

Osobitná správa

**Boj proti podvodom
v oblasti DPH vnútri
Spoločenstva: ďalšie
opatrenia sú potrebné**EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Viac doplňujúcich informácií o Európskej únii je k dispozícii na internete.
Sú dostupné cez server Európa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-3836-8	ISSN 1831-0931	doi:10.2865/85061	QJ-AB-15-024-SK-C
PDF	ISBN 978-92-872-3837-5	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/33424	QJ-AB-15-024-SK-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3855-9	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/595223	QJ-AB-15-024-SK-E

© Európska únia, 2016
Rozmnožovanie je povolené len so súhlasom autora.

Printed in Luxembourg

Osobitná správa

Boj proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva: ďalšie opatrenia sú potrebné

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky vybraných auditov výkonnosti a auditov zhody, ktoré sa týkajú konkrétnych rozpočtových oblastí alebo tematických oblastí riadenia. EDA vyberá a navrhuje tieto auditorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti uskutočnila auditorská komora IV, ktorej predsedá člen EDA Milan Martin Cvikl a ktorá sa špecializuje na audit príjmov, výskumu a vnútorných politík, finančnej a hospodárskej správy a inštitúcií a orgánov Európskej únie. Audit viedol člen EDA Neven Mates a pomáhali mu: Georgios Karakatsanis, vedúci kabinetu; Angela McCann, vedúca oddelenia; Carlos Soler Ruiz, vedúci tímu; Dan Danielescu, Josef Edelmann, Maria Echanove, Maria Isabel Quintela, Timothy Upton, Wolfgang Hinnenkamp a Marko Mrkalj, audítori.



Zľava doprava: D. Danielescu, A. McCann, J. Edelmann, N. Mates, G. Karakatsanis, M. I. Quintela, W. Hinnenkamp, C. Soler Ruiz.

Bod

Skratky

Glosár

I – VII **Zhrnutie**

V – VII **Naše hlavné odporúčania**

1 – 13 **Úvod**

1 – 4 **Ako sa zdaňujú transakcie vnútri Spoločenstva**

5 – 10 **Ako unikajú platby DPH z transakcií vnútri Spoločenstva**

11 – 13 **Ako funguje administratívna spolupráca v boji proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva**

14 – 18 **Rozsah auditu a audítorský prístup**

19 – 111 **Pripomienky**

19 – 25 **Nedostatok porovnateľných údajov a ukazovateľov o podvodoch v oblasti DPH vnútri Spoločenstva**

20 – 22 **Chýbajúce odhady miery podvodov v oblasti DPH vnútri Spoločenstva na úrovni EÚ**

23 – 25 **Chýbajúce ukazovatele výkonnosti v rámci podvodov v oblasti DPH vnútri Spoločenstva**

26 – 70 **Zavedený rámec administratívnej spolupráce umožňuje daňovým úradom členských štátov deliť sa o informácie o DPH**

27 – 36 **Členské štáty považujú výmenu informácií prostredníctvom štandardných elektronických formulárov za najúčinnjší nástroj, ale včasnosť odpovedí je nedostatočná**

37 – 44 **VIES poskytuje informácie o transakciách vnútri Spoločenstva s občasnými problémami spoľahlivosti**

45 – 47 **Mnohostranné kontroly sú účinným nástrojom, ale vykonávajú sa menej často**

48 – 55 **Eurofisc: sľubný nástroj, ktorý je potrebné zlepšiť**

- 56 – 59 Komisia poskytuje členským štátom cennú pomoc, ale nenavštevuje ich
- 60 – 62 Informácie získané z krajín mimo EÚ sa medzi členskými štátmi nevymieňajú
- 63 – 70 Fiscalis je dôležitý nástroj EÚ na posilnenie administratívnej spolupráce
- 71 – 92 **Právne predpisy o DPH boli prijaté s cieľom bojovať proti podvodom v oblasti DPH**
- 73 – 75 Vykazovacie obdobie súhrnných výkazov DPH a čas na ich prenos sa skrátil
- 76 – 85 Colný režim 42: väčšinu odporúčaní EDA Komisia prijala, ale nevykonali ich členské štáty
- 86 – 89 Prenesenie daňovej povinnosti: užitočný nástroj na boj proti podvodom typu MTIC, ktorý sa uplatňuje nejednotne
- 90 – 92 Právne predpisy o elektronických obchodoch sú založené na medzinárodných najlepších postupoch, ale je zložité ich presadiť
- 93 – 111 **Nedostatočná spolupráca a prekrývajúce sa právomoci administratívnych a súdnych orgánov a orgánov presadzovania práva v boji proti podvodom v oblasti DPH**
- 95 – 100 Nedostatočná výmena údajov medzi colnými a daňovými úradmi a políciou a orgánmi zodpovednými za stíhanie závažnej trestnej činnosti
- 101 – 103 Europol a úrad OLAF nemajú prístup k údajom VIES a Eurofisc
- 104 – 109 EMPACT: dobrá iniciatíva, ale jej udržateľnosť je ohrozená
- 110 – 111 Členské štáty sú proti návrhom zahrnúť DPH do rámca smernice o ochrane finančných záujmov a nariadenia Európskej prokuratúry
- 112 – 122 **Záver a odporúčania**
- 113 **Meranie účinnosti systému**
- 114 **Colná križová kontrola údajov DPH je dôležitá**
- 115 **Zlepšenie systému včasného varovania Eurofiscu s cieľom lepšie zacieliť rizikových obchodníkov**
- 116 – 117 **Zlepšenie súčasného právneho rámca**
- 118 – 119 **Zlepšenie mechanizmov administratívnej spolupráce**
- 120 – 122 **Zlepšenie spolupráce medzi administratívnymi, súdnymi orgánmi a orgánmi presadzovania práva**

Príloha I — Audítorský prístup na úrovni Komisie

Príloha II — Audítorský prístup na úrovni colných a daňových úradov v členských štátoch

Príloha III — Kontrolný model Európskeho dvora audítorov týkajúci sa colného režimu 42

Odpovede Komisie

- B2C:** Business to consumer (vzťah medzi podnikom a zákazníkom)
- CCIP:** vykonávacie ustanovenia Colného kódexu Spoločenstva
- CCWP:** Pracovná skupina pre colnú spoluprácu
- CR 42:** Colný režim 42
- DPH:** daň z pridanej hodnoty
- EMPACT:** Európska multidisciplinárna platforma proti hrozbám trestnej činnosti
- EPPO:** Európska prokuratúra
- EÚ:** Európska únia
- FATF:** Finančná akčná skupina
- GR pre dane a colnú úniu:** Generálne riaditeľstvo pre dane a colnú úniu
- JCD:** jednotný colný doklad
- MSK:** mnohostranné kontroly
- MTIC:** podvod v rámci Spoločenstva založený na chýbajúcom obchodnom subjekte
- OAP:** operatívny akčný plán
- OECD:** Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj
- OFZÚ:** ochrana finančných záujmov Únie
- OLAF:** Európsky úrad pre boj proti podvodom
- OZS:** organizované zločinecké skupiny
- POE:** pracovná oblasť Eurofiscu
- SCO:** spoločná colná operácia
- SVAS:** Stály výbor pre administratívnu spoluprácu
- VIES:** Systém výmeny informácií o DPH
- VS:** vnútri Spoločenstva

Administratívna spolupráca: výmena informácií medzi členskými štátmi, v rámci ktorej si daňové orgány vzájomne pomáhajú a spolupracujú s Komisiou v súlade s nariadením Rady (EÚ) č. 904/2010 zo 7. októbra 2010, aby sa zaistilo správne uplatňovanie DPH na dodávky tovarov a služieb, obstaranie tovarov vnútri Spoločenstva a dovoz tovarov. Výmena informácií medzi členskými štátmi zahŕňa všetky informácie, ktoré môžu pomôcť pri správnom stanovení DPH, vrátane všetkých informácií o konkrétnych prípadoch.

Cieľový členský štát: členský štát, do ktorého sa tovary odosielajú alebo prepravujú, ale neuskutočňuje sa v ňom dodanie tovaru.

Colné vyhlásenie: úkon, ktorým žiadateľ vyjadří želanie zaradiť tovar do konkrétneho colného režimu.

Colný režim 42: režim, ktorý využíva dovozca na získanie oslobodenia od DPH pri preprave dovážaného tovaru do iného členského štátu. DPH sa odvádza v členskom štáte určenia.

Členský štát dodania: členský štát, z ktorého sa uskutočňuje dodanie tovaru v rámci Spoločenstva.

Členský štát dovozu: členský štát, prostredníctvom ktorého sa tovary fyzicky dovážajú do EÚ a z ktorého sú prepustené do voľného obehu.

Členský štát nadobudnutia: členský štát, v ktorom sa nadobudnutie tovaru v rámci Spoločenstva uskutočňuje.

Dodanie tovaru v rámci Spoločenstva: dodanie tovaru odoslaného alebo prepraveného do miesta určenia mimo ich územia, ale v rámci EÚ predávajúcim, nadobúdateľom alebo v jeho mene, uskutočnené pre inú zdaniteľnú osobu alebo nezdaniteľnú právnickú osobu konajúcu ako takú v inom členskom štáte, než je členský štát, v ktorom sa odoslanie alebo preprava tovaru začala.

Eurofisc: decentralizovaná sieť úradníkov daňovej a colnej správy členských štátov, ktorí si rýchlo vymieňajú informácie o možných podvodných spoločnostiach a transakciách.

Eurojust: agentúra Európskej únie pre justičnú spoluprácu v trestných veciach. Tvoria ju národní prokurátori, úradníci so súdnou právomocou alebo policajti s rovnocennými právomocami, ktorí sú nezávislí od členských štátov na základe ich vlastných právnych systémov.

Europol: agentúra presadzovania práva Európskej únie, ktorá pomáha orgánom presadzovania práva v členských štátoch v boji proti závažnej organizovanej trestnej činnosti.

Fiscalis: akčný program EÚ na financovanie iniciatív daňových správ s cieľom zlepšiť fungovanie daňových systémov na vnútornom trhu prostredníctvom systémov výmeny informácií, mnohostranných kontrol, seminárov a pracovných skupín, pracovných návštev a ďalších podobných aktivít, ktoré sú potrebné na dosiahnutie cieľov programu.

Chýbajúci obchodný subjekt: subjekt zaregistrovaný ako platca DPH, ktorý s možným úmyslom podvodu nadobúda alebo zdanlivo nadobúda tovary alebo služby bez zaplatenia DPH a tieto tovary alebo služby dodáva s DPH, vybranú DPH však neodvádza vnútroštátnym daňovým úradom.

Identifikačné číslo pre DPH (IČ DPH): individuálne číslo pridelené každej zdaniteľnej osobe, ktorá zamýšľa uskutočňovať dodávky tovarov alebo nakupovať tovar na obchodné účely. Každé číslo má predponu zloženú z dvoch písmen, ktorými sa identifikuje vydávajúci členský štát.

Nadobudnutie tovaru v rámci Spoločenstva: získanie práva disponovať ako majiteľ hmotným hnuteľným majetkom, ktorý bol odoslaný alebo dopravený nadobúdateľovi predávajúcim, nadobúdateľom alebo na ich účet do iného členského štátu, než je ten, v ktorom sa odoslanie alebo preprava tovaru začala.

Nástrojová spoločnosť: spoločnosť, ktorá je skutočným alebo fiktívnym dodávateľom tovaru vnútri Spoločenstva v prípade, že obchodník chýba alebo si neplní svoje záväzky. Dobrovoľne sa tak zúčastňuje na podvodnom konaní.

O_MCTL: kontrolná správa VIES, ktorá je vytvorená na základe prijatia správy VIES a vytvorenia zoznamu všetkých neaktívnych identifikačných čísel DPH, ktoré obsahuje.

Premiestnenie: odoslanie alebo preprava tovarov vykonané prostredníctvom alebo v mene dodávateľa na účely podnikania do miesta určenia mimo územia členského štátu, v ktorom sa dodanie uskutočňuje, ale v rámci Spoločenstva.

Prepustenie tovaru: úkon, ktorým colné orgány umožňujú nakladať s tovarom za podmienok ustanovených pre colný režim.

Súhrnný výkaz: výkaz, ktorý predkladá každá zdaniteľná osoba identifikovaná na účely DPH, ktorá uskutočňuje dodávky tovaru vnútri Spoločenstva. Súhrnný výkaz by sa mal spravidla predkladať každý mesiac a vykazuje celkovú hodnotu tovaru dodaného jednotlivým nadobúdateľom v inom členskom štáte, zoradeného podľa identifikačného čísla DPH

SVAS: Stály výbor pre administratívnu spoluprácu je riadiaci výbor zriadený podľa článku 58 nariadenia Rady (EÚ) č. 904/2010, ktorý poskytuje podporu Komisii v záležitostiach ustanovených v tomto nariadení. Pozostáva zo zástupcov členských štátov a predsedá mu zástupca Komisie.

VIES: Systém výmeny informácií o DPH je elektronická sieť na prenos informácií o platnosti identifikačných čísel DPH spoločností registrovaných v členských štátoch a o dodávkach tovarov oslobodených od dane vnútri Spoločenstva. Národné daňové úrady sú povinné poskytovať oba typy informácií sieti.

Voľný obeh: status tovarov dovezených z tretích krajín, ktoré prešli všetkými dovoznými formalitami predaja a spotreby na európskom trhu.

I

Po vytvorení jednotného trhu 1. januára 1993 boli zrušené kontroly na hraniciach v rámci obchodu vnútri Spoločenstva. Vývoz tovarov a služieb do iného členského štátu naďalej oslobodený od dane spôsobil riziko, že tieto tovary a služby zostanú nezdanené v dodávateľskom štáte, ako aj v štáte spotreby. Okrem straty príjmov členských štátov ovplyvňuje nevybraná DPH aj vlastné zdroje Európskej únie.

II

Tento audit sa venoval otázke, či EÚ účinne bojuje proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva. Dvor audítorov zistil, že systém EÚ nie je dostatočne účinný a je nepriaznivo ovplyvnený nedostatkom porovnateľných údajov a ukazovateľov o podvodoch v oblasti DPH vnútri Spoločenstva na úrovni EÚ.

III

Podvody v oblasti DPH sú často spojené s organizovanou trestnou činnosťou. Podľa zástupcov Europolu sa odhaduje, že 40 – 60 mld. EUR ročnej straty príjmov z DPH členských štátov zapríčinia organizované zločinecké skupiny a že 2 % týchto skupín sú zodpovedné za 80 % podvodov založených na chýbajúcom obchodnom subjekte (MTIC) vnútri Spoločenstva.

IV

EÚ zaviedla rad nástrojov, ktoré môžu členské štáty použiť na boj proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva, ale niektoré z nich je nutné posilniť alebo konzistentnejšie uplatňovať. Konkrétne:

- a) neexistujú účinné krížové kontroly colných a daňových údajov vo väčšine kontrolovaných členských štátov;
 - b) rámec administratívnej spolupráce umožňuje deliť sa o informácie o DPH medzi daňovými úradmi členských štátov, ale vyskytujú sa problémy s ich presnosťou, úplnosťou a včasnosťou;
 - c) administratívne a súdne orgány a orgány presadzovania práva nedostatočne spolupracujú a ich právomoci sa prekrývajú.
- ### Naše hlavné odporúčania
- V** Hoci právomoc schvaľovať nové právne opatrenia a zavádzať ich majú najmä členské štáty, Komisia by mala:
- a) iniciovať koordinované úsilie členských štátov s cieľom vytvoriť spoločný systém zbierania štatistiky o podvodoch v oblasti DPH vnútri Spoločenstva;
 - b) navrhnuť zmeny právnych predpisov, ktoré umožnia účinné krížové kontroly colných údajov a údajov o DPH;
 - c) iniciovať a podporovať členské štáty, aby riešili problémy v Eurofiscu;
 - d) podporovať členské štáty, aby lepšie koordinovali ich politiky v oblasti prenesenia daňovej povinnosti;
 - e) zamerať sa počas hodnotenia opatrení o administratívnej spolupráci na zlepšenie včasnosti odpovedí členských štátov na žiadosti o informácie, spoľahlivosti VIES a následných kontrol zistení predchádzajúcich správ o administratívnej spolupráci;
 - f) spolu s členskými štátmi odstrániť právne prekážky, ktoré zabraňujú výmene informácií medzi administratívnymi, súdnymi orgánmi a orgánmi presadzovania práva na vnútroštátnej úrovni a úrovni EÚ. Najmä úrad OLAF a Europol by mali mať prístup k údajom VIES a Eurofiscu a informácie, ktoré poskytujú, by mali mať prínos pre členské štáty.

VI

Členské štáty by mali bojovať proti protiprávnemu konaniu poškodzujúcemu finančné záujmy Únie účinnými preventívnymi opatreniami vrátane právnych opatrení. Rada by konkrétne mala:

- a) schváliť návrh Komisie na spoločnú a nerozdielnu zodpovednosť;
- b) poveriť Komisiu rokovaniami o opatreniach vzájomnej pomoci s krajinami, v ktorých je zriadená väčšina poskytovateľov digitálnych služieb, ktorí podpísali tieto opatrenia.

VII

S cieľom účinne ochraňovať finančné záujmy Európskej únie by Európsky parlament a Rada mali:

- a) zahrnúť DPH do rozsahu smernice o boji proti podvodom (OFZÚ: smernica o ochrane finančných záujmov) a nariadenia o zriadení Európskej prokuratúry;
- b) udeliť úradu OLAF jasné kompetencie a nástroje na vyšetrovanie podvodov v oblasti DPH vnútri Spoločenstva.

Ako sa zdaňujú transakcie vnútri Spoločenstva

01

Po vytvorení jednotného trhu 1. januára 1993 boli zrušené kontroly na hraniciach v rámci obchodu vnútri Spoločenstva. Dodávatelia, ktorí sú registrovaní ako platcovia DPH, majú právo uplatniť nulovú sadzbu DPH na ich predaj nákupcom registrovaným ako platcovia DPH v iných členských štátoch. V zásade by sa malo DPH platiť v členskom štáte, v ktorom je tovar spotrebovaný.

02

Daňové úrady v dodávateľských členských štátoch sú povinné udeliť oslobodenie od dane na dodanie tovarov vnútri Spoločenstva pod podmienkou, že tovary sú buď priamo dodané zákazníkovi, alebo priamo prenesené¹ dodávateľovi v inom členskom štáte. Oslobodenie od dane možno udeliť, iba ak môže dodávateľ dokázať, že tovary fyzicky opustili dodávateľský členský štát.

03

Na účely DPH vnútri Spoločenstva musia byť dodávatelia označení špeciickým identifikačným číslom DPH (IČ) a musia pravidelne podávať správy o dodávkach v rámci Spoločenstva alebo o premiestnení tovaru v súhrnných výkazoch², ktoré predložia daňovým úradom dodávateľskej krajiny. EÚ zaviedla elektronický systém (VIES)³, prostredníctvom ktorého si členské štáty vymieňajú informácie o registrovaných obchodníkoch na účely DPH a o dodávateľoch vnútri Spoločenstva.

