



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**DRŽAVNI ZBOR**

Odbor za gospodarstvo  
Odbor za finance



# Medparlamentarna konferenca o stabilnosti, gospodarskem usklajevanju in upravljanju v Evropski uniji (SECG)

**Torek, 28. september 2021**  
**Slovenija**

**Videokonferenca**

**Informativno gradivo – 1. tema**

# Financiranje izhodne strategije iz pandemije – novi viri lastnih sredstev

## Ali je digitalni davek odgovor, ki ga iščemo?

### I. Uvod

Svet Evropske unije je 17. decembra 2020 sprejel [Uredbo o večletnem finančnem okviru EU za obdobje 2021–2027](#), ki jo je dan prej odobril Evropski parlament. Z navedeno uredbo je določen proračunski okvir Evropske unije v višini 1074,3 milijarde evrov v cenah iz leta 2018. Poleg tega bo na voljo tudi 750 milijard evrov v cenah iz leta 2018 iz začasnega instrumenta za okrevanje, [Next Generation EU](#), predvsem v obliki posojil in subvencij. Skupno bo tako na voljo 1,8 bilijona evrov v cenah iz leta 2018 oziroma 2,018 bilijona evrov v tekočih cenah.

Za pokrivanje izdatkov večletnega finančnega okvira EU bodo uporabljena lastna sredstva EU. Svet je 14. decembra 2020 na podlagi 311. člena Pogodbe o delovanju EU sprejel [Sklep o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije](#), ki so ga do 31. maja 2021 ratificirale vse države članice. Sklep predstavlja podlago za izdajo obveznic na finančnih trgih s strani EU in bo omogočil delovanje mehanizma za okrevanje in odpornost z namenom omilitve posledic pandemije covid-19. K temu bo dodatno pripomoglo tudi 0,6-odstotno začasno zvišanje omejitve lastnih sredstev na 2 odstotka BND EU, ki ga predvideva sklep o sistemu lastnih virov.

Institucije EU so v [Medinstitucionalnem sporazumu](#) z dne 16. decembra 2020 določile časovni načrt za uvedbo novih virov lastnih sredstev za kritje dolgoročnih stroškov financiranja in poplačila obveznosti iz programa Next Generation EU do 31. decembra 2058.

Komisija si bo za financiranje instrumenta Next Generation EU na finančnih trgih izposodila do 750 milijard evrov v cenah iz leta 2018 oziroma 806,9 milijarde evrov v tekočih cenah. Glede na pretekle izkušnje, predvsem program SURE<sup>1</sup>, je pričakovati, da se bo EU kot celota lahko zaradi svoje visoke kreditne sposobnosti ugodno zadolževala.

### II. Trenutni viri lastnih sredstev

Veljavni sistem virov lastnih sredstev je namenjen financiranju proračuna EU. Sestavljajo ga tradicionalna lastna sredstva, lastna sredstva iz naslova DDV, lastna sredstva iz naslova BND ter novi vir lastnih sredstev iz naslova nerekiclrane odpadne plastične embalaže.

**Tradicionalne lastne vire** danes predstavljajo carine na uvoz iz držav zunaj EU. Carine so neposreden proračunski vir EU, pobirajo pa jih države članice, ki bodo v obdobju od 2021 do 2027 zadržale 25 odstotkov pobranih carin. Tradicionalni lastni viri predstavljajo predvidoma med 10 in 15 odstotkov prihodkov proračuna EU.

---

<sup>1</sup> Evropski instrument za začasno podporo zmanjševanju tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (SURE)

**Lastna sredstva iz naslova DDV** so bila s Sklepom o sistemu virov lastnih sredstev poenostavljena, in sicer se prispevek posamezne države članice določi z uporabo tehtane povprečne stopnje za celotno finančno obdobje ob uporabi podatkov za leto 2016 za vsako državo članico in ob omejitvi na 50 odstotkov osnove za BND vsake države. Glede na tako določeno osnovo velja vpoklicna stopnja 0,3 odstotka. Prihodki iz tega naslova predstavljajo med 10 in 15 odstotkov prihodkov proračuna EU.

