

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 22.2.2008  
KOM(2008) 109 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU**

**o opatřeních ke změně systému DPH pro boj proti podvodům**

{SEC(2008) 249}

## OBSAH

1.	Souvislosti .....	3
2.	Cíl tohoto sdělení .....	4
3.	Zdanění dodávek uvnitř Společenství v členském státě výstupu .....	4
3.1.	Výsledky rozboru Komise.....	5
3.2.	Závěry k problematice zdanění dodávek uvnitř Společenství.....	6
4.	Přenesení daňové povinnosti.....	7
4.1.	Výsledky rozboru Komise.....	7
4.2.	Soulad se současným systémem DPH.....	9
4.3.	Závěr k problematice přenesení daňové povinnosti.....	9
5.	Možnost realizace časově omezeného pilotního projektu v členském státě, který o to projeví zájem.....	10
5.1.	Výsledky rozboru Komise.....	10
5.2.	Závěr k pilotnímu projektu.....	11

## SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

### o opatřeních ke změně systému DPH pro boj proti podvodům

#### 1. SOUVISLOSTI

Rada ve složení pro hospodářské a finanční věci požádala dne 5. června 2007 Komisi, aby přezkoumala dvě „dalekosáhlá“ opatření pro boj proti podvodům v oblasti DPH:

- zdaňování plnění uskutečněných uvnitř Společenství a
- zavedení možnosti nepovinného použití paušálního přenesení daňové povinnosti (systému obecného přenesení daňové povinnosti).

Rada Komisi navíc konkrétně požádala o rozbor možnosti realizace časově omezeného pilotního projektu obecného přenesení daňové povinnosti v členském státě, který o to projeví zájem.

Na svém zasedání dne 4. prosince 2007 vyzvala Rada Komisi, aby předložila zjištění vyplývající z činnosti zaměřené na uvedená dalekosáhlá opatření tak, aby mohla být projednávána v průběhu prvního čtvrtletí roku 2008. Komise toto sdělení předkládá v reakci na uvedenou žádost Rady.

Pokud jde o zdaňování plnění uskutečněných uvnitř Společenství, Rada Komisi požádala, aby nejprve přezkoumala možnost zdanění uvedených plnění v členském státě výstupu a zaměřila se na tato hlediska:

- obecné dopady postupu zúčtování na rozpočty členských států, a zejména na převážně „dovážející“ členské státy a na převážně „vyvážející“ členské státy;
- přibližný odhad dodatečných nákladů pro daňové poplatníky a daňové správy, které jsou vyvolány zavedením zdaňování dodávek uvnitř Společenství;
- riziko nových forem podvodů a účinnost při potírání stávajících podvodů;
- rozdělení odpovědností a rizik mezi členský stát výstupu, v němž je daň odvedena, a členský stát vstupu, v němž je daň odečtena;
- hlediska konkurenceschopnosti související se zdaněním dodávek uvnitř Společenství ve vztahu k vnitrostátním daňovým předpisům a ve srovnání se současným systémem.

Pokud jde o koncept obecného přenesení daňové povinnosti, Rada Komisi požádala, aby se zabývala těmito hledisky:

- dopady na členské státy, které neuplatňují systém přenesení daňové povinnosti, zejména dopady na jejich rozpočty, včetně hlediska konkurenceschopnosti jejich podniků;
- soudržností a harmonizací práva v oblasti DPH v rámci EU;
- náklady na zavedení systému přenesení daňové povinnosti pro daňové poplatníky a pro daňové správy;
- přesunem případů podvodů do členských států, které systémem přenesení daňové povinnosti neuplatňují;
- rizikem nových forem podvodů;
- možností realizace časově omezeného pilotního projektu v členském státě, který o to projeví zájem.

## 2. CÍL TOHOTO SDĚLENÍ

Vzhledem k poměrně krátkému časovému období, které měla Komise k dispozici, vycházejí výsledky rozboru převážně z úzce zaměřených poradenských studií, které mají omezenou hodnotu, dále z odpovědí na dotazníky rozeslané daňovým správám, jakož i ze zpětné vazby podnikatelské sféry a z rozboru vypracovaného útvaru Komise. Existuje celá řada otázek, které by si mohly vyžádat další, důkladnější rozbor, ale již první získané výsledky umožňují formulovat četné základní otázky pro Radu ministrů, bez nichž by Komise nebyla schopna svoji další činnost nasměrovat.

