



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 31.5.2006
COM(2006) 254 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU IN
EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU**

o potrebi po razvoju usklajene strategije za izboljšanje boja proti davčnim goljufijam

{SEC(2006) 659}

SPOROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU IN EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU

o potrebi po razvoju usklajene strategije za izboljšanje boja proti davčnim goljufijam

1. UVOD

Leta 2004 so davčni prihodki, tj. skupni znesek davkov in obveznih socialnih prispevkov, v Evropski uniji predstavljali 39,3 % BDP oziroma 4.097,7 milijarde eurov. Vendar pa je na voljo zelo malo ocen glede višine davkov, ki niso bili pobrani zaradi davčne goljufije. Ekonomska literatura na splošno navaja, da utaje znašajo približno 2 do 2,5 % BDP.

Vprašanje davčnih goljufij je torej izjemno pomembno. Delovanje davčnih sistemov je predvsem in mora tudi ostati v pristojnosti držav članic. Organizacija davčne uprave, nadzor davčnih zavezancev in izterjava davkov so področja, ki so v pristojnosti držav članic, vendar mora Komisija spodbuditi in olajšati sodelovanje med njimi, da bi zagotovila dobro delovanje notranjega trga in zaščito finančnih interesov Skupnosti¹. Davčne goljufije pomenijo oviro za dobro delovanje notranjega trga, saj povzročajo izkrivljanje konkurence med davčnimi zavezanci.

Države članice izražajo globoko zaskrbljenost zaradi obsega davčnih goljufij. Zaradi prostega pretoka blaga, storitev, ljudi in kapitala v okviru notranjega trga, ki je bil vzpostavljen leta 1993, so se vse manj sposobne same bojevati proti davčnim goljufijam. To težavo na mednarodni ravni zastruje pojav globalizacije gospodarstva.

Komisija se je v svojem sporočilu „Prispevek davčne in carinske politike k Lizbonski strategiji“ z dne 25. oktobra 2005 opredelila za bolj usklajen pristop na ravni Skupnosti, da bi boj držav članic proti davčnim goljufijam postal učinkovitejši.

Namen tega sporočila je sprožiti razpravo na podlagi izhodišč za razmislek z vsemi zadevnimi stranmi o elementih, ki jih je treba upoštevati v okviru strategije „boja proti goljufijam“ na evropski ravni.

2. BOJ PROTI GOLJUFIJAM: POSNETEK STANJA

2.1. DDV

Goljufije na področju DDV so različnih oblik, od sive ekonomije do notranjih goljufij v državah članicah (nepravilne davčne napovedi, neupravičeni odbitki). Obstaja posebna vrsta goljufije, imenovana „davčni vrtiljak“, ki najpogosteje izkoristi kombinacijo transakcij znotraj države članice (z DDV) in transakcij v Skupnosti (brez DDV med pogodbenimi strankami)². Zadnje čase se opaža tudi vse pogostejša vpletenost gospodarskih subjektov s sedežem v tretjih državah.

¹ Države članice prispevajo k lastnim sredstvom proračuna Skupnosti na podlagi pobranega DDV.

² Za podrobnejši opis davčnega vrtiljaka glej COM(2004) 260 z dne 16. 4. 2004, točka 3.2.2.

Goljufije na področju DDV škodujejo finančnim interesom Skupnosti, na katere se nanaša člen 280 Pogodbe ES³.

Pravni okvir Skupnosti za upravno sodelovanje⁴ je bil pred nekaj leti okrepljen, vendar je treba ugotoviti, da države članice ne uporabljajo dovolj s tem ponujenih novih možnosti in raven upravnega sodelovanja ni v sorazmerju z razsežnostjo trgovine v Skupnosti.

2.2. Trošarine

Po letu 1993 je bila izražena zaskrbljenost glede ranljivosti „papirnega“ sistema spremljanja gibanja blaga pod režimom odloga plačila trošarine in glede goljufij zunaj režima odloga plačila trošarine z izkoriščanjem razlik v stopnjah med državami članicami.

