



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 27. 6. 2012
COM(2012) 351 final

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

**o konkrétnych spôsoboch posilnenia boja proti daňovým podvodom a daňovým únikom
aj vo vzťahu k tretím krajinám**

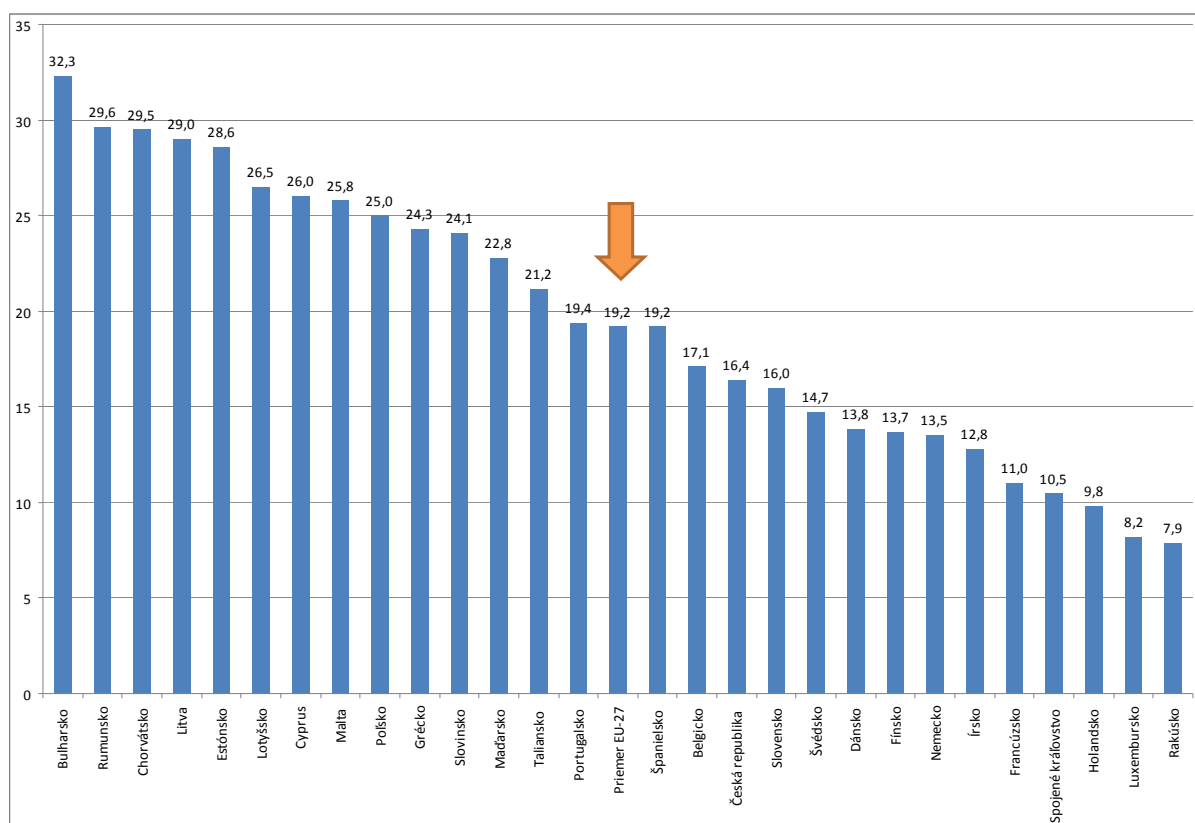
OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o konkrétnych spôsoboch posilnenia boja proti daňovým podvodom a daňovým únikom aj vo vzťahu k tretím krajinám

1. ÚVOD

Daňové podvody a daňové úniky obmedzujú schopnosť členských štátov získavať príjmy a vykonávať svoje hospodárske politiky. V čase fiškálnej konsolidácie, keď mnohé členské štáty musia znižovať výdavky a zvyšovať príjmy, vykonávanie fiškálnej politiky ešte viac sťažujú daňové podvody a úniky¹. Veľkosť tieňovej ekonomiky v EÚ dosahuje podľa odhadov takmer jednu pätinu HDP, čo je prvým náznakom rozsahu tohto problému.

Obrázok 1: Odhad veľkosti tieňovej ekonomiky v roku 2011 (v % HDP)²



¹ Daňový podvod je formou úmyselného vyhýbania sa daňovej povinnosti, ktoré je postihnutelné podľa trestného práva. Tento pojem zahŕňa situácie, v ktorých sa úmyselne predkladajú nepravdivé vyhlásenia alebo falošné dokumenty. Daňový únik tvoria vo všeobecnosti nezákonné opatrenia, pri ktorých sa daňová povinnosť utajuje alebo ignoruje, t. j. daňovník platí menšiu daň, než mu vyplýva podľa zákona tým, že utajuje príjmy alebo informácie pred daňovými orgánmi.

² Zdroj: Schneider, F. (2012), Veľkosť a vývoj tieňovej ekonomiky v období rokov 2003 až 2012: niektoré nové skutočnosti (*Size and development of the Shadow Economy from 2003 to 2012: some new facts*). Údaje uvedené v tejto štúdii sú nevyhnutne založené na predpokladoch, a preto by sa mali zvažovať opatrne, keďže nebola preukázaná ich istota.

Desiatky miliárd eur navyše ostávajú v daňových rajoch často nenahlásené a nezdanené, čím sa znižujú daňové príjmy jednotlivých štátov. Vzhľadom na rádovú hodnotu nie je posilnenie boja proti daňovým podvodom a únikom len otázkou príjmov, ale aj otázkou spravodlivosti. Treba mať na pamäti, že prevažná väčšina daňovníkov EÚ sa snaží plniť si svoje daňové povinnosti. Obzvlášť v týchto ťažkých ekonomických časoch by títo čestní daňovníci nemali čeliť ďalšiemu zvyšovaniu daní, ktoré má slúžiť na kompenzáciu strát príjmov spôsobených tými, ktorí sa dopúšťajú daňových podvodov a únikov. Pozornosť by sa teda mala zamerať na riešenie podvodov a únikov. V tomto oznámení sa nerieši otázka neprihlásenej práce ako takej, hoci sa tento problém môže objaviť popri vyhýbaní sa plateniu nepriamych daní. Prístup na riešenie tejto otázky sa stanovil v dokumente KOM(2007) 628. Prínosy vyplývajúce z riešenia týchto problémov môžu byť značné. Z odhadov vyplýva, že len samotné nedávne dobrovoľné iniciatívy zamerané na dodržiavanie predpisov nadväzujúce na iniciatívu skupiny G20 priniesli počas dvoch rokov v dotknutých členských štátoch EÚ príjmy vo výške 10 miliárd EUR³. Obmedzením daňových podvodov a únikov môžu členské štáty zvýšiť daňové príjmy, vďaka čomu budú mať takisto väčší priestor na reštrukturalizáciu svojich daňových systémov spôsobom, ktorý lepšie podporuje rast, ako sa uvádza v ročnom prieskume rastu na rok 2012⁴.

