



V Bruselu dne 28.1.2016
COM(2016) 24 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Vnější strategie pro efektivní zdanění

{SWD(2016) 6}

1. ÚVOD

EU zahájila ambiciózní plán reforem s cílem zajistit spravedlivé a efektivní zdanění příjmů právnických osob na jednotném trhu. Jako součást tohoto plánu členské státy vyzvaly k přístupu na úrovni EU k řešení vnějších výzev v oblasti jejich daňových základů, neboť škodlivá daňová soutěž a agresivní daňové plánování mají globální povahu¹. Rovněž Evropský parlament požadoval v rámci svého úsilí v boji proti vyhýbání se daňovým povinnostem ze strany podniků jednotný postoj EU v oblasti mezinárodních daňových úprav a rozhodnější přístup k daňovým rážím².

V současné době je efektivní zdanění ve vztahu k třetím zemím upraveno zejména vnitrostátními opatřeními proti vyhýbání se daňovým povinnostem, která se výrazně liší. K různým vnitrostátním přístupům patří bílé, šedé nebo černé listiny, zvláštní ustanovení pro jurisdikce s nízkým nebo nulovým zdaněním nebo jednotlivá ustanovení pro boj proti zneužívání. Také kritéria pro rozhodnutí, které jurisdikce by měly podléhat těmto opatřením a kdy, se v různých členských státech liší.

Avšak vzhledem k tomu, že členské státy usilují o koordinaci svých politik v oblasti daně z příjmu právnických osob v rámci jednotného trhu s cílem bojovat proti nekalým daňovým praktikám a zajistit efektivní zdanění, musí také řešit své odlišné přístupy k boji proti hrozbě eroze základu daně zvenčí. Některé společnosti využívají mezer a nesouladů mezi ochrannými opatřeními členských států k přesouvání nezdaněných zisků z jednotného trhu. Dále se podniky potýkají s právní nejistotou a zbytečnou administrativní zátěží, protože existuje 28 různých vnitrostátních politik pro posuzování daňových systémů třetích zemí a zacházení s nimi. Rozdílný přístup členských států vysílá mezinárodním partnerům smíšené signály o očekáváních EU, pokud jde o řádnou správu v oblasti daní, a vyvolává pochybnosti o tom, kdy budou spuštěny ochranné mechanismy. Koordinovaná vnější strategie EU pro řádnou správu v oblasti daní má proto zásadní význam pro podporu společného úspěchu členských států v boji proti vyhýbání se daňovým povinnostem, pro zajištění efektivního zdanění a vytváření jednoznačného a stabilního prostředí pro podniky na jednotném trhu.

Potřeba společné vnější strategie pro efektivní zdanění se v souvislosti s nedávným vývojem v oblasti daně z příjmu právnických osob jak v EU, tak na mezinárodní úrovni stala ještě naléhavější.

V červnu 2015 Komise předložila akční plán pro spravedlivé a efektivní zdaňování v EU. Plán obsahuje řadu okamžitých, střednědobých a dlouhodobých opatření zaměřených na zásadní reformu zdanění podniků v EU. Hlavním cílem tohoto úsilí je zajistit, aby zisky

¹ Závěry Rady ECOFIN z května 2013 a nedávné plány předsednictví Rady v oblasti eroze základu daně a přesouvání zisku.

² Zpráva obsahující doporučení Komisi o zavedení transparentnosti, koordinace a konvergence do politik v oblasti daně z příjmu právnických osob v Unii:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0349+0+DOC+PDF+V0//CS>

Zpráva o daňových rozhodnutích a jiných opatřeních podobných svojí povahou nebo účinkem:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0408+0+DOC+PDF+V0//CS>

vytvořené na jednotném trhu byly účinně zdaněny v místě, kde hospodářská činnost skutečně probíhá. Tento prioritní cíl byl zopakován v politických diskuzích mezi členskými státy, které se týkaly politiky v oblasti daně z příjmu právnických osob. Mezi klíčové prvky pro zajištění efektivního zdanění stanovené v akčním plánu patří společný přístup k jurisdikcím třetích zemí, pokud jde o řádnou správu v oblasti daní.

Na mezinárodní úrovni vedoucí představitelé skupiny G20 schválili v listopadu 2015 konečný balíček OECD týkající se eroze základu daně a přesouvání zisku. Tento balíček vytváří nové celosvětové normy pro zdanění právnických osob a navrhuje řadu opatření, jež by jednotlivé země měly zavést za účelem boje proti vyhýbání se daňovým povinnostem ze strany podniků a za účelem zajištění spravedlivé daňové soutěže na celém světě. K provádění těchto nových standardů se zavázali všichni členové skupiny G20 a organizace OECD a řada dalších zemí. V rámci EU byly již zahájeny odpovídající činnosti ke splnění tohoto závazku. Členské státy chtějí provádět opatření G20/OECD v oblasti eroze základu daně a přesouvání zisku koordinovaným způsobem, který chrání jednotný trh a svobody zakotvené ve Smlouvě a posiluje konkurenceschopnost EU. Komise nyní předložila návrhy k usnadnění tohoto procesu. Za účelem zabránění negativním vedlejším účinkům a zajištění rovných podmínek je důležité, aby mezinárodní partneři plnili své mezinárodní závazky se stejným odhodláním. Členské státy budou muset spolupracovat, aby podnítily ostatní země k plnění svých závazků OECD v oblasti eroze základu daně a přesouvání zisku a sledovaly pokrok.

