



OBEČNÁ DAŇOVÁ POLITIKA

Daňová pravomoc spočívá v rukou členských států, přičemž EU má jen omezenou působnost. Vzhledem k tomu, že daňová politika EU je zaměřena na hladké fungování jednotného trhu, byla harmonizace nepřímých daní řešena dříve než přímé daně. Boj proti škodlivým daňovým únikům a vyhýbání se daňovým povinnostem se nedávno stal politickou prioritou. Daňová opatření musí být přijímána členskými státy jednomyslně. Evropský parlament má právo být konzultován ohledně daňových záležitostí, až na otázky týkající se rozpočtu, pro který je spolunormotvůrcem.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Kapitola Smlouvy o fungování Evropské unie ([SFEU](#)) obsahující daňová ustanovení (články 110-113), která se vztahuje na harmonizaci právních předpisů týkajících se daní z obratu, spotřebních daní a jiných nepřímých daní; kapitola týkající se sbližování právních předpisů (články 114–118 SFEU), která pojednává o daních s nepřímým účinkem na vytvoření vnitřního trhu a stanovuje, že ustanovení o daních nepodléhají řádnému legislativnímu postupu; další ustanovení vztahující se k daňové politice, která se týkají volného pohybu osob, služeb a kapitálu (články 45–66 SFEU), životního prostředí (články 191–192 SFEU) a hospodářské soutěže (články 107–109 SFEU).

V daňových záležitostech je možné uplatnit posílenou spolupráci (články 326–334 SFEU). Základním rysem daňových ustanovení EU s ohledem na postup přijímání aktů je skutečnost, že Rada rozhoduje o návrhu Komise jednomyslně a s Parlamentem jsou tyto záležitosti konzultovány. Ustanovení přijatá v daňové oblasti zahrnují směrnice sbližující vnitrostátní ustanovení a rozhodnutí Rady. Komise, pevně přesvědčená, že zachování jednomyslnosti pro všechna rozhodnutí v daňové oblasti ztěžuje dosažení takové úrovně daňové koordinace, kterou EU vyžaduje, předložila návrhy zajišťující přechod k [hlasování kvalifikovanou většinou](#) v některých oblastech zdanění. Členské státy je však odmítly.

Pojem přímé daně označuje daně odváděné z příjmu, majetku a kapitálu fyzických či právnických osob. Daň z příjmu fyzických osob není jako taková ustanoveními EU upravena (aktivity EU v této oblasti se zakládají spíše na judikatuře Soudního dvora EU). Postupy EU v oblasti daně z příjmu právnických osob jsou rozvinuty více, ačkoliv se zaměřují pouze na opatření týkající se zásad jednotného trhu. Nepřímé daně jsou daně, které se odvádějí na jiném základě, než je příjem či majetek. Zahrnují daň z přidané hodnoty (DPH), spotřební daň, dovozní dávky a energetické a další ekologické daně. Vzhledem k tomu, že rozvoj ustanovení v oblasti daňové politiky EU



je zaměřen na hladké fungování jednotného trhu, byla harmonizace nepřímých daní řešena přednostně a důkladněji než přímé daně.

CÍLE

Strategie daňové politiky EU je vysvětlena ve sdělení Komise nazvaném „[Daňová politika v Evropské unii – priority pro následující roky](#)“. Právomoc zavádět, odstraňovat nebo upravovat daně zůstává v rukou členských států. Jestliže členské státy dodržují pravidla EU, mohou si svobodně zvolit takový daňový systém, který považují za nejvhodnější. V tomto rámci jsou hlavními prioritami daňové politiky EU odstranění daňových překážek pro přeshraniční hospodářskou činnost, boj proti škodlivé daňové soutěži a daňovým únikům a podpora širší spolupráce mezi daňovými správami při zajišťování kontroly a v boji proti podvodům. Lepší koordinace daňové politiky by zajistila, aby daňová politika jednotlivých členských států přispívala k širším politickým cílům EU, jak bylo stanoveno ve [strategii Evropa 2020](#) pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění a v [Aktu o jednotném trhu](#).

