



Rada
Európskej únie

V Bruseli 22. decembra 2021
(OR. en)

**Medziinštitucionálny spis:
2021/0434(CNS)**

**15296/21
ADD 3**

**FISC 253
ECOFIN 1299
IA 217**

NÁVRH

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	22. decembra 2021
Komu:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generálny tajomník Rady Európskej únie

Č. dok. Kom.:	SWD(2021) 579 final
Predmet:	PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU Sprievodný dokument k návrhu SMERNICE RADY, ktorou sa stanovujú pravidlá na zabránenie zneužívaniu schránkových subjektov na daňové účely a mení smernica 2011/16/EÚ

Delegáciám v prílohe zasielame dokument SWD(2021) 579 final.

Príloha: SWD(2021) 579 final



V Bruseli 22. 12. 2021
SWD(2021) 579 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU

Sprievodný dokument

k návrhu SMERNICE RADY,

**ktorou sa stanovujú pravidlá na zabránenie zneužívaniu schránkových subjektov
na daňové účely a mení smernica 2011/16/EÚ**

{COM(2021) 565 final} - {SEC(2021) 565 final} - {SWD(2021) 577 final} -
{SWD(2021) 578 final}

Súhrnný prehľad
Posúdenie vplyvu iniciatívy na boj proti používaniu schránkových subjektov a štruktúr na daňové účely – „Unshell“
A. Potreba konať
V čom spočíva problém a prečo ide o problém na úrovni EÚ?
<p>Hlavné problémy, ktorými sa posúdenie vplyvu zaoberá, sú vyhýbanie sa daňovým povinnostiam a daňové úniky spôsobené tým, že spoločnosti a fyzické osoby využívajú schránkové subjekty na daňové účely. Schránkové subjekty možno definovať ako spoločnosti a iné subjekty, ktoré nemajú ekonomickú podstatu (nemajú kancelárie, zamestnancov, vybavenie atď.) a nevykonávajú žiadnu skutočnú hospodársku činnosť, ale len spĺňajú základné požiadavky na registráciu a organizáciu. Schránkové subjekty môžu mať rôzne formy v závislosti od zamýšľaného použitia.</p> <p>Daňové straty spôsobené tým, že sa spoločnosti vyhýbajú daňovým povinnostiam, rádovo predstavujú celkove desiatky miliárd eur ročne.¹ Je veľmi zložité odhadnúť daňové straty v dôsledku využívania schránkových subjektov. Prvotný približný odhad týkajúci sa tohto fenoménu naznačuje, že daňové straty by mohli predstavovať približne 23 miliárd EUR ročne. Okrem toho existujú silné neoficiálne dôkazy, že rôzni hospodárski aktéri vrátane veľkých nadnárodných spoločností naďalej využívajú schránkové subjekty na znižovanie daňovej povinnosti legálnym a niekedy aj nelegálnym spôsobom.</p> <p>Tri hlavné príčiny problému sú: a) chýbajúce pravidlá EÚ, ktoré by vymedzovali spoločné požiadavky týkajúce sa minimálnej ekonomickej podstaty na daňové účely v EÚ; b) nedostatok informácií, ktoré by daňové správy potrebovali na účinné uplatňovanie existujúcich pravidiel proti daňovým únikom a vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam; c) propagácia schránkových subjektov určitými sprostredkovateľmi.</p>
Čo sa má dosiahnuť?
<p>Všeobecným cieľom iniciatívy je bojovať proti vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam a daňovým únikom cez schránkové subjekty a prispieť tým k riadnemu fungovaniu vnútorného trhu.</p> <p>Konkrétnejšie je cieľom iniciatívy dosiahnuť nasledujúce tri ciele: po prvé, jej cieľom je zaviesť v rámci EÚ spoločné pravidlá, ktoré umožnia identifikovať schránkové subjekty, pri ktorých existuje riziko, že budú využité na vyhýbanie sa daňovým povinnostiam alebo daňové úniky. Po druhé, členské štáty musia vedieť o existencii schránkových subjektov, ktoré sú ako také identifikované v inom členskom štáte. Po tretie, iniciatíva má odrádzať poskytovateľov daňových služieb a služieb pre obchodné spoločnosti od zakladania schránkových subjektov v EÚ.</p>
Aká je pridaná hodnota opatrení na úrovni EÚ (subsidiarita)?
Problém vyhýbania sa daňovým povinnostiam alebo daňových únikov prostredníctvom využívania

