



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 27.6.2012
COM(2012) 351 final

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**

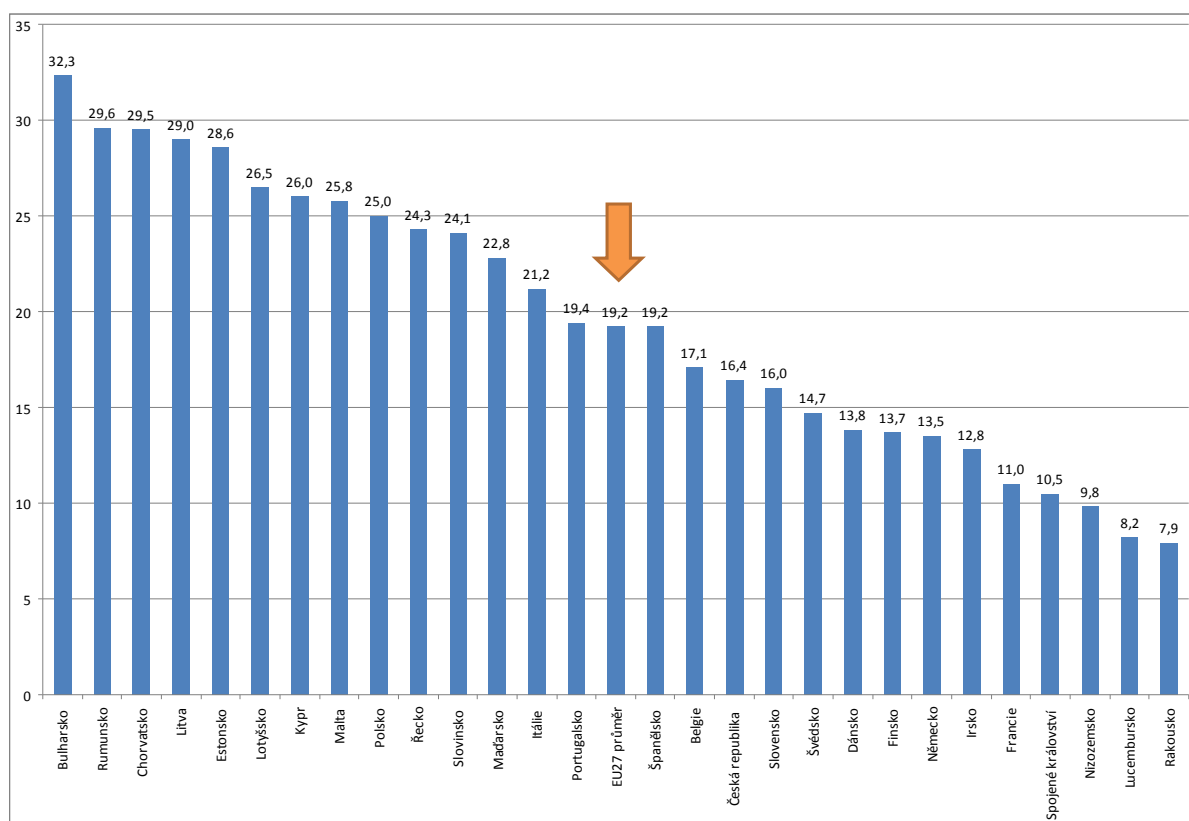
SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o konkrétních způsobech, jak posílit boj proti daňovým podvodům a daňovým únikům, a to rovněž ve vztahu ke třetím zemím

1. ÚVOD

Daňové podvody a daňové úniky omezují schopnost členských států získávat příjmy a provádět své hospodářské politiky. V době fiskální konsolidace, kdy musí mnohé členské státy snižovat výdaje a zvyšovat příjmy, je provádění fiskální politiky kvůli daňovým podvodům a únikům¹ ještě obtížnější. První známkou rozsahu tohoto problému je velikost stínové ekonomiky v EU, odhadovaná na téměř jednu pětinu HDP.

Obrázek 1: Odhad velikosti stínové ekonomiky v roce 2011 (v % HDP)²



¹ Daňový podvod je druh záměrného vyhýbání se dani, který je obecně trestný podle trestního práva. Pojem zahrnuje situace, kdy jsou úmyslně předkládána nepravdivá přiznání nebo zfalšované dokumenty. Daňové úniky obecně zahrnují nelegální postupy, kdy se daňová povinnost skrývá nebo ignoruje, tj. daňový poplatník zaplatí nižší daň, než je ze zákona povinen, protože daňovým úřadům zatají příjmy či informace.

² Zdroj: Schneider, F. (2012), „Size and development of the Shadow Economy from 2003 to 2012: some new facts“ (Velikost a vývoj stínové ekonomiky od roku 2003 do roku 2012: některé nové skutečnosti). Údaje uvedené v této studii jsou nutně založené na odhadech, a měly by se proto brát s jistou rezervou, neboť nebyla prokázána jejich správnost.