INICIATIVY A VÝVOJ

[Výroční zpráva Evropské komise o činnosti v oblasti daní](#) představuje dosažené úspěchy EU a daňové otázky, které je třeba dále řešit. Vzhledem k odhalením v tisku týkajícím se rozsáhlých daňových podvodů a agresivního daňového plánování se boj proti tomuto jevu stal politickou prioritou pro stávající legislativní období (2014–2019). V jiných oblastech pokračuje práce na reformě rámce pro zdanění příjmů právnických osob, aby bylo zdanění příjmů právnických osob v EU spravedlivější a lépe přizpůsobené moderní digitální ekonomice v rámci vnitřního trhu, a jako další politická priorita se projevil návrh konečného režimu DPH. Mezi hlavní iniciativy patří:

[Balíček v oblasti daňové transparentnosti](#) (18. března 2015), jehož cílem je zlepšit transparentnost a spolupráci mezi členskými státy, pokud jde o jejich přeshraniční daňová rozhodnutí, a to zrušením směrnice o zdanění příjmů z úspor za účelem zjednodušení právních předpisů týkajících se automatické výměny informací, posouzením dalších potenciálních iniciativ v oblasti transparentnosti ve spojení s podáváním zpráv nadnárodních podniků podle jednotlivých zemí, přezkumem kodexu chování pro zdaňování podniků za účelem zlepšení jeho funkčnosti a účinnosti, lepším vyčíslením daňového deficitu (který nelze přičítat jenom daňovým únikům a vyhýbání se daňovým povinnostem) a působením v roli průkopníka podpory větší daňové transparentnosti po celém světě.

[Akční plán pro zdanění právnických osob](#) (17. června 2015), který stanovuje řadu iniciativ zaměřených na boj proti vyhýbání se daňovým povinnostem, zajištění udržitelných příjmů a zlepšení podnikatelského prostředí na jednotném trhu. Akční plán popisuje čtyři hlavní cíle: a) obnovení vazby mezi zdaněním a místem výkonu hospodářské činnosti; b) zajištění, aby členské státy dokázaly správně ocenit činnost společností ve svých jurisdikcích; c) vytvoření konkurenceschopného a prorůstového prostředí pro zdaňování právnických osob v EU; d) ochrana jednotného trhu a zajištění důsledného přístupu EU k vnějším otázkám daně z příjmů právnických osob, včetně zavedení opatření OECD [v oblasti eroze základu daně a přesouvání zisku](#), jednání



s nespolupracujícími daňovými jurisdikcemi a zvýšení daňové transparentnosti. V říjnu 2016 navrhla Komise obnovení [společného konsolidovaného základu daně z příjmu právnických osob](#).

[Balíček opatření proti vyhýbání se daňovým povinnostem](#) (28. ledna 2016), který obsahuje návrhy na konkrétní opatření za účelem zamezení agresivnímu daňovému plánování, posílení daňové transparentnosti a vytvoření rovných podmínek pro všechny podniky v EU. Balíček obsahuje tři pilíře: a) zaručení účinného zdanění v EU (prostřednictvím směrnice proti vyhýbání se daňovým povinnostem a doporučení týkajícího se daňových úmluv); b) zvýšení daňové transparentnosti (revize směrnice pro automatickou výměnu informací); c) zajištění rovných podmínek (sdělení o vnější strategii pro efektivní zdanění a černá listina daňových rájů).

[Akční plán v oblasti DPH](#) (7. dubna 2016), který obsahuje a) zásady pro budoucí jednotný evropský systém DPH; b) opatření pro řešení podvodů v oblasti DPH; c) aktualizaci rámce pro určování sazeb DPH; d) plány na zjednodušení a modernizaci pravidel ohledně DPH pro elektronický obchod; e) balíček DPH pro malé a střední podniky.

[Balíček pro DPH v oblasti jednotného digitálního trhu](#) (1. prosince 2016), jehož cílem je modernizovat DPH pro přeshraniční elektronický obchod. Balíček usiluje o snížení nákladů na dodržování předpisů v oblasti DPH, které podnikům vznikají při přeshraničním prodeji, o usnadnění přeshraničního obchodu a zajištění spravedlivé hospodářské soutěže pro podniky v EU, o boj proti podvodům v oblasti DPH a o řešení zvláštní situace elektronických knih, které v současné době nemají prospěch ze snížených sazeb. Jedním z důležitých cílů balíčku (balíčků) opatření pro reformu DPH je ukončit nechvalně známé „kolotočové podvody“. Nová pravidla týkající se DPH by měla být jednodušší a jednodušší a měla by zavádět novou a konečnou jednotnou oblast DPH v EU. Stručně řečeno, nový systém DPH má být lépe zabezpečený proti podvodům a má odpovídat současné digitální a mobilní ekonomice.