Kromě toho se EU a členské státy v rámci akčního programu z Addis Abeby³ a Agendy pro udržitelný rozvoj 2030⁴ rovněž zavázaly k posílení mobilizace domácích zdrojů v rozvojových zemích, mimo jiné prostřednictvím mezinárodní podpory s cílem zlepšit domácí kapacitu pro výběr daní. Boj proti vyhýbání se daňovým povinnostem a podpora začlenění rozvojových zemí do mezinárodního programu řádné správy v oblasti daní mají zásadní význam pro splnění tohoto závazku.

Na základě všech těchto úvah se v tomto sdělení navrhuje rámec pro novou vnější strategii EU pro efektivní zdanění. Ve sdělení jsou popsána hlavní opatření, která mohou pomoci EU prosazovat řádnou správu v oblasti daní v celosvětovém měřítku, bojovat proti hrozbě eroze základu daně zvenčí a zajistit rovné podmínky pro všechny podniky. Rovněž se zabývá tím, jak lze řádnou správu v oblasti daní lépe integrovat do širších politik EU v oblasti vnějších vztahů a podporovat její mezinárodní závazky, zejména v oblasti rozvoje.

2. PŘEZKOUMÁNÍ KRITÉRIÍ EU V OBLASTI ŘÁDNÉ SPRÁVY

Společná vnější strategie pro efektivní zdanění musí být založena na jasných, soudržných a mezinárodně uznávaných kritériích řádné správy v oblasti daní, která jsou důsledně uplatňována ve vztahu k třetím zemím.

V roce 2012 vydala Komise doporučení Evropskému parlamentu a Radě ohledně opatření, která mají třetí země povzbudit, aby uplatňovaly minimální standardy řádné správy v oblasti daní⁵. V doporučení jsou členské státy vyzvány, aby využívaly

³ <http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/Addis-Ababa-Action-Agenda-Draft-Outcome-Document-7-July-2015.pdf>

⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/>

⁵ C(2012) 8805.

transparentnost, výměnu informací a spravedlivou daňovou soutěž jako tři kritéria pro posuzování daňových režimů třetích zemí a v případě nutnosti uplatňovaly společná protipatření. Doporučení bylo schváleno ministry financí EU na zasedání Rady ECOFIN v květnu 2013 a bylo široce projednáno odborníky a zúčastněnými stranami z členských států v rámci Platformy pro řádnou správu daní.

Ačkoli ve vztahu k tomuto přístupu panuje obecná shoda, z činnosti platformy jasně vyplynulo, že členské státy používaly doporučená kritéria nejednotně nebo je nepoužívaly vůbec. Mezi členskými státy, které používají tato kritéria, existují značné rozdíly, pokud jde o jejich výklad a používání. Diskuse s členskými státy, poslanci Evropského parlamentu, zúčastněnými stranami a mezinárodními partnery zdůraznily naléhavou potřebu větší jasnosti a soudržnosti ve způsobu, jakým EU uplatňuje kritéria řádné správy v oblasti daní ve vztahu k třetím zemím.

Navíc za tři roky od vydání doporučení došlo k řadě významných změn řádné správy v oblasti daní, které vyžadují aktualizaci kritérií EU.

2.1 Větší daňová transparentnost

Automatická výměna informací jako nový, celosvětový standard vytvořený organizací OECD povznesla daňovou transparentnost mezinárodně na novou úroveň⁶. Téměř 100 jurisdikcí se zavázalo, že tento nový standard výměny informací bude uplatňovat nejpozději od roku 2018. V rámci EU budou členské státy uplatňovat standard pro automatickou výměnu informací o finančních účtech v daňové oblasti od roku 2017. EU také uzavřela dohody o automatické výměně informací se Švýcarskem, Lichtenštejnskem a San Marinem a podobné dohody dokončuje s Andorrou a Monakem. Tyto země vynaložily zvláštní úsilí, aby během krátké doby dokončily jednání a podepsaly ambiciózní dohody o transparentnosti. Na tomto základě by kritéria EU pro všechny třetí země týkající se transparentnosti a výměny informací měla odrážet alespoň nový celosvětový standard pro automatickou výměnu informací.

Kromě toho EU rovněž zahájila ambiciózní nový program daňové transparentnosti v rámci jednotného trhu, který jde nad rámec mezinárodních požadavků. Dne 8. prosince přijala Rada návrh Komise týkající se automatické výměny informací o daňových rozhodnutích s přeshraničním dopadem a předběžných režimech převodních cen, který se bude uplatňovat od roku 2017. Požadavky na veřejné podávání zpráv podle jednotlivých zemí byly pro bankovní a finanční odvětví stanoveny v rámci CRD IV⁷ a pro dřevařský a těžební průmysl v rámci směrnice o účetnictví⁸. V současné době je ověřováno, zda by se požadavky na transparentnost vůči veřejnosti měly použít také na společnosti v jiných odvětvích v EU. V rámci své činnosti na podporu řádné správy v oblasti daní v celosvětovém měřítku by EU měla vybízet své mezinárodní partnery, aby tyto vyšší standardy, které jsou uplatňovány v rámci jednotného trhu, rovněž přijaly.

2.2 Spravedlivější daňová soutěž

⁶ <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Automatic-Exchange-Financial-Account-Information-Brief.pdf>

⁷ Směrnice 2013/36/EU o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky (CRD IV).

⁸ Směrnice 2013/34/EU o ročních účetních závěrkách, konsolidovaných účetních závěrkách a souvisejících zprávách některých forem podniků.

