

Dejavniki davčnega umika

Franc Žibert

Povzetek:

Namen:

V Evropski uniji gospodarski subjekti utajijo okoli 2 do 2,5% BDP samo davka na dodano vrednost. Po ocenah je v EU na različne načine letno utajenih blizu 100 milijard evrov davka na dodano vrednost. Davčni zavezanci ne izstavljajo računov za dobave blaga in opravljanje storitev ali pa račune sicer izstavljajo, vendar zaračunanega davka ne izkažejo v obračunih davka na dodano vrednost in ga ne nakažejo v proračun. Bolj prefinjena oblika davčnega tihotapstva so nabave, ki jih ni bilo, ali ki ne dovoljujejo odbitka vstopnega davka. Gre za vrsto davčnega vrtiljaka znotraj EU. Cilj prispevka je identificirati dejavnike davčnega umika predvsem z vidika davčnega sistema in davčne politike.

Metodologija:

V raziskavi poskušam z deduktivno metodo analizirati sistemske dejavnike, ki v največji meri povzročajo izgubo davčnih prihodkov tako na državni ravni kot na ravni EU. Pri tem koristim strokovno literaturo in s pomočjo judikatov prvosodnih organov in statističnih podatkov organov pregona raziskavo dopolnim z induktivno metodo.

Ugotovitve:

V predstavitvenem članku obravnavam dejavnike davčnega umika s poudarkom na neustreznem davčnem sistemu in davčni politiki. O davčnem umiku govorimo, kadar se subjekt izogne izpolnitvi davčne obveznosti. Posledica tega pojava je zmanjšanje predvidenih javnih prihodkov. Pri tem dejanju niso neposredno oškodovane tretje osebe. V tem se davčni umik loči od davčne prevalitve. Če je davčno izmikanje množičen pojav, ima vendarle posreden vpliv na davčno breme poštenih davčnih zavezancev. Temeljni ukrep omejitve davčnega umika je primerna davčna politika, ki je finančno izdatna, socialno pravična, ekonomsko nevtralna in stroškovno prijazna davčnim zavezancem. V prispevku ugotavljam, kako so imenovane pozitivne lastnosti davčne politike prisotne v slovenskem davčnem sistemu.

Praktična uporabnost:

Ugotovitve prispevka so namenjene zakonodajalcu s področja davčne politike, davčnim inšpektorjem in organom pregona.

Ključne besede: davčni sistem, siva ekonomija, davčni vrtiljak, nevtralni davek, davčni umik, davčna zatajitev.

* Prispevek je skrajšana vsebina in dopolnitev članka v angleškem jeziku, objavljenega v reviji Varstvoslovje, št. 3-4/06.

1 VRSTE IN DEJAVNIKI DAVČNEGA UMIKA

Kadar govorimo o davčnem izmikanju, mislimo predvsem na nezakonit davčni umik ali davčno zatajitev. Davčna zatajitev nastopa bodisi v obliki davčne utaje, bodisi v obliki davčnega tihotapstva. Oba primera sta protipravna in kazniva. Glede na stopnjo družbene nevarnosti dejanja sta oba pravno kvalificirana kot finančni prekršek ali pa kaznivo dejanje.

Davčna utaja se pojavlja pri neposrednih davkih v različnih oblikah: npr. v obliki lažne davčne napovedi, lažnih dokumentov, pomembnih za presojo davčne sposobnosti, v lažnem vodenju poslovnih knjig. Tihotapstvo kot oblika nezakonitega davčnega umika pa je značilno za davke na porabo (davek na dodano vrednost, carine). Stori ga tisti, ki blago skrivaj prevaža prek carinskih ali trošarinskih meja, ali pa blago nepravilno prijavi, da bi se izognil plačilu davka. Praviloma se tihotapsko blago zapleni. Storilec se ne more izgovarjati, da ni poznal davčnega predpisa, razen če je pravna zmota neizogibna. Velja staro pravilo: *ignorantia iuris nocet* (nepoznavanje prava škoduje). Po ocenah je samo pri davku na dodano vrednost v EU na različne načine utajenih blizu 100 milijard evrov davka. Davčni zavezanci ne izstavljajo računov za dobave blaga in opravljanje storitev ali pa račune sicer izstavljajo, vendar zaračunanega davka ne izkažejo v obračunih davka na dodano vrednost in ga ne nakažejo v proračun. Bolj prefinjena oblika davčnega tihotapstva so nabave, ki jih ni bilo, ali ki ne dovoljujejo odbitka vstopnega davka. Gre za vrsto davčnega vrtiljaka znotraj EU (Sodba Sodišča Evropskih skupnosti CJE/06/3). V izogibanje takšnim oblikam davčnega tihotapstva je Svet EU decembra 2007 sprejel Smernico 2008/9/ES o podrobnih pravilih glede vračila DDV in Uredbo 143/2008, ki predpisuje upravno sodelovanje med državami članicami na tem področju. Oba akta se bosta začela uporabljati 1. januarja 2010.

