



EVA: 2014-1211-2445
Številka: 00702-151/2017/6
Datum: 15. 2. 2018

Mnenje o Predlogu zakona o vračilu denarnih sredstev v Republiko Slovenijo iz posameznih davčnih oaz - prva obravnava, ki ga je Državnemu zboru predložil Državni svet

Državni svet je v Državni zbor Republike Slovenije vložil Predlog Zakona o vračilu denarnih sredstev v Republiko Slovenijo iz posameznih davčnih oaz (v nadaljevanju: predlog zakona). Predlog zakona določa pogoje, postopek in pristojne organe za zagotavljanje vračila denarnih sredstev, ki so bila nakazana z bančnih računov ali drugih računov pri organizacijah za vodenje plačilnega prometa, ki so opravljale plačilni promet v Republiki Sloveniji, in so bila ta denarna sredstva nakazana neposredno ali posredno na račune v državah, ki so navedene v zakonu in imajo položaj davčnih oaz, v proračun Republike Slovenije.

Namen, ki ga predlog zakona zasleduje, je zagotovitev vračila denarnih sredstev, ki so bila od 25. 6. 1991 do uveljavitve tega zakona nakazana z računov plačilnih institucij, ki so opravljale plačilne storitve v Republiki Sloveniji, na račune v državah, ki imajo po tem zakonu položaj davčnih oaz, v proračun Republike Slovenije, ter obdavčitev nakazil denarnih sredstev v države, ki imajo po tem zakonu položaj davčnih oaz.

Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada) se strinja s pomenom boja proti neželenim posledicam, ki so povezane z davčnimi oazami in so globalnega značaja. Vlada tudi aktivno podpira oziroma sodeluje pri pripravi ukrepov, ki na mednarodni ravni (na OECD in EU) naslavlajo to problematiko, katerih odlivi denarnih sredstev v davčne oaze so lahko povezani z davčnimi goljufijami in izogibanjem plačevanju davkov. Vlada izpostavlja mednarodno izmenjavo informacij, s poudarkom na avtomatični izmenjavi, in področje podjetniškega obdavčevanja. Prav tako se strinja z navedbo, da so takšna ravnanja v škodo državnemu proračunu in da se zaradi tega prelaga breme na družbo oziroma na državljane.

Kljub namenu, ki ga predlog zakona zasleduje, Vlada meni, da predlog zakona ni primeren za nadaljnjo obravnavo, kar utemeljuje v nadaljevanju.

V Republiki Sloveniji zakonske definicije za davčne oaze ne poznamo. Poljudno se navaja, da gre pri njih za davčno ugodna in konkurenčnejša območja, ki so izven jurisdikcije domače države. Ugodnejša davčna obravnava dohodkov, premoženja in transakcij sama po sebi ni prepovedana, vendar to dejstvo po podatkih davčnega organa pomeni enega od indikatorjev tveganja zavezanca za davek. Poudariti je treba, da odprtje računa v davčni oazi in poslovanje z davčno oazo samo po sebi še ne pomenita prepovedanega ravnanja oziroma kršitev predpisov. Nakazilo v davčno oazo ali poslovanje z davčno oazo je lahko povsem legitimno, če so doseženi dohodki pravilno davčno obravnavani. Ali gre za kršitev davčnih predpisov, je mogoče ugotoviti šele z izvedbo ustreznih postopkov.

V zvezi z računi Vlada pojasnjuje, da mora z davčnoppravnega vidika imeti poslovni subjekt plačilni račun in prek njega poslovati (sicer stori davčni prekršek), vendar ni obvezno, da je odprt pri banki ali drugi organizaciji, ki opravlja plačilni promet, v Republiki Sloveniji, saj davčna, statusnopravna ali registrska zakonodaja za ustanovitev in poslovanje družbe ne predpisuje obveznosti odprtja plačilnega računa v Republiki Sloveniji. Poudariti je treba, da mora poslovni subjekt in fizična oseba, v primeru, če imata odprt račun v tujini, v skladu z Zakonom o finančni

upravi, podatek o številki računa sporočiti davčnemu organu. Kršitev te obveznosti je določena kot prekršek, za katerega je predpisana globa.

