

Dôvodová správa

Suverenita uložiť daň, rozhodnúť o jej výške, podobe a výbere, patrí k základným atribútom štátu. Štát, ktorý nemá právomoc rozhodnúť o uložení dane nie je suverénnym štátom. Naopak taká entita, ktorá má právomoc uložiť daň alebo určiť výšku jej sadzby alebo určiť jej štruktúru (napr. daňový základ), si osvojuje základný atribút suverenity štátu.

Európske spoločenstvá neboli založené ako štát, a ani dnešná Únia – aj keď si postupne mnohé oblasti štátnej suverenity osvojuje – štátom zatiaľ nie je. Jednou z rozhodujúcich vecí, ktorá o tom či sa Únia premení na štátny zväzok alebo zostane zmluvou medzi štátmi rozhodne, bude otázka zvrchovanosti členských štátov rozhodovať na svojom území o priamych daniach suverénne a samostatne.

Otázka daní a ich harmonizácie je už dlhší čas jednou z tém európskej integrácie. Zatiaľ čo primárne právo ES harmonizáciu nepriamych daní, najmä spotrebných daní a DPH umožňuje, priame dane zostávajú – vychádzajúc z platného právneho stavu - plne v kompetencii členských štátov. Inými slovami, v práve ES neexistuje žiadny právny základ, na základe ktorého by mohla prebehnúť čiastočná alebo úplná harmonizácia priamych daní. Napriek tomu však existuje evidentný politický záujem Francúzska a Nemecka, s podporou tak väčšiny členských štátov, ako aj Európskej komisie, priame dane aspoň čiastočne harmonizovať. Vzhľadom na neexistujúci právny základ by išlo o prelomový moment v danej oblasti, ktorý by znamenal, že ak je možné harmonizovať jednu časť priamych daní (napr. základ dane), nič nebude postupne brániť harmonizácii ďalších častí dane, vrátane sadzby. Schválenie prípadného návrhu harmonizujúceho dane vyžaduje jednodhlasnosť všetkých členských štátov EÚ.

Zástancovia harmonizácie daní

Napriek chýbajúcemu právnomu základu a napriek pôvodne deklarovanému odporu Európskej komisie (ktorý sa zmenil nástupom Barrosovej komisie), Slovenska a ďalších štyroch členských štátov EÚ, sa Rada ministrov financií (Ecofin) 12. septembra 2004 na svojom zasadnutí v Scheveningene pri Haagu uzniesla na zriadení pracovnej skupiny, ktorá má za úlohu skúmať možnosti harmonizácie daňového základu dane z príjmu právnických osôb. Návrh má otvorenú podporu Francúzska a Nemecka, pričom vtedajší nemecký minister financií Hans Eichel ho privítal slovami, že ide o „krok smerom k harmonizácii daní z príjmu právnických osôb.“ Tento návrh má podporu aj súčasnej nemeckej vlády. Podľa programu vlády Angely Merkelovej, sa „vláda bude aktívne snažiť o európsku harmonizáciu vymeriavacích základov daní a bude žiadať prísnejšie pravidlá proti neférovej daňovej súťaži“. Minister financií nemeckej vlády Peer Steinbrück sa vyjadril ešte jasnejšie: „Toto nie je férová daňová súťaž. A naviac ničí nemecké pracovné miesta“. Na inom mieste povedal, že „zabezpečiť férovú daňovú súťaž medzi 25 členmi, znamená zvýšiť dane v nových členských štátoch EÚ“. A napokon, daňovú harmonizáciu okrem politikov vládnych CDU a SPD, podporujú aj politici CSU, napr. Edmund Stoiber.

Okrem Nemecka daňovú harmonizáciu výrazne podporuje aj Francúzsko. V prospech harmonizácie daní sa vyjadril súčasný predseda francúzskej vlády Dominique de Villepin, ako aj kandidáti na úrad prezidenta Nicolas Sarkozy a Segolene Royalová.

Názor Európskej komisie sa postupne zmenil od pôvodne zamietavého na otvorene súhlasné. Zamietavé stanovisko k návrhu harmonizácie priamych daní z príjmov firiem odmietol ešte v apríli 2003 nemecký komisár Günter Verheugen. Po zosilnení politického tlaku Francúzska a Nemecka a pred schvaľovaním novej komisie, podporila harmonizáciu

daňových základov daní z príjmu právnických osôb aj – v rozpore s pôvodným stanoviskom Komisie – vtedajšia kandidátka na komisárku pre dane Ingrida Udreová. Napriek tomu, že sa neskôr komisárkou pre dane nestala, ideu si osvojila nová Barrosova komisia, podľa ktorej by „štáty Európskej únie mali mať od roku 2008 spoločný základ firemných daní“. Cieľ „pripraviť legislatívny návrh na zladenie základu na výpočet podnikových daní v členských krajinách EÚ“ potvrdil aj predseda Európskej komisie José Barroso.