Iniciativy v oblasti [spravedlivého zdanění digitální ekonomiky](#) (21. března 2018), jejichž cílem je zajistit spravedlivý a účinný systém zdanění, který bude vhodný pro digitální prostředí, používat legislativní návrhy k plnému využití digitální přítomnosti úpravou definice „stálé provozovny“ a zavést definici „minimální ekonomické podstaty“. Návrh Komise bude rovněž zahrnut do mezinárodní činnosti v této oblasti, zejména ze strany skupiny G20 a OECD.

Dne 1. ledna 2018 vstoupila v platnost nová pravidla, která zavazují členské státy, aby daňovým orgánům zpřístupnily údaje shromážděné v rámci právních předpisů týkajících se praní peněz. Vnitrostátní daňové orgány budou mít přímý přístup k informacím o skutečných vlastnících společností, svěřenských fondech a dalších entitách, jakož i o záznamech společností o hloubkových kontrolách zákazníků. Nová pravidla umožní daňovým orgánům rychle a účinně reagovat na případy daňových úniků a vyhýbání se daňovým povinnostem a bojovat proti druhům struktur, na které upozorňují dokumenty [Paradise Papers](#).

V rámci širšího cíle zlepšení spravedlnosti a účinnosti daňových systémů EU je předmětem diskusí zvláštní problém týkající se způsobu, jakým by měla být zdaněna digitalizace, na unijních i mezinárodních fórech, mimo jiné v souvislosti s opatřeními



OECD v oblasti eroze základu daně a přesouvání zisku. V projevu o stavu Unie v roce 2017 předseda Juncker oznámil návrh Komise, kterým se zavádějí pravidla na úrovni EU umožňující zdanění zisků, jichž dosahují nadnárodní společnosti prostřednictvím digitální ekonomiky, přičemž Rada přijala závěry ohledně zdanění digitální ekonomiky v prosinci 2017.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Evropský parlament obecně schválil hlavní směry programů Komise v oblasti zdanění, jejichž politickou prioritou ve stávajícím legislativním období je boj proti daňovým podvodům a vyhýbání se daňovým povinnostem a proti praní peněz. Jeho doporučení jsou zaměřena především na úlohu specifických daňových jurisdikcí a finančních institucí v agresivním daňovém plánování.

Usnesení Evropského parlamentu [o daňových rozhodnutích a jiných opatřeních podobných svojí povahou nebo účinkem](#) (25. listopadu 2015) bylo výsledkem činnosti jeho zvláštního výboru pro daňová rozhodnutí ([TAXE 1](#)). Text upozorňuje na zřejmý paradox: na to, že volná hospodářská soutěž v daňové oblasti a nedostatečná spolupráce mezi členskými státy vedla k přerušení spojení mezi místem, kde je vytvářena hodnota, a místem, kde jsou zisky daněny, což má za následek erozi základu daně z příjmů právnických osob a ztráty příjmů. Tímto usnesením Evropský parlament požaduje:

- větší transparentnost, a to prostřednictvím systematického sdílení rozhodnutí a informací o daních a předkládání informací Komisi a zavedením veřejného podávání zpráv nadnárodních podniků podle jednotlivých zemí, pokud jde o dosažené zisky, odvedené daně a získané dotace;
- ukončení preferenčních režimů a rozporů mezi vnitrostátními daňovými systémy, a to pomocí dohody o tom, jak oceňovat transakce v rámci stejné společnosti (převodní ceny), a pomocí jednoznačné definice „ekonomické podstaty“;
- povinný celounijní společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob jakožto komplexní řešení otázek základu daně z příjmů právnických osob;
- rámec pro státní podporu v podobě daňových opatření a pokyny pro definici odpovídajících převodních cen; vrácení nezákonné státní podpory coby účinný odstrašující prostředek proti nezákonné státní podpoře v podobě daňových opatření;
- reformu kodexu chování pro zdaňování podniků za účelem zvýšení transparentnosti, odpovědnosti a zapojení Evropského parlamentu i vnitrostátních parlamentů;
- začlenění boje proti vyhýbání se daňovým povinnostem do ostatních politik a obchodní činnosti, mimo jiné i nadnárodními společnostmi, bankami, poskytovateli finančních služeb a daňovými poradci;
- lepší ochranu osob, které na nekalé jednání upozorní (oznamovatelů).