Podrobnější rozbor je součástí příloženého pracovního dokumentu útvarů Komise. Na základě uvedeného rozboru Komise vysvětluje současný stav, pokud jde o různé možnosti změny stávajícího systému DPH, přičemž se zabývá body, které předložila Komisi k posouzení Rada, a klade politické otázky, na které očekává od Rady odpověď. Další činnost v souvislosti s opatřeními ke změně systému DPH pro boj proti daňovým podvodům lze smysluplně vyvíjet za předpokladu, že pro uvedené otázky existují jasné a přesné pokyny a do celého procesu se vhodným způsobem zapojí daňové správy.

## 3. ZDANĚNÍ DODÁVEK UVNITŘ SPOLEČENSTVÍ V ČLENSKÉM STÁTĚ VÝSTUPU

Od roku 1987 Komise v souvislosti s DPH hájila zásadu země původu jako jedinou možnou cestu, která by zajistila vytvoření skutečného vnitřního trhu. V návrhu z roku 1987, jakož i návrhu vypracovaném v roce 1995, se výchozím bodem stala harmonizace sazeb DPH nebo alespoň jejich výrazné sblížení, aby nebyla narušena hospodářská soutěž. V uvedeném období však členské státy neprojevíly ochotu vzdát se své svrchovanosti v otázce stanovování úrovně sazeb DPH a nejsou k tomu svolné ani v současnosti. V rámci přípravy systému zdanění dodávek uvnitř Společenství proto Komise stanovila systém, který nepožaduje tak dalekosáhlou harmonizaci. Koncept zdanění dodávek uvnitř Společenství analogicky vychází ze zásady, že tuzemské sazby daně budou platit stejně jako doposud, a jedinou změnou by bylo, že by osvobození dodávek uvnitř Společenství od daně bylo nahrazeno zdaněním

v podobě 15% sazby. Pokud členský stát, kam je zboží určeno, uplatňuje sazbu vyšší než 15 %, tato dodatečná DPH mu připadne; pokud členský stát, kam je zboží určeno, uplatňuje sazbu nižší než 15 % z důvodu použití jedné snížené sazby DPH nebo jejich většího počtu či použití nulové daně v některých členských státech, členský stát kupujícího poskytne osobě povinné k dani, která uvnitř Společenství pořizuje zboží, dobropis. V rámci stejné logiky budou členské státy, kam je zboží určeno, moci vybírat DPH, jež je výsledkem každého omezení práva pořizovatele odečíst si vstupní DPH. Tímto způsobem se zabrání narušení hospodářské soutěže, ke kterému by jinak mohlo dojít z důvodu různých vnitrostátních úrovní sazeb DPH.

### 3.1. Výsledky rozboru Komise

Vše nasvědčuje tomu, že zdanění dodávek uvnitř Společenství přiměřeným způsobem řeší problémy vyvolané kolotočovým podvodem (chybějící obchodní článek při obchodování uvnitř Společenství, Missing Trader Intra-Community fraud, MTIC). V žádném případě to však neřeší **další druhy podvodů**, neboť zdaněním dodávek uvnitř Společenství by ve vztahu k daným plněním kromě stávající praxe vznikly další příležitosti k podvodnému jednání. V této fázi však není možné vyčíslit celkový očekávaný dopad změny v podobě zdanění dodávek uvnitř Společenství v členském státě výstupu. Mimo to je třeba vzít v plné šíři v úvahu **hlediska konkurenceschopnosti**. Ačkoli lze jen těžko věřit tomu, že by daňové rozdíly mezi společnou sazbou ve výši 15 % a sazbami uplatňovanými v současnosti členskými státy měly výraznější dopad, možné ovlivnění peněžních toků budí jisté obavy. Vzhledem ke skutečnosti, že dodávky uvnitř Společenství v současné době činí až 2 400 miliard EUR ročně, podniky by musely odvést částku DPH v řádu 360 miliard EUR, což by mohlo mít na oblast peněžních toků různé účinky, které lze jen velmi těžko vyhodnotit, neboť závisejí na daných okolnostech, například na vztahu mezi dodavatelem a pořizovatelem v rámci podniků, jakož i na vztahu mezi osobami povinnými k dani a jejich daňovými správami. Tyto jednotlivé okolnosti není možné zevšeobecnit; aby se dospělo ke spolehlivému závěru, vyžadovaly by podrobné přezkoumání. Je nicméně zjevné, že zdanění dodávek uvnitř Společenství by pravděpodobně dále znevýhodnilo malé a střední podniky, neboť z hlediska předběžného financování se malé a střední podniky na domácím trhu již beztak nalézají v nevýhodném postavení.