Ešte ďalej zašiel v svojom vystúpení komisár pre financie Joaquín Almunia, ktorý v svojom vystúpení 10. januára 2006 vyhlásil, že ideálny priestor pre „väčšiu autonómiu a väčší priestor na manévrovanie inštitúcii EÚ“ by mohla zabezpečiť nová daň EÚ. Komisár Almunia navrhol, aby sa takáto daň nenazývala „daňou“ ale „zdrojom“, z ktorého by – namiesto príspevkov individuálnych členských štátov – bola Únia financovaná. Myšlienku celkovej zmeny v prístupe k financovaniu EÚ podporila v marci 2007 aj Dalia Grybauskaiteová, európska komisárka pre rozpočet. Vznik novej európskej dane, ktorá by nahradila príspevky členských štátov podporujú najmä viacerí poslanci Európskeho parlamentu (napr. francúzsky poslanec Alain Lamassoure navrhol pre tento účel zdaníť posielanie sms správ, resp. emailov), ale o tzv. objektívnej nevyhnutnosti vzniku nových daní hovorí aj lotyšská komisárka Grybauskaiteová, podľa ktorej k tomu priamo speje ďalšie prehlbovanie ekonomickej integrácie v EÚ, osobitne budovaním jednotného trhu. Myšlienku zavedenia novej dane EÚ a ďalšieho oddelenia a zvýšenia autonómie rozpočtu EÚ od národných rozpočtov tiež podporujú viacerí európski politici, napríklad kancelárka Merkelová, bývalý rakúsky kancelár Schüssel či francúzsky minister vnútra a prezidentský kandidát Sarkozy. Téma slovenských daní sa podľa tlače stala predmetom aj súčasnej predvolebnej kampane vo Francúzsku. Daňovú harmonizáciu, prípadne kombinovanú s krátením príspevkov z eurofondov pre krajiny s nízkymi daňami, navrhujú obidvaja hlavní kandidáti na úrad francúzskeho prezidenta, Segolene Royalová aj Nicolas Sarkozy. A ako negatívny príklad „sociálneho“ alebo daňového dumpingu“ uvádzajú práve Slovensko. Pre slovenskú tlač to potvrdil Sarkozyho najbližší poradca a generálny sekretár UMP Brice Hortefeux, ako aj šéf volebného štábu Segolene Royalovej, poslanec francúzskeho parlamentu Jean-Louis Bianco.

Z polohy verejných vyhlásení a plánov do polohy praktických krokov posunul tému harmonizácie priamych daní komisár EK pre dane László Kovács v apríli 2006. V tzv. Oznámení EK o progrese a ďalších krokoch smerom k Spoločnému harmonizovanému základu daní firiem sumarizoval doterajšie výsledky pracovnej skupiny pracujúcej od r. 2004 na návrhu daňovej harmonizácie, predstavil zámer a plány Komisie na roky 2006 a 2007, a napokon predstavil konkrétny záväzok Európskej komisie predložiť legislatívny návrh v roku 2008. Cieľom návrhu je určiť jednotné pravidlá definujúce daňový základ pre firmy podnikajúce vo viacerých krajinách EÚ. Na základe tohto systému by si firmy vypočítali celkový základ dane, v prípade firiem podnikajúcich vo viacerých štátoch EÚ dohromady za všetky pobočky a podľa vzorca Európskej komisie by jednotlivé časti zdanili v krajine, kde podnikajú. Sadzby daní, ktorými by zdaňovali vymedzenú časť príjmu, by boli zatiaľ rôzne, podľa jednotlivých národných úprav.

Je teda zrejmé, že napriek chýbajúcemu právnemu základu v práve ES budú členské štáty v dohľadnej dobe čeliť návrhu harmonizujúcemu daň z príjmu právnických osôb, v podobe harmonizácie základu dane.

Vláda Slovenskej republiky si je problematiky vedomá a v Programovom vyhlásení vlády na túto tému píše: „Vláda bude veľmi pozorne sledovať vývoj v oblasti daní v európskom priestore a v rámci neho najmä snahy členských štátov EÚ o harmonizáciu

daňového základu. K týmto návrhom uplatní veľmi opatrný prístup a bude starostlivo zvažovať svoje stanovisko.“

Predkladateľ sa však domnieva, že vzhľadom na mimoriadny význam otázky, ktorá sa týka samotnej suverenity štátu a ktorej obrana je v národnom záujme Slovenskej republiky, nie je „opatrný prístup“ postačujúci.