Zakonit davčni umik pa obstoji takrat, kadar se subjekt, da bi se izognil plačilu davka, odreče nakupu določene dobrine ali določenega proizvodnega tvorca. V tem primeru ne gre za protipravno dejanje. Tako ravnanje je zlasti uspešno, če obstajajo razlike v davčni obremenitvi dobrin, ki so si med seboj dovolj zamenljive (Pass in ostali, Dictionary of Economics, 1993, str. 524).

Davčna utaja ni vedno, kot se predpostavlja, le posledica nizke davčne morale zavezancev oziroma pomanjkanja občutka za javni interes, temveč je lahko tudi objektivno pogojena v primeru nepravilnega davčnega sistema in z njim povezane sive ekonomije ter visoke obremenitve socialno šibkih slojev prebivalstva. Manj verjetna je pretirana obdavčitev bogatih posameznikov. K temu pojavu prispeva tudi nestrokovno ali celo korupcijsko delo davčne uprave. Ne nazadnje je obseg davčne utaje odvisen od splošne kulturne ravni prebivalstva, tradicije in številnih političnih dejavnikov (npr. ali zavezanci plačujejo davke lastni, nacionalni ali skupni državi).

Včasih država iz ekonomsko političnih razlogov pospešuje davčni umik v skladu s predpisi na ta način, da hote vodi različno davčno politiko do uporabe zavezančevega dohodka, npr. višje obdavčuje uvožene luksuzne izdelke v primerjavi s tistimi produciranimi doma, zavira porabo deficitarnih produktov, usmerja naložbe v družbeno zaželene panoge idr. Z uvedbo splošnih davkov (npr. sintetične dohodnine) je možnost zakonitega davčnega umika zelo omejena, zlasti če v davčnem sistemu prevladujejo

neposredni davki. Enako velja za posredne davke, kolikor je njihova tarifa poenotena. Takšen davčni sistem ne dopušča substitucijskih davčnih učinkov.

Na ta način vse dejavnike davčnega umika lahko uvrstimo v tri skupine. Prvo predstavljajo dejavniki v zvezi z davčnim sistemom oziroma davčno politiko vključno z davčno upravo (davčna utaja, davčno tihotapstvo, selitev dejavnosti v davčno ugodnejše okolje). Sledijo dejavniki širšega gospodarskega sistema in finančnega nadzorstva (npr. obseg sive ekonomije v gospodarstvu). V tretjo skupino štejemo dejavnike povezane z davčnimi zavezanci. Mnogi od teh so psihološke narave.

2 PRIMEREN DAVČNI SISTEM

Osrednje vprašanje davčne teorije je vprašanje, kakšni naj bi bili davki oziroma davščine, da bi najbolj odgovarjali političnim, ekonomskim in socialnim vidikom, ki jih z njimi države zasledujejo. Dober davčni sistem je tako eden najboljših instrumentov za zaježitev davčnega umika v konkretni državi. V ta namen je teorija na podlagi izkušenj iz prakse izoblikovala vrsto načel. V bistvu gre za priporočila zakonodajalcu oziroma davčnim organom, kakšni naj bodo davki, da bodo finančno izdatni, gospodarsko spodbudni, socialno pravični in davčnotehnično primerni. Ne poznamo davčnih načel, ki bi v praksi odgovarjala vsakokratni politični in ekonomski ureditvi posamezne države. To je razumljivo, če se zavedamo, da davčni fenomen ni neka abstraktna, dana, temveč je tipična zgodovinska kategorija. Poleg tega so davčna načela med seboj nasprotna zaradi različnih nekompatibilnih ciljev, ki jih zasledujejo na ekonomskem in socialnem področju.

Adam Smith je prvi, ki je v knjigi *Bogastvo narodov* (1776) podal sistematičen pregled načel o "dobrih davkih", na katere so pred njim že opozarjali nekateri starejši ekonomisti. Pri tem se je omejil predvsem na načela davčne pravičnosti, kot sta načeli splošnosti in enakomernosti, upravna načela o določnosti, cenenosti in ugodnosti davščin. Kako občutljivi so bili klasični ekonomisti za vprašanje vpliva davkov na narodno gospodarstvo, lahko sodimo tudi po tem, da je temu vprašanju posvetil njihov najvidnejši predstavnik David Ricardo (1772-1823) enajst posebnih poglavij od dvaintridesetih, kolikor jih vsebuje njegovo znamenito delo "Načela politične ekonomije in obdavčenja". Kasnejši ekonomisti so njuna davčna načela dopolnili in predvsem razvili njihov narodnogospodarski in socialnopolitični vidik.

Za presojo o sprejemljivem davku oziroma davčnem sistemu z vidika postavljenih ciljev so odločilni številni dejavniki.