Další kritérium EU v oblasti řádné správy – spravedlivá daňová soutěž – musí být rovněž přezkoumáno v souvislosti s pozitivním pokrokem v této oblasti. Když bylo předloženo doporučení Komise z roku 2012, otázka spravedlivé daňové soutěže nebyla ústředním bodem mezinárodní agendy. Komise doporučila, aby členské státy posuzovaly daňové systémy třetích zemí na základě kodexu chování pro zdaňování podniků, který je vlastním nástrojem EU pro potírání škodlivých daňových režimů. Mezitím byl po dvou letech vyjednávání dokončen projekt organizace OECD v oblasti eroze základu daně a přesouvání zisku, který byl schválen skupinou G20. Tím byly vytvořeny nové mezinárodní standardy pro spravedlivé zdanění právnických osob, k jejichž provádění se zavázali všichni členové skupiny G20/organizace OECD a přidružené země. EU proces OECD týkající se eroze základu daně a přesouvání zisku aktivně podporovala. EU jako hlavní politický a ekonomický aktér na mezinárodní úrovni v současné době hraje rovněž důležitou úlohu při zachování podpory projektu eroze základu daně a přesouvání zisku tím, že prosazuje jeho hladké a včasné provádění, a to jak v rámci jednotného trhu, tak na mezinárodní úrovni.

V rámci EU členské státy již učinily první důležité kroky v tomto směru: dohodly se například na uplatňování modifikovaného přístupu podle kauzálního nexu (tzv. „modified nexus approach“) pro daňové režimy pro příjmy z patentů. Akční plán z června 2015 a směrnice proti vyhýbání se daňovým povinnostem vytvářejí pevný rámec pro rychlé a koordinované provádění dalších opatření týkajících se eroze základu daně a přesouvání zisku způsobem, který je v souladu s jednotným trhem a právem EU. Kromě toho probíhají práce na aktualizaci a posílení kodexu chování pro zdaňování podniků, aby odrážel nový program EU pro zdanění právnických osob. Závazky členských států, pokud jde o tato silnější opatření pro spravedlivou daňovou soutěž, by se rovněž měly odrážet v přístupu EU vůči třetím zemím v daňových záležitostech. To by povzbudilo další země, aby se řídily mezinárodně dohodnutými standardy řádné správy, zajistily rovné podmínky pro podniky EU a omezily možnosti pro přesouvání zisku do zahraničí.

Vzhledem k těmto zásadním změnám v globálním daňovém prostředí a potřebě větší soudržnosti při posuzování třetích zemí členskými státy by kritéria EU v oblasti řádné správy měla být aktualizována. Komise stanovila nová kritéria v příloze 1 tohoto sdělení a vyzývá Radu, aby je schválila. Tato aktualizovaná kritéria EU v oblasti řádné správy by měla být základem všech vnějších politik EU v daňových záležitostech a poskytovat jasnější základ pro diskuzi a prosazování řádné správy v oblasti daní s mezinárodními partnery.

3. POSÍLENÍ SPOLUPRÁCE PRO ŘÁDNOU SPRÁVU V OBLASTI DANÍ PROSTŘEDNICTVÍM DOHOD S TŘETÍMI ZEMĚMI

EU by měla na podporu řádné správy v oblasti daní na mezinárodní úrovni využít veškeré nástroje, které má k dispozici. Zvláště užitečnými právními nástroji v této oblasti mohou být dvoustranné a regionální dohody se třetími zeměmi. Nabízejí příležitost formulovat na základě dohody příslušné závazky stran, pokud jde o dodržování mezinárodních standardů transparentnosti, výměny informací a spravedlivé daňové soutěže. Rovněž umožňují zajistit, aby priority EU v oblasti daňové politiky vůči třetím zemím byly vhodně začleněny do jejich širších vnějších vztahů.

Ve strategii „Obchod pro všechny“ z roku 2015 Komise potvrdila, že obchodní dohody by měly podporovat prosazování mezinárodních standardů transparentnosti a řádné správy za účelem boje proti agresivním strategiím přesouvání zisků a vyhýbání se daňovým povinnostem za strany podniků.

Vzhledem k pokroku, jehož bylo nedávno dosaženo v rámci mezinárodní daňové agendy, a vlastnímu závazku EU prosazovat provádění vyšších celosvětových standardů musí EU přehodnotit svůj postoj k záležitostem týkajícím se řádné správy v oblasti daní při vyjednávání dohod s třetími zeměmi.

3.1 Klausule o řádné správě v oblasti daní

V květnu 2008 se Rada ECOFIN ve svých závěrech dohodla, že klauzule o řádné správě v oblasti daní by měla být začleněna do všech příslušných dohod mezi EU a třetími zeměmi nebo regiony. V závěrech Rady se stanovilo znění této klauzule a Komise byla pověřena, aby na tomto základě vyjednala ustanovení o řádné správě v oblasti daní v příslušných dohodách s třetími zeměmi.

V následujících letech však úsilí EU o vložení smysluplné klauzule týkající se řádné správy v oblasti daní do dvoustranných nebo regionálních dohod přineslo smíšené výsledky. Zatímco některé třetí země přijaly odkaz na zásady řádné správy v oblasti daní, jiné se proti němu rázně postavily nebo odmítly v této otázce jakýkoli výslovný závazek. Některá vyjednávání byla pozdržena, protože třetí země považovaly znění klauzule za nejasné, pokud jde o rozsah požadavků v oblasti řádné správy. Navíc s ohledem na mezinárodní vývoj v oblasti řádné daňové správy musí být klauzule dohodnutá v roce 2008 nyní aktualizována. Tato klauzule by měla odrážet například přijetí automatické výměny informací jako celosvětového standardu a nová opatření v oblasti spravedlivé daňové soutěže stanovená organizací OECD v oblasti eroze základu daně a přesouvání zisku, která byla schválena skupinou G20.