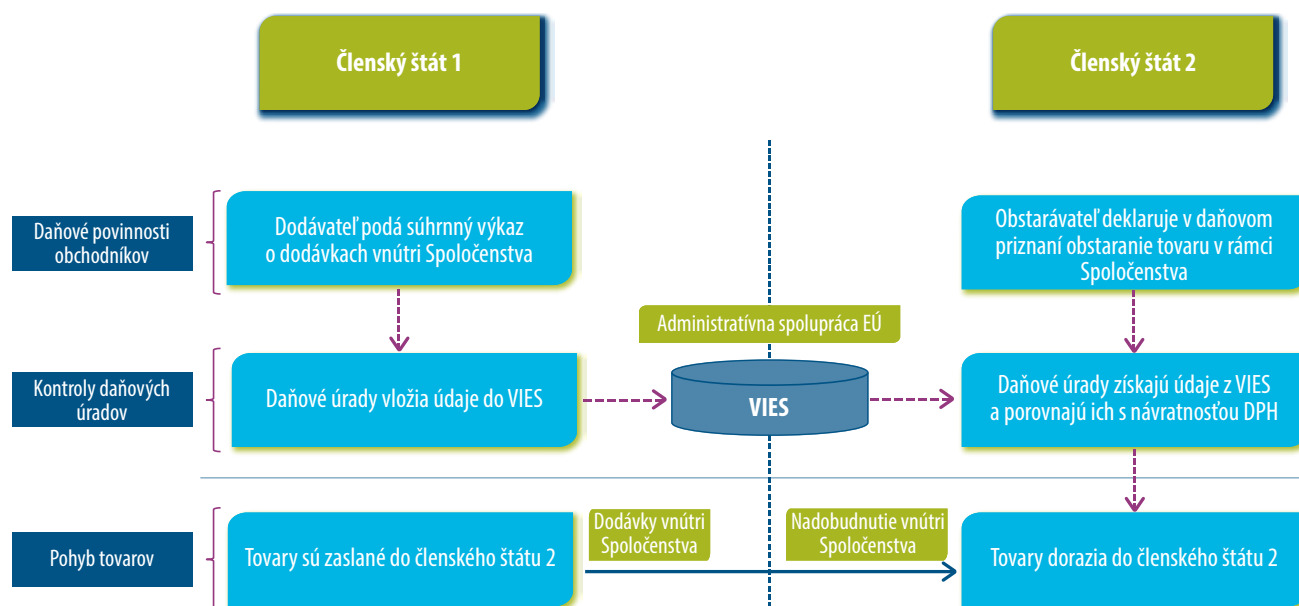
04

Daňové orgány dodávateľského členského štátu sú povinné zaznamenávať informácie uvedené v súhrnnom výkaze do databázy VIES, aby daňové orgány v členskom štáte určenia mohli tieto údaje skontrolovať. Zákazník musí deklarovать obstaranie tovaru daňovým orgánom v rámci Spoločenstva v členskom štáte určenia, čo predstavuje zdaniteľné plnenie, na základe ktorého je DPH splatné v tejto krajine konečného určenia. **Graf 1** znázorňuje, ako sa dodávky tovarov vnútri Spoločenstva zaznamenávajú a kontrolujú použitím systému VIES.

- 1 Premiestnenie v tomto kontexte znamená odoslanie alebo preprava tovaru vykonané prostredníctvom alebo v mene dodávateľa na účely podnikania do miesta určenia mimo územia členského štátu, v ktorom sa dodanie uskutočňuje, ale v rámci EÚ, podľa článku 17 ods. 1 smernice Rady 2006/112/ES z 28. novembra 2006 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty (smernica o DPH) (Ú. v. EÚ L 347, 11.12.2006, s. 1).
- 2 Výkaz predkladá každá zdaniteľná osoba identifikovaná na účely DPH, ktorá uskutočňuje dodávky tovaru vnútri Spoločenstva. Súhrnný výkaz sa zostavuje každý mesiac a vykazuje celkovú hodnotu tovarov dodaných jednotlivým nadobúdateľom v inom členskom štáte, zoradených podľa identifikačného čísla DPH. Členské štáty môžu povoliť predkladanie tohto výkazu štvrťročne, ak hodnota dodaných tovarov neprekročí sumu 50 000 EUR.
- 3 Systém výmeny informácií o DPH podľa článku 17 nariadenia Rady (EÚ) č. 904/2010 zo 7. októbra 2010 o administratívnej spolupráci a boji proti podvodom v oblasti dane z pridanej hodnoty (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 268, 12.10.2010, s. 1).

Graf 1

Ako VIES funguje



Zdroj: EDA.

Ako unikajú platby DPH z transakcií vnútri Spoločenstva

05

Systém DPH vnútri Spoločenstva sa často zneužíva v rámci tzv. podvodov v rámci Spoločenstva založených na chýbajúcom obchodnom subjekte (MTIC). V rámci tejto schémy podvodu dodávateľ zriadil v členskom štáte 1 tzv. nástrojovú spoločnosť, dodá tovary (oslobodené od DPH) druhej spoločnosti zriadenej v členskom štáte 2,

tzv. chýbajúci obchodný subjekt. Tento obchodník tak čerpá výhody z oslobodenia od DPH tovarov dodaných vnútri Spoločenstva a znovu predá tie isté tovary na domácom trhu členského štátu 2 za veľmi konkurenčné ceny. Môže tak konať preto, lebo hoci obchodník účtuje DPH zákazníčkovi, neodvedie ju daňovým úradom, čím si zvyšuje ziskovú maržu. Následne sa chýbajúci obchodný subjekt stratí bez stopy, čo znemožní vyberanie dane v štáte, kde sa tovary a služby spotrebujú.

06

V rámci iného variantu tejto schémy zákazník chýbajúceho obchodného subjektu (sprostredkovateľ) predá alebo fiktívne predá tovary do zahraničia, niekedy i späť do nástrojovej spoločnosti, a žiada od daňových úradov vrátenie DPH, ktoré bolo vyplatené chýbajúcemu obchodnému subjektu. Tá istá transakcia sa môže pravidelne opakovať, a preto sa nazýva kolotočový podvod.

07

V niektorých prípadoch sa s tovarom dokonca ani nepohne, prípadne existuje len na papieri. Podvod sa môže ešte viac skomplikovať, ak chýbajúci obchodný subjekt predá tovar schránkovým obchodníkom, z ktorých niektorí môžu byť čestní, s cieľom skomplikovať daňovým úradom proces odhalenia podvodného konania. Keď obeh toku zahŕňa tretiu krajinu, colný režim 42⁴ sa môže tiež použiť na obmedzenie vysledovateľnosti transakcií.

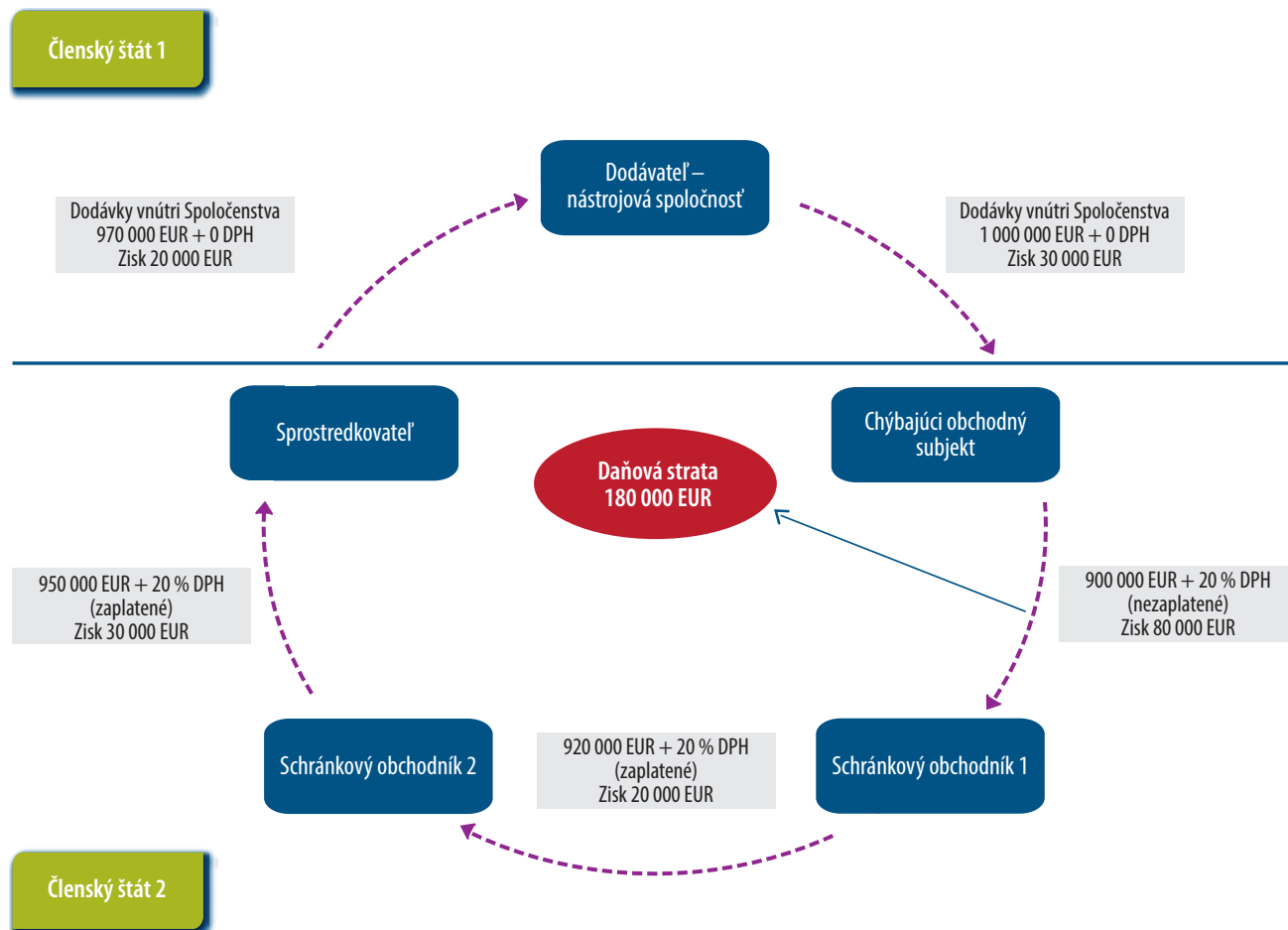
08

Graf 2 predstavuje základnú schému kolotočového podvodu s predpokladanou sadzbou DPH vo výške 20 %. V prvom kroku predá nástrojová spoločnosť tovar chýbajúcemu obchodnému subjektu za 1 000 000 EUR bez vyúčtovania DPH, keďže dodávatelia vnútri Spoločenstva sú oslobodení od dane. V druhom kroku chýbajúci obchodný subjekt predá tovar schránkovému obchodníkovi 1 za 1 080 000 EUR (900 000 plus 180 000 EUR z DPH). Chýbajúci obchodný subjekt neodvedie týchto 180 000 z DPH daňovému úradu a následne sa vytratí. V treťom kroku schránkový obchodník 1, ktorý si nemusí byť vedomý toho, že je súčasťou podvodného reťazca, predá tovar schránkovému obchodníkovi 2 so ziskom 20 000 a daňovému úradu zaplatí 20 % DPH z tohto zisku (4 000 EUR). Schránkový obchodník 2 predá tovar sprostredkovateľovi so ziskom vo výške 30 000 EUR a zaplatí 20 % DPH zo zisku (6 000 EUR). Sprostredkovateľ dokončí podvodný reťazec tým, že predá tovar späť nástrojovej spoločnosti so ziskom 20 000 EUR. Neúčtuje DPH nástrojovej spoločnosti, pretože dodávky vnútri Spoločenstva sú oslobodené od dane, ale nárokuje si vrátenie DPH, ktorú zaplatil schránkovému obchodníkovi 2 (190 000 EUR). Tak daňový úrad v členskom štáte 2 utŕži stratu na dani vo výške 180 000 EUR, pretože vyberie 10 000 od schránkových obchodníkov 1 a 2 a vráti 190 000 EUR sprostredkovateľovi. Celkový zisk z kolotočového podvodu je teda 180 000 EUR, ktoré sa rozdelia medzi rozdielnych aktérov podvodu.

4 Colný režim 42 využíva dovozca na získanie oslobodenia od DPH pri preprave dovážaného tovaru do iného členského štátu. DPH sa odvádza v členskom štáte určenia.

Graf 2

Schéma kolotočového podvodu



Zdroj: EDA na základe príkladu finančnej akčnej skupiny.

09

Chýbajúci obchodný subjekt a kolo-točový podvod sa zväčša zameriavajú na tovary s vysokou hodnotou, napríklad mobilné telefóny, počítačové čipy a drahé kovy, ale aj na nehmotný majetok ako kredit za znižovanie emisií CO₂, certifikáty týkajúce sa plynu, elektriny a zelenej energie⁵.

10

Výsledkom je, že jednotlivé členské štáty nemôžu sami bojovať proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva a musia úzko spolupracovať s daňovými úradmi ostatných členských štátov a tretích krajín⁶.

Ako funguje administratívna spolupráca v boji proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva

11

Po vytvorení jednotného trhu boli zrušené kontroly na hraniciach v rámci obchodu vnútri Spoločenstva. Odvtedy členské štáty závisia od informácií o obchode vnútri Spoločenstva, ktoré získajú od iných členských štátov, aby mohli vybrať DPH na ich území. Členské štáty si vymieňajú tieto informácie prostredníctvom mechanizmov administratívnej spolupráce, ktoré sú stanovené v právnych predpisoch EÚ⁷. V týchto právnych predpisoch sú stanovené nasledujúce nástroje administratívnej spolupráce:

- a) výmeny informácií na základe žiadosti o výmenu informácií bez predchádzajúcej žiadosti použitím štandardného formulára, ktorý schválil Stály výbor pre administratívnu spoluprácu (SVAS);

- b) výmeny informácií prostredníctvom elektronickej databázy VIES (pozri body 3 a 4 vyššie);
- c) kontroly vykonané súčasne v dvoch alebo vo viacerých členských štátoch (mnohostranné kontroly – MLC) a prítomnosť daňových úradníkov v členských štátoch, ktorá im umožní získať prístup k miestnej dokumentácii alebo im umožní zúčastniť sa na prebiehajúcich vyšetrovaniach;
- d) decentralizovaná sieť Eurofisc na rýchlu výmenu požadovaných informácií medzi členskými štátmi o podozrivých obchodníkoch a podobných problémoch. Má za cieľ podporovať a uľahčovať mnohostrannú spoluprácu v boji proti podvodom v oblasti DPH. Sieť funguje ako rámec spolupráce bez právneho subjektu.

12

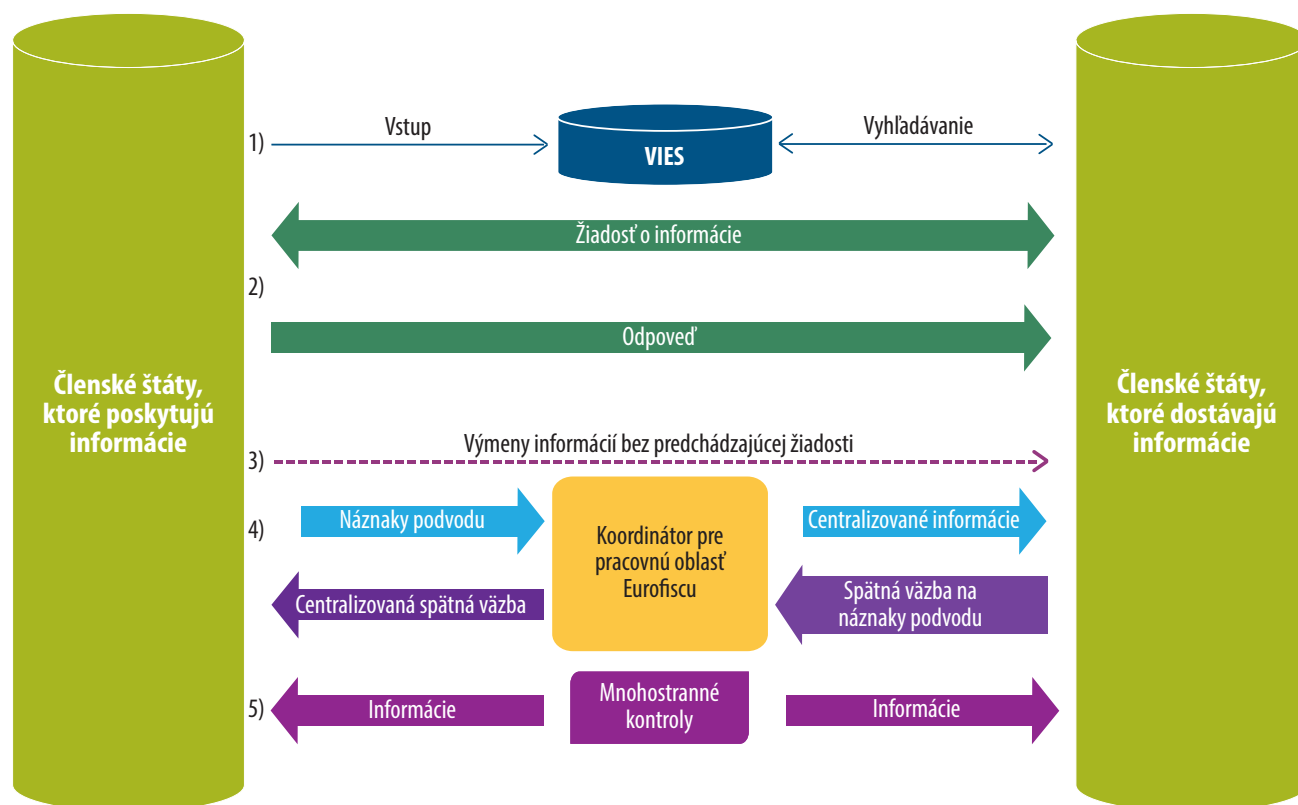
Fiscalis je akčným programom EÚ, v rámci ktorého sa financujú aktivity, ako napríklad komunikačné systémy a systémy výmeny informácií, mnohostranné kontroly, semináre a pracovné skupiny, pracovné návštevy a ďalšie podobné aktivity. Jeho cieľom je zlepšiť riadne fungovanie daňových systémov na vnútornom trhu posilnením spolupráce medzi zúčastnenými krajinami, ich administratívou a úradníkmi.

- 5 Snemovňa lordov, Výbor pre Európsku úniu, 12. správa za obdobie 2012 – 2013: Boj proti podvodom týkajúcim sa finančných prostriedkov EÚ, rámček 4, s. 22.
- 6 Dolná snemovňa, Výbor pre verejné účty: Štandardná správa o účtoch daňového a colného úradu Jej Veličenstva: podvodov s DPH založených na chýbajúcom obchodnom subjekte, 45. správa za obdobie 2006 – 2007, súhrn, s. 3. Pozri tiež COM(2014) 71 final z 12. februára 2014: Správa Komisie Rade a Európskemu parlamentu o uplatňovaní nariadenia Rady (EÚ) č. 904/2010 o administratívnej spolupráci a boji proti podvodom v oblasti DPH.
- 7 Nariadenie Rady (EÚ) č. 904/2010.

