



EURÓPSKY PARLAMENT

2009 - 2014

Dokument na schôdzu

A7-0426/2012

18.12.2012

SPRÁVA

o osobitnej správe Dvora audítorov č. 13/2011 s názvom Predchádza sa prostredníctvom kontroly colného režimu 42 úniku DPH a odhaľuje sa ním únik DPH?
(C7-0019/2012 – 2012/2010(DEC))

Výbor pre kontrolu rozpočtu

Spravodajca: Bart Staes

OBSAH

NÁVRH UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU	3
DÔVODOVÁ SPRÁVA.....	8
VÝSLEDOK ZÁVEREČNÉHO HLASOVANIA VO VÝBORE	11

NÁVRH UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

s poznámkami v súvislosti s udelením absolútoria Komisii za rok 2011, pokiaľ ide o osobitnú správu Dvora audítorov č. 13/2011 s názvom Predchádza sa prostredníctvom kontroly colného režimu 42 úniku DPH a odhaľuje sa ním únik DPH? (C7-0019/2012 – 2012/2010(DEC))

Európsky parlament,

- so zreteľom na všeobecný rozpočet Európskej únie na rozpočtový rok 2011¹,
 - so zreteľom na osobitnú správu Dvora audítorov č. 13/2011 s názvom Predchádza sa prostredníctvom kontroly colného režimu 42 úniku DPH a odhaľuje sa ním únik DPH?,
 - so zreteľom na článok 319 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a článok 106a Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu,
 - so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 z 25. októbra 2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, a zrušení nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002², a najmä na jeho články 164, 165 a 166,
 - so zreteľom na nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 z 25. júna 2002 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev³, a najmä na jeho články 145, 146 a 147,
 - so zreteľom na články 76 a 112 a prílohu VI rokovacieho poriadku,
 - so zreteľom na správu Výboru pre kontrolu rozpočtu (A7-0426/2012),
- A. keďže Parlament skúma osobitné správy Dvora audítorov počas ročného postupu udelenia absolútoria;
- B. keďže osobitné správy Dvora audítorov poskytujú informácie o otázkach záujmu týkajúcich sa využívania finančných prostriedkov, a sú preto užitočné pre Parlament pri plnení jeho úlohy orgánu udeľujúceho absolútorium;
1. víta osobitnú správu Dvora audítorov č. 13/2011;
 2. pripomína, že riadny výber dane z pridanej hodnoty (DPH) priamo ovplyvňuje hospodárstva členských štátov aj rozpočet Únie, keďže daňové podvody, a najmä podvody s DPH vedú k veľkým stratám v rozpočte Únie a v hospodárstvach členských štátov, čo prispieva k zhoršeniu dlhovej krízy; upozorňuje, že podľa odhadov predstavujú podvody s DPH ročne okolo 1 400 miliónov EUR;

¹ Ú. v. EÚ L 68, 15.3.2011.

² Ú. v. EÚ L 298, 26.10.2012, s. 1.

³ Ú. v. ES L 248, 16.9.2002, s. 1.