Členské státy tyto problémy se stávající klauzulí týkající se řádné správy uznaly a začaly se touto otázkou zabývat v Pracovní skupině na vysoké úrovni pro daňové otázky. V tomto úsilí je nutné dosáhnout rychle pokroku s cílem aktualizovat základ pro klauzuli o řádné správě, přezkoumat strategii pro její začlenění do dohod a vytvořit systém pro sledování jejího provádění.

S cílem ulehčit tento postup Komise stanovila klíčové prvky obnovené klauzule o řádné správě, které by měly být začleněny do všech návrhů příslušných dohod pro jednání. Tyto základní prvky odrážejí aktualizované standardy řádné správy a prioritní opatření EU proti agresivnímu daňovému plánování, jakož i některé mezinárodní závazky v kontextu projektu OECD v oblasti eroze základu daně a přesouvání zisku.

Nicméně různorodost mezinárodních partnerů EU znamená, že univerzální přístup není praktický. Například některé rozvojové země mohou mít administrativní překážky, které vyžadují zjednodušený přístup, nebo mohou potřebovat pomoc při provádění závazků v oblasti řádné správy. Jednání o klauzuli o řádné správě by proto mělo odrážet zvláštní situaci dané třetí země.

Prvky, jež by měly tvořit základ pro vyjednávání o budoucích klauzulích o řádné správě v oblasti daní, jsou stanoveny v příloze 2 tohoto sdělení. Komise vyzývá členské státy, aby tyto prvky podpořily, aby mohly být použity v budoucích jednáních.

Dalším problémem, který by měl být řešen, je čas, který je po schválení klauzule o řádné správě potřebný k jejímu provedení. V současné době nabývá klauzule o řádné správě účinku teprve poté, co vstoupí v platnost širší dohoda, což může trvat několik let. V přechodném období není daná třetí země povinna dohodnutá ustanovení o řádné správě v oblasti daní dodržovat. Komise vyzve členské státy, aby se dohodly, že klauzule o řádné správě v oblasti daní bude součástí ustanovení, která se budou uplatňovat

prozatímně, nebo aby se zapojily do strukturovaného dialogu o daňových otázkách s příslušnou třetí zemí, dokud dohoda nevstoupí v platnost. Kromě toho by Komise a Skupina pro kodex chování (zdanění podniků) mohly sledovat dodržování řádné správy v oblasti daní třetí zemí, aby aktivovaly konzultační mechanismus dohody a co nejdříve odstranily obavy v oblasti daní.

3.2 Ustanovení o státní podpoře

Pokud třetí země poskytnou některým místním společnostem podporu prostřednictvím preferenčních daňových režimů, správních postupů nebo jednotlivých daňových rozhodnutí, mohou omezit přístup vývozců EU na trh tím, že je znevýhodní oproti dotovaným místním společnostem. Tyto potenciálně narušující postupy jsou jen částečně řešeny v pravidlech WTO. Dohody EU se třetími zeměmi by mohly dále pomoci zajistit rovné podmínky.

Ustanovení o státní podpoře v dvoustranných dohodách, která mohou zvýšit transparentnost v otázce dotací, zakázat nejškodlivější typy dotací a stanovit konzultace o škodlivých dotacích, by vytvořila spravedlivější hospodářskou soutěž mezi členskými státy a třetími zeměmi v oblasti zdaňování podniků.

Komise bude proto usilovat o začlenění ustanovení o státní podpoře do návrhů pro vyjednávání týkajících se dohod s třetími zeměmi s cílem zajistit spravedlivou daňovou soutěž se svými mezinárodními partnery.

4. POMOC ROZVOJOVÝM ZEMÍM PŘI PLNĚNÍ STANDARDŮ ŘÁDNÉ SPRÁVY V OBLASTI DANÍ

Jako součást agendy EU na podporu řádné správy v oblasti daní mezi mezinárodními partnery a prosazování hladkého a soudržného provádění projektu skupiny G20 / organizace OECD v oblasti eroze základu daně a přesouvání zisku na celosvětové úrovni musí být zvláštní pozornost věnována situaci rozvojových zemí. Pomoc rozvojovým zemím při zlepšování jejich daňových systémů a zvyšování jejich domácích zdrojů má zásadní význam pro růst podporující začlenění, vymýcení chudoby a udržitelný rozvoj.

V této souvislosti je uplatňování standardů řádné správy v oblasti daní zásadní ze dvou hlavních důvodů. Zaprvé reaguje na širší závazky EU v oblasti rozvoje s cílem pomoci těmto zemím zajistit udržitelné domácí příjmy a bojovat proti ohrožení jejich daňových základů. Zadruhé zapojení rozvojových zemí do celosvětové sítě řádné správy může zabránit nedostatkům v mezinárodní struktuře daní, které mohou vytvářet příležitosti pro erozi základu daně a přesouvání zisku.