V posledných rokoch sa výzvy súvisiace s daňovými podvodmi a únikmi značne zvýšili. Globalizácia ekonomiky, technologický rozvoj, internacionalizácia podvodov a následná vzájomná prepojenosť daňových orgánov členských štátov – všetky tieto faktory odhaľujú obmedzenia prísne vnútroštátnych prístupov a posilňujú potrebu spoločného konania.

Európska rada preto 2. marca 2012 vyzvala Radu a Komisiu, aby čo najrýchlejšie našli konkrétne spôsoby, ako posilniť boj proti daňovým podvodom a daňovým únikom, a to aj vo vzťahu k tretím krajinám, a predložili správu do júna 2012. Európsky parlament v apríli prijal uznesenie, v ktorom znovu potvrdzuje naliehavú potrebu konať v tejto oblasti.

Je preto absolútne nevyhnutné, aby sa zvýšila efektívnosť a účinnosť výberu daní. Problémy, ktoré spôsobujú daňové podvody a úniky, je potrebné riešiť na troch úrovniach: v prvom rade sa musí zlepšiť výber daní v rámci každého členského štátu. V druhom rade existuje potreba posilniť cezhraničnú spoluprácu medzi daňovými orgánmi členských štátov. V treťom rade musí mať EÚ v záujme podpory svojich noriem na medzinárodnej úrovni a zaistenia rovnakých podmienok jednoznačnú a jednotnú politiku vo vzťahu k tretím krajinám. Spolupráca na úrovni EÚ má pridanú hodnotu v každej z týchto troch oblastí.

V tomto oznámení sa uvádzajú spôsoby, ako možno zlepšiť dodržiavanie daňových predpisov a obmedziť podvody a úniky prostredníctvom lepšieho využívania existujúcich nástrojov a prijatia pripravovaných návrhov Komisie. Takisto sa v ňom identifikujú oblasti, v ktorých by ďalšie legislatívne opatrenia alebo koordinácia priniesli úžitok EÚ a členským štátom. Takéto opatrenia by sa nemali zameriavať len na podvody a daňové úniky, ale aj na agresívne daňové plánovanie. Agresívne daňové plánovanie zahŕňa využívanie umelých operácií alebo štruktúr a nesúladu medzi daňovými systémami, čím sa oslabujú daňové predpisy členských štátov a zvyšuje strata daňových príjmov.

³ OECD: The Era of Bank Secrecy is Over; the G20/OECD process is delivering results, 26. októbra 2011.

⁴ Oznámenie Komisie o ročnom prieskume rastu 2012 – KOM(2011) 815 v konečnom znení z 25. novembra 2011 – 17229/11; závery Rady zo 16. februára 2012 (6353/1/12 Rev.1).

2. ÚČINNEJŠÍ VÝBER DANÍ V RÁMCI ČLENSKÝCH ŠTÁTŮV

Členské štáty majú úplnú zvrchovanosť, pokiaľ ide o výber daní na ich území, fungovanie a súdržnosť ich daňových zákonov a daňových správ, výber daní a boj proti daňovým podvodom.

Vnútroštátne opatrenia (alebo ich absencia) však majú priamy vplyv na fungovanie vnútorného trhu ako celku, keďže môžu narušiť hospodársku súťaž medzi podnikmi v EÚ, ako aj na schopnosť členských štátov plniť záväzky podľa Paktu o stabilite a raste.

Význam daňovej politiky z hľadiska fiškálnej konsolidácie a rastu sa jednoznačne uznal v procese tzv. európskeho semestra⁵ a v Pakte Euro Plus⁶. Túto skutočnosť zdôraznila aj skupina G20. Spravodlivú a ambicióznú fiškálnu konsolidáciu oslabuje neefektívny a neúčinný výber daní.

Rozsiahla analýza vykonaná Komisiou v kontexte európskeho semestra a premietnutá do odporúčaní jednotlivých členských štátov aj eurozóny odhalila, že mnohé členské štáty majú skutočné a značné problémy s daňovými únikmi, ktoré niekedy súvisia s nedostatočnou administratívnou kapacitou. Odporúčania pre jednotlivé krajiny týkajúce sa týchto otázok boli určené desiatim členským štátom⁷.

Posilnením boja proti daňovým podvodom a únikom v zmysle niektorých odporúčaní pre jednotlivé krajiny sa zvýšia daňové príjmy, a tým sa podporia potrebné štrukturálne reformy. Členským štátom by takisto mohlo pomôcť, keby implementovali ďalšie odporúčania týkajúce sa daní podporujúce rast vrátane obmedzenia nákladov na dodržiavanie daňových predpisov pre podniky.

Údaje o podiele príjmov z DPH v členských štátoch ilustrujú rozsah nedostatočného výberu príjmov. Hoci tento rozdiel možno sčasti vysvetliť zníženými sadzbami DPH a výnimkami, skutočnosť, že členské štáty vyberajú len časť teoretických príjmov DPH, je takisto dôsledkom daňových únikov.