Prvo v preteklosti in tudi danes odločilno dejstvo, ki vpliva na izbor davčne oblike in ostalih elementov obdavčitve (davčna osnova, stopnja), je njena finančna moč oziroma finančna izdatnost. Država skuša z izbranim davkom zbrati čim večji davčni donos. Ta cilj je v načelu uresničljiv le na ta način, da davčna oblika zajema čim širši krog zavezancev oziroma njihovih davčnih predmetov - ugotovitev še posebno velja za substitutivne dobrine in storitve v produkciji in porabi - ob upoštevanju Lafferjevega učinka, ki ga ima visoka davčna stopnja na davčni donos. Znižanje davčnih stopenj ob nespremenjenih drugih okoliščinah lahko celo poveča davčne prihodke državnega in lokalnih proračunov. Tako znižane davčne stopnje namreč povečujejo davčne osnove, ki

so posledica večje intenzifikacije dela in večjega investiranja zaradi višjih neto donosov investiranega kapitala. Pozitivni finančni učinki nižjih davčnih bremen pa so v praksi uresničljivi le ob predpostavki večjega znižanja relativno visokih davčnih stopenj. Kakšen je končni rezultat zniževanja davčnih stopenj, je v konkretnem gospodarstvu odvisno predvsem od medsebojnega vpliva stimulacijskih in substitucijskih učinkov obdavčitve.

Naslednji dejavnik "dobrega" davka je pravična oziroma enakomerna porazdelitev davčnega bremena med davčne nosilce (socialni vidik obdavčitve). Kadar presojava davke s socialnega vidika, se vprašamo, ali zadovoljujejo v teoriji in praksi splošno sprejeta kriterija horizontalne in vertikalne enakosti davčnih zavezancev. O horizontalni enakosti pri obdavčevanju govorimo takrat, kadar davčna oblast enako davčno obravnava enake. To z drugimi besedami pomeni, da ljudje, ki živijo v enakih ekonomskih okoliščinah, plačujejo enako velike davke. Poleg te ožje definicije horizontalne enakosti se v teoriji pojavlja še njen širši koncept, ki zahteva izenačenje neto budžetske koristi (budžetske koristi minus davki) z ekonomskim položajem za vse zavezanca. Ne glede na ožji oziroma širši koncept horizontalne enakosti to načelo v praksi ne pomeni absolutno enakih davkov za vse zavezanca z enako ekonomsko močjo, temveč je njegov pomen v demokratični družbi predvsem v preprečitvi diskriminacijskih davčnih ukrepov države. Davčna obveznost posamezne ekonomske enote ni le funkcija ekonomskih razmer enote, temveč nanjo vplivajo še številni drugi socialni, regionalni, politični dejavniki. In ravno ti naštetni naj bi bili s strani davčne oblasti tako izbrani, da ne bi v ekonomskem smislu favorizirali posameznih davčnih zavezancev. Nasprotno horizontalni enakosti načelo vertikalne enakosti zahteva neenake davke za ljudi z neenakim dohodkom. Iz povedanega sledi, da gre pri pravični razdelitvi davčnih bremen za etično vprašanje, ker je odločilno, kaj se jemlje kot kriterij "enakih ekonomskih okoliščin": ali je to zaslužen dohodek in drugo pridobljeno premoženje zavezanca ali pa je osnova korist, ki jo ima gospodarska enota od javne blagajne. Prvi teoretični pristop zahteva v praksi razdelitev davčnih bremen po načelu davčne sposobnosti, drugi pa po načelu prejetih javnih koristi. Glede na zgodovinski razvoj in pomen, ki sta ga imela oba pristopa v pravični razdelitvi davkov v posameznih obdobjih, si najprej oglejmo bistvo distribucije javnih bremen v sorazmerju s koristjo, ki jo zavezanci prejemajo od javnega sektorja.

V skladu s teorijo koristi morajo biti davki tako razporejeni med davčne zavezanca, da so sorazmerni z javnimi dobrinami in storitvami, ki jih individualnim zavezancem nudi država. V tem primeru horizontalna enakost pomeni, da ljudje, ki uživajo enako raven javne koristi, plačujejo enake davke, medtem ko tisti, ki imajo več koristi od javnega sektorja, po načelu vertikalne enakosti plačujejo višje davke. Tak pristop v distribuciji davčnih obveznosti hkrati pomeni, da tiste enote, ki od države nimajo koristi, sploh ne plačujejo davka. Zagovorniki načela koristi morajo tako simultano analizirati javne prihodke in javne izdatke. Po njihovem učenju so pravični tisti davki, ki so proporcionalne koristi, kakršno imajo posamezniki od javnih storitev. Le-ta naj bi se določala na temelju individualnih preferenc članov skupnosti. Predpostavka je nerealistična za vse tiste čiste javne dobrine, kjer v pogojih nedelovanja izključitvenega načela ni mogoče ugotoviti pravih preferenc po javnih dobrinah. Aplikacija načela koristi pride tako v poštev le pri financiranju tistih javnih dobrin, pri katerih je možna simulacija mehanizma zasebnega trga. Naslednja ovira v aplikaciji načela koristi je težko ugotovljiva in hitro se spreminjajoča funkcija javne blaginje, ki ni rezultat ekonomskih