4.1 Přístup „Vybrat více, utratit lépe“

EU má dlouhodobou tradici v oblasti podpory rozvojových zemí při jejich úsilí o zajištění udržitelných domácích příjmů, včetně boje proti vyhýbání se daňovým povinnostem, daňovým únikům a nezákonným finančním tokům. EU poskytuje rozvojovým zemím ročně 140 milionů EUR jako přímou podporu na reformy domácích veřejných financí a má programy rozpočtové podpory ve více než 80 zemích. Navíc se Komise a ostatní mezinárodní partneři v rámci addisabebské iniciativy v oblasti daní ⁹,

⁹ Specifická iniciativa v rámci akčního programu z Addis Abeby zaměřená na zvyšování rozvojové pomoci pro daňovou kapacitu <http://www.addistaxinitiative.net/>.

kteřou EU pomohla zahájit v červenci 2015, zavázali zdvojnásobit podporu rozvojovým zemím na mobilizaci domácích příjmů.

Ve sdělení Komise z roku 2010 *Daně a rozvoj – Spolupráce s rozvojovými zeměmi na podpoře řádné správy v daňové oblasti*¹⁰ byl vytvořen politický základ pomoci EU rozvojovým zemím při budování efektivních, spravedlivých a udržitelných daňových systémů za posledních pět let. V roce 2015 Komise v souvislosti s akčním programem z Addis Abeby a Agendou pro udržitelný rozvoj 2030 představila nový přístup EU na podporu domácích veřejných financí v rozvojových zemích. Strategie „Vybrat více, utratit lépe“ (Collect More-Spend Better)¹¹ obsahuje podrobné údaje, jakým způsobem EU hodlá v příštích letech pomáhat rozvojovým zemím při budování spravedlivých a efektivních daňových systémů, včetně boje proti vyhýbání se daňovým povinnostem ze strany podniků.

Přístup „Vybrat více“ je založen na pomoci rozvojovým zemím při odstraňování mezer v daňových politikách a v dodržování daňových předpisů¹² s cílem zvýšit mobilizaci domácích příjmů. Opatření ke snížení mezer v daňových politikách zahrnují případné rozšíření daňové základny, odstraňování mezer v právních předpisech a boj proti vyhýbání se daňovým povinnostem. Opatření na řešení mezer v dodržování daňových předpisů zahrnují zlepšení účinnosti a efektivity daňové správy, posílení dobrovolného dodržování daňových předpisů, podporu řádné správy v oblasti daní a boj proti daňovým únikům a nezákonným finančním tokům.

Za účelem dosažení těchto cílů a pomoci rozvojovým zemím v dosažení vyšších úrovní řádné správy v oblasti daní Komise vypracovala ambiciózní rámec podpory EU. To zahrnuje pokračující podporu příspěvku rozvojových zemí ke stanovení mezinárodního daňového standardu a prosazování inkluzivnější mezinárodní koordinace, mimo jiné prostřednictvím iniciativ skupiny G20 a organizace OECD v oblasti eroze základu daně a přesouvání zisku a iniciativy automatické výměny informací, Odborného výboru OSN pro mezinárodní spolupráci v daňových záležitostech a regionálních subjektů, jako je Africké fórum pro daňovou správu (African Tax Administration Forum – ATAF), Středisko pro setkávání a studium vedoucích pracovníků daňové správy (Centre de rencontres et d'études des dirigeants des administrations fiscales – CREDAF) nebo Meziamerické středisko daňové správy (Inter-American Center of Tax Administrations – CIAT). Za účelem shromažďování spolehlivých a mezinárodně srovnatelných údajů o výběru daní Komise podpoří iniciativy v oblasti statistiky příjmů. Stávající dvoustranné rámce, jako je politický dialog podle článku 8 dohody z Cotonou, by se měly i nadále využívat při sledování cílů řádné správy v oblasti daní.

Další oblasti zájmu EU budou zahrnovat poskytování podpory pro budování kapacit v daňové politice a správě, a to buď přímé technické pomoci, nebo prostřednictvím programů partnerství¹³, podporu mezinárodních iniciativ na posílení právních předpisů a

¹⁰ KOM(2010) 163.

¹¹ Pracovní dokument útvarů Komise „Collect More, Spend Better“:
<https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pol-collect-more-spend-better-swd-20150921-en.pdf>

¹² Mezera v daňových politikách je rozdíl mezi výší daně splatné v rámci optimální daňové politiky a výší daně splatné v rámci současné daňové politiky. Mezera v dodržování daňových předpisů je rozdíl mezi výší daně splatné v rámci současné daňové politiky a skutečně zaplacenými daněmi.

¹³ Komise může rovněž zvážit jiné formy dialogu a výměny osvědčených postupů pro země, ve kterých nejsou k dispozici vhodné rámce rozvojové pomoci.

regulace, zejména v oblasti stanovování převodních cen, a pomoc při tvorbě a provádění nástrojů fiskálního hodnocení, jako je např. diagnostický nástroj hodnocení daňové správy (Tax administration Diagnostic assessment Tool – TADAT) nebo veřejné výdaje a finanční odpovědnost (Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA).

V souladu s vlastním silným programem EU v oblasti daňové transparentnosti bude Komise podporovat mezinárodní podávání zpráv podle jednotlivých zemí a iniciativu v oblasti transparentnosti těžebního průmyslu za účelem dosažení větší transparentnosti a odpovědnosti v těžebním průmyslu.