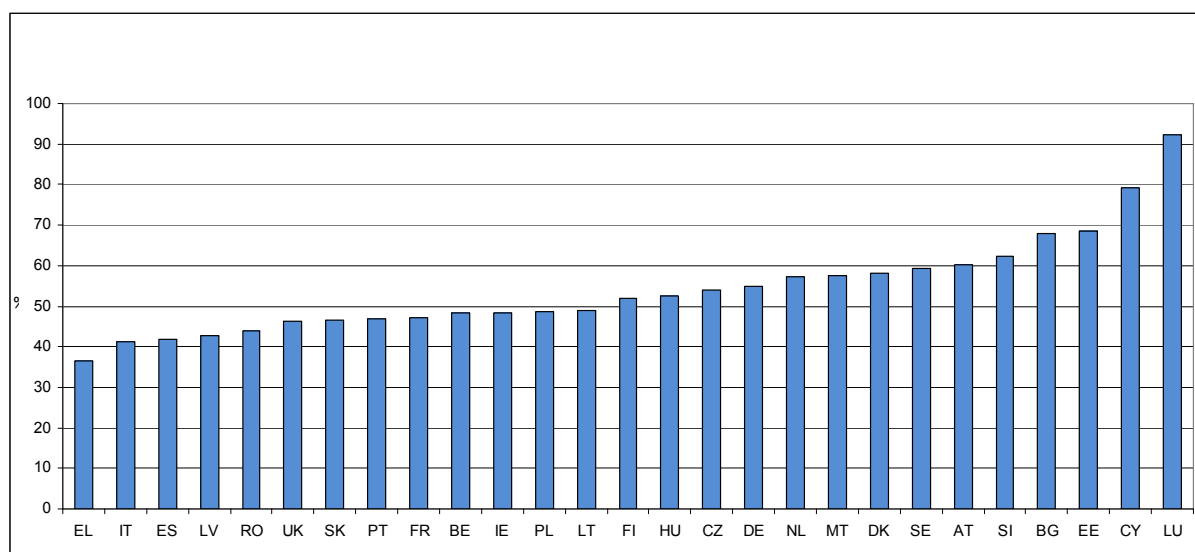
⁵ Oznámenie Komisie o ročnom prieskume rastu 2012 – KOM(2011) 815 v konečnom znení z 25. novembra 2011 – 17229/11; závery Rady zo 16. februára 2012 (6353/1/12 Rev.1).

⁶ Závery Rady zo 16. februára 2012 (6404/1/12 Rev.1).

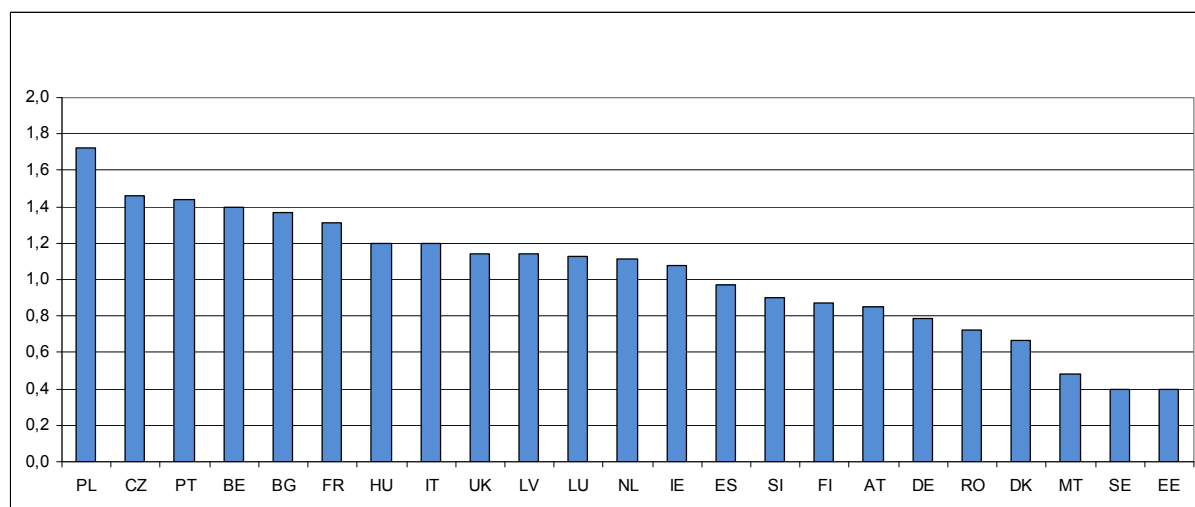
⁷ Odporúčania pre jednotlivé krajiny týkajúce sa týchto otázok boli určené Bulharsku, Cypru, Českej republike, Estónsku, Maďarsku, Taliansku, Litve, Malte, Poľsku a Slovensku. Treba poznamenať, že členským štátom, ktoré v súčasnosti využívajú finančnú pomoc v rámci Európskeho nástroja finančnej stability (ENFS), Európskeho finančného stabilizačného mechanizmu (EFSM) alebo v rámci ustanovení článku 143 zmluvy sa odporúča, aby implementovali opatrenia stanovené vo svojich príslušných vykonávacích rozhodnutiach a ďalej špecifikovaných vo svojich memorandách o porozumení a prípadných nadväzujúcich doplnkoch. To sa týka Grécka, Írska, Portugalska a Rumunska.

Obrázok 2: Skutočné príjmy z DPH v roku 2010 (% teoretických príjmov pri štandardných sadzbách)⁸

Dôkazom problémov, ktorým čelia daňové správy, sú takisto značné administratívne náklady súvisiace s výberom daní.



Obrázok 3: Administratívne náklady/čisté príjmy v roku 2009 (náklady v EUR na 100 EUR príjmov)⁹



V tomto kontexte sú už k dispozícii osobitné programy technickej pomoci¹⁰ a Komisia vyzýva členské štáty, aby sa o ne opierali pri navrhovaní programov na zlepšenie fungovania svojich daňových správ, posilnenie administratívnej kapacity a dodržiavania daňových predpisov. Do

⁸ Zdroj: Trends in the area of taxation in the European Union, vydanie z roku 2012.

⁹ Zdroj: OECD. Tabuľka poskytuje údaje pre 23 členských štátov. Údaje pre CY, EL, LT a SK nie sú k dispozícii alebo sa práve overujú.

¹⁰ Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 1482/2007/ES z 11. decembra 2007, ktorým sa ustanovuje program Spoločenstva na zlepšenie fungovania daňových systémov na vnútornom trhu (Fiscalis 2013) a ktorým sa zrušuje rozhodnutie č. 2235/2002/ES (Ú. v. EÚ L 330, 15.12.2007, s. 1).

budúcnosti treba zabezpečiť účinný program nadväzujúci na program FISCALIS, aby sa zlepšilo riadne fungovanie daňových systémov na vnútornom trhu.