učinkov, temveč je odvisna še od moralnih, etičnih in ne nazadnje političnih vrednot in ciljev. Razvojno je opisano načelo porazdelitve davščin pridobilo na pomenu konec 19. stoletja, ko prevzame hkrati socialno funkcijo pravične razdelitve davkov in še vlogo njihove ekonomske učinkovitosti. Po novem učenju to načelo naj ne bi zagotavljalo le pravičnosti v obdavčevanju, temveč bi bilo tudi pogoj za učinkovito alokacijo produkcijskih tvorcev tako v zasebnem kot v javnem sektorju. Bistvo novega stališča teorije je, da se morajo davki in javni izdatki določati v medsebojni odvisnosti v funkciji želja posameznih članov skupnosti oziroma interesnih skupin, podobno procesu oblikovanja tržnih cen dobrin v zasebnem sektorju gospodarstva. Davki so cena koristi javnih dobrin oziroma storitev. Takšno vlogo imajo v finančnih sistemih posameznih držav predvsem lokalne dajatve in prispevki za socialno varnost.

Vzporedno s teorijo koristi se je razvijala teorija davčne sposobnosti, ki v času velikih potreb države po finančnih sredstvih v praksi vse bolj pridobiva na pomenu. Bistvo tega pristopa v zagotavljanju pravične porazdelitve davčnih bremen je v tem, naj tisti, ki so sposobni plačati več davka, tega tudi več plačajo oziroma zavezanci z enakim dohodkom naj plačajo enak davek. Skratka gre za opredelitev vertikalne in horizontalne enakosti v obdavčitvi. V praksi se pravičnost v obdavčenju zagotavlja tako, da zavezanci s plačilom vseh svojih davščin občutijo enako žrtev. Rešitev temelji na stališču, da so zavezanci davčno enako tretirani tedaj, kadar davčna vplačila pomenijo za njih enako žrtev oziroma enako izgubo individualne ekonomske koristi (Aronson, Jay Richard, str. 308).

Temeljni predpostavki, ob katerih je omenjeno izhodišče praktično uporabno, sta:

- koristnost dohodka je merljiva in kardinalna veličina,
- funkcija koristnosti dohodka je enaka za vse davkoplačevalce.

Če to drži, potem enak dohodek (poraba, premoženje) prinaša različnim ljudem enake skupne koristi in plačilo enakega davka zanje pomeni enako izgubo koristi (žrtev). Problem horizontalne enakosti je s tem rešen, medtem ko prihaja pri vertikalni enakosti zavezancev do dodatnega problema različnih dohodkov in s tem do možnega različnega pojmovanja enake žrtve. Le-to lahko pojmujeemo kot enako absolutno, enako proporcionalno ali enako mejno žrtev.

Če nosilec davčne politike sprejme koncept enake absolutne žrtve, potem morajo v primeru konstantne mejne koristnosti dohodka vsi zavezanci ne glede na velikost dohodka plačati absolutno enak davek. Davek se za ta primer imenuje glavarina. Iz empiričnih raziskav in iz lasnih izkušenj vemo, da v praksi mejna koristnost dohodka ni konstantna, temveč z naraščanjem dohodka pada (prvi Gossenov zakon). To ob zahtevi enake absolutne žrtve pomeni naraščanje zneska davka z naraščanjem davčne osnove. Ali je naraščanje davčne obveznosti hkrati tudi relativno (progresivna davčna lestvica), je odvisno od elastičnosti mejne koristnosti dohodka glede na dohodek. Le v primeru, da koristnost dohodka hitreje pada, kot raste dohodek, je potrebna progresivna obdavčitev. Če je elastičnost mejne koristnosti enaka -1, pa že konstantna davčna stopnja zagotavlja enakost absolutne žrtve ne glede na velikost dohodka.

Za primer enake proporcionalne žrtve je izguba relativne koristi za vse zavezanca enaka. Če je mejna koristnost dohodka konstantna, je v praksi potrebna proporcionalna obdavčitev. Progresivna obdavčitev pride v poštev, ko mejna koristnost dohodka (MUD) pada po konstantni stopnji. Za ostale primere neenakomerno padajoče mejne koristnosti

je uporaba vrste davčne lestvice odvisna od ravni in nagiba krivulje mejne koristnosti dohodka.