Informatizacija sistema za spremljanje gibanja trošarinskih proizvodov pod režimom odloga plačila trošarine pomeni pomemben korak k izboljšanju varnosti sistema. Sklep Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. junija 2003 predvideva vzpostavitev računalniško podprtega sistema v šestih letih. Nekateri kratkoročni ukrepi so že bili sprejeti, med katerimi je bilo sprejetje nove posebne uredbe na področju trošarin, ki naj bi okrepila upravno sodelovanje.

Vendar pa se je bati, da se bodo kljub informatiziranemu sistemu razvili drugi pojavi goljufij, ki se uvrščajo popolnoma zunaj režima odloga plačila trošarin, kot sta tihotapljenje in ponarejanje alkoholnih in tobačnih izdelkov, zaradi česar bo treba predvideti druge ukrepe.

2.3. Neposredna obdavčitev

Medsebojno pomoč med državami članicami ureja Direktiva 77/799/EGS⁵, ki predvideva izmenjavo vseh informacij, ki bi državam članicam lahko omogočile pravilno odmero davka na dohodek in premoženje.

Poleg tega Direktiva 2003/48/ES⁶ uvaja sistem avtomatične izmenjave nekaterih podatkov o plačilih obresti. Ukrepi, enakovredni ukrepom iz Direktive, so bili predmet sporazumov s Švico, Andoro, Lihtenštajnom, Monakom in San Marinom.

2.4. Ocena obstoječega pravnega okvira

Pravni okvir Skupnosti za upravno sodelovanje na področju DDV in trošarin je po mnenju Komisije zadovoljiv. Čeprav bi bilo na določenih točkah mogoče predvideti izboljšave, vseeno zagotavlja dejanske možnosti za sodelovanje med državami članicami.

Nasprotno s praktičnega vidika Direktiva 77/799/EGS ni tako učinkovita, kot bi želeli, zlasti zaradi nezadostne uporabe njenih določb. Priložnostna skupina Sveta za davčne goljufije je v

³ Izkrivljanja, ki jih povzročijo goljufije na področju DDV, škodujejo splošnemu ravnovesju sistema lastnih sredstev, ki mora biti „pošten in pregleden“ ter tako zagotavljati dobro delovanje Skupnosti.

⁴ Uredba Sveta (ES) št. 1798/2003 z dne 7. oktobra 2003 o upravnem sodelovanju na področju davka na dodano vrednost (UL L 264, 15.10.2003, str. 1).

⁵ Direktiva Sveta 77/799/EGS z dne 19. decembra 1977 o medsebojni pomoči pristojnih organov držav članic na področju neposredne obdavčitve (UL L 336, 27.12.1977, str. 15), kakor je bila nazadnje spremenjena z Direktivo 2004/106/ES z dne 16. novembra 2004 (UL L 359, 4.12.2004).

⁶ Direktiva Sveta 2003/48/ES z dne 3. junija 2003 o obdavčevanju dohodka od prihrankov v obliki plačil obresti (UL L 157, 26.6.2003, str. 38).

svojem poročilu z dne 22. maja 2000⁷ opravila celovito analizo sistemov boja proti goljufijam in navedla priporočila za okrepitev mehanizmov upravnega sodelovanja. Poleg tega je Komisija leta 2004 predložila svoje sporočilo o „preprečevanju in boju proti korporacijski in finančni zlorabi“⁸, v katerem je prav tako poudarila potrebo po izboljšanju upravnega sodelovanja in predlagala spodbude za pospeševanje sodelovanja med davčnimi organi v Evropski uniji in tretjih državah.

Iz ugotovitev tega poročila in sporočila ter poznejših stikov med Komisijo in državami članicami izhaja, da bi bilo treba Direktivo 77/799/EGS opremiti z učinkovitejšimi sredstvi, za kar bi se bilo treba opreti na to, kar že obstaja na področju posredne obdavčitve (revizija člena 8 Direktive, roki za odgovore, prisotnost uradnikov drugih držav članic pri preverjanjih itd.).

SMERI, KI JIH JE TREBA RAZISKATI

3. UPRAVNO SODELOVANJE MED DRŽAVAMI ČLANICAMI

3.1. Izboljšanje operativnega delovanja sodelovanja

Države članice navajajo več razlogov za nezadostno uporabo instrumentov sodelovanja: jezikovne težave, pomanjkanje človeških virov, pomanjkljivo poznavanje postopkov sodelovanja pri nadzornikih itd.

