

**ÚVOD**

Boj proti daňovým únikům má zásadní význam pro zajištění spravedlivějšího a ekonomicky efektivnějšího vnitřního trhu a tím i plnění nejvyšších politických priorit Komise[[1]](#footnote-1). K tomu se úzce váže i snaha zabránit podnikům, aby se vyhýbaly daňovým povinnostem.

Na rozdíl od daňových úniků, které jsou nelegální, se vyhýbání se daňovým povinnostem zpravidla pohybuje v mezích zákona. Mnohé z jeho forem jsou ovšem v rozporu s duchem zákona a rozšiřují výklad toho, co je „legální“, na maximální možnou míru, aby minimalizovaly celkovou daňovou zátěž podniků. Některé společnosti využívají pomocí agresivního daňového plánování mezery v daňových zákonech a nesoulad mezi vnitrostátními předpisy, aby se vyhnuly placení svého spravedlivého podílu na daních. Daňové režimy mnoha zemí navíc umožňují, aby společnosti uměle přesouvaly své zisky do jejich jurisdikce, což toto agresivní daňové plánování podporuje.

Tyto činnosti narušují spravedlivé rozdělení zátěže mezi daňové poplatníky, korektní hospodářskou soutěž mezi podniky i fair play mezi členskými státy při výběru daně ze zisku, která jim náleží. Ačkoliv se daňová politika stanovuje převážně na úrovni jednotlivých států, Komise ve snaze zajistit spravedlivější daňový systém a dostát zásadě, že ke zdanění by mělo docházet tam, kde probíhá hospodářská činnost, stupňuje své úsilí, aby členským státům v boji proti daňovým únikům a vyhýbání se daňové povinnosti na vnitřním trhu pomohla.

Kromě nezbytné snahy členských států zaměřené na zjednodušení a větší srozumitelnost daňových systémů je klíčovým předpokladem k naplnění těchto cílů daňová transparentnost. Agresivní daňové plánování, škodlivé daňové režimy a daňové podvody těží ze složitého prostředí a nedostatečné spolupráce. K boji proti daňovým únikům a vyhýbání se daňové povinnosti je proto třeba vetší vzájemné otevřenosti správců daně a intenzivnější spolupráce vlád. Také je nutný větší tlak na podniky, aby se v otázce daní chovaly transparentně a férově.

V řádné správě v oblasti daní stála EU vždy v čele a po řadu let prosazovala principy, o nichž se nyní po celém světě mluví stále častěji. Boj proti daňovým únikům a vyhýbání se daňové povinnosti nedávno nebývale nabral na intenzitě, z velké části proto, že v této obtížné době stoupla veřejná poptávka po spravedlivém zdanění. Tento nový impulz k tomu, aby každý přispěl svým dílem, přináší nezanedbatelné výsledky, a to jak v EU, tak v mezinárodním měřítku. Evropská unie se aktivně podílela na revizi standardů týkajících se transparentnosti, kterou prováděla OECD a skupina G20, i na společném hledání řešení nekalých daňových praktik po celém světě. Projekt zaměřený na oslabování daňové základny a přesouvání zisku (BEPS[[2]](#footnote-2)), jenž má být dokončen v roce 2015, by měl vyústit v zásadní reformu globálního daňového prostředí, které by tak v budoucnu mělo být pro úniky i agresivní daňové plánování mnohem méně příznivé.

Navzdory tomuto pokroku jsou však třeba další opatření, jež členským státům umožní chránit své daňové základny a společnostem soutěžit na vnitřním trhu férově a zároveň zajistí respektování základních práv, včetně práva na ochranu osobních údajů.