Podľa názoru Komisie je takisto potrebné zachovať poskytovanie pomoci členskými štátmi pri zisťovaní interných nedostatkov v rámci ich daňových správ a pomoci pri riešení konkrétnych problémov, ako aj zabezpečiť účinnú výmenu najlepších postupov a aj prostredníctvom vypracovania metód referenčného porovnávania hodnotiť základné funkcie výberu daní a kontroly.

3. LEPŠIA CEZHraniČNÁ SPOLUPRÁCA MEDZI DAŇOVÝMI SPRÁVAMI V EÚ

Proces európskej integrácie viedol k užšej integrácii ekonomík všetkých členských štátov s veľkým objemom cezhraničných transakcií a obmedzovaním nákladov a rizík súvisiacich s týmito transakciami. Z toho následne vyplynuli ďalšie výzvy pre vnútroštátne daňové správy z hľadiska spolupráce a výmeny informácií.

3.1. Najlepšie využívanie existujúcich právnych nástrojov

Skutočne účinnú cezhraničnú spoluprácu medzi daňovými správami členských štátov možno dosiahnuť len v prípade vzájomnej dôvery a solidarity medzi členskými štátmi. Členské štáty môžu očakávať plné využitie prínosov spolupráce, len ak budú ochotné vzájomne si pomáhať. Skúsenosti so smernicou o úsporách¹¹ poukazujú na prínosy takejto spolupráce. Priemerne sa zo zdrojových krajín do krajín pobytu posielajú každý rok viac než štyri milióny záznamov, ktoré predstavujú v priemere 20 miliárd EUR príjmov z úspor.

V posledných rokoch sa v oblasti priamych aj nepriamych daní prijal celý rad významných právnych nástrojov administratívnej spolupráce¹². Ich účinné a komplexné využitie v členských štátoch však ešte treba zabezpečiť.

Komisia pomáha členským štátom v ich úsilí tým, že im poskytuje praktické nástroje a prostriedky, ktoré musia zapojiť do účinnej administratívnej spolupráce. Komisia už vypracovala elektronické formáty na výmenu informácií a bude musieť priebežne aktualizovať zabezpečené komunikačné kanály, ktoré bude treba rozšíriť aj na ďalšie druhy príjmov. Komisia bude úzko monitorovať riadne uplatňovanie spoločne dohodnutých pravidiel a postupov vo všetkých členských štátoch.

3.2. Ďalšie konkrétne spôsoby posilnenia spolupráce

3.2.1. Posilnenie existujúcich nástrojov

Komisia 13. novembra 2008 prijala návrh na zmenu a doplnenie smernice o úsporách s cieľom odstrániť existujúce medzery a lepšie predchádzať daňovým únikom. Dva hlavné

¹¹ Smernica Rady 2003/48/ES z 3. júna 2003 o zdaňovaní príjmov z úspor v podobe výplaty úrokov (Ú. v. EÚ L 157, 26.6.2003, s. 38).

¹² Smernica Rady 2010/24/EÚ zo 16. marca 2010 o vzájomnej pomoci pri vymáhaní pohľadávok vyplývajúcich z daní, poplatkov a ďalších opatrení (Ú. v. EÚ L 84, 31.3.2010, s. 1); Nariadenie Rady č. 904/2010 zo 7. októbra 2010 o administratívnej spolupráci a boji proti podvodom v oblasti dane z pridanej hodnoty (Ú. v. EÚ L 268, 12.10.2010, s. 1); Smernica Rady 2011/16/EÚ z 15. februára 2011 o administratívnej spolupráci v oblasti daní a zrušení smernice 77/799/EHS (Ú. v. EÚ L 64, 11.3.2011, s. 1); Nariadenie Rady č. 389/2012/EÚ z 2. mája 2012 o administratívnej spolupráci v oblasti spotrebných daní a zrušení nariadenia (ES) č. 2073/2004 (Ú. v. EÚ L 121, 8.5.2012, s. 1).

zistené nedostatky boli využívanie nezdanených štruktúr na sprostredkovanie s cieľom utajiť skutočného príjemcu a používanie inovačných finančných nástrojov a iných produktov (t. j. štruktúrovaných retailových produktov a investičných produktov ponúkaných formou poistenia), na ktoré sa smernica nevzťahuje.

V druhom preskúmaní smernice o úsporách sa potvrdilo rozšírené využívanie nezdanených štruktúr v daňových rajoch včlenených medzi platcu a konečného príjemcu v záujme utajenia skutočného príjemcu: 35 % nebankových vkladov v členských štátoch (65 % vkladov v krajinách, na ktoré sa vzťahujú dohody o úsporách) majú v držbe takéto štruktúry so sídlom v jurisdikciách daňových rajov. Preskúmanie takisto odhalilo, že rast trhu so štruktúrovanými finančnými produktmi (so súčasným objemom predaja vo výške 767,3 miliardy EUR) dosiahol v uplynulých rokoch v priemere viac než 30 % ročne. Obsah návrhu na zmenu a doplnenie členské štáty v zásade schvaľujú a je dôležité, aby sa tieto zmeny prijali teraz a bezodkladne. EÚ musí preukázať svoju schopnosť riešiť tieto problémy, vďaka čomu získa aj lepšie postavenie v úsilí žiadať rovnaké zlepšenia od ostatných krajín.

3.2.2. Posilnenie výmeny informácií

Výmena informácií poskytuje daňovým správam cenné informácie o získaných príjmoch a aktívach vo vlastníctve ich daňovníkov. Tieto informácie môžu byť takisto obzvlášť užitočné na účely analýzy rizík a môžu slúžiť na stimulovanie dobrovoľného dodržiavania predpisov. Malo by sa podporovať využívanie automatickej výmeny informácií v prípadoch, keď je to najužitočnejšie. Komisia vypracovala elektronické formáty určené pre príjmy z úspor a v súčasnosti sa zaoberá vývojom nových formátov určených pre príjmy, na ktoré sa vzťahuje smernica 2011/16, aby bolo možné realizovať zabezpečenú a posilnenú automatickú výmenu informácií v rámci EÚ. EÚ zohráva kľúčovú úlohu pri podpore svojej normy týkajúcej sa automatickej výmeny informácií, aby podnietila vypracovanie medzinárodných noriem v oblasti transparentnosti a výmeny informácií v daňových otázkach.

