



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 6.12.2012
COM(2012) 722 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Akční plán pro posílení boje proti daňovým podvodům a únikům

{SWD(2012) 403 final}
{SWD(2012) 404 final}

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Akční plán pro posílení boje proti daňovým podvodům a únikům

1. Úvod

Dne 2. března 2012 Evropská rada vyzvala Radu a Komisi, aby urychleně vypracovaly konkrétní způsoby zlepšení boje proti daňovým podvodům a daňovým únikům, a to i ve vztahu ke třetím zemím, a aby o tom do června 2012 podaly zprávu. V dubnu pak přijal usnesení, v němž shodně uvedl naléhavou potřebu v této věci jednat, i Evropský parlament.

První reakcí na tuto výzvu bylo dne 27. června 2012 sdělení Komise¹ (tzv. „červnové sdělení“), které nastínilo, jak zlepšit dodržování daňových předpisů a omezit daňové podvody a úniky lepším využíváním stávajících nástrojů a přijetím již dříve předložených návrhů Komise. Rovněž určilo oblasti, v nichž by EU a členským státům prospěla další legislativní opatření nebo koordinovaný postup, a ukázalo přidanou hodnotu společného úsilí proti daňovým podvodům a únikům, které představují stále větší problém.

Prostřednictvím červnového sdělení také Komise oznámila, že před koncem roku 2012 bude připraven akční plán, který stanoví konkrétní kroky k posílení správní spolupráce a bude podporovat rozvoj stávající politiky řádné správy, jakož i širší otázky interakce s daňovými ráji a boje proti agresivnímu daňovému plánování a dalším jevům včetně daňových trestných činů.

V tomto akčním plánu Komise představuje jak iniciativy, které již vyvinula, tak nové iniciativy, které by mohly být rozpracovány v letošním roce, iniciativy plánované pro příští rok i ty, které si vyžádají delší časový rámec. Při určování priority jednotlivých iniciativ se Komise snažila, aby členské státy nebyly příliš zatíženy a aby byla zohledněna jejich schopnost podniknout potřebné kroky.

V zásadě akční plán obsahuje praktická opatření, která mohou všem členským státům přinést konkrétní výsledky a podpořit zejména ty členské státy, jimž byla v rámci evropského semestru 2012 adresována doporučení pro jednotlivé země² s cílem zlepšit výběr daní.

Ohledně obsahu akčního plánu a stupně priority, který by měl být přiřazen jeho jednotlivým bodům, byly konzultovány členské státy a zainteresované strany a jejich

¹ COM (2012) 351 final ze dne 27.6.2012 Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o konkrétních způsobech, jak posílit boj proti daňovým podvodům a daňovým únikům, a to rovněž ve vztahu ke třetím zemím.

² Doporučení pro jednotlivé země byla určena Bulharsku, České republice, Estonsku, Itálii, Kypru, Litvě, Maďarsku, Maltě, Polsku a Slovensku. Je třeba mít na paměti, že členským státům, které v současnosti využívají finanční pomoc v rámci Evropského nástroje finanční stability (EFSF), evropského mechanismu finanční stabilizace (EFSM) nebo podle ustanovení článku 143 Smlouvy, se doporučuje, aby provedly opatření stanovená v příslušných prováděcích rozhodnutích a dále upřesněná v jejich memorandech o porozumění a případných následných doplněních. Jedná se o Irsko, Portugalsko, Rumunsko a Řecko.

názory byly v akčním plánu zohledněny. Členské státy se rozhodně vyjádřily v tom smyslu, že nejvyšší prioritou by měla být opatření, na nichž se již začalo pracovat, a úplné provádění a uplatňování nově přijaté legislativy o správní spolupráci a boji proti daňovým podvodům. Členské státy také zdůraznily, že je nutné urychleně přijmout návrhy, které projednává Rada, a věnovat zvláštní pozornost boji proti podvodům a daňovým únikům týkajícím se DPH³⁴.

Další práce na těchto opatřeních bude vycházet z nutnosti snížit náklady a zjednodušit daňové systémy jak z pohledu daňových poplatníků, tak správců daně. U daňových poplatníků by snížení nákladů a zjednodušení systému vedlo k většímu dodržování daňových předpisů, zatímco u správců daně by rozvoj a plné využití automatických nástrojů spolu s technikami řízení rizik uvolnil lidské i finanční zdroje, které by se tak mohly soustředit na dosahování stanovených cílů.

Komise bude také pokračovat v podporování co nejúčinnějšího využívání praktických nástrojů IT u všech typů daní všemi členskými státy. Kromě toho bude propagovat přístup lépe propojující oblasti přímých a nepřímých daní a oblasti daní a cel, a to vhodným využíváním programů FISCALIS a CLO, tak aby podpořila komunikaci a případně i systematictější sdílení osvědčených postupů a nástrojů. Tím lze dosáhnout účinnějších auditů a kontrol a snížit zátěž daňových poplatníků.

Všechna navrhovaná opatření, která by Komise měla podle tohoto dokumentu přijmout, jsou v souladu a slučitelná se stávajícím víceletým finančním rámcem na období 2007–2013 i s novým víceletým finančním rámcem na období 2014–2020.

2. LEPŠÍ VYUŽITÍ STÁVAJÍCÍCH NÁSTROJŮ A INICIATIVY KOMISE, S JEJICHŽ REALIZACÍ JE NUTNÉ POKROČIT

Daňové podvody a daňové úniky mají významný přeshraniční rozměr. Členské státy mohou tento problém řešit, jen pokud budou vzájemně spolupracovat. Hlavním cílem strategie Komise v této oblasti je proto zlepšit správní spolupráci mezi správci daně jednotlivých členských států. K tomu již byla podniknuta řada důležitých kroků.