4.2 Jít příkladem

EU se snaží jít v řádné správě v oblasti daní příkladem, a to jak uplatňováním přísných interních standardů, tak podporováním podobných opatření v zahraničí. Je si vědoma toho, že musí zůstat ostražitá, aby vnitrostátní daňové politiky neměly negativní vedlejší účinky na třetí země a aby se náležitě zohlednila zranitelnost rozvojových zemí v daňových otázkách. Členské státy by měly například uplatňovat vyvážený přístup k vyjednávání dvoustranných daňových úmluv se zeměmi s nízkými příjmy, a to s přihlédnutím k jejich konkrétní situaci. To zahrnuje i skutečnost, že rozvojové země jsou ve velké míře závislé na zdanění založeném na zdrojích a z tohoto důvodu jsou daně vybírané srážkou z plateb odcházejících do zahraničí zásadním prvkem jejich daně z příjmu. Daňové úmluvy však mají přednost před vnitrostátními právními předpisy, a tudíž snižují daně vybírané v mnohých rozvojových zemích srážkou. Akční program z Addis Abeby a provádění opatření projektu organizace OECD v oblasti eroze základu daně a přesouvání zisku, která se týkají úmluv, by mohly být pro členské státy příležitostí k přehodnocení aspektů jejich dvoustranných daňových úmluv s rozvojovými zeměmi, jako jsou například ustanovení o daních vybíraných srážkou. Komise zahájí s členskými státy v rámci Platformy pro řádnou správu daní diskuzi o tom, jak zajistit spravedlivé zacházení s rozvojovými zeměmi v dvoustranných daňových úmluvách.

5. VYTVOŘENÍ POSTUPU EU PRO POSUZOVÁNÍ TŘETÍCH ZEMÍ A JEJICH ZAŘAZOVÁNÍ NA SEZNAM

V rámci EU musí členské státy dodržovat právní předpisy týkající se transparentnosti a výměny informací, pravidla státní podpory a zásady kodexu chování pro zdaňování podniků. Jsou zavedena opatření pro řešení případných porušení těchto požadavků v rámci jednotného trhu.

Za účelem zajištění rovných podmínek potřebuje EU rovněž silnější nástroje, aby mohla postupovat vůči třetím zemím, které odmítají dodržovat standardy řádné správy v oblasti daní. Evropský parlament, mnohé členské státy a zúčastněné strany vyjádřily silnou podporu jednotnému rámci EU pro řešení otázek řádné správy v oblasti daní se třetími zeměmi. Společný přístup EU v této oblasti by měl silný odrazující účinek a zabránit by společností zneužívat nesouladů mezi různými vnitrostátními systémy. Zároveň by mezinárodním partnerům poskytl větší jasnost, pokud jde o očekávání EU v této oblasti, a snížil by zbytečnou administrativní zátěž pro podniky. Rovněž zajistí důsledné zohlednění zvláštní situace třetích zemí, zejména zemí rozvojových.

5.1 Transparentní přehled vnitrostátního postupů při vytváření seznamů

První krok k vytvoření společného systému EU pro vytváření seznamů představoval akční plán Komise pro spravedlivé a efektivní zdaňování z června 2015. Komise poprvé zveřejnila přehled všech jurisdikcí třetích zemí, které byly členskými státy zařazeny pro daňové účely na seznam. Úplné konsolidované znění, které zahrnuje 121 jurisdikcí, bylo zveřejněno on-line a seznam jurisdikcí, které jsou nejčastěji uvedeny v seznamech, byl připojen k akčnímu plánu. Primárním účelem této iniciativy bylo přinést do vnitrostátních postupů při vytváření seznamů větší transparentnost a předložit informace o jurisdikcích uvedených členskými státy na seznamech ve formátu, který umožňuje třetím zemím a podnikům snadnější přístup. V říjnu 2015 provedla Komise technickou aktualizaci informací on-line, aby byly zohledněny změny a dodatky ve vnitrostátních seznamech členských států pro daňové účely.

V souladu se závazkem přijatým v akčním plánu z června, jenž spočíval v pravidelném přezkumu informací v seznamech členských států, Komise formálně aktualizovala konsolidovaný přehled třetích zemí uvedených členskými státy na seznamu pro daňové účely jako součást balíčku proti vyhýbání se daňovým povinnostem. Aktualizované informace, které jsou zveřejněny v interaktivní on-line mapě¹⁴, budou do 12 měsíců opětovně přezkoumány.

Pokud jde o transparentnost, zveřejnění celounijního seznamu mělo okamžitý dopad. Některé třetí země si nebyly vědomy toho, že jsou uvedeny na seznamu na vnitrostátní úrovni, dokud nebylo zveřejněno konsolidované znění seznamů členských států. Celounijní seznam vyvolal novou diskusi mezi těmito jurisdikcemi a příslušnými členskými státy o otázkách řádné správy v oblasti daní, která třetím zemím umožnila objasnit otázky týkající se jejich daňových režimů a členským státům podrobně vysvětlit své obavy. Tato zvýšená transparentnost rovněž podpořila členské státy, které zařazují třetí země na seznam, aby své seznamy přezkoumaly a zajistily, že jsou opodstatněné, přesné a aktuální. Prostřednictvím celounijního seznamu byly zdůrazněny významné rozdíly ve vnitrostátních postupech pro zařazování na seznam a rovněž problémy, které takto mohou vzniknout jednotnému trhu, třetím zemím a podnikům. V důsledku toho členské státy projeví nový zájem o vypracování soudržnějšího přístupu k zařazování třetích zemí na seznam a uplatňování společných ochranných opatření.