**Lastna sredstva iz naslova BND** običajno predstavljajo več kot 70 odstotkov proračuna EU in so njegov največji lastni vir. Dajatev iz tega naslova se določi tako, da je zagotovljena izravnost proračuna EU, osnovo pa predstavlja bruto nacionalni dohodek posamezne države. Nekatere države članice so upravičene do pavšalnega zmanjšanja te dajatve.

**Lastna sredstva iz naslova odpadne plastične embalaže** predstavljajo [nov lastni vir](#) proračuna EU. Države članice od 1. januarja 2021 prispevajo glede na težo nericiklirane odpadne plastične embalaže, in sicer 0,80 evra za kilogram. Pri tem so vzpostavljene ustrezne varovalke, katerih namen je preprečiti prekomerne prispevke držav članic, ki imajo BND nižji od povprečnega. Ta lastni vir ima dvojni namen, in sicer predstavlja prihodek proračuna EU in obenem spodbudo za zmanjšanje količine nericiklirane odpadne plastične embalaže.

### III. Prihodnost sistema virov lastnih sredstev

Trenutni sistem virov lastnih sredstev ostaja že nekaj desetletij praktično nespremenjen. V tem času so se pokazale nekatere njegove pomanjkljivosti: kompleksnost, prekomerna odvisnost od prispevkov na osnovi BND, težavna proračunska pogajanja, nezadosten prispevek h ključnim ciljem in prednostnim nalogam EU ter zapleteni popravljalni mehanizmi. To je razlog, da so se pojavili nekateri predlogi za spremembe.

Sprememba sistema virov lastnih sredstev bi prek vzpostavitve pravih lastnih sredstev prispevala k povečani neodvisnosti proračuna EU. Iskanje novih virov lastnih sredstev bo ključnega pomena tudi za financiranje instrumenta Next Generation EU.

Že leta 2017 je Komisija v [študiji o razmisleku](#) opozorila na potrebo po povezovanju virov lastnih sredstev s ključnimi politikami EU, zlasti z enotnim trgom in trajnostno rastjo, ter na nujnost poenostavitve veljavnega sistema. Lastni viri bi v idealnih razmerah predstavljali znaten in stabilen del proračunskih prihodkov EU ter odsevali oziroma celo podpirali cilje politike EU.

Analizo obravnavanega vprašanja ter predloge morebitnih novih virov je pripravila tudi skupina na visoki ravni za lastne vire pod vodstvom Maria Montija ([Poročilo](#) iz leta 2017). Pripravili so devet priporočil. Kot najprimernejša področja za nove vire pa so izpostavili enotni trg in področje fiskalne koordinacije ter energetske unije oziroma okoljske, klimatske in transportne politike.

Tri institucije EU – Evropski parlament, Svet in Komisija so se 16. decembra 2020 v Medinstitucionalnem sporazumu dogovorile glede načrta iskanja novih virov lastnih sredstev in določile časovnico vzpostavitve novih virov lastnih sredstev. Evropski svet je

na zasedanju, ki je potekalo od 17. do 21. julija 2020, sklenil, da si bo EU v prihodnjih letih prizadevala reformirati sistem virov lastnih sredstev in da bo uvedla nove vire lastnih sredstev.

Komisija je v preteklosti predlagala več rešitev za nove vire prihodkov proračuna EU, v letu 2021 pa je predložila [Predlog o mehanizmu za ogljično prilagoditev na mejah](#) in [Predlog o spremembi sistema trgovanja EU z emisijami](#). Komisija s pripravo predloga, ki bi urejal davek na digitalne storitve, trenutno še čaka. Nadaljnji koraki bodo odvisni od pogajanj v okviru Akcijskega načrta Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj in G20 v zvezi z zmanjševanjem davčne osnove in prenašanjem dobička (v nadaljevanju: Akcijski načrt BEPS). V prihodnje bi enega od virov lastnih sredstev lahko predstavljali tudi davek na finančne transakcije.