1. Nový rámec správní spolupráce

Na základě návrhů, které Komise předložila v uplynulých dvou letech, přijala Rada nový rámec pro správní spolupráci⁵. Soubor nových právních aktů připravil Komisi a členským státům prostor pro vývoj dalších nástrojů. Jak však zdůrazňuje červnové sdělení, zatím nejsou členskými státy účinně a komplexně využívány. Členské státy

³ Závěry rady z prosince 2011 (dokument 9586/12 – FISC 63 OC 213).

⁴ Zpráva rady ECOFIN Evropské radě týkající se daňových otázek ze dne 4. prosince 2012 (dokument 16327/12 – FISC 166 – ECOFIN 949) a Závěry Rady ohledně sdělení Komise ze dne 13. listopadu 2012 (dokument 16051/12 – PRESSE 465 – PR CO 60).

⁵ Směrnice Rady 2010/24/EU ze dne 16. března 2010 o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření (Úř. věst. L 84, 31.3.2010, s. 1); nařízení Rady (EU) č. 904/2010 ze dne 7. října 2010 o správní spolupráci a boji proti podvodům v oblasti daně z přidané hodnoty (Úř. věst. L 268, 12.10.2010, s. 1); směrnice Rady 2011/16/EU ze dne 15. února 2011 o správní spolupráci v oblasti daní a o zrušení směrnice 77/799/EHS (Úř. věst. L 64, 11.3.2011, s. 1); nařízení Rady (EU) č. 389/2012 ze dne 2. května 2012 o správní spolupráci v oblasti spotřebních daní a o zrušení nařízení (ES) č. 2073/2004 (Úř. věst. L 121, 8.5.2012, s. 1).

proto musí zajistit úplné a účinné provedení a uplatňování těchto nástrojů zejména prostřednictvím intenzivnější výměny informací.

2. *Zaplnění mezer v právních předpisech o zdanění příjmů z úspor*

Přijetí změn navržených Komisí ve směrnici o zdanění příjmů z úspor⁶ umožní zaplnit právní mezery směrnice a zvýšit tak její účinnost. Členské státy tak budou moci lépe zajistit účinné zdanění přeshraničních příjmů z úspor. Nyní je na Radě, aby tento návrh schválila a dala Komisi mandát k jednáním, jejichž cílem budou odpovídající změny stávajících dohod o zdanění příjmů z úspor se třetími zeměmi. Tuto otázku považuje za jednu z hlavních priorit převážná většina členských států. Komise proto vyzývá Radu, aby návrh neprodleně přijala.

3. *Návrh dohody o daňové spolupráci a boji proti podvodům*

Podobně Komise vyzývá Radu, aby podepsala a uzavřela návrh dohody o daňové spolupráci a boji proti podvodům mezi EU a jejími členskými státy a Lichtenštejnskem, kterou jí předložila v roce 2009⁷, a přijala návrh mandátu k zahájení obdobných jednání s dalšími čtyřmi sousedními třetími zeměmi. To Komisi umožní vyjednat dohody, díky kterým budou mít všechny členské státy k dispozici tytéž nástroje pro boj proti podvodům a splní vysoký standard transparentnosti i míru výměny informací.

4. *Mechanismus rychlé reakce proti podvodům v oblasti DPH*

Dne 13. července 2012 Komise předložila návrh mechanismu rychlé reakce proti podvodům v oblasti DPH⁸. Pokud bude přijat, umožní návrh Komisi velmi rychle oprávnit členský stát k přijetí dočasných odchýlných opatření s cílem vypořádat se s případy náhlých a rozsáhlých podvodů s významným finančním dopadem. Komise proto vyzývá Radu, aby tento návrh, označený jako vysokou prioritu, urychleně přijala.

5. *Volitelné uplatnění mechanismu přenesení daňové povinnosti k DPH*

V roce 2009 předložila Komise návrh na volitelné uplatnění mechanismu přenesení daňové povinnosti týkající se DPH ve vztahu k dodání určitého zboží a poskytnutí určitých služeb s vysokým rizikem podvodu⁹. V březnu 2010 byla přijata pouze část tohoto návrhu týkající se povolenek na emise skleníkových plynů¹⁰. Přijetí zbývajících částí návrhu by členským státům umožnilo používat mechanismus přenesení daňové povinnosti za stejných podmínek i v odvětvích, v nichž představuje nejúčinnější nástroj proti tzv. kolotočovým podvodům, namísto toho, aby se přijímaly jednotlivé derogace směrnice o DPH, což by mohlo negativně ovlivnit boj proti podvodům v jiných členských státech.

⁶ KOM (2008) 727 v konečném znění ze dne 13.11.2008.

⁷ KOM(2009) 644 v konečném znění ze dne 23.11.2009 a KOM(2009) 648 v konečném znění ze dne 23.11.2009.

⁸ COM(2012) 428 final ze dne 31.7.2012.

⁹ KOM(2009) 511 v konečném znění ze dne 29.9.2009.

¹⁰ Směrnice Rady 2010/23/EU ze dne 16. března 2010, kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o volitelné a dočasné používání mechanismu přenesení daňové povinnosti ve vztahu k poskytnutí některých služeb s vysokým rizikem podvodů (Úř. věst. L 72 ze dne 20.3.2010, s.1).

