Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru – Návrh smernice Rady, ktorou sa mení smernica 2006/112/ES o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty, pokiaľ ide o dočasné uplatňovanie všeobecného mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti v súvislosti s dodávaním tovaru a poskytovaním služieb presahujúcich určitú hranicu

[COM(2016) 811 final – 2016/0406(CNS)]

(2017/C 288/06)

Spravodajca: **Giuseppe GUERINI**

Konzultácia	Európska rada, 25/01/2017
Právny základ	článok 113 Zmluvy o fungovaní Európskej únie
Rozhodnutie plenárneho zhromaždenia	13/12/2016
Príslušná sekcia	sekcia pre hospodársku a menovú úniu, hospodársku a sociálnu súdržnosť
Prijaté v sekcii	06/04/2017
Prijaté v pléne	31/05/2017
Plenárne zasadnutie č.	526
Výsledok hlasovania	142/1/1
(za/proti/zdržalo sa)	

1. **Závery a odporúčania**

1.1. EHSV vyjadruje kladné stanovisko k opatreniam, ktoré Európska únia zavádza v oblasti boja proti všetkým formám daňových podvodov, a domnieva sa, že mechanizmus prenesenia daňovej povinnosti za výber DPH môže byť užitočným nástrojom boja proti tzv. kolotočovým podvodom a daňovým únikom súvisiacim s DPH.

1.2. Použitie mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti, ktorý má charakter výnimky zo zavedených zásad v oblasti DPH, však nesmie mať možnosť narúšať vnútorný trh a musí byť dočasné a zodpovedajúcim spôsobom posúdené Komisiou v súvislosti s možným negatívnym vplyvom na vnútorný trh. EHSV je znepokojený nad rizikom prípadnej fragmentácie systému DPH vyplývajúcim z navrhovaných opatrení, a to aj vzhľadom na opatrenia plánované v prvej fáze akčného plánu Komisie v oblasti DPH, ktoré sa v súčasnosti uplatňujú len na niektoré dodávky tovarov, a nie na poskytovanie služieb ([1]).

1.3. Predovšetkým bude vhodné posúdiť, či prínos boja proti podvodom nebude oslabený možnými nepriaznivými účinkami na integritu jednotného trhu. Z tohto dôvodu je nevyhnutné, aby Komisia neprestajne monitorovala fungovanie všeobecného mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti a uchovala si právomoc zasiahnuť v prípade nepriaznivého vývoja.

1.4. EHSV odporúča, aby sa čo najväčšia pozornosť venovala zásade proporcionality, keďže náklady malých a stredných podnikov na dodržiavanie predpisov o zriadení mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti by mohli byť vysoké, a to z hľadiska samotných nákladov na dodržiavanie predpisov, ako aj s ohľadom na peňažné toky, pričom by pretrvávalo riziko problémov s likviditou spôsobených všeobecným mechanizmom prenesenia daňovej povinnosti, ktoré by zaťažovalo najmä MSP.

1.5. EHSV upriamuje pozornosť na štúdie ([2]), z ktorých vyplýva, že mechanizmy prenesenia daňovej povinnosti a rozdelených platieb tam, kde sa doposiaľ zaviedli, často viedli k problémom s likviditou mnohých podnikateľov, ktorí si plnia svoje daňové povinnosti. Inými slovami, boj proti daňovým podvodom spáchaným menšinou nepoctivých podnikov spôsobil značné prevádzkové problémy hospodárskym subjektom, ktoré konajú v súlade s daňovými predpismi a vytvárajú pracovné miesta a hodnoty na vnútornom trhu.

([1]) Ú. v. EÚ C 389, 21.10.2016, s. 43, bod 1.3.
([2]) Pozri štúdiu talianskeho združenia remeselníkov: CNA, *Reverse Charge e Split Payment: in Fumo la Liquidità delle Imprese*, 2015.

1.6. EHSV zdôrazňuje, že riešenia prijaté na boj proti podvodom v oblasti DPH nesmú neodôvodnene a neprimerane zaťažovať podniky, ktoré si plnia svoje daňové povinnosti, a to najmä MSP. Skutočne, ako už EHSV uviedol so zreteľom na akčný plán v oblasti DPH, podniky konajúce v dobrej viere by mali byť chránené a nemali by sa na ne uvaľovať ďalšie nové neprimerané opatrenia ([3]).

1.7. EHSV poznamenáva, že vnútroštátny rozmer boja proti daňovým podvodom si takisto vyžaduje, aby bol každý členský štát plne zodpovedný za fungovanie svojho daňového systému a zavedenie nástrojov na boj proti podvodom v oblasti DPH, ktoré nepoškodzujú fungovanie daňových systémov ostatných členských štátov, ani naň nemajú vplyv.