Te težave niso nove, saj so bile že večkrat izpostavljene v poročilih Komisije, vendar se stanje ni bistveno izboljšalo. Poleg tega je priložnostna skupina Sveta za davčne goljufije opredelila odsotnost „upravne kulture Skupnosti“ kot oviro za boj proti goljufijam.

Vendar pa samo ugotavljanje teh dejstev ne zadostuje več; za odpravo težav se morajo politično zavzeti države članice. Zato Komisija meni, da je nastopil čas za uvedbo sistema spremljanja na podlagi merljivih kazalnikov, da bi zagotovili, da je vsaka država članica sposobna nuditi in nudi učinkovito pomoč drugim državam članicam.

Poleg tega morajo glede na razsežnost trgovine Skupnosti večstranske revizije postati pravilo.

Na področju DDV bi morale države članice prav tako bolj usklajeno uporabljati strukture operativne podpore in pomoči na ravni Skupnosti, zlasti sredstva Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF), ki deluje kot platforma storitev (operativna pomoč in obveščanje) za operativne enote držav članic.

Davčne goljufije so namreč pogosto povezane s strukturami organiziranega kriminala, ki so dejavne na različnih področjih kriminala. Izkupiček davčnega kriminala (npr. goljufije na področju DDV ali tihotapljenje cigaret) se običajno vloži v druge kriminalne dejavnosti. V boju proti goljufijam je torej treba sprejeti globalen in večdisciplinaren pristop.

⁷ FISC 67 – CRIMORG 83, 22. 5. 2000.

⁸ COM(2004) 611 konč. z dne 27. 9. 2004.

Zato je Komisija izdelala predlog uredbe o medsebojni upravni pomoči za zaščito finančnih interesov Skupnosti pred goljufijami in drugimi oblikami nezakonitega ravnanja⁹.

Ta predlog bi pojasnil in okreplil pravni okvir te operativne pomoči ter že na ravni upravne medsebojne pomoči omogočil uporabo informacij o sumljivih finančnih transakcijah s področja preprečevanja pranja denarja in predvsem zagotovil podroben okvir za operativno pomoč in obveščanje s strani Komisije (OLAF).

Spomniti je treba, da člen 10 Pogodbe ES obvezuje države članice, da sprejmejo vse ustrezne ukrepe, splošne ali posebne, da bi zagotovile izpolnjevanje obveznosti iz aktov Skupnosti, med katerimi je tudi upravno sodelovanje, in da jih člen 280 Pogodbe ES obvezuje, da uskladijo svoje delovanje, da bi zaščitile finančne interese ES.

3.2. Pomoč pri izterjavi

Poleg okrepitve sredstev za odkrivanje davčnih goljufij bi morala okrepitev obstoječe zakonodaje na področju pomoči pri izterjavi zagotoviti boljšo izterjavo davkov, ki niso bili plačani državi.

Zato je treba razmisliti o možnostih za olajšanje postopkov in o ukrepih pomoči za davčne uradnike. Poleg tega je uspeh medsebojne pomoči odvisen tudi od zmogljivosti nacionalnih organov in sredstev za izterjavo, ki jim jih zagotavlja njihova zadevna nacionalna zakonodaja.

Med drugim bi bilo mogoče predvideti druge ukrepe, kot je sistem spodbud in/ali kazni.

3.3. Boljše obvladovanje tveganj

Nedavno je bil v sodelovanju z državami članicami dokončan vodnik o obvladovanju tveganj za davčne uprave. Komisija vztraja, da države članice plod tega dela dejansko vpeljejo v prakso.

Poleg tega je treba preučiti, v kolikšni meri bi lahko na davčnem področju kar najbolje uporabili izkušnje s carinskega področja, kjer je uporaba obvladovanja tveganj bolj razvita. Države članice si elektronsko in varno izmenjujejo informacije v zvezi s tveganji na podlagi standardnega elektronskega obrazca.

Na enotnem trgu si vsaka država članica želi, da bi njena davčna uprava lahko hitro pridobila informacije o morebitnih tveganjih, določenih na podlagi skupne metodologije, ki jih pomenijo nekatera podjetja, zlasti če davčni zavezanec, ki že deluje v drugih državah članicah, začne z dejavnostjo na njenem ozemlju.