6. *Fórum EU pro DPH*

Jak podniky, tak finanční úřady se shodnou, že současný systém DPH je náročný na správu a náchylný k podvodům. V zájmu zlepšení správy DPH na úrovni EU se Komise rozhodla zřídit fórum EU pro DPH¹¹. V rámci této platformy pro dialog si zástupci velkých, středních i malých podniků mohou s finančními úřady vyměňovat názory ohledně praktických přeshraničních aspektů správy DPH, jakož i definovat a konzultovat osvědčené postupy, což by mohlo přispět k účinnějšímu řízení systému DPH, snížení nákladů na dodržování právních předpisů a zároveň zajištění příjmů z DPH. Aby toto fórum splnilo svůj účel, vyzývá Komise členské státy, aby se do něj zapojily co nejvíce.

3. NOVÉ INICIATIVY KOMISE

Spolu s akčním plánem představuje Komise několik nových iniciativ, které jsou reakcí na některé z potřeb uvedených v červnovém sdělení. Tyto iniciativy představují okamžitou odpověď na zjištění ohledně kroků, které je nutné podniknout, má-li být zajištěna ucelená politika ve vztahu k třetím zemím, posílena výměna informací a řešeny určité trendy v páchání podvodů.

7. Doporučení týkající se opatření, která mají pobídnout třetí země k uplatňování minimálních standardů řádné správy v oblasti daní

Analýza současné situace, kterou Komise provedla, odhalila, že si členské státy uvědomují potenciální i skutečné škody způsobované jurisdikcemi, které nesplňují minimální standardy řádné správy v oblasti daní, mezi něž patří jurisdikce běžně považované za daňové ráje.

Každý členský stát na tuto situaci zareagoval jinak. Vzhledem ke svobodám spojeným s podnikáním na vnitřním trhu mohou podniky uzavírat ujednání s těmito jurisdikcemi prostřednictvím členských států, jejichž opatření vůči těmto jurisdikcím jsou nejslabší. Ve výsledku je pak celková ochrana daňových příjmů členského státu jen tak účinná, jak silná jsou nejslabší opatření kteréhokoliv členského státu. To nejen poškozuje daňové základny členských států, ale také ohrožuje spravedlivé podmínky hospodářské soutěže mezi podniky a v konečném důsledku narušuje fungování vnitřního trhu.

Ve snaze tento problém řešit Komise doporučuje, aby členské státy vypracovaly soubor kritérií, podle kterých by určily, které třetí země nesplňují minimální standardy řádné správy v oblasti daní, a přijaly sadu opatření vůči třetím zemím v závislosti na tom, zda tyto standardy naplňují, či nikoliv, případně zda se zavázaly je dodržovat. Tato opatření zahrnují možnost zařadit jurisdikce, které standardy neplní, na černou listinu a znovu projednat, pozastavit či ukončit dohody o zamezení dvojího zdanění. Aby nebyl podporován obchod s třetími zeměmi, které se ocitnou na seznamu, doporučuje Komise členským státům, aby přijaly další doplňková opatření, která však budou zcela v souladu s právem EU.

¹¹

Rozhodnutí Komise (2012/C 198/05) ze dne 3. července 2012 o zřízení fóra EU pro DPH.

Dále by členské státy měly zvážit ad hoc vyslání odborníků, kteří by pomáhali správcům daně třetích zemí, které se zaváží k plnění minimálních standardů, avšak potřebují technickou podporu.

Toto doporučení představuje významný praktický první krok ke sjednocení postoje členských států k jurisdikcím, které minimální standardy v dané oblasti neuplatňují. Do tří let od vydání doporučení Komise znovu zhodnotí přístup členských států a opatření přijatá v této oblasti, aby posoudila, zda bude nezbytné vyvinout případné další iniciativy.

8. *Doporučení o agresivním daňovém plánování*

Komise se domnívá, že je třeba zajistit spravedlivé rozdělení daňové zátěže v souladu s rozhodnutími jednotlivých vlád. V současné době se někteří daňoví poplatníci uchylují k složitým, někdy až vykonstruovaným, schémům, jejichž cílem je přesunout daňový základ do jiné jurisdikce uvnitř nebo vně Unie. Využívají tím rozdílů ve vnitrostátních právních předpisech, díky nimž některé položky příjmů nejsou nikde zdaněny, případně mohou uplatnit rozdílnou daňovou sazbu. Budou-li podniky platit daně, mohou tím významnou měrou pozitivně ovlivnit zbytek společnosti, a agresivní daňové plánování by proto mohlo být považováno za jednání v rozporu s pravidly společenské odpovědnosti¹². Musí být proto podniknuty kroky k řešení tohoto problému.

Konkrétní opatření všech členských států zaměřená na odstranění těchto problémů by navíc napomohla lepšímu fungování vnitřního trhu. Ve světle uvedeného proto Komise doporučuje členským státům, aby v této věci podnikly společná efektivní opatření.

Konkrétně Komise členské státy vybízí, aby do dohod o zamezení dvojího zdanění uzavřených s ostatními členskými státy EU, jakož i se třetími zeměmi, začlenily doložku upravující konkrétní určený druh dvojího nezdanění. Doporučuje také použít společné obecné pravidlo proti zneužívání. Tím by se v oblastech, kde se praxe členských států zásadně rozcházejí, zajistila soudržnost a efektivita.

Směrnice EU týkající se daní (směrnice o úrocích a licenčních poplatcích, fúzích a o mateřských a dceřiných společnostech) již členským státům použití záruk proti zneužívání umožňují. Členské státy tak mohou uvedené způsoby obrany proti nekorektnímu daňovému plánování uplatňovat, aniž by porušily právní předpisy EU.