13

Graf 3 znázorňuje, ako fungujú rôzne nástroje administratívnej spolupráce, a **graf 4** ich hodnotenie, pokiaľ ide o rýchlosť a úroveň podrobnosti informácií.

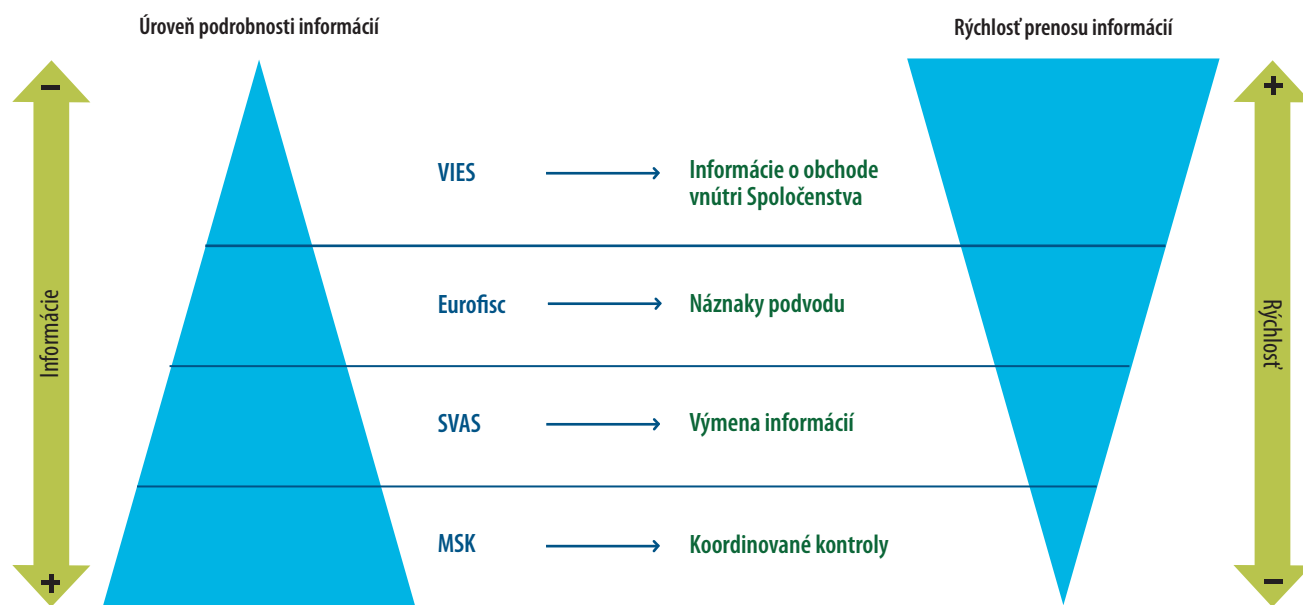
Graf 3 Nástroje administratívnej spolupráce



Zdroj: EDA.

Graf 4

Hodnotenie nástrojov administratívnej spolupráce z hľadiska rýchlosti a úrovne podrobnosti poskytnutých informácií



Zdroj: EDA na základe informácií z Eurofiscu.

Rozsah auditu a audítorský prístup

14

Cieľom auditu bolo odpovedať na otázku: Bojuje EÚ proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva účinne? Táto otázka bola rozdelená do nasledujúcich podotázok:

- a) Používa Komisia účinne nástroje na boj proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva, ktoré má k dispozícii, a sú tieto nástroje dostatočné? V záujme zodpovedania tejto otázky sme preskúmali, či:
 - i) Komisia uskutočnila spoľahlivé odhady množstva podvodov v tejto oblasti a či stanovila vhodné ukazovatele výkonnosti tak, aby závažnosť problému a účinnosť regulačných a kontrolných opatrení prijatých s cieľom im predísť by sa mohli posúdiť;
 - ii) Komisia zaviedla účinné mechanizmy administratívnej spolupráce medzi členskými štátmi tak, aby sa daňové úrady mohli deliť o informácie o DPH;
 - iii) Komisia prispela k zavedeniu primeraného regulačného rámca predkladaním relevantných legislatívnych návrhov, ktoré by mohli viesť k zníženiu množstva podvodov v oblasti DPH v členských štátoch.

- b) Spolupracujú členské štáty v boji proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva účinne? S cieľom odpovedať na tieto otázky sme preskúmali, či boli zriadené vhodné mechanizmy zabezpečujúce účinnú komunikáciu dôležitých informácií a administratívnu spoluprácu medzi orgánmi rôznych členských štátov a vnútri členských štátov.

15

Vykonalí sme audit na úrovni Komisie aj členských štátov. Na úrovni Komisie sme preskúmali, či špecifický regulačný a kontrolný rámec, ktorý stanovila Komisia, dodržiaval medzinárodné najlepšie postupy pre cezhraničné transakcie. Okrem toho sme vykonali informačné návštevy OECD, Europolu, Eurojustu a predsedníctva Eurofiscu. Viac informácií o audítorskom prístupe v Komisii pozri v **prílohe I**.

16

Daňovým úradom všetkých členských štátov sme zaslali dotazník o účinnosti mechanizmov administratívnej spolupráce v boji proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva. Okrem toho sme uskutočnili kontroly v príslušných orgánoch v piatich členských štátoch (Nemecko, Taliansko, Maďarsko, Lotyšsko a Spojené kráľovstvo). Tieto krajiny boli vybrané na základe analýzy rizika zohľadňujúcej význam ich základu DPH a ich zraniteľnosti na podvody v oblasti DPH.

17

Vo vybraných členských štátoch sa venovala pozornosť toku informácií medzi daňovými úradmi dodávateľských členských štátov a členských štátov miesta konečnej spotreby s cieľom uistiť sa, že daňové úrady sú si vedomé transakcií vnútri Spoločenstva.

18

V každom členskom štáte sme kontrolovali vzorku nástrojov administratívnej spolupráce: 20 žiadostí o výmenu informácií, 10 nových registrácií VIES, 20 chybných správ VIES, 10 MSK a 20 správ o rizikových obchodníkoch (náznaky podvodu) sprostredkovaných pracovnou oblasťou 1 Eurofiscu. V prípade transakcií v rámci colného režimu 42 sme analyzovali výmenu informácií medzi colnými a daňovými úradmi dodávateľského členského štátu v súvislosti so vzorkou 30 dovozov. Okrem toho sme kontrolovali stav zavedenia odporúčaní z našej správy o colnom režime 42⁸. Viac informácií o audítorskom prístupe v členských štátoch pozri v **prílohe II**.

8 Osobitná správa č. 13/2011: Predchádza sa prostredníctvom kontroly colného režimu 42 únik DPH a odhaľuje sa ním únik DPH? (<http://eca.europa.eu>).

Nedostatok porovnateľných údajov a ukazovateľov o podvodoch v oblasti DPH vnútri Spoločenstva

19

Na účinný boj proti podvodom v oblasti DPH potrebujú daňové úrady zriadiť systém ich odhadu a následne zaviesť operačné ciele na ich zníženie. Ako poukázal Dvor audítorov v roku 2008: „Porovnateľné údaje o únikoch DPH vo vnútri Spoločenstva by pomohli lepšie usmerniť spoluprácu medzi členskými štátmi. Je potrebné vytvoriť jednotný prístup Komisie a členských štátov k vyčíslňovaniu a analýze únikov DPH.“⁹

Chýbajúce odhady miery podvodov v oblasti DPH vnútri Spoločenstva na úrovni EÚ

20

Keďže iba dva členské štáty, Belgicko a Spojené kráľovstvo, uverejňujú odhady únikov DPH zapríčinených podvodmi vnútri Spoločenstva, Komisia nedisponuje odhadmi za EÚ ako celok (pozri **rámček 1**).

21

Vzhľadom na chýbajúce priame informácie o podvodoch v oblasti DPH Komisia pravidelne zadáva štúdie na odhad rozdielu medzi výškou DPH, ktorá sa skutočne vybrala, a celkovou daňovou povinnosťou DPH, známeho tiež ako výpadok DPH. V poslednej štúdii sa odhaduje výpadok DPH na 168 mld. EUR v EÚ-26¹⁰, čo predstavuje 15,2 % celkovej daňovej povinnosti v roku 2013¹¹.

22

Výpadok DPH nie je spoľahlivým odhadom miery podvodov v oblasti DPH vnútri Spoločenstva, pretože okrem skutočnosti, že zahŕňa domáce aj cezhraničné podvody v oblasti DPH, zahŕňa tiež iné straty príjmov vrátane straty spôsobenej vyhýbaním sa daňovým povinnostiam, platobnou neschopnosťou obchodníkov a postupov daňových správ, ktoré tolerujú nedoplatky na daniach podnikmi v zložitej situácii. Okrem toho je v šedej ekonomike, ktorá zahŕňa údaje o HDP, zložité odhadnúť výpadok DPH.

- 9 Bod 110 osobitnej správy č. 8/2007 o administratívnej spolupráci v oblasti dane z pridanej hodnoty (Ú. v. EÚ C 20, 25.1.2008, s. 1).
- 10 Štúdie nezahrnuli odhady za Chorvátsko a Cyprus v dôsledku v tom čase neúplných štatistík národných účtov v týchto dvoch krajinách.
- 11 Európska komisia: Štúdia na vyčíslenie a analyzovanie výpadku DPH v členských štátoch EÚ. Správa za rok 2015 (http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).

Rámček 1

Dostupné odhady podvodov MTIC

Spojené kráľovstvo vyčíslilo 22. októbra 2015 podvody v oblasti DPH vnútri Spoločenstva na 0,5 – 1 mld. GBP za obdobie rokov 2013 – 2014¹². Uverejnené čísla poukazujú na pokles o 0,5 mld. GBP za posledných päť rokov.

V najaktuálnejších odhadoch, ktoré uverejnila najvyššia kontrolná inštitúcia Belgicka, sa vyčíslujú podvody založené na chýbajúcom obchodnom subjekte na 94 mil. EUR za rok 2009, 29 mil. EUR za rok 2010 a 28 mil. EUR za rok 2011¹³.

12 <https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps>. V Spojenom kráľovstve trvá rozpočtový rok od 1. apríla do 31. marca na účely vládných finančných výkazov.

13 „Fraude intracommunautaire à la TVA. Audit de suivi réalisé en collaboration avec les cours des comptes des Pays-Bas et d'Allemagne. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants Bruxelles, septembre 2012“.

Chýbajúce ukazovatele výkonnosti v rámci podvodov v oblasti DPH vnútri Spoločenstva

23

Komisia nestanovuje ukazovatele výkonnosti ani operačné ciele týkajúce sa zníženia množstva podvodov v oblasti DPH vnútri Spoločenstva a s výnimkou Spojeného kráľovstva tak neurobili ani členské štáty.

24

Spojené kráľovstvo pravidelne stanovuje ukazovatele výkonnosti, pokiaľ ide o nahromadené dodatočné príjmy, ktoré vznikajú na základe výmen informácií o DPH, počet posúdení a počet prípadov podvodov.

25

Neexistujúce odhady o podvodoch v oblasti DPH vnútri Spoločenstva na úrovni EÚ a ukazovatele výkonnosti na monitorovanie pokroku vytvárajú prekážky pri posúdení, či je úsilie EÚ bojovať s podvodmi v oblasti DPH účinné.

Zavedený rámec administratívnej spolupráce umožňuje daňovým úradom členských štátov deliť sa o informácie o DPH

26

Členské štáty závisia od informácií o obchode vnútri Spoločenstva, ktoré získajú od iných členských štátov, aby mohli vybrať DPH na svojom území. Prieskum, ktorý sme vykonali, ukázal, že daňové úrady 26 z 28 členských štátov považujú súčasný rámec administratívnej spolupráce za dostatočujúci na účinný boj proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva.

Členské štáty považujú výmenu informácií prostredníctvom štandardných elektronických formulárov za najúčinnější nástroj, ale včasnosť odpovedí je nedostatočná

27

Výsledky nášho prieskumu ukazujú, že tieto výmeny informácií sú najsilnejším nástrojom v boji proti podvodom, pretože odpovede môžu byť predložené ako dôkaz pred súdom. E-formuláre pre tieto výmeny boli zavedené v júli 2013, fungujú uspokojivým spôsobom a vedú k rýchlejšiemu spracovaniu žiadostí. Získavanie dôkazov o zapojení obchodníka do podvodu zlepšilo vymáhanie DPH. Okrem toho daňové úrady používajú tieto informácie na odmietnutie práva na odpočítanie DPH zaplatenej za nákupy¹⁴ alebo práva na oslobodenie od dane dodávok vnútri Spoločenstva¹⁵ (t. j. uplatnenie nulovej sadzby) obchodníkovi, keďže vedel alebo mal vedieť, že jeho transakcie boli spojené s podvodnou daňovou stratou.

14 Rozsudok Súdneho dvora zo 6. júla 2006 v spojenej veci C- 439/04 a C-440/04, Kittel a Recolta Recycling [2006], Zb. s. I-6177, body 60 a 61.

15 Rozsudok Súdneho dvora zo 6. septembra 2012 vo veci C- 273/11, Mecsek-Gabona, bod 55.

28

Existujú dva druhy výmeny informácií použitím štandardných formulárov: výmeny informácií na požiadanie a výmeny informácií bez predchádzajúcej žiadosti.

Výmeny informácií na požiadanie

29

Orgány členských štátov majú poskytnúť vyžiadané informácie tak rýchlo, ako je to len možné, no najneskôr tri mesiace po dni prijatia žiadosti. Ak žiadaný orgán už uvedenú informáciu má, lehota sa znižuje maximálne na jeden mesiac.

30

Včasnosť odpovedí bola však neuspokojivá. Štatistiky, ktoré členské štáty zaslali Komisii, poukazujú na to, že celkovo členské štáty odpovedali neskoro na 41 % žiadostí, ktoré dostali v roku 2013. Okrem toho šesť členských štátov odpovedalo neskoro vo viac než 50 % prípadov. Z analýzy počtu žiadostí, ktoré dostali jednotlivé členské štáty, vyplynulo, že oneskorenia neboli vždy priamo úmerné pracovnej záťaži spôsobenej počtom žiadostí.

31

S výnimkou Spojeného kráľovstva ani jeden daňový úrad kontrolovaných členských štátov nestanovil operačné ciele na zníženie percentuálnej miery neskorých odpovedí, vyberanie dodatočných príjmov, ktoré vzniknú na základe výmeny informácií o DPH, alebo na počet posúdení/prípadov podvodov. Okrem toho je vplyv tohto nástroja administratívnej spolupráce, pokiaľ ide o vyberanie DPH, zväčša neznámy.

32

Prieskum však ukázal, že s výnimkou jedného respondenta boli všetci spokojní s kvalitou odpovedí. Komisia stanovila ukazovatele výkonnosti, pokiaľ ide o počet výmen informácií, a stanovený cieľ zvýšenia východiskového počtu výmen informácií na žiadosť o 13 % sa dosiahol v roku 2013.

33

Elektronická výmena informácií na požiadanie je užitočný nástroj, ktorý ocenili členské štáty. Chýbajú však informácie o jeho účinnosti z hľadiska výberu DPH. Okrem toho neskoré odpovede obmedzujú účinnosť výberu DPH.

Výmeny informácií bez predchádzajúcej žiadosti

34

Podľa európskeho zákona „... príslušný orgán každého členského štátu podáva informácie ... bez predchádzajúcej žiadosti príslušnému orgánu ktoréhokoľvek iného dotknutého členského štátu v týchto prípadoch:

- a) pokiaľ sa zdaňovanie považuje za uskutočňované v členskom štáte určenia a informácie poskytnuté členským štátom pôvodu sú nevyhnutné pre účinnosť kontrolného systému členského štátu určenia;
- b) pokiaľ má niektorý členský štát dôvody domnievať sa, že došlo alebo pravdepodobne došlo k porušeniu právnych predpisov v oblasti DPH v inom členskom štáte;
- c) pokiaľ existuje riziko daňovej straty v inom členskom štáte¹⁶.”

35

Komisia stanovila ukazovatele výkonnosti, pokiaľ ide o počet výmen informácií medzi členskými štátmi, a ňou stanovený cieľ zvýšenia východiskového počtu o 10 % sa dosiahol v roku 2013.

36

Prieskum ukázal, že členské štáty jasne považujú tento nástroj za užitočný. Poskytli mnoho príkladov (dodatčné hodnotenie DPH, informácie o chýbajúcom obchodnom subjekte, opravy vo VIES), v ktorých im výmena informácií bez predchádzajúcej žiadosti pomohla.

VIES poskytuje informácie o transakciách vnútri Spoločenstva s občasnými problémami spoľahlivosti

37

EÚ zaviedla elektronický systém (VIES), prostredníctvom ktorého si členské štáty vymieňajú informácie o registrovaných obchodníkoch na účely DPH a o dodávateľoch vnútri Spoločenstva. Členské štáty sú zodpovedné za zabezpečenie kvality a spoľahlivosti informácií uvedených vo VIES a mali by zaviesť postupy na kontrolu týchto údajov v závislosti od ich posúdenia rizika. Tieto overenia sa v zásade uskutočnia pred identifikáciou na účely DPH alebo ak sa pred udelením identifikačného čísla vykonávajú len predbežné overenia, najneskôr šesť mesiacov po takejto identifikácii.

¹⁶ Článok 13 ods. 1 nariadenia Rady (EÚ) č. 904/2010.

38

Hoci náš prieskum zaznamenal iba občasné problémy so spoľahlivosťou tohto systému (4 odpovede z 28), i) spomenutých bolo 17 problémov, pokiaľ ide o nedostupnosť a neskorú dostupnosť údajov; ii) odpovede v prieskume tiež poukázali na problémy v prístupe k údajom 11 členských štátov; iii) respondenti v 10 členských štátoch uviedli problémy s včasným zrušením IČ DPH a iv) údaje o IČ DPH neboli aktualizované v 7 členských štátoch.

39

Auditorské testy, ktoré sme vykonali v piatich kontrolovaných členských štátoch, potvrdili tieto zistenia. Okrem toho naše testy ukázali, že nové IČ DPH sa uvádzali do VIES bez vykonania kontrol na základe rizika a „riadneho vzdelávania“¹⁷ obchodníkov, ktorí sú už zaregistrovaní na daňové účely. Na to, aby boli systémy riadenia rizík v členských štátoch účinné a mohli znížiť počet problémov s chýbajúcimi obchodnými subjektmi, je potrebné, aby boli rizikovní obchodníci skontrolovaní ihneď po registrácii do VIES.

40

Positívnu správou je, že v Portugalsku sa zaviedol dvojúrovňový systém čísel DPH, t. j. IČ DPH na domáce aktivity a druhé na dodávky vnútri Spoločenstva. Okrem toho niektoré členské štáty, napríklad Španielsko, Portugalsko a Chorvátsko, zaviedli dodatočné kontroly zdaniteľných osôb, ktoré sa snažia o dodávky tovaru vnútri Spoločenstva.

