

POREZNA HARMONIZACIJA

mr. sc. Marina KESNER-ŠKREB
Institut za javne financije, Zagreb

Pojmovnik*
UDK 336.2
JEL H10

Porezna harmonizacija (ili porezno usklađenje) označava koordinaciju poreznih sustava država članica Europske unije radi izbjegavanja nacionalnih poreznih mjera koje mogu negativno utjecati na funkcioniranje zajedničkog tržišta, tj. na slobodno kretanje roba, usluga i kapitala te koje mogu narušiti konkurenciju. Ugovorom o EU utvrđene su pravne norme koje se odnose na poreze, a do danas se nisu mijenjale. Prema njima, svaka država članica ima pravo zadržati vlastiti porezni sustav, pa čak i uvoditi nove porezne oblike, uz obvezu da neke njihove dijelove (poreznu stopu, osnovicu i sl.) uskladi s odlukama tijela EU. Europska unija donijela je nekoliko posebnih smjernica (direktiva) o harmonizaciji pojedinih poreza, te je postignut određeni minimum usklađivanja poreznih sustava. Tako je postignuta djelomična harmonizacija izravnih poreza, a najdalje se otišlo u harmonizaciji sustava neizravnih poreza, tj. PDV-a i trošarina.

Pravna osnova za usklađivanje neizravnog oporezivanja definirana je u člancima

90. do 93. Ugovora o EU. Njima se zabranjuje porezna diskriminacija koja bi izravno ili neizravno pogodovala nacionalnim proizvodima na štetu proizvoda iz drugih država članica, te se poziva na harmonizaciju poreza na promet, trošarina i drugih neizravnih poreza. Ciljevi na tom području postignuti su relativno brzo, pa su već u 1970-ima u državama članicama višefazni porezi na promet koji nisu osiguravali poreznu neutralnost zamijenjeni porezom na dodanu vrijednost. Donesena je i Šesta direktiva (77/388/EEC)¹ kao osnovni dokument EU i zakonska osnova za harmonizaciju PDV-a. Ta direktiva osigurava primjenu PDV-a na iste transakcije u svim državama članicama. Postignut je dogovor prema kojemu države članice primjenjuju standardnu stopu PDV-a, koja ne može biti niža od 15%, te jednu ili dvije snižene stope, koje ne mogu biti niže od 5%. Zajednički sustav trošarina uveden je 1993. godine, a posebno se odnosi na promet duhanskih proizvoda, alkohola i alkoholnih pića te na energente (naftne derivate, ugljen, koks, prirodni plin i elektri-

* Priljeno (*Received*): 12.10.2007.
Prihvaćeno (*Accepted*): 25.10.2007.

¹ Ta je direktiva više puta mijenjana, a njezin integralni pročišćeni tekst donesen je 2006. godine pod nazivom Direktiva vijeća 2006/112 EZ-a.

čnu energiju). Postignut je i znatan napredak u usklađivanju stopa trošarina, strukture trošarina (definicije proizvoda, jedinica mjere i izuzeća) te kretanja dobara koja se oporezuju trošarinama između država članica. Također je postignut dogovor o suradnji i razmjeni informacija poreznih uprava država članica.

U Europskoj je uniji područje izravnih poreza, tj. oporezivanje dohotka i dobiti još uvijek uglavnom u nacionalnom djelokrugu, a zajednička porezna politika odnosi se ponajprije na neizravne poreze koji neposredno utječu na funkcioniranje zajedničkog tržišta na području slobodnog kretanja roba i slobode pružanja usluga. U ugovoru o EU ne spominju se izrijekom izravni porezi, pa njihova harmonizacija nailazi na brojne zapreke. Europska se unija rijetko bavi oporezivanjem dohotka pojedinca, a tada nastoji osigurati jednakost u smislu prilika za rad ili ulaganje u drugoj državi članici. Na području oporezivanja dobiti trgovačkih društava EU ima dva cilja: (1) spriječiti štetnu poreznu konkurenciju država članica i (2) omogućiti slobodno kretanje kapitala.