Navíc je Komise ochotná zapojit se i do mezinárodních daňových fór, jako je OECD, s cílem vyrovnat se se složitými otázkami zdanění elektronického obchodu pomocí odpovídajících mezinárodních standardů.

9. *Vytvoření platformy pro řádnou správu daní*

Komise má v úmyslu vytvořit platformu pro řádnou správu daní, v níž by byli zastoupeni jak odborníci z členských států, tak představitelé zainteresovaných stran, a jež by se podílela na přípravě zprávy Komise o uplatňování obou doporučení a na

¹²

Sdělení o obnovené strategii EU pro sociální odpovědnost podniků na období 2011–2014 – KOM(2011) 681 v konečném znění, 25.10.2011.

její pokračující práci týkající se agresivního daňového plánování a řádné správy v oblasti daní.

10. Zlepšení v oblasti škodlivého zdanění podnikatelské činnosti a v souvisejících oblastech

V souladu s tím, co bylo uvedeno výše a co bylo zmíněno již v roční analýze růstu na rok 2012¹³, poukazuje dále Komise na to, že je naprosto nutné dodat nový impuls práci, která je v současnosti projednávána v rámci kodexu chování při zdaňování podniků¹⁴ (dále jen kodex).

Dosažení jakéhokoliv pokroku či hmatatelných výsledků práce Skupiny pro kodex chování, která odpovídá za posuzování daňových opatření, jež by mohla spadat do působnosti kodexu¹⁵, se během uplynulých let stalo čím dál těžší. To souvisí částečně s tím, že problémy, které je třeba řešit, jsou stále složitější, ale také s nutností zdokonalit a vytrýbit očekávané výsledky, časový harmonogram pro jejich podání a způsoby dohledu nad jejich zaváděním.

Komise proto vyzývá členské státy, aby zvážily možné kroky k účinnějšímu naplňování původních cílů kodexu, například rychlejší předkládání podnětů Radě v případech, kdy jsou nutná rychlá politická rozhodnutí. Skupina pro kodex chování se v současné době zabývá také otázkou nesouladů, které je třeba rychle řešit. Pokud se nepodaří dohodnout na řešení nesouladů a zavést je v jasně daných termínech, je Komise připravena v případě potřeby namísto toho navrhnout legislativní opatření.

Kromě toho bude Komise jednat¹⁶ v případech, kdy bude zjištěno, že stávající směrnice umožňují agresivní daňové plánování a dvojí nezdanění, které brání použití vhodných řešení. Bude také zintenzívněna práce na zvláštních daňových režimech pro osoby žijící v zahraničí a majetné fyzické osoby, které poškozují fungování vnitřního trhu a snižují celkové daňové příjmy.

Komise bude i nadále pomáhat členským státům zajišťovat účinnou propagaci kodexu chování při zdaňování podnikatelské činnosti ve vybraných třetích zemích a prostřednictvím ustanovení o řádné správě v příslušných dohodách se třetími zeměmi a podporou rozvojových zemí v souladu se svou dlouhodobou daňovou a rozvojovou politikou celosvětově prosazovat spravedlivou soutěž v oblasti daní¹⁷.

11. Portál pro daňová identifikační čísla „TIN on EUROPA“

Komise dnes představila rovněž nový praktický nástroj ke zlepšení správní spolupráce v oblasti přímých daní.

Pro účinnou výměnu informací mezi správci daně členských států je zásadní řádná identifikace daňových poplatníků. Komise proto dnes oficiálně spustila novou aplikaci s názvem „TIN on EUROPA“, která obsahuje vzory oficiálních identifikačních dokumentů s národními daňovými identifikačními čísly (*tax*

¹³ Příloha k roční analýze růstu na rok 2012 („Prorůstové daňové politiky členských států a lepší daňová koordinace v EU“, KOM (2011) 815 v konečném znění, svazek 5/5, příloha IV, odstavec 3.1.

¹⁴ Úř. věst. C 2, 6.1.1998, s. 2.

¹⁵ Úř. věst. C 99, 1.4.1999, s. 1.

¹⁶ V tomto kontextu viz bod 4.1.1.

¹⁷ KOM (2010) 163 v konečném znění ze dne 21.4.2010.

identification numbers, TIN). Jakákoliv třetí strana, zejména finanční instituce, tak může při přeshraničních transakcích snadno, rychle a správně identifikovat a zaznamenat příslušné daňové identifikační číslo. Kromě toho lze pomocí online kontrolního systému podobného systému výměny informací o DPH (systém VIES) ověřit, zda je formát či algoritmus příslušného daňového identifikačního čísla správný. Tato nová aplikace by mohla být prvním krokem k ucelenějšímu pojetí daňových identifikačních čísel na úrovni EU (viz kapitola 4.2.1 níže) a přispěje k efektivnější automatické výměně informací.

12. Standardní formuláře pro výměnu informací v oblasti daní

Směrnice 2011/16/EU ze dne 15. února 2011 upravuje přijetí standardních formulářů pro výměnu informací na základě žádosti, výměnu informací z vlastního podnětu, doručení a zpětnou vazbu. Dnes přijala Komise prováděcí nařízení, které upravuje standardní formuláře, díky nimž bude výměna informací účinnější. Komise dále pro tyto standardní formuláře vyvinula aplikaci IT ve všech jazycích EU, kterou už mají členské státy k dispozici a která bude spuštěna od 1. ledna 2013.