3.4. Stalni forum za razprave na ravni Skupnosti

Trenutno so Stalni odbor za upravno sodelovanje na področju DDV, Odbor za trošarine, delovna skupina za upravno sodelovanje na področju neposredne obdavčitve in Odbor za izterjavo organi, v katerih države članice in Komisija preučujejo strokovna vprašanja na ustreznih področjih. Tu gre predvsem za razdrobljen pristop.

⁹ COM(2004) 509 konč. z dne 20. 7. 2004.

Komisija zato meni, da je treba ustanoviti forum za razprave ali celo posvetovanja na visoki ravni, kjer bi lahko vprašanja goljufij in sodelovanja med državami članicami obravnavali na globalnejši ravni. Ta forum bi lahko imel pomembno vlogo pri spremljanju zgoraj navedenih ukrepov in zlasti dal smernice za delo v okviru posebnih odborov in delovne skupine.

4. BOLJ RAZVITO SODELOVANJE S TRETJIMI DRŽAVAMI

Davčne goljufije se ne končajo na zunanjih mejah Unije, zato je vse bolj jasno, da je treba razviti tudi zunanji sveženj upravnega sodelovanja.

Vse večja vpletenost podjetij s sedežem v tretjih državah v davčne vrtiljake, elektronsko trgovanje in globalizacija storitvenega trga poudarjajo potrebo po mednarodnem sodelovanju na področju DDV. Čeprav je bilo področje uporabe člena 26 vzorčne konvencije OECD razširjeno na DDV, je stanje nezadovoljivo, zlasti ker mehanizem sodelovanja temelji na dvostranski podlagi.

Preučiti bi bilo treba usklajen pristop na ravni Skupnosti, da bi okrepili sposobnost ukrepanja držav članic; morda bi bilo treba preučiti tudi možnost sporazuma.

Na področju neposredne obdavčitve bi bilo treba preučiti okrepitev davčne preglednosti nekaterih tretjih držav (ter odvisnih in pridruženih ozemelj), da bi državam članicam omogočili pridobivanje koristnih informacij, in okrepitev nadzora uporabe davčnih zakonov teh držav, zlasti v sodelovanju z drugimi mednarodnimi organizacijami.

Kar zadeva države članice, sodelovanje s tretjimi državami večinoma poteka na podlagi dvostranskih sporazumov, kar ne zagotavlja dovolj učinkovitega pristopa. Komisija razmišlja o tem, ali bi kazalo predložiti predloge za razvoj pristopa Skupnosti na področju sodelovanja s tretjimi državami.

Poleg tega na ravni Skupnosti vključevanje določb o sodelovanju na davčnem področju v sporazume o gospodarskem partnerstvu, ki jih Unija sklepa s svojimi partnericami, predstavlja instrument, ki bi lahko podprl ta cilj. Vključitev določb v zvezi z dobrim upravljanjem, zlasti davčnim, v prihodnje trgovinske sporazume se bo preučila za vsak primer posebej. Poleg tega je treba poudariti, da Komisija trenutno poskuša spodbujati ukrepe tehnične pomoči, da bi sodelujočim tretjim državam pomagala okrepiti preglednost njihovih davčnih sistemov. Zato bo v desetem ERS predvidena dodelitev spodbud za dobro upravljanje, zlasti finančno, davčno in sodno.

5. DRUGI VIDIKI

5.1. Zaščita prihodkov: deljena odgovornost med državami članicami

Pri goljufijah, ki zavzemajo celoten prostor Skupnosti (zlasti pri davčnih vrtiljakah), pogosto ugotavljamo, da osebe posredujejo v krogotokih goljufij, ne da bi pri tem nastala izguba prihodkov v njihovi državi članici. Cilj njihovega posredovanja je predvsem dodatno zamegliti te krogotoke in s tem otežiti ali celo onemogočiti izterjavo zapadlih davkov.

Za zaščito davčnih prihodkov vseh držav članic na notranjem trgu bi morale države članice sprejeti primerljive ukrepe proti goljufom, zlasti v smislu kazni in kazenskih pregonov, ne glede na to, ali storjena goljufija povzroči izgubo prihodkov v zadevni državi članici ali ne.