Další **náklady daňových poplatníků** závisejí ve velké míře na povinném výkaznictví, které je považováno za nezbytné pro zdanění dodávek uvnitř Společenství a pro klíčový zúčtovací systém. Komise má za to, že v daném ohledu by měl dostačovat měsíční souhrnný výkaz od dodavatele i pořizovatele. Vzniklými náklady jsou v této souvislosti v zásadě jednorázové náklady typické pro změnu, jež jsou v dlouhodobém horizontu zanedbatelné. V rámci stávajícího systému se plánuje změna v podobě zkrácení časového období zahrnutého v souhrnných výkazech – v reakci na výzvu ze zasedání Rady ve složení pro hospodářské a finanční věci z června 2007 Komise v současné době předkládá příslušné návrhy – přičemž rozšíření povinného výkaznictví na osoby povinné k dani, které jsou pořizovateli zboží, pravděpodobně povede pouze k nákladům omezeného rozsahu.

**Náklady daňových správ** je pravděpodobně možné přesněji odhadnout jen se značnými obtížemi. Dostatečným vodítkem nebyly v této souvislosti ani odpovědi členských států na dotazník.

Nejdůležitější otázkou, kterou by členské státy měly zvážit, je zřejmě způsob fungování **zúčtovacího systému**. Oproti postoji z roku 1996 Komise nyní upřednostňuje mikroekonomické dvoustranné zúčtování, které vychází ze souhrnných výkazů. Členské státy by tak měly možnost vymezit, v rámci společných pokynů, které je třeba vypracovat, přesný způsob fungování daného systému. Informace o souhrnných výkazech, které by rovněž měly být využity pro zúčtování, by se měly zakládat na vydaných a obdržených fakturách, neboť stávající pravidla pro zdanitelné události v souvislosti s plněními uvnitř Společenství by nemohla dostatečně zajistit, že ve stejném časovém období se uskutečnilo prohlášení dodavatele, odvod daně, souhrnný výkaz dodavatele, souhrnný výkaz kupujícího a odpočet kupujícího. Stejná pravidla by se v zájmu sourodosti měla použít i na domácí plnění.

Zúčtovací systém by měl ovlivnit veškeré členské státy – na základě své relativní obchodní bilance by musely odvádět platby jiným členským státům nebo naopak být příjemci plateb od jiných členských států. Veškeré členské státy by v zásadě měly platby odvádět i přijímat. Z celkové statistiky obchodní bilance vyplývá, že 16 členských států by bylo celkově vzato „čistými příjemci plateb“, zatímco dalších 11 členských států by bylo „čistými plátcí“. V těchto 16 členských státech se celkový přebytek pořízeného zboží oproti dodávkám pohyboval v roce 2006 v řádu 200 miliard EUR. Uplatnění 15% sazby DPH by pro tyto členské státy znamenalo, že by mohly očekávat daňové příjmy od ostatních členských států ve výši **30 miliard EUR**. Tuto skutečnost je třeba posuzovat v souvislosti s tím, že ve většině členských států se **hodnota dodávek uvnitř Společenství pohybuje mezi 10 % a 20 % celkových dodávek**, takže členské státy by si rozhodně udržely jistotu, že se u 80 % až 90 % celkové DPH mohou spolehnout na odvody osob povinných k dani na jejich území.

Na žádost Rady se Komise v této fázi nevěnovala složitým podrobnostem fungování zúčtovacího systému. Je však nicméně zřejmé, že pro zamezení rozpočtových schodků by se měla první platba mezi členskými státy uskutečnit velmi záhy po uplynutí referenčního měsíce a ke „konečnému“ vyrovnání salda by mělo dojít v náležitých intervalech šesti a 12 měsíců. V této fázi je důležitější, aby členské státy pochopily, jaké povinnosti mají vůči sobě navzájem. Členský stát by měl členskému státu kupujícího vždy uhradit DPH uvedenou v souhrnném výkazu dodavatele, a to i v případě, kdy osoba povinná k dani, která dodávku realizovala, neodvedla daň do státní pokladny. Členský stát kupujícího by měl běžným způsobem kontrolovat osoby povinné k dani spadající do jeho kompetence, aby se zajistilo, že si ze zboží pořízeného uvnitř Společenství neodečetly příliš vysokou částku DPH. Uplatněním těchto zásad by se zajistilo, že každý stát bude dostatečně motivován k výběru a kontrole DPH. Pokud by však přesto přetrvávaly rozdíly, které by nebylo možné vysvětlit, navrhuje se, aby odpovědnost za veškeré schodky nesly oba členské státy, což by je dostatečně motivovalo k řádnému výkonu kontrolní funkce.