3. domnieva sa, že najmä v súčasnej hospodárskej situácii by sa mal klásť dôraz na efektívnejšie a spravodlivejšie systémy výberu príjmov, a zdôrazňuje, že zlepšenie týchto systémov by malo byť pre Úniu a všetky členské štáty, najmä tie, ktoré čelia najväčším hospodárskym ťažkostiam, najvyššou prioritou;
4. poukazuje na to, že podľa štúdie, ktorú si dala vypracovať Európska komisia¹, je odhadovaný priemerný výpadok DPH v Únii² na úrovni 12 %; osobitne upozorňuje na skutočnosť, že tento výpadok DPH dosiahol znepokojujúcu úroveň 30 % v Grécku a 22 % v Taliansku, čo sú krajiny, ktoré sa postihnúť najväčšou dlhovou krízou;
5. zdôrazňuje, že okrem vyhýbania sa daňovým povinnostiam a strát z dôvodu nesolventnosti sa dá výpadok DPH pripísať tiež podvodom, netransparentným pravidlám, nejednotným systémom kontroly a nevykonávaniu alebo len čiastočnému vykonávaniu právnych predpisov Únie v členských štátoch a že straty na DPH, ktoré predstavujú miliardy EUR, sa z veľkej časti kompenzujú prostredníctvom úsporných opatrení, ktoré ovplyvňujú občanov Únie a ktoré znášajú tí občania, ktorých príjmy sú dobre zdokumentované a vystopovateľné;
6. je hlboko znepokojený zisteniami Dvora audítorov, najmä tým, že len uplatňovanie colného režimu 42³ viedlo v siedmich členských štátoch, v ktorých Dvor audítorov vykonal v roku 2009 audit, k odhadovanej strate približne 2 200 miliónov EUR, čo predstavuje 29 % DPH, ktorá je teoreticky uplatniteľná na zdaniteľnú sumu celkového objemu dovozu v rámci colného režimu 42 v roku 2009 v týchto siedmich členských štátoch;
7. s obavami konštatuje, že Dvor audítorov zistil, že regulačný rámec Únie nezaistuje jednotné a riadne uplatňovanie oslobodenia od DPH colnými orgánmi členských štátov, pričom nezabezpečuje, aby informácie týkajúce sa týchto transakcií boli vždy sprístupnené daňovým úradom v členskom štáte určenia, a preto je systém vystavený zneužívaniu zo strany organizovaného zločinu a jednotlivých podvodníkov, čo spôsobuje, že obchodníci konajúci v dobrej viere sú vo veľkej nevýhode;
8. upozorňuje na zistenie Dvora audítorov, že colné orgány v auditovaných členských štátoch nezabezpečujú platnosť a úplnosť údajov ani splnenie ostatných podmienok oslobodenia od dane;
9. je znepokojený tým, že Dvor audítorov zistil vážne nedostatky v kontrole zjednodušených colných režimov, ktoré predstavujú 70 % všetkých colných režimov, najmä nízku kvalitu auditov alebo ich nedostatočné zdokumentovanie a slabé využívanie techník automatizovaného spracovania údajov na vykonávanie kontrol pri uplatňovaní zjednodušených režimov; upozorňuje, že tieto nedostatky viedli k neodôvodneným stratám v rozpočte Únie a že správne fungovanie colných režimov má priamy vplyv na výpočet DPH; vyjadruje poľutovanie nad skutočnosťou, že Komisia za posledných 10

¹ Štúdia o kvantifikácii a analýze výpadkov DPH v 25 členských štátoch EÚ, ktorú vypracoval Reckon LLP pre Komisiu.

² Rozdiel medzi skutočnými príjmami z DPH a tým, čo by členské štáty mali teoreticky získať na základe ich hospodárskeho výkonu.

³ Režim, ktorý využíva dovozca na získanie oslobodenia od DPH, keď sa dovážaný tovar prepravuje do iného členského štátu a keď sa DPH odvádza v členskom štáte určenia.

rokov neprijala vhodné opatrenia na nápravu tohto problému, ale odvolávala sa na pravidlá, ktoré sa zdajú na papieri celkom primerané;

10. s poľutovaním konštatuje, že model výberu DPH sa od svojho zavedenia nezmenil; domnieva sa, že je vzhľadom na množstvo zmien, ktoré nastali v technológiách a v hospodárskom prostredí, zastaraný;
11. nalieha na Komisiu a členské štáty, aby sledovali a účinne reagovali na existujúce aj nové trendy v podvodoch, a žiada, aby Komisia do septembra 2013 informovala príslušný výbor o tom, aké dočasné a trvalé opatrenia boli prijaté na základe colného režimu 42 nielen na úrovni Únie, ale aj na úrovni členských štátov, a aký je ich vplyv na počet prípadov podvodov; berie na vedomie zelenú knihu Komisie o budúcnosti DPH – Smerom k jednoduchšiemu, odolnejšiemu a efektívnejšiemu systému DPH a očakáva konkrétne návrhy na reformu DPH;
12. vyzýva Komisiu, aby naliehala na členské štáty, aby zjednodušili svoje právne predpisy o DPH, zaviedli štandardný formulár pre oznámenie o implementácii DPH daňovým orgánom a stanovili jednotný a riadny postup colných orgánov členských štátov pre prípady oslobodenia od DPH, ako aj zaistili lepšiu dostupnosť týchto legislatívnych textov preložených minimálne do angličtiny, francúzštiny a nemčiny;
13. vyjadruje poľutovanie nad odložením nadobudnutia účinnosti modernizovaného Colného kódexu (MCC) podľa návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady predloženého Komisiou, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Únie (COM(2012)0064), a považuje nový navrhnutý dátum 31. decembra 2020 za neprijateľný; pripomína, že v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 450/2008 z 23. apríla 2008, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Spoločenstva (modernizovaný Colný kódex)¹, sa predpokladalo, že MCC nadobudne účinnosť do 24. júna 2013, a nalieha na Komisiu a členské štáty, aby prijali potrebné kroky s cieľom urýchliť prípravný proces;
14. dôrazne odporúča všetkým členským štátom, aby sa zapojili do pracovnej oblasti 3 Eurofisc o podvodných transakciách a používali colný režim 4200;
15. podporuje návrh smernice Rady, ktorou 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 (COM(2008)0805), ktorý predložila Komisia a ktorého cieľom je zaviesť spoločnú zodpovednosť obchodníkov pri transakciách v rámci Únie, pričom dovozcovia by mali byť spoločne a nerozdielne zodpovední v prípadoch, keď strata DPH vznikla z dôvodu nepravdivého, neskorého alebo neúplného informovania správcu DPH o transakcii, a môžu podliehať zodpovedajúcim sankciám;
16. zdôrazňuje význam intenzívnejšej a rýchlejšej spolupráce medzi členskými štátmi, lepšej kontroly výmeny informácií a priamejších kontaktov medzi miestnymi daňovými a colnými úradmi aj pomocou on-line systému výmeny informácií o DPH (VIES) s cieľom zabezpečiť, aby si členské štáty navzájom poskytovali účinnú pomoc;

