KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 31.5.2006
KOM(2006) 254 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU A EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU

o nezbytnosti rozvíjet koordinovanou strategii s cílem zlepšit boj proti daňovým únikům

{SEC(2006) 659}

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU A EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU

o nezbytnosti rozvíjet koordinovanou strategii s cílem zlepšit boj proti daňovým únikům

1. ÚVOD

V roce 2004 představovaly daňové příjmy, tj. celková částka daní a povinných sociálních příspěvků, 39,3 % HDP v Evropské unii, což představuje 4 097,7 miliard EUR. Naproti tomu je k dispozici velmi málo odhadů, které se týkají výše daní, k jejichž vybrání nedošlo z důvodu daňových úniků. Ekonomická literatura bere obecně v úvahu, že podvody dosahují více méně 2 až 2,5 % HDP.

Částky, které představují daňové úniky, jsou tedy velmi vysoké. Fungování daňových systémů spadá především do působnosti členských států a musí v ní zůstat. Organizace daňové správy, kontrola subjektů podléhajících dani a vymáhání daně spadají do oblasti působnosti států, ale Komise, s cílem zabezpečit správné fungování vnitřního trhu a ochranu finančních zájmů Společenství[1], má povinnost spolupráci mezi členskými státy stimulovat a usnadňovat. Daňové úniky tvoří překážku řádného fungování vnitřního trhu za předpokladu, že způsobují narušení hospodářské soutěže mezi daňovými poplatníky.

Členské státy prohlašují, že jsou rozsahem podvodů velmi znepokojeny. Volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu v rámci zavedení vnitřního trhu v roce 1993 je uvádí do situace, kdy jsou stále méně schopny bojovat proti daňovým únikům izolovaně. Tento problém je v mezinárodním měřítku ještě posílen fenoménem globalizace hospodářství.

Ve svém sdělení „Příspěvek daňové a celní politiky k Lisabonské strategii“ ze dne 25. října 2005 se Komise vyjádřila pro společný, lépe sladěný a koordinovanější přístup na úrovni Společenství z důvodu větší účinnosti boje členských států proti daňovým únikům.

Cílem tohoto sdělení je zahájit diskusi na základě připomínek všech dotčených stran o prvcích, které je třeba brát v úvahu v rámci jedné strategie „proti podvodům“ na evropské úrovni.

2. BOJ PROTI PODVODŮM: SOUČASNÁ SITUACE

2.1. DPH

Podvody s DPH mají řadu podob, které jdou v členských státech od stínového hospodářství k interním podvodům (nepravdivá přiznání, neoprávněné odpočty). Existuje jeden zvláštní podvod, který se nazývá „kolotoč“, který nejčastěji používá kombinaci operací uvnitř členského státu (s požadováním vracení DPH) a operacemi uvnitř Společenství (bez

[1] Členské státy přispívají podle vybrané DPH do vlastních zdrojů rozpočtu Společenství.

požadování vracení DPH mezi smluvními stranami)[2]. V poslední době také pozorujeme stále častější účast subjektů se sídlem ve třetích zemích.

Podvody s DPH škodí finančním zájmům Společenství, na které odkazuje článek 280 Smlouvy ES[3].

Právní rámec Společenství o administrativní spolupráci[4] byl před několika lety posílen, ale ukazuje se, že členské státy takto nabízené nové možnosti dostatečně nevyužívají a úroveň využití administrativní spolupráce není přiměřená rozsahu obchodu uvnitř Společenství.

2.2. Spotřební daň

Po roce 1993 bylo vyjádřeno znepokojení ohledně zranitelnosti „papírového" systému sledování pohybů podmínečného osvobození od spotřebních daní a podvodů mimo režim podmínečného osvobození, které využívají rozdílů ve výších daní mezi členskými státy.

Informatizace systému sledování pohybů produktů podléhajících spotřební dani s podmínečným osvobozením představuje důležitou etapu pro zabezpečení systému. Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. června 2003 stanoví zavedení informatizovaného systému ve lhůtě šesti let. Některá krátkodobá opatření, jako přijetí nového zvláštního nařízení v oblasti spotřebních daní zaměřeného na posílení administrativní spolupráce, už byla přijata.