### 3.2. Závěry k problematice zdanění dodávek uvnitř Společenství

Z rozboru, který Komise provedla ve lhůtě stanovené Radou, vyplynulo, že systém zdanění dodávek uvnitř Společenství obsahuje celou řadu kladných prvků. Vymezily se v něm i jisté problémové oblasti, ale žádná z nich není takové povahy, aby se od systému upustilo.

O jedné otázce však Komise musí mít jasno, než se bude věnovat dalšímu rozboru systému. **Z politického hlediska je nejsložitější otázkou to, že by daňové příjmy jednotlivých členských států závisely na převodech, které uskuteční jiné členské státy.** Vzhledem k tomu, že tento krok může ovlivnit přibližně 10 % celkových příjmů z DPH, což na úrovni EU představuje zhruba 30 miliard EUR, **logicky vzniká otázka, zda jsou členské státy připraveny podvolit se takovéto závislosti.**

*V případě kladné odpovědi* by Komise byla připravena blíže informovat o konkrétním fungování zúčtovacího systému a dokončila by nezbytné rozborů týkající se přesného uspořádání režimu zdanění. Do této činnosti by se přirozeně musely více zapojit daňové správy.

*V případě záporné odpovědi* by byly vyloučeny všechny systémy, jejichž součástí je zúčtovací mechanismus. V daném případě **by jedinou možností bylo zdanění dodávek uvnitř Společenství v místě určení** a Komise by od Rady očekávala pokyny, zda má být tato možnost dále předmětem zkoumání, či nikoli. Komise by však chtěla upozornit na to, že by si tato možnost vyžádala zřízení systému jednoho správního místa (One-Stop Scheme) – což plně podporuje Rada i Evropský parlament – a umožnilo by to zdanění příslušnou sazbou v členském státě pořízení zboží – společná 15% sazba na dodávky uvnitř Společenství by tak nebyla zapotřebí. Navíc by to znamenalo i nižší náklady pro osoby povinné k dani a daňové správy.

**Dané skutečnosti jsou podle názoru Komise problematikou, ke které jí Rada musí poskytnout bližší pokyny, aby se určilo, zda bude možnost zdaňování dodávek uvnitř Společenství i nadále brána v potaz.**

#### 4. PŘENESENÍ DAŇOVÉ POVINNOSTI

##### 4.1. Výsledky rozboru Komise

Komise zastává názor, že zavedení obecného přenesení daňové povinnosti by výrazně omezilo kolotočový podvod (MTIC), jakož i další druhy podvodů v oblasti odpočtu daně. Má však obavu, že přenesení daňové povinnosti by ve svém důsledku nepříznivě ovlivnilo příjmy členských států z důvodu nových druhů podvodů.

Pro boj proti novým **druhům podvodů**, především proti nezdaněné spotřebě a zneužití identifikačního čísla pro DPH, je třeba, aby na systém navazovala celá řada opatření, což by však systém zkomplikovalo a vznikla by i nová zátěž pro podniky i daňové správy.

V první řadě se zdá být nutné použít **prahovou hodnotu**, aby se omezilo riziko nezdaněné konečné spotřeby. Tato prahová hodnota může být značným problémem, protože by vyžadovala rozdělení, která v současnosti nejsou k dispozici a ani neodpovídají obchodní realitě. Tato hodnota by si vyžádala i řadu nových definic, aby ji bylo možné použít v praxi a zvážit veškeré možné situace.