13. Evropský denaturační prostředek pro zcela a částečně denaturovaný lih

Změny, které budou přijaté v prosinci tohoto roku v oblasti denaturačních prostředků¹⁸, zahrnují společné prostředky pro úplnou denaturaci lihu v EU. Jejich hlavním cílem je minimalizovat příležitosti pro páchání podvodů. Kromě toho mají zjednodušit a sladit administrativní zátěž pro zákonnou činnost, snížit výrobní náklady a zlepšit přístup výrobců denaturovaného lihu na trh (v rámci EU i celosvětově). Bude se zjišťovat, zda by stejný přístup fungoval s podobnými výsledky i u částečně denaturovaného lihu.

4. BUDOUCÍ INICIATIVY A OPATŘENÍ

4.1. Opatření v krátkodobém horizontu (2013)

4.1.1. Řešení nesouladu a posílení ustanovení proti zneužívání

14. Revize směrnice o mateřských a dceřiných společnostech (2011/96/EU)¹⁹

Rozdíly panující v oblasti hybridních půjček a hybridních subjektů a rozdílná klasifikace těchto struktur v jednotlivých jurisdikcích mají zásadní význam. Podrobné konzultace s členskými státy ukázaly, že v určitých případech se nelze shodnout na řešení, aniž by byla přijata změna směrnice o mateřských a dceřiných společnostech. Cílem bude zajistit, aby uplatňování směrnice bezděčně nebránilo účinným opatřením proti dvojímu nezdanění ve vztahu k hybridním půjčkám.

15. Přezkum ustanovení právních předpisů EU upravujících boj proti zneužívání

Komise přezkoumá rovněž ustanovení upravující boj proti podvodům obsažená ve směrnici o úrocích a licenčních poplatcích, fúzích a mateřských a dceřiných

¹⁸ Nařízení Komise (ES) č. 3199/93 ze dne 22. listopadu 1993 o vzájemném uznávání postupů úplné denaturace lihu pro účely osvobození od spotřební daně (Úř. věst. L 288 ze dne 23.11.1993, s.12).

¹⁹ Směrnice Rady 2011/96/EU ze dne 30. listopadu 2011 o společném systému zdanění mateřských a dceřiných společností z různých členských států (Úř. věst. L 345, 29.12.2011, s. 8).

společnostech, tak aby naplnila hlavní principy svého doporučení o agresivním daňovém plánování.

4.1.2. *Podpora standardů a nástrojů EU*

16. Podpora standardu automatické výměny informací v mezinárodních fórech a IT nástrojů EU

Komise bude i nadále významně podporovat automatickou výměnu informací coby budoucí evropský i mezinárodní standard transparentnosti a výměny informací v oblastech daní.

Zároveň je nutné na mezinárodních fórech²⁰ a zejména v OECD propagovat IT nástroje EU vyvinuté Komisí spolu s členskými státy, aby se co nejvíce rozšířilo jejich používání a zabránilo se duplikacím. Členské státy by měly mít možnost používat jednotný soubor nástrojů jak v rámci EU, tak ve vztazích se třetími zeměmi.

Za tímto účelem Komise úzce spolupracuje s OECD na pokračujícím vývoji formátů IT pro automatickou výměnu informací dle směrnice 2011/16/EU o správní spolupráci v oblasti daní²¹. Cílem je od počátku zohledňovat návrhy zemí, které nejsou členy EU, tak aby byly IT formáty mimo EU plně podporovány a používány.

Navíc Komise vyzve OECD, aby podpořila její nedávno vytvořené elektronické formuláře pro výměnu informací na žádost, výměnu informací z vlastního podnětu a pro zpětnou vazbu v oblasti přímých daní, a bude pokračovat v dosavadní spolupráci s OECD ve vztahu k elektronickým formulářům souvisejícím s vymáháním pohledávek.

4.1.3. *Lepší dodržování daňových předpisů*

17. Evropský kodex daňového poplatníka

V zájmu lepšího dodržování daňových předpisů Komise na základě osvědčených správních postupů používaných v jednotlivých členských státech vypracuje kodex daňového poplatníka, v němž budou definovány osvědčené metody pro zlepšení spolupráce a důvěry mezi správci daní a daňovými poplatníky, pro zajištění transparentnějších práv a povinností daňových poplatníků a na podporu přístupu zaměřeného na poskytování služby.

Komise zahájí veřejné konzultace na toto téma začátkem roku 2013. Pokud budou daňové správy členských států kodex používat,lepší se vztahy mezi daňovými poplatníky a správci daně, zvýší se transparentnost daňových předpisů, sníží rizika vzniku chyb s potenciálně vážnými důsledky pro daňové poplatníky alepší dodržování daňových předpisů, což přispěje k efektivnějšímu výběru daní.

²⁰ EU se aktivně účastní dalších mezinárodních fór, jako je např. Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD), Mezinárodní organizace pro daňovou správu (IOTA), Meziamerické středisko daňové správy (CIAT), Mezinárodní dialog o daních (ITD), Mezinárodní dohoda o daních (ITC) či Africké fórum pro daňovou správu (ATAF).

²¹ Směrnice Rady 2011/16/EU ze dne 15. února 2011 o správní spolupráci v oblasti daní a o zrušení směrnice 77/799/EHS (Úř. věst. L 64, 11.3.2011, s. 1).

4.1.4. Posílení daňové správy

18. Zesílená spolupráce s dalšími donucovacími orgány

S plným využitím podpory evropských agentur by rovněž měla být posílena spolupráce s dalšími donucovacími orgány, zejména orgány odpovědnými za boj proti praní špinavých peněz, výkon spravedlnosti a sociální zabezpečení. Pro účinný boj proti daňovým podvodům, daňovým únikům a daňovým trestným činům je spolupráce mezi agenturami klíčová. Důležitou roli při zdokonalování výměny informací může hrát Europol svou účastí na odhalování a rozbíjení zločineckých sítí či skupin.