## IV. Novi potencialni viri lastnih sredstev

### Lastna sredstva iz naslova sistema EU za trgovanje z emisijami

Komisija je leta 2018 predlagala vzpostavitev lastnega vira iz tega naslova že v svojem predlogu večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027. V letu 2021 pa naj bi oblikovala predlog za nov vir lastnih sredstev iz sistema EU za trgovanje z emisijami.

V sistemu EU za trgovanje z emisijami je izdano omejeno število dovoljenj za izpuste toplogrednih plinov, ki so prodani na dražbi in s katerimi se lahko trguje. Sistem trenutno obsega energetske sektor, proizvodnjo in letalski promet sodelujočih držav ter pokriva okoli 40 odstotkov emisij toplogrednih plinov iz EU. Učinkovito določanje cen ogljika prek trgovanja z emisijami je bistvenega pomena za doseganje cilja podnebne nevtralnosti do leta 2050 in zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov za 55 odstotkov do leta 2030, v primerjavi z ravnmi iz leta 1990.

Komisija je v predlogu za revidiranje direktive o sistemu trgovanja EU z emisijami s 14. julija 2021 predlagala določene spremembe sistema EU za trgovanje z emisijami, in sicer znižanje meje skupnih emisij ter povečanje letne stopnje zmanjšanja emisij. V sistem naj bi bil vključen tudi ladijski promet, postopoma naj bi se odpravila brezplačna dovoljenja za izpuste za letalstvo. Države naj bi vse prihodke iz naslova sistema EU za trgovanje z emisijami, ki jih zberejo države članice, namenile podnebnim oziroma energetskim projektom. Predlog predvideva tudi ločen sistem EU za trgovanje z emisijami v sektorjih distribucije goriva za cestni promet in stavbe, del sredstev bi bil namenjen obravnavi morebitnega socialnega učinka sistema na ranljiva gospodinjstva, mikropodjetja in uporabnike prevoza.

### Mehanizem za ogljično prilagoditev na mejah

Namen mehanizma je dopolniti sistem EU za trgovanje z emisijami na način, da se zagotovi enaka obravnava domačih in uvoženih izdelkov z vidika cen za emisije ogljika. Mehanizem bi spodbudil uvoznike k zmanjšanju izpustov toplogrednih plinov in hkrati prispeval k ohranitvi industrije v ogljično intenzivnih sektorjih v EU.

Komisija je 14. julija 2021 oblikovala Predlog uredbe o vzpostavitvi mehanizma za ogljično prilagoditev na mejah, ki je tesno povezan s sistemom EU za trgovanje z emisijami. V skladu s predlogom bi uvozniki v EU kupili certifikate po ceni, ki bi jo morali plačati v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami. Če bo uvoznik dokazal že plačano ogljično dajatev, mu bo določen del stroškov povrnjen. Mehanizem se bo uvajal s prehodnim obdobjem in sprva le v ogljično najintenzivnejših panogah, skladen pa je tudi s pravili Svetovne trgovinske organizacije (WTO). Z mehanizmom za ogljično prilagoditev na mejah bo mogoče tudi znižati število certifikatov, ki so na voljo v sistemu, brez tveganja premestitve emisij CO<sub>2</sub>. Predvideno je tudi, da bi prihodki iz mehanizma predstavljali vir lastnih sredstev proračuna EU.