5.2. Izboljšanje izmenjave informacij

Glede na to, da hiter dostop do informacij pomeni odločilni dejavnik v boju proti goljufijam, je treba na področju DDV predvideti učinkovitejše metode izmenjave informacij ob upoštevanju najnovejšega tehnološkega napredka in ravni opremljenosti podjetij. V zvezi s tem je treba razmisliti o pogostejših in podrobnejših avtomatiziranih izmenjavah med državami članicami ali celo o neposrednem dostopu do nacionalnih podatkovnih baz. Potrebna posodobitev sistema izmenjave informacij o DDV (VIES) je priložnost za izvedbo nekaterih od teh izboljšav.

Na področju neposredne obdavčitve bi bilo treba predvideti standardizirane računalniške obrazce in oblike za vrste izmenjave informacij in sodelovanja, predvidene v direktivi, zlasti s prevzemom in prilagoditvijo avtomatičnega sistema za izmenjavo informacij, vzpostavljenega v Direktivi o „prihrankih“, za druge davke. Prav tako bi bilo koristno državam članicam zagotoviti pojasnila, priročnike, smernice, profile držav itd.

5.3. Okrepitev obveznosti davčne napovedi

Predvideti bi bilo mogoče splošno okrepitev obveznosti davčne napovedi, pri čemer bi te obveznosti olajšali za podjetja, ki bi pridobila dovoljenje s tem, da bi vstopila v partnerstvo z davčno upravo, kot to poteka na carinskem področju; cilj tega je, da se te podrobne obveznosti davčne napovedi ohranijo samo za davčne zavezance, ki pomenijo tveganje. Hkrati ali ravno nasprotno bi lahko tudi razmislili o okrepitevi obveznosti za podjetja, ki so bila v analizi tveganja opredeljena kot problematična.

6. SPREMEMBA SKUPNEGA SISTEMA DDV IN TROŠARIN

Na področju DDV Komisija meni, da je treba analizirati šibke točke sedanjega sistema glede možnosti za goljufije, ki jih ustvarja. Gre zlasti za obdavčitev prodaje na daljavo, pravila obdavčitve novih in rabljenih prevoznih sredstev ali celo pravila obdavčitve trgovine v Skupnosti na splošno.

Ne da bi želela izločiti druge rešitve, Komisija opozarja, da bi lahko dokončni sistem DDV, ki ga podpirajo institucije Skupnosti, odpravil te šibkosti in tudi nekatere vrste goljufij.

Poleg tega bi bilo mogoče predvideti okrepitev načela solidarne odgovornosti za plačilo davka. To načelo je bilo predmet živahnih razprav med davčnimi upravami in gospodarskimi subjekti. O tem je treba razmisliti v okviru, ki ga je določilo Sodišče v svoji sodbi z dne 11. maja 2006¹⁰, ki na splošno postavlja vprašanje sorazmernosti in pravne varnosti ukrepov za boj proti goljufijami.

Kljub temu nekatere države članice menijo, da bi bilo treba spremeniti sistem DDV, da bi lahko zmanjšali izgube prihodkov od DDV zaradi goljufij. Zagovarjajo razširitev uporabe mehanizma obrnjene davčne obveznosti na notranje transakcije države članice, s čimer pod vprašaj postavljajo načelo razdrobljenega plačila, ki je doslej veljalo za ključni element sistema DDV. To temo so že obravnavali različni forumi. Zlasti je bila predmet razprave strokovne skupine Komisije z državami članicami.

¹⁰ Zadeva C-384/04, Commissioners of Customs & Excise, Attorney General proti Federation of Technological Industries in drugi.

Ker Komisija podpira cilj preprečevanja goljufij, je na tej stopnji odprta za preučitev potrebe po takem koraku. Vendar pa je osnovni pogoj za kakršno koli spremembo sedanjega sistema DDV ta, da mora biti v skladu z naslednjimi parametri:

- bistveno zmanjšati možnosti za goljufije in izključiti nova pomembna tveganja za goljufije;
- ne ustvariti nobenega nesorazmernega upravnega bremena za podjetja in davčne uprave;
- zagotoviti davčno nevtralnost;
- v državi članici zagotoviti nediskriminatorno obravnavo nacionalnih gospodarskih subjektov in gospodarskih subjektov, ki nimajo sedeža v tej državi članici.