1.8. Vo všeobecnosti by podľa názoru EHSV navrhované opatrenia nemali mať negatívny vplyv na ciele stanovené v akčnom pláne o DPH, ani sťažiť alebo oddialiť jeho úplnú a včasnú realizáciu. Výbor sa nazdáva, že nastal čas, aby sa v tejto oblasti urobil kvalitatívny krok vpred (zásadný posun), s cieľom podporiť jednotný trh a prispieť k zamestnanosti, rastu, investíciám a konkurencieschopnosti. Okrem toho výbor považuje za dôležité, aby sa všetky časti akčného plánu zrealizovali v rámci jedného nedeliteľného celku ([4]).

1.9. Na zabezpečenie správneho vykonávania návrhu Komisie a zníženie potreby ďalších výnimiek v budúcnosti s ohľadom na zavedené zásady a pravidlá pre fungovanie systému DPH v EÚ by bolo užitočné, aby členské štáty žiadajúce o uplatňovanie mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti ukladali konkrétne a špecifické povinnosti v oblasti elektronickej fakturácie s cieľom zabezpečiť plnú vysledovateľnosť platieb.

2. **Návrh Komisie**

2.1. Európska komisia vo svojom oznámení zo 7. apríla 2016 predstavila svoj akčný plán o dani z pridanej hodnoty (ďalej len „DPH“). Na toto oznámenie bude v priebehu roka 2017 nadväzovať legislatívny návrh s cieľom reformovať a modernizovať existujúce európske pravidlá v oblasti DPH.

2.2. Cieľom akčného plánu Komisie a budúceho legislatívneho návrhu, ktorého prijatie sa očakáva v roku 2017, je okrem iného zníženie tzv. výpadku príjmov z DPH – čiže rozdielu medzi tým, čo by malo byť vybraté, pokiaľ ide o príjmy z DPH, a koľko bolo skutočne zaplatené – obmedzením podvodov spáchaných v súvislosti s daňou z pridanej hodnoty.

2.3. V očakávaní dokončenia reformy európskeho systému DPH a na žiadosť niektorých národných vlád Komisia uznala naliehavú potrebu dočasne umožniť niektorým členským štátom zaviesť všeobecné mechanizmy prenesenia daňovej povinnosti.

2.4. Európska komisia stanovila vytvorenie všeobecného mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti v návrhu smernice, ktorý je predmetom tohto stanoviska (2016/0406 – CNS) a prostredníctvom ktorého sa navrhuje zmena platnej smernice 2006/112/ES.

2.5. Keďže všeobecný mechanizmus prenesenia daňovej povinnosti ruší jeden zo základných kameňov európskeho nariadenia o DPH – rozdelené platby – Komisia sa rozhodla umožniť zavedenie tohto mechanizmu členskými štátmi po splnení osobitných podmienok.

2.6. Konkrétne: a) výpadok príjmov z DPH v členskom štáte presahuje najmenej o 5 percentuálnych bodov medián výpadku príjmov z DPH v celej EÚ; b) výpadok príjmov z DPH v členskom štáte je vo väčšej miere ako 25 % dôsledkom tzv. kolotočových podvodov; c) musí sa preukázať, že iné kontrolné opatrenia nie sú dostatočné na boj proti podvodom na území daného členského štátu.

2.7. S cieľom predísť tomu, aby plošné uplatňovanie mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti spôsobovalo problémy, pokiaľ ide o fragmentáciu vnútorného trhu, ako už bolo zdôraznené niektorými členskými štátmi, Komisia predpokladá možnosť prehodnotiť uplatňovanie mechanizmov v prípade, ak je preukázaný ich nepriaznivý vplyv na vnútornom trhu v rozpore so všeobecnými cieľmi Európskej únie.

3. **Všeobecné pripomienky**

3.1. Podvody v oblasti DPH sú európskou epidémiou, proti ktorej je vhodné a potrebné bojovať. Cieľom mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti v konaní o DPH je zabrániť najzákernejšej forme podvodov v oblasti DPH, tzv. kolotočovým podvodom.

([3]) Ú. v. EÚ C 389, 21.10.2016, s. 43, bod 1.9.
([4]) Ú. v. EÚ C 389, 21.10.2016, s. 43, body 1.1 a 1.2.

3.2. To je dôvod, prečo EHSV vyjadruje kladné stanovisko k zavádzaniu vhodných mechanizmov na boj proti daňovým podvodom, pričom poznamenáva, že akákoľvek odchýlka od jednotnosti európskeho systému DPH musí byť dočasná, primeraná a riadne posúdená z hľadiska možného negatívneho vplyvu na vnútorný trh. Predovšetkým treba zohľadniť skutočnosť, že článok 113 zmluvy, na základe legislatívneho návrhu Komisie, poskytuje možnosť zasahovať do daňovej oblasti „harmonizačnými" opatreniami na zabezpečenie riadneho fungovania vnútorného trhu a nenarušania hospodárskej súťaže.