### **Davek na finančne transakcije**

Lastni vir iz tega naslova bi pomenil prispevek finančnega sektorja ter odvrčal od tveganega oziroma špekulativnega trgovanja. V preteklosti je bilo na evropski ravni že nekaj predlogov, vendar so v odsotnosti dogovora nekatere države članice posegle po nacionalni ureditvi davka na finančne transakcije, pri čemer uporabljajo različne osnove in stopnje. Med nekaterimi državami članicami poteka tudi postopek okrepljenega sodelovanja glede uvedbe davka na finančne transakcije s skupnimi značilnostmi. Uvedba vira lastnih sredstev iz tega naslova bi temeljila na harmonizirani uvedbi davka na ravni EU, kar bi okrepilo notranji trg. Komisija si bo prizadevala za oblikovanje zakonodajnega predloga do leta 2024.

### **Lastna sredstva iz naslova skupne konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb**

Različne ureditve davka od dohodkov pravnih oseb med državami članicami EU predstavljajo administrativno breme in tudi oviro za delovanje enotnega trga EU. Skupna konsolidirana davčna osnova bi pomenila korak k bolj transparentnemu in enostavnemu davku od dohodkov pravnih oseb, ki bi olajšal delovanje evropskih podjetij na enotnem in mednarodnem trgu, prav tako bi skupna konsolidirana osnova na ravni celotne EU predstavljala pravično in učinkovito osnovo za uvedbo lastnega vira.

Komisija je 18. maja 2021 v svojem [sporočilu o obdavčitvi pravnih oseb v 21. stoletju](#) napovedala nov predlog za vzpostavitev konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb Poslovanje v Evropi: okvir za obdavčitev dohodkov (v nadaljevanju: BEFIT). Ključni prvini BEFIT bi predstavljali skupna davčna osnova od dohodkov multinacionalnih družb in delitvena formula. Predlog bo temeljil na Akcijskem načrtu BEPS, ga bo pa tudi razširil, pri delitveni formuli pa bodo upoštevani številni dejavniki, predvsem prodajni trg, delovna sredstva in delovna sila. Predlog Komisije je pričakovati v letu 2023, uveljavil pa naj bi se v letu 2026. BEFIT bi po uvedbi lahko predstavljal tudi izhodišče za uvedbo lastnega vira, povezanega s skupnim trgom in obdavčitvijo dobička pravnih oseb.

## V. Davek na digitalne storitve oziroma digitalni davek

Podjetja, ki opravljajo digitalne storitve, pridobivajo dohodke predvsem iz naslova oglaševanja, spletne prodaje ter obdelave in prodaje podatkov uporabnikov. Gre za storitve, ki jih predvsem tuja podjetja opravljajo na področju EU, ne da bi bili v EU fizično prisotni. Tako jih obstoječi davčni predpisi, ki temeljijo na fizični prisotnosti podjetij, ne zajamejo v zadostni meri. Iz tega razloga na področju digitalnih storitev obstajajo precejšnje možnosti za davčno optimizacijo glede na sedež podjetja. To je razlog, da so davčni prihodki v digitalnem sektorju v praksi pogosto precej nižji, kot so v tradicionalnih gospodarskih panogah.

Namen davka na digitalne storitve bi bil predvsem prilagoditi obdavčenje digitalnih storitev na način, da bi bil dobiček zabeležen in obdavčen tam, kjer imajo podjetja pomembno interakcijo z uporabniki prek digitalnih kanalov. S tem bi se omejil pojav zmanjševanja davčne osnove in prenašanja dobička. Na tem področju deluje predvsem Akcijski načrt BEPS, s katerim se predlaga uvedba minimalnega globalnega davka in enoten mednarodni pristop, s katerim bi zavezali med drugim tudi ponudnike digitalnih storitev k plačevanju določenega deleža davkov v državi, kjer se nahajata kupec ali uporabnik. S tem bi bili ponudniki digitalnih storitev vsaj v določenem delu zagotovo obdavčeni.