¹ Ú. v. EÚ L 145, 4.6.2008, s. 1.

17. odporúča členským štátom, aby bezodkladne poskytli colným orgánom internetový prístup k identifikačným číslam DPH obsiahnutým v systéme výmeny informácií o DPH (VIES) s cieľom umožniť im plniť si povinnosť overovať čísla DPH uvádzané v colných vyhláseniach; žiada Komisiu, aby príslušné výbory Parlamentu a Dvor audítorov každý mesiac informovala o vývoji vo všetkých členských štátoch, pokiaľ ide o predchádzanie podvodom v rámci colného režimu 42;
18. vyzýva Komisiu, aby vytvorila systém, ktorý by spájal pomoc v colnej oblasti a administratívnu spoluprácu v oblasti DPH, s cieľom zaistiť účinné toky informácií tak, aby boli príslušné orgány v jednej oblasti pravidelne informované o činnosti v druhej oblasti; domnieva sa, že spolupráca medzi príslušnými orgánmi a účtovanie DPH v členskom štáte určenia by tak boli účinnejšie a rýchlejšie;
19. zdôrazňuje úlohu elektronickej verejnej správy pri zvyšovaní transparentnosti a boji proti podvodom a korupcii, a teda aj pri ochrane verejných financií; zdôrazňuje, že Únia zaostáva za svojimi priemyselnými partnermi, a to okrem iného z dôvodu nedostatočnej interoperability systémov¹; zdôrazňuje, že Únia musí zvýšiť svoje úsilie o zavedenie novej generácie elektronickej verejnej správy;
20. upozorňuje, že zdokumentované elektronické bezhotovostné transakcie sťažujú účasť na tieňovom hospodárstve a že medzi pomerom elektronických platieb v krajine a jej tieňovým hospodárstvom existuje silný vzájomný vzťah²; podnecuje členské štáty, aby znižovali limity pre povinné bezhotovostné platby;
21. súhlasí s odporúčaniami Dvora audítorov, najmä s:
- odporúčaním zmeniť a doplniť pravidlá pre vykonávanie Colného kódexu s cieľom zaviesť povinné oznamovanie príslušných identifikačných čísiel DPH;
 - odporúčaním zmeniť a doplniť smernicu o DPH s cieľom zaistiť, aby dovozcovia spoločne a nerozdielne zodpovedali za stratu DPH;
 - odporúčaním, aby Komisia poskytla členským štátom usmernenia o vzájomnej pomoci a administratívnej spolupráci;
 - odporúčaním zabezpečiť automatické overovanie identifikačných čísiel DPH a vytvorenie profilu rizika EÚ v rámci colného režimu 42;
 - odporúčaním zmeniť a doplniť smernicu o DPH s cieľom umožniť odsúhlasovanie colných a daňových údajov;
 - odporúčaním zabezpečiť výmenu informácií potrebných pre správne vyúčtovanie DPH;

¹ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Digitálna agenda pre Európu (COM(2010)0245).

² Sívá ekonomika v Európe, 2010: Používanie elektronických systémov platby na boj proti sivej ekonomike (The Shadow Economy in Europe: Using Electronic Payment Systems to Combat the Shadow Economy), Friedrich Schneider, A.T. Kearney, 2010.