41

Vybrali sme vzorku chybných správ VIES o neprávnych IČ DPH¹⁸ a zistili sme, že daňové úrady vo väčšine kontrolovaných členských štátov¹⁹ nereagovali na tieto správy. Zvyšuje to riziko, že niektorí dodávatelia nebudú zdanení. Okrem toho členské štáty, ktoré dostali súhrnné výkazy, sú povinné informovať odosielateľa do dvoch pracovných dní o tom, či sú IČ DPH nesprávne. V jednom prípade však členský štát poslal správu o chybe o dva roky a päť mesiacov neskôr. Ak je správa o chybe doručená po premlčacej²⁰ dobe, výber DPH je nemožný.

42

V prípade kolotočového podvodu nástrojová spoločnosť vykoná skutočné alebo fiktívne dodávky tovaru vnútri Spoločenstva chýbajúcemu obchodníkovi alebo obchodníkovi, ktorý si neplní svoje záväzky. Preto je potrebné obchodných partnerov v iných členských štátoch označiť, monitorovať a v prípade potreby bezodkladne zrušiť ich registráciu. Právne predpisy niektorých členských štátov však nedovoľujú zrušenie registrácie nástrojových spoločností iba pre to, že majú obchodné vzťahy s chýbajúcim obchodným subjektom alebo obchodníkom, ktorý si neplní svoje záväzky.

- 17 Podľa Príručky riadenia rizík pri dodržiavaní predpisov pre správcov dane, ktorú vypracovala projektová skupina Fiscalisu č. 32, ak je nedodržiavanie predpisov obchodníkom spôsobené komplexnosťou špecifickej časti právnych predpisov týkajúcich sa daní, problém by sa mohol vyriešiť tým, že daňové úrady poskytnú bezplatnú radu obchodníkovi alebo navrhnú zmenu právneho predpisu s cieľom odstrániť jeho komplexnosť.
- 18 Ak členský štát zašle súhrnný výkaz DPH prostredníctvom VIES, členský štát, ktorý dostane informáciu, zašle späť správu o chybe so zoznamom všetkých zistených nesprávnych IČ DPH.
- 19 Taliansko (10 z 10), Maďarsko (7 z 10 prípadov), Lotyšsko (1 z 10) a Spojené kráľovstvo (10 z 10).
- 20 Obdobie, po ktorom je výber DPH nemožný, ako je stanovené v právnych predpisoch týkajúcich sa daní členských štátov.

43

Komisia nevykonáva monitorovacie návštevy členských štátov s cieľom posúdiť, či prijali „nevyhnutné opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby údaje poskytnuté na účely ich identifikácie pre DPH boli úplné a správne“²¹. Bez návštev tohto druhu je pre Komisiu náročné monitorovať zlepšenia týchto opatrení.

44

VIES je veľmi užitočným nástrojom výmeny údajov medzi členskými štátmi o dodávateľoch vnútri Spoločenstva. Jeho používanie členskými štátmi však má nedostatky, ktoré príležitostne ovplyvňujú spoľahlivosť, presnosť, úplnosť a včasnosť údajov vo VIES, a tak i jeho účinnosť v boji proti podvodom.

Mnohostranné kontroly sú účinným nástrojom, ale vykonávajú sa menej často

45

Dva a viac členských štátov môže súhlasiť s vykonávaním koordinovaných kontrol daňovej povinnosti jedného alebo viacerých obchodníkov, ak považujú takéto kontroly za účinnejšie ako kontroly vykonávané iba jedným členským štátom.

46

Prieskum ukázal, že 27 členských štátov považuje mnohostranné kontroly (MSK) za užitočný nástroj boja proti podvodom v oblasti DPH. Tento nástroj však nie je plne využitý a miera jeho použitia sa znižuje. Štatistiky Komisie ukázali, že počet MSK, ktoré iniciovali členské štáty, sa znížil z 52 v roku 2011 na 42 v roku 2012 a v roku 2013 ich bolo len 33. MSK sú často pomalé: náš audit ukázal, že vo väčšine prípadov sa nedokončili v rámci predpokladaného jedného roka. Okrem toho cieľ Komisie zvýšiť východiskový počet iniciovaných MSK o 7 %, čo predstavuje 46 MSK, sa v roku 2013 nepodarilo dosiahnuť. Poukazuje to na fakt, že odporúčanie Komisie zvýšiť počet MSK iniciovaných členskými štátmi približne na 75 v roku 2014 nebolo realistické.

47

Daňové úrady kontrolovaných členských štátov nemajú ukazovatele výkonnosti s výnimkou Spojeného kráľovstva, ktoré stanovili operačné ciele pre výber DPH na základe účasti v MSK. Ďalšie členské štáty nevykonávajú následnú kontrolu spätného získania DPH, ktoré boli výsledkom MSK, na ktorých sa zúčastnili, čo znižuje ich motiváciu zvýšiť ich účasť na MSK.

21 Článok 22 nariadenia Rady (EÚ) č. 904/2010.

Eurofisc: sľubný nástroj, ktorý je potrebné zlepšiť

48

Eurofisc je decentralizovaná sieť úradníkov daňovej a colnej správy členských štátov, ktorí si rýchlo vymieňajú informácie o možných podvodných spoločnostiach a transakciách. V rámci Eurofiscu súčasne existujú štyri pracovné oblasti (pozri **rámček 2**).

49

Komisia poskytuje Eurofiscu technickú a logistickú podporu, ale nezúčastňuje sa na každodennom fungovaní Eurofiscu a nemá prístup k informáciám vymeneným prostredníctvom Eurofiscu. Styční úradníci členských štátov, ktorí sa zúčastňujú na jednotlivých POE Eurofiscu, majú skúsenosti s bojom proti podvodom v oblasti DPH. Určia spomedzi seba koordinátora Eurofiscu. Tento koordinátor zbiera a šíri informácie, ktoré získal od styčných úradníkov zúčastnených na Eurofiscu.

50

Ak členský štát označil spoločnosť za nástrojovú, vykonávajúcu skutočné alebo fiktívne dodávky tovaru vnútri Spoločenstva chýbajúcemu obchodníkovi alebo obchodníkovi, ktorý si neplní svoje záväzky, informácie o jej súčasných a potenciálnych partneroch by mali byť zaslané prostredníctvom Eurofiscu bezodkladne, aby mohla byť označená, monitorovaná a v prípade potreby aj urýchlene zrušená jej registrácia. Predtým je schopnosť členských štátov bojovať proti podvodom MTIC značne obmedzená. Bez mechanizmu rýchlej spätnej väzby o užitočnosti náznakov podvodov prijatých členskými štátmi nie je možné zlepšiť kvalitu analýzy rizík.

51

Náš prieskum ukázal, že 27 členských štátov považuje Eurofisc za efektívny systém včasného varovania na predchádzanie podvodom, ale zdôraznili, že stále existujú nedostatky, ktoré tiež potvrdili audítorské testy v členských štátoch: i) spätná väzba sa neposkytovala dostatočne často; ii) vymenené údaje neboli vždy dobre zacielené; iii) nie všetky členské štáty sa zúčastňujú na aktivitách všetkých pracovných oblastí Eurofiscu; iv) výmeny informácií nie sú jednoduché pre používateľov a v) výmeny údajov sú príliš pomalé.

Pracovné oblasti Eurofiscu

- POE 1: Podvod v rámci Spoločenstva založený na chýbajúcom obchodnom subjekte (MTIC).
- POE 2: Podvod týkajúci sa dopravných prostriedkov (autá, lode a lietadlá).
- POE 3: Podvod týkajúci sa zneužitia colného režimu 42.
- POE 4: Monitorovacie stredisko pre vývoj a trendy podvodov v oblasti DPH.

52

Vo všetkých kontrolovaných členských štátoch bol proces spracovania a uverejnenia náznakov podvodu zdĺhavý a ťažkopádny. Preskúmanie vzorky 20 náznakov podvodu v každom kontrolovanom členskom štáte potvrdilo, že výmena informácií je do istej miery elementárna, pomalá, nie je jednoduchá pre používateľov a realizuje sa prostredníctvom excelových tabuliek. Koordinátor POE Eurofiscu manuálne vytvára a rozosiela tieto tabuľky styčným úradníkom členských štátov, ktorí sa zúčastňujú na Eurofiscu. Existuje tak riziko prenosu neúplných a chybných informácií.

53

Náš audit tiež ukázal, že každý členský štát vykonáva vlastnú analýzu rizika. Neexistujú spoločné kritériá alebo zdroje informácií na výkon analýzy rizika. Okrem toho je spätná väzba o užitočnosti vymenených údajov obmedzená. Výsledkom je, že členské štáty, ktoré sa zúčastňujú na rôznych pracovných oblastiach, si často vymieňajú informácie o obchodníkoch, ktorí nie sú podozriví, a tak plytvajú zdrojmi²².

54

Neexistujú ukazovatele kvality alebo včasnosti pre poskytnutú/prijatú spätnú väzbu. Hoci existujú štatistiky o počte spoločností nahlásených prostredníctvom siete a o ich klasifikácii v rôznych kategóriách, neexistujú ďalšie ukazovatele výkonnosti členských štátov s cieľom posúdiť účinnosť rôznych pracovných oblastí Eurofiscu. Okrem toho nie sú dostupné celkové štatistiky o včasnosti poskytnutej spätnej väzby.

55

Výsledky testov vzoriek, ktoré vykonali členské štáty, ukazujú, že väčšina štátov poskytuje spätnú väzbu o prichádzajúcich náznakoch podvodu po viac ako troch mesiacoch. V mnohých prípadoch nebola poskytnutá úplná informácia a v niektorých prípadoch nebola poskytnutá v štandardnom formáte, čo viedlo k ďalšiemu oneskoreniu v procese spracovania.

Komisia poskytuje členským štátom cennú pomoc, ale nenavštevuje ich

56

Členské štáty a Komisia skúmajú a hodnotia, ako funguje systém administratívnej spolupráce. Komisia zhromažďuje skúsenosti členských štátov s cieľom zlepšiť fungovanie uvedeného systému.

57

Z nášho prieskumu vyplýva, že 25 z 28 respondentov zastáva názor, že Komisia poskytuje cennú pomoc členským štátom. Dňa 12. februára 2014 Komisia uverejnila správu, ktorá hodnotila administratívnu spoluprácu²³. Komisia zdôraznila, že členské štáty môžu riešiť daňové podvody a daňové úniky účinne, iba ak pracujú spoločne, a preto bolo kľúčovým cieľom zlepšenie administratívnej spolupráce medzi daňovými úradmi členských štátov.

22 V období rokov 2011 – 2014 POE 1 zverejnila celkovo 30 493 náznakov podvodu. Z celkového počtu zverejnených podvodov neposkytli požadované členské štáty spätnú väzbu v 11 028 prípadoch (36 %). Zo zostávajúcich 19 465 náznakov sa 11 127 spoločností (57 %) označilo za normálnych obchodníkov bez rizika podvodu. V POE 3 sa zverejnilo 83 301 náznakov v roku 2013, čo predstavovalo 80 % nárast v porovnaní s rokom 2012. Hoci množstvo vymenených informácií značne narástlo, ich zacielenie sa zhoršilo: takmer 83 % obchodníkov zverejnených v roku 2013 nebolo podozrivých v porovnaní so 70 % v roku 2012.

23 COM(2014) 71 final z 12. februára 2014.

58

V správe Komisie sa zdôrazňujú oblasti, v ktorých je potrebné posilniť administratívnu spoluprácu. „Celkovo sa musia zrýchliť odpovede na žiadosti o informácie, pretože neskoré odpovede sú zásadným problémom... spätné informovanie, či už spontánne, alebo na žiadosť, je prístup, ktorý musí byť podporovaný v rámci dobrej spolupráce a najlepších postupov, pretože je to najlepší spôsob, ako informovať daňových úradníkov, že ich práca bola (do určitej miery) prospešná.“

59

Správa Komisie okrem iného vychádzala z dotazníka, ktorý Komisia zaslala členským štátom. Od jej uverejnenia do doby auditu sa však nevykonali návštevy členských štátov. Bez návštev daňových úradov daných členských štátov si Komisia nemôže byť úplne vedomá, ako mechanizmy administratívnej spolupráce v skutočnosti fungujú, a tak nemôže zlepšiť ich fungovanie.

Informácie získané z krajín mimo EÚ sa medzi členskými štátmi nevymieňajú

60

Podľa zákona EÚ, pokiaľ príslušný orgán členského štátu prijíma informácie od nečlenskej krajiny, uvedený orgán môže tieto informácie odovzdávať príslušným orgánom členských štátov, ktoré by o ne mohli mať záujem, a za každých okolností všetkým tým, ktoré o ne žiadajú²⁴.

61

Len 13 respondentov uviedlo, že členské štáty používajú túto možnosť na výmenu informácií, ktoré získali z nečlenských krajín EÚ. Deväť respondentov tiež navrhlo podpísanie mechanizmov vzájomnej pomoci v oblasti DPH so Spojenými štátmi a osem respondentov navrhlo tieto mechanizmy s Tureckom a Čínou, čo potvrdilo potrebu informácií tohto druhu.

62

Informácie z nečlenských krajín EÚ sú obzvlášť dôležité pri podpore výberu DPH z digitálnych služieb a z nehmotného majetku, ktoré sa dodávajú zo vzdialených oblastí európskym spotrebiteľom bez priameho či nepriameho fyzického kontaktu dodávateľa s jurisdikciou spotrebiteľskej krajiny (pozri body 90 až 92).

24 Článok 50 ods. 1 nariadenia Rady (EÚ) č. 904/2010.

Fiscalis je dôležitým nástrojom EÚ na posilnenie administratívnej spolupráce

63

EÚ ustanovila viacročný akčný program EÚ, Fiscalis 2013, na financovanie iniciatív daňových úradov s cieľom zlepšiť fungovanie operácií daňových systémov na domácom trhu. Doba trvania programu sa predĺžila do roku 2020²⁵. V rámci programu Fiscalis 2013 boli pridelené v období 2008 – 2013 rozpočtové prostriedky vo výške 156,9 mil. EUR, zatiaľ čo finančné krytie Fiscalis 2020 dosahuje sumu 223,4 mil. EUR. Nariadenie, ktorým sa zriaďuje program Fiscalis 2020, nanovo stanovuje špecifické ciele a jasnejší dôraz kladie na podporu boja proti daňovým podvodom, daňovým únikom a agresívnemu daňovému plánovaniu²⁶.

64

Preskúmali sme hodnotenie v polovici²⁷ a na konci trvania²⁸ programu Fiscalis 2013, výstupy niektorých projektových skupín Fiscalisu a uskutočnili sme rozhovory s úradníkmi členských štátov, ktorí boli zodpovední za program Fiscalis. V každom kontrolovanom členskom štáte sme vybrali vzorku nástrojov administratívnej spolupráce financovaných z programu Fiscalis: 20 žiadostí o výmenu informácií, 20 chybných správ VIES, 10 MSK a 20 náznakov podvodu sprostredkovaných pracovnou oblasťou 1 Eurofiscu.

65

Hoci sa v rozhodnutí, ktorým sa zriaďuje Fiscalis 2013, stanovuje, že „pracovný program zahŕňa ukazovatele špecifických cieľov programu“, do času hodnotenia v polovici trvania Komisia nestanovila žiadne ukazovatele. V hodnotení v polovici trvania sa odporúča, aby Komisia a členské štáty zriadili systém monitorovania a hodnotenia založený na výsledkoch vrátane súboru kľúčových ukazovateľov vstupov a výstupov, a ak je to možné, aj referenčné hodnoty a ciele, na základe ktorých by bolo možné každoročne merať pokrok. Komisia zriadila systém monitorovania výkonnosti, ale do prevádzky sa uviedol až v apríli 2014 a rovnaké kritické pripomienky sa opakovali v záverečnom hodnotení z júna 2014.

66

Pre chýbajúce základné údaje a ukazovatele nebolo možné vyčísliť účinnosť programu Fiscalis 2013. Na druhej strane sú kvalitatívne dôkazy, ktoré sa uviedli v hodnoteniach alebo ich uviedli účastníci v kontrolovaných členských štátoch, zväčša pozitívne. Napríklad podľa hodnotenia v polovici trvania Fiscalisu 2013 „účastníci prieskumu zastávajú názor, že Fiscalis prispieva k účinnejšiemu boju proti podvodom v podobe nižšieho počtu prípadov podvodov, vyššieho počtu odhalených podvodov a vyššej sumy vybranej dane po odhalení podvodu (vymáhanie dane)“. Ani jeden z piatich daňových úradov kontrolovaných členských štátov však nemeria účinok svojej účasti na programe Fiscalis z týchto aspektov.

- 25 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). Aktivita zahŕňajú komunikáčny systém a systémy výmeny informácií, mnohostranné kontroly, semináre a pracovné skupiny, pracovné návštevy a ďalšie podobné aktivity.
- 26 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1286/2013 z 11. decembra 2013, ktorým sa stanovuje akčný program na zlepšenie fungovania daňových systémov v Európskej únii na obdobie rokov 2014 – 2020 (Fiscalis 2020) a ktorým sa zrušuje rozhodnutie č. 1482/2007/ES (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 25).
- 27 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_mid_term_report_en.pdf.
- 28 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_final_evaluation.pdf.

Financovanie nástrojov administratívnej spolupráce

67

Približne 22 % rozpočtu sa vyčlenilo na spoločné opatrenia, ktoré pozostávali z MSK, pracovných návštev, seminárov a projektových skupín a v záverečnom hodnotení sa náklady posúdili ako „veľmi primerané“. Hodnotením v polovici trvania sa zistilo, že na úrovni špecifických cieľov prispel program „do veľkej miery“ k zlepšeniu administratívnej spolupráce medzi zúčastnenými národnými daňovými úradmi.

Zabezpečenie adekvátnej IT infraštruktúry

68

Takmer 75 % rozpočtu sa vyčlenilo na komunikačné a informačné výmenné systémy. Záverečné hodnotenie sa zameralo najmä na IT systémy, keďže sa na ne vyčlenil taký veľký podiel výdavkov Fiscalis 2013. Náklady sa považovali za oprávnené na základe ich častého používania. Okrem toho boli zúčastnené strany „do veľkej miery presvedčené“ o ich hodnote. V kontrolovaných členských štátoch sa vo všeobecnosti používatelia vyjadrili pozitívne o IT systémoch.

Podpora expertízy prostredníctvom projektových skupín Fiscalisu

69

Projektové skupiny Fiscalisu tvoria odborníci z členských štátov. Okrem iného pracovali na aktualizácii príručky osvedčených postupov v boji proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva²⁹. Daňové úrady členských štátov sú spokojné s ich účasťou v projektových skupinách a myslia si, že prispeli k šíreniu dobrých administratívnych postupov a zvýšili povedomie o daňovom zákone EÚ daňových úradníkov. Zastávame názor, že odporúčania týkajúce sa osvedčených postupov vypracovaných projektovou skupinou programu Fiscalis č. 29³⁰ sú oprávnené a mali by sa použiť ako základ pre náš kontrolný model týkajúci sa colného režimu 42 (pozri *prílohu III*).