Sve do 1997. godine sustav harmonizacije izravnog oporezivanja u EU bio je vrlo skroman. Naime, do tada su postojale samo direktive o spajanjima poduzeća te o društvima majka-kćer, koje su prije svega bile usmjerene na rješavanje pitanja dvostrukog oporezivanja. Nakon 1997. godine države članice pokrenule su široku raspravu usmjerenu na akciju kojom bi se trebali kontrolirati negativni učinci porezne konkurencije. Ta je akcija bila usmjerena na harmonizaciju poreznih propisa na tri područja: na oporezivanje poduzeća, oporezivanje dohotka od štednje i oporezivanje autorskih naknada među poduzećima. Tako porezni paket za suzbijanje štetne porezne konkurencije koji je usvojilo Vijeće sadržava:

- pravila ponašanja pri oporezivanju poduzeća (engl. *Code of conduct*), kojim su se države članice obvezale (1) da neće uvesti nikakve nove štetne porezne mjere, (2) da će preispitati postojeće porezne zakone i ukinuti sve štetne porezne mjere što je prije moguće, (3) da će obavijestiti jedna drugu o mjerama što bi ih Kodeks mogao obuhvatiti i (4) da će poticati ukidanje štetne porezne konkurencije i u zemljama izvan EU

- instrument smanjivanja razlika u efektivnom oporezivanju dohotka od štednje, odnosno kamata na štednju (engl. *Savings Taxation Directive*, lipanj 2003); prema toj direktivi sve države članice moraju osigurati razmjenu informacija o isplata kamata na štednju nerezidenata

- instrument uklanjanja poreza po odbitku pri oporezivanju kamata i autorskih naknada među povezanim društvima u različitim državama članicama EU-a (engl. *Interest and Royalty Directive*, lipanj 2003). Tom direktivom EU propisuje zajednički sustav oporezivanja kamata i autorskih naknada kako bi ukinuo dvostruko oporezivanje tih naknada. Tako se kamate i autorske naknade oporezuju samo u državi članici u kojoj korisnik tih naknada ima sjedište, a ne u državi u kojoj su one ostvarene.

Kako su nacionalni porezni sustavi uglavnom u nadležnosti 25 država članica, vrlo je teško postići potpunu harmonizaciju sustava. Posljednje proširenje EU dodatno je produbilo porezne razlike u Uniji. Tako, usprkos uvođenju zajedničkog tržišta te ekonomske i monetarne unije, u EU još uvijek ne postoji istinska zajednička porezna politika. Tome je pridonio stav država članica koje smatraju da je porezni sustav i dalje jedno od temeljnih obilježja nacionalnih suvereniteta i nevoljko prebacuju svoje nadležnosti s tog područja na Uniju. Osim toga, u EU je postupak odlučivanja o harmonizaciji oporezivanja još uvijek kom-

pleksan. Naime, potreban je konsenzus za donošenje odluka o oporezivanju na razini Unije. Tako nakon konzultacija s Europskim parlamentom i Ekonomskim i socijalnim odborom Komisija prijedlog upućuje Vijeću, koje jednoglasno odlučuje o prijedlozima s područja oporezivanja. No kako takav sustav blokira donošenje odluka, da bi se olakšalo odlučivanje o poreznim pitanjima, Komisija je predložila primjenu procedure *bliske suradnje*. Ona bi omogućivala Komisiji da grupa od najmanje osam država članica može surađivati u donošenju odluka na određenome poreznom području, te bi nakon dobivanja odobrenja Vijeća njihova odluka mogla djelovati kao odluka kvalificirane većine. Također se države članice potiču da primijene preporuke koje će suzbiti štetnu poreznu konkurenciju, a da na to nisu prisiljene obvezujućim zakonskim propisima.

LITERATURA

Baldwin, R. and Wyplosz, Ch., 2006. *The Economics of European Integration*, New York: The McGraw-Hill.

European Parliament Fact Sheets (online). Available from: [http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_5_1_en.htm]

Glossary (online). Available from: [http://europa.eu/scadplus/glossary/index_en.htm]

Sekulić Grgić, D., 2005. "Pravna stečevina Europske unije: usklađenost izravnih poreza", *Porezni vjesnik*, 14 (10), str. 20-27.

Šimović, H., 2006. "Harmonizacija izravnih poreza u Europskoj uniji". *Računovodstvo i financije*, 52 (2), 182-188.

Šimović, J. i Šimović, H., 2006. "*Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije*". Zagreb: Pravni fakultet.