Nicméně je nutné se obávat, že ostatní způsoby podvodů, jako pašování a nelegální výroba alkoholu a cigaret, se nalézají zcela mimo režim podmínečného osvobození a rozvíjejí se i přes informatizovaný systém a bude nutné uvažovat o dalších opatřeních.

2.3. Přímá daňová soustava

Vzájemnou pomoc mezi členskými státy upravuje směrnice 77/799/EHS[5], která stanoví výměnu všech informací, které umožní členským státům správně stanovit daně z příjmu a z kapitálu.

Dále směrnice 2003/48/ES[6] zavádí systém automatické výměny některých informací, které souvisejí s platbou úroků. Opatření podobná opatřením této směrnice byla předmětem dohod se Švýcarskem, Andorou, Lichtenštejnskem, Monakem a San Marinem.

---

2 K podrobnějšímu popisu podvodu typu kolotoč viz KOM(2004) 260 ze dne 16.4.2004, bod 3.2.2.

3 Disproporce způsobené podvody s DPH škodí globální rovnováze systému vlastních zdrojů, který musí být *„spravedlivý a transparentní"* a zaručovat správné fungování Společenství.

4 Nařízení Rady (ES) č. 1798/2003 ze dne 7. října 2003 o správní spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty (Úř. věst. L 264, 15. 10. 2003, s. 1),

5 Směrnice Rady 77/799/EHS ze dne 19. prosince 1977 o vzájemné pomoci mezi příslušnými orgány členských států v oblasti přímých daní a daní z pojistného (Úř. věst. L 336, 27.12.1977, s. 15), naposledy pozměněná směrnicí 2004/106/ES ze dne 16. listopadu 2004 (Úř. věst. L 359, 4. 12. 2004).

6 Směrnice Rady 2003/48/ES ze dne 3. června 2003 o zdanění příjmů z úspor v podobě úrokových plateb (Úř. věst. L 157, 26. 6. 2003, s. 38).

2.4. Hodnocení stávajícího právního rámce

Právní rámec Společenství ve věci administrativní spolupráce v oblasti DPH a spotřebních daní se Komisi jeví jako uspokojivý. Pokud by se dalo v konkrétních bodech uvažovat o zlepšení, nabízí opravdové příležitosti spolupráce mezi členskými státy.

Naproti tomu z praktického hlediska není směrnice 77/799/EHS natolik účinná, jak bychom si mohli přát, zejména z hlediska nedostatečného odvolání se na vytvořené nástroje. Ve své zprávě ze dne 22. května 2000[7] provedla skupina Rady ad hoc pro daňové úniky úplný rozbor systémů boje proti podvodům a vydala doporučení zaměřená na posílení mechanismů administrativní spolupráce. Komise ostatně v roce 2004 předložila své sdělení „Prevence a boj s finančními zpronevěrami a nezákonným praktikami společností“[8], které zároveň zdůraznilo potřebu zlepšovat administrativní spolupráci prostřednictvím návrhů iniciativ určených k podpoře spolupráce mezi daňovými úřady jak v Evropské unii, tak vůči třetím zemím.

Ze zjištění této zprávy a sdělení, jakož i z pozdějších kontaktů mezi Komisí a členskými státy vyplývá, že je třeba do směrnice 77/799/EHS zapracovat výkonnější prostředky, přičemž je možno se inspirovat tím, co již existuje ve věci nepřímé daňové soustavy (revize článku 8 směrnice, mezní lhůty na poskytování odpovědi, přítomnost úředníků jiných členských států při kontrolách, atd.).

MOŽNOSTI, KTERÉ JE TŘEBA PROZKOUMAT

3. ADMINISTRATIVNÍ SPOLUPRÁCE MEZI ČLENSKÝMI STÁTY

3.1. Zlepšování operativního fungování spolupráce

K vysvětlení nedostatečného využití nástrojů spolupráce udávají členské státy několik důvodů: jazykový problém, nedostatek lidských zdrojů a znalostí postupů spolupráce na úrovni kontrolních úředníků, atd.