Další desítky miliard EUR zůstávají v zahraničí, často nepřiznané a nezdaněné, a dále snižují vnitrostátní daňové příjmy. Vzhledem k těmto řádovým hodnotám je zintenzivnění boje proti daňovým podvodům a únikům nejen otázkou příjmů, ale také spravedlnosti. Je důležité nezapomínat, že převážná většina daňových poplatníků v EU se obecně snaží své daňové povinnosti plnit. Zejména v této hospodářsky složité době by poctiví daňoví poplatníci neměli být zatíženi dalším zvýšením daní, aby se pokryly ztráty příjmů vzniklé v důsledku daňových podvodů a úniků. Důraz by proto měl být kladen na boj proti těmto podvodům a únikům. Toto sdělení se nezabývá nehlášenou prací jako takovou, ačkoli ta se může vyskytovat ve spojení s úniky v oblasti nepřímých daní; přístup k řešení problému nehlášené práce byl uveden ve sdělení KOM(2007) 628. Výhody plynoucí z řešení těchto problémů mohou být značné. Odhady ukazují, že jen nedávné iniciativy pro dobrovolné dodržování daňových předpisů podnícené iniciativou skupiny G20 přinesly dotyčným členským státům za období dvou let 10 miliard EUR³. Omezením daňových podvodů a úniků mohou členské státy zvýšit své daňové příjmy, což jim zároveň poskytne větší prostor k restrukturalizaci daňových systémů tak, aby lépe podporovaly hospodářský růst, jak je nastíněno v roční analýze růstu na rok 2012⁴.

V posledních letech problém představovaný daňovými podvody a úniky výrazně narostl. Globalizace hospodářství, technologický rozvoj, internacionalizace daňových podvodů a z toho plynoucí vzájemná závislost daňových orgánů členských států ukazují meze přísně vnitrostátních přístupů a zvyšují potřebu společné akce.

Dne 2. března 2012 proto 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 do června 2012 podaly zprávu. V dubnu pak Evropský parlament přijal usnesení, v němž shodně uvádí naléhavou nutnost akce v této oblasti.

Zvýšení efektivnosti a účinnosti výběru daní je tedy naprosto nutné. Problémy způsobené daňovými podvody a úniky je nutno řešit na třech úrovních: za prvé je třeba zlepšit výběr daní v rámci každého členského státu. Za druhé je třeba posílit přeshraniční spolupráci mezi daňovými správami členských států. Za třetí potřebuje EU jasnou a koherentní politiku vůči třetím zemím s cílem podpořit své standardy na mezinárodní úrovni a zajistit rovné podmínky. Spolupráce na úrovni EU má přidanou hodnotu ve všech třech oblastech.

Toto sdělení ukazuje, jak je možné zlepšit dodržování daňových předpisů a omezit daňové podvody a úniky lepším využíváním stávajících nástrojů a přijetím připravovaných návrhů Komise. Rovněž určuje oblasti, v nichž by EU a členským státům prospěla další legislativní opatření nebo koordinace. Tato opatření by se měla zaměřit nejen na podvodné činnosti a daňové úniky, ale rovněž na agresivní daňové plánování. Agresivní daňové plánování zahrnuje využití uměle vytvořených operací či struktur a využívání nesouladu mezi daňovými systémy, které vede k narušování daňových pravidel členských států a prohlubuje ztrátu daňových příjmů.

³ OECD: The Era of Bank Secrecy is Over; the G20/OECD process is delivering results (Éra bankovních tajemství skončila; proces G20/OECD přináší výsledky), 26. října 2011.

⁴ Sdělení Komise o roční analýze růstu na rok 2012 – KOM(2011) 815 v konečném znění ze dne 25. listopadu 2011 – 17229/11; závěry Rady ze dne 16. února 2012 (6353/1/12 rev.1).

2. ÚČINNĚJŠÍ VÝBĚR DANÍ V ČLENSKÝCH STÁTECH

Členské státy mají v oblasti výběru svých daní, fungování a soudržnosti svých daňových předpisů a daňových správ, vymáhání daní a boje proti daňovým podvodům plnou svrchovanost.

Avšak jejich činnost (nebo nečinnost) na vnitrostátní úrovni má přímý dopad na fungování vnitřního trhu obecně, protože může narušit hospodářskou soutěž mezi podniky v EU, a na schopnost členských států plnit závazky plynoucí z Paktu o stabilitě a růstu.

Význam daňové politiky pro fiskální konsolidaci a růst byl jasně uznán v rámci Evropského semestru⁵ a Paktu euro plus⁶. Zdůraznila ho rovněž skupina G20. Spravedlivou a ambiciózní fiskální konsolidaci narušuje neefektivní a neúčinný výběr daní.

Rozsáhlá analýza provedená Komisí v rámci Evropského semestru a převedená do doporučení jednotlivým členským státům i eurozóně ukázala, že v mnoha členských státech existují skutečné a značné problémy daňových úniků, které někdy souvisejí se slabou správní kapacitou. Deseti členským státům byla určena doporučení pro jednotlivé země, která se těchto problémů týkala⁷.

Posílení boje proti daňovým podvodům a únikům, které je uvedeno v některých doporučeních pro jednotlivé země, povede ke zvýšení daňových příjmů, a tím podpoří potřebné strukturální reformy. Může také napomoci členským státům, aby provedly další doporučení v oblasti daní na podporu růstu, a to včetně snížení nákladů na dodržování daňových předpisů pro podniky.

Rozsah nedovybraných daňových příjmů ilustrují údaje o podílu příjmů z DPH v členských státech. Tento rozdíl lze sice částečně vysvětlit sníženými sazbami DPH a osvobozeními od daně, avšak fakt, že členské státy vyberou pouze část svých teoretických příjmů z DPH, je také důsledkem daňových úniků.