OECD in G20 sta ob sodelovanju več kot 130 držav oblikovala omenjeni Akcijski načrt BEPS, ki bi izboljšal davčno okolje v sodelujočih državah ter zmanjšal posledice davčnega načrtovanja ter okrepil koherenco mednarodnih davčnih pravil. Akcijski načrt BEPS temelji na dveh stebrih:

**Prvi steber** predpostavlja delno prerazporeditev pravic do obdavčitve in bi zajel mednarodne gospodarske družbe z globalnimi prihodki nad 20 milijard evrov in dobičkom nad 10 odstotkov, z nekaterimi izjemami in v prehodnem obdobju. Prvi steber bi prilagodil pravila novim poslovnim praksam, predvsem glede podjetij, ki lahko v državah poslujejo brez fizične prisotnosti. Steber ne bo zajel reguliranih finančnih storitev in družb ekstraktivne industrije.

**Drugi steber** bi določil učinkovito davčno stopnjo 15 odstotkov in bi zajel vse mednarodne gospodarske družbe, katerih skupni prihodki presegajo 750 milijonov evrov. Izvzete bi bile državne institucije, neprofitne organizacije, pokojninski in investicijski skladi, ki so matične družbe mednarodnih gospodarskih družb.

Komisija je leta 2018 pripravila [Predlog direktive o določitvi pravil glede obdavčitve dohodkov pravnih oseb v zvezi s pomembno digitalno prisotnostjo](#) in [Predlog direktive o skupnem sistemu davka na digitalne storitve za prihodke od opravljanja nekaterih digitalnih storitev](#). Pogajanja glede teh direktiv do sedaj niso uspela, zato so nekatere države članice uvedle lastne sisteme davka na digitalne storitve. Ureditve med državami so zelo raznolike. Nekatere obdavčijo le prihodke iz spletnega oglaševanja (Avstrija in Madžarska), večina pa se je odločila za širši pristop. Razlikujejo se tudi davčne stopnje (med 1,5 in 7,5 odstotka) in opredelitev zavezancev za plačilo davka.

Evropski svet je na zasedanju, ki je potekalo od 17. do 21. julija 2020, Komisijo zadolžil, da pripravi predlog o digitalni dajatvi kot lastnemu viru proračuna EU.

Ker bi bil dogovor glede Akcijskega načrta BEPS lahko dosežen v oktobru 2021, naj bi Komisija s predlogom počakala do oktobra. Komisija bo po morebitnem konsenzu o obeh stebrih BEPS pripravila tudi ukrepe za implementacijo Akcijskega načrta glede na davčno politiko EU in potrebe enotnega trga.

Digitalni dajatvi nasprotujejo nekatere države, ki si želijo privabiti investicije največjih tehnoloških podjetij. Težave bi lahko nastale tudi na mednarodni ravni z državami, kjer se nahajajo sedeži tehnoloških podjetij.

Izziv predstavlja tudi vprašanje stroškov, saj lahko digitalna podjetja zaradi svojega položaja stroške prevalijo na potrošnike. To se je pokazalo v nekaterih državah, ki so uvedle lastno obliko digitalne dajatve. Posebno pozornost bo treba nameniti tudi preprečevanju dvojne obdavčitve ter določitvi podrobnih kriterijev obdavčitve.

## Možne teme za razpravo:

- Vloga nacionalnih parlamentov in Evropskega parlamenta pri uvajanju novih virov lastnih sredstev, ki bi podpirali in oblikovali politike EU v prihodnje.
- Prispevek predlogov za nove vire lastnih sredstev k neodvisnosti proračuna EU in financiranju instrumenta Next Generation EU. Prednosti in slabosti vloge proračuna EU in sistema lastnih sredstev kot varovala za skupno politiko zadolževanja EU.
- Pomen novih virov lastnih sredstev za uresničevanje Evropskega zelenega dogovora in digitalne preobrazbe EU. Najboljša možna uporaba proračuna EU in nacionalnih proračunov pri snovanju sistema trgovanja z emisijami.
- Vloga EU in držav članic pri vzpostavitvi in implementaciji Akcijskega načrta BEPS.