

Bruselj, 22. december 2021
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
2021/0434 (CNS)

15296/21
ADD 3

FISC 253
ECOFIN 1299
IA 217

PREDLOG

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	22. december 2021
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM- MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	SWD(2021) 579 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Spremni dokument k Predlogu DIREKTIVE SVETA o določitvi pravil za preprečevanje zlorabe slamnatih subjektov za davčne namene in spremembi Direktive 2011/16/EU

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2021) 579 final.

Priloga: SWD(2021) 579 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 22.12.2021
SWD(2021) 579 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

k Predlogu DIREKTIVE SVETA

**o določitvi pravil za preprečevanje zlorabe slamnatih subjektov za davčne namene in
spremembi Direktive 2011/16/EU**

{COM(2021) 565 final} - {SEC(2021) 565 final} - {SWD(2021) 577 final} -
{SWD(2021) 578 final}

Povzetek
Ocena učinka pobude za boj proti uporabi slamnatih subjektov in aranžmajev za davčne namene – „Unshell“
A. Potreba po ukrepanju
V čem je težava in zakaj je to težava na ravni EU?
Glavne težave, obravnavane v oceni učinka, so izogibanje davkom in davčne utaje, ki jih povzročajo podjetja in posamezniki z uporabo slamnatih subjektov za davčne namene. Slamnati subjekti se lahko opredelijo kot podjetja in drugi subjekti, ki nimajo vsebine (nimajo pisarn, zaposlenih, opreme itd.) in ne opravljajo dejanske gospodarske dejavnosti, pač pa izpolnjujejo le minimalne zahteve, tj. registracijo in organizacijo. Lahko so različnih oblik glede na predvideni namen. Izguba davčnih prihodkov zaradi izogibanja davkom s strani podjetij na splošno znaša več deset milijard EUR na leto¹. Posebej zahtevno je oceniti izgube davčnih prihodkov zaradi uporabe slamnatih podjetij. Prvi približek pojava kaže, da bi se izguba davčnih prihodkov lahko ocenila na približno 23 milijard EUR na leto. Poleg tega obstajajo trdnješi nepotrjeni dokazi, da različni gospodarski subjekti, vključno z velikimi multinacionalkami, slamnata podjetja še vedno zakonito in včasih nezakonito uporabljajo za zmanjšanje davčne obveznosti. Trije glavni dejavniki težave so: (a) pomanjkanje pravil na ravni EU, ki bi opredeljevala skupne zahteve o minimalni vsebini za davčne namene v EU; (b) pomanjkanje informacij, ki bi jih davčne uprave potrebovale za učinkovito uporabo veljavnih pravil proti izogibanju davkom in davčnim utajam; (c) spodbujanje slamnatih subjektov s strani nekaterih posrednikov.
Kaj bi bilo treba doseči?
Splošni cilj pobude je preprečevati izogibanje davkom in davčne utaje s slamnatimi subjekti ter tako prispevati k pravilnemu delovanju notranjega trga. Cilj pobude je, natančneje, doseči naslednje tri cilje: prvič, namenjena je uvedbi skupnih pravil v EU, ki bi omogočala prepoznavo slamnatih subjektov, ki bi se lahko uporabili za izogibanje davkom ali davčne utaje. Drugič, države članice morajo vedeti za obstoj slamnatih subjektov, prepoznanih kot takih v drugi državi članici. Tretjič, namenjena je odvrčanju, da bi se ponudniki davčnih storitev in ponudniki storitev za družbe uporabljali pri ustanavljanju slamnatih subjektov v EU.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?
Težava izogibanja davkom ali davčne utaje z uporabo slamnatih subjektov je po navadi čezmejna. Njeni povzročitelji in temeljni vzroki so ne glede na to, v kateri državi članici se pojavi, enaki.

¹ Ocenjuje se, da izogibanje davkom v EU povzroči med 35 in 70 milijard EUR izgube davčnih prihodkov na leto. Vir: Dover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E., in Merler, S. (2015) *Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union*, European Parliamentary Research Service (Zagotovitev preglednosti, usklajevanja in zbliževanja za politike obdavčitve dohodkov pravnih oseb v Evropski uniji), Služba Evropskega parlamenta za raziskave, PE 558.773.

V Uniji obstaja tveganje, da bi nacionalni pristopi izkrivljali notranji trg, zaradi česar bi lahko nekatere države članice postale ranljive za regulativno in davčno arbitražo, zlasti če se zaradi nacionalnih ukrepov v nekaterih državah članicah zahteve o vsebini za slamnate subjekte ne bi uvedle ali bi se uvedle prizanesljivejše zahteve kot drugje. Ker se slamnati subjekti navadno uporabljajo za erozijo davčne osnove države članice, ki ni država članica, v kateri imajo ti subjekti sedež, je pomembno, da nekatere države članice morda ne bi imele zadostne spodbude za uvedbo strogih nacionalnih predpisov.