Pri konceptu enake mejne žrtve so dohodki zavezancev po obdavčitvi enaki. Uporaba tega koncepta pri konstantni mejni koristnosti dohodka v praksi ni možna, ker distribucija davkov ni določljiva. Če pa je mejna koristnost obdavčljivega dohodka padajoča, pride pri obdavčitvi do t.im. maksimalne progresije, kar pomeni, da se toliko časa obdavčujejo le tisti zavezanci, ki imajo višje dohodke, dokler se višji dohodki ne izenačijo pri potrebnem davčnem donosu. Za primer, ko je razlika med dohodki zavezancev večja, kot pa znaša potrebni davčni donos, uporaba enake mejne žrtve ni mogoča, zato se v tem primeru uporabi koncept najmanjše skupne žrtve. Nekateri subjekti z nižjimi dohodki tako sploh niso davkoplačevalci. Uporaba maksimalne progresije ni sprejemljiva z vidika socialne enakosti, je pa ekonomsko učinkovita v statičnem smislu. Zagotavlja namreč minimum žrtve pri obdavčevanju oziroma maksimum skupne blaginje zavezancev po obdavčitvi. Maksimalna progresija pa ni sprejemljiva z razvojnega vidika na dolgi rok, ko takšna obdavčitev zaviralno deluje na prihranke, investicije in zaposlenost. Iz povedanega sledi, da metoda najmanjše skupne žrtve skupaj z glavarinsko obdavčitvijo v praksi ne prideta v poštev, zato mora nosilec davčne politike rešitve socialno pravične porazdelitve davkov iskati predvsem v okviru koncepta enake proporcionalne žrtve.

In kateri problemi se pri tem pojavijo v praksi? Nekateri smo že zgoraj omenili, vendar naj tu ponovno poudarimo, da celotni opisani koncept iskanja socialno pravične davčne obremenitve sloni na predpostavkah, za katere lahko rečemo, da so bolj ali manj verjetne. Če je predpostavka o padajoči mejni koristnosti dohodka realistična, pa finančni analitiki ne poznajo zakonitosti njenega padanja za posamezne davčne zavezance. Zato nosilec davčne politike predlagajo uporabo enotne (za vse zavezance) družbeno verificirane mejne koristnosti dohodka v danih razvojnih in distribucijskih razmerah, ki je podlaga za izpeljavo praviloma progresivne davčne lestvice kot instrumenta za uresničitev načela obdavčitve po gospodarski moči. Pri tem dodajamo, da vsakršne davčne olajšave in oprostitve iz različnih socialnih, političnih, demografskih in drugih razlogov položaj še bolj zamegljijo in ustvarijo dodatne probleme pri uresnitvi načela socialno pravičnih davščin. In ne nazadnje, takšne selektivne oprostitve in olajšave postanejo posredno sredstvo države za omejevanje svobode posameznika v družbi.

Obdavčitev ima številne nezaželene ekonomske učinke. Zaradi davka davčni nosilci zmanjšajo porabo, obseg produkcije, ponudbo dela, davki zvišujejo cene na trgu, diferencirana obdavčitev pa ima poleg naštetih še negativne posledice v prerazdelitvi dohodka in premoženja. Teoretiki in praktiki razmišljajo, kako te učinke omiliti oziroma jih spraviti na raven minimalnega nujnega zla. V finančni literaturi je ta proces zajet v pojmu nevtralnih davščin. Teoretično je davek nevtralen, če ne spreminja tržnih odločitev oziroma izbora gospodarskega subjekta na trgu.

Nevtralnost davka pride do izraza, ko je povpraševanje normalno (padajoča krivulja povpraševanja), medtem ko je ponudba absolutno toga, kar pomeni, da ponudniki s količinami dobrine ne reagirajo na spremenjene cene na trgu. Količnik cenovne elastičnosti ponudbe je 0. Cene in količine na trgu ostanejo kljub visokemu davku nespremenjene. Ponudba in povpraševanje se pod vplivom davka ne spremenita. Kupci

še vedno kupujejo enake količine po nespremenjenih cenah in jih pri tem ne zanima, da en del njihovega izdatka iztrži država in drugi del prodajalec.

Druga skrajnost je, ko je ponudba na trgu absolutno elastična. Grafično jo predstavlja vodoravna premica ponudbe (S). Uvedba davka v višini T po enoti dobrine dvigne premico stroškov na novo raven S+T. Učinek davka je v tem primeru popolnoma drugačen kot pri neelastični ponudbi. Cena na trgu poraste za celoten znesek davka po enoti dobrine, menjava na trgu pa se maksimalno zmanjša. Zaradi višje cene obdavčene dobrine povpraševalci preusmerijo svoje povpraševanje na prej manj koristne substitucijske in neobdavčene dobrine (nenevtralni davek).