Tyto nedostatky nejsou nové, protože ve zprávách Komise již předloženy byly a opakovaně se o nich hovořilo, aniž by se situace opravdu změnila. Ostatně, skupina Rady ad hoc pro daňové úniky uvedla, že překážkou v boji proti daňovým únikům je neexistence „administrativní kultury Společenství“.

Nicméně konstatování k nápravě této situace již nestačí, ze strany členských států je třeba politického závazku. Proto se Komise domnívá, že přišel okamžik pro zavedení systému dohledu na základě kvantifikovatelných ukazatelů k zajištění toho, aby každý členský stát byl schopen partnerským státům poskytnout a skutečně dodal účinnou pomoc.

Dále by se vzhledem k rozsahu obchodu Společenství měly stát pravidlem mnohostranné audity.

Ve věci DPH by měly také členské státy používat souvislejším způsobem struktury operativní podpory a pomoci na úrovni Společenství, zejména zdroje Evropského úřadu pro boj proti

---

[7] FISC 67 – CRIMORG 83 ze dne 22. 5. 2000.

[8] KOM(2004) 611 v konečném znění ze dne 27. 9. 2004.

podvodům (OLAF), který funguje jako platforma služeb (operativní pomoc a informace) pro operativní jednotky členských států.

Daňové úniky jsou totiž často spojené se strukturami organizovaného zločinu, které jsou aktivní v různých oblastech zločinnosti. Výtěžek činnosti daňové trestné činnosti (např.: podvody s DPH nebo pašování cigaret) je příznačně investován do dalších kriminálních aktivit. V boji proti daňovým únikům je proto důležité přijmout globální a multidisciplinární přístup.

Proto Komise vypracovala návrh nařízení o vzájemné administrativní pomoci s cílem ochránit finanční zájmy Společenství proti podvodům a každé další nezákonné činnosti [9].

Tento návrh objasní a posílí právní rámec této operativní pomoci a již na úrovni vzájemné administrativní pomoci umožní využití informací o podezřelých finančních transakcích, které vycházejí z odvětví pro boj proti praní špinavých peněz a které zejména poskytnou podrobný rámec pro operativní pomoc a zpravodajské služby Komise (OLAF).

Je vhodné připomenout, že článek 10 Smlouvy o ES zavazuje členské státy, aby přijaly veškerá obecná nebo zvláštní opatření vlastní k zajištění provádění povinností, které vyplývají z právních předpisů Společenství, jako je administrativní spolupráce, a že článek 280 Smlouvy o ES je nutí ke koordinaci jejich činnosti, jejíž cílem je ochrana finančních zájmů ES.

3.2. Pomoc při vymáhání

Kromě posílení prostředků ke zjišťování daňových úniků, posílení stávající legislativy ve věci pomoci při vymáhání by mělo zajistit lepší výběr daní, které státu nebyly zaplaceny.

Je tudíž vhodné uvažovat o možnostech usnadnění postupů a opatření pomoci pro daňové úředníky. Dále záleží úspěch vzájemné pomoci také na způsobilosti vnitrostátních představitelů a prostředků vymáhání, které nabízí jejich příslušné vnitrostátní právo.

Nadto je možné uvažovat o dalších opatřeních, jako je sytém pobídek a/nebo sankce.

3.3. Lepší řízení rizik

Nedávno byla ve spolupráci s členskými státy dokončena příručka o řízení rizika pro daňové úřady. Komise klade důraz na to, aby výsledky této práce členské státy skutečně zaváděly do praxe.

Dále je vhodné přezkoumat, jak by bylo možno pro daňovou soustavu co nejlépe využít zkušenosti získané v celní oblasti, kde je použití řízení rizika v pokročilejším stavu. Členské státy přistupují zejména k informatizované a zabezpečené výměně informací ve věci rizika na základě standardního elektronického formuláře.