S cieľom zabezpečiť okamžitú použiteľnosť vymenených informácií je nevyhnutné zlepšiť identifikáciu daňovníkov. Zo skúseností členských štátov vyplýva, že informácie možno priradiť oveľa lepšie, ak sa poskytne daňové identifikačné číslo (DIČ), ktoré sa použije ako jedinečný identifikátor. Komisia preto vykoná posúdenie vplyvu s cieľom navrhnúť v prípade potreby európske DIČ pridelené každému daňovníkovi zapojenému do cezhraničnej činnosti. Takisto by sa mala zvážiť možnosť poskytnúť daňovým správam členských štátov vzájomný priamy prístup k relevantným oblastiam vnútroštátnych databáz a rozšíriť rámec automatického prístupu v oblasti DPH.

3.2.3. Reakcia na trendy a schémy daňových podvodov a daňových únikov

Je nevyhnutné vypracovať a spoločne využívať nástroje, systémy a pracovné metódy, ktorými sa identifikujú trendy a schémy daňových podvodov a únikov, ako aj jednotlivé osoby, ktoré sa dopustili cezhraničného podvodu. Na tieto účely bude Komisia pokračovať v úsilí o rýchle rozšírenie mechanizmu EUROFISC a jeho systému včasného varovania na oblasť priamych daní, ako aj o posilnenie techník riadenia rizík. Komisia takisto navrhne zavedenie mechanizmu rýchlej reakcie pre prípady podvodov zahŕňajúcich DPH.

Ďalším cieľom Komisie je vypracovať stratégiu na riešenie problému agresívneho daňového plánovania. Preskúma spôsoby, ako zlepšiť prístup k informáciám o peňažných tokoch, čím uľahčí možnosť vystopovať významné platby uskutočnené prostredníctvom offshore bankových účtov. Mala by sa zvážiť možnosť vytvoriť tímy audítorov v rámci EÚ, ktorí by sa

zaoberali cezhraničnými daňovými podvodmi. Prostredníctvom rozsiahleho využívania existujúcich právnych ustanovení o súbežných kontrolách a prítomnosti úradníkov jedného členského štátu v inom členskom štáte by sa mali podporovať pravidelnejšie spoločné audity¹³.

3.2.4. *Zaistenie vysokej úrovne dodržiavania predpisov daňovníkmi*

Zlepšenie dodržiavania predpisov daňovníkmi¹⁴ je dôležitým prvkom účinnej stratégie na boj proti daňovým podvodom a únikom. Na posilnenie dodržiavania predpisov vo vnútroštátnych aj cezhraničných podmienkach sa musí zlepšiť informovanosť daňovníkov o daňových predpisoch EÚ aj členských štátov. Dotknutým daňovníkom by sa uľahčilo plnenie ich daňových povinností prostredníctvom nástrojov ako jednotný DAŇOVÝ WEBOVÝ PORTÁL pre všetky dane a daňovníkov, ako aj jednotné kontaktné miesto pre daňovníkov-nerezidentov v členských štátoch. Komisia v oblasti DPH zriaďuje platformu pre dialóg, tzv. „Fórum EÚ o DPH“, na ktorom sa zúčastňujú zástupcovia daňových orgánov a podnikov. Toto fórum vytvorí podmienky na hladšie fungovanie súčasného systému DPH zameraného na posilnenie dobrovoľného dodržiavania predpisov.

Dodržiavanie predpisov daňovníkmi by sa mohlo podporiť rôznymi spôsobmi. Jedným zo spôsobov, ako zvýšiť mieru dodržiavania daňových predpisov, je znížiť súvisiace náklady a zložitosť pre daňovníkov. Administratívne náklady pre podniky na dosiahnutie súladu s daňovým zákonníkom sa medzi členskými štátmi značne líšia. Keďže časovú záťaž a náklady musia neprímerane znášať malé podniky, zníženie administratívnej zložitosti a zvýšenie využívania online nástrojov by pomohlo výberu daní a zvýšilo by konkurencieschopnosť mnohých európskych podnikov.

Daňové správy by mali zvážiť aj možnosť doplniť svoj prístup založený na kontrolách prístupom založeným na službách. Takisto by mohli vypracovať motivačné stimuly vo forme programov dobrovoľného oznamovania a podnecovať svojich daňovníkov k tomu, aby spontánne opravovali svoje chyby. Komisia v duchu sociálnej zodpovednosti podnikov¹⁵ vypracuje chartu pre daňovníkov.

V globalizovanom svete, v ktorom daňovníci nedodržiavajúci predpisy môžu zvážiť riziko, že ich chytia a potrestajú v rôznych jurisdikciách, stojí za to zamyslieť sa nad zavedením spoločných minimálnych predpisov proti tým, ktorí sa dopúšťajú daňových podvodov a únikov, a to v súvislosti s určitými typmi daňových trestných činov a vrátane administratívnych alebo trestných sankcií. Boj proti podvodom je jednou z prioritných oblastí identifikovaných v oznámení Komisie „Smerom k politike EÚ v oblasti trestného práva“¹⁶. Komisia navrhne pravidlá na posilnenie boja proti podvodom týkajúcim sa finančných záujmov EÚ prostredníctvom trestného práva.

¹³ Článok 7 smernice 2010/24/EÚ; články 28, 29 a 30 nariadenia č. 904/2010/EÚ; články 11 a 12 smernice 2011/16/EÚ; články 12 a 13 nariadenia č. 389/2012/EÚ.

¹⁴ Dodržiavanie daňových predpisov je miera, v akej daňovník dodržiava (alebo nedodržiava) daňové predpisy svojej krajiny, napríklad priznaním príjmov, podaním daňového priznania a včasným zaplatením splatnej dane.

¹⁵ Oznámenie o obnove stratégie EÚ pre sociálnu zodpovednosť podnikov na obdobie rokov 2011 – 2014 – KOM(2011) 681 v konečnom znení, 25.10.2011.

¹⁶ KOM(2011) 573 v konečnom znení z 20.9.2011.