70

Na základe hodnotenia v polovici trvania program Fiscalis výrazne prispel k tomu, že daňoví úradníci mohli do veľkej miery porozumieť zákonom EÚ a ich uplatňovaniu najmä v oblasti DPH a spotrebnej dane. Program tiež „do veľkej miery“ prispel k rozvoju dobrých administratívnych postupov.

29 Príručka osvedčených postupov je uverejnená na webových stránkach členských štátov.

30 Projektová skupina programu Fiscalis č. 29 zaoberajúca sa zneužívaním pravidiel týkajúcich sa DPH pri dovoze.

Právne predpisy o DPH boli prijaté s cieľom bojovať proti podvodom v oblasti DPH

71

Účinná stratégia boja proti podvodom v oblasti DPH si vyžaduje prijatie relevantných legislatívnych opatrení na boj proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva. Komisia vo svojom oznámení z roku 2008 stanovila akčný plán koordinovanej stratégie, ktorého cieľom je zlepšiť boj proti podvodom v oblasti DPH v Európskej únii. Skladal sa z 11 legislatívnych návrhov³¹ zameraných na zlepšenie prevencie pred podvodmi v oblasti DPH³², odhaľovanie podvodov s DPH³³ a kapacít daňovej správy vyberať a spätne získavať dane³⁴.

72

Väčšinu z týchto návrhov Rada prijala okrem spoločnej a nerozdielnej zodpovednosti a zdieľanej zodpovednosti za ochranu príjmov všetkých členských štátov.

Vykazovacie obdobie súhrnných výkazov DPH a čas na ich prenos sa skrátil

73

V jednom z prijatých návrhov³⁵ sa zaviedlo povinné mesačné podávanie informácií o dodávkach tovarov vnútri Spoločenstva, ak celkové transakcie prekročia úroveň 50 000 EUR s cieľom umožniť rýchlejšie odhalenie podvodov. Členské štáty majú však možnosť naďalej podávať štvrťročné správy o dodávkach tovaru pod touto hranicou a pre dodávky služieb.

74

Komisia požiadala externého dodávateľa, aby posúdil, aký vplyv majú na podniky zmeny súhrnných výkazov zo štvrťročných na mesačné a možností pre prahové hodnoty a odchýlky. Štúdia³⁶ ukázala, že vykonávanie nebolo jednotné³⁷, čo vedie k vyšším nákladom pre podniky. Zasielanie súhrnných výkazov často vedie k zvýšeniu nákladov pre podniky, jednorazovým a opakujúcim sa. Jedným zdrojom nákladov je nedostatok harmonizácie daňovými úradmi v jednotlivých členských štátoch, v ktorej daná spoločnosť pôsobí. Povinnosť podstúpiť rovnaké postupy mesačne, a nie štvrťročne zapríčiňuje opakujúce sa náklady. V prípade rozdielnych stanovených lehôt na zaslanie daňových priznaní k DPH a súhrnných výkazov sú potrebné ďalšie kontroly. Okrem toho rozdielne požiadavky na podávanie správ spôsobujú, že neexistujú rovnaké podmienky pre obchodníkov na vnútornom trhu.

75

Všetky členské štáty upravili svoje právne predpisy o DPH podľa smernice o DPH. V Nemecku však výsledky auditu ukázali, že hoci sú právne predpisy o DPH v súlade so smernicou o DPH, obchodníci naďalej zasielajú štvrťročné alebo ročné súhrnné výkazy napriek tomu, že prekračujú hranicu 50 000 EUR na podávanie mesačných súhrnných výpisov.

- 31 COM(2008) 807 v konečnom znení z 1. decembra 2008 o koordinovanej stratégii na zefektívnenie boja proti podvodom v oblasti DPH v Európskej únii.
- 32 Kapitoly V a IX nariadenia Rady (EÚ) č. 904/2010 o VIES, kapitola 3 hlavy XI smernice o DPH, konkrétne článok 226 o pravidlách fakturácie a hlava VI smernice o DPH o daňovej povinnosti transakcií vnútri Spoločenstva.
- 33 Smernica Rady 2008/117/ES zo 16. decembra 2008, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2006/112/ES o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty s cieľom bojovať proti daňovým podvodom spojeným s transakciami v rámci Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 14, 20.1.2009, s. 7), ktorou sa mení a dopĺňa článok 263 ods. 1 smernice o DPH a článok 20 nariadenia Rady (EÚ) č. 904/2010 na zníženie časového rámca na podávanie a vymieňanie informácií o súhrnných výkazoch; smernica Rady 2009/69/ES z 25. júna 2009, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2006/112/ES o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty, pokiaľ ide o daňové úniky súvisiace s dovozom (Ú. v. EÚ L 175, 4.7.2009, s. 12), ktorou sa mení a dopĺňa článok 143 smernice o DPH, kapitola V nariadenia (EÚ) č. 904/2010 o automatickom prístupe k údajom, kapitola X nariadenia (EÚ) č. 904/2010 o Eurofiscu.
- 34 Návrh smernice Rady, ktorým sa mení a dopĺňa smernica 2006/112/ES o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty, pokiaľ ide o daňové podvody súvisiace s dovozom a inými cezhraničnými transakciami, týkajúca sa návrhu na spoločnú a nerozdielnu zodpovednosť (nebol prijatý), 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), ktorá nadobudla účinnosť 1. januára 2012, a návrh na zdieľanú zodpovednosť, pokiaľ ide o ochranu príjmov všetkých členských štátov, ktorý nebol prijatý v nariadení o administratívnej spolupráci.

Colný režim 42: väčšinu odporúčaní EDA Komisia prijala, ale nevykonali ich členské štáty

76

Colný režim 42 (CR 42) využíva dovozca na získanie oslobodenia od DPH pri preprave dovážaného tovaru do iného členského štátu. DPH sa odvádza v členskom štáte určenia. Správne uplatnenie colného režimu 42 závisí od splnenia týchto podmienok:

- avedenie úplných a správnych informácií týkajúcich sa DPH dovozcom³⁸ v dovoznom vyhlásení;
- kontrola týchto informácií colnými orgánmi pred prepustením tovaru a následne zaslanie informácií daňovým úradom;
- porovnanie týchto informácií s údajmi v súhrnnom výkaze DPH, ktorý predložil dovozca, daňovými orgánmi;
- sprístupnenie týchto informácií daňovým orgánom iných členských štátov prostredníctvom systému VIES;
- zabezpečenie vyúčtovania DPH daňovými orgánmi v členskom štáte určenia porovnaním daňového priznania obstarávateľa k DPH s informáciami dostupnými v systéme VIES. Pozri kontrolný model EDA týkajúci sa colného režimu 42 v **prílohe III**.

77

S cieľom vykonať následnú kontrolu zistení predchádzajúceho auditu o colnom režime 42³⁹ a overiť, ako colné a daňové úrady spolupracujú navzájom a s orgánmi členských štátov, napríklad použitím POE 3, ak je to potrebné (pozri **rámček 2**), a preveriť úplnosť údajov vo VIES sme vybrali vzorku 30 dovozov v rámci CR 42 v každom kontrolovanom členskom štáte. Tiež sme kontrolovali, do akej miery Komisia realizovala naše odporúčania, ktoré sme uviedli v osobitnej správe č. 13/2011.

Krížové kontroly colných údajov a údajov o DPH nie sú účinné vo väčšine kontrolovaných členských štátov

78

Chýbajúce informácie, ktoré sa týkajú dovozu v rámci CR 42, môžu viesť k zneužitiu postupu a následne k nedoplatkom DPH členských štátov. Naša súčasná kontrola členských štátov odhalila nedostatočnú úplnosť údajov VIES o dovozoch v rámci CR 42. Zistili sme, že colné orgány v Nemecku a Spojenom kráľovstve nezasielajú daňovým úradom údaje o dovoze v rámci CR 42. Zistili sme tiež, že obchodníci nepodávajú v osobitných súhrnných výkazoch o DPH správy o dodávkach vnútri Spoločenstva nasledujúce po dovoze v rámci tohto CR 42 v Nemecku, Taliansku a Spojenom kráľovstve.

- Smernica 2008/117/ES, ktorou sa mení a dopĺňa článok 263 ods. 1 smernice o DPH.
- Odborná štúdia o problémoch, ktoré vznikajú na základe krátkočasového rámca, a možnosti na zaslanie súhrnných výkazov. Záverečná správa z 28. októbra 2011 (http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).
- 17 členských štátov uplatnilo výnimku pre zhromažďovanie súhrnných výkazov štvrťročne a 10 štátov sa rozhodlo neuplatniť výnimku; 5 členských štátov výnimku zaviedlo ako povinnú a 12 ako voľiteľnú; 2 členské štáty majú oddelené súhrnné výkazy pre tovary a pre služby a ďalších 25 má súhrnné výkazy pre tovary a služby spoločne; 22 členských štátov vyžaduje vyplnenie elektronického formulára (s 10 výnimkami). 5 poskytlo voľiteľnú možnosť elektronických formulárov.
- Článok 143 ods. 2 a články 85 a 89 smernice Rady 2006/112/ES a prílohy II a III k vykonávaciemu nariadeniu Komisie (EÚ) č. 756/2012 z 20. augusta 2012, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (EHS) č. 2454/93, ktorým sa vykonáva nariadenie Rady (EHS) č. 2913/92, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Spoločenstva (Ú. v. ES L 223, 21.8.2013, s. 8).
- Osobitná správa EDA č. 13/2011

79

Daňové úrady preto nie sú schopné vykonať krížovú kontrolu colných údajov o dovoze v rámci CR 42 a súhrnných výkazov o DPH, ktoré zaslal dovozca. Tieto krížové kontroly sú kľúčom k zaisteniu informovanosti daňových úradov členských štátov o dodávkach tovarov určených na ďalšiu prepravu, aby nezostali nezdanené na území členského štátu spotreby. V Lotyšsku boli k dispozícii automatické krížové kontroly, ale nepredišlo sa tak prípadom nedostatočného podávania správ v súhrnných výkazoch o DPH⁴⁰.

80

Výsledky audítorských testov, ktoré sme vykonali vo vybraných členských štátoch, odhalili prípady podhodnotenia, nepredloženia súhrnných výkazov o DPH, zahrnutia neplatných čísel IČ DPH v dovozných vyhláseniach a neoznámených triangulárnych transakcií. Len 22 členských štátov si vymenilo informácie prostredníctvom pracovnej oblasti 3 Eurofiscu.

81

S výnimkou Talianska kontrolované členské štáty nemali k dispozícii automatické kontrolné systémy IČ DPH v ich elektronických systémoch týkajúcich sa colného vybavenia. Zistili sme, že neexistujú dôkazy, že colní úradníci overili platnosť IČ DPH pred tým, ako uvoľnili tovary do voľného obehu⁴¹. Zistili sme, že neexistujú záznamy o preprave tovarov do členských štátov určenia⁴². V jednom prípade nebol dodaný tovar rovnaký s dovezeným tovarom. Iba v Maďarsku colné orgány následne potvrdili, že dovozca splnil všetky podmienky na udelenie oslobodenia od dane vo všetkých 30 dovozo-
ch vybranej vzorky.

82

Najvyšší kontrolný úrad Francúzska zastáva názor⁴³, že chýbajúci rýchly elektronický systém, ktorý by zabezpečoval overenie, či udelenie oslobodenia od dane v členskom štáte dovozu kompenzuje zdanenie v členskom štáte nadobudnutia, je hlavným dôvodom podvodov v oblasti DPH v Európe.

83

Ďalším dôležitým prípadom podvodu je podhodnotenie a nesprávna klasifikácia dovezených tovarov. Úrad OLAF koordinoval spoločnú colnú operáciu⁴⁴ (SCO), ktorá sa týkala podhodnotenia textilných tovarov a topánok z Číny. Zistil, že 40 % tovarov, ktoré boli uvoľnené do voľného obehu v rámci CR 42, bolo podhodnotených. V Spojenom kráľovstve sme zistili dva prípady podhodnotenia dovozov v rámci CR 42, ktoré už HMRC označil, čo bolo výsledkom SCO úradu OLAF. Podľa odhadu HMRC dosah na výber DPH v Spojenom kráľovstve bude vo výške 0,5 mld. GBP a 10,6 mld. GBP v ďalších členských štátoch. Odhadovaný dosah na výber cla v Spojenom kráľovstve je vo výške 81 mld. GBP. Tieto dosahy odhadol HMRC pre všetky dovezené položky dvoma obchodníkmi, ktorí boli označení vo vzorke počas trojročného obdobia.

40 Projektová skupina Fiscalisu rieši problémy spolupráce medzi colnými a daňovými úradmi a Komisia súhlasila, že prehodnotí otázky krížových kontrol medzi colnými vyhláseniami a súhrnnými výkazmi s ohľadom na odporúčania projektovej skupiny Fiscalisu.

41 24 v Nemecku, 30 v Lotyšsku a 20 v Spojenom kráľovstve.

42 13 v Nemecku, 23 v Taliansku, 29 v Lotyšsku a 20 v Spojenom kráľovstve.

43 *L'action de La Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics. Communication au Président de l'Assemblée nationale pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Janvier 2015.*

44 Stanovené v Dohovore vypracovanom na základe článku K.3 Zmluvy o Európskej únii o vzájomnej pomoci a spolupráci medzi colnými správami.

84

Komisia prijala a realizovala 5 zo 7 odporúčaní našej správy z roku 2011. Rada však nezohľadnila odporúčanie zabezpečiť, aby dovozca spoločne a nerozdielne zodpovedal za únik DPH v členskom štáte určenia (pozri bod 72).

85

Legislatívne zlepšenia, ktoré Komisia uskutočnila, pokiaľ ide o CR 42, a nadviazanie na odporúčania, ktoré sme predložili v osobitnej správe č. 13/2011, sú pozitívne, ale boj proti podvodom sťažuje slabé uplatňovanie a prípady nesúladu, ktoré sa odhalili v členských štátoch počas auditu.

Prenesenie daňovej povinnosti: užitočný nástroj na boj proti podvodom typu MTIC, ktorý sa uplatňuje nejednotne

86

Princíp prenesenia daňovej povinnosti umožňuje prenesenie záväzku zaplatiť DPH z dodávateľa na spotrebiteľa. To znamená, že spotrebiteľ, ak je označený za zdaniteľnú osobu, je zodpovedný za platbu DPH daňovému úradu namiesto dodávateľa. V tomto prípade chýbajúci obchodný subjekt nemôže neuhradiť platbu do pokladnice, keďže nevyberá DPH od svojho spotrebiteľa.

87

Pravidlo prenesenia daňovej povinnosti je dočasným opatrením, ktoré sa môže uplatňovať do decembra 2018⁴⁵. Uplatňuje sa len v špecifických podmienkach istými sektormi, ktoré sú náchylné na kolotočový podvod, a nemá všeobecné uplatnenie. **Rámček 3** predstavuje niektoré príklady sektorov, v ktorých môžu členské štáty uplatniť prenesenie daňovej povinnosti.

88

Zastávame názor, že prenesenia daňovej povinnosti je užitočným nástrojom na boj proti podvodom, ak ju pravidelne uplatňujú všetky členské štáty v rizikových sektoroch. Inak sa podvodníci presunú do členského štátu, v ktorom nie je uplatnené prenesenie daňovej povinnosti, a tak obmedzia možnosť bojovať proti podvodom v oblasti DPH na úrovni EÚ. (Pozri osobitnú správu EDA č. 6/2015 o integrite a uplatňovaní systému EÚ obchodovania s emisími kvótami.)

89

V tomto štádiu sa Komisia nedomnieva, že by všeobecné prenesenie daňovej povinnosti, t. j. rozšírenie prenesenia daňovej povinnosti do všetkých odvetviach hospodárstva, účinne prispelo k boju proti podvodom, pretože podvody len presunie do sféry maloobchodu, kde je riziko podvodov v oblasti DPH ešte vyššie. Výsledok nášho prieskumu to potvrdzuje, keďže len jeden z respondentov prieskumu navrhol všeobecné uplatňovanie prenesenia daňovej povinnosti.

45 Smernica Rady 2013/43/EÚ z 22. júla 2013, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2006/112/ES o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty, pokiaľ ide o voliteľné a dočasné uplatňovanie mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti v súvislosti s dodaním určitého tovaru a poskytovaním určitých služieb, ktoré sú náchylné na podvod (Ú. v. EÚ L 201, 26.7.2013, s. 4).

Príklady sektorov, v ktorých možno uplatniť prenesenie daňovej povinnosti

- Stavebnícke práce vrátane opravárenských, čistiacich, údržbárskych, prestavbových a demolačných služieb.
- Prenos kvót na emisiu skleníkových plynov.
- Dodávky zariadení s integrovaným obvodom, ako sú mikroprocesory a centrálné spracovateľské jednotky, v stave pred zabudovaním do výrobkov na konečné použitie.
- Dodávky plynu a elektriny zdaniteľnému obchodníkovi.
- Poskytovanie certifikátov týkajúcich sa plynu a elektriny.
- Poskytovanie telekomunikačných služieb.
- Dodávky herných konzol, tabletov, počítačov a laptopov.
- Dodávky obilnín a priemyselných plodín vrátane olejnatých semien a cukrovej repy.
- Dodávky surových kovov a kovových polotovarov vrátane vzácných kovov.
- Dodávky mobilných telefónov.
- Niektoré druhy dreva (guľatiny, dosky, nosníky).

Právne predpisy o elektronických obchodoch sú založené na medzinárodných najlepších postupoch, ale je zložité ich presadiť

90

Dodávky služieb a nehmotného majetku na diaľku predstavujú výzvu pre systém DPH, keďže ich výsledkom je často nulová alebo neprimerane nízka suma vybraná na DPH. EÚ uplatňuje princíp miesta určenia na cezhraničné dodávky elektronicky dodávaných služieb a nehmotného majetku konečnému zákazníkovi, princíp vzťahu medzi podnikom a koncovým odberateľom (B2C), v súlade s medzinárodnými najlepšími postupmi, ktoré určila OECD.

91

Princíp miesta určenia znamená, že miesto spotreby cezhraničných dodávok služieb a nehmotného majetku, ktoré možno doručiť zo vzdialených miest príjemcovi, ktorý nemá sídlo na území členského štátu, by malo spadať do právomoci krajiny, v ktorej má príjemca obvyklé miesto pobytu⁴⁶.

46 OECD: Zdaňovanie spotreby cezhraničných služieb a nehmotného majetku v kontexte elektronického obchodu, 2011.

92

Presadzovanie pravidiel pre elektronický obchod je zložité a výber DPH je otázný, pretože členské štáty majú nedostatok informácií o službách B2C a nehmotnom majetku dodanom z tretej krajiny prostredníctvom internetu. Podľa nemeckého dvora audítorov⁴⁷ vybraná DPH v dôsledku dodávok elektronických služieb B2C z tretej krajiny dosiahla v Nemecku výšku iba 23,7 mil. EUR za rok 2011 a klesla na 22,8 mil. EUR v roku 2012, zatiaľ čo elektronický obchod je vo fáze rýchleho rozširovania. Preto NKI Nemecka dospela k záveru, že existuje veľa nezaregistrovaných obchodníkov.