Komisija priznava, da se je uporaba mehanizma obrnjene davčne obveznosti izkazala za učinkovito v določenih sektorjih, kot je gradbeništvo. Splošnejša uporaba bi teoretično lahko zmanjšala število nekaterih goljufij, vendar pa bi prinesla druge težave, zlasti tveganje novih vrst goljufij.

Poleg tega države članice, ki zagovarjajo širšo uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti, menijo, da morajo tak sistem spremljati dodatne obveznosti davčne napovedi v primerjavi s sedanjim sistemom, da bi preprečili nova tveganja goljufij.

Taka sprememba odpira vrsto pomembnih vprašanj, ki zahtevajo poglobljeno razpravo z vsemi zadevnimi stranmi, predvsem z gospodarskimi subjekti, ki bi bili soočeni s takim sistemom. Ta vprašanja se nanašajo zlasti na:

- raven pravne varnosti za subjekte, ki v dobri veri uporabljajo sistem obrnjene davčne obveznosti (obračun DDV za transakcijo odvisen od statusa stranke);
- prednosti in stroške njegovega izvajanja.

V primeru izbirne uporabe tega mehanizma obrnjene davčne obveznosti bi bilo treba zagotoviti upoštevanje strogih pogojev na ravni Skupnosti, zlasti v smislu dobrega delovanja notranjega trga, in politike poenostavitve (razhajajoči se predpisi, zlasti na področju izdajanja računov in dopolnilnih obveznosti).

V okviru preučevanja možnih sprememb sistema DDV za boj proti davčnim goljufijam je treba razmisliti tudi o obdavčitvi dobav v Skupnosti bodisi po enotni stopnji, ki je dovolj visoka, da bo preprečila vsak poskus oblikovanja davčnega vrtiljaka, bodisi po stopnji namembne države članice.

Na področju trošarin je očitno, da sedanja struktura obdavčitve tobaka preprečuje dobro delovanje notranjega trga, zlasti zaradi zaprtosti trgov (določanje cen), kar povzroča preusmeritve trgovine. Zato bi bilo treba ta izkrivljenja odpraviti.

7. SKLEP

To sporočilo ne vsebuje „ene“ edinstvene in celovite rešitve za težave. Njegov cilj je predstaviti vrsto realističnih in pragmatičnih ukrepov, ki bi jih bilo mogoče izvesti v kratkem času, vendar je bistvenega pomena, da se to stori na usklajen način, da bi se bolje odzvali na razsežnost gospodarskih trgov Skupnosti ali celo mednarodno razsežnost.

Poleg tega je treba spomniti, da to sporočilo spada v širši okvir uresničevanja lizbonskih ciljev. Poenostavitev davčnega okolja je ključni element te politike in ukrepi, predvideni za učinkovitejši boj proti davčnim goljufijam, ne morejo biti v nasprotju s tem ciljem.

Zlasti na področju DDV je že bila sprožena razprava o pomembnih spremembah nekaterih mehanizmov skupnega sistema.

Komisija ostaja odprta za razpravo, vendar prvi pogovori z državami članicami in gospodarskimi subjekti kažejo, da sprememba sistema DDV odpira določeno vrsto pomembnih vprašanj, ki zahtevajo poglobljeno analizo, zlasti glede učinkov za vse zadevne strani.

Komisija na tej stopnji meni, da bi bilo goljufije mogoče bolje obvladati s skupnim delovanjem Komisije in držav članic ter z učinkovito in sodobno organiziranostjo nadzora, ki bi ga spremljajo tesno in hitro sodelovanje med državami članicami in po potrebi uradom OLAF na podlagi ustreznih pravnih instrumentov.

Ob upoštevanju resnosti položaja Komisija poziva zadevne organe, zlasti Svet, Evropski parlament in Evropski ekonomsko-socialni odbor, da čim prej obravnavajo to temo, da bi prišli do jasnih napotkov, Komisija pa je pripravljena na čim hitrejšo uvedbo programa ciljnih ukrepov.