Le s skupnim okvirom EU je mogoče doseči cilj preprečevanja izogibanja davkom in davčnih utaj s slamnatimi subjekti ter hkrati ohraniti celovitost notranjega trga in zagotoviti enake konkurenčne pogoje med gospodarskimi subjekti po Uniji.

B. Rešitve

Katere so različne možnosti za doseg ciljev? Ali je katera od njih prednostna? Če je odgovor nikalen, zakaj ne?

Osnovni scenarij (možnost 0) pomeni ohranjanje sedanjega stanja: neobstoj skupnih zahtev o minimalni vsebini za slamnate subjekte ter izvajanje veljavnih predpisov na ravni EU in nacionalni in svetovni ravni za preprečevanje izogibanja davkom in davčnih utaj. To vključuje ukrepanje Skupine EU za kodeks ravnanja (obdavčitev podjetij), da bi se začelo reševati vprašanje vsebine, vendar le za preferencialne davčne režime.

Možnost 1 je možnost mehkega prava. Z njo bi se uvedle zahteve o minimalni vsebini za slamnate subjekte, vendar take zahteve ne bi bile niti zavezujoče niti izvršljive. Možnost 1 bi se lahko izvajala v obliki priporočila Komisije ali razširitve pristojnosti Skupine za kodeks ravnanja (obdavčitev podjetij), da bi se preverilo, ali se zahteve glede vsebine uporabljajo kot splošna značilnost davčnih sistemov držav članic.

Možnost 2 je osnovna regulativna možnost, na kateri temeljita možnosti 3 in 4. Z možnostjo 2 bi se po vsej EU uvedle skupne zahteve o vsebini, ki bi (določenim) pravnim subjektom in pravnim dogovorom – tistim, ki ne bi bili že od začetka izločeni in bi presegli določene točke vključitve, – naložili obveznost, da davčnim upravam izkažejo, da v državi članici davčnega rezidentstva opravljajo bistvene gospodarske dejavnosti. Neobstoj zahtev o vsebini bi imel davčne posledice (in sicer odpravo davčnih ugodnosti za slamnate subjekte na podlagi ustreznih direktiv EU in/ali davčnih sporazumov).

Možnost 3 bi poleg možnosti 2 zajemala vzpostavitev mehanizma za upravno sodelovanje in izmenjavo informacij o slamnatih subjektih. Možnost 4 bi bila sestavljena iz istih elementov kot možnost 3, dodana pa bi ji bila skupna opredelitev sankcij za primere, ko slamnati subjekti ne bi izpolnjevali obveznosti.

Prednostna je možnost 4. Zajema vse elemente možnosti 2 in izmenjavo informacij med davčnimi upravami v skladu z možnostjo 3, ki jo dopolnjuje s skupnim okvirom sankcij. Pričakuje se, da bo možnost 4 najbolje izpolnila cilje pobude, imela največji odvračilni učinek na davkoplačevalce, hkrati pa podjetjem ali davčnim upravam ne bo naložila nesorazmernih stroškov.

Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?

Respondenti javnega posvetovanja na splošno priznavajo stalni izziv izogibanja davkom in davčnih utaj, tudi z zlorabo slamnatih subjektov. Predlogi za nadaljnje ukrepe pa se razlikujejo. Čeprav nekateri respondenti podpirajo ukrep za preprečevanje izogibanja davkom in davčnih utaj prek slamnatih podjetij, drugi menijo, da je za zakonodajno pobudo EU v tej smeri morda prezgodaj. Države članice so na splošno izrazile konstruktivno odprtost, v nekaterih primerih pa izrecno podporo pravni pobudi EU za