Toto sdělení proto dnes představuje balíček daňové transparentnosti zaměřený na nejnaléhavější problémy, jež je v této oblasti třeba řešit. Je to první krok v rámci ambiciózního programu Komise pro boj proti daňovým únikům a vyhýbání se daňové povinnosti na rok 2015. Do léta bude následovat podrobný akční plán pro zdanění právnických osob, v němž Komise představí své názory na spravedlivé a efektivní zdanění právnických osob v EU a navrhne několik způsobů, jak ho dosáhnout, včetně toho, jak podpořit diskuze v Radě a znovu předložit návrh na společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob. Ten by mohl být účinným nástrojem proti vyhýbání se dani z příjmů právnických osob v EU a kromě toho snížit podnikům na vnitřním trhu náklady a administrativní zátěž.

**ZVYŠOVÁNÍ DAŇOVÉ TRANSPARENTNOSTI:**   
**DOSAŽENO BYLO MNOHÉ, MNOHEM VÍCE TOHO ALE JEŠTĚ ZBÝVÁ**

Zlepšování transparentnosti a spolupráce daňových úřadů EU v posledních letech značně pokročily.

V roce 1997 přijaly členské státy spolu s kodexem chování pro zdaňování podniků politický závazek řídit se principy spravedlivé daňové soutěže. V rámci skupiny pro kodex chování spolupracují na přezkumu daňových režimů a snaží se zabezpečit dodržování zásad řádné správy v oblasti daní na vnitřním trhu. Ačkoliv kodex, který má politickou podporu členských států, není právně závazný, podařilo se mu v průběhu let odstranit řadu škodlivých daňových praktik.

V roce 2012 představila Komise akční plán s více než 30 opatřeními pro boj proti daňovým únikům a vyhýbání se daňové povinnosti. Řada z nich se zaměřuje přímo na zlepšení daňové transparentnosti a výměnu informací. Jejich realizace zaznamenala významný pokrok a několik klíčových iniciativ již bylo dokončeno.

Důležitým krokem byla revize směrnice o správní spolupráci, kterou Rada přijala v prosinci 2014[[3]](#footnote-3). Směrnice zaručuje EU pevný právní rámec pro automatickou výměnu informací a předznamenává definitivní konec bankovního tajemství pro daňové účely v celé EU. Vyžaduje, aby si členské státy v souladu s novým celosvětovým standardem OECD/G20 pro automatickou výměnu informací mezi jurisdikcemi automaticky vyměňovaly širokou škálu finančních informací.

Dalším významným krokem vpřed v unijním programu daňové transparentnosti bylo také přijetí mandátů k jednání o přísnějších daňových úmluvách se Švýcarskem, Andorrou, Monakem, San Marinem a Lichtenštejnskem. Tato jednání Komise s pěti sousedními zeměmi se v současnosti chýlí ke konci a Komise hodlá do léta 2015 předložit návrh k jejich podpisu. Úmluvy budou mnohem ambicióznější, než se původně předpokládalo, neboť budou zohledňovat nový celosvětový standard a zaručovat automatickou výměnu informací mezi smluvními stranami v co největším rozsahu.

K dalším úspěchům souvisejícím s akčním plánem z roku 2012 patří přijetí revidované směrnice o mateřských a dceřiných společnostech, která brání společnostem v nekalých daňových praktikách, vytvoření platformy pro řádnou správu daní a otevření fóra pro DPH usnadňujícího dialog mezi společnostmi a správci daně. Dále se realizovaly určité praktické iniciativy, které mají usnadnit daňovou transparentnost, jako jsou standardní formuláře pro výměnu informací a elektronické formáty pro automatickou výměnu informací o nefinančních příjmech. V oblasti sledování peněžních toků spolupracují daňové a celní orgány na lepším využívání informací o pohybech hotovosti.

Také čtvrtá směrnice o boji proti praní peněz, kterou právě schválil Evropský parlament a Rada, přispívá k dosažení cíle transparentnějších kapitálových toků. Ačkoliv centrální rejstříky informací o skutečných majitelích, přístupné finančním vyšetřovacím jednotkám po celé Evropě, jsou výslovně určeny ke zlepšení boje proti praní peněz a financování terorismu, jejich zavedení nepřímo přispěje k boji proti vyhýbání se daňovým povinnostem.