Aby bylo možné toho dosáhnout, je v první řadě potřebný důkladný přehled postupů, které jsou v současné době uplatňovány v celé EU, a porozumění těmto postupům. Za tímto účelem Komise vyzvala členské státy, které zařazují třetí země na seznam, aby objasnily kritéria a postupy, které používají. Komise rovněž požádala členské státy, které nemají vnitrostátní seznamy, aby vysvětlily alternativní nástroje, které používají v boji proti vnějším rizikům vyhýbání se daňovým povinnostem. Toto úsilí o zvýšení transparentnosti nástrojů členských států pro uplatňování daňových ochranných opatření bude v nadcházejících měsících pokračovat v rámci Platformy pro řádnou správu daní. Cílem je vytvořit větší právní jistotu pro podniky a třetí země a rovněž využívat informace pro vytvoření soudržnějšího přístupu EU.

5.2 Společný přístup EU k zařazování třetích zemí na seznam

¹⁴http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/good_governance_matters/lists_of_countries/index_en.htm?wtdebug=true

Celounijní seznam představuje pouze dočasné řešení, zatímco budou postupovat práce směrem k cíli, kterým je společný systém EU pro posuzování, prověřování a zařazování třetích zemí na seznam. Stávající situace, kdy vedle sebe existuje řada rozdílných vnitrostátních systémů, by měla být nakonec nahrazena jasným a soudržným přístupem EU k určení třetích zemí, které nedodržují standardy řádné správy v oblasti daní, spolu s jednotným postupem EU vůči těmto jurisdikcím. Jakmile bude tento společný seznam EU plně zaveden, měly by členské státy v Radě formálně schválit, aby byl při řešení hrozeb eroze základu daně zveřejněn tento seznam, a ne vnitrostátní seznamy.

Jakýkoli přístup EU k zařazování třetích zemí na seznam musí být spravedlivý, objektivní a mezinárodně odůvodněný. Musí být také v souladu se závazky EU v rámci mnohostranných či dvoustranných mezinárodních dohod. Komise za tímto účelem navrhuje vytvoření třífázového postupu.

Jako první krok Komise interně určí třetí země, které by měly být ze strany EU prioritně zkontrolovány. Aby bylo zajištěno, že tento výběr je neutrální a opodstatněný, vypracuje Komise srovnávací přehled ukazatelů pro určení možného dopadu jurisdikcí na daňovou základnu členských států. Přístup založený na srovnávacím přehledu, který je podrobněji popsán v pracovním dokumentu útvarů Komise, bude zahrnovat komplexní ukazatele k otázkám, jako jsou hospodářské vztahy s EU, úroveň finanční činnosti a institucionální a právní faktory. Zařazení třetích zemí do tohoto srovnávacího přehledu nebude v této fázi představovat posouzení jejich standardů řádné správy v oblasti daní, ale pouze poskytne transparentní základ pro rozhodování o tom, které jurisdikce by měly být podrobněji posouzeny. První zjištění srovnávacího přehledu budou představena členským státům v rámci Skupiny pro kodex chování (zdanění podniků) do podzimu roku 2016.

Jako další krok by členské státy měly na základě srovnávacího přehledu rozhodnout, které jurisdikce by měly být posouzeny na základě aktualizovaných kritérií EU v oblasti řádné správy. Může být důležité zohlednit i další faktory, jako je například stávající spolupráce v daňových otázkách. Komise by měla provést posouzení vybraných daňových systémů třetích zemí se Skupinou pro kodex chování (zdanění podniků), neboť tato skupina má v této oblasti již předchozí zkušenosti. Tato fáze posouzení bude zahrnovat dialog s danými třetími zeměmi, přičemž jim bude poskytnut dostatečný čas, aby mohly reagovat na jakékoli obavy, které vznikají v souvislosti s jejich daňovými režimy. Dialog by se měl použít jako rámec pro řešení příslušných otázek a vytvoření pevnějšího partnerství při zabezpečení vysokých standardů řádné správy v oblasti daní. Za tímto účelem by se měly případně také plně využívat konzultační postupy v dohodách EU s třetími zeměmi nebo regiony. Závěry tohoto postupu posouzení by byly předloženy členským státům v příslušných skupinách Rady.

V posledním kroku by členské státy měly rozhodnout, zda přidají danou jurisdikci na společný seznam EU problematických daňových jurisdikcí. Toto rozhodnutí bude vycházet zejména z doporučení Komise vyplývajícího z procesu prověřování. Budou však muset být zohledněny i ostatní faktory. Například některé rozvojové země mohou vykazovat značnou ochotu dodržovat standardy EU řádné správy v oblasti daní, avšak nemají k tomu dostatečné kapacity. V těchto případech nemusí být zařazení na seznam nejučinnějším nástrojem a při řešení obav EU ohledně jejich daňových systémů mohou být účinnější alternativní nástroje. Podobně, pokud třetí země již formálně spolupracuje s EU při řešení otázek řádné správy v oblasti daní, může pokračování tohoto postupu vést k účinnějším výsledkům.

Pro každou jurisdikci přidanou do společného seznamu EU budou rovněž stanoveny jasné podmínky pro vyjmutí ze seznamu. Tyto podmínky by měly být spojené s jejich úsilím o rozptýlení obav, které vyvstaly v průběhu procesu prověřování. Členské státy by měly pověřit Komisi, aby po splnění podmínek jurisdikci okamžitě vyjmula ze seznamu, aby se zabránilo zbytečným prodlevám v tomto postupu. Komise bude členské státy o každém vyjmutí ze seznamu předem informovat.