V prostředí jednotného trhu má každý členský stát zájem, aby jeho daňová správa mohla rychle získávat informace o potenciálních rizicích stanovených podle společné metodologie, kterou představují některé podniky, zejména když subjekt podléhající dani, který je již aktivní v jiném členském státě, zahajuje činnost na jeho území.

---

[9] KOM(2004) 509 v konečném znění ze dne 20. 7. 2004.

3.4. Stálé diskuzní fórum na úrovni Společenství

Stálý výbor pro administrativní spolupráci ve věci DPH, výbor pro spotřební daně, pracovní skupina administrativní spolupráce v oblasti přímých daní a výbor pro vymáhání vytvářejí v současnosti fóra, kde členské státy a Komise zkoumají technické otázky v odpovídajících oblastech. Jedná se především o dílčí přístup.

Komise se v této souvislosti domnívá, že je vhodné ustanovit diskuzní fórum, nebo dokonce koordinační fórum na vysoké úrovni, kde by bylo možné zkoumat otázky podvodů a spolupráce mezi členskými státy na globálnější úrovni. Toto fórum by mohlo hrát důležitou roli při sledování výše uvedených činností a zejména poskytnout hlavní směry práce, která se bude provádět ve zvláštních výborech a pracovních skupin.

4. ROZVINUTĚJŠÍ SPOLUPRÁCE SE TŘETÍMI ZEMĚMI

Daňové úniky nekončí na vnějších hranicích Unie, stále zřejmější se tedy jeví vnější otevírání se administrativní spolupráci.

Zvýšená míra účasti podniků se sídlem ve třetích zemí do podvodů typu kolotoč, elektronický obchod a globalizace trhu služeb jasně ukazují nezbytnost mezinárodní spolupráce ve věci DPH. Ačkoliv oblast působnosti článku 26 vzorové úmluvy OECD byla rozšířena na DPH, situace je neuspokojivá zejména proto, že mechanismus spolupráce spočívá na dvoustranném základě.

Mělo by dojít k přezkoumání koordinovaného přístupu na úrovni Společenství, aby došlo k posílení akční kapacity členských států a mohla by se přezkoumat možnost úmluvy.

Ve věci přímé daňové soustavy je nutné přezkoumat posílení daňové transparentnosti některých třetích zemí (a závislých a přidružených území) s cílem umožnit členským státům získat užitečné informace a posílit kontrolu používání daňových zákonů těchto zemí, zejména při koordinaci s ostatními mezinárodními organizacemi.

Pokud jde o členské státy, spolupráce se třetími zeměmi se v zásadě provádí na základě dvoustranných dohod, což nezaručuje dostatečně účinný přístup. Komise uvažuje o možnosti předložit návrhy s cílem rozvíjet přístup Společenství ve věci spolupráce se třetími zeměmi.

Navíc, zahrnutí ustanovení o spolupráci v daňové oblasti na úrovni Společenství do rámce dohod o hospodářském partnerství, které Unie uzavírá se svými partnery, tvoří nástroj, který by mohl tento cíl podpořit. Začleňování ustanovení o dobré správě, zejména daňové, do budoucích obchodních dohod, se bude přezkoumávat případ od případu. Dále je vhodné zdůraznit, že se Komise v současné době pokouší podpořit činnost technické podpory, aby pomohla spolupracujícím třetím partnerům zvýšit transparentnost jejich daňových systémů. Proto bude v rámci 10. ERF stanoven stimulační příspěvek, který se týká dobré správy, zejména finanční, daňové a soudní.

5. OSTATNÍ HLEDISKA

5.1. Ochrana příjmů: odpovědnost rozdělená mezi členské státy

U podvodů, které mají rozměr Společenství (zejména podvody typu kolotoč) je možno často konstatovat, že se subjekty zúčastňují podvodů, aniž by z toho vyplývala ztráta příjmů v jejich vlastním členském státě. Jejich účast nadto slouží hlavně k tomu, aby tyto podvody byly neprůhledné a vymáhání dlužných daní se tak stalo ještě obtížnější až nemožné.