Pokračují práce na dalších iniciativách akčního plánu, jejichž cílem je ještě větší transparentnost daňových záležitostí. V současnosti se tak například zkoumá, zda bude možné zavést evropská daňová identifikační čísla, což by správcům daně obrovsky usnadnilo práci s identifikací daňových poplatníků pro účely automatické výměny informací. Dále Komise zkoumá možnost rozšířit Eurofisc, síť pro rychlou výměnu informací o podvodech v oblasti DPH, aby zahrnovala přímé daně. To by členským státům pomohlo odhalovat opakující se typy podvodů a tendence v oblasti agresivního daňového plánování a urychleně se o nich vzájemně informovat.

Komise rovněž podá zprávu o tom, jak členské státy pokročily v provádění doporučení o daňových rájích z roku 2012, v němž jsou stanoveny minimální standardy řádné správy v oblasti daní, jež by zahraniční partneři EU měli splňovat. Na základě této zprávy Komise zváží, zda jsou k zajištění ucelené a konzistentní politiky EU v oblasti daňové transparentnosti vůči třetím zemím nutná další opatření.

**K TRANSPARENTNĚJŠÍM DAŇOVÝM SYSTÉMŮM V EU I MIMO NI**

Navzdory pokroku, kterého již bylo dosaženo, je vzhledem k rozsahu, v jakém se společnosti vyhýbají daňovým povinnostem[[4]](#footnote-4), k přetrvávajícím nedostatkům v transparentnosti a spolupráci, složitým daňovým systémům a sofistikovaným praktikám agresivního daňového plánování třeba, aby EU přijala další opatření.

Zejména vnitrostátní orgány často nemají potřebné informace o tom, jaký vliv mají na jejich daňový systém daňové režimy a praxe jiných zemí. Důkazy o nutnosti vnést do daňových režimů členských států týkajících se zdanění právnických osob v zájmu spravedlivé daňové soutěže více transparentnosti přinášejí jak předběžná šetření Komise, tak výsledky práce skupiny pro kodex chování pro zdaňování podniků a nedávno zveřejněné skutečnosti.

V této souvislosti si žádají náležitou pozornost především rozhodnutí o daňovém režimu. Ta se vydávají primárně proto, aby poskytla právní jistotu, a v zásadě nejsou nijak problematická. Ovšem pokud se použijí k udělení selektivního daňového zvýhodnění nebo umělému převodu zisků do zemí s nízkými nebo žádnými daněmi, narušují hospodářskou soutěž a oslabují daňovou základnu členských států. Komise již provádí několik šetření ve věci státní podpory týkajících se rozhodnutí o daňovém režimu vydaných členskými státy a vyzvala všechny členské státy, aby jí poskytly informace o způsobech, jak při těchto rozhodováních postupují. Cílem Komise je na základě toho rozhodnout, zda selektivní daňová zvýhodnění narušují soutěž v rámci vnitřního trhu[[5]](#footnote-5).

Zpřísněním požadavků na transparentnost na svém území získá EU větší důvěryhodnost při prosazování ambiciózního programu transparentnosti v celosvětovém měřítku. Projekt OECD/G20 týkající se oslabování daňové základny a přesouvání zisku by měl být v roce 2015 dokončen a EU by měla v této mezinárodní reformě hrát i nadále aktivní roli.

Prostřednictvím tohoto balíčku daňové transparentnosti tak dnes Komise uvádí několik opatření, jež lze v zájmu větší transparentnosti v krátkodobém časovém horizontu zavést a použít v boji proti daňovým únikům a vyhýbání se daňové povinnosti v EU, k zajištění spojitosti mezi místem zdanění a místem skutečného výkonu hospodářské činnosti a k podpoře podobných standardů na globální úrovni.