preprečevanje uporabe slamnatih subjektov za izogibanje davkom in davčnih utaj.
C. Učinki prednostne možnosti
Katere so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?
Možnost 4 opredeljuje skupno minimalno vsebino, ki je v veljavnem okviru EU proti zlorabam na področju davkov manjkala. Z izmenjavo informacij med davčnimi organi dopolnjuje sedanjo izmenjavo informacij, ki na ravni EU že poteka. Tako bi se zagotovilo, da bi bile države članice, v katerih uporaba slamnatih podjetij, registriranih v drugih državah članicah, povzroča erozijo davčnih osnov, s tem v celoti seznanjene. Ta možnost s skupnimi sankcijami zagotavlja, da je med subjekti najvišja stopnja skladnosti in da so vsi subjekti v EU, neodvisno od njihovega kraja registracije, pravično obdavčeni. Morebitni pozitivni učinek na vzdržnost javnih financ je najboljša med vsemi možnostmi, posredovanje EU pa se šteje kot prispevek k boljšemu delovanju notranjega trga s preprečevanjem njegove razdrobljenosti z različnimi možnimi izbirami sankcij. Čeprav so se izogibanje davkom in davčne utaje zaradi posredovanja zelo malo zmanjšali, se pričakuje, da bodo koristi vseeno odtehtale stroške (zlasti stroške za zagotavljanje skladnosti in upravne stroške), povezane s to pobudo.
Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?
Pričakuje se, da bodo stroški subjektov za zagotavljanje skladnosti omejeni, saj bodo subjektom, ki se bodo morali samooceniti in poročati, informacije takoj na voljo. Stroški davčne uprave so omejeni na izvajanje platforme za izmenjavo informacij, oceno sporočenih podatkov in uvedbo sankcij. Da davčna uprava ugotovi, ali je subjekt slamnat ali ne, oceni sporočene podatke na podlagi samoocene subjekta, ki jo primerja z določenimi merili. Obseg stroškov za uvedbo sankcij bi bil odvisen od oblike sankcije. Pričakuje se, da so stroški za denarno kazen omejeni na upravne stroške, ki nastanejo pri izdaji te kazni in spremljanju njenega plačila. Stroški izvrševanja za nacionalne uprave se pri možnostih 2, 3 in 4 ne bi smeli bistveno razlikovati, saj bi morale te uprave, če skupen okvir sankcij ne bi bil načrtovan, vseeno uvesti določene sankcije za zagotavljanje skladnosti.
Kakšni so učinki na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost?
Pobuda bi morala zajemati tiste subjekte, ki <u>nimajo</u> vsebine in so ustanovljeni za izogibanje davkom ali njihovo utajitev², ne pa podjetja z zaposlenimi in dejansko gospodarsko dejavnostjo. Merila, ki sprožijo obveznosti poročanja davčnemu organu, so strogo omejena na podjetja, ki bi lahko uporabljala prakse izogibanja davkom ali davčnih utaj, kar bi moralo obsegati le zelo majhen delež sestava, opredeljenega kot MSP. Z merili točke vključitve bi se morala izključiti velika večina MSP (npr. da bi MSP spadalo na

² V preiskavi OpenLux se je razkrilo, da je bilo na istem naslovu registriranih več kot 1 000 družb brez zaposlenih.

področje uporabe, morajo večino njegovih dohodkov sestavljati pasivni denarni pritoki, mora biti v večinski lasti tujih lastnikov in ne sme imeti sredstev, potrebnih za opravljanje dejanske gospodarske dejavnosti). Pobuda bi glede konkurenčnosti vplivala le na finančne tokove, ki niso povezani z zaposlitvijo ali dejansko gospodarsko dejavnostjo. Omejevanje uporabe subjektov, ki nimajo vsebine, bi lahko dolgoročneje imelo pozitivne sekundarne (posredne) učinke, ki spodbujajo produktivne naložbe.
Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?
Glavni vpliv na nacionalne proračune bi bil davčni dobiček, ki ga je težko oceniti. Ocenjuje se, da izogibanje davkom v EU znaša med 35 in 70 milijard EUR izgube davčnih prihodkov na leto. Izpadli davčni prihodki se lahko štejejo kot vir primanjkljaja, ki bi se sicer lahko uporabil za javne naložbe in zagotavljanje javnih dobrin. Tak primanjkljaj je še zlasti nedobrodošel v času, ko so potrebni viri za okrepitev okrevanja po pandemiji COVID-19.
Ali bo imela pobuda še druge znatne učinke?
Ne
Sorazmernost?
Ukrep bo omejen na določitev merila minimalne vsebine. Mehanizmi, kot so izvzetja in izjeme od obveznosti poročanja na podlagi pobude, bodo pomenili, da za subjekte in aranžmaje z majhnim tveganjem za davčno zlorabo pobuda ne velja. Poleg tega se bo na podlagi analize Komisije v skladu s to pobudo morale samoocenjevati le minimalno število subjektov in aranžmajev v EU.
D. Spremljanje
Kdaj bo politika pregledana?
Če bi se izbrala prednostna možnost, bi se politika spremljala na dva glavna načina. Prvič, države članice bodo poročale o podatkih izvajanja politike in ukrepov izvrševanja. Ti podatki bi morali biti vsaj deloma javni zaradi preglednosti in omogočanja javnega nadzora v državah članicah. Drugič, Komisija bo ocenila izvajanje in izvrševanje pobude v različnih državah članicah ter o tem poročala. Taka ocena bo izvedena večinoma na podlagi podatkov držav članic. Komisija bo pet let po začetku izvajanja instrumenta ocenila rezultate politike glede na njene cilje ter splošne učinke v smislu davčnih prihodkov, podjetij in notranjega trga.