S cílem chránit daňové příjmy všech členských států na vnitřním trhu, by měly členské státy provést proti podvodům srovnatelná opatření, zejména ve věci sankcí a trestního stíhání, nezávisle na skutečnosti, zda pro něj spáchaný podvod znamená nebo neznamená ztráty příjmů.

5.2. Zlepšování výměny informací

Jelikož, pokud jde o DPH, rychlý přístup k informacím tvoří určující faktor v boji proti podvodům, je vzhledem k technologickému pokroku posledních let a úrovni vybavení podniků vhodné uvažovat o výkonnějších metodách výměny informací. Z toho důvodu stojí za uvážení častější a přesnější automatizované výměny mezi členskými státy nebo dokonce přímý přístup k vnitrostátním databázím. K zavádění některých z těchto zlepšení je příležitostí nezbytná modernizace systému VIES.

Pokud jde o přímé daně, je vhodné vytvořit informatizované standardizované formuláře a formáty pro jednotlivé typy výměny informací a spolupráce stanovené směrnicí, zejména prostřednictvím nového využití a uzpůsobení systému výměny informací zaváděného v rámci směrnice „spoření“ ostatním daním. Stejně tak bude užitečné opatřit členským státům vysvětlivky, příručky, pokyny, profily zemí, atd.

5.3. Posílení povinností podávat přiznání

Je možné uvažovat o všeobecném posílení povinností podávat přiznání, i kdyby se mělo pro podniky, které získají oprávnění, jestliže se zaváží k partnerství s daňovou správou, počítat s úlevou, jak se to dělá ve věci cel. Cílem je zachovat tyto podrobné povinnosti pro podávání přiznání jedině pro rizikové subjekty podléhající dani. Současně, nebo naopak, by se dalo uvažovat o zintenzivnění povinností pro podniky, které byly při rozboru rizik označeny jako problematické.

6. ZMĚNA SPOLEČNÉHO SYSTÉMU DPH A SPOTŘEBNÍCH DANÍ

Ve věci DPH má Komise za to, že je vhodné slabé body současného systému analyzovat vzhledem k možnostem podvodů, které nabízejí. Jedná se zejména o zdanění zásilkového prodeje, pravidla zdanění nových a ojetých dopravních prostředků, nebo dokonce obecně o pravidla zdanění výměn v rámci Společenství.

Komise připomíná, aniž by chtěla vyloučit jiná řešení, že konečný režim DPH, ke kterému přistoupily instituce Společenství, by byl způsobilý odpovídat na tato slabá místa stejně jako na některé typy podvodů.

Dále by se dalo uvažovat o možnosti posílit princip solidární odpovědnosti za placení daně. Tento princip byl mezi daňovými správami a hospodářskými subjekty předmětem živých

diskusí. Tato úvaha se musí provést v rámci, který stanovil Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 11. května 2006[10], který klade obecně otázku proporcionality a právní bezpečnosti opatření určených k boji proti podvodům.

Některé členské státy jsou však nicméně toho názoru, že z důvodu snížení ztrát příjmů DPH způsobených podvody je vhodné systém DPH změnit. Obhajují rozšíření využití mechanismu přenesení daňových povinností u interních operací členského státu, čímž zpochybňují zásadu rozdělené platby, která byla až dosud považována za klíčový prvek systému DPH. Toto téma se již projednávalo na různých fórech. Bylo zejména tématem technické skupiny Komise s členskými státy.

Protože Komise podporuje cíl podvody ovládnout, zkoumá nezbytnost takového kroku v tomto stádiu flexibilně. Předběžnou podmínkou každé změny současného systému DPH je nicméně skutečnost, že se musí shodovat s následujícími požadavky:

– značným způsobem snížit možnosti podvodů a vyloučit nová závažná rizika podvodů;

– nevyvolávat pro podniky a daňovou správu žádné neúměrné administrativní náklady;

– zajistit neutralitu daně;

– zajistit nediskriminační zacházení s vnitrostátními hospodářskými subjekty v členském státě a hospodářskými subjekty, které zde nesídlí.