Nedostatočná spolupráca a prekrývajúce sa právomoci administratívnych a súdnych orgánov a orgánov presadzovania práva v boji proti podvodom v oblasti DPH

93

Podvody v oblasti DPH sú často spojené s organizovanou trestnou činnosťou. Prostriedky získané z podvodov MTIC sa zvyčajne znovu investujú do ďalšej trestnej činnosti. To si vyžaduje prijatie spoločného a multidisciplinárneho prístupu na boj proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva. Podľa zástupcov Europolu sa odhaduje⁴⁸, že 40 – 60 mld. EUR ročnej straty príjmov z DPH zapríčinia organizované zločinecké skupiny a že 2 % týchto skupín sú zodpovedné za 80 % podvodov v rámci Spoločenstva založených na chýbajúcom obchodnom subjekte (MTIC).

94

Európska rada poukázala na nedostatočnú spoluprácu medzi administratívnymi, súdnymi orgánmi a orgánmi presadzovania práva⁴⁹. Predstavuje to výzvu v účinnom boji proti daňovým podvodom.

Nedostatočná výmena údajov medzi colnými a daňovými úradmi a políciou a orgánmi zodpovednými za stíhanie závažnej trestnej činnosti

95

Neexistuje integrovaná politika ani stratégia na úrovni EÚ pre vyšetovanie a stíhanie za podvody. Orgány presadzovania práva a súdne orgány veľa rás pracujú nezávisle a často nezahŕňajú všetky postihnuté členské štáty⁵⁰.

47 *Bundesrechnungshof, 2013 Bemerkungen – Weitere Prüfungsergebnisse Nr. 11 „Ausländische Internetanbieter zutreffend besteuern“.*

48 Príhovor pána Van Heuckeloma na konferencii o podvode v oblasti DPH, ktorú zorganizovala poslankyňa Európskeho parlamentu Ingeborg Gräßle a poslanec Európskeho parlamentu Benedek Javor 4. februára 2015 v Európskom parlamente v Bruseli (<http://antikorruptio.hu/en/vat-fraud-in-the-eu-member-states/>).

49 Dokumenty Európskej rady 12623/5/13 zo 16. septembra 2013; 16071/1/14 z 20. marca 2015 a 9368/15 z 1. júna 2015.

50 Strategické stretnutia Eurojustu o podvodoch v oblasti DPH v marci 2011, srr. Dokument Rady 11570/11 zo 17. júna 2011.

96

Európska rada zriadila pracovnú skupinu pre colnú spoluprácu (CCWP). Táto skupina odborníkov pracuje v oblasti operačnej spolupráce medzi vnútroštátnymi colnými správami s cieľom zlepšiť ich spôsobilosť v oblasti presadzovania práva, a najmä identifikovať potrebu nových modelov spolupráce medzi colnými úradmi a ďalšími agentúrami/spoločnými colnými operáciami⁵¹.

97

Táto pracovná skupina Výboru regiónov dospela k záveru, že spolupráca medzi colnicami a políciou a medzi colnými a daňovými úradmi je celkom dobrá, neustále však existujú prekážky v spolupráci. Najväčšími prekážkami sú obmedzenia v zdieľaní informácií, nedostatok štruktúrovaného systému a prepojených databáz, informácie sa neposkytujú včas alebo majú zlú kvalitu, a nedostatok dobrej spätnej väzby. Správa tiež poukázala na opakujúce sa riziko prekrývania a duplikácií.

98

Nie všetky členské štáty sa zúčastňujú na všetkých pracovných oblastiach Eurofiscu (pozri bod 51). Pracovná oblasť 3 sa zameriava na podvody MTIC, ktoré sa viažu na dovoz v rámci CR 42. Zapojených je 22 členských štátov, ale častejšie ich zastupujú daňové úrady než colné orgány⁵². Z 5 kontrolovaných členských štátov sa len colné orgány Maďarska a Talianska zúčastňujú v pracovnej oblasti 3.

99

Našou kontrolou sa tiež odhalilo, že colné orgány Nemecka a Spojeného kráľovstva nezasielajú daňovým úradom údaje o dovoze v rámci CR 42 a že obchodníci nepodávajú v osobitných súhrnných výkazoch o DPH správy o dodávkach vnútri Spoločenstva nasledujúce po dovoze v rámci tohto CR 42 v Nemecku, Taliansku a Spojenom kráľovstve (pozri bod 78).

100

Nedostatočná výmena údajov medzi colnými a daňovými úradmi, políciou a orgánmi zodpovednými za stíhanie závažnej trestnej činnosti znižuje účinnosť boja proti podvodom. Belgicko úspešne znížilo straty, ktoré vznikli na základe podvodov, o 85 % za obdobie len 2 rokov od prijatia „spoločného“ prístupu k lepšej spolupráci úradov, čo umožnilo zamerať sa skôr na narušenia činnosti organizátorov než na odhalenie chýbajúceho obchodného subjektu⁵³.

- 51 Dokument Rady 12978/14 z 22. septembra 2014.
- 52 Správa CCWP odporúča colným orgánom aktívnejšie sa zapájať v POE 3 Eurofiscu. Pozri dokument Rady č. 16071/1/14 z 20. marca 2015.
- 53 Od 1,1 mld. EUR v roku 2001 do 159 mil. EUR za rok 2003. Zdroj: Ondersteuningscel (BTW fraude) – Cellule de soutien (Fraude TVA). Pozri: *Rapport annuel des Finances 2003*. Pozri tiež: *Fraude intracomunitaire à la TVA. Audit de suivi réalisé en collaboration avec les cours des comptes des Pays-Bas et d'Allemagne. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants Bruxelles, septembre 2012*. V Bruseli v septembri 2012.

Europol a úrad OLAF nemajú prístup k údajom VIES a Eurofiscu

101

Europol ani úrad OLAF nemajú prístup k údajom Eurofiscu. Členské štáty, ktoré odmietli prístup, sa odvolávajú na články 35 a 55 nariadenia č. 904/2010 a pravidlá o bezpečnosti národných daní. Pracovné oblasti Eurofiscu 1 – 3 zahŕňajú výmenu údajov. Nie je to prípad pracovnej oblasti 4, ktorá je monitorovacím strediskom podvodov v miestach, kde sa podvody sledujú. Hoci neexistuje výmena údajov, Europol a úrad OLAF nemajú prístup k týmto informáciám. Nemajú tiež prístup k VIES.

102

Hoci to je v súlade s nariadením, znižuje to možnosti Europolu a úradu OLAF bojovať proti podvodom v oblasti DPH prostredníctvom identifikácie a narušením činnosti organizovaných zločineckých skupín, ktoré stoja za kolotočovými podvodmi, a dokonca ich možnosť zhodnotiť skutočný vplyv na podvody v oblasti DPH vnútri Spoločenstva.

103

Prekrývajúce sa kompetencie a nedostatok účinnej spolupráce a výmeny informácií medzi administratívnymi, súdnymi orgánmi a orgánmi presadzovania práva na vnútroštátnej úrovni, ako aj na medzinárodnej úrovni obmedzujú boj proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva. V roku 2013 sa situácia medzi Europolom, Eurojustom a úradom OLAF opisovala ako „prepletená sieť“, ktorá prispela k nedostatočne koordinovanej odpovedi na podvody⁵⁴.

EMPACT: dobrá iniciatíva, ale jej udržateľnosť je ohrozená

104

EÚ zaviedla viacročný cyklus politik v roku 2010 na boj proti závažnej medzinárodnej a organizovanej trestnej činnosti⁵⁵, zameraných na:

- a) účinnú spoluprácu medzi agentúrami na presadzovanie zákona členských štátov, inštitúciami EÚ, agentúrami EÚ a inými;
- b) koherentný a dôkladný operatívny postup zameraný na najnaliehavejšie hrozby trestnej činnosti, ktorým EÚ čelí.

105

Na základe zhodnotenia hrozieb, ktoré pripravil Europol⁵⁶, zástupcovia členských štátov určili 9 prioritných oblastí vrátane podvodov v oblasti spotrebných daní a MTIC. Komisia vytvorila viacročný strategický plán pre každú prioritnú oblasť na obdobie rokov 2014 až 2017. Cieľom plánu je narušiť kapacitu organizovanej trestnej činnosti (OTČ) a odborníkov na podvody v oblasti spotrebnej dane a MTIC.

106

V pláne na roky 2014 až 2017 sa uvádza desať možných nedostatkov. Okrem zdôraznenia vysokej odbornosti a flexibility OTČ sa v pláne poukázalo na chýbajúcu systematickú spoluprácu medzi orgánmi presadzovania práva a daňovými úradmi na vnútroštátnej úrovni a úrovni EÚ. Uvádza sa tiež právne prekážky, ktoré znemožňujú výmenu informácií medzi Europolom a členskými štátmi, ktoré sa zúčastňujú na Eurofiscu.

54 Snemovňa lordov, Výbor pre Európsku úniu, 12. správa za obdobie 2012 – 2013: Boj proti podvodom týkajúcim sa finančných prostriedkov EÚ.

55 Návrh záverov Rady o vytvorení a vykonávaní cyklu politik EÚ na boj proti organizovanej a závažnej medzinárodnej trestnej činnosti, 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94.

56 Hodnotenie hrozieb závažnej a organizovanej trestnej činnosti (SOCTA) z roku 2013.

107

Plán zahŕňal šesť strategických cieľov. Jedným z týchto cieľov bolo zdieľanie dostupných spravodajských informácií na úrovni EÚ o najhrozivejších OTČ. Tieto aktivity sa prekrývajú s informáciami, ktoré sa zdieľajú o rizikových podnikoch v rámci POE 1 Eurofiscu. Okrem toho na stretnutí SVAS niektoré členské štáty nesúhlasili, aby orgány presadzovania práva používali v celom rozsahu príručku osvedčených postupov v boji proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva, ktorú vypracovala projektová skupina Fiscalisu č. 82, keďže sa väčšina kapitol vzťahuje na daňové úrady, a nie na orgány presadzovania práva.

108

S cieľom zmerať úspechy každého cieľa sa vytvorili operatívne akčné plány pod záštitou Európskej multidisciplinárnej platformy proti hrozbám trestnej činnosti (EMPACT). Členské štáty museli financovať aktivity OAP 2014 z ich vnútroštátnych rozpočtov. Správy o pokroku OPA 2014 ukázali, že 2 z 11 aktivít neboli ukončené a posunuli sa do roku 2014 na základe nedostatku financií. Nedostatok financovania vyvoláva riziko dosiahnutie cieľov platformy EMPACT a udržateľnosť OAP.

109

V roku 2015 Komisia vyčlenila 7 mil. EUR Europolu na financovanie operatívnych plánov v rokoch 2015 a 2016. Keďže tento balíček pokrýva len deväť prioritných oblastí, je otázne, či zabezpečí finančnú stabilitu EMPACT-u, pokiaľ ide o podvody MTIC.

Členské štáty sú proti návrhom zahrnúť DPH do rámca smernice o ochrane finančných záujmov a nariadenia Európskej prokuratúry

110

V marci 2011 vyzvali odborníci zo všetkých členských štátov na rokovaní zorganizovanom Eurojustom na efektívnejšiu spoluprácu medzi administratívnymi, súdnymi orgánmi a orgánmi presadzovania práva na vnútroštátnej a medzinárodnej úrovni⁵⁷. Odporučili vytvorenie pravidiel, ktoré dajú výlučnú právomoc pre podvody v oblasti DPH vnútri Spoločenstva alebo zveria vyšetrovanie a stíhanie za trestné činy tohto druhu Európskej prokuratúre.

111

Väčšina členských štátov však vystúpila proti návrhu Komisie zahrnúť DPH do rámca nariadenia o boji proti podvodom (OFZÚ: smernica o ochrane finančných záujmov)⁵⁸ alebo nariadenia, ktorým sa zriaďuje Európska prokuratúra. Vyňatie DPH z rámca týchto návrhov by bolo veľkým krokom späť, keďže, ako nedávno pripomenul Európsky súdny dvor (vec C-105/14 z 8. septembra 2015, Taricco), podvody v oblasti DPH sú pokryté súčasným právnym rámcom, konkrétne Dohovorom o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev⁵⁹. Okrem toho sa v sekundárnych právnych predpisoch EÚ neudeľujú vyšetrovacie právomoci úradu OLAF v oblasti DPH.

- 57 Strategické stretnutia Eurojustu o podvodoch v oblasti DPH v marci 2011, srr. dokument Rady EÚ 11570/11 zo 17. júna 2011.
- 58 COM(2012) 363 final z 11. júla 2012: Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o boji proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy Únie prostredníctvom trestného práva.
- 59 Dohovor z 26. júla 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev a jeho dva protokoly (Akt Rady z 19. júna 1997 a Akt Rady z 27. septembra 1996).

112

Tento audit sa venoval otázke, či EÚ účinne bojuje proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva. Väčšina členských štátov, ktoré najviac profitujú z príjmov z DPH, vyjadrili spokojnosť s tým, ako súčasný systém funguje, a ocenili výhody vzájomnej spolupráce. Členské štáty však označili oblasti systému, ktoré si vyžadujú ďalšie zlepšenie. Okrem toho sa počas auditu zistili nedostatky, ktoré poukazovali na nedostatočnú účinnosť systému. Je potrebné riešiť tieto nedostatky. Komisia v minulosti navrhla niekoľko právnych opatrení, na základe ktorých mohli členské štáty zlepšiť rámec výmeny informácií medzi ich daňovými úradmi s cieľom bojovať proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva⁶⁰, ale členské štáty ich zatiaľ všetky neprijali. Existuje preto potreba vytvoriť nové právne predpisy a ďalšie iniciatívy, ako sa navrhuje v nasledujúcich odporúčaniach.

Meranie účinnosti systému

113

Nedostatok porovnateľných údajov a nedostatok primeraných relevantných ukazovateľov na meranie výkonu členských štátov má nepriaznivý účinok na účinnosť systému EÚ bojovať proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva (pozri body 19 až 25).

Odporúčanie 1

Komisia by mala iniciovať koordinované úsilie členských štátov s cieľom zriadiť spoločný systém odhadovania množstva podvodov v oblasti DPH vnútri Spoločenstva, ktorý by umožnil členským štátom hodnotiť ich výkonnosť z hľadiska znižovania počtu prípadov podvodov v oblasti DPH, zlepšiť odhaľovanie podvodov a vymáhanie daní po zistení podvodu. Tento systém by sa mal zakladať na už existujúcich postupoch členských štátov.

Colná krížová kontrola údajov DPH je dôležitá

114

Audit ukázal, že krížové kontroly medzi dovozom v rámci CR 42 a súhrnnými výkazmi DPH nie sú možné, pretože colné orgány nezasielajú tieto údaje daňovým úradom a obchodníci nie sú povinní podávať individuálne správy o dodávkach vnútri Spoločenstva na základe dovozov vykázaných v súhrnných výkazoch DPH. Okrem toho nie všetky členské štáty si vymieňajú údaje o rizikových dovozoch v rámci CR 42 prostredníctvom pracovnej oblasti 3 Eurofiscu (pozri body 76 až 85).

Odporúčanie 2

Colné orgány členských štátov by mali zasielať údaje o dovozoch v rámci colného režimu 42 daňovým úradom a prijať ďalšie opatrenia nášho kontrolného modelu týkajúceho sa colného režimu 42 (pozri **prílohu III**).

60 Napríklad návrh Komisie z 20. júla 2014 k nariadeniu Európskeho parlamentu a Rady o vzájomnej administratívnej pomoci pri ochrane finančných záujmov Spoločenstva proti podvodom a iným protiprávnym konaniam [návrh COM(2004) 509 zmenený návrhom COM(2006) 473 final].

Závery a odporúčania

Odporúčanie 3

Komisia by mala navrhnúť zmeny právnych predpisov, ktoré umožnia účinné krížové kontroly colných údajov a údajov o DPH.

Zlepšenie systému včasného varovania Eurofiscu s cieľom lepšie zacieliť rizikových obchodníkov

115

Členské štáty považujú Eurofisc za efektívny systém včasného varovania, ale sťažovali sa, že výmena informácií nie je užívateľsky jednoduchá, výmena údajov je pomalá a nie je vždy správne zacielená. Audit vo vybraných členských štátoch tiež ukázal, že spracovanie údajov a prístup k informáciám sú zdĺhavé a ťažkopádne procesy, členské štáty sa spoliehajú na excelové tabuľku zaslané styčným úradníkom členských štátov, čo zahŕňa riziko zaslania neúplných alebo nesprávnych informácií. Krajiny pôvodu dostávajú spätnú väzbu so značným oneskorením (pozri body 48 až 55).

Odporúčanie 4

Komisia by mala odporučiť členským štátom, aby:

- zaviedli spoločnú analýzu rizika vrátane analýzy sociálnych sietí s cieľom zabezpečiť, aby informácie vymenené prostredníctvom Eurofiscu boli dobre zacielené na podvody;
- zvýšili rýchlosť a frekvenciu výmen týchto informácií;

- používali spoľahlivé a užívateľsky jednoduché IT prostredia pre výmenu informácií;
- zriadili relevantné ukazovatele a ciele na meranie výkonov rôznych pracovných oblastí;
- zúčastňovali sa vo všetkých pracovných oblastiach Eurofiscu.

Zlepšenie súčasného právneho rámca

116

Návrh Komisie na spoločnú a nerozdielnu zodpovednosť v prípadoch cezhraničného obchodu Rada neprijala. To znižuje odrádzajúci účinok voči obchodovaniu s obchodníkmi zapojenými do podvodu. Vykonávanie smernice o DPH, pokiaľ ide o obdobie na podávanie súhrnných výkazov, nie je jednotné v členských štátoch, a to zvyšuje administratívnu záťaž obchodníkov, ktorí obchodujú vo viac ako jednom členskom štáte (pozri body 73 až 75).

Odporúčanie 5

Rada by mala schváliť návrh Komisie na spoločnú a nerozdielnu zodpovednosť.

Odporúčanie 6

Komisia by mala navrhnúť zmeny smernice o DPH s cieľom dosiahnuť ďalšiu harmonizáciu požiadaviek na podávanie správ o DPH členskými štátmi pre dodávky tovarov a služieb vnútri Spoločenstva.

117

Dôkazy ukázali, že po zavedení prenosu daňovej povinnosti v jednom alebo vo viacerých členských štátoch sa podvodníci presunuli do členského štátu, v ktorom sa prenos daňovej povinnosti neuplatňoval (pozri body 86 až 89).

Odporúčanie 7

Komisia by mala podporovať členské štáty, aby lepšie koordinovali svoje politiky v oblasti prenesenia daňovej povinnosti, ako sa to už robí napríklad v systéme obchodovania s emisiami.