Za druhé, vzhledem k tomu, že východiskem systému by bylo rozlišení osob povinných k dani, které jsou oprávněny k nákupům v rámci systému přenesení daňové povinnosti, a všech ostatních osob, v zájmu fungování takovéto identifikace by osobám povinným k dani musely být uloženy **nové povinnosti**. Daňové správy by měly podnikům připravit a nabídnout nezbytné nástroje k řešení daných úkolů



a poskytovat jim právní jistotu potřebnou při rozhodování, zda budou dotyčné podniky uplatňovat běžný systém DPH nebo přenesení daňové povinnosti. Neměla by se opomenout skutečnost, že takřka všechny osoby povinné k dani budou zřejmě muset zároveň uplatňovat oba systémy, což vyvolá značné potíže. Systém by navíc vedl k nárůstu žádostí o vrácení daně podaných osobami povinnými k dani, které by již nemohly vyrovnat vstupní daň z menších nákupů, neboť jejich návazné operace by nebyly v rámci přenesení daňové povinnosti dále zdaňovány. Vzhledem k tomu, že členské státy již věnují nepoměrnou částku svých zdrojů na prověření žádostí o vrácení daně, lze usuzovat, že by musely navýšit své lidské zdroje, aby se zajistilo udržení stávající úrovně kontroly osob povinných k dani, v jejichž prohlášeních je vykázán daňový dluh. Tato skutečnost může mít přímý vliv na účinnost DPH coby zdroje příjmů členských států.

Za třetí by bylo třeba zavést namísto zaniklých dělených plateb **náhradní povinné výkaznictví**, které by umožnilo základní křížovou kontrolu informací od dodavatelů i pořizovatelů. Tyto povinnosti by bylo třeba dále upřesnit, aby se zaručil soulad výkaznictví s cílem předcházet chybnému přiřazování údajů.

Není plně známo, jaké dodatečné náklady by takovýto systém přinesl podnikům; povinné výkaznictví by ovšem samo o sobě představovalo jisté významné jednorázové zaváděcí náklady, jakož i opakující se náklady. Lze usuzovat, že správné fungování prahové hodnoty je pro podniky zdaleka nejnákladnějším prvkem přenesení daňové povinnosti. Nedávná studie vypracovaná pro Vídeňskou obchodní komoru Rakouským institutem pro výzkum malých a středních podniků ukazuje, že jednorázové náklady malých a středních podniků by se pohybovaly mezi 12 750 EUR a 20 000 EUR, zatímco průběžné roční náklady by byly v rozmezí 6 000 EUR až 9 300 EUR. Dřívější německá studie odhadla celkové náklady osob povinných k dani v Německu v rozmezí 1,6 miliard EUR a 2 miliard EUR v roce, kdy by bylo přenesení daňové povinnosti zavedeno, a průběžné roční náklady v rozmezí 100 milionů EUR a 200 milionů EUR.

Náklady daňových správ by velkou měrou závisely na prováděných kontrolních opatřeních. Na jedné straně by to přinášelo zisky, neboť by se výrazně snížily podvody v oblasti odpočtu DPH, ovšem existovaly by nové oblasti, v nichž by zřejmě bylo nevyhnutelné provádět zvláštní kontroly. Podle systému přenesení daňové povinnosti by museli v rámci výrobního řetězce hlavní část DPH odvést koneční dodavatelé, kteří mohou být v mnoha zemích menší a méně důvěryhodní než malý počet velkých podniků, které v současnosti ve většině členských států platí významnou část DPH. Odvětví maloobchodu je ze své povahy při kontrolách zjevně náročnější na zdroje, zvláště pokud budou všem maloobchodníkům určeny dodávky osvobozené od daně. Nové podrobné povinné výkaznictví pro všechny hospodářské podniky by zároveň požadovalo **nové formy řízení rizik**, aby bylo s to zvládnout obrovské nové informační toky. Ještě větší váhu než v současnosti by měla mít identifikace osob povinných k dani a měla by vyžadovat dodatečné úsilí i zdroje. Závěrem je třeba zachovat obecnou kontrolu podniků – nejen plátců DPH – aby se zabránilo orientaci zboží a služeb na **černou ekonomiku**. V odpovědích na dotazník nebyly členské státy schopny uvést, jaký by byl zřejmě rozsah nákladů, které by vznikly jejich daňovým správám.

Odpovědi členských států obsahovaly jen ve velmi malé míře konkrétní náznaky toho, jaký dopad by mohlo mít uplatňování systému přenesení daňové povinnosti na

členské státy. Odpovědi nicméně ukazují, že za velmi důležité se považovalo fungování velmi přísného kontrolního systému za účelem ochrany ostatních členských států před nepříznivými účinky, jež by přenesení daňové povinnosti případně mohlo vyvolat. Dále se má za to, že v zájmu řešení dané nové situace je třeba zlepšit spolupráci správních orgánů.