3.3. Vo všeobecnosti by navrhované opatrenia nemali mať negatívny vplyv na ciele stanovené v akčnom pláne o DPH, ani sťažiť alebo oddialiť jeho úplnú a včasnú realizáciu. Nastal čas, aby sa urobil kvalitatívny krok vpred (zásadný posun), s cieľom podporiť jednotný trh a prispieť k zamestnanosti, rastu, investíciám a konkurencieschopnosti.

3.4. Okrem toho je dôležité usilovať sa o to, aby sa všetky časti akčného plánu zrealizovali v rámci jedného nedeliteľného celku, keďže by to tiež umožnilo riešiť podstatnú časť podvodov v oblasti DPH komplexným spôsobom.

3.5. Zásada proporcionality uvedená v návrhu Komisie bude teda musieť byť rešpektovaná, pričom bude potrebné primerane zohľadňovať zosúladenie s rôznymi verejnými záujmami vrátane všeobecného záujmu, aby nedošlo k zníženiu harmonizácie vnútroštátnych systémov DPH s cieľom plnej konsolidácie vnútorného trhu.

3.6. Vzhľadom na uvedené skutočnosti je potrebné uznať, že politika boja proti podvodom, a to aj v oblasti harmonizovaných daní, zostáva predovšetkým v rukách členských štátov a že daňové orgány majú silný domáci charakter. Zároveň sú vo vnútroštátnom uvažovaní zakotvené aj štatistické poznatky o fenoméne podvodov, ako aj o praktikách a formách daňových únikov a boji proti nim.

3.7. Z tohto pohľadu, nástroj s charakterom výnimky z uplatňovania právnych predpisov EÚ zameraný na boj proti daňovým únikom a aktivovaný členským štátom je v súlade s prevahou zodpovednosti a právomocí národných vlád v oblasti boja proti podvodom. V tejto súvislosti návrh Komisie rešpektuje zásadu subsidiarity, ktorá umožňuje štátom prijať opatrenia na úrovni členských štátov v boji proti nezákonným javom v oblasti daní.

3.8. EHSV však poznamenáva, že vnútroštátny rozmer boja proti daňovým podvodom si takisto vyžaduje, aby bol každý členský štát plne zodpovedný za fungovanie svojho daňového systému a zavedenie nástrojov na boj proti podvodom v oblasti DPH, ktoré nepoškodzujú fungovanie daňových systémov ostatných členských štátov, ani naň nemajú vplyv.

3.9. Výnimka ustanovená v návrhu Komisie prostredníctvom mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti nie je všeobecná, ale podlieha osobitným podmienkam, a členské štáty môžu v každom prípade využívať jej uplatňovanie na dobrovoľnom základe v prípade splnenia presne stanovených podmienok.

3.10. Členské štáty žiadajúce o výnimku prostredníctvom mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti by mal dosahovať úroveň výpadku príjmov z DPH, ktorá presahuje medián EÚ o 5 percentuálnych bodov. Ak sa zváži, že medián pre výpadok príjmov z DPH v rámci EÚ predstavuje 14 %, presiahnutie o 5 percentuálnych bodov sa javí ako dostatočné na to, aby pretrvávali dôvody skutočného a podstatného významu prijatia mimoriadnych opatrení zameraných na zníženie výpadku príjmov z DPH ([5]).

3.11. Podobne požiadavku, ktorú navrhla Komisia s odkazom na tzv. kolotočové podvody ako príčinu výpadku príjmov z DPH (25 %), podporujú vhodné predbežné dôkazy, ak sa porovná s priemerom výpadku príjmov z DPH v rámci EÚ (24 %), pokiaľ ide o tento druh trestného činu ([6]).

3.12. Treba vysloviť súhlas aj so všeobecným ustanovením, podľa ktorého musí mať členský štát administratívne ťažkosti pri boji proti podvodom v oblasti DPH, lebo tento stav poukazuje na to, že zavedenie všeobecného mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti je najúčinnejším a primeraným opatrením na dosiahnutie cieľa, ktorým je zníženie výpadku príjmov z DPH v súlade s verejným záujmom EÚ aj členských štátov.

3.13. V návrhu Komisie sa stanovuje, že mechanizmus prenesenia daňovej povinnosti sa bude uplatňovať na transakcie v hodnote viac ako 10 000 EUR. Považujeme toto pravidlo *de minimis* za prijateľné, a to vzhľadom na rozmanité a často diametrálne odlišné záujmy, ktoré je potrebné súčasne zohľadniť v boji proti daňovým únikom, pri harmonizácii daňových systémov a zjednodušovaní daňových povinností podnikov.