Davčni organ lahko pridobi podatke o imetnikih računov, odprtih pri bankah v Republiki Sloveniji ali pri drugih organizacijah za vodenje plačilnega prometa v Republiki Sloveniji, in tudi podatke o poslovanju prek njih. Ti podatki se lahko uporabijo pri opravljanju nalog finančne uprave, vendar so samo indic, na podlagi katerega davčni organ samo sklepa, da je bilo nekaj protipravnega storjeno ali opušчено. Podatki, ki vzbujajo sum, so podlaga za finančno preiskavo in začetek postopka finančnega nadzora, in znotraj njega razlog za uporabo pooblastil, ki jih ima na voljo finančna uprava za izvajanje svoje temeljne naloge, to je pobiranja davkov. Upoštevajoč navedeno je treba izpostaviti, da so težave v zvezi z nedopustnim davčnim izogibanjem predvsem v primerih, če davčni organ ne razpolaga s podatki o računih, odprtih v davčnih oazah, in predvsem poslovanju prek njih, česar pa predlog zakona ne rešuje.

Določitev obveznosti poslovanja samo prek računov v Republiki Sloveniji bi bila v nasprotju z zakonodajo Evropske unije (v nadaljevanju: EU), ker bi omejevala svobodno izbiro ponudnikov plačilnih storitev. Opravljanje plačilnih storitev v Republiki Sloveniji je urejeno v Zakonu o plačilnih storitvah in sistemih¹, ki podrobneje ureja pogoje za opravljanje plačilnih storitev v Republiki Sloveniji ter pravice in obveznosti uporabnikov in ponudnikov plačilnih storitev v zvezi z opravljanjem plačilnih storitev, ne predpisuje pa obveznosti, da subjekti poslujejo preko transakcijskega računa v Republiki Sloveniji.

V zvezi z obdavčitvijo je treba izpostaviti, da mora biti predmet obdavčitve jasen in določljiv. Za obdavčitev je pomembna določitev davčnega zavezanca, davčne osnove in davčne stopnje.

S predlogom zakona se kot davčnega zavezanca opredeljuje vse fizične osebe, ki so ali so bili imetniki računov, odprtih pri bankah ali pri drugih organizacijah, ki opravlja plačilni promet, v Republiki Sloveniji, in tudi vse pravne osebe, ki so ali so bile ustanovljene pred 25. 6. 1991 in so delovale po 25. 6. 1991 ali še vedno delujejo in so bile ali so imetnice računov pri bankah v Republiki Sloveniji ali pri drugih organizacijah za vodenje plačilnega prometa v Republiki Sloveniji.

Po predlagani ureditvi so naslovniki vračila in obdavčitve tudi tisti zavezanci, ki niso oziroma ne bodo pridobili nobene davčne ugodnosti oziroma tisti, katerih nakazovanje denarnih sredstev ni oziroma ne bo pomenilo nedopustnega davčnega izogibanja. K vračilu in obdavčitvi po predlogu zakona zapadejo celo takšni primeri, ko osebe nakažejo sredstva za plačilo storitev (na primer plačilo hotela) ali za nakup predmetov, kar ni v neskladju z nobenim pravnim redom.

Nakazila denarnih sredstev v davčne oaze predlog zakona določa kot davčno osnovo. Predlog zakona opredeljuje, da je davčna oaza država ali mednarodna organizacija, ki zagotavlja sprejemanje in lokacijo denarnih sredstev, ki neposredno ali posredno niso obdavčena ali pa so obdavčena po nižji stopnji, kot so istovrstni ali podobni davki v Republiki Sloveniji. Predlog zakona tudi našteva davčne oaze za namen uporabe tega zakona, čeprav med njimi ne našteje nobene mednarodne organizacije. Vlada izpostavlja, da mednarodna organizacija po obstoječih opredelitvah ni davčna oaza.