- odporúčaním zriadiť priamu automatickú výmenu informácií o rizikových transakciách v rámci colného režimu 42;

vyzýva Komisiu, aby každých šesť mesiacov informovala o tom, ako a kedy vykoná tieto odporúčania;

22. poveruje svojho predsedu, aby postúpil toto uznesenie Rade, Komisii, vládam členským štátov spolu so žiadosťou, aby postúpili toto uznesenie colným orgánom na hlavných miestach vstupu tovaru, a Dvoru audítorov.

DÔVODOVÁ SPRÁVA

Úvod

Colný režim 42 je režim, ktorý obchodník využíva na získanie oslobodenia od DPH vtedy, keď sa tovar dovezený z územia mimo EÚ do členského štátu dovozu prepraví do druhého členského štátu. DPH sa odvádza v druhom v členskom štáte, t. j. v členskom štáte určenia.

Únik DPH ovplyvňuje finančné záujmy členských štátov. Má dosah na rozpočet EÚ, pretože v dôsledku úniku sa znižujú vlastné zdroje založené na DPH. Táto strata sa kompenzuje vlastnými zdrojmi založenými na HND, čo skresľuje príspevky jednotlivých členských štátov do rozpočtu EÚ. Daňové podvody navyše ohrozujú fungovanie vnútorného trhu a zabraňujú spravodlivej hospodárskej súťaži.

Rozsah a koncepcia auditu, ktorý vykonal Dvor audítorov

Hlavným cieľom auditu bolo posúdiť, či Komisia a členské štáty zriadili účinný regulačný a kontrolný rámec pre uplatňovanie tohto režimu, či sa prostredníctvom kontroly predchádza úniku DPH a či sa ňou odhaľuje únik DPH.

Hlavnou audítorskou otázkou týkajúcou sa Komisie bolo, či existuje primeraný regulačný rámec na boj proti úniku DPH v súvislosti s colným režimom 42.

Na úrovni členských štátov sa v rámci auditu hodnotilo, či vnútroštátne colné a daňové orgány vykonávajú v súvislosti s týmto režimom účinné kontroly.

Dvor audítorov posúdil regulačný rámec stanovený Komisiou. Hodnotil tiež fungovanie kontrolných prístupov v siedmich vybraných členských štátoch v porovnaní s kontrolným modelom Európskeho dvora audítorov. Tieto členské štáty vykázali v roku 2009 spolu celkovú zdaniteľnú sumu tovaru dovezeného v rámci colného režimu 42 presahujúcu 40 miliárd EUR a tvoria 68 % hodnoty dovozu do EÚ v rámci tohto režimu v roku 2009.

Toto posúdenie sa uskutočnilo prostredníctvom testovania vzorky aspoň 30 prípadov dovozu za členský štát (spolu 219) v roku 2009 v rámci colného režimu 42.

Dvor audítorov sa tiež snažil získať potvrdenie o tom, že DPH bola vyúčtovaná v 21 členských štátoch určenia dovezeného tovaru zahrnutého vo vzorke.

Zistenia Dvora audítorov

Dvor audítorov zistil, že regulačný rámec nezabezpečuje jednotné a riadne uplatňovanie oslobodenia od DPH colnými orgánmi členských štátov. Dvor audítorov tiež zistil, že regulačný rámec nezabezpečuje, aby boli informácie o týchto transakciách vždy k dispozícii daňovým úradom v členskom štáte určenia.

Zistil tiež, že colné orgány v kontrolovaných členských štátoch nezabezpečujú platnosť a úplnosť údajov ani splnenie ostatných podmienok oslobodenia od dane.

Okrem toho zistil, že nie sú sprístupňované základné informácie: daňovým orgánom členského štátu dovozu by mali byť k dispozícii najmä údaje o dovoze v rámci colného režimu 42.

Nakoniec zistil, že krížová kontrola najdôležitejších údajov sa nevykonáva vo všetkých prípadoch a že to spôsobuje straty pri výbere DPH.

Záver a odporúčania Dvora audítorov

Dvor audítorov skonštatoval, že Komisia zlepšila regulačný rámec, ale je potrebné urobiť viac. Skonštatoval tiež, že kontrola vykonávaná v členských štátoch je nedostatočná.

Ďalej uviedol, že uplatňovanie colného režimu 42 viedlo k značným stratám. Podľa výsledkov testovania vzorky predstavuje extrapolácia výšky strát za rok 2009 približne 2 200 miliónov EUR, z čoho straty vo výške 1 800 miliónov EUR vznikli v siedmich kontrolovaných členských štátoch a 400 miliónov EUR v členských štátoch určenia dovážaného tovaru vo vzorke. To predstavuje 29 % DPH teoreticky uplatniteľnej na zdaniteľnú sumu celkového objemu dovozu v rámci colného režimu 42 v roku 2009 v týchto siedmich členských štátoch EÚ (pozri bod 47 osobitnej správy Dvora audítorov).