Jedná se o tato opatření:

1. ***Zavedení přísné transparentnosti ve vztahu k rozhodnutím o daňovém režimu***

Rozhodnutí o daňovém režimu, jež vede k nízké míře zdanění v jednom členském státě, může vést společnosti k tomu, aby své zisky uměle převedly do jeho jurisdikce. To může nejen vážně oslabit daňovou základnu ostatních členských států, ale také ještě více podnítit společnosti k agresivnímu daňovému plánování a vyhýbání se daňovým povinnostem.

Výměna informací o rozhodnutích o daňovém režimu mezi orgány jednotlivých států je v současné době minimální. Členské státy, na jejichž příjmy mají rozhodnutí ostatních států negativní dopad, na ně nemohou adekvátně reagovat. Zároveň se společnou snahou zabránit společnostem, aby se vyhýbaly daňovým povinnostem, vzniká naléhavá potřeba větší transparentnosti a výměny informací o rozhodnutích o daňovém režimu překračujících hranice jednoho státu, včetně dohod o převodních cenách.

Proto Komise předkládá návrh na automatickou výměnu informací o rozhodnutích o daňovém režimu s přeshraničním přesahem. Vnitrostátní správci daně budou mít povinnost automaticky v pravidelných intervalech sdílet základní informace o svých rozhodnutích o daňovém režimu s přeshraničním přesahem s ostatními členskými státy. Členské státy, které tyto informace obdrží, si v relevantních případech budou moci vyžádat další podrobnosti. Komise navrhuje, aby se tyto nové požadavky začlenily do stávajícího legislativního rámce o výměně informací ve formě změny směrnice o správní spolupráci. Díky tomu by mohla být automatická výměna informací o rozhodnutích o daňovém režimu rychle zavedena, neboť příslušné postupy a procesy již existují.

1. ***Zjednodušení legislativy o automatické výměně informací***

Významným průlomovým okamžikem bylo uzavření dohody o revizi směrnice o zdanění příjmů z úspor v březnu 2014. Ta rozšířila soubor informací o příjmech plynoucích z úspor, jež si členské státy automaticky vyměňují. Ovšem tuto směrnici v jejích ambicích rychle překonala revize směrnice o správní spolupráci z prosince 2014. Tou se všechny členské státy zavázaly k automatické výměně kompletní škály finančních informací pro daňové účely dle nového mezinárodního standardu OECD.

Procesní a hmotněprávní ustanovení původně obsažená ve směrnici EU o zdanění příjmů z úspor jsou nyní zahrnuta ve směrnici o správní spolupráci, která má mnohem širší rozsah působnosti. Aby nedošlo k duplikacím a přesahům legislativy EU upravující tuto oblast, navrhuje Komise směrnici o zdanění příjmů z úspor v rámci tohoto balíčku o daňové transparentnosti zrušit. Výsledkem bude jednodušší a srozumitelnější právní rámec jak pro podniky, tak pro správce daně.

1. ***Posouzení možných budoucích iniciativ týkajících se transparentnosti***

Komise posoudí, zda by mělo být zavedeno zveřejňování dalších informací o dani z příjmu právnických osob, jež by šlo nad rámec správní spolupráce a zpřístupňovalo veřejnosti omezený soubor informací týkajících se daní nadnárodních společností.

Tyto požadavky na transparentnost v současnosti platí pro banky (na základě směrnice o kapitálových požadavcích IV) a platby vládám ze strany velkých těžebních a dřevařských společností (na základě směrnice o účetnictví), a sice ve formě zveřejňování informací podle jednotlivých zemí. Rozšířením povinného zveřejňování určitých informací o daních nadnárodních společností do všech odvětví by se společnosti mohly dostat pod větší veřejnou kontrolu a zlepšil by se přehled o jejich daňových praktikách. Zároveň by společnosti v EU měly z hlediska požadavků na transparentnost rovné podmínky a zabránilo by se složitým právním situacím spojeným s definováním odvětví.