Vlada pojasnjuje, da so finančni ministri EU 5. 12. 2017 potrdili EU seznam nesodelujočih jurisdikcij za davčne namene (v nadaljevanju: EU seznam), na katerem je bilo 17 jurisdikcij. EU seznam je bil 26. 1. 2018 revidiran, tako da je na njem ostalo 9 jurisdikcij. Za vsako od njih je tudi navedeno, katerih kriterijev ne izpolnjuje oziroma zaradi neizpolnjevanja katerih kriterijev je bila uvrščena na EU seznam. Za oceno in posledično uvrstitev na seznam so bili odločilni vnaprej dogovorjeni kriteriji, ki sodijo na področje dobrega davčnega upravljanja (davčna transparentnost, pravično obdavčevanje, implementacija anti – BEPS ukrepov). Nekateri od teh kriterijev so bolj tehnični, eni bolj vsebinski.² Predlog zakona se do tega seznama ne opredeljuje niti ne obrazloži, zakaj je določeno državo opredelil za davčno oazo.

¹ Uradni list RS, št. 58/09, 34/10, 9/11, 32/12, 81/15 in 47/16.

² Seznama sta objavljena v Uradnem listu Evropske unije, št. C 438/5 z dne 19. 12. 2017 in št. C 29/27 z dne 26. 1. 2018.

Obvezno ravnanje (v obliki zapovedi in prepovedi) v predpisih se ureja praviloma v naprej. V zvezi s prenosom obveznosti na tretje osebe zaradi smrti fizične osebe ali prenehanja pravne osebe Vlada pojasnjuje, da veljavna zakonodaja (na podlagi Zakona o dedovanju ali na podlagi Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju) tega ne ureja.

Predlog zakona tudi ne določa, kakšno je razmerje do določb veljavnih predpisov, ki že urejajo davčno obravnavo prenosa dohodkov iz ali v davčno ugodnejše jurisdikcije oziroma do veljavnih ukrepov, ki preprečujejo odlivanje neobdavčenih dobičkov iz Republike Slovenije, s katerimi se preprečuje davčno izogibanje. V zvezi s to ugotovitvijo vlada izpostavlja Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb (v nadaljevanju: ZDDPO-2), ki ureja davčno obravnavo prenosa dohodkov iz ali v davčno ugodnejše jurisdikcije oziroma ukrepe, ki preprečujejo odlivanje neobdavčenih dobičkov iz Republike Slovenije, ter določbe Zakona o davčnem postopku (v nadaljevanju: ZDavP-2).

Na podlagi ZDDPO-2 je prenos dohodkov v ali iz t.i. davčno ugodnejših jurisdikcij že obdavčljiv oziroma je zanje že določena posebna obravnava. Gre za ukrepe, ki so vezani na t.i. črni seznam, na katerega so uvrščene države, v katerih je splošna oziroma povprečna nominalna stopnja obdavčitve dobička družb nižja od 12,5 %.

V ZDDPO-2 so tudi:

- implementirane dopolnitve Direktive Sveta 2011/96/EU z dne 30. novembra 2011 o skupnem sistemu obdavčitve matičnih družb in odvisnih družb iz različnih držav članic, in sicer minimalno pravilo proti zlorabam ter rešitev glede hibridnih posojil. Uporaba pravila proti zlorabam pomeni, da se lahko, kljub splošni oprostitvi obdavčitve dividend na viru (kar predmetna direktiva omogoča), dividende obdavči (npr. v Republiki Sloveniji, če gre za shemo ali niz shem, kjer je eden glavnih ali glavni namen pridobitev te davčne ugodnosti.
- določena pravila o transfernih cenah, vključno s tanko kapitalizacijo, omejitvijo priznavanja obresti med povezanimi osebami. Prav tako v ZDDPO-2 veljajo pravila, da se dohodki poslovnih enot pripišejo matični družbi.

Med veljavnimi predpisi, na podlagi katerih se lahko obdavčijo davčna izogibanja, velja izpostaviti še 5. člen in v povezavi z njim 74. člen ter 68.a člen ZDavP-2.