V souvislosti s odhalením dokumentů Panama Papers a Lux Leaks, jež ukázalo potřebu větší spolupráce a transparentnosti, a to nejen v rámci EU, ale na celosvětové úrovni,



bylo výsledkem aktivit výboru TAXE 1 vytvoření základu pro činnost výboru [TAXE 2. Usnesení](#) Evropského parlamentu ze dne 6. července 2016 s odvoláním na závěry výboru TAXE 2:

- žádá, aby sankce vůči nespolupracujícím daňovým jurisdikcím zahrnutým na černé listině daňových rájů byly uplatněny rovněž na společnosti, banky a účetní a právnícké firmy s možností odnětí oprávnění k podnikání;
- zdůrazňuje negativní důsledky patentů, které ve většině případů využívají nadnárodní společnosti pro účely vyhýbání se daňovým povinnostem;
- znovu připomíná návrhy na společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob a na převodní ceny, které hrají důležitou úlohu v přesouvání zisku.

Usnesení dospělo k závěru, že nebyly vždy dodržovány předpisy pro státní podporu, a vyzvalo k přijetí opatření na nápravu situace.

Vyšetřovací výbor Evropského parlamentu pro prošetření údajných porušení a nesprávného úředního postupu při uplatňování právních předpisů Unie v souvislosti s praním peněz, vyhýbáním se daňovým povinnostem a daňovými úniky ([PANA](#)) vycházel z činnosti v oblasti daní, která nabyla na důležitosti dříve ve stávajícím volebním období, především z usnesení, která přijal Evropský parlament a připravily je výbory TAXE 1 a TAXE 2, a z usnesení o [zavedení transparentnosti, koordinace a konvergence do politiky v oblasti daně z příjmu právnických osob](#), které zjistilo regulační a monitorovací problémy při řešení otázek v oblasti daní. [Doporučení Evropského parlamentu ze dne 13. prosince 2017](#) vycházející ze zprávy výboru PANA zdůraznilo, že je potřeba:

- důkladné provádění, účinné prosazování a účinné mechanismy sledování, posílení právních nástrojů a vedoucí úloha Komise v celosvětovém boji proti vyhýbání se daňovým povinnostem, daňovým únikům a praní peněz;
- zvýšená a účinná transparentnost, konsolidace standardizovaných informací o orgánech a vazeb mezi nimi, přístup k registrům a jejich vytváření;
- společné úsilí zaměřené na přijetí účinného a věrohodného seznamu utajených jurisdikcí;
- opatření k zajištění plnění požadavků daňových jurisdikcí, daňových poplatníků a zprostředkovatelů;
- prevence vyhýbání se daňovým povinnostem a daňovým únikům a ochrana skutečných vlastníků;
- používání mezinárodních nástrojů pákového efektu (princip pozitivních seznamů) současně s podporou rozvojových zemí v boji proti daňovým únikům a praní peněz;
- nástroje na ochranu oznamovatelů;
- zjednodušení způsobu, jakým EU funguje, pokud jde o přijímání daňových ustanovení; a
- posílení vyšetřovacích práv Evropského parlamentu a rychlá kontrola opatření přijatých v návaznosti na doporučení.



Dne 1. března 2018 Evropský parlament zřídil zvláštní výbor pro finanční trestné činy, vyhýbání se daňovým povinnostem a daňové úniky ([TAX3](#)). Výbor se bude na základě činnosti svých předchůdců (TAXE 1, TAXE 2 a PANA) zabývat klíčovými otázkami, mimo jiné zdaněním digitální ekonomiky, programy státního občanství a podvody v oblasti DPH.

Dario Paternoster
10/2018