Avšak cíle i rozsah jakékoliv takové iniciativy by musely být velmi pečlivě a přesně nastaveny. Přínosy, náklady i nezbytné záruky z hlediska např. ochrany dat, ochrany obchodních tajemství apod., stejně jako i možné dopady mimo jiné na mezinárodní konkurenceschopnost, bude možné stanovit až na základě hloubkové analýzy, a to i s ohledem na práci odvedenou v souvislosti s platnou legislativou upravující jednotlivá odvětví. Bude proto provedeno posouzení dopadů s cílem shromáždit a analyzovat potřebná základní fakta k jednotlivým možnostem. Rovněž je třeba zvážit otázku požadavků na transparentnost agresivního daňového plánování, které jsou součástí práce OECD týkající se oslabování daňové základny a přesouvání zisku, a to mimo jiné z hlediska nákladů a přínosů provedení těchto pravidel do práva EU.

1. ***Přezkum kodexu chování pro zdaňování podniků***

Kodex chování pro zdaňování podniků doposavad fungoval jako důležitý nástroj proti škodlivým daňovým režimům. Přestože se jedná o mezivládní nástroj na dobrovolné bázi, v minulosti pomohl v členských státech účinně odstranit některé škodlivé daňové praktiky. Případy z nedávné doby však poukázaly na omezený rozsah jeho působnosti a nedostatečný mandát skupiny pro kodex. Například v diskuzi o tom, zda zvláštní daňové režimy tří členských států zvýhodňující patenty a práva duševního vlastnictví jsou škodlivé, či nikoliv, nebyla skupina zpočátku schopna rozhodnout, neboť kritéria kodexu nejsou k posouzení tohoto novodobého typu daňové pobídky dostačující. Nové složité výzvy ohrožující spravedlivé zdanění a zachování daňové transparentnosti si žádají rozhodnější postup skupiny pro kodex a přísnější dohled nad plněním závazků členských států. Z toho důvodu Komise zvažuje, jak kodex aktualizovat a práci skupiny pro kodex zefektivnit. Své závěry předloží členským státům a promítne je do akčního plánu pro zdanění právnických osob, který má být přijat do léta.

1. ***Lepší vyčíslení daňového deficitu***

Daňový deficit je rozdíl mezi předpokládanými příjmy z daní a částkou, kterou orgány členských států skutečně vyberou. Přispívají k němu nejen daňové úniky a vyhýbání se daňové povinnosti, ale i další faktory, jako jsou administrativní chyby a úpadky společností. Statistiky daňových deficitů jsou nicméně důležitým ukazatelem toho, do jaké míry je porušování daňových předpisů úmyslné.

Existuje řada důkazů, že daňové úniky a vyhýbání se daňové povinnosti ze strany společností představují v EU trvalý problém, jenž podle hrubých odhadů stojí veřejné rozpočty miliardy eur ročně. Jelikož jsou však tyto aktivity utajované a navíc z několika členských států odhady chybí, nejsou k dispozici přesná čísla. Se spolehlivějšími statistikami výskytu a dopadů daňových úniků a vyhýbání se daňové povinnosti by politická opatření mohla být přesněji zacílená a jejich úspěšnost snadněji měřitelná.

Komise, včetně Eurostatu, bude proto spolu s členskými státy hledat způsob, jak snáze porovnatelná a spolehlivější data o ekonomických dopadech daňových úniků a vyhýbání se daňové povinnosti získat. Za tímto účelem byla zřízena projektová skupina programu Fiscalis, jejímž úkolem je podpořit předávání transparentnějších informací mezi členskými státy ohledně jejich daňových deficitů a vytvoření metodik pro jejich výpočet.

1. ***Prosazování větší daňové transparentnosti na mezinárodní úrovni***

Evropská unie již dlouho patří k předním propagátorům celosvětových standardů řádné správy v oblasti daní a rozhodným podporovatelům projektu OECD/G20 zaměřeného na oslabování daňové základny a přesouvání zisku, který má v mezinárodním rozsahu zabránit společnostem, aby se vyhýbaly daňové povinnosti. Do projektu, který má být dokončen v roce 2015, musí EU dál intenzivně investovat a prosadit nový ambiciózní mezinárodní daňový rámec.