¹ Odhaduje sa, že v EÚ pre vyhýbanie sa daňovým povinnostiam dochádza k strate daňových príjmov vo výške 35 až 70 miliárd EUR ročne. Zdroj: Dover R., B. Ferrett B., D. Gravino, E. Jones a S. Merler (2015), *Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union* (Zavedenie transparentnosti, koordinácie a konvergencie daňových politík v oblasti dane z príjmu právnických osôb v Európskej únii), Výskumné služby Európskeho parlamentu, PE 558.773.

schránkových subjektov je zvyčajne cezhraničným problémom. Stoja za ním tie isté hybné sily a základné príčiny bez ohľadu na členský štát, v ktorom sa vyskytuje.

V rámci Únie hrozí, že prístupy na úrovni jednotlivých členských štátov narušia vnútorný trh a mohli by spôsobiť zraniteľnosť niektorých členských štátov voči regulačnej a daňovej arbitráži, najmä ak vnútroštátne opatrenia vedú k tomu, že niektoré členské štáty neukladajú pre schránkové subjekty požiadavky týkajúce sa ekonomickej podstaty alebo ukladajú menej prísne požiadavky než v iných členských štátoch. Dôležitým konštatovaním je, že vzhľadom na to, že schránkové subjekty sa bežne využívajú na narúšanie základu dane iného členského štátu, než je členský štát, v ktorom sa schránkový subjekt nachádza, niektoré členské štáty nemusia byť dostatočne motivované zavádzať prísne vnútroštátne pravidlá.

Len spoločný rámec EÚ môže prispieť k dosiahnutiu cieľa bojovať proti vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam a daňovým únikom cez schránkové subjekty pri súčasnom zachovaní integrity vnútorného trhu a zaistení rovnakých podmienok pre hospodárske subjekty v celej Únii.

B. Riešenia

Aké sú rôzne možnosti na dosiahnutie týchto cieľov? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Ak nie, prečo?

Základná možnosť (možnosť 0) predstavuje *status quo*: nedostatočné požiadavky na schránkové subjekty týkajúce sa minimálnej ekonomickej podstaty a vykonávanie existujúcich pravidiel na úrovni EÚ, vnútroštátnej aj celosvetovej úrovni na boj proti vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam a daňovým únikom. Zahŕňa to opatrenia skupiny EÚ pre kódex správania pri zdaňovaní podnikov (COCG) na riešenie problematiky ekonomickej podstaty, ale len v prípade preferenčných daňových režimov.

Možnosť 1 predstavuje právne nezáväznú opatrenia. Zaviedli by sa ňou požiadavky na schránkové subjekty týkajúce sa minimálnej ekonomickej podstaty, avšak takéto požiadavky by neboli záväzné ani vynútiteľné. Možnosť 1 by mohla mať formu odporúčania Komisie alebo rozšírenia mandátu skupiny pre kódex správania pri zdaňovaní podnikov, aby mohla kontrolovať uplatňovanie požiadaviek týkajúcich sa ekonomickej podstaty ako všeobecného prvku daňových systémov členských štátov.

Možnosť 2 predstavuje základnú regulačnú možnosť, ktorú ďalej rozvíjajú možnosti 3 a 4. Možnosťou 2 by sa zaviedli spoločné požiadavky týkajúce sa ekonomickej podstaty v celej EÚ, na základe ktorých by (určitým) právnym subjektom a právnym štruktúram – ktoré by neboli vyňaté od začiatku a prešli by cez určité vstupné kritériá – vznikla povinnosť preukázať daňovej správe, že vykonávajú podstatnú hospodársku činnosť v členskom štáte svojej daňovej rezidencie. Nesplnenie požiadaviek týkajúcich sa ekonomickej podstaty by viedlo k daňovým dôsledkom (konkrétne k ukončeniu daňových zvýhodnení pre schránkové subjekty podľa príslušných smerníc EÚ a/alebo daňových zmlúv).