3.2.5. Posilnenie správy daňových záležitostí

Daňovník, ktorý sa dopustí daňového podvodu zahŕňajúceho DPH, sa v mnohých prípadoch bude vyhýbať aj daniam z príjmov právnických alebo fyzických osôb a naopak. Je preto nevyhnutné zamerať sa na koordinovanejší prístup medzi priamymi a nepriamymi daňami. Bez toho, aby sa prehliadali osobitosti rôznych daní, by mala inšpirácia prameniť z rôznych mechanizmov a pracovných metód v príslušných oblastiach v záujme posilnenia efektívnosti boja proti daňovým podvodom vo všetkých oblastiach.

Mala by sa podporiť väčšia súdržnosť nástrojov a systémov v oblastiach priameho a nepriameho zdanenia, napríklad zabezpečením rovnakej úpravy spoločných častí formulárov. Komisia v strednodobom horizonte zváži zavedenie jednotného právneho nástroja administratívnej spolupráce pre všetky druhy daní, aby zabezpečila úplnú integráciu a súlad mechanizmov spolupráce.

Keďže sú daňové podvody často spojené s inými formami trestnej činnosti, je dôležité posilniť spoluprácu medzi daňovými správami a inými orgánmi, najmä orgánmi, ktoré sa zaoberajú riešením otázky prania špinavých peňazí a sociálnym zabezpečením, a súdnymi orgánmi, a to na vnútroštátnej aj medzinárodnej úrovni. Na vnútroštátnej úrovni je potrebné zaistiť dostatočnú úroveň spolupráce medzi všetkými útvarmi presadzovania práva, a to nielen v súvislosti s daňovými podvodmi a únikmi, ale aj v oblasti trestných činov súvisiacich s daňami^{17 18}. Spoluprácu v oblasti trestných činov súvisiacich s daňami možno zabezpečiť aj prostredníctvom Europolu¹⁹. Komisia môže uľahčiť koordináciu v dotknutých oblastiach prostredníctvom spoločného využívania svojich existujúcich programov a programov na ne nadväzujúcich.

4. SÚDRŽNÁ POLITIKA VO VZŤAHU K TRETÍM KRAJINÁM

EÚ má jednoznačnú a súdržnú politiku týkajúcu sa zásad dobrej správy v daňovej oblasti (transparentnosť, výmena informácií a spravodlivá daňová súťaž), ale potrebuje zabezpečiť jej podporu jednotnejším spôsobom, a to nielen v rámci EÚ, ale aj vo vzťahu k tretím krajinám.

4.1. Zabezpečenie uplatňovania rovnocenných noriem v tretích krajinách

Účinnému a hladkému uplatňovaniu posilnených opatrení na zdaňovanie úspor na úrovni EÚ by značne pomohlo posilnenie existujúcich rovnocenných opatrení s významnými partnermi EÚ.

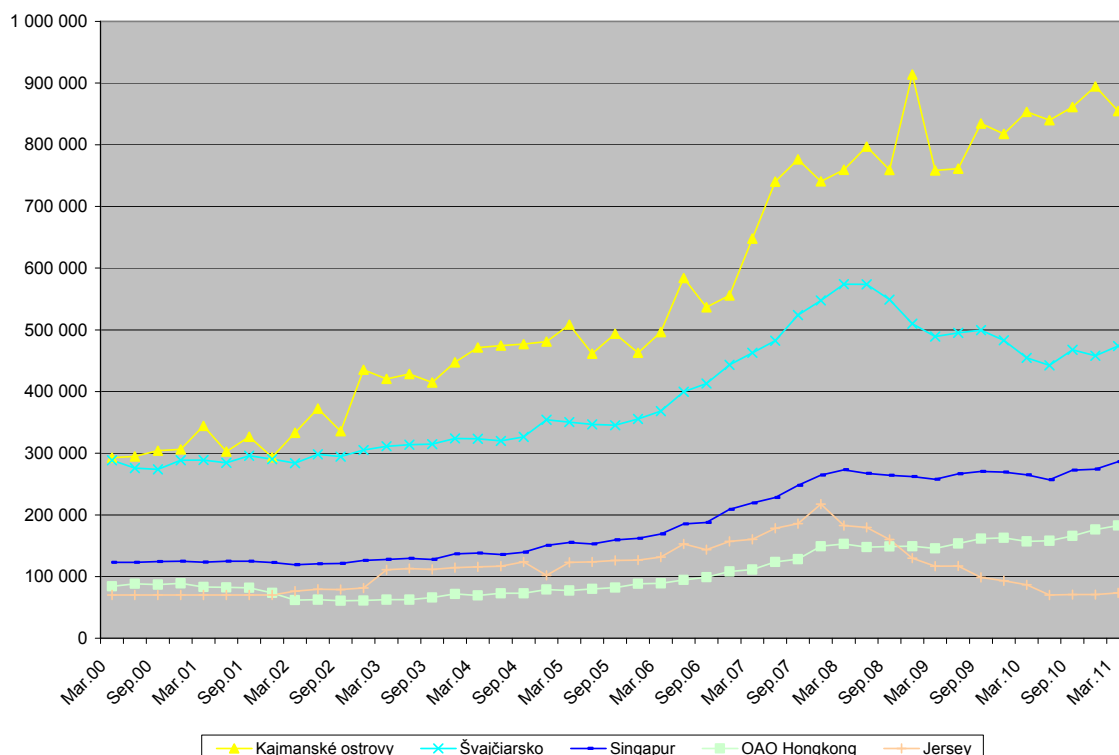
Medzinárodným trhom s cezhraničnými vkladmi aj naďalej dominujú veľmi známe finančné strediská s prísnyimi predpismi v oblasti bankového tajomstva tešiace sa veľkej publicite. Samotné Kajmanské ostrovy a Švajčiarsko s celkovými nebankovými vkladmi vo výške 1 352 miliárd EUR predstavujú takmer 20 % všetkých takýchto vkladov na celom svete.

¹⁷ Pranie špinavých peňazí, financovanie terorizmu a trestná činnosť v súvislosti s podvodmi vnútri Spoločenstva typu „chýbajúci obchodník“ (MTIC – Missing Trader Intra Community Frauds) vrátane kolotočových podvodov v oblasti DPH a nezákonných investícií do systému EÚ na obchodovanie s emisnými kvótami.