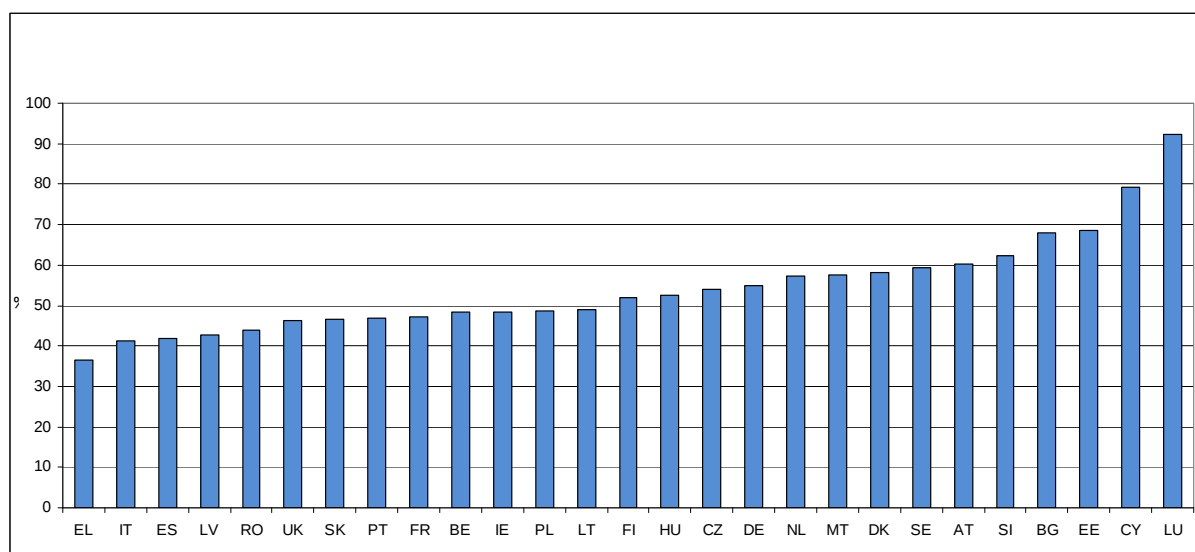
⁵ Sdělení Komise o roční analýze růstu na rok 2012 – KOM(2011) 815 v konečném znění ze dne 25. listopadu 2011 – 17229/11; závěry Rady ze dne 16. února 2012 (6353/1/12 rev.1).

⁶ Závěry Rady ze dne 16. února 2012 (6404/1/12 rev.1).

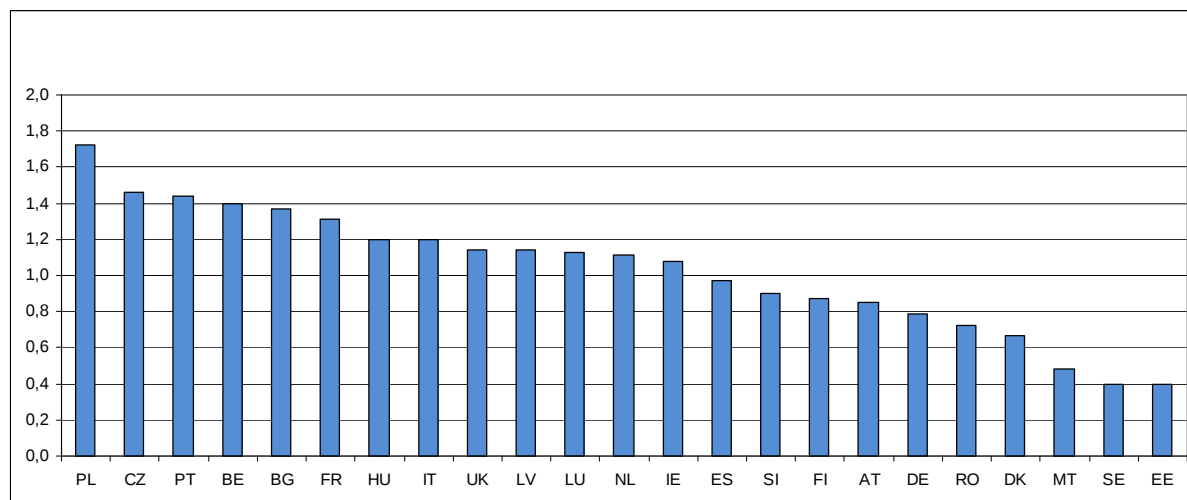
⁷ Doporučení pro jednotlivé země týkající se těchto problémů byla určena Bulharsku, České republice, Estonsku, Itálii, Kypru, Litvě, Maďarsku, Maltě, Polsku a Slovensku. Je třeba mít na paměti, že členským státům, které v současnosti využívají finanční pomoc v rámci Evropského nástroje finanční stability (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. To se týká Irska, Portugalska, Rumunska a Řecka.

Obrázek 2: Skutečné příjmy z DPH v roce 2010 (v % teoretických příjmů při základní sazbě)⁸

Problémy, jimž čelí daňové správy, dokládají rovněž značné administrativní náklady související s výběrem daní.



Obrázek 3: Administrativní náklady / čisté vybrané příjmy v roce 2009 (náklady v EUR na 100 EUR příjmů)⁹



V této souvislosti jsou již k dispozici zvláštní programy technické pomoci¹⁰ a Komise vyzývá členské státy, aby se o ně při navrhování programů na zlepšení fungování daňové správy, posilování správní kapacity a dodržování daňových předpisů opíraly. Do budoucna je třeba

⁸ Zdroj: Evropská komise; „Taxation trends in the European Union“ (Trendy ve zdanění v Evropské unii), vydání 2012.

⁹ Zdroj: OECD. V tabulce jsou uvedeny údaje pro 23 členských států. Údaje pro CY, EL, LT a SK nejsou k dispozici nebo ještě nebyly ověřeny.

¹⁰ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1482/2007/ES, ze dne 11. prosince 2007, kterým se zavádí program Společenství ke zlepšení fungování systémů zdanění na vnitřním trhu (Fiscalis 2013) a zrušuje rozhodnutí č. 2235/2002/ES (Úř. věst. L 330, 15.12.2007, s. 1).

zavést účinný program navazující na program Fiscalis, aby se zlepšilo řádné fungování systémů zdanění na vnitřním trhu.

Komise se rovněž domnívá, že je důležité, aby i nadále pomáhala členským státům při odhalování slabých míst v jejich daňových správách a při řešení konkrétních problémů, aby zajistila účinnou výměnu osvědčených postupů a rovněž aby vypracovala srovnávací metodiky k posouzení základních funkcí výběru daní a daňových kontrol.

3. LEPŠÍ PŘESHraniČNÍ SPOLUPRÁCE MEZI DAŇOVÝMI SPRÁVAMI EU

Proces evropské integrace vedl k užší integraci ekonomik všech členských států, s čímž souvisí velký objem přeshraničních transakcí a omezování souvisejících nákladů a rizik. To pak pro vnitrostátní daňové správy přineslo další úkoly v oblasti spolupráce a výměny informací.

3.1. Co nejlepší využívání stávajících právních nástrojů

Přeshraniční spolupráce mezi daňovými správami členských států může být skutečně účinná pouze tehdy, je-li mezi členskými státy vzájemná důvěra a solidarita. Členské státy nemohou očekávat, že v plné míře využijí všech výhod spolupráce, pokud nebudou ochotny ke vzájemné pomoci. Přínosy takové spolupráce dokládají zkušenosti se směrnicí o úsporách¹¹. V průměru se ze zdrojových zemí do zemí pobytu každý rok zasílají více než 4 miliony záznamů představující průměrně 20 miliard EUR příjmů z úspor.

V minulých letech byla přijata řada důležitých právních nástrojů pro správní spolupráci týkajících se jak přímých, tak i nepřímých daní¹². Avšak jejich účinného a komplexního používání členskými státy stále ještě nebylo dosaženo.

Komise pomáhá členským státům v jejich úsilí tím, že jim zajišťuje praktické nástroje, které potřebují pro zapojení se do účinné správní spolupráce. Komise již vyvinula elektronické formáty pro výměnu informací a bude třeba průběžně aktualizovat a rozšiřovat bezpečné komunikační kanály, aby byly zahrnuty další druhy příjmů. Komise bude pečlivě sledovat řádné uplatňování společně odsouhlasených pravidel a postupů všemi členskými státy.

3.2. Další konkrétní způsoby, jak zlepšit spolupráci

3.2.1. Posílení stávajících nástrojů

Dne 13. listopadu 2008 přijala Komise pozměňující návrh směrnice o úsporách s cílem odstranit stávající mezery a lépe předcházet daňovým únikům. Dvě hlavní zjištěné mezery byly využití nezdaněných zprostředkujících struktur pro zakrytí pravého skutečného vlastnictví a používání inovativních finančních nástrojů a dalších produktů (tj.

¹¹ Směrnice Rady 2003/48/ES ze dne 3. června 2003 o zdanění příjmů z úspor v podobě úrokových plateb (Úř. věst. L 157, 26.6.2003, s. 38).

¹² 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 č. 904/2010/EU 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 č. 389/2012/EU 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).

strukturovaných retailových produktů a investic ve formě pojištění), na něž se uvedená směrnice nevztahuje.

Druhý přezkum směrnice o úsporách potvrdil rozšířené využívání nezdaněných offshorových struktur, které vstupují mezi plátce a konečného příjemce, aby znejasnily pravé skutečné vlastnictví: 35 % nebankovních vkladů v členských státech (65 % u vkladů v zemích, které uzavřely dohody o úsporách) drží právě tyto struktury sídlící v offshorových jurisdikcích. Přezkum rovněž ukázal, že trh strukturovaných finančních produktů (s momentálním objemem tržeb 767,3 miliard EUR) rostl v minulých letech v průměru o více než 30 % ročně. Obsah pozměňujícího návrhu členské státy v zásadě schválily a je zásadní, aby nyní byly tyto změny neprodleně přijaty. EU musí prokázat svou schopnost tyto problémy řešit, čímž zároveň dosáhne silnějšího postavení, aby mohla žádat podobná zlepšení od dalších zemí.

3.2.2. Zlepšení výměny informací

Výměna informací poskytuje daňovým správám cenné informace o příjmu získaném jejich daňovými poplatníky a majetku, jež vlastní, které mohou být také velmi užitečné pro účely analýzy rizik a které mohou sloužit jako pobídka k dobrovolnému dodržování daňových předpisů. Mělo by být podporováno použití automatické výměny informací tam, kde je nejužitečnější. Komise vypracovala elektronické formáty pro příjmy z úspor a v současné době připravuje nové formáty pro příjmy, na které se vztahuje směrnice 2011/16, aby bylo možné provádět v rámci EU bezpečnou a posílenou automatickou výměnu informací. EU musí hrát klíčovou roli při podpoře svého standardu automatické výměny informací, aby napomohla rozvoji mezinárodních standardů transparentnosti a výměny informací v daňových otázkách.

Aby bylo možné použít vyměňované informace bez prodlení, je velice důležité zlepšit identifikaci daňových poplatníků. Zkušenosti členských států ukazují, že informace lze mnohem lépe přiřadit, je-li sděleno daňové identifikační číslo (DIČ), které se použije jako jedinečný identifikátor. Komise proto provede posouzení dopadů s cílem případně navrhnout evropské DIČ, které by se přidělilo každému daňovému poplatníkovi provozujícímu přeshraniční činnost. Mělo by se rovněž uvažovat o tom, že by daňové správy členských států získaly přímý přístup do příslušných oblastí všech vnitrostátních databází a že by se zvětšil rozsah automatizovaného přístupu v oblasti DPH.

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

Je nezbytné vyvíjet a sdílet nástroje, systémy a pracovní metody, které identifikují tendence v oblasti daňových podvodů a úniků a způsoby jejich provádění, jakož i konkrétní podvodníky provozující přeshraniční činnost. Pro splnění tohoto cíle bude Komise pokračovat v práci na rychlém rozšíření mechanismu Eurofisc a jeho systému včasného varování do oblasti přímých daní a na zlepšování technik řízení rizika. Komise rovněž navrhne mechanismus rychlé reakce pro případy podvodů s DPH.

Dalším cílem Komise je vyvinout strategii pro boj proti agresivnímu daňovému plánování. Prozkoumá možnosti zlepšení přístupu k informacím o peněžních tocích, čímž usnadní sledování významných plateb prováděných prostřednictvím offshorových bankovních účtů. Mělo by se zvážit vytvoření týmů auditorů v rámci EU, kteří by se věnovali přeshraničním daňovým podvodům. Měly by se podporovat pravidelnější společné audity prostřednictvím

rozsáhlého využívání stávajících právních předpisů o souběžných kontrolách a přítomnosti úředníků členského státu v jiném členském státě¹³.

3.2.4. Zajištění vysoké úrovně dodržování předpisů daňovými poplatníky

Důležitým prvkem účinné strategie pro boj s daňovými podvody a úniky je zlepšení dodržování daňových předpisů daňovými poplatníky¹⁴. Aby se zlepšilo dodržování předpisů ve vnitrostátním i přeshraničním kontextu, musí být daňoví poplatníci lépe informováni o daňových pravidlech EU a členských států. Nástroje jako jednotný daňový portál (TAX WEBPORTAL) pro všechny daně a daňové poplatníky a jedno správní místo pro daňové poplatníky–nerezidenty v jednotlivých členských státech by příslušným daňovým poplatníkům usnadnily plnění jejich daňových povinností. V oblasti DPH zřizuje Komise platformu pro dialog, tzv. „Fórum EU pro DPH“, zahrnující daňové orgány a představitele podnikatelské sféry. Toto fórum vytvoří podmínky pro hladší fungování stávajícího systému DPH s cílem zlepšit dobrovolné dodržování předpisů.

Dodržování předpisů daňovými poplatníky lze podpořit různými způsoby. Jedním ze způsobů, jak zvýšit míru dodržování předpisů, je snížit náklady na ně a jeho složitost pro daňové poplatníky. Administrativní náklady na dodržování daňových zákonů pro podniky se mezi jednotlivými členskými státy značně liší. Jelikož potřebný čas a náklady představují větší zátěž pro malé podniky, snížení administrativní náročnosti a větší využití internetových nástrojů by napomohlo výběru daní a zároveň zvýšilo konkurenceschopnost mnoha evropských firem.

Daňové správy by rovněž měly zvážit doplnění svého kontrolního přístupu přístupem zaměřeným na službu veřejnosti. Mohly by také vyvinout motivační pobídky v podobě programů pro dobrovolné oznamování a podporovat daňové poplatníky v tom, aby chyby opravovali z vlastní iniciativy. Komise vypracuje v duchu sociální odpovědnosti podniků¹⁵ chartu daňových poplatníků.

V globalizovaném světě, kde mohou daňoví poplatníci nedodržující daňové předpisy srovnávat rizika dopadení a potrestání v různých jurisdikcích, stojí za zvážení společná minimální pravidla proti pachatelům daňových podvodů a úniků s ohledem na určité druhy daňových trestných činů, včetně správních nebo trestních sankcí. Boj proti podvodům je jedním z prioritních odvětví stanovených ve sdělení Komise „Na cestě k politice EU v oblasti trestního práva“¹⁶. Komise navrhne pravidla pro posílení boje proti podvodům týkajícím se finančních zájmů EU prostřednictvím trestního práva.

3.2.5. Posilování daňové správy

Daňový poplatník, který se dopouští podvodů s DPH, se často zároveň vyhýbá placení daně z příjmů fyzických či právnických osob a naopak. Proto je nezbytné usilovat o ucelený přístup v oblasti přímých i nepřímých daní. Při vědomí specifík jednotlivých daní lze čerpat inspiraci

¹³ Článek 7 směrnice 2010/24/EU; články 28, 29 a 30 nařízení č. 904/2010/EU; články 11 a 12 směrnice 2011/16/EU; články 12 a 13 nařízení č. 389/2012/EU.

¹⁴ Dodržování daňových předpisů je míra, v níž daňový poplatník dodržuje (nebo nedodržuje) daňová pravidla své země, například tím, že přiznává příjmy, podává daňové přiznání a odvádí daně v daném termínu.

¹⁵ Sdělení o obnovené strategii EU pro sociální odpovědnost podniků na období 2011–2014 – KOM(2011) 681 v konečném znění, 25.10.2011.

¹⁶ KOM(2011) 573 v konečném znění ze dne 20.9.2011.

z různých mechanismů a pracovních metod v příslušných oblastech, a zvýšit tak účinnost boje proti daňovým podvodům ve všech sférách.

Mělo by se podporovat větší sbližování nástrojů a systémů v oblasti přímých i nepřímých daní, například vytvořením shodné úpravy u společných částí formulářů. Ve střednědobém horizontu zváží Komise jednotný právní nástroj správní spolupráce pro všechny druhy daní, aby zajistila plnou integraci a konzistentnost mechanismů pro spolupráci.

Jelikož daňové podvody často souvisí s jinými druhy trestné činnosti, je důležité posílit spolupráci mezi daňovými správami a jinými orgány, zejména orgány v oblastech boje proti praní špinavých peněz a sociálního zabezpečení a orgány soudními, a to na vnitrostátní i mezinárodní úrovni. Na vnitrostátní úrovni je nutné zajistit dostatečnou míru spolupráce mezi všemi donucovacími orgány týkající se nejen daňových podvodů a úniků, ale i trestných činů souvisejících s daněmi¹⁷¹⁸. Spolupráci v oblasti trestných činů souvisejících s daněmi lze zajistit rovněž s pomocí Europolu¹⁹. Komise může usnadnit koordinaci v příslušných oblastech prostřednictvím společného využití stávajících a v budoucnu na ně navazujících programů.

4. SOUDRŽNÁ POLITIKA VŮČI TŘETÍM ZEMÍM

EU má jasnou a soudržnou politiku týkající se zásad řádné správy v daňové oblasti (transparentnost, výměna informací a spravedlivá daňová soutěž), musí však zajistit, aby tato politika byla důsledněji uplatňována, a to nejen v rámci EU, ale i ve vztahu ke třetím zemím.

4.1. Zajištění uplatňování obdobných standardů třetími zeměmi

Pro účinné a bezproblémové uplatňování posílených opatření týkajících se zdanění úspor na úrovni EU by bylo značně přínosné, kdyby se posílila stávající obdobná opatření ve vztahu k důležitým partnerům EU.

Na mezinárodním trhu přeshraničních vkladů nadále hrají ústřední roli známá a propagovaná finanční centra s přísnými předpisy o ochraně bankovního tajemství. Jen Kajmanské ostrovy a Švýcarsko s vklady nebankovních subjektů v celkové výši 1 352 miliard USD představují téměř 20 % všech celosvětových vkladů nebankovních subjektů.

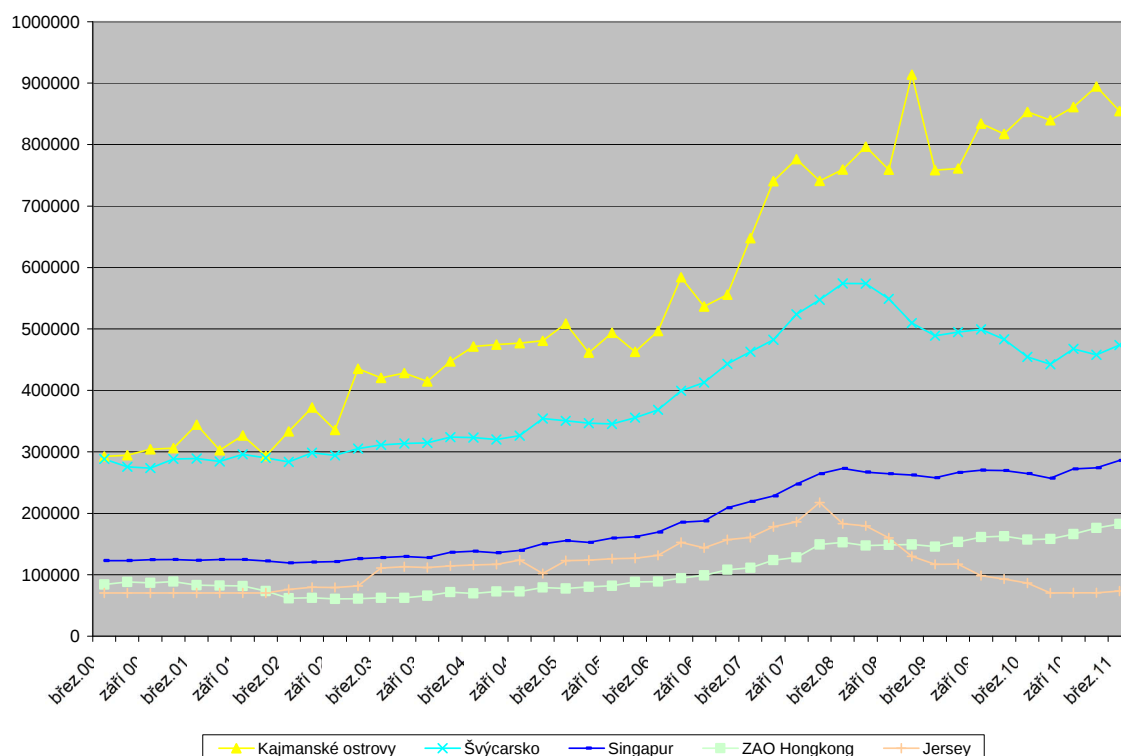
Obrázek 4 Vývoj zahraničních vkladů nebankovních subjektů u bank ve vybraných hlavních finančních centrech mimo EU (v milionech USD)²⁰

¹⁷ Praní špinavých peněz, financování terorismu a trestná činnost související s tzv. podvody uvnitř Společenství na bázi chybějícího obchodníka (Missing Trader Intra Community Frauds, MTIC), včetně podvodů s DPH typu „kolotoč“ a nezákonných investic v systému EU pro obchodování s emisemi.

¹⁸ Revidované standardy FATF přijaté v únoru 2012 přidaly daňové trestné činy jako predikativní trestný čin u trestných činů praní špinavých peněz a financování terorismu.

¹⁹ Europol umožňuje identifikovat organizátory trestných činů souvisejících s daněmi a rozbít zločinecké sítě.

²⁰ Zdroj: veřejné agregované údaje Banky pro mezinárodní platby (BIS).



Rada by tudíž měla urychleně dát Komisi mandát k jednání a podporovat ji při jednání o změnách stávajících dohod EU o úsporách se Švýcarskem, Andorrou, Monakem, Lichtenštejnskem a San Marinem. Díky tomu, že se tyto dohody přizpůsobí novým standardům prosazovaným v EU, a v důsledku plánovaných změn směrnice o úsporách by měl nastat další pokrok ve vytváření obdobných opatření v těchto jurisdikcích. Podobný krok by se měl učinit také pro aktualizaci dohod o úsporách s příslušnými závislými nebo přidruženými územími. Měla by se věnovat pozornost mezinárodnímu vývoji týkajícímu se finančních center po celém světě.

Všechna tato opatření by společně značně posílila schopnost členských států vybírat od svých obyvatel daně z investičních výnosů. Nedávné dvoustranné dohody Spojeného království a Německa se Švýcarskem naznačují objem nezdaněných aktiv držených ve Švýcarsku. Tyto dohody vedly ke stanovení předem poskytnutých plateb ve výši 500 mil. CHF pro Spojené království a 2 mld. CHF pro Německo. Očekává se, že skutečné platby určené k nápravě této situace přesáhnou pro Spojené království 1,3 mld. CHF a pro Německo 4 mld. CHF. Spojené království odhaduje celkový výnos z těchto plateb ve výši až 4–7 mld. GBP. Tento odhad ukazuje možný rozsah problému pro EU jako celek.

Zjištění druhého přezkumu směrnice o úsporách ukazují, že posílení stávajících dohod v souladu s navrhovanými změnami uvedené směrnice by umožnilo zahrnout částky uložené na svěřeneckých účtech. Jedná se o účty, na nichž jsou prostředky uloženy bankou investora pod vlastním jménem v jurisdikci jiného státu. V případě Švýcarska představují prostředky uložené na těchto svěřeneckých účtech 4,5násobek částek držených investory přímo.

4.2. Podpora standardů EU na mezinárodní úrovni

Je důležité zajistit lepší soudržnost mezi politikami EU obecně, aby se partneři EU v rámci mezinárodních dohod o obchodu a spolupráci zavázali k plnění zásad řádné správy v daňové oblasti v souladu se závěry Rady z roku 2008²¹. Tyto zásady by měly být i nadále zahrnovány do všech příslušných dohod se třetími zeměmi uzavíraných na úrovni EU a měly by se rovněž podporovat prostřednictvím motivace v oblasti rozvojové spolupráce, jak bylo uvedeno ve sdělení z roku 2009 „Podpora řádné správy v daňové oblasti“²² a ve sdělení z roku 2010 „Daně a rozvoj – Spolupráce s rozvojovými zeměmi na podpoře řádné správy v daňové oblasti“²³.

Rada by rovněž měla urychleně schválit návrh dohody mezi EU a Lichtenštejnskem o boji proti daňovým podvodům a spolupráci v oblasti daní a měla by dát Komisi mandát k zahájení podobných jednání s Andorrou, Monakem, San Marinem a Švýcarskem. Kromě toho by bylo vhodné prozkoumat možnosti uzavření mnohostranných dohod se třetími zeměmi o správní spolupráci v oblasti nepřímých daní, jakož i možnost účasti třetích zemí na souběžných kontrolách.

Nedávný vývoj na mezinárodní úrovni týkající se amerického zákona o podávání informací o zahraničních účtech pro daňové účely (FATCA) otevírá nové perspektivy pro posílení automatické výměny informací mezi členskými státy a třetími zeměmi, a tím pro zlepšení transparentnosti na celosvětové úrovni.

Kromě toho by se měla zlepšit spolupráce s dalšími mezinárodními organizacemi s cílem podporovat společné zájmy, zamezit překrývání činností a vytvářet synergie ve prospěch finančních institucí a daňových správ²⁴. Členské státy by měly mít možnost používat jak v rámci EU, tak ve vztazích se třetími zeměmi jednotný soubor nástrojů. Za tímto účelem Komise podporuje moderní praktické nástroje EU (včetně elektronických formátů) s cílem zajistit jejich využití v zemích, které nejsou členy EU, a to zejména ve vztazích s členskými státy EU.

4.3. Další postup vůči daňovým rájům a agresivnímu daňovému plánování

Jako daňové ráje, někdy též nazývané „nespolupracující jurisdikce“, se běžně označují ty jurisdikce, které jsou schopny financovat vlastní veřejné služby bez výběru daní z příjmu nebo jen s nominálními daněmi a nabízejí se jako místa, která mohou nerezidenti využít, aby unikli zdanění v zemi bydliště. OECD stanovila tři typické rysy potvrzující, že se jedná o daňový ráj: i) chybí účinná výměna informací, ii) chybí transparentnost a iii) chybí požadavek podstatné činnosti. Kromě toho často nabízejí daňové zvýhodnění pro nerezidenty, aby přilákaly investice z jiných zemí. Daňové ráje proto představují nekalou soutěž a brání zemím, které daňovými ráji nejsou, aby od svých obyvatel vybíraly daně ve spravedlivé výši.

Na odstranění mnoha škodlivých rysů daňových rájů se intenzivně pracuje. K významnému pokroku došlo díky tomu, že byla téměř univerzálně přijata přísná pravidla o výměně informací na vyžádání a o transparentnosti, a to po úspěšném obnovení Globálního fóra

²¹ Závěry ze zasedání Rady ECOFIN ze dne 14. května 2008 (tisková zpráva 8850/08).

²² KOM(2009) 201 v konečném znění ze dne 28. 4. 2009.

²³ KOM(2010) 163 v konečném znění ze dne 21. 4. 2010.

²⁴ EU se aktivně účastní dalších mezinárodních fór, jako je např. OECD, Mezinárodní organizace pro daňovou správu (IOTA), Meziamerické středisko daňové správy (CIAT), Mezinárodní dialog o daních (ITD), Mezinárodní dohoda o daních (ITC) a Africké fórum pro daňovou správu (ATAF).

OECD o transparentnosti a výměně informací pro daňové účely. Ačkoli se mnohé bývalé „daňové ráje“ zavázaly tyto zásady dodržovat, to, zda své závazky uvedly do praxe, je však teprve předmětem přezkumu. Fórum navíc neřeší otázku „spravedlivé soutěže v daňové oblasti“, kteroužto zásadu EU vnitřně prosazuje prostřednictvím kodexu chování pro zdaňování podniků²⁵. Podpora takovéto zásady ve třetích zemích je významná jak pro OECD, tak pro EU.

Daňové ráje i nadále potenciálně poškozují zájmy členských států. Zátěž z dodatečných nákladů na dodržování předpisů, které vznikají v důsledku nekoordinovaných opatření členských států k ochraně jejich daňových základů, dopadá na všechny daňové poplatníky. Stejně tak když se ztrácí daňové příjmy, protože daňové základy byly odkloněny do daňových rájů, trpí tím všichni daňoví poplatníci, jimž jsou zvýšeny daňové sazby, aby se vyrovnaly ztráty z narušených daňových základů.

Vedle specifických problémů souvisejících s daňovými ráji je širším a obecnějším cílem Komise, aby přispěla k vytvoření spravedlivého a řádného daňového prostředí v EU (pro členské státy, daňové poplatníky i investory), kde se bude účinně řešit narušování daňových základů (uvnitř EU i ve vztahu k třetím zemím). Je důležité, aby vzniklé výhody nebyly ohroženy akcemi podniknutými třetími zeměmi. V současné době se posuzují možná politická řešení této situace, aby bylo možné koncem letošního roku předložit akční plán. Cílem je vytvořit soubor opatření, postupů a nástrojů pro koordinované akce. Tam by mohla spadat směs obranných opatření nebo sankcí vůči zemím, které provádějí nekalou daňovou soutěž, a pobídek k tomu, aby tyto země podobné praktiky ukončily. Důraz se bude klást na koordinovaná opatření. Sdělení se bude rovněž zabývat problémy agresivního daňového plánování.

5. ZÁVĚR

Existuje jasná politická vůle vyjádřená hlavami států a vlád dne 2. března 2012 prioritně podpořit konkrétní opatření v boji proti podvodům a daňovým únikům. Nyní je třeba ji převést do konkrétních kroků. Toto sdělení je první odpovědí na žádost Evropské rady, ukazuje různé úrovně, na nichž je třeba konat, a obecně vymezuje otázky, které zaslouží další zvážení. Komise doufá, že tyto diskuse dále prohloubí jak na úrovni Rady, tak i prostřednictvím skupiny pro daňovou politiku²⁶. První krok tímto směrem by představovalo urychlené přijetí změn směrnice o úsporách a okamžitá dohoda o tom, že Komise dostane mandát k jednání.

Proces evropského semestru poskytuje ideální příležitost přezkoumat daňové otázky v celkovém kontextu hospodářského vývoje EU a začlenit daňovou politiku do kampaně pro růst. Komise se bude nadále snažit podporovat konsolidační a prorůstové strategie členských států.

Před koncem roku 2012 hodlá Komise předložit akční plán založený na přiměřeném posouzení dopadů a stanovící konkrétní opatření, která by bylo možné rychle rozvinout,

²⁵ Závěry ze zasedání Rady ECOFIN ze dne 1. prosince 1997 týkající se daňové politiky (Úř. věst. C 2, 6.1.1998, s. 1).

²⁶ Skupina pro daňovou politiku je stálá skupina na vysoké úrovni zřízená v roce 1996 pro strategickou a komplexní diskusi o otázkách daňové politiky na evropské úrovni, které předsedá člen Komise odpovědný za otázky týkající se zdanění.

dostane-li se jim odpovídající politické priority. Předpokládá se, tento plán bude předložen zároveň s iniciativou týkající se daňových rájů a agresivního daňového plánování. Tento akční plán 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 trestných činů souvisejících s daněmi.