([5]) SWD(2016) 457 final, s. 18
([6]) SWD(2016) 457 final, s. 15

4. **Konkrétne pripomienky**

4.1. Z posúdenia vplyvu regulácie uskutočneného Komisiou vyplýva, že zavedenie všeobecného mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti neodstráni všetky možnosti podvodov a že k novým podvodom by mohlo dochádzať v iných formách alebo v iných členských štátoch, než sú tie, ktoré sú najviac postihnuté v súčasnosti. Je preto dôležité, aby Komisia riadne monitorovala fungovanie všeobecného mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti a aby si zachovala právomoc zasiahnuť v prípade negatívneho vplyvu na fungovanie jednotného európskeho trhu.

4.2. Pre správne fungovanie legislatívneho návrhu, ktorý je predmetom tohto stanoviska, a v budúcnosti zníženie potreby ďalších výnimiek zo stanovených zásad a pravidiel fungovania systému DPH v EÚ by bolo užitočné, aby členské štáty, ktoré požiadajú o uplatňovanie všeobecného mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti, ukladali daňovým subjektom osobitné povinnosti v oblasti elektronickej fakturácie s cieľom zabezpečiť plnú vysledovateľnosť platieb.

4.3. V tomto ohľade sa s osobitným zreteľom pripomína možnosť znížiť alebo odstrániť mechanizmus prenesenia daňovej povinnosti a rozdeliť platbu v prípade správneho a rozšíreného používania elektronickej fakturácie na potvrdenie výnosov z predaja. Používaním tohto typu fakturácie zodpovedajúcim spôsobom by bolo možné overiť v reálnom čase správne zaplatenie dane z pridanej hodnoty a vyhnúť sa negatívnemu finančnému vplyvu na podniky, ktoré si plnia svoje daňové povinnosti.

4.4. Boj proti podvodom s DPH je nepochybne cieľ, ktorý je potrebné dôrazne sledovať zavádzaním príslušných legislatívnych opatrení zo strany členských štátov. Treba však poznamenať, že zavádzanie mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti v súkromnoprávnych vzťahoch medzi podnikmi a mechanizmu rozdelených platieb vo vzťahu medzi podnikmi a orgánmi verejnej moci, môže významne postihovať podniky, ktoré si plnia svoje daňové povinnosti.

4.5. Po prvé, ako vyplýva z posúdenia vplyvu regulácie, ktoré vypracovala Komisia, náklady malých a stredných podnikov na plnenie požiadaviek na zavedenie mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti budú veľmi vysoké vo vzťahu k domácim transakciám a ešte vyššie, pokiaľ ide o cezhraničné transakcie. Podľa hodnotenia vplyvu, ktoré vypracovala Komisia, má mechanizmus prenesenia daňovej povinnosti za následok 43 % nárast nákladov na dodržiavanie daňových predpisov pre podniky ([7]). Hoci zavedenie všeobecného mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti by malo priniesť nižšie náklady na dosiahnutie súladu ako prenesenie daňovej povinnosti obmedzené na určitý sektor, stále sa ukazuje, že náklady na dodržiavanie predpisov sa radikálne zvýšia.

4.6. Po druhé, štúdie ([8]) ukázali, že mechanizmy prenesenia daňovej povinnosti a rozdelených platieb tam, kde sa doposiaľ zaviedli, často viedli k problémom s likviditou mnohých podnikateľov, ktorí si plnia svoje daňové povinnosti.

4.7. Inými slovami, boj proti daňovým podvodom spáchaným menšinou nepoctivých podnikov spôsobil značné prevádzkové problémy hospodárskym subjektom, ktoré konajú v súlade s daňovými predpismi a vytvárajú pracovné miesta a hodnoty na vnútornom trhu.

4.8. Z tohto dôvodu EHSV upozorňuje Komisiu a členské štáty na potrebu rešpektovania zásady proporcionality v návrhu Komisie a v jednotlivých vnútroštátnych právnych systémoch, a to nielen v tom zmysle, že prijaté opatrenie musí zodpovedať záujmu boja proti podvodom v oblasti DPH bez poškodenia vnútorného trhu. Zároveň by v súlade s tou istou zásadou prijaté riešenia mali bojovať proti nezákonnej činnosti, a to bez uvalenia nadmernej a neprimeranej záťaže na podniky, najmä na MSP.

4.9. Tieto úvahy zvyšujú dôvody na podporu „dočasnosti“ všeobecného mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti. Inak by sme boli svedkami neúnosnej byrokratickej záťaže, najmä pre MSP, a súčasne skresľovania dynamiky jednotného európskeho trhu, lebo existuje vážne riziko diferencovaného toku hotovosti podnikov pôsobiacich v rôznych členských štátoch.

V Bruseli 31. mája 2017

Predseda
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Georges DASSIS

([7]) COM(2016) 811 final, s. 43.
([8]) Ú. v. EÚ C 389, 21.10.2016, s. 43, bod 1.9.