¹⁸ V revidovaných normách FATF prijatých vo februári 2012 sa k trestným činom prania špinavých peňazí a financovania terorizmu pridali daňové trestné činy ako predikatívny trestný čin.

¹⁹ Europol umožňuje identifikovať subjekty zodpovedné za organizáciu trestných činov súvisiacich s daňami, ako aj rozložiť siete trestnej činnosti.

Obrázok 4: Trendy v oblasti zahraničných nebankových vkladov v bankách v hlavných vybraných finančných strediskách mimo EÚ (v miliónoch USD)²⁰



Rada by preto mala urýchlene poveriť Komisiu a poskytnúť jej pri plnení tohto mandátu pomoc pri rokovaní o zmenách a doplneniach existujúcich dohôd EÚ o úsporách so Švajčiarskom, Andorrou, Monakom, Lichtenštajnskom a San Marínom. Zosúladením týchto dohôd o nových normách presadzovaných v rámci EÚ a v dôsledku plánovaných zmien a doplnení smernice o úsporách by sa mal umožniť ďalší pokrok pri vypracúvaní rovnocenných opatrení v týchto jurisdikciách. Podobný krok by sa mal uskutočniť s cieľom aktualizovať dohody o úsporách s príslušnými závislými alebo pridruženými územiaми. Pozornosť by sa mala venovať medzinárodnému vývoju v súvislosti s finančnými strediskami na celom svete.

Všetky tieto opatrenia ako jeden celok by značne posilnili schopnosť členských štátov vyberať dane z investičných príjmov ich príslušných rezidentov. Na základe nedávnych bilaterálnych dohôd Spojeného kráľovstva a Nemecka so Švajčiarskom možno získať predstavu o nezdanených aktívach v držbe vo Švajčiarsku. Výsledkom týchto dohôd boli plánované platby vopred vo výške 500 miliónov CHF pre Spojené kráľovstvo a 2 miliardy CHF pre Nemecko. Očakáva sa, že skutočné regularizačné platby presiahnu 1,3 miliardy CHF pre Spojené kráľovstvo a 4 miliardy CHF pre Nemecko. Spojené kráľovstvo odhaduje celkový výnos v objeme 4 až 7 miliárd GBP z regularizačných platieb. Na základe tohto odhadu možno získať predstavu o závažnosti problému pre EÚ ako celok.

Zo zistení druhého preskúmania smernice o úsporách vyplýva, že posilnenie existujúcich dohôd v súlade s navrhovanými zmenami a doplneniami smernice by umožnilo zahrnúť finančné prostriedky držané na porúčnických účtoch. Ide o účty, na ktorých sú držané finančné prostriedky, ktoré bankový investor znovu vložil vo svojom vlastnom mene v rámci

²⁰ Zdroj: Verejné súhrnné údaje BIS

inej jurisdikcie. V prípade Švajčiarska finančné prostriedky držané na takýchto poručníckych účtoch predstavujú 4,5-násobok hodnoty finančných prostriedkov držaných priamo takýmito investormi.

4.2. Podpora noriem EÚ na medzinárodnej úrovni

Je dôležité zabezpečiť lepšiu súdržnosť medzi politikami EÚ vo všeobecnosti, aby sa partneri EÚ v rámci medzinárodných dohôd o obchode a spolupráci zaviazali dodržiavať zásady dobrej správy v daňovej oblasti v súlade so závermi Rady z roku 2008²¹. Tieto zásady by sa mali aj naďalej začleňovať do všetkých relevantných dohôd na úrovni EÚ s tretími krajinami, ako aj podporovať prostredníctvom stimulov na rozvoj spolupráce v zmysle oznámenia z roku 2009 „Podpora dobrej správy v daňových záležitostiach“²² a oznámení z roku 2010 „Spolupráca s rozvojovými krajinami na podpore dobrej správy v daňových záležitostiach“²³.

Rada by mala takisto urýchlene schváliť návrh dohody medzi EÚ a Lichtenštajnskom o záležitostiach v oblasti boja proti podvodom a daňovej spolupráce a mala by poveriť Komisiu na začatie podobných rokovaní s Andorrou, Monakom, San Marínom a Švajčiarskom. Takisto by sa mali preskúmať možnosti uzavrieť multilaterálne dohody o administratívnej spolupráci v oblasti nepriamych daní s tretími krajinami, ako aj možnosť zapojiť tretie krajiny do súbežných kontrol.

Nedávny vývoj na medzinárodnej úrovni v súvislosti so zákonom USA o daňovom súlade zahraničných účtov (Foreign Account Tax Compliance Act – FATCA) otvára nové možnosti na posilnenie automatickej výmeny informácií medzi členskými štátmi a tretími krajinami, vďaka čomu sa zlepšuje transparentnosť na celosvetovej úrovni.

Napokon by sa mala zlepšiť spolupráca s medzinárodnými organizáciami v záujme podpory spoločných záujmov, predchádzania prekryvaniu úsilia a vytvárania synergií v prospech finančných inštitúcií a daňových správ²⁴. Členské štáty by mali byť schopné využívať jednotný súbor nástrojov a prostriedkov v rámci EÚ, ako aj vo svojich vzťahoch s tretími krajinami. Komisia na tieto účely podporuje pokročilé praktické nástroje EÚ (vrátane elektronických formátov) s cieľom zaistiť ich používanie v nečlenských krajinách EÚ, a to najmä v ich vzťahoch s členskými štátmi EÚ.

4.3. Spôsoby, ako riešiť otázku daňových rajov a agresívneho daňového plánovania

Daňové raje, nazývané niekedy aj „jurisdikcie, ktoré nespolupracujú“, sa bežne považujú za jurisdikcie, ktoré sú schopné financovať svoje verejné služby bez toho, aby museli vyberať daň z príjmov, alebo tieto služby zdaňujú len mierne, a sami seba prezentujú ako miesta, ktoré môžu nerezidenti využívať na vyhýbanie sa zdaneniu vo svojej krajine pobytu. OECD identifikovala tri typické prvky, ktoré charakterizujú daňový raj: i) absencia účinnej výmeny informácií, ii) absencia transparentnosti a iii) absencia požiadavky vykonávať významné

²¹ Závery zo zasadnutia Rady ECOFIN zo 14. mája 2008 (tlačová správa 8850/08).