Navyše, od 24. októbra 2006, keď totožný návrh stanoviska SR nezískal v Národnej rade Slovenskej republiky väčšinu (zo 128 prítomných poslancov návrh podporilo 56, 49 sa zdržalo a 22 poslancov hlasovalo proti), opodstatnenie opätovného predloženia návrhu potvrdil svojimi výrokmi predseda vlády SR Róbert Fico, ktorý začal verejne ustupovať z doterajších vyhlásení a pripustil súhlas s harmonizáciou priamych daní v EÚ. Pre Televízne noviny TV Markíza dňa 11. marca 2007 v príspevku „Zmierňujeme odpor“ povedal, že „silné krajiny EÚ budú len ťažko rešpektovať takéto daňové zvýhodňovanie, ktoré nové členské krajiny spustili. My sa nevyhneme tomu tlaku, preto búchať do prs a tváriť sa, že nikdy, je nezmysel.“ Jeho slová následne podporili viacerí politici vládnych strán, napr. predseda Výboru NR SR pre financie, rozpočet a menu Jozef Burian, či predseda SNS Ján Slota a predseda poslaneckého klubu SNS Rafael Rafaj.

Na základe toho sa predkladateľ domnieva, že je opätovne potrebné stanovisko Slovenskej republiky legislatívne upraviť a vládu ústavným zákonom predpísaným spôsobom zaviazat' presadzovať zvrchovanosť Slovenskej republiky v oblasti priamych daní. Tento ústavný mandát tak posilní pozíciu slovenskej vlády, čo prispeje k dôslednej ochrane národných záujmov SR.

Právny základ predloženého stanoviska

Podľa čl. 1, ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je „Slovenská republika zvrchovaný štát,“ a „štátna moc pochádza od občanov“ (čl. 2, ods. 1). Výkon zvrchovanosti v oblasti priamych daní Slovenská republika zatiaľ žiadnou medzinárodnou zmluvou na Európsku úniu alebo Európske spoločenstvá nepreniesla. Výkonom tejto zvrchovanosti sú podľa Ústavy SR stále poverené výlučne štátne orgány Slovenskej republiky. Predložený návrh Stanoviska Slovenskej republiky - Deklarácie o daňovej zvrchovanosti Slovenskej republiky, má za cieľ zachovať tento stav a posilniť mandát ministra a vlády SR na pôde Európskej únie.

Prijatie stanoviska zaväzujúceho vládu Slovenskej republiky je možné prijať podľa čl. 2 ods. 3 ústavného zákona č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie, podľa ktorého, „Národná rada Slovenskej republiky môže schvaľovať stanoviská Slovenskej republiky aj k ďalším záležitostiam Európskej únie, ak ju o to požiada vláda alebo najmenej pätina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.“ Záväznosť takéhoto stanoviska bližšie špecifikuje čl. 2 ods. 4: „Ak Národná rada Slovenskej republiky schváli návrh stanoviska Slovenskej republiky, člen vlády je týmto stanoviskom viazaný pri zastupovaní Slovenskej republiky v príslušnom orgáne Európskych spoločenstiev a Európskej únie.“

Návrh stanoviska zaväzujúceho vládu a jej členov sa v svojom odôvodnení opiera o analýzu primárneho práva ES, ekonomické argumenty týkajúce sa ochrany konkurencieschopnosti, komparatívnej atraktivity ekonomiky Slovenskej republiky pre investorov, dopadov na zamestnanosť a vyššie tempo reálnej konvergenzie k životnej úrovni EÚ, a teda ochranu národných záujmov Slovenskej republiky.

Ochrana subsidiarity

Z analýzy ustanovení primárneho práva ES, vyplýva, že harmonizácia priamych daní, vrátane základu dane, nemá v práve ES žiadny právny základ.

Čl. 94 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva síce hovorí, že na návrh Európskej komisie a po konzultáciách s Európskym parlamentom a Hospodárskym a sociálnym výborom Rada Európskej únie jednomyseľným rozhodnutím môže vydať smernice na zbližovanie tých zákonov, nariadení a administratívnych opatrení členských štátov, ktoré priamo ovplyvňujú vytvorenie a fungovanie spoločného trhu. Ale znenie čl. 94 nie je postačujúce na schválenie daňovej harmonizácie, nakoľko to odporuje princípu subsidiarity: Čl. 5 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (princíp subsidiarity a princíp proporcionality) totiž jasne vymedzuje, že

- a) Európske spoločenstvo koná v medziach právomocí vymedzených touto zmluvou a cieľov, ktoré sú v nej zakotvené;
- b) v oblastiach, ktoré nepatria do jeho výlučnej právomoci, vyvíja Európske spoločenstvo činnosť v súlade s princípom subsidiarity len vtedy a len v takom rozsahu, pokiaľ ciele navrhované touto činnosťou nemôžu byť uspokojivo dosiahnuté členskými štátmi Európskej únie a z dôvodov rozsahu alebo dôsledkov navrhovanej činnosti možno ich lepšie dosiahnuť prostredníctvom Európskeho spoločenstva a
- c) Európske spoločenstvo žiadnou činnosťou neprekračuje rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov tejto zmluvy.

Predkladateľ sa preto domnieva, že právna úprava priamych daní, harmonizácie daňového základu takýchto daní, určovanie sadzby takýchto daní alebo uloženie nového druhu priamej dane by bola v rozpore s ustanoveniami primárneho práva ES, najmä princípom subsidiarity. Takáto právna úprava preto má aj naďalej zostať vo výlučnej právomoci členských štátov Európskej únie, nakoľko ciele navrhované touto činnosťou možno uspokojivo dosiahnuť na úrovni členského štátu Európskej únie.

Ochrana ekonomických a národných záujmov SR

Z ekonomickej analýzy harmonizácie priamych daní vyplýva, že by bola pre Slovensko a Európu zjavne ekonomicky škodlivá.

Slovensko vďaka daňovej konkurencii v ostatnom období významne znížilo daňové zaťaženie ekonomických subjektov priamymi daňami. Napriek znižovaniu daňového zaťaženia aj v iných krajinách je vo väčšine štátov Únie vyššie ako na Slovensku. Daňové podmienky na podnikanie a investovanie na Slovensku sú tým pre mobilný kapitál z týchto krajín výhodnejšie ako prostredie, z ktorého tento kapitál pochádza.

Ďalšie kroky vedúce k potlačeniu daňovej konkurencie v EÚ (po už takmer zharmonizovaných nepriamych daniach) by zastavili takýto pozitívny trend. Harmonizovanie daní, vrátane priamych, by malo nevyhnutne vážne a negatívne dopady na slovenských občanov. Časť z nich sa týka konkrétne Slovenska ako krajiny s (relatívne) nižšími daňami v EÚ a ostatné budú univerzálne negatíva vyplývajúce zo straty (budúcich) výhod daňovej konkurencie v EÚ ako celku. Konkurencia neexistuje iba medzi jednotlivými výrobcami a ich produktmi na trhu, ale aj medzi štátmi. Harmonizácia priamych daní je zo svojej podstaty nástrojom, ktorý potláča daňovú konkurenciu a súťaž a je prejavom nezdravej a neodôvodnenej nadnárodnej centralizácie obmedzujúcej trh. Zatiaľ čo vyspelejšie štáty západnej Európy majú konkurenčnú výhodu vo vyššej produktivite práce, nové členské krajiny východnej Európy lákajú kapitál predovšetkým nižšou cenou práce a nižšími daňami. Snaha odstrániť alebo regulovať konkurenčnú výhodu niektorých nových členských štátov

s ich nižšími daňami by preto bola jednostranná, a zatiaľ čo by odstraňovala konkurenčnú výhodu krajín na východe, posilňovala by konkurenčnú výhodu krajín na západe Únie.

Špeciálnymi negatívnymi dôsledkami daňovej harmonizácie v podmienkach EÚ môžu byť pre Slovensko vyššie dane a/alebo komplikovanejší daňový systém, obzvlášť pokiaľ ide o zmenu a harmonizáciu daňových základov. Osobitne, ak by sa sústavy daní z príjmov (viac alebo menej) harmonizovali podľa vzoru krajín, ktoré tento návrh najviac presadzujú, teda Francúzska a Nemecka. Vyššie dane na Slovensku by následne obmedzili disponibilné zdroje ľudí, podnikateľskú aktivitu, prílev investícií, mieru ekonomickej slobody a približovanie sa k ekonomickej výkonnosti a životnej úrovni, teda celkovo pomalšiu konvergenciu Slovenska ku krajinám západnej Európy.