Drugi odstavek 5. člena ZDavP-2 določa, da se predmet obdavčitve in okoliščine ter dejstva, ki so bistveni za obdavčenje, vrednotijo po svoji gospodarski (ekonomski) vsebini, ne pa fiktivni vrednosti. To načelo je konkretizirano v 74. členu ZDavP-2, na podlagi katerega se za davčno osnovo šteje realna ekonomska cena predmeta obdavčitve. Če navidezni pravni posel prikriva drug pravni posel, je za obdavčenje merodajen prikrit pravni posel. Prav tako se z izogibanjem ali zlorabo drugih predpisov ni mogoče izogniti uporabi predpisov o obdavčenju. Če se ugotovi takšno izogibanje ali zloraba, se šteje, da je nastala davčna obveznost, kakršna bi nastala ob upoštevanju razmerij, nastalih na podlagi gospodarskih (ekonomskih) dogodkov.³

68.a člen ZDavP-2 ureja odmero davka od nenapovedanih dohodkov. Za odmero tega davka ni pomembno, ali gre za zakonito pridobljene dohodke ali ne. Pomembno je samo, da davčni zavezanec razpolaga s sredstvi za privatno potrošnjo, vključno s premoženjem, ki znatno presegajo dohodke, ki jih je napovedal. Ta vsebina izhaja že iz 5. in 74. člena ZDavP-2. Davčna

³ Vrhovno sodišče RS je v zvezi s tem členom v sodbi št X Ips 298/2015 zavzelo stališče, da imajo davčni zavezanci pravico sklepati vse pravne posle, ki niso prepovedani, pri tem pa jih lahko vodijo tudi davčni premisleki. Če pa davčni zavezanci sklepajo navidezne posle ali posle oziroma več medsebojno povezanih poslov, ki sicer niso navidezni, vendar pa ne sledijo nobenemu samostojnemu gospodarskemu cilju, razen pridobitvi davčne ugodnosti, ki je brez organiziranih poslov ne bi bilo mogoče doseči, pridobitev davčne ugodnosti pa je v nasprotju z namenom davčnih predpisov, taki posli pomenijo nedopustno davčno izogibanje, zato se pri obdavčitvi ne upoštevajo (drugi odstavek 5. člena ter tretji in četrti odstavek 74. člena Zakona o davčnem postopku).

osnova je enaka ugotovljeni razliki med vrednostjo premoženja, zmanjšano za obveznosti iz naslova pridobivanja premoženja, sredstev oziroma porabo sredstev in dohodki, od katerih je bil odmerjen ali obračunan davek, oziroma dohodki, od katerih se davki ne plačajo. Od tako ugotovljene davčne osnove se izračuna davek po 70 % stopnji.

V nadaljevanju so opisane aktivnosti Finančne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: FURS). Z odlivi sredstev v davčne oaze sta povezana dva projekta nadzora, ki ju izvaja FURS, in sicer: davčne oaze in ciljno usmerjeni nadzori prijave premoženja.

Na podlagi pridobljenih podatkov in informacij (predvsem s strani bank, z mednarodno izmenjavo, od drugih državnih organov), opravljenih analiz, naredi FURS izbor davčnih zavezancev za nadzor poslovanja z družbami s sedežem ali računom odprtim v davčno ugodnejših območjih.

V opravljenih nadzorih s področja poslovanja z davčnimi oazami so bile doslej najpogostejše ugotovljene nepravilnosti v zvezi z izkazovanjem navideznih storitev, na podlagi katerih so si zavezanci neupravičeno poviševali odhodke oziroma zniževali prihodke v obračunu davka od dohodka pravnih oseb, niso obračunavali davčnih odtegljajev, skladno z določbami 70. člena ZDDPO-2. V zadnjem času pa so opazne različne oblike navidezne prodaje poslovnih deležev družbam v davčnih oazah, ki jih kapitalsko in upravljavsko obvladujejo iste osebe oziroma njihovi družinski člani, s čimer prihaja do izplačil prikritih dobičkov ali drugih dohodkov tem osebam.

Učinki nakazil denarja v davčne oaze se izkazujejo tudi v nadzorih, ki se izvajajo v okviru projekta prijave premoženja, pri katerih gre za nadzor nad nepojasnenimi dohodki fizičnih oseb oziroma potrošnjo fizičnih oseb, ki presega prijavljene dohodke. FURS ugotavlja, da so pogosto osebe, pri katerih se opravlja nadzor nenapovedanih dohodkov, povezane z družbami s sedežem v davčno ugodnejših območjih.