V vsakdanjem življenju so redki omenjeni ekstremni primeri (n.pr. trg zemljišč), zato so funkcije ponudbe zaradi zakonitosti naraščajočih oportunitetnih stroškov naraščajoče krivulje. To hkrati pomeni, da se davčno breme porazdeli med ponudnike in povpraševalce v smislu izgube producentovega in potrošniškega dobička. Hkrati obdavčitev povzroča posebno neto izgubo koristi, ki je tem večja, čim bolj elastični so akterji na trgu. In kaj lahko stori nosilec davčne politike, da bi bila ta posebna izguba minimalna? Odgovor je, država uvaja nevtralne davke, ki ne spreminjajo strukture produkcije in porabe. Ali, povedano z drugimi besedami, država mora višje obdavčevati tiste dobrine, katerih ponudba in povpraševanje sta togi. Ker davčna uprava praktično ne pozna vseh produkcijskih in porabniških elastičnosti ter tehnoloških posebnosti produkcije vsake dobrine, ji finančna veda predlaga "the second best" rešitev uvedbe splošnega davka enake višine za vse storitve in dobrine. Takšen pristop naj bi na najbolj ekonomičen način zagotovil minimalne negativne direktne redukcijske in substitucijske učinke, ki jih ob nepoznavanju vseh dejanskih relacij v gospodarstvu povzroča diferencirana obdavčitev, spremljana z najrazličnimi davčnimi oprostitvami in olajšavami.

Vsakršna obdavčitev, kolikor niso izpolnjeni pogoji za nevtralni davek, povzroča zgoraj naštetе redukcijske učinke v ekonomskih kategorijah. S povečanjem splošne davčne stopnje količinski obseg redukcijskih učinkov raste. Če pa nosilec davčne politike v davčni sistem uvaja davčne olajšave ali celo oprostitve, ki nimajo opravičila v socialni (življenjski minimum) in splošni razvojni funkciji davščine (zlasti pri nižjem per capita dohodku), se negativnim redukcijskim učinkom pridružijo še negativni substitucijski učinki, ki dolgoročno dodatno znižujejo raven potencialnega produkta. Enake učinke imajo diferencirane davčne stopnje v sistemu donosnin in prometnega davka, če niso usklajene z učinkom davka na davčno osnovo. Z vidika ekonomske nevtralnosti davkov država ne sme različno obdavčevati substitucijskih ekonomskih aktivnosti, npr. gospodarskih dejavnosti, produkcijskih faktorjev, posameznih potrošnih dobrin, sedanje in bodoče porabe itd.

Naslednja zahteva primernega davčnega sistema je, da mora država pri določanju in pobiranju davkov varovati pravice in materialne interese davčnih zavezancev. Zato mora v tej funkciji postopati po točno določenem postopku, urejenem s pravnimi predpisi. To načelo je vsebovano v materialnem in formalnem davčnem pravu, ki predpisuje, da država le z zakonom predpisuje davke in druge javne dajatve (nullum tributum sine lege - načelo zakonitosti obdavčitve). Lokalne skupnosti lahko predpisujejo davščine le ob pogojih, ki jih določa zakon. Za davčne zavezance, tako za gospodarstvo kot za prebivalstvo, davek ni le zakonska dolžnost, temveč tudi poslovni oziroma gospodinjski

strošek, pa je za njih koristno, da točno vnaprej poznajo svoje finančne obveznosti do države, da lahko gospodarno načrtujejo. Ustava Republike Slovenije določa, "da država z zakonom predpisuje davke, carine in druge dajatve. Lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata ustava in zakon".

Davčna uprava mora davke odmerjati in pobirati na način in v času, ki najbolj ustreza dinamiki gospodarskega poslovanja davčnih zavezancev, hkrati pa upoštevajo potrebo po čim bolj rednem dotoku javnih dohodkov (načelo ugodnosti). V ta namen naj bi bil davčni postopek čim bolj sproščen raznih kompliciranih formalnosti. Tako naj bi bili npr. obrazci v primeru davkov po davčni napovedi čim bolj enostavni ustrezno gospodarski izobrazbi povprečnega davčnega zavezanca.

Načeli zakonitosti in ugodnosti sta hkrati tudi predpogoj za uresničitev načela cenenosti davkov. Davki naj bi bili ceneni tako z vidika davčnega zavezanca kot davčne uprave. V ta namen naj bi bila davčna uprava tudi z vidika, kje se nahaja, čim bližja davčnemu zavezancu. Načelo cenenosti davkov je v praksi le do določene mere uresničljivo, ker ostala davčna načela ne moremo vedno uresničevati z najbolj cenenimi davki. Tako so npr. uvozne carine fiskalno in ekonomskopolitično pomembna vrsta davkov, ki pa zahteva posebno in relativno drago davčno upravo.