V souvislosti s přípravou svého legislativního návrhu na přezkum třetí směrnice o praní špinavých peněz, který představí v nejbližší době, Komise zvažuje, že daňové trestné činy budou v souladu s doporučeními Finančního akčního výboru z roku 2012 výslovně uvedeny jako predikativní trestné činy praní špinavých peněz. To umožní spolupráci finančních úřadů, justičních orgánů a orgánů finančního dohledu v boji proti vážným porušením daňových předpisů. Zdokonalení hloubkových kontrol klientů v souvislosti s praním špinavých peněz, jakož i zvýšení transparentnosti informací o skutečných majitelích shromažďovaných v souvislosti s praním špinavých peněz, v rámci přezkumu směrnice by mohlo umožnit využití příslušných dat pro účely výběru daní, např. zefektivnit nakládání s offshorovými investičními strukturami podle směrnice EU o zdanění příjmů z úspor. Spolupráce by navíc mohla být usnadněna sjednocením definice trestného činu praní špinavých peněz a souvisejících sankcí v celé EU. V tomto smyslu hodlá Komise kromě přezkumu třetí směrnice o boji proti praní špinavých peněz v roce 2013 navrhnout zvláštní směrnici o boji proti praní špinavých peněz.

4.1.5. Posílení správní spolupráce

19. Podpora využívání souběžných kontrol a přítomnost zahraničních úředníků při auditech

Aby se umožnilo provádění daňových kontrol a připravily podmínky pro možné společné kontroly v budoucnosti, musí v krátkodobém časovém horizontu členské státy co nejvíce využívat stávajících právních ustanovení k pořádání souběžných kontrol a umožnit přítomnost zahraničních úředníků v kancelářích finančních úřadů během správních šetření. Analýza, která byla provedena v rámci sítě EUROFISC, by měla k většímu používání těchto nástrojů přispět.

Členské státy by měly zajistit, aby jejich vnitrostátní právní předpisy nebránily plnému využití těchto nástrojů, zejména pokud jde o přítomnost zahraničních úředníků v kancelářích finančních úřadů nebo v prostorách daňových poplatníků.

4.1.6. Postup ve vztahu k třetím zemím

20. Získání povolení Rady k zahájení jednání se třetími zeměmi ohledně dvoustranných dohod o správní spolupráci v oblasti DPH

Jelikož pachatelé podvodů často zneužívají skutečnosti, že neexistuje účinná spolupráce finančních úřadů, a provádějí fiktivní transakce přes třetí země,

poukázalo několik členských států na to, že je nutné mít ve vztahu ke třetím zemím k dispozici nástroje správní spolupráce podobné těm, které již platí uvnitř EU.

Komise se proto domnívá, že dané povolení k jednáním o dvoustranných dohodách se třetími zeměmi, jejichž cílem je efektivní a závazný právní rámec pro správní spolupráci v oblasti DPH, je naprosto nezbytné. Komise by mohla předložit návrh takového povolení do roku 2013.

4.2. Opatření ve střednědobém horizontu (do roku 2014)

4.2.1. Zlepšení výměny informací

21. Vývoj elektronických formátů pro automatickou výměnu informací

Komise vyvíjí nové formáty pro automatickou výměnu informací o příjmech ze zaměstnání, odměnách členů kontrolních a správních orgánů, produktech životního pojištění, dŮchodech, vlastnictví nemovitostí a příjmech z nemovitostí podle směrnice 2011/16/EU²².

Dále Komise navrhne praktická řešení pro druhy příjmů, které nejsou v této směrnici uvedeny, jež by členské státy používaly dobrovolně, s tím, že by tak mohly mít ještě větší užitek z mechanismů, jež směrnice nabízí.

22. Použití evropského daňového identifikačního čísla (DIČ)

Daňové identifikační číslo se považuje za nejlepší způsob identifikace daňového poplatníka při automatické výměně informací. Národní DIČ jsou však tvořena podle vnitrostátních pravidel, jež se vzájemně značně liší a ztěžují správnou identifikaci a evidenci zahraničních DIČ třetími stranami (finančními institucemi, zaměstnavateli a dalšími) i předávání těchto informací zpět do příslušných daňových jurisdikcí finančními orgány.

Nejlepším řešením, které by členským státům pomohlo překonat současné problémy s řádnou identifikací všech daňových poplatníků (fyzických i právnických osob) účastnících se přeshraničních transakcí, by tak mohlo být vytvoření evropského DIČ. Zda by se jednalo o jedinečné evropské číslo, nebo zda by se ke stávajícím národním DIČ připojil evropský identifikátor, by muselo být ještě uvaženo, stejně jako návaznosti na další již existující registrační a identifikační systémy EU.

Ačkoliv koncepce evropského DIČ je jednoduchá, její zavedení představuje složité téma, k němuž je nutné přistupovat v jednotlivých na sebe navazujících krocích. Veřejné konzultace budou zahájeny do března 2013. Předložení následného legislativního návrhu vyžaduje další podrobné studie a silnou podporu členských států. Případným prvním krokem by mohl být další rozvoj portálu „TIN on EUROPA“ a propojení této aplikace s databázemi členských států tak, aby by se dala použít k ověřování platnosti národních DIČ.

²²

Čl. 8 odst. 1 směrnice 2011/16/EU.

23. *Racionalizace nástrojů IT*

Komise spouští proces racionalizace nástrojů IT napříč Evropou, jehož cílem jsou účinnější a nákladově efektivnější systémy. Především bude zvážena možnost vytvoření centrálního IT řešení pro elektronické nástroje podpory správní spolupráce, tak aby se snížily náklady členských států spojené s IT a zrychlila a zefektivnila výměna informací.

4.2.2. *Řešení tendencí v oblasti daňových podvodů a úniků a způsobů jejich provádění*

24. *Pokyny ke sledování peněžních toků*

S ohledem na zkušenosti některých členských států v této oblasti a na existenci finančních zpravodajských jednotek Komise vypracuje společnou metodiku a pokyny pro lepší přístup správců daně k informacím o peněžních tocích např. přes kreditní karty a evropské nebo offshorové bankovní účty, čímž se zjednoduší sledování významných transakcí.

První krok již byl učiněn při intenzivní výměně zkušeností na semináři FISCALIS na toto téma, který se konal v říjnu 2012.

25. *Zdokonalení technik řízení rizik a zejména řízení rizik spojených s dodržováním předpisů*

Platforma pro řízení rizik, která vznikla v roce 2007 v rámci programu FISCALIS, pracuje na strategickém plánu pro řízení rizik spojených s dodržováním předpisů (*compliance risk management*, CRM). Hlavním cílem tohoto strategického plánu je zajistit, aby všechny členské státy dosáhly vyššího stupně dodržování právních předpisů ze strany daňových poplatníků, aby řešení přeshraničních rizik a boj proti podvodům byly snazší a aby se posílila spolupráce mezi členskými státy. K úspěšné realizaci strategického plánu bude zapotřebí, aby se k ní zavázaly všechny členské státy.

Do práce na strategickém plánu by byla zahrnuta i strukturovaná výměna informací o strategiích pro odhalování porušení předpisů mezi celními a daňovými úřady, která by mohla zvýšit znalosti obou těchto úřadů a zajistit koordinované posouzení rizik.

26. *Rozšíření sítě EUROFISC na přímé daně*

Síť EUROFISC předpokládá rychlou výměnu informací o spáchání podvodu týkajícího se DPH. Tento relativně nový systém by mohl být rozšířen tak, aby plnil podobnou funkci i ve vztahu k přímým daním, zejména pak aby umožnil odhalení a rychlé šíření informací o opakujících se typech podvodu, tendencích a agresivním daňovém plánování.

Za tímto účelem Komise shromáždí a posoudí první výsledky projektu EUROFISC v oblasti DPH a poté bude pokračovat v práci na rozšíření sítě EUROFISC a systému včasného varování na oblast přímých daní.

4.2.3. *Lepší dodržování daňových předpisů*

27. *Vytvoření systému jednoho kontaktního místa ve všech členských státech*

Ve všech členských státech by mělo být zřízeno jedno kontaktní místo, které by daňovým poplatníkům, včetně daňových nerezidentů, poskytovalo všechny druhy informací týkajících se daní a odstraněním daňových překážek usnadnilo provádění přeshraničních transakcí, čímž by se zároveň zlepšilo dodržování daňových předpisů. Prvním krokem tímto směrem je prosincový seminář FISCALIS na toto téma, který navazuje na veřejné konzultace o překážkách v oblasti přímých daní při přeshraničních operacích, které se uskutečnily během roku 2012. Komise na toto téma vydá společnou metodiku a pokyny.

28. *Vytvoření motivačních pobídek včetně programů pro dobrovolné oznamování*

Komise prozkoumá možnost vytvoření společných metodik a pokynů pro zlepšení vzdělávacích programů, včetně většího rozšíření předvyplněných daňových přiznání či personalizovaných internetových stránek, a možnost členských států maximálně informovat o svých mechanismech správní spolupráce a tím zvyšovat povědomí daňových poplatníků o pravomocích správců daně získávat informace z jiných států.

Komise dále posoudí možnost vytvoření motivační pobídek, v rámci kterých by se prostřednictvím společných metodik a pokynů podpořily programy pro dobrovolné oznamování skutečností, oprava chyb online přímo daňovými poplatníky (zvláště pokud budou vytvořeny personalizované internetové stránky) a zlepšení vztahů mezi daňovými poplatníky a správci daně.

29. *Vývoj daňového webového portálu*

Komise zdokonalí a, pokud to bude možné, rozšíří stávající webový portál Daně v Evropě, tak aby se u přeshraničních operací zlepšil přístup ke spolehlivým daňovým informacím. Daňový webový portál by mohl být postaven podobně jako síť e-justice a přístupný na portálu EUROPA.

Tento ambiciózní projekt by se měl realizovat postupně a hlavní důraz by měl být kladen na oblast DPH. Prvním krokem proto bude rozvinout na daňovém webovém portálu sekci zaměřenou na DPH, která bude obsahovat pravidla fakturace platná v jednotlivých členských státech. Webový portál by měl být otevřený těm členským státům, které chtějí publikovat i další informace (například daňové sazby). V další fázi by se doplnily další daňové aspekty, především aspekty výběru přímých daní.

30. *Návrh na sladění správních a trestních sankcí*

Komise posoudí možnost a případnou proveditelnost sladění definic určitých typů daňových trestných činů a správních a trestních sankcí u všech druhů daní. Komise nedávno navrhla trestněprávní předpisy²³ k zesílení boje proti podvodům, jež poškozují finanční zájmy EU, a věří, že si toto téma zaslouží, aby bylo v rámci širších úvah o vytvoření trestněprávní politiky EU pečlivě zváženo. Bude přitom třeba zajistit plnou provázanost jednotlivých kroků s obdobnými kroky podniknutými

²³

Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie – COM (2012) 363/2 ze dne 11.7.2012.

v jiných oblastech práva EU, v souladu s principy definovanými ve sdělení Komise „Na cestě k politice EU v oblasti trestního práva – zajištění účinného provádění politik EU prostřednictvím trestního práva“ ze dne 20. září 2011²⁴.

31. Rozvoj standardního kontrolního souboru EU pro daňové účely

Používání standardního kontrolního souboru EU pro daňové účely podobného nástrojům, které již platí nebo jsou vytvářeny v některých členských státech, by usnadnilo dobrovolné dodržování předpisů ze strany osob povinných k dani, jakož i provádění daňových kontrol.

V současnosti se rozpracovává pilotní projekt v rámci systému zjednodušené registrace (tzv. *mini one stop shop*) pro poskytování telekomunikačních služeb, služeb rozhlasového a televizního vysílání nebo elektronických služeb. Mělo by se počítat s jeho dalším rozvojem.

4.3. Opatření v dlouhodobém horizontu (po roce 2014)

Červnové sdělení zmiňuje také několik dalších možných opatření, jejichž provádění by podle Rady v této fázi nemělo být prioritou. Komise však věří, že později, jakmile pokročí realizace naléhavějších částí akčního plánu, by tato opatření měla být znovu zvážena. Tato opatření zahrnují:

32. Metodiku pro společné kontroly prováděné týmy proškolených kontrolorů

Tato otázka by měla být přezkoumána, jakmile bude k dispozici více zkušeností s používáním stávajících právních nástrojů, jako jsou souběžné kontroly. Na základě toho by mohla být vypracována metodika a pokyny pro společné kontroly. Pokud to bude relevantní, a po posouzení dopadů, by Komise rovněž mohla navrhnout jednotný právní rámec pro společné kontroly ve vztahu k různým druhům daní.

33. Zřízení vzájemného přímého přístupu do národních databází

Vzhledem k platným ustanovením o DPH ve vztahu k systému výměny informací o DPH²⁵ Komise posoudí proveditelnost přímého přístupu do národních databází v oblasti přímých daní. Nejdříve je však třeba získat zkušenosti s používáním vzájemného přímého přístupu v oblasti DPH.

34. Vypracování jednotného právního nástroje správní spolupráce pro všechny druhy daní

Jelikož v kontextu správní spolupráce existují určité podobnosti mezi jednotlivými daňovými oblastmi, zváží Komise, zda je z právního a praktického hlediska možné mít místo současných čtyř různých nástrojů pouze jediný právní nástroj správní spolupráce pro všechny druhy daní. Posouzení proběhne až po uplynutí určité doby, aby se zohlednila skutečnost, že všechny současné právní úpravy správní spolupráce

²⁴ KOM (2011) 573 v konečném znění ze dne 20.9.2011.

²⁵ Nařízení Rady (EU) č. 904/2010.

v oblasti přímých a nepřímých daní, jakož i vymáhání daní, byly nedávno zrušeny a nahrazeny novými právními předpisy²⁶.

5. ZÁVĚR

Daňové podvody a daňové úniky představují mnohostranný problém, k němuž je třeba přistupovat koordinovaně a z různých úhlů. Dalším naléhavým problémem, který je třeba řešit, je agresivní daňové plánování. Jsou to globální problémy, s nimiž se žádný členský stát nemůže vypořádat sám.

Tento akční plán definuje soubor konkrétních opatření, na nichž lze nyní a v následujících letech pracovat. Zároveň představuje obecný příspěvek k širší mezinárodní diskuzi²⁷ na téma daní a jeho úkolem je pomoci skupině G20 a G8 v její neustávající práci v této oblasti²⁸. Komise je přesvědčena, že kombinací těchto opatření lze komplexním a účinným způsobem čelit problémům, které přináší daňové podvody a úniky, a přispět tak k vytvoření spravedlivějších daňových systémů členských států, k zajištění tolik potřebných daňových příjmů a konečně i k lepšímu fungování vnitřního trhu.

Aby bylo zaručeno, že opatření popsaná v tomto akčním plánu budou řádně realizována, zavede Komise odpovídající systémy sledování a hodnocení, což bude zahrnovat zejména pravidelné výměny názorů v příslušných výborech a pracovních skupinách vycházející z podrobných dotazníků.

²⁶ Směrnice Rady 2010/24/EU ze dne 16. března 2010 o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření (Úř. věst. L 84, 31.3.2010, s. 1); nařízení Rady (EU) č. 904/2010 ze dne 7. října 2010 o správní spolupráci a boji proti podvodům v oblasti daně z přidané hodnoty (Úř. věst. L 268, 12.10.2010, s. 1); směrnice Rady 2011/16/EU ze dne 15. února 2011 o správní spolupráci v oblasti daní a o zrušení směrnice 77/799/EHS (Úř. věst. L 64, 11.3.2011, s. 1); nařízení Rady (EU) č. 389/2012 ze dne 2. května 2012 o správní spolupráci v oblasti spotřebních daní a o zrušení nařízení (ES) č. 2073/2004 (Úř. věst. L 121, 8.5.2012, s. 1).

²⁷ Viz např. společné prohlášení Velké Británie a Německa ze dne 5.11.2012, v němž vyzývají mezinárodní společenství k posílení daňových předpisů, http://www.hm-treasury.gov.uk/chx_statement_051112.htm.

²⁸ Viz prohlášení vedoucích představitelů skupiny G20 přijaté 19. června 2012 v Los Cabos. „Znovu opakujeme, že je nutné zabránit narušování daňového základu a převádění zisků, a budeme pozorně sledovat postup OECD v této oblasti.“