Projekt by měl přinést opatření, na jejichž základě začne mezi správci daně docházet ke spontánní výměně informací o rozhodnutích o preferenčních daňových režimech. Příslušná ustanovení by neměla být tak ambiciózní jako opatření navržená dnes pro EU a na rozdíl od předpisů EU nebudou právně závazná. Evropská unie proto bude v prosazování myšlenky globální automatické výměny informací o rozhodnutích o daňovém režimu i nadále pokračovat.

Komise také spolupracuje s OECD a dalšími zahraničními partnery na tom, aby akční plán týkající se oslabování daňové základny a přesouvání zisku zohledňoval omezené kapacity rozvojových zemí a pomohl jim zdokonalit jejich daňové systémy a bojovat proti nezákonným finančním tokům. Transparentnější a spravedlivější finance jsou pro naše partnerské země při naplňování jejich rozvojových cílů a realizaci globální agendy rozvoje po roce 2015 klíčové.

Kromě toho se Komise v rámci posuzování možných budoucích iniciativ v oblasti transparentnosti zaměří na to, zda by mohly být členské státy v důsledku větší transparentnosti také schopny lépe bránit škodlivým daňovým praktikám a přesouvání zisku za hranice EU, jak toho dosáhnout a jaký vliv by to mělo na mezinárodní konkurenceschopnost evropských společností.

**ZÁVĚR**

Předložením souboru iniciativ v tomto sdělení začíná Komise plnit svůj závazek, že bude prosazovat silný a ambiciózní program potlačování daňových úniků a vyhýbání se daňové povinnosti ze strany podniků.

Evropský parlament, Rada a mnoho dalších zástupců občanské společnosti volali po okamžitém zavedení účinných opatření, jež by zvýšila daňovou transparentnost, a to především v oblasti zdanění právnických osob. Tento balíček daňové transparentnosti je první odezvou na jejich výzvu. Opatření obsažená v tomto balíčku mohou významně přispět k omezení daňových úniků a vyhýbání se daňové povinnosti a k zajištění spravedlivější daňové soutěže mezi členskými státy. Mohou také posílit postavení EU coby lídra programu globální daňové transparentnosti.

Komise vyzývá Radu, aby tyto legislativní návrhy, které představují vysokou politickou prioritu, přijala. Následně Komise nejpozději v létě představí v rámci akčního plánu pro zdanění právnických osob další opatření pro boj proti vyhýbání se daňovým povinnostem a škodlivé daňové soutěži.

1. Nový začátek pro Evropu: Politické směry pro příští Evropskou komisi (červenec 2014). [↑](#footnote-ref-1)
2. Anglická zkratka pro Base Erosion and Profit Shifting [↑](#footnote-ref-2)
3. Směrnice Rady 2014/107/EU, kterou se mění směrnice 2011/16/EU. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ohledně rozsahu, v jakém dochází k vyhýbání se dani obecně i konkrétně ze strany určitých společností, existuje mnoho rozdílných odhadů a zpráv vypracovaných správci daně, nevládními organizacemi, akademickou obcí a tiskem. Průkazný údaj, který by rozsah vyhýbání se dani ze strany společností kvantifikoval, neexistuje, avšak panuje obecná shoda, že tento rozsah je značný. Jeden z nejvyšších odhadů zní na částku 860 miliard EUR ročně, pokud jde o daňové úniky, a 150 miliard EUR ročně v případě vyhýbání se daňové povinnosti. Tuto studii lze nalézt zde: http://europeansforfinancialreform.org/en/system/files/3842\_en\_richard\_murphy\_eu\_tax\_gap\_en\_120229.pdf.

   ] [↑](#footnote-ref-4)
5. <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2742_cs.htm> [↑](#footnote-ref-5)