3 OCENA SLOVENSKEGA DAVČNEGA SISTEMA

Glede na postavljena teoretična izhodišča je slovenski davčni sistem visoko socialno pravičen, relativno nevtralen v ekonomskem smislu z visokim davčnim bremenom predvsem faktorja delo. Davčni primež tega produkcijskega faktorja po Forbsovem indeksu, izračunanem kot delež davkov in prispevkov v skupnih stroških dela (neto plače, davki in socialni prispevki) na letni ravni bruto plače v višini 50000 evrov, znaša v našem gospodarstvu okoli 60%. Med poslovno najatraktivnejšimi državami ima le Italija večji indeks (63,7). V ZDA davščine znašajo le 30% bruto plače. Pod to mejo se nahajajo Japonska, Slovaška, Tajska, Singapur, Kitajska, Rusija, Hongkong. Okoli 50 odstotni delež davčnih delovnih stroškov imajo Avstrija, Grčija, Finska, Litva in Portugalska (S. Kovač, Finance, št. 97). Pri tem bralca opozarjamo, da je pri primerjavah omenjenega indeksa treba upoštevati različno povprečno tehnično opremljenost proizvodnih procesov v posameznih državah.

Naslednja značilnost naše davčne politike je progresivno naraščanje stroškov dela. Za delodajalce v Sloveniji ni spodbudno, da neto plača že v višini 3000 evrov podjetnike stane 10000 evrov. Davčna obremenitev plač menedžerjev in vrhunskih strokovnjakov je nad povprečjem ne le v državi, temveč tudi v mednarodni primerjavi, kar draži produkcijske dejavnike, ki so temeljni nosilci tehnološkega in družbenega razvoja države. Ker je vlada za leti 2006 in 2007 znižala mejno davčno stopnjo davka na plače za najvišje bruto plače, lahko pričakujemo nadaljnje zmanjšanje davčnega primeža. Kljub temu pa se Slovenija še vedno uvršča med države z najbolj obdavčenimi plačami vrhunskih strokovnjakov.

Vsi našteti davčni ukrepi bodo povzročili izpad prihodkov v javnem sektorju (M. Čok, str. 356). Zato se pri danem obsegu javne porabe postavlja vprašanje nadomeščanja izpadlih prihodkov. Eden od načinov je povečanje učinkovitosti že delujočega davčnega sistema

in hkrati zmanjšanje obsega sive ekonomije v gospodarstvu. Uvedbo novih davkov ni priporočljiva z vidika povečanja konkurenčne sposobnosti gospodarstva, saj se večina davkov prej ali slej prenese med produkcijske stroške. Problem učinkovitega pobiranja davkov je pereč tudi na ravni EU. V razpravi je delovno gradivo Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, ki obravnava nujnost sodelovanja med nacionalnimi organi, da bi zmanjšali izgube javnih prihodkov tako na ravni držav članic kot na ravni EU, kajti prihodki EU temeljijo predvsem na pobranem DDV v državah članicah. Iz omenjenega gradiva je razvidno, da so davščine (davki in socialni prispevki) v EU leta 2004 v povprečju predstavljali 39,3% BDP. Pri tem ekonomisti ocenjujejo, da zaradi neučinkovitega gospodarskega in davčnega sistema ponikne 2 do 2,5% BDP javnih prihodkov. Neplačevanje davkov pa ni le finančni in varnostni problem temveč tudi ekonomski, ki se odraža v neenakem tržnem položaju plačnikov i neplačnikov davkov na območju celotne EU (SBRA - Slovenian Business and Research Association, Bilten, letnik VIII, št. 6). V Sloveniji je relativna izguba javnih prihodkov zaradi davčnih utaj in neformalnih tokov v gospodarstvu še večja (glej spodaj).

Naslednja slabost slovenskega davčnega sistema je pobiranje davščin. Obračun in pobiranje davščin temelji predvsem na analitični metodi in metodi davčne napovedi. Na tak način se pobirajo socialni prispevki, dohodnina posameznikov, dohodnina podjetij in davek na dodano vrednost. Takšen pristop v davčnem postopku najprej predpostavlja dobro poznavanje materialnih in procesnih davčnih predpisov s strani davčnih zavezancev ter izplačevalcev donosov in drugič visoko stopnjo njihove davčne morale. Ne eno, ne drugo ni na takšni ravni, da bi zagotavljalo zadovoljivo učinkovitost pobiranja davščin. Nepoznavanje davčnih predpisov je predvsem posledica hitrih in številnih davčnih sprememb in relativno pasivne vloge države v davčnem postopku. Vlada je predložila, da se omenjena vloga države v bodoče poveča. Na njen predlog je Državni zbor sprejel zakon o davčnem postopku, v katerem med drugim določa, da davčna uprava sama zavezancem – fizičnim osebam pošlje dohodninsko napoved, v katero vpiše podatke izplačevalcev, zavezanci pa jo pregledajo in dopolnijo ali se nanjo pritožijo. Bodo pa zavezanci še naprej odgovorni za pravilne podatke. Kar se tiče davčne morale, pa moram poudariti, da je bil donedavna slovenski davčni sistem del jugoslovanskega, v izključni domeni države kot instrument administrativne delitve nacionalnega dohodka.