²² KOM(2009) 201 v konečnom znení z 28.4.2009.

²³ KOM(2010) 163 v konečnom znení z 21.4.2010.

²⁴ EÚ sa aktívne zúčastňuje na ďalších medzinárodných fórach, akými sú napríklad OECD, Medzinárodná organizácia pre daňovú správu (International Organisation for Tax Administration – IOTA), Medziamerické stredisko daňových správ (Inter American Center of Tax Administrations – CIAT), Medzinárodný daňový dialóg (International Tax Dialogue – ITD), Medzinárodná daňová platforma (International Tax Compact – ITC) a Africké fórum pre daňovú správu (African Tax Administration Forum – ATAF).

činnosti. Okrem toho často ponúkajú preferenčné daňové zaobchádzanie nerezidentom s cieľom prilákať investície z iných krajín. Daňové raje sa preto dopúšťajú nespravodlivej hospodárskej súťaže a sťažujú krajinám, ktoré nie sú daňovými rajmi, vyberať spravodlivú výšku daní od ich rezidentov.

V súčasnosti sa vynakladá značné úsilie o odstránenie mnohých škodlivých prvkov daňových rajov. Dosiahol sa významný pokrok prostredníctvom takmer univerzálneho prijatia prísnych pravidiel o výmene informácií na požiadanie a o transparentnosti v nadväznosti na úspešné opätovné spustenie Globálneho fóra OECD pre transparentnosť a výmenu informácií na daňové účely. Hoci sa však mnohé bývalé daňové raje zaviazali dodržiavať tieto zásady, otázka, či sa tieto záväzky aj zaviedli do praxe, sa ešte len skúma. Fórum navyše nepovažuje otázku „spravodlivej daňovej súťaže“ za zásadu, ktorú EÚ obhajuje vo svojom rámci prostredníctvom Kódexu správania pre zdaňovanie podnikov²⁵. Podpora takejto koncepcie v tretích krajinách je dôležitá pre OECD aj EÚ.

Daňové raje aj naďalej potenciálne poškodzujú záujmy členských štátov. Závaž súvisiacu s dodatočnými nákladmi na dodržiavanie súladu v dôsledku nekoordinovaných opatrení členských štátov na ochranu svojich daňových základov znášajú všetci daňovníci. Podobne keď dochádza k strate daňových príjmov, keďže je daňový základ prevedený do daňových rajov, sú postihnutí všetci daňovníci, ktorým sa zvyšujú daňové sadzby s cieľom kompenzovať narušené daňové základy.

Popri špecifických otázkach súvisiacich s daňovými rajmi je cieľom Komisie prispievať k spravodlivému a riadne fungujúcemu daňovému prostrediu v EÚ (pre členské štáty, daňovníkov a investorov), v ktorom sa účinne rieši otázka narušených daňových základov (v rámci EÚ a vo vzťahu k tretím krajinám). Je dôležité, aby vyplývajúce výhody neboli oslabené opatreniami prijatými tretími krajinami. V súčasnosti sa na tieto účely posudzujú možné politické odozvy, aby bolo možné predložiť akčný plán ku koncu tohto roka. Cieľom je stanoviť súbor opatrení, postupov a nástrojov koordinovaného konania. Tento súbor by mohol zahŕňať kombináciu obranných opatrení alebo sankcií proti krajinám, ktoré sa dopúšťajú nespravodlivej daňovej súťaže, ako aj opatrenia pre tieto krajiny stimulujúce k tomu, aby takéto praktiky ukončili. Dôraz sa bude klásť na koordinované opatrenia. V oznámení sa bude riešiť aj otázka agresívneho daňového plánovania.

5. ZÁVER

V zmysle vyjadrenia hláv štátov a vlád z 2. marca 2012 existuje jednoznačná politická vôľa uprednostniť konkrétne opatrenia v boji proti daňovým podvodom a únikom. Teraz je potrebné premietnuť ju do konkrétnych opatrení. Toto oznámenie je prvou reakciou na žiadosť Európskej rady tým, že vymedzuje rôzne úrovne, na ktorých treba konať, a poskytuje všeobecné usmernenia k otázkam, ktoré si zasluhujú ďalšie zváženie. Komisia dúfa, že tieto diskusie ďalej prehĺbi na úrovni Rady, ako aj prostredníctvom skupiny pre daňovú politiku²⁶. Prvým krokom týmto smerom by bolo urýchlené prijatie revidovanej smernice o úsporách a bezodkladná dohoda o udelení rokovacieho mandátu Komisii.

²⁵ Závety zo zasadnutia Rady ECOFIN z 1. decembra 1997 o daňovej politike (Ú. v. ES C 2, 6.1.1998, s. 1).

²⁶ Skupina pre daňovú politiku je stálou skupinou na vysokej úrovni, ktorá bola založená v roku 1996 na účely strategickej a komplexnej diskusie o otázkach daňovej politiky na európskej úrovni. Predseda jej komisár zodpovedný za daňové záležitosti.

Proces európskeho semestra poskytuje ideálnu príležitosť na preskúmanie daňových otázok vo všeobecnom kontexte hospodárskeho vývoja EÚ a na začlenenie daňovej politiky do úsilia zameraného na dosiahnutie rastu. Komisia bude pokračovať vo svojej snahe o podporu stratégií členských štátov v oblasti konsolidácie a podpory rastu.

Komisia do konca roka 2012 zamýšľa predložiť akčný plán založený na primeranom posúdení vplyvu, v ktorom identifikuje osobitné opatrenia, ktoré by sa mohli rýchlo vypracovať v prípade, že získajú primeranú politickú prioritu. Tento plán sa má predložiť spolu s iniciatívou týkajúcou sa daňových rajov a agresívneho daňového plánovania. V akčnom pláne sa stanovujú konkrétne kroky na posilnenie administratívnej spolupráce a podporí sa ním rozvoj existujúcej politiky dobrej správy, ako aj širšie otázky interakcie s daňovými rajmi a riešenia agresívneho daňového plánovania a ďalšie aspekty vrátane trestných činov súvisiacich s daňami.