Nad rámec možnosti 2 by možnosť 3 zahŕňala aj vytvorenie mechanizmu na administratívnu spoluprácu a výmenu informácií týkajúcich sa schránkových subjektov. Možnosť 4 by pozostávala z rovnakých prvkov ako možnosť 3, ku ktorým by sa pridalo spoločné stanovenie sankcií v prípade nedodržania povinností zo strany schránkových subjektov.

Uprednostňovanou možnosťou je možnosť 4. Zahŕňa všetky prvky možnosti 2, výmenu informácií medzi daňovými správami podľa možnosti 3 a dopĺňa ich o spoločný rámec sankcií. Predpokladá sa, že možnosť 4 najlepšie splní ciele iniciatívy, bude mať najväčší odrádzajúci účinok na daňovníkov, pričom však podnikom ani daňovým orgánom nespôsobí neprimerané náklady.

Aké sú názory jednotlivých zainteresovaných strán? Kto podporuje ktorú možnosť?

Respondenti vo verejnej konzultácii vo všeobecnosti uznávajú existujúci problém vyhýbania sa daňovým povinnostiam a daňových únikov, a to aj prostredníctvom zneužívania schránkových subjektov. Avšak návrhy ďalšieho postupu sú rôzne. Kým niektorí respondenti podporujú opatrenie na boj proti vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam a daňovým únikom cez schránkové subjekty, iní sú toho názoru, že legislatívna iniciatíva EÚ v tomto smere sa môže javiť ako predčasná. Členské štáty vo všeobecnosti vyjadrili konštruktívnu otvorenosť a v niektorých prípadoch výslovnú podporu legislatívnej iniciatíve EÚ zameranej proti využívaniu schránkových subjektov na vyhýbanie sa daňovým povinnostiam alebo daňové úniky.

C. Vplyvy uprednostňovanej možnosti

Aké sú výhody uprednostňovanej možnosti (prípadne hlavných možností, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?

Možnosť 4 stanovuje spoločné vymedzenie minimálnej ekonomickej podstaty, ktoré chýbalo v súčasnom rámci EÚ pre boj proti zneužívaniu daňového systému.

Prvkom výmeny informácií medzi daňovými orgánmi dopĺňa súčasný systém výmeny informácií, ktorý je na úrovni EÚ už zavedený. Tým by sa zaistilo, že členské štáty, ktorých základy dane sú narúšané využívaním schránkových subjektov registrovaných v iných členských štátoch, by boli o tom v plnom rozsahu informované.

Prostredníctvom spoločných sankcií sa ňou zaisťuje najvyššia miera dodržiavania predpisov subjektmi a rovnaké zaobchádzanie pre všetky subjekty v EÚ nezávisle od miesta ich registrácie. Potenciálny pozitívny vplyv na udržateľnosť verejných financií je preto najvyšší spomedzi všetkých možností a intervencia EÚ je vnímaná tak, že prispieva k lepšiemu fungovaniu vnútorného trhu zamedzovaním jeho roztrieštenosti prostredníctvom rôznych možností sankcií.

Aj keby sa intervenciou podarilo znížiť vyhýbanie sa daňovým povinnostiam a daňové úniky len o veľmi malú sumu, predpokladá sa, že výhody by už aj tak prevýšili náklady (najmä náklady na súlad s predpismi a administratívne náklady) spojené s touto iniciatívou.

Aké sú náklady na uprednostňovanú možnosť (prípadne na hlavné možnosti, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?

Predpokladá sa, že náklady subjektov na dodržiavanie predpisov budú obmedzené, keďže v prípade subjektov podliehajúcich povinnosti uskutočniť vlastné posúdenie a oznamovacej povinnosti by išlo o informácie, ktoré sú subjektu ľahko dostupné.

Náklady daňovej správy sú obmedzené na zavedenie platformy na výmenu informácií, hodnotenie oznámených údajov a správu sankcií. Hodnotenie oznámených údajov s cieľom určiť, či je subjekt schránkovým subjektom, uskutočňuje daňová správa, a to na základe vlastného posúdenia subjektu podľa osobitných kritérií.

Výška nákladov na správu sankcií by závisela od formy, akú by sankcia mala. Pokiaľ ide o peňažné sankcie, predpokladá sa, že náklady budú obmedzené na administratívne náklady vyplývajúce z ukladania pokút a monitorovania ich úhrad.