4 SKLEPNE UGOTOVITVE

Po novejših raziskavah Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve Republike Slovenije naj bi neformalni tokovi narodne ekonomije obsegali od 7,3% do 11,8% bruto domačega proizvoda. Največ dela in zaposlovanja na črno so analitiki ugotovili v gostinstvu, trgovini, kopenskem prometu in v gradbeništvu. Poleg tega obstajajo še ocene o večjem obsegu sivega trga pri nas. Po nekaterih podatkih ustvarimo celo 20% bruto domačega proizvoda na sivem trgu (Delo, 26. julija 2006). Ob predpostavki, da davščine pri delitvi bruto dohodka obsegajo približno 40% le-tega (Žibert, 2006, str. 61) ugotavljam, da je država ob 10 odstotnem deležu sive ekonomije letno izgubila milijardo in 200 milijonov evrov javnih prihodkov, posledično pa določen znesek tudi EU. Z izgubljenimi sredstvi bi država lahko v obliki javnih investicij (izgradnja 100 km avtocest) povečala letno gospodarsko rast za 0,8 odstotne točke (povprečni bruto investicijski učinek je v Sloveniji 0,2).

Javni prihodki pa lahko poniknejo tudi kot posledica davčnih prekrškov in davčnih utaj. Prve obravnavajo sodniki za prekrške, druge redna sodišča. Po uradnih podatkih Davčna uprava RS na podlagi inšpekcijskih pregledov davčnega poslovanja zavezancev letno poda pri sodniku za prekrške okoli 13.000 prijav zoper fizične in pravne osebe. Mandatno kaznovanje s strani samih davčnih organov pa je usmerjeno predvsem proti fizičnim osebam in letno obsega povprečno 2.000 primerov tega kaznovanja.

Po podatkih Policije le-ta letno v povprečju obravnava okoli 100 ovadb kaznivih dejanj davčne zatajitve (zaznana kriminaliteta), kar pomeni, da pri 40% odkritosti gospodarske kriminalitete v Sloveniji (Maver, 2003, str. 103) celotna zatajitev obsega 250 dejanj. Ker je letni odkriti obseg davčne utaje okoli 10 milijonov evrov (100.000 evrov po primeru), znaša po moji presoji celotna, vsaj začasna izguba prihodka države 25 milijonov evrov letno (www.policija.si/si, 19. 9 2006). Obsojenih za davčno utajo pa je letno v povprečju le okoli 10% zaznanih storilcev. To kaže na izrazito podpovprečno učinkovitost organov odkrivanja, pregona in sojenja na davčnem področju.

Eden od pokazateljev dobrega davčnega sistema in ustrezne davčne politike je minimalna selitev ekonomskih aktivnosti davčnih zavezancev v druga davčno ugodnejša okolja. Večja selitev kapitala in dela je jasen signal nosilcu davčne politike, da davčna ureditev v državi ni ustrezna z vidika davčne pravičnosti in (ali) ekonomske učinkovitosti. Po neuradnih podatkih Generalnega davčnega urada selitev ekonomskih aktivnosti iz davčnih razlogov pri nas ne predstavlja večjega obsega. Razlog je predvsem v strogi uporabi načela svetovnega dohodka in obveznosti medsebojnega obveščanja davčnih organov različnih držav. Podrobna analiza tega pojava pa presega domet in namen prispevka.

5 LITERATURA

1. Aronson, J. R. (1985). Public Finance. McGraw-Hill Company. New York.
2. Bilten, letnik VII, št. 6. Slovenian Business and Research Association. Ljubljana.
3. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee (june 2006). Commission of the European Communities. Brussels.
4. Čok, M. (2007). Reforms of the Slovenian Personal Income Tax System. Economic and Business Review 4/07. Ljubljana.
5. Gačeša, J. (2006). Siva ekonomija odžira nova delovna mesta. Dnevnik Delo, 26. julij 2006. Delo d.d. Ljubljana.
6. Kovač, S. (2006). Slovenska davčna mizerija. Finance, št. 97/06. Ljubljana.
7. Maver, D. in soavtorji (2003). Kriminalistika. Uradni list Republike Slovenije d.o.o. Ljubljana.
8. Pass, C., Lowes, B. (1993). Dictionary of Economics. HarperCollins Publishers. Glasgow.
9. Smernica 2008/8/ES. UL L 44/08.
10. Smith, A. (1937). The Wealth of Nations. Modern Library ed., Random House. New York.
11. Sodba sodišča evropskih skupnosti CJE/06/3.
12. Uredba ES 143/2008. UL L 44/08.
13. www.policija.si/si, 19. 9. 2006.

14. Žibert, F. (2006). Ekonomija in finance za policijski management. Univerza v Mariboru, Fakulteta za policijsko-varnostne vede. Ljubljana.

O avtorju:

Dr. Franc Žibert, izredni profesor za javne finance in politično ekonomijo, zaposlen na FVV UM, elektronski naslov: franc.zibert@fvv.uni-mb.si