5.3 Opatření na podporu transparentnosti a spravedlivého zdanění v jurisdikcích uvedených na seznamu

Zařazení jurisdikce na seznam by se mělo vždy považovat za krajní řešení. Mělo by být vyhrazeno pro ty jurisdikce, které odmítají spolupracovat v otázkách řádné správy v oblasti daní nebo konstruktivně neuznávají obavy EU ohledně jejich daňových systémů. Jakmile je jurisdikce zařazena na seznam EU, měly by však všechny členské státy vůči této jurisdikci uplatňovat společná protiopatření. Tato protiopatření by měla sloužit k ochraně daňových základů členských států a zároveň danou jurisdikci motivovat, aby ve svém daňovém systému provedla nezbytná zlepšení.

Členské státy v současné době uplatňují na jurisdikce uvedené v jejich vnitrostátních seznamech různé sankce či ochranná opatření. Jedná se zejména o ustanovení založená na daních, např. pravidla týkající se ovládaných zahraničních společností nebo odmítnutí běžných daňových výjimek nebo zvýhodnění pro platby uskutečněné ve prospěch společností v zemích uvedených na seznamu.

V některých případech budou tato vnitrostátní ustanovení překonána minimálními standardy ve směrnici proti vyhýbání se daňovým povinnostem (např. pravidla týkající se ovládaných zahraničních společností). Směrnice však nebude pokrývat všechna ochranná opatření, která členské státy v současné době uplatňují. Ochranná opatření spojená se společným seznamem EU by proto měla být doplněním ochranných opatření stanovených ve směrnici. Možná opatření by mohla mimo jiné zahrnovat daně vybírané srážkou a neodpočitatelnost nákladů na transakce prováděné prostřednictvím jurisdikcí zařazených na seznam. Pro společnosti by tak bylo investování nebo podnikání v těchto jurisdikcích mnohem méně atraktivní, protože administrativní zátěž a riziko dvojího zdanění by byly vyšší.

Jak je uvedeno v akčním plánu z června 2015, členské státy budou muset rozhodnout o přesné povaze protiopatření, která by měly uplatňovat vůči jurisdikcím zařazeným na seznam. Toto rozhodnutí by mělo být učiněno před koncem roku 2016, tak aby si třetí země byly plně vědomy dopadů, které jsou spojeny s probíhajícím prověřovacím postupem EU.

Komise rovněž využije zkušenosti získané při vypracovávání seznamů, aby mohla na mezinárodní úrovni aktivně přispět ke sledování opatření organizace OECD v oblasti eroze základu daně a přesouvání zisku prováděnému skupinou G20. Bude si vyměňovat informace se správami třetích zemí, které se rovněž aktivně účastní tohoto procesu.

6. POSÍLENÍ VAZBY MEZI FINANČNÍMI PROSTŘEDKY EU A ŘÁDNOU SPRÁVOU V OBLASTI DANÍ

Podle finančního nařízení EU (čl. 140 odst. 4) nesmí být finanční prostředky EU investovány nebo přesouvány prostřednictvím subjektů ve třetích zemích, které nedodrží mezinárodní standardy v oblasti daňové transparentnosti. EU a mezinárodní

finanční instituce (MFI)¹⁵ musí rovněž provést tyto požadavky řádné správy do svých smluv se všemi vybranými finančními zprostředkovateli. Tato ustanovení, která jsou posílána v interních předpisech MFI, představují účinný způsob, jak zajistit, aby rozhodnutí týkající se investování finančních prostředků EU přispívala k podpoře dodržování mezinárodních požadavků v oblasti transparentnosti.

Komise se však domnívá, že tato ustanovení by mohla být dále rozšířena, aby překračovala stávající požadavky v oblasti transparentnosti a zahrnovala také zásady EU pro spravedlivou daňovou soutěž. V minulosti musela Komise některé projekty předložené MFI zablokovat, protože obsahovaly neodůvodněně složité daňové úpravy prostřednictvím škodlivých nebo chybějících daňových režimů ve třetích zemích. Těmto případům by se mohlo zabránit, pokud by ustanovení byla posílána zahrnutím požadavků spravedlivé daňové soutěže. Evropský parlament požadoval rovněž opatření, která by zajistila, aby financování EU nemohlo být vedeno přes jurisdikce s nízkým či nulovým zdaněním. Komise proto navrhuje, aby aktualizované standardy EU týkající se řádné správy v oblasti daní, včetně spravedlivé daňové soutěže, byly začleněny do finančního nařízení, a to v rámci jeho probíhajícího přezkumu.

7. ZÁVĚR

Komise učinila boj proti vyhýbání se daňovým povinnostem a nekalé daňové soutěži středobodem svého politického programu. Předložila ambiciózní reformní program pro zdanění právnických osob v rámci EU, který členské státy musí zavést.

Vyhýbání se dani z příjmu právnických osob je však celosvětovým jevem a opatření EU pro řešení tohoto jevu musí přesahovat rámec vnitřního trhu. Toto sdělení je odpovědí na žádosti Evropského parlamentu, Rady a občanské společnosti o silnou strategii EU na podporu řádné správy v oblasti daní na celosvětové úrovni a reakcí na vnější hrozby daňových úniků.

Opatření navržená v tomto sdělení podporují cíle EU k zajištění efektivního zdanění v rámci jednotného trhu a spravedlivějšího zdanění právnických osob v rámci EU i mimo ni. Komise vyzývá členské státy, aby podpořily tyto iniciativy v Radě a učinily jejich provádění vysokou politickou prioritou.

¹⁵ Evropská investiční banka, Evropský investiční fond a Globální fond pro energetickou účinnost a obnovitelnou energii.