

Vlade bi se morale posvetiti tudi mednarodnemu sodelovanju ter organizirati medvladno zasedanje, namenjeno pregledu stanja, pod pokroviteljstvom Združenih narodov ter:

- ponovno oceniti izzive v zvezi z mednarodnim davčnim sistemom, s posebnim poudarkom na vplivih na države v razvoju;
- pregledati obstoječe predloge reform;
- začeti temeljito reformo mednarodnega davčnega sistema, ki bi morala vključevati:
 - razvoj novega mednarodnega sistema obdavčitve dohodkov pravnih oseb, pri katerem bodo multinacionalke obdavčene na podlagi njihovega konsolidiranega dobička, pri čemer bodo pravice do obdavčitve med vladaми razdeljene na podlagi dogovorjene formule in dopolnjene z najnižjo efektivno davčno stopnjo;
 - mednarodni sistem, ki bo zagotavljal, da lahko vse države samodejno dostopajo do informacij, potrebnih za preprečevanje izogibanja davkom in utaj davkov, vključno s podatki o finančnih offshore računih.

Na dolgi rok, ko se bodo začeli izvajati zgornji ukrepi in se bodo prihodki vlad začeli povečevati, bi morale vlade prednostno znižati ali odpraviti regresivne davke, ki nesorazmerno močno vplivajo na najranljivejše, vključno z davki na potrošnjo, med katere spada tudi davek na dodano vrednost.

63 <https://www.law360.com/tax/articles/1266196/france-is-3rd-eu-nation-to-deny-crisis-aid-to-tax-haven-cos->

4. Prednostne naloge (predlogi oziroma zahteve za obdobje slovenskega (so)predsedovanja Svetu EU)

Pandemija covid-19 je okrepila tudi pozive Evropskega parlamenta za nova lastna sredstva EU za okrevanje Evrope, s čimer se kot možni viri ponovno omenja uvedba skupne konsolidirane davčne osnove za pravne osebe, davka na digitalne storitve in davka na finančne transakcije⁶⁴. Prav tako se Evropska komisija nagiba k davku na digitalne storitve, če ne bo druge rešitve⁶⁵. Tudi 18-mesečni program tria predsedstev Nemčije, Portugalske in Slovenije⁶⁶ predvideva ureditev delovanja enotnega trga z zagotovitvijo enakih konkurenčnih pogojev ter pravične in učinkovite obdavčitve. Program se osredotoča na pravično obdavčitev digitaliziranega gospodarstva, uvedbo učinkovite minimalne obdavčitve ter napredovanje pri pobudah iz akcijskega načrta za boj proti davčnim goljufijam. Nadalje je nemška vlada pokazala interes, da med ključna vprašanja svojega predsedovanja doda uvedbo davka na finančne transakcije^{67,68}.

Stari dobri davek na finančne transakcije?

Davek na finančne transakcije ni nov predlog. Ko so banke in finančne inštitucije leta 2008 povzročile finančno krizo, ki so jo družbe plačale z uničujočimi varčevalnimi ukrepi, so se države Evropske unije začele pogovarjati o nizkem davku na nakup delnic, obveznic in drugih finančnih sredstev. Namen davka je obdavčiti finančne transakcije, ki jih v večinskem delu opravljajo najbogatejša podjetja in posamezniki. Mnogi ekonomisti podpirajo uvedbo davka na finančne transakcije tudi zaradi učinkov, ki bi ga imel na zmanjševanje predvsem najbolj rizičnih transakcij, ki potekajo vse hitreje in pogosteje – t. i. High-frequency trading –, kar prinaša dodatna tveganja za družbo.

Z davkom naj bi se zagotovila dodatna sredstva na evropski in nacionalnih ravneh, ki bi jih lahko med drugim namenili za doseganje ciljev trajnostnega razvoja – zmanjševanje revščine in ukrepe proti podnebnim spremembam – ter nenazadnje za posledice krize, ki jo povzroča covid-19.

A pogajanja so dolgotrajna. Prav tako se je proces pred leti v sklopu okrepljenega sodelovanja premaknil z vseevropske ravni na raven desetih držav članic EU. Okrepljenemu sodelovanju se je zavezala tudi Slovenija. Žal pa predlog davka postaja vse skromnejši in obstaja bojazen, da bo izgubil mišljeni učinek predvsem za države z manjšim finančnim trgom.

Leta 2012 je Evropski parlament odobril predlog Evropske komisije o evropskem davku na finančne transakcije, a zaradi pomanjkanja soglasja med državami članicami do uvedbe ni prišlo. V luči nove krize, ki jo je prinesla pandemija covid-19, evropski poslanci ponovno pozivajo⁶⁹ k njegovi uvedbi v prvotni obliki kot vira dodatnih lastnih sredstev EU za spopadanje z globalnimi izzivi.

64 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0124_EN.pdf

65 <https://www.euractiv.com/section/digital/news/commission-mulls-digital-tax-to-fund-europes-multi-billion-euro-recovery/>

66 <https://www.eu2020.de/blob/2354332/d2f4bc33ade0af634ae79552060d6332/06-19-pdf-trioprogramme-en-data.pdf>

67 https://taxadviserseurope.org/wp-content/uploads/2020/04/CFE_Tax_Top_5_14.4.2020.pdf

68 <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-germany-eu/german-eu-presidency-to-focus-on-coronavirus-fight-environment-idUSL5N2CD08R>

69 <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/opinion/a-financial-transaction-tax-deal-worth-fighting-for/>

Medtem ko tudi civilna družba predlaga uvedbo določenih novih davkov, pa obenem opozarja tudi na uvajanje transparentnosti, ki bi pomagala pri odkrivanju škodljivih praks ter poziva k nadaljnjemu sprejemanju informiranih odločitev v smeri progresivnih mednarodnih davčnih sistemov.

Odgovornost Slovenije kot države članice EU in kot kmalu predsedujoče Svetu EU pa je, da preuči svoja stališča v luči ponovne globalne krize ter se na evropskem parketu aktivno zavzame za davčno transparentnost multinacionalk in za vključujoče mednarodno sodelovanje proti izogibanju davkom ter da sledi pozivom državljanov Evropske unije za progresivnejše davčne politike.

Prispevek je nastal s finančno pomočjo projekta 'Towards an open, fair and sustainable Europe in the world - EU Presidency Project 2019-2021', ki ga financirata Evropska unija in ga izvajajo nacionalne plačorme FINGO, FOND in CROSOL v sodelovanju z evropskim združenjem CONCORD. Projekt v Sloveniji sofinancira Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije, izvaja ga platforma SLOGA.