Zlepšenie mechanizmov administratívnej spolupráce

118

Komisia navrhla niekoľko legislatívnych opatrení, ktoré umožňujú členským štátom zriadiť primeraný rámec na výmenu informácií medzi ich daňovými úradmi na boj proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva, ale ich použitie je v členských štátoch naďalej nízke a niektoré opatrenia je nutné posilniť alebo konzistentnejšie uplatňovať (pozri body 26 až 47 a 56 až 70).

Odporúčanie 8

Komisia by mala v kontexte hodnotenia opatrení administratívnej spolupráce vykonávať monitorovacie návštevy členských štátov, ktoré boli vybrané na základe rizika. Tieto monitorovacie návštevy by sa mali zamerať na zlepšenie včasnosti odpovedí členských štátov na žiadosti o informácie, spoľahlivosť VIES, rýchlosť mnohostranných kontrol a následné kontroly zistení z predchádzajúcich správ o administratívnej spolupráci.

Odporúčanie 9

Členské štáty, ktoré tak ešte neurobili, by mali zaviesť dvojúrovňové IČ DPH (IČ DPH pridelené obchodníkom, ktorí sa chcú podieľať na obchode vnútri Spoločenstva, ktoré je odlišné od domácich IČ DPH) a vykonávať kontroly ustanovené v článku 22 nariadenia č. 904/2010 v období, keď poskytujú obchodníkovi bezplatné poradenstvo.

Odporúčanie 10

Členské štáty by mali zasielať formálne výzvy obchodníkom, ktorí sú súčasťou podvodnej siete, s cieľom ľahšie uplatniť judikatúru Súdneho dvora EÚ vo veciach Kittel/Mecsek a odmietnuť právo na odpočet dane na vstupe alebo právo uplatniť si nulovú sadzbu, pretože obchodník vedel alebo mal vedieť, že jeho operácie boli súčasťou podvodnej straty dane.

119

Členské štáty potrebujú informácie z nečlenských krajín EÚ na podporu výberu DPH z elektronického obchodu služieb B2C a nehmotného majetku dodaného prostredníctvom internetu (pozri body 90 až 92).

Odporúčanie 11

S cieľom posilniť spoluprácu s nečlenskými krajinami EÚ a podporiť výber DPH z dodávok prostredníctvom elektronického obchodu služieb B2C a nehmotného majetku by členské štáty mali:

- a) poveriť Komisiu rokovami o opatreniach vzájomnej pomoci s krajinami, v ktorých je zriadená väčšina poskytovateľov digitálnych služieb, ktorí podpísali tieto opatrenia;
- b) členské štáty, ktoré sú členmi OECD, by mali podpísať a uplatniť Dohovor OECD o vzájomnej administratívnej pomoci v daňových záležitostiach s cieľom zabezpečiť výmenu informácií o poskytovateľoch digitálnych služieb s tretími krajinami.

Zlepšenie spolupráce medzi administratívnymi, súdnymi orgánmi a orgánmi presadzovania práva**120**

Podvody v oblasti DPH vnútri Spoločenstva sú často spojené so štruktúrami organizovanej trestnej činnosti. To si vyžaduje prijatie lepšieho spoločného a multidisciplinárneho prístupu k boju proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva. Právomoci v boji proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva sa prekrývajú v prípade niektorých úradov a orgánov, ktoré spolu v plnej miere nespupracujú a nevymieňajú si navzájom informácie z dôvodu právnych obmedzení (pozri body 93 až 102).

Odporúčanie 12

Komisia a členské štáty by mali odstrániť právne prekážky, ktoré zabraňujú výmene informácií medzi administratívnymi, súdnymi orgánmi a orgánmi presadzovania práva na vnútroštátnej úrovni a úrovni EÚ. Najmä úrad OLAF a Europol by mali mať prístup k údajom VIES a Eurofiscu a informácie, ktoré poskytujú, by mali mať prínos pre členské štáty.

121

Jedným z existujúcich prvkov multidisciplinárneho prístupu na úrovni EÚ sú operatívne akčné plány (OAP), ktoré zriadili členské štáty a ratifikovala Rada v rámci iniciatívy EMPACT na obdobie rokov 2014 – 2017. Životaschopnosť a udržateľnosť OAP je však otázna pre nedostatok financovania zo strany EÚ (pozri body 104 až 109).

Odporúčanie 13

Komisia by mala zabezpečiť udržateľnosť OAP v rámci iniciatívy EMPACT poskytovaním dostatočných finančných zdrojov.

122

Podvody v oblasti DPH by mohli zostať nepotrešané z dôvodu negatívnych konfliktov jurisdikcie, ak smernica o ochrane finančných záujmov EÚ a nariadenie o Európskej prokuratúre nezahrnú DPH do svojich rozsahov (pozri body 110 a 111). Podvody v oblasti DPH môžu tiež zostať nepotrešané pre príliš krátko obdobia obmedzení, ako to zdôraznil Európsky súdny dvor vo svojom rozsudku z 8. septembra 2015 (vec C-105/14, Taricco). Podľa rozsudkov Súdneho dvora podvody v oblasti DPH ovplyvňujú finančné záujmy Únie.

Túto správu prijala komora IV, ktorej predsedá Milan Martin CVIKL, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí 15. decembra 2015.

Za Dvor audítorov



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
predseda

Odporúčanie 14

Európsky parlament a Rada by mali:

- a) zahrnúť DPH do rozsahu navrhovanej smernice o boji proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy Únie prostredníctvom trestného práva (smernica PIF) a do nariadenia o zriadení Európskej prokuratúry;
- b) udeliť úradu OLAF jasné kompetencie a nástroje pre vyšetovanie podvodov v oblasti DPH vnútri Spoločenstva.

Audítorský prístup na úrovni Komisie

Na úrovni Komisie sme vykonali audit v týchto dvoch fázach: prípravná fáza a audítorská práca v teréne.

- 1** Počas prípravnej fázy sme navštívili GR pre dane a colnú úniu a OLAF s cieľom zhromaždiť informácie. Prediskutovali sme metodiku auditu (audítorské otázky, kritériá a štandardy) vrátane metodiky auditu v členských štátoch a prijali sme spätnú väzbu a návrhy Komisie. GR pre dane a colnú úniu umožnilo audítorom prístup k hlavnej databáze dovozov, databáze websurveillance 2. Prediskutovali sme hlavné úlohy a výzvy každého GR v boji proti podvodom v oblasti DPH a zhromaždili sme relevantné dokumenty.

Preskúmali sme relevantné informácie o výkonnosti, napríklad vyhlásenie GR TAXUD o činnosti, ktoré tvorí prílohu k predbežnému návrhu rozpočtu na rok 2013, a výročnú správu o činnosti GR pre dane a colnú úniu za rok 2013 spolu so stavom realizácie stratégie boja proti podvodom EÚ a správy Komisie za rok 2014 o administratívnej spolupráci v oblasti DPH a účinnosti výberu DPH.

S cieľom zhromaždiť informácie sme navštívili predsedníctvo Eurofiscu a Eurojustu, kde sme predstavili audit, prediskutovali ich príslušné úlohy, zodpovednosti a výzvy v boji proti podvodom v oblasti DPH a zhromaždili sme relevantné dokumenty a informácie.

S cieľom zhromaždiť informácie sme navštívili OECD a prediskutovali sme relevantné otázky pre audit, napríklad pomer príjmov k HDP, vzájomnú pomoc a výmeny informácií o daniach, podvody spojené s chýbajúcim obchodným subjektom, MSK, spoločné audity a zdanenie digitálne poskytovaných služieb a nehmotného majetku (elektronické obchody). Preskúmali sme najnovšie správy OECD a usmernenia, ktoré sú relevantné v rámci DPH.

Preskúmali a prediskutovali sme s predstaviteľmi pracovnej skupiny pre DPH najvyšších kontrolných inštitúcií EÚ ich posledné a prebiehajúce aktivity týkajúce sa DPH.

2 Počas audítorskej práce v teréne sme Komisii predstavili výsledky nášho prieskumu v členských štátoch. Predstavili sme všeobecný dotazník, ktorý sme zaslali Komisii. Všeobecný dotazník bol zameraný na súčasný vývoj a zbieral dôkazy o činnostiach Komisie v oblasti administratívnej spolupráce, skontroloval osobitnú správu o colnom režime 42, prenesenie daňovej povinnosti, elektronický obchod a účinnosť výberu DPH vrátane spolupráce medzi administratívnymi, súdnymi orgánmi a orgánmi presadzovania práva členských štátov a európskych orgánov. Tento všeobecný dotazník vyplnilo GR pre rozpočet, GR pre migráciu a vnútorné záležitosti, GR pre spravodlivosť a spotrebiteľov, OLAF a GR pre dane a colnú úniu.

S cieľom posúdiť účinnosť spolupráce medzi administratívnymi, súdnymi orgánmi a orgánmi presadzovania práva sme sa zamerali na Radu a preskúmali sme jej hlavné dokumenty týkajúce sa iniciatívy EMPACT, OAP a colného režimu 42.

Druhý dotazník sme zaslali GR pre dane a colnú úniu s cieľom overiť, či Komisia dôkladne skontrolovala transpozíciu rozličných zmien a doplnení smernice o DPH týkajúcich sa podvodov v oblasti DPH do vnútroštátneho práva členských štátov.

S GR pre dane a colnú úniu sme prediskutovali metodológiu, ktorú použil dodávateľ Komisie v dostupných štúdiách odhadu výpadku DPH. Dotazník sme zaslali tiež GR pre dane a colnú úniu s cieľom posúdiť túto metodológiu a predložiť relevantné otázky o tejto oblasti daňovým úradom v Taliansku, Lotyšsku a Spojenom kráľovstve.

Na úrade OLAF sme zhromaždili audítorské dôkazy, ktoré sa týkali relevantných SCO a kontroly colného režimu 42 a podhodnotenia.

V kontrolovaných členských štátoch sme uskutočnili rozhovory so styčnými úradníkmi Fiscalisu. Preskúmali sme tiež hodnotiacu správu Fiscalisu 2013 v polovici trvania programu a záverečnú hodnotiacu správu spolu s výstupmi projektových skupín Fiscalisu, ktoré boli relevantné v boji proti podvodom v oblasti DPH, a v kontrolovaných členských štátoch sme vykonali testy na vzorke administratívnych nástrojov financovaných Fiscalisom (pozri **prílohu II**).

Audítorský prístup na úrovni colných a daňových úradov v členských štátoch

Vykonalí sme tiež audit v členských štátoch v týchto dvoch fázach: prípravná fáza a audítorská práca v teréne.

- 1** Počas prípravnej fázy sme zaslali dotazník styčným úradníkom všetkých 28 členských štátov, ktorí sú zodpovední za administratívnu spoluprácu. Vďaka tomuto prieskumu sme zistili názor členských štátov na účinnosť administratívnej spolupráce v oblasti boja proti podvodom v oblasti DPH, ktoré súvisia s transakciami vnútri Spoločenstva.

Tiež sme preskúmali dostupnosť výročných správ o činnosti Eurofiscu, štatistík administratívnej spolupráce, náznakov podvodov Eurofiscu, kontrolných správ O_MCT a dovozov v rámci colného režimu 42.

- 2** Počas audítorskej práce v teréne sme navštívili daňové a colné orgány v Nemecku, Maďarsku, Taliansku, Lotyšsku a Spojenom kráľovstve, uskutočnili sme rozhovory so styčnými úradníkmi a ďalšími orgánmi zodpovednými za VIES, Eurofisc, Fiscalis, MSK a použili sme pritom dotazník s cieľom získať informácie o týchto oblastiach.

V každom členskom štáte sme vybrali vzorku registrácií VIES, nástrojov administratívnej spolupráce a transakcií vnútri Spoločenstva. Vybrali sme spolu 110 položiek v každom členskom štáte na základe nasledujúceho prístupu:

- a) s cieľom overiť, či VIES spĺňa podmienky úplnosti, správnosti a včasnosti, ako to stanovujú články 22 a 23 nariadenia Rady č. 904/2012, sme vybrali dve vzorky:
 - i) náhodnú vzorku zaslaných (10) a prijatých (10) správ O_MCTL členskými štátmi v prvej polovici roka 2014;
 - ii) náhodnú vzorku 10 spisov novoregistrovaných obchodníkov vo VIES v roku 2013;
- b) s cieľom overiť účinnosť výmeny informácií na žiadosť a ich súlad s článkami 7 až 12 sme vybrali náhodnú vzorku zaslaných (10) a prijatých (10) žiadostí SVAS v roku 2013;
- c) s cieľom zistiť, ako účinne členské štáty navzájom spolupracujú, a ich súlad s článkami 29 a 30 sme vybrali vzorku založenú na riziku piatich MSK, v ktorých daňové úrady kontrolovaných členských štátov, ktoré prevzali iniciatívu, a piatich MSK, v ktorých sa daňové úrady kontrolovaných členských štátov zúčastnili na žiadosti iných členských štátov. Vzorku sme vybrali za rok 2013, a ak vzorka bola menšia ako požadované minimum, za predchádzajúce roky;
- d) s cieľom skontrolovať účinnosť POE 1 Eurofiscu sme vybrali na základe rizika vzorku 10 náznakov podvodu, ktoré zaslali a prijali kontrolované členské štáty v roku 2013;
- e) v rámci následnej kontroly zistení z nášho predchádzajúceho auditu o colnom režime 42 a s cieľom overiť, ako colné a daňové úrady spolupracujú navzájom a s orgánmi členských štátov, napríklad použitím POE 3, a preveriť úplnosť údajov VIES sme vybrali vzorku 30 dovozov v rámci CR.

Na záver sme preskúmali dostupné audítorské správy o Eurofiscu, ktoré vypracovali najvyššie kontrolné inštitúcie Nemecka, Maďarska a Rakúska.

Kontrolný model Európskeho dvora audítorov týkajúci sa colného režimu 42

Dvor audítorov prijal tento model kontroly v osobitnej správe č. 13/2011.

- 1** Povinné uvedenie platného identifikačného čísla DPH dovozcu (alebo jeho daňového zástupcu) a zákazníka alebo v prípade prepravy samotného dovozcu v členskom štáte určenia do kolónky 44 jednotného colného dokladu. Overenie platnosti týchto identifikačných čísel DPH v systéme VIES pred prepustením tovaru do voľného obehu. Inak sa DPH odvádza pri dovoze.
- 2** Uvedenie odkazu na dôkaz o plánovanej preprave tovaru do členského štátu určenia, napr. číslo prepravného dokumentu, v kolónke 44 jednotného colného dokladu a kódu krajiny určenia v kolónke 17 písm. a). V inom prípade by malo byť colné vyhlásenie opravené.
- 3** Colné orgány pomocou vhodných metód riadenia rizika následne overia, že preprava do členského štátu určenia zaznamenaná v kolónke 17 písm. a) jednotného colného dokladu sa skutočne uskutočnila hneď po dovoze, že tovar dodaný do členského štátu určenia je ten istý ako dovezený tovar, že dovozca a dodávateľ tovaru je tá istá osoba a že colné ohodnotenie a suma podliehajúca DPH sú správne. Pri nesplnení týchto požiadaviek sa DPH vymôže so spätnou platnosťou. Keď je zdaniteľná suma podhodnotená, požiada daňový úrad podnikateľský subjekt, aby v súhrnnom výkaze opravil hodnotu príslušných dodávok alebo prepráv tovaru v rámci Spoločenstva.
- 4** Automatická výmena informácií o dovoze medzi colnými a daňovými orgánmi v členskom štáte dovozu.
- 5** Daňové úrady členských štátov dovozu čo najskôr oznámia možné rizikové dovozy do členských štátov určenia prostredníctvom pracovnej oblasti 3 Eurofiscu.
- 6** Daňové orgány porovnávajú informácie prijaté od colných orgánov so súhrnným výkazom DPH predloženým dovozcom (alebo jeho daňovým zástupcom) s cieľom ubezpečiť sa o úplnosti/správnosti súhrnného výkazu DPH. Ak je suma uvedená v súhrnnom výkaze nižšia než suma dovozu podliehajúca DPH, systém riadenia daňových rizík by mal rozhodnúť o tom, či sa vykoná ďalšie vyšetrovanie o tomto rozdieli s ohľadom na rizikové faktory vyplývajúce z daného prípadu.
- 7** Ak sa nepredloží súhrnný výkaz alebo ak informácie v ňom nie sú úplné/správne, daňové orgány v členskom štáte určenia sú informované prostredníctvom opatrení administratívnej spolupráce.
- 8** Daňové orgány v členskom štáte určenia porovnávajú informácie získané od iných členských štátov s údajmi v daňových priznaniach k DPH podaných zákazníkmi (obstarávateľmi) alebo v prípade prepravy samotným dovozcom.

Zhrnutie

IV písm. a)

Pozri odpoveď Komisie na bod V písm. b).

Komisia sa domnieva, že za podrobné opatrenia týkajúce sa kontrol na vykonávanie príslušných právnych predpisov Únie sú zodpovedné členské štáty (ďalej len „ČŠ“). Komisia vo všeobecnosti upriamila pozornosť členských štátov na význam účinných kontrol výberu DPH.

V písm. a)

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Komisia konštatuje, že v členských štátoch existuje iba veľmi málo dostupných informácií týkajúcich sa rozsahu podvodov v oblasti DPH vnútri Spoločenstva. Existuje veľmi málo krajín, ktoré robia odhad rozsahu podvodov vnútri Spoločenstva, a ani tieto krajiny nezverejňujú použitú metodiku a samotné odhady sú väčšinou dôvernité.

Komisia uskutočnila osobitné kroky s cieľom zlepšiť odhady:

- útvary Komisie (GR ESTAT a GR TAXUD) pracujú na memorande o porozumení (MOU) na lepšie vymedzenie oblastí budúcej spolupráce s cieľom preskúmať údaje a metódy odhadov daňových medzier a iných ukazovateľov daňových únikov a vyhýbania sa daňovým povinnostiam,
- na účely zhromažďovania poznatkov a výmenu informácií o metódach odhadov daňovej medzery bola zriadená projektová skupina pre daňovú medzeru v rámci programu Fiscalis 2020. Posudzuje aj aspekty odhadov daňových podvodov.

V písm. b)

Komisia toto odporúčanie neprijíma.

Komisia stanovila právne predpisy, ktoré zabezpečujú, aby informácie uvedené v článku 143 ods. 2 smernice 2006/112/ES boli k dispozícii v colnom vyhlásení¹. Komisia sa domnieva, že členské štáty majú dostatočné informácie a príslušné orgány členských štátov majú prístup k týmto údajom, aby mohli vykonávať účinné krížové kontroly colných údajov a údajov týkajúcich sa DPH.

Pre cezhraničnú výmenu informácií existujú jednoznačné právne rámce vytvorené pre príslušné daňové a colné orgány. Ďalšia vrstva výmeny informácií medzi colnými orgánmi a daňovými orgánmi v rámci colného režimu 42 sa uskutočňuje prostredníctvom siete Eurofisc.

Členské štáty sú zodpovedné za zabezpečenie vykonávania právnych predpisov Únie a výber splatných daní. Komisia preto nevidí dôvod na ďalšie právne predpisy.