Náklady vnútroštátnej správy na presadzovanie by sa nemali podstatne líšiť v prípade možností 2, 3 a 4,

pretože ak by sa neplánoval prijať žiaden spoločný rámec sankcií, vnútroštátna správa by aj tak musela uplatňovať určité sankcie na zaistenie dodržiavania predpisov.
Aký je vplyv na MSP a konkurencieschopnosť?
<p>Cieľom iniciatívy je zamerať sa na subjekty, ktoré <u>nemajú</u> ekonomickú podstatu a sú založené na účely vyhýbania sa daňovým povinnostiam alebo daňových únikov², a nie podniky so zamestnancami a skutočnou hospodárskou činnosťou. Kritériá, ktoré vedú k vzniku oznamovacích povinností voči daňovému orgánu, sú prísne limitované na spoločnosti, pri ktorých existuje riziko vyhýbania sa daňovým povinnostiam alebo daňových únikov, čo by malo zahŕňať len veľmi malú časť z celkového počtu malých a stredných podnikov. Očakáva sa, že na základe vstupných kritérií sa vylúči prevažná väčšina malých a stredných podnikov (napr. aby malé a stredné podniky patrili do rozsahu pôsobnosti, museli by mať väčšinu svojich výnosov z pasívnych príjmov, byť vlastnené najmä zahraničnými vlastníkmi a nemať zdroje potrebné na vykonávanie skutočnej hospodárskej činnosti).</p> <p>Pokiaľ ide o konkurencieschopnosť, iniciatíva by mala vplyv len na finančné toky, ktoré nesúvisia so zamestnanosťou ani so skutočnou hospodárskou činnosťou. Z dlhodobého hľadiska by obmedzenie využívania subjektov bez ekonomickej podstaty mohlo mať pozitívne druhotné (nepriame) vplyvy stimulujúce produktívne investície.</p>
Očakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty a verejnú správu?
<p>Hlavný vplyv na štátne rozpočty by predstavovali daňové zisky, ktoré je ťažké odhadnúť. Odhaduje sa, že pre vyhýbanie sa daňovým povinnostiam v rámci EÚ dochádza k strate daňových príjmov vo výške 35 až 70 miliárd EUR ročne.</p> <p>Ušlé daňové príjmy možno považovať za výpadok zdroja príjmov, ktoré by sa inak mohli použiť na verejné investície a poskytovanie verejných statkov. Takýto výpadok príjmov je obzvlášť neželaný v čase, keď sú potrebné zdroje na podporu obnovy po pandémii COVID-19.</p>
Očakávajú sa iné významné vplyvy?
Nie
Proporcionalita?
Opatrenie by nešlo nad rámec stanovenia kritérií týkajúcich sa minimálnej ekonomickej podstaty. Mechanizmy ako vyňatia a výnimky z požiadaviek na oznamovanie v rámci iniciatívy budú mať za následok, že na subjekty a štruktúry s nízkym rizikom zneužívania daňového systému sa iniciatíva nebude vzťahovať. Podľa analýzy Komisie navyše len minimálny počet subjektov a štruktúr v EÚ bude musieť vykonávať vlastné posúdenie v rámci iniciatívy.
D. Nadväzná opatrenia
Kedy sa táto politika preskúma?

² Z vyšetrovania OpenLux vyplynulo, že na rovnakej adrese bolo registrovaných viac ako 1 000 spoločností, ktoré nemali žiadnych zamestnancov.

Ak by bola vybraná uprednostňovaná možnosť, politika by sa monitorovala dvoma hlavnými spôsobmi. Po prvé, členské štáty by oznamovali údaje o vykonávaní politiky a opatreniach na presadzovanie. Tieto údaje by sa mali aspoň čiastočne zverejňovať na účely transparentnosti a umožnenia verejnej kontroly v členských štátoch. Po druhé, Komisia posúdi vykonávanie a presadzovanie iniciatívy v rôznych členských štátoch a podá o tom správu. Takéto posúdenie sa uskutoční najmä na základe údajov od členských štátov.

Po piatich rokoch od začiatku vykonávania nástroja Komisia vyhodnotí výsledky politiky vzhľadom na jej ciele a celkové vplyvy na daňové príjmy, podniky a vnútorný trh.