Na mednarodni ravni so bili že sprejeti ali pa so v postopku sprejemanja ukrepi, ki preprečujejo negativne posledice odlivov v davčne oaze. Boj proti neželenim posledicam, povezanimi z davčnimi oazami, je mogoč zgolj v sodelovanju med čim širšim krogom držav, saj je posamezna država na tem področju precej nemočna. V boju proti davčnim goljufijam in neizpolnjevanju davčnih obveznosti je ključnega pomena sodelovanje med državami, pri čemer se kot pomembno orodje držav za krepitev pravilne izpolnitve davčnih obveznosti kaže avtomatična izmenjava informacij s področja obdavčevanja.⁴

Republika Slovenija si izmenjuje dobre prakse drugih držav v boju proti davčnemu utajevanju in izogibanju plačevanja davkov, predvsem v okviru sodelovanja v mednarodnih organizacijah (na primer OECD), na ravni EU kot tudi v okviru drugih forumov.

Republika Slovenija s svojimi nadzornimi ukrepi dosega dobre rezultate tudi na področju preprečevanja pranja denarja, saj jo po mednarodnih analizah štejejo za eno od držav, kjer je tveganje za pranje denarja med najnižjimi. Poleg tega je pomembna tudi transparentnost v zvezi z nakazili v območja, za katera obstaja večja verjetnost za pranje denarja ali za financiranje terorizma. Novi Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma uvaja register dejanskih lastnikov, ki bo dodatno pripomogel k zagotavljanju transparentnosti lastniških struktur poslovnih subjektov in preprečevanju zlorab poslovnih subjektov za pranje denarja in financiranje terorizma.⁵

⁴ Republika Slovenija izmenjuje informacije o davčnih zadevah na podlagi neposredno veljavnih in v nacionalno zakonodajo implementiranih EU pravnih instrumentov ter:

- Konvencije Sveta Evrope/OECD o medsebojni upravni pomoči pri davčnih zadevah in Protokola o spremembi Konvencije o medsebojni upravni pomoči,
- mednarodnih pogodb o izogibanju dvojnega obdavčevanja dohodka in premoženja,
- sporazumov o izmenjavi informacij v davčnih zadevah.

⁵ Poslovni subjekti so od 11. decembra 2017 dolžni vpisovati v register podatke o dejanskih lastnikih.

Aktivnosti Vlade kažejo, da je boj proti davčnim goljufijam in utajam določen kot prioriteta, ter da Republika Slovenija tako na nacionalni kot na mednarodni ravni aktivno sodeluje pri sprejemanju zaščitnih ukrepov na področju obdavčevanja v zvezi s prenašanjem oziroma prikrivanjem finančnega premoženja v davčne oaze.

Vlada seznanja Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor) o aktivnostih v boju proti neželenim posledicam, povezanim z davčnimi oazami. V zadnjem dokumentu, poslanem Državnemu zboru, se je Vlada opredelila do sklepov, sprejetih na seji odbora Državnega zbora Republike Slovenije za finance in monetarno politiko ob obravnavi točke Nujna okrepitev boja proti davčnim oazam v luči razkritja »Rajskih dokumentov«.⁶

Kljub nespornosti namena, ki ga predlog zakona zasleduje, je ob upoštevanju navedenih vidikov in izhodišč, mogoče zaključiti, da je predlagan način pravnega reguliranja napačen.

Vlada iz navedenih razlogov ne podpira Predloga Zakona o vračilu denarnih sredstev v Republiko Slovenijo iz posameznih davčnih oaz in meni, da ni primeren za nadaljnjo obravnavo.

⁶ Odgovor Vlade Republike Slovenije z dne 21. 12. 2017 na sklep Odbora za finance in monetarno politiko, ki je bil sprejet na 85. nujni seji, dne 17. 11. 2017, in sicer izvršitev 1. in 2. sklepa, sprejetih na skupni seji Odbora za finance in monetarno politiko (54. nujna seja) ter Odbora za pravosodje (20. nujna seja), dne 7. 4. 2016 (Odgovor je vsebovan v dokumentu - Opredelitev do sklepov, sprejetih ob obravnavi točke Nujna okrepitev boja proti davčnim oazam v luči razkritja »Rajskih dokumentov«).