Existuje jen málo důkazů o tom, že by kvůli zavedení zvláštních opatření proti podvodům došlo k přesunutí podvodů do jiných členských států. Vzhledem k tomu, že taková opatření byla v minulosti tradičně typická pro jednotlivá odvětví, existují nicméně obavy, že opatření obecnější povahy, jako je přenesení daňové povinnosti, by mohla mít odlišné následky.

#### **4.2. Soulad se současným systémem DPH**

Komise zastává názor, že tak zásadní změna systému DPH vyvolaná nepovinným zavedením obecného přenesení daňové povinnosti by výrazně ovlivnila soudržnost a harmonizaci systému DPH v EU, jakož i prostor pro budoucí vývoj tohoto systému.

Právní předpisy EU se v současné době navrhují a rozpracovávají s přihlédnutím ke společnému rámci. Pokud by se v Evropském společenství měly používat dva zásadně odlišné systémy DPH, bylo by je nutno vzít v potaz při přípravě a projednávání právních předpisů. Další vývoj takového dvojího systému by však byl v zájmu přizpůsobení se změnám na vnitřním trhu nanejvýše složitý. Tato skutečnost je o to důležitější v souvislosti se dvěma zcela odlišnými soubory povinností. Takto nevyvážený systém by významně ohrozil budoucí harmonizaci DPH, neboť reformní zájmy členských států by se lišily podle uplatňovaného systému.

Proto je si třeba uvědomit, že nepovinné přenesení daňové povinnosti by bylo odklonem od stávající úrovně harmonizace, ze které mají užitek podniky působící na jednotném trhu. Přenesení daňové povinnosti by podnikům způsobilo další potíže, což by bylo v rozporu s cíli Společenství v oblasti růstu a zaměstnanosti, které jsou založeny na snižování povinností podniků. Odporovalo by to především dosavadní strategii v oblasti DPH, která má za cíl dále zjednodušit fungování DPH na vnitřním trhu tím, že se sníží zátěž podniků i jejich povinnosti a bude jim poskytnuta právní jistota.

#### **4.3. Závěr k problematice přenesení daňové povinnosti**

Systém obecného přenesení daňové povinnosti by zjevně byl novým konceptem, který by měl pozitivní i negativní následky. Nehledě na jakékoli konečné soudy souvisí s konceptem systému nepovinného přenesení daňové povinnosti jeden zásadní problém. Podstatně se totiž odlišuje od systému uplatňovaného v současnosti. Na úrovni EU by bylo proto třeba vymezit druhý systém, což by nepříznivě ovlivnilo fungování vnitřního trhu; narušila by se tím rovněž harmonizace systému DPH a možnosti jeho dalšího zdokonalování.

Kromě toho bylo shledáno, že nepovinná povaha systému obecného přenesení daňové povinnosti představuje pro podniky nákladovou položku a významně by přispěla ke vzniku nových typů podvodů v rámci EU.

**Komise je proto toho názoru, že systém obecného přenesení daňové povinnosti by měl být buď povinně zaveden v celé EU, nebo by se mělo od tohoto konceptu upustit.**

## **5. MOŽNOST REALIZACE ČASOVĚ OMEZENÉHO PILOTNÍHO PROJEKTU V ČLENSKÉM STÁTĚ, KTERÝ O TO PROJEVÍ ZÁJEM**

### **5.1. Výsledky rozboru Komise**

V souvislosti s výše uvedeným rozbohem není Komise stále přesvědčena o vhodnosti modelu obecného přenesení daňové povinnosti jako o prostředku, který by více zamezoval podvodům v oblasti systému DPH. Komise uznává, že daný model má odrazující účinky na kolotočový podvod (MTIC), ale má obavy z ostatních dopadů dané změny. Musí však též zdůraznit, že provedený rozbor týkající se přenesení daňové povinnosti je vesměs hypotetické povahy, neboť neexistují reálné zkušenosti, z nichž by se bylo možné poučit. Dosud provedené rozborů neumožňují především kvůli chybějícím empirickým důkazům učinit konečné rozhodnutí – daný systém v současnosti nefunguje v žádné zemi na světě. Při každém dalším rozboru by se z důvodu hypotetické povahy systému bezpochyby narazilo na tentýž problém, a proto Komise věří, že zásadnější odpovědi na otázky Rady by mohl přinést jedině pilotní projekt, který by se uskutečnil v některém členském státě.