V písm. c)

Komisia toto odporúčanie prijíma. Už sa zúčastňuje na stretnutiach v rámci pracovných oblastí siete Eurofisc a bude naďalej vyzývať členské štáty, aby zlepšili fungovanie siete a zvýšili jej účinnosť.

V písm. d)

Komisia toto odporúčanie neprijíma.

Pozri odpoveď na odporúčanie č. 7.

¹ Pozri vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) č. 756/2012 z 20. augusta 2012, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (EHS) č. 2454/93, ktorým sa vykonáva nariadenie Rady (EHS) č. 2913/92, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 223, 21.8.2012 s. 8).

V písm. e)

Komisia toto odporúčanie prijíma. Tieto otázky už rieši v rámci svojich hodnotiacich správ predložených na rôznych fórach, kde neustále podporuje a vyzýva členské štáty, aby zlepšili včasnosť odpovedí a spoľahlivosť údajov v systéme VIES. V ďalších správach Komisia plánuje nadviazať na svoje odporúčania a odporúčania, ktoré vyplynuli z projektových skupín v rámci programu Fiscalis.

V písm. f)

Komisia toto odporúčanie prijíma v rozsahu, v akom je adresované jej útvarom.

Pozri odpoveď Komisie na odporúčanie č. 12.

Poznámky

19

Z iniciatívy Komisie bola zriadená projektová skupina pre daňovú medzeru v rámci programu Fiscalis 2020 na účely zhromažďovania poznatkov a výmenu informácií o metódach odhadov daňovej medzery. Táto projektová skupina takisto posudzuje aspekty odhadovania daňových podvodov.

20

V členských štátoch existuje iba veľmi málo dostupných informácií týkajúcich sa rozsahu podvodov v oblasti DPH vnútri Spoločenstva. Tých niekoľko krajín, ktoré odhad rozsahu podvodov vnútri Spoločenstva robia, ho zvyčajne nezverejňuje a použitá metodika je väčšinou dôverná.

22

Metodika použitá v štúdiách je založená na prístupe zhora nadol, keďže Komisia nemá prístup k žiadaným údajom, ktoré by sa mohli použiť na tvorbu odhadov za pomoci prístupu zdola nahor. Nevýhodou prístupu zhora nadol je, že výsledky nemožno analyzovať podľa priemyselných odvetví ani iných kritérií (napr. podvod).

23

Komisia každoročne žiada údaje o prínosoch a výsledkoch administratívnej spolupráce spolu so štatistickým modelom.

25

Ako už bolo uvedené, Komisia uskutočnila osobitné kroky s cieľom zlepšiť odhady:

- útvary Komisie (GR ESTAT a GR TAXUD) pracujú na memorande o porozumení (MOU) na lepšie vymedzenie oblastí budúcej spolupráce s cieľom preskúmať údaje a metódy odhadov daňových medzier a iných ukazovateľov daňových únikov a vyhýbania sa daňovým povinnostiam,
- na účely zhromažďovania poznatkov a výmenu informácií o metódach odhadov daňovej medzery bola zriadená projektová skupina pre daňovú medzeru v rámci programu Fiscalis 2020. Táto projektová skupina takisto posudzuje aspekty odhadovania daňových podvodov.

30

Komisia sa domnieva, že musí existovať rovnováha medzi včasnosťou odpovedí a ich kvalitou. Komisia však už túto otázku s členskými štátmi prediskutovala a vyzvala tie, ktoré zvyčajne meškajú s odpoveďou, aby situáciu zlepšili.

43

Komisia nemá prístup k prevádzkovým údajom, ktoré členské štáty poskytujú príslušným orgánom iných členských štátov prostredníctvom systému VIES, čo obmedzuje možnosti Komisie na monitorovanie zlepšovania týchto opatrení.

59

Pokiaľ ide o budúce správy, Komisia zvažuje možnosť vykonávať ciele návštevy členských štátov na posúdenie vnútroštátneho vykonávania opatrení administratívnej spolupráce EÚ.

Spoločná odpoveď Komisie na body 65 a 66

Komisia sa domnieva, že nový rámec pre meranie výkonnosti zavedený v apríli 2014 s novou iteráciou programu Fiscalis 2020, by mal uľahčiť monitorovanie programu a jeho činností. Údaje zozbierané počas trvania programu by ako také mali predstavovať lepší základ na posúdenie a zhodnotenie účinnosti programu.

Spoločná odpoveď Komisie na body 78 a 79

Komisia sa domnieva, že za podrobné opatrenia týkajúce sa kontrol na vykonávanie príslušných právnych predpisov Únie sú zodpovedné členské štáty. To zahŕňa zorganizovanie spolupráce medzi vnútroštátnymi colnými a daňovými orgánmi. Komisia upriami pozornosť členských štátov na význam úplnosti a správnosti informácií poskytnutých deklarantmi v kolónke 44 colného vyhlásenia.

81

Colné kontroly sa zakladajú na analýze rizika². Komisia upriami pozornosť členských štátov na význam kontrol týkajúcich sa informácií poskytnutých deklarantmi v colnom vyhlásení.

² Článok 13 ods. 2 nariadenia Rady č. 2913/92 z 12. októbra 1992, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Spoločenstva.

83

Komisia zdôrazňuje, že hoci podhodnotenie spôsobuje vážne problémy pre výber cla, strata DPH prepojenej na takéto podhodnotenie v čase dovozu tovaru je definitívna len vtedy, ak dovozca nie je v plnom rozsahu oprávnený odpočítať si DPH zaplatenú na vstupe. V iných prípadoch je DPH priebežná a vypočítaná na základe následnej predajnej ceny, t. j. čo sa týka výšky splatnej DPH, pôvodná colná hodnota pri dovoze už nie je relevantná. Komisia si je vedomá, že tovar (napr. textil a obuv) môže byť presmerovaný na čierny trh dovážajúceho členského štátu.

85

Komisia vo všeobecnosti upriami pozornosť členských štátov na význam účinného vykonávania právnych predpisov Únie z hľadiska výberu DPH. V prípadoch možného nedodržania sa prijímajú primerané opatrenia.

90

Komisia je pevne presvedčená, že zjednodušený systém registrácie a platenia daní, ako napríklad zjednodušené jednotné kontaktné miesto, je nevyhnutný na zaistenie zdanenia dodávateľov, ktorí nie sú rezidentmi. Takýto systém znamená, že kontroly súladu sa môžu zo začiatku zamerať na podniky, ktoré nie sú registrované (buď prostredníctvom zjednodušeného jednotného kontaktného miesta, alebo priamo registrované v krajine určenia).

Pokiaľ ide o zmeny z roku 2015, prvé výsledky naznačujú, že zjednodušené jednotné kontaktné miesto uplatniteľné od 1. 1. 2015 pravdepodobne za rok 2015 vygeneruje 3 miliardy EUR, čo predstavuje sumu predaja vo výške 18 miliárd EUR. V súčasnosti je v rámci zjednodušeného jednotného kontaktného miesta (MOSS) zaregistrovaných viac ako 11 000 podnikov (ustanovenie, podľa ktorého miesta obchodovania, ako sú online obchody s aplikáciami, hudbou a filmami, zabezpečujú platbu DPH v mene zhotoviteľa/umelca, sa môže vzťahovať na ďalších 100 000 menších podnikov).

92

Pred prijatím zmien v roku 2015 Komisia uskutočnila intenzívnu komunikačnú kampaň. Odhaduje sa, že príjmy z tretích krajín sa v roku 2015 minimálne strojnásobia v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi (napr. Nemecko oznámilo, že iba v prvom štvrtroku 2015 získalo 24,2 milióna EUR od dodávateľov mimo EÚ). Komisia však uznáva, že existujú určité výzvy, čo sa týka dodržiavania pravidiel, a preto zriadila projektovú skupinu Fiscalis (FPG 38), ktorá v súčasnosti dokončuje správu s odporúčaniami na zlepšenie kontroly v oblasti elektronického obchodu.

95

Komisia pripomína, že navrhla zriadenie Európskej prokuratúry, ktorej úlohou by bolo vyšetrovanie a stíhanie podvodov poškodzujúcich rozpočet EÚ. Navrhované nariadenie o zriadení Európskej prokuratúry je v súčasnosti predmetom diskusie v Rade EÚ.

99

Pozri odpoveď Komisie na bod 78.

101

Komisia podporuje prístup pre Europol a OLAF do systému VIES a k údajom Eurofisc ako dôležitý nástroj, ktorý obom organizáciám umožní lepšie plniť ich úlohu, t. j. podporovať vyšetrovania členských štátov a v prípade úradu OLAF viesť vyšetrovania podvodov v oblasti DPH v rámci Spoločenstva.

Vo viacročnom strategickom pláne týkajúcom sa priority EÚ v oblasti trestnej činnosti „podvody v rámci Spoločenstva založené na chýbajúcom obchodnom subjekte (MTIC)/podvody v oblasti spotrebnej dane“ sa výslovne identifikuje „**nedostatok systematickej spolupráce medzi orgánmi presadzovania práva a daňovými orgánmi na národnej úrovni a úrovni EÚ**“ ako potenciálne slabé miesto, čo sa týka podvodov MTIC.

103

V prípade úradu OLAF je problémom skôr chýbajúci jasný právny základ a nástroje ako nedostatočná koordinácia s inými orgánmi EÚ.

108

Do značnej miery bol problém vyriešený uzatvorením dohody o delegovaní medzi Komisiou a Europolom v decembri 2014, ktorou sa vyčlenili nevyhnutné sumy v súčasnosti potrebné na operačné akčné plány (OAP) iniciatívy EMPACT v rokoch 2015 a 2016. Po roku 2016 bude financovanie OAP súčasťou štatutárnych úloh Europolu, a teda sa bude uskutočňovať v rámci bežného rozpočtu (za predpokladu, že bude prijaté nové nariadenie). Zmena legislatívneho finančného výkazu vrátane tohto aspektu prebieha.

109

Vzhľadom na vysokú mieru čerpania v roku 2015 Komisia zvažuje navýšenie sumy 7 miliónov EUR o ďalšie 2 milióny EUR. Po roku 2016 bude financovanie OAP súčasťou štatutárnych úloh Europolu, a teda sa bude uskutočňovať v rámci bežného rozpočtu (za predpokladu, že bude prijaté nové nariadenie). Zmena legislatívneho finančného výkazu vrátane tohto aspektu prebieha.

Záver a odporúčania

112

Komisia neustále diskutuje s členskými štátmi o prípadných nových iniciatívach zameraných na posilnenie účinnosti administratívnej spolupráce a boja proti podvodom v oblasti DPH. Podporuje iniciatívy prijaté členskými štátmi s cieľom zvýšiť efektívnosť siete Eurofisc. Komisia v súčasnosti rokuje o dohode s Nórskom s cieľom umožniť lepšiu a cielenú spoluprácu a je možné, že v budúcnosti sa uzatvoria dohody s inými krajinami s významnými obchodnými vzťahmi s EÚ.

Odporúčanie č. 1

Komisia toto odporúčanie prijíma. Komisia konštatuje, že v členských štátoch existuje iba veľmi málo dostupných informácií týkajúcich sa rozsahu podvodov v oblasti DPH vnútri Spoločenstva. Existuje veľmi málo krajín, ktoré robia odhad rozsahu podvodov vnútri Spoločenstva, a ani tieto krajiny nezverejňujú použitú metodiku a samotné odhady sú väčšinou dôverné.

Útvary Komisie (GR ESTAT a GR TAXUD) však pracujú na memorande o porozumení (MOU) na lepšie vymedzenie oblastí budúcej spolupráce s cieľom preskúmať údaje a metódy odhadov daňových medzier a iných ukazovateľov daňových únikov a vyhýbania sa daňovým povinnostiam.

Na účely zhromažďovania poznatkov a výmeny informácií o metódach odhadov daňovej medzery bola zriadená projektová skupina pre daňovú medzeru v rámci programu Fiscalis 2020. Posudzuje aj aspekty odhadov daňových podvodov.

Odporúčanie č. 2

Komisia konštatuje, že toto odporúčanie je určené členským štátom.

Odporúčanie č. 3

Komisia toto odporúčanie neprijíma. Komisia stanovila právne predpisy, ktoré zabezpečujú, aby informácie uvedené v článku 143 ods. 2 smernice 2006/112/ES boli k dispozícii v colnom vyhlásení³. Komisia sa domnieva, že členské štáty majú dostatočné informácie a príslušné orgány členských štátov majú prístup k týmto údajom, aby mohli vykonávať účinné krížové kontroly colných údajov a údajov týkajúcich sa DPH. Aby však tieto vnútroštátne krížové kontroly boli účinné, je potrebné ich spojiť s krížovými kontrolami v rámci systému VIES.

Pre cezhraničnú výmenu informácií existujú jednoznačné právne rámce vytvorené pre príslušné daňové a colné orgány. Ďalšia vrstva výmeny informácií medzi colnými orgánmi a daňovými orgánmi v rámci colného režimu 42 sa uskutočňuje v rámci siete Eurofisc.

Členské štáty sú zodpovedné za zabezpečenie vykonávania právnych predpisov Únie a výber splatných daní. Komisia vo všeobecnosti upriamila pozornosť členských štátov na význam účinných kontrol výberu DPH.

3 Pozri vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) č. 756/2012 z 20. augusta 2012, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (EHS) č. 2454/93, ktorým sa vykonáva nariadenie Rady (EHS) č. 2913/92, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 223, 21.8.2012, s. 8).

Komisia však opätovne zvaží otázku krížových kontrol colných vyhlásení a súhrnných výkazov na základe odporúčaní projektovej skupiny Fiscalis 2020.

Odporúčanie č. 4 písm. a)

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Komisia vo svojej správe usúdila, že v rámci siete Eurofisc by spoločná analýza rizík a účinný mechanizmus spätnej väzby boli vhodnou reakciou na potrebu mať k dispozícii cielenejšie informácie a lepšie využívať informácie, ktoré už sú k dispozícii v rámci siete. Sieti by to umožnilo, aby ďalej posilňovala svoju úlohu, t. j. rýchlu reakciu zo strany daňových úradov proti cezhraničným podvodom v oblasti DPH.

Odporúčanie č. 4 písm. b)

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Odporúčanie č. 4 písm. c)

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Odporúčanie č. 4 písm. d)

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Odporúčanie č. 4 písm. e)

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Odporúčanie č. 5

Komisia konštatuje, že toto odporúčanie je určené Rade.

Odporúčanie č. 6

Komisia toto odporúčanie neprijíma.

Ako sa uvádza v pracovnom programe Komisie na rok 2016, akčný plán v oblasti DPH, ktorý má byť prijatý v roku 2016, bude zameraný na vytvorenie účinného systému DPH odolného voči podvodom.

Bude to zahŕňať preskúmanie ohlasovacích povinností, ako napríklad v prípade obchodu v rámci EÚ.

Predtým než budú k dispozícii výsledky tohto projektu, Komisia neplánuje navrhnúť zmenu smernice

o DPH v tejto súvislosti.

Odporúčanie č. 7

Komisia toto odporúčanie neprijíma.

Uplatňovanie mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti ako opatrenia proti podvodom je dobrovoľné, keďže je zamerané hlavne na špecifické problémy v oblasti podvodov na vnútroštátnej úrovni.

Komisia si však uvedomuje, že sektorové uplatňovanie spôsobuje problémy, a má v úmysle rokovať o otázke prenesenia daňovej povinnosti v súvislosti s akčným plánom v oblasti DPH, ktorý bude prijatý v roku 2016.

Odporúčanie č. 8

Komisia toto odporúčanie prijíma. So zreteľom na budúce správy Komisia zvažuje možnosť vykonávať ciele návštevy členských štátov na posúdenie vnútroštátneho vykonávania opatrení administratívnej spolupráce EÚ.

Odporúčanie č. 9

Komisia konštatuje, že toto odporúčanie je určené členským štátom.

Odporúčanie č. 10

Komisia konštatuje, že toto odporúčanie je určené členským štátom.

Odporúčanie č. 11

Komisia konštatuje, že táto časť odporúčania je určená členským štátom.

Odporúčanie č. 11 písm. b)

Komisia sa domnieva, že takéto výmeny informácií by sa mohli lepšie dosiahnuť a zaručiť na základe prístupu na úrovni EÚ a uzavretia dvojstranných dohôd medzi EÚ a tretími krajinami, ako je to v prípade Nórska.

Odporúčanie č. 12

Komisia prijíma odporúčanie v rozsahu, v akom je adresované jej útvaram. Zároveň sa domnieva, že toto odporúčanie je určené aj členským štátom a predpokladá sa vzájomná zodpovednosť zákonodarných orgánov.

Komisia je odhodlaná pokračovať vo svojom úsilí odstrániť zostávajúce právne prekážky brániace výmene informácií medzi orgánmi na vnútroštátnej úrovni a úrovni EÚ.

121

Pozri odpoveď Komisie na bod 109.

Odporúčanie č. 13

Komisia prijíma toto odporúčanie a už pristúpila k jeho vykonávaniu. Na konci roka 2014 bola podpísaná dohoda o delegovaní medzi Komisiou a Europolom, ktorou sa vyčlenili nevyhnutné sumy v súčasnosti potrebné na OAP iniciatívy EMPACT v rokoch 2015 a 2016. Po roku 2016 bude financovanie OAP súčasťou štatutárnych úloh Europolu, a teda sa bude uskutočňovať v rámci bežného rozpočtu (za predpokladu, že bude prijaté nové nariadenie). Zmena legislatívneho finančného výkazu vrátane tohto aspektu prebieha.

Odporúčanie č. 14

Komisia konštatuje, že toto odporúčanie je určené Európskemu parlamentu a Rade.

AKO ZÍSKAŤ PUBLIKÁCIE EÚ

Bezplatné publikácie:

- jeden kus:
prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- viac kusov alebo plagátov/máp:
na zastúpeniach Európskej únie (http://ec.europa.eu/represent_sk.htm); v delegáciách,
ktoré sídlia v nečlenských krajinách EÚ (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sk.htm);
kontaktovaním služby Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sk.htm);
na bezplatnom telefónnom čísle 00 800 6 7 8 9 10 11 (v rámci EÚ) (*).

(*) Za poskytnutie informácií sa neplatí, podobne ako za väčšinu hovorov (niektorí mobilní operátori, verejné telefónne automaty alebo hotely si však môžu účtovať poplatok).

Platené publikácie:

- prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Európska únia každoročne stráca miliardy eur na príjmoch z DPH prostredníctvom organizovanej trestnej činnosti. Keďže je vývoz tovarov a služieb z jedného členského štátu EÚ do iného oslobodený od DPH, zločinci sa môžu podvodom vyhnúť DPH v členskom štáte určenia. Výsledkom je strata príjmov príslušných krajín, ako aj EÚ. V tejto správe sa preskúmalo, ako dobre EÚ bojuje proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva. Zistili sme nedostatky, ktoré naznačujú, že súčasný systém nie je dostatočne účinný. Tieto nedostatky je potrebné riešiť. Je čas byť prísny a prijať rozhodnejšie opatrenia.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie