

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o dočasné používání všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti ve vztahu k dodání zboží a poskytnutí služeb nad určitou prahovou hodnotu

[COM(2016) 811 final – 2016/0406 (CNS)]

(2017/C 288/06)

Zpravodaj: **Giuseppe GUERINI**

Konzultace	Evropská rada, 25. 1. 2017
Právní základ	Článek 113 Smlouvy o fungování Evropské unie
Rozhodnutí plenárního shromáždění	13. 12. 2016
Odpovědná specializovaná sekce	Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost
Přijato ve specializované sekci	6. 4. 2017
Přijato na plenárním zasedání	31. 5. 2017
Plenární zasedání č.	526
Výsledek hlasování	142/1/1
(pro/proti/zdrželi se hlasování)	

1. Závěry a doporučení

1.1 EHSV vyjadřuje kladné stanovisko, pokud jde o kroky, které Evropská unie podniká v boji proti všem podobám daňových podvodů, a domnívá se, že by mechanismus přenesení daňové povinnosti pro výběr DPH mohl představovat užitečný nástroj v boji proti kolotočovým podvodům a vyhýbání se daňovým povinnostem v oblasti DPH.

1.2 Nicméně používání mechanismu přenesení daňové povinnosti, které má povahu výjimky z konsolidovaných zásad v oblasti DPH, nesmí narušit vnitřní trh a musí být dočasné a Komise musí odpovídajícím způsobem vyhodnotit jeho možné negativní dopady na vnitřní trh. EHSV vyjadřuje obavy ohledně rizika možné fragmentace systému DPH vyplývající z navrhovaných opatření, mj. s ohledem na kroky plánované v první fázi akčního plánu Komise v oblasti DPH, která se má v současné době uplatňovat pouze na některé dodávky zboží a ne na služby ⁽¹⁾.

1.3 Zejména bude třeba vyhodnotit, zda příznivé výsledky v oblasti boje proti podvodům nebudou zmařeny případnými negativními účinky na homogennost jednotného trhu. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby Komise trvale sledovala fungování všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti a podržela si pravomoc zasáhnout v případě nepříznivého vývoje.

1.4 EHSV doporučuje, aby byla věnována maximální pozornost proporcionalitě, neboť cena dodržování související s používáním mechanismu přenesení daňové povinnosti by pro malé a střední podniky mohla být vysoká, jak pokud jde o náklady na dodržování, tak pokud jde o peněžní toky – existuje totiž nebezpečí vzniku potíží s likviditou způsobených všeobecným mechanismem přenesení daňové povinnosti, které by dopadly především na malé a střední podniky.

1.5 EHSV upozorňuje na studie ⁽²⁾, které prokázaly, že mechanismus přenesení daňové povinnosti a mechanismus oddělených plateb tam, kde byly dosud zavedeny, často způsobily problémy s likviditou podnikům, které daňové povinnosti plní. Jinými slovy, boj proti daňovým podvodům páchaným menšinovým počtem nepoctivých podniků vyvolal značné provozní potíže u hospodářských subjektů, které dodržují daňovou disciplínu a vytváří pracovní místa a hodnotu na vnitřním trhu.

⁽¹⁾ Úř. věst. C 389, 21.10.2016, s. 43, odstavec 1.3.

⁽²⁾ Viz studie italské konfederace řemesel a malých a středních podniků (CNA) Reverse Charge e Split Payment: in Fumo la Liquidità delle Imprese, 2015.

1.6 EHSV zdůrazňuje, že řešení přijatá za účelem boje proti podvodům v oblasti DPH by neměla ukládat nadměrnou a nepřiměřenou zátěž podnikům, zejména malým a středním, které daňové povinnosti plní. Jak totiž EHSV uvedl dříve v souvislosti s akčním plánem Komise v oblasti DPH, je třeba brát ohledy na podniky „bona fide“ a nesmí jim být uložena žádná další nová nepřiměřená opatření⁽³⁾.

1.7 EHSV uvádí, že vnitrostátní rozměr boje proti daňovým podvodům též vyžaduje, aby každý z členských států plně odpovídal za fungování vlastního daňového systému a aby byl povinen vytvořit nástroje pro boj proti podvodům v oblasti DPH, které nepoškodí daňové systémy ostatních členských států ani neovlivní jejich fungování.

1.8 Celkově má EHSV za to, že by navrhovaná opatření neměla mít negativní vliv na cíle stanovené v akčním plánu v oblasti DPH, ani brzdit nebo zpožďovat jeho úplné a včasné provedení. Výbor se domnívá, že je načase podniknout na tomto poli kvalitativní krok směrem kupředu (zásadní posun), aby tak byl podpořen jednotný trh a aby se přispělo k tvorbě pracovních míst, růstu, investicím a konkurenceschopnosti. Kromě toho považuje Výbor za důležité, aby byly provedeny všechny části akčního plánu jakožto nedělitelného celku⁽⁴⁾.

1.9 Aby návrh Komise řádně fungoval a aby se v budoucnosti omezila potřeba používat další výjimky z konsolidovaných zásad a pravidel pro fungování systému DPH v EU, bylo by vhodné, aby členské státy, které požadují používání všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti, zavedly konkrétní a specifické povinnosti v oblasti elektronické fakturace, a zajistily tak úplnou sledovatelnost plateb.

2. Návrh Komise

2.1 Evropská komise ve sdělení ze dne 7. dubna 2016 předložila vlastní akční plán v oblasti daně z přidané hodnoty („DPH“). Po tomto sdělení bude v roce 2017 následovat legislativní návrh s cílem změnit a modernizovat stávající úpravu v rámci evropských předpisů pro DPH.

2.2 Cílem akčního plánu Komise a budoucího legislativního návrhu očekávaného v roce 2017 je mj. snížení takzvaného výpadku příjmů z DPH, tedy rozdílu mezi tím, kolik by mělo být vybráno jako daňové příjmy DPH, a kolik je skutečně zaplacené, a to díky omezení podvodů spáchaných v rámci daně z přidané hodnoty.

2.3 Komise očekává dokončení reformy evropského systému DPH a na žádost některých vnitrostátních vlád uznala, že je naléhavě nutné dočasně umožnit některým členským státům používat všeobecné mechanismy přenesení daňové povinnosti.

2.4 Přípravu na všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti Komise provedla ve svém návrhu směrnice, který je předmětem tohoto stanoviska (2016/0406 (CNS)) a jehož cílem je změnit platnou směrnici 2006/112/ES.

2.5 Vzhledem k tomu, že všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti tvoří výjimku z jednoho ze základních kamenů evropských právních předpisů v oblasti DPH – předpisu o dělených platbách –, Komise rozhodla, že umožní, aby členské státy tento mechanismus za zvláštních podmínek používaly.

2.6 Konkrétně: a) výpadek příjmů z DPH daného členského státu musí být o 5 procentních bodů vyšší než unijní medián výpadku příjmů z DPH; b) výpadek příjmů z DPH musí být z více než 25 % způsoben kolotočovými podvody; c) musí se potvrdit, že jiná kontrolní opatření nejsou pro boj proti podvodům na území daného členského státu dostatečná.

2.7 Aby nedocházelo k tomu, že by všeobecné používání mechanismu přenesení daňové povinnosti mohlo působit problémy v podobě roztržitého vnitřního trhu, jak již ostatně zdůraznily některé členské státy, stanovila Komise možnost přehodnotit používání mechanismů v případě, že se ukáže, že mají negativní dopad na vnitřní trh v rozporu s obecnými cíli Evropské unie.

3. Obecné připomínky

3.1 Z vyhýbání se povinnostem v souvislosti s DPH se stala evropská epidemie, proti níž je vhodné a účelné bojovat. Nejzákladnější formou podvodu v oblasti DPH je takzvaný „kolotočový podvod“, jemuž má mechanismus přenesení daňové povinnosti v oblasti správy DPH zabránit.

⁽³⁾ Úř. věst. C 389, 21.10.2016, s. 43, odstavec 1.9.

⁽⁴⁾ Úř. věst. C 389, 21.10.2016, s. 43, odstavce 1.1 a 1.2.

3.2 EHSV proto vyjadřuje kladné stanovisko k zavedení odpovídajících mechanismů boje proti daňovým podvodům, ale podotýká, že každá odchylka od jednotné povahy evropského systému DPH musí být dočasná, přiměřená a odpovídajícím způsobem vyhodnocená s ohledem na možné negativní dopady na vnitřní trh, a to zejména s ohledem na to, že článek 113 Smlouvy, jenž tvoří základ legislativního návrhu Komise, stanoví možnost zásahu v oblasti daní prostřednictvím ustanovení k „harmonizaci“, jejichž cílem je zaručit řádné fungování vnitřního trhu a zabránit narušení hospodářské soutěže.

3.3 Celkově by navrhovaná opatření neměla mít negativní vliv na cíle stanovené v akčním plánu v oblasti DPH, ani brzdit nebo zpožďovat jeho úplné a včasné provedení. Je načase podniknout kvalitativní krok směrem kupředu (zásadní posun), aby tak byl podpořen jednotný trh a aby se přispělo k tvorbě pracovních míst, růstu, investicím a konkurenceschopnosti.

3.4 Kromě toho je důležité, aby se usilovalo o provedení všech částí akčního plánu jakožto nedělitelného celku, jelikož by tak bylo možné řešit největší podíl podvodů v oblasti DPH komplexním způsobem.

3.5 Musí být tedy respektována zásada proporcionality uvedená v návrhu Komise s řádným přihlédnutím k respektování různých veřejných zájmů, mimo jiné i obecného zájmu neohrožovat harmonizaci vnitrostátních systémů DPH za účelem úplné konsolidace vnitřního trhu.

3.6 V této souvislosti je třeba uznat, že politika boje proti vyhýbání se daňovým povinnostem, ale i politika harmonizace daní, je převážně v kompetenci členských států a že orgány finanční správy jsou svou povahou především vnitrostátní. Podobně se na vnitrostátních postupech zakládají i statistické poznatky o fenoménu podvodů, stejně jako zvyklosti a formy vyhýbání se daňovým povinnostem a boje proti nim.

3.7 Z tohoto hlediska je nástroj odchylující se od norem EU, který je určen pro boj proti vyhýbání se daňovým povinnostem a je uveden do pohybu samotným členským státem, v souladu s převažující odpovědností a oprávněnými funkcemi vnitrostátních správních orgánů v boji proti podvodům. Návrh Komise tedy respektuje zásadu subsidiarity a umožňuje státům zasahovat na vnitrostátní úrovni s cílem bojovat proti nezákonným jevům v oblasti daní.

3.8 EHSV však uvádí, že vnitrostátní rozměr boje proti daňovým podvodům též vyžaduje, aby každý z členských států plně odpovídal za fungování vlastního daňového systému a aby byl povinen vytvořit nástroje pro boj proti podvodům v oblasti DPH, které nepoškodí daňové systémy ostatních členských států ani neovlivní jejich fungování.

3.9 Výjimka, kterou stanoví návrh Komise v podobě mechanismu přenesení daňové povinnosti, není všeobecná, ale podléhá přesným podmínkám. Členské státy mohou požadovat, aby se tato výjimka uplatnila za přesných podmínek, je však zcela dobrovolná.

3.10 Státy, které žádají o výjimku v podobě mechanismu přenesení daňové povinnosti, musí vykazovat takovou výši výpadku příjmů z DPH, jež přesahuje unijní medián o 5 procentních bodů. Uvážíme-li, že unijní medián výpadku příjmů z DPH je 14 %, zdá se, že překročení o 5 procentních bodů je postačující ke konstatování toho, že existují dostatečně efektivní a zásadní důvody k přijetí mimořádných opatření zaměřených na snížení výpadku příjmů z DPH ⁽⁵⁾.

3.11 Analogicky je tak požadavek navrhovaný Komisí v souvislosti s kolotočovými podvody jakožto příčiny výpadku příjmů z DPH (25 %) zjevně podpořen příslušnými důkazy z vyšetřování, pokud je srovnáván s evropským průměrem výpadku příjmů z DPH (24 %) plynoucím z tohoto druhu nezákonné činnosti ⁽⁶⁾.

3.12 Souhlasit lze též s obecným ustanovením, podle kterého musí členský stát vykazovat administrativní potíže v boji proti podvodům v oblasti DPH, jelikož tato podmínka svědčí o tom, že uplatňování všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti představuje nejúčinnější a nejpřiměřenější opatření, jak dosáhnout cíle snížení výpadku příjmů z DPH v souladu jak s veřejným zájmem EU, tak s veřejným zájmem členských států.

3.13 Návrh Komise stanoví, že se mechanismus přenesení daňové povinnosti použije na operace s hodnotou vyšší než 10 000 EUR. Toto pravidlo *de minimis* považujeme za přijatelné vzhledem k různým a často diametrálně protichůdným zájmům, které bude v boji proti vyhýbání se daňové povinnosti, při harmonizaci daňových systémů a při zjednodušování administrativní zátěže spojené s daňovými povinnostmi potřeba současně uvážít.

⁽⁵⁾ SWD(2016) 457 final, s. 18.

⁽⁶⁾ SWD(2016) 457 final, s. 15.

4. Konkrétní připomínky

4.1 Analýza dopadu právního předpisu, kterou provedla Komise, svědčí o tom, že přijetí všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti nevyřeší nutně všechny případné podvody, a že se naopak mohou objevit nové podvody v jiné podobě nebo v jiných členských státech než ty, kterým je v současné době věnována největší pozornost. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby Komise odpovídajícím způsobem sledovala fungování všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti a podržela si pravomoc zasáhnout v případě vývoje nepříznivého pro fungování jednotného evropského trhu.

4.2 Aby legislativní návrh, který je předmětem tohoto stanoviska, řádně fungoval a aby se v budoucnosti omezila potřeba používat další výjimky z konsolidovaných zásad a pravidel pro fungování systému DPH v EU, bylo by vhodné, aby členské státy, které požadují používání všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti, uložily osobám povinným k dani zvláštní povinnosti v oblasti elektronické fakturace, a zajistily tak úplnou sledovatelnost plateb.

4.3 V této souvislosti je potřeba věnovat především pozornost možnosti omezení nebo odstranění mechanismů přenesení daňové povinnosti a oddělených plateb v případě správného a rozšířeného používání elektronické fakturace pro potvrzení výnosů z prodeje. Při vhodném používání tohoto způsobu fakturace by totiž bylo možné ověřit řádnou úhradu daně z přidané hodnoty v reálném čase a vyhnout se tak negativním finančním dopadům na mnoho podniků, které daňové povinnosti plní.

4.4 Boj proti podvodům v oblasti DPH je nepochybně cílem, který je třeba sledovat se vši rozhodností, a je třeba, aby členské státy připravily odpovídající legislativní opatření. Je však třeba zdůraznit, že používání mechanismu přenesení daňové povinnosti ve vztazích mezi soukromými podniky (B2B) a mechanismu oddělených plateb ve vztazích mezi podniky a orgány veřejné správy může poškodit podniky, které daňové povinnosti plní.

4.5 Především, jak vyplývá mj. z posouzení dopadu právního předpisu, které předložila Komise, budou mít malé a střední podniky velmi vysoké náklady na dodržování v souvislosti s mechanismem přenesení daňové povinnosti, pokud jde o domácí transakce, a ještě vyšší pokud jde o přeshraniční transakce. Z posouzení dopadu provedeného Komisí vyplývá, že mechanismus přenesení daňové povinnosti podnikům přináší 43 % zvýšení nákladů na dodržování předpisů⁽⁷⁾. Ačkoli by náklady na dodržování předpisů způsobené obecným přenesením daňové povinnosti měly být nižší než u přenesení daňové povinnosti omezeného na určité odvětví, je i tak jasné, že se náklady na dodržování předpisů výrazně zvýší.

4.6 Kromě toho existují studie⁽⁸⁾, které prokázaly, že mechanismus přenesení daňové povinnosti a mechanismus oddělených plateb tam, kde byly dosud zavedeny, často způsobily problémy s likviditou mnoha podnikům, které daňové povinnosti plní.

4.7 Jinými slovy, boj proti daňovým podvodům páchaným menšinovým počtem nepoctivých podniků vyvolal značné provozní potíže u hospodářských subjektů, které dodržují daňovou disciplínu a vytváří pracovní místa a hodnotu na vnitřním trhu.

4.8 Z tohoto důvodu upozorňuje EHSV Komisi a členské státy na to, že je nutné, aby byla v rámci návrhu Komise a v rámci jednotlivých vnitrostátních právních systémů respektována zásada proporcionality nejen v tom smyslu, že přijaté opatření musí být úměrné zájmu bojovat proti podvodům v oblasti DPH, aniž by došlo k poškození vnitřního trhu. Zároveň by podle stejné zásady měla přijatá řešení potírat nezákonné jevy, aniž by se poctivým podnikům, a zejména malým a středním podnikům, ukládala nadměrná a nepřiměřená zátěž.

4.9 Tyto úvahy podtrhují důvody na podporu „přechodné povahy“ všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti. V opačném případě by došlo k neomluvitelné byrokratické zátěži především malých a středních podniků a zároveň k narušení fungování jednotného evropského trhu, neboť existuje vážné riziko, že peněžní toky podniků, které působí v různých členských státech, by mohly být nesouměrné.

V Bruselu dne 31. května 2017.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ COM(2016) 811 final, s. 43.

⁽⁸⁾ Úř. věst. C 389, 21.10.2016, s. 43, odstavec 1.9.