Nicméně je třeba zdůraznit, že účelem pilotního projektu by bylo vyzkoušet zavedení **povinného obecného přenesení daňové povinnosti**, protože nelze předpokládat, že by bylo vzhledem k vnitřnímu trhu a faktickému zrušení společného systému DPH dovoleno, aby danou změnu systému DPH zavedlo jen několik členských států.

Pilotní program by musel být organizován tak, aby v maximální míře umožnil zlepšit znalosti o fungování systému přenesení daňové povinnosti, aniž by vystavil členský stát, který se projektu dobrovolně účastní, či ostatní členské státy výraznějším rizikům.

V tomto ohledu je třeba, aby hospodářství členského státu, který se projektu dobrovolně účastní, bylo dostatečně reprezentativní, ale nemělo natolik převažující význam, aby byl ovlivněn obchod uvnitř Společenství.

Pilotní projekt by ze své podstaty probíhal po určitou dobu. Tato doba by měla dostačovat k získání nezbytných výsledků a neměla by mít u osob povinných k dani za následek vznik nepoměrných nákladů na přechod k systému přenesení daňové povinnosti a případně na přechod zpět k tradičnímu systému DPH. Výsledek pilotního projektu by měl prokázat:

- nakolik se přenesením daňové povinnosti skutečně daří omezit a snížit stávající podvody – zde by bylo třeba zjistit, do jaké míry se celkově sníží výpadek příjmů z DPH způsobený podvody a o jaký druh snižovaných podvodů se jedná;
- nakolik vážným nebezpečím jsou nové druhy podvodů a jaká opatření mají největší potenciál postavit se daným rizikům – je třeba nestále posuzovat vývoj různých druhů podvodů, jakož i prováděných kontrolních opatření k omezení

těchto podvodů, přičemž musí být zřejmé, že se tím nesmí rozumět opatření, která se jeví jako slibná pro boj proti podvodům již v rámci stávajícího systému;

- v jaké výši jsou náklady podniků a daňových správ na zavedení a fungování systému a zda jsou tyto náklady přiměřené k přínosům, které z tohoto systému vyplývají pro státní pokladnu.

Je zjevné, že by tento projekt měl podléhat doзору v zájmu jeho transparentního fungování a zpětné vazby k možným nepříznivým účinkům na ostatní členské státy. Za účelem vyváženého zastoupení zúčastněných subjektů se navrhuje vytvořit řídicí skupinu, která by sestávala ze země, která se projektu dobrovolně účastní, dále přinejmenším z jejích sousedních členských států a z Komise.

Komise zastává názor, že pilotní projekt by měl probíhat po dobu alespoň pěti let, protože příslušný statistický materiál, který by vyčíslil účinky tohoto projektu, by bylo možné získat až po třech letech. V potaz by se mohla vzít i delší doba, neboť podvodníci by mohli otálet s vymýšlením nových způsobů podvodného jednání, kdyby věděli, že pilotní projekt bude probíhat jen velmi omezenou dobu.

Komise je připravena ve spolupráci se všemi delegacemi z pracovní skupiny č. 1 rozpracovat požadované podrobnosti nezbytné pro uplatňování obecného přenesení daňové povinnosti v průběhu zkušební doby. Na základě této činnosti by Komise následně mohla předložit příslušný legislativní návrh.

## 5.2. Závěr k pilotnímu projektu

Přenesení daňové povinnosti je konceptem, který v této fázi nemůže a neměl by být vyloučen, protože nabízí celou řadu nepopíratelných přínosů. Jde však o systém, jenž je natolik odlišný od toho, který funguje v současnosti, že by jej nikdy nebylo možné zavést nepovinně, aniž by narušil cíl řádného fungování vnitřního trhu. Z důvodu chybějících empirických důkazů by bylo rozhodnutí o zavedení tohoto systému předčasné, a proto **se Rada žádá, aby:**

- **zvážila, zda by měl být naplánován pilotní projekt, jenž by měl za úkol zjistit, zda by přenesení daňové povinnosti bylo vhodným nástrojem pro řešení podvodů v oblasti DPH, či nikoli a**
- **potvrdila, v případě, že by daný pilotní projekt měl být naplánován, že Komise má zahájit přípravné práce, které umožní zemi svolné k účasti zahájit pilotní projekt na základě podmínek stanovených v tomto sdělení.**