Dvor audítorov skonštatoval, že regulačný rámec umožňuje zozbieranie najdôležitejších údajov pre uplatňovanie oslobodenia od DPH v čase dovozu. Je však potrebné vyvinúť dodatočnú snahu o zabezpečenie potrebnej miery jednotnosti pri udeľovaní tohto oslobodenia od DPH colnými orgánmi jednotlivých členských štátov tak, aby sa dosiahol cieľ konať jednotne. Podvodníci môžu tieto rozdiely zneužiť (pozri body 14 až 17 osobitnej správy Dvora audítorov).

Opatrenia prijaté Komisiou

Komisia na konci roku 2008 navrhla zmeniť smernicu o DPH a podrobnejšie vysvetliť podmienky, za ktorých sa oslobodenie môže uplatniť (návrh nadobudol účinnosť začiatkom roka 2010).

V rámci mechanizmu Eurofisc bola vo februári 2011 vytvorená špecifická pracovná oblasť na výmenu cielených informácií o podvodných transakciách pri uplatňovaní colného režimu 4200. Na tejto pracovnej oblasti sa zúčastňujú zástupcovia colných aj daňových orgánov, ktorí identifikovali transakcie, ktoré treba ďalej podrobnejšie sledovať, a najlepší spôsob, ako to uskutočniť.

S účinnosťou od 1. januára 2013 sa stanovujú povinnosti vnútroštátnych orgánov a obchodníkov, pokiaľ ide o colný režim 42 (nariadenie Komisie (EÚ) č. 756/2012, Ú. v. EÚ L 223, 21. 8. 2012, s. 8, dátum začiatku uplatňovania: 1.1.2013):

- definície sú objasnené a poskytujú sa vysvetlenia/príklady postupov colného režimu 42 s cieľom ozrejmiť súvislosť medzi ustanoveniami o clách a ustanoveniami o DPH a odstrániť akékoľvek možné nezrovnalosti, pokiaľ ide o povinnosti uvádzať identifikačné čísla DPH v colných vyhláseniach;

- čísla DPH musia byť uvedené v kolónke 44 colného vyhlásenia, aby bolo možné využiť oslobodenie, a tiež ako dôkaz o tom, že „dovážaný tovar je určený na prepravu alebo odoslanie z členského štátu dovozu do iného členského štátu“ (v širšom zmysle referenčný údaj prepravného dokumentu).

Komisia dôkladne monitoruje kroky prijímané na vnútroštátnej úrovni s cieľom zabezpečiť vykonávanie tohto právneho predpisu colnými a daňovými orgánmi a konkrétnejšie s cieľom skontrolovať:

- čo sa v každej krajine urobilo s cieľom zabezpečiť, aby colné orgány zasielali alebo oznamovali všetky informácie týkajúce sa dovozov v rámci colného režimu 4200 domácej daňovej správe a
- či boli prijaté opatrenia na vnútroštátnej úrovni s cieľom poskytnúť colným orgánom internetový prístup k informáciám obsiahnutým v databáze VIES, aby mohli vykonávať riadne kontroly platnosti identifikačných čísel DPH v čase dovozu.

Podľa tohto monitorovania väčšina členských štátov realizuje tieto kroky. Výsledky tohto monitorovania budú zohľadnené v článku 12 správy o vlastných zdrojoch, ktorá bude predložená do konca roku 2013.

VÝSLEDOK ZÁVEREČNÉHO HLASOVANIA VO VÝBORE

Dátum prijatia	6.12.2012
Výsledok záverečného hlasovania	+ : 20 - : 0 0 : 0
Poslanci prítomní na záverečnom hlasovaní	Marta Andreasen, Jean-Pierre Audy, Inés Ayala Sender, Zuzana Brzobohatá, Ryszard Czarnecki, Martin Ehrenhauser, Jens Geier, Ingeborg Gräßle, Martin Häusling, Jan Mulder, Crescenzo Rivellini, Theodoros Skylakakis, Bogusław Sonik, Bart Staes, Georgios Stavrakakis, Søren Bo Søndergaard, Michael Theurer
Náhradníci prítomní na záverečnom hlasovaní	Derk Jan Eppink, Edit Herczog, Ivailo Kalfin, Markus Pieper, Derek Vaughan
Náhradníci (čl. 187 ods. 2) prítomní na záverečnom hlasovaní	Adam Gierek, Nikolaos Salavrakos