Komise uznává, že uplatnění mechanismu přenesení daňové povinnosti prokázalo svou účinnost ve zvláštních odvětvích jako je stavebnictví. Teoreticky by mohlo obecnější uplatnění snížit některé podvody, ale nese sebou jiné nevýhody, zejména riziko nových typů podvodů.

Členské státy, které obhajují širší uplatnění mechanismu přenesení daňových povinností jsou dále toho názoru, že s ohledem na současný systém musí takový systém doprovázet dodatečná povinnost podávat přiznání s cílem vyvarovat se nových rizik podvodů.

Taková změna vyvolává značný počet otázek, které vyžadují základní diskusi se všemi zúčastněnými stranami a především se subjekty, které jsou s tímto systémem konfrontovány. Tyto otázky se v zásadě týkají:

– úrovně právní bezpečnosti pro subjekty, které uplatňují systém přenesení daňové povinnosti na základě dobré víry (zpracování DPH operací, které záleží na statutu klienta)

– výhody a náklady za její provedení.

Pokud by se mělo přezkoumat volitelné uplatnění tohoto mechanismu přenesení daňové povinnosti, bylo by vhodné zajistit dodržování striktních podmínek v rámci Společenství, zejména ve smyslu řádného fungování vnitřního trhu a politiky zjednodušení (protichůdná nařízení, zejména ve smyslu fakturace a dodatečných povinností).

[10] Věc C-384/04, Commissioners of Customs & Excise, Attorney General proti Federation of Technological Industries e.a.

V rámci úvahy o možných změnách v systému DPH v boji proti daňovým únikům je také vhodné uvažovat o zdanění dodávek uvnitř Společenství buď za jednotnou dostatečně vysokou sazbu, aby se odvrátil jakýkoli pokus o provedení podvodu typu kolotoč, nebo za sazbu členského státu určení.

Pokud jde o spotřební daně je zřejmé, že stávající struktura zdanění tabákových výrobků brání řádnému fungování vnitřního trhu, zejména z důvodu rozdělení trhu (stanovení cen), které způsobuje odklonění obchodu. Je tudíž žádoucí tyto rozpory odstranit.

7. ZÁVĚR

Toto sdělení neobsahuje jediné a globální řešení problémů. Jeho cílem je předložit soubor krátkodobých možných realistických a pragmatických akcí, ale je důležité provádět je souvisle a koordinovaně, aby lépe odpovídaly rozměrům Společenství i mezinárodním hospodářským trhům.

Je také důležité připomenout, že toto sdělení se zapisuje do širšího rámce realizace cílů lisabonské strategie. Zjednodušení daňového prostředí je klíčovým prvkem této politiky a opatření uvažovaná k účinnějšímu boji proti daňovým podvodům nemohou jít proti tomuto cíli.

Zejména ve věci DPH byla jednání o důležitých změnách některých mechanismů společného systému již zahájena.

Komise zůstává otevřená jednáním, ale původní diskuse s členskými státy a subjekty ukazují, že změna systému DPH vyvolává určitý počet závažných otázek, které vyžadují hloubkovou analýzu, zejména s ohledem na účinky pro všechny dotčené strany.

Komise je v tomto stádiu toho názoru, že by mohly být podvody lépe zvládnuty spojeným působením Komise a členských států a účinným a moderním organizováním kontroly doprovázené silnou a rychlou spoluprací mezi členskými státy a v případě potřeby s úřadem OLAF na základě vhodných právních nástrojů.

Vzhledem k závažnosti situace Komise vyzývá dotčené instituce, zejména Radu, Evropský parlament a Evropský hospodářský a sociální výbor, aby vedly tato jednání v co nejbližších možných termínech s cílem dospět k jasným informacím, přičemž sama Komise je připravena zahájit v krátké době program cílených činností.