Akákoľvek strata výhod z daňovej konkurencie obmedzí slobodu ľudí, efektívnosť rozhodovaní subjektov, podnikateľskú aktivitu, či motiváciu vlád o hospodárnosť a rast životnej úrovne obyvateľov v SR. Aj daňová harmonizácia, neznamajúca pre Slovensko vyššie dane a/alebo komplikovanejší daňový systém v prvom momente, zastaví trend znižovania daní do budúcnosti. Bez tlaku (daňovej) konkurencie budú mať vlády vo všeobecnosti podstatne menšiu motiváciu reformovať daňový systém. Daňová harmonizácia tiež zmrazí možnosti presúvania sa ekonomických subjektov za lepšími daňovými podmienkami.

Dlhodobu a systémovo by najväčším negatívom daňovej harmonizácie bolo obmedzenie konkurencie (s dopadom na vyššie zdanenie ako v podmienkach daňovej konkurencie), spriemerovávanie, nižšia pružnosť podnikateľov, investorov a pracovnej sily v EÚ, tým prehĺbenie ekonomických problémov subjektov v tomto priestore. Pre Slovensko by to mohlo predstavovať stratu konkurenčnej výhody a spomalenie (resp. až zastavenie) približovania sa ekonomickou výkonnosťou a životnou úrovňou ku krajinám západnej Európy.

Daňová harmonizácia navyše predstavuje po strate vlastnej meny, k čomu sa SR zaviazala v Prístupovej zmluve a súčasná vláda v svojom Programovom vyhlásení, stratu ďalšieho prvku štátnej suverenity, v podobe straty vplyvu voličov a rozhodovania vlády o daňovej politike v krajine. Bol by to ďalší významný krok na ceste politickej centralizácia Európy k vytvoreniu jednej vlády a európskeho štátneho zväzku. To predstavuje pre občanov Slovenska a iných krajín v EÚ veľké riziko pre ich osobnú slobodu, pre ich schopnosť kontrolovateľnosti takejto moci a pre ekonomické napredovanie do budúcnosti.

Dlhodobé zvyšovanie životnej úrovne obyvateľov Slovenska a jej približovanie sa k Západu vyžaduje naopak podmienky pre neobmedzovanú konkurenciu, slobodné podnikanie a pružnosť v rozhodovaniach. Slovensko by preto malo by odmietat akékoľvek harmonizovanie daní, vrátane návrhu harmonizácie daňových základov.

Na základe vyššie uvedených dôvodov sa predkladateľ podľa čl. 2 ods. 3 ústavného zákona č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie rozhodol predložiť návrh záväzného Stanoviska Slovenskej republiky s názvom Deklarácia o daňovej suverenite.

Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na prijatie stanoviska Slovenskej republiky – Deklarácia o daňovej suverenite v priamych daniach podľa čl. 2 ods. 3 ústavného zákona č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky predkladajú:

1. VLADIMÍR PALKO
2. Pavol Minařík
3. RUDOLF SAUER
4. MONIKA ŠIBALOVÁ
5. JOZEF ŠINKO
6. DANIEL LIPKOV
7. Stanislav Kahanec
8. Imrich Galbani
9. MARTIN FEDOR
10. Juraj LIŠKA
11. Martin Pado
12. Bela Bugari
13. Jozef Mikus
14. KLÁRA ŠÁRKOVÁ
15. LADISLAV MIKULÍŠ
16. IVAN ŠTEFANEC
17. Jarmila TEČOVÁ
18. MARTIN FROCH
19. Gabura Peter
20. Pavol Prokopovič
21. PAVOL ABRAHAM

Handwritten signatures corresponding to the list above, written on a set of horizontal lines. The signatures are: 1. Palko, 2. Minařík, 3. Sauer, 4. Šibalová, 5. Šinko, 6. Lipkov, 7. Kahanec, 8. Galbani, 9. Fedor, 10. Liška, 11. Pado, 12. Bugari, 13. Mikus, 14. Šárková, 15. Mikulíš, 16. Štefanec, 17. Tečová, 18. Froch, 19. Gabura, 20. Prokopovič, 21. Abraham.

Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na prijatie stanoviska Slovenskej republiky – Deklarácia o daňovej suverenite v priamych daniach podľa čl. 2 ods. 3 ústavného zákona č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky predkladajú:

22. ANNA SZÖGEDI

23. JOSEF BERENYI

24. LUBOŠ MICHEL

25. Gyula BARDOS

26. Zoltan Horvath

27. Ivan FARKAS

28. IMRE ALORUCCI

29. NAGY László

30. Slonay Béla

31. MIKLÓS DEGRINDA

32. MAREK SAKDOVA

33. IVAN MIKLÓS

34. Peter MIKŠIČ

35. Iveta Radicová

36. Peter Markovics

37.

38.

39.

40.

41.

