

Brusel 22. prosince 2021
(OR. en)

Interinstitucionální spis:
2021/0434(CNS)

15296/21
ADD 3

FISC 253
ECOFIN 1299
IA 217

NÁVRH

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	22. prosince 2021
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	SWD(2021) 579 final
Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ Průvodní dokument k návrhu Směrnice Rady, kterou se stanoví pravidla pro předcházení zneužívání krycích subjektů pro daňové účely a kterou se mění směrnice 2011/16/EU

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2021) 579 final.

Příloha: SWD(2021) 579 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 22.12.2021
SWD(2021) 579 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu Směrnice Rady,

kteřou se stanoví pravidla pro předcházení zneužívání krycích subjektů pro daňové účely a kterou se mění směrnice 2011/16/EU

{COM(2021) 565 final} - {SEC(2021) 565 final} - {SWD(2021) 577 final} -
{SWD(2021) 578 final}

Souhrnný přehled
Posouzení dopadů iniciativy pro boj proti využívání krycích subjektů a uspořádání pro daňové účely – „Unshell“
A. Potřeba opatření
V čem spočívá problém a proč se jedná o problém na úrovni EU?
Hlavními problémy, jimiž se posouzení dopadů zabývá, jsou vyhýbání se daňovým povinnostem a daňové úniky způsobené tím, že společnosti a fyzické osoby využívají pro daňové účely krycí subjekty. Krycí subjekty lze definovat jako společnosti a jiné subjekty, které nemají podstatu (nemají kanceláře, zaměstnance, vybavení apod.) a nevykonávají žádnou skutečnou hospodářskou činnost, přičemž plní pouze základní registrační a organizační požadavky. Krycí subjekty mohou mít různou formu v závislosti na jejich zamýšleném využití. Celkové daňové ztráty způsobené tím, že se společnosti vyhýbají daňovým povinnostem, dosahují řádově desítek miliard eur ročně¹. Odhadnout daňové ztráty v důsledku využívání krycích subjektů je obzvláště obtížné. Prvotní odhad týkající se tohoto fenoménu naznačuje, že daňovou ztrátu lze odhadnout na přibližně 23 miliard EUR ročně. Kromě toho existují spolehlivé neoficiální důkazy o tom, že krycí subjekty jsou nadále zákonným – a někdy i nezákonným – způsobem využívány ke snižování daňové povinnosti ze strany různých hospodářských subjektů, včetně velkých nadnárodních společností. Třemi hlavními příčinami tohoto problému jsou: a) chybějící unijní pravidla, která by definovala společné požadavky týkající se minimální podstaty pro daňové účely v EU; b) nedostatek informací, které by správci daně potřebovali k účinnému uplatňování stávajících pravidel proti vyhýbání se daňovým povinnostem a daňovým únikům; c) podpora krycích subjektů určitými zprostředkovateli.
Čeho by mělo být dosaženo?
Obecným cílem iniciativy je bojovat proti vyhýbání se daňovým povinnostem a daňovým únikům prostřednictvím krycích subjektů, a tím přispívat k řádnému fungování vnitřního trhu. Konkrétněji pak iniciativa usiluje o dosažení těchto tří cílů: Za prvé je jejím cílem zavést v rámci EU společná pravidla, aby bylo možné identifikovat krycí subjekty, u nichž existuje riziko, že budou využívány k vyhýbání se daňovým povinnostem nebo k daňovým únikům. Za druhé je třeba, aby se členské státy dozvěděly o existenci krycích subjektů, které byly jako takové identifikovány v jiném členském státě. Za třetí je cílem této iniciativy odradit poskytovatele daňových služeb a služeb pro obchodní společnosti od vytváření krycích subjektů v EU.
Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU (subsidiarita)?
Problém vyhýbání se daňovým povinnostem nebo daňových úniků prostřednictvím krycích subjektů

¹ V rámci EU se daňová ztráta v důsledku vyhýbání se daňovým povinnostem odhaduje na 35 až 70 miliard EUR ročně. Zdroj: Dover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E. a Merler, S. (2015), Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union (Zavedení transparentnosti, koordinace a konvergence daňových politik v oblasti daně z příjmu právnických osob v Evropské unii), výzkumná služba Evropského parlamentu, PE 558.773.

obvykle představuje přeshraniční problém. Faktory, které k němu přispívají, a jeho příčiny jsou stejné bez ohledu na to, ve kterém členském státě se tento problém objevuje.

V rámci Unie existuje riziko, že by vnitrostátní přístupy mohly narušovat vnitřní trh a mohly by vést k tomu, že některé členské státy budou vystaveny riziku regulační a daňové arbitráže, zejména pokud se vnitrostátní opatření v některých členských státech projeví tím, že tyto členské státy pro krycí subjekty nestanoví požadavky týkající se podstaty nebo stanoví mírnější požadavky než jiné členské státy. Významným faktorem je, že vzhledem k tomu, že krycí subjekty jsou běžně využívány k erozi základu daně jiného členského státu, než je stát, v němž se krycí subjekt nachází, nemusí být některé členské státy dostatečně motivovány k tomu, aby zaváděly důsledná vnitrostátní pravidla.

Pouze společný rámec EU může pomoci dosáhnout cíle, jímž je boj proti vyhýbání se daňovým povinnostem a daňovým únikům prostřednictvím krycích subjektů, při současném zachování integrity vnitřního trhu a zajištění rovných podmínek pro hospodářské subjekty v celé Unii.

B. Řešení

Prostřednictvím kterých možností lze cílů dosáhnout? Je některá možnost upřednostňována? Pokud ne, proč?

Základní scénář (možnost č. 0) představuje současný stav: chybějící požadavky týkající se minimální podstaty pro krycí subjekty a provádění stávajících pravidel pro boj proti vyhýbání se daňovým povinnostem a daňovým únikům na úrovni EU, vnitrostátní i celosvětové úrovni. Součástí jsou opatření Skupiny EU pro kodex chování (zdanění podniků) s cílem řešit otázku podstaty, avšak pouze u preferenčních daňových režimů.

Možnost č. 1 je opatřením „měkkého“ práva. Znamenala by zavedení požadavků týkajících se minimální podstaty pro krycí subjekty, tyto požadavky by však nebyly závazné ani vymahatelné. Možnost č. 1 by mohla mít podobu doporučení Komise nebo rozšíření mandátu Skupiny pro kodex chování (zdanění podniků) za účelem ověření, zda jsou požadavky týkající se podstaty uplatňovány jako obecný rys daňových systémů členských států.

Možnost č. 2 představuje základní regulační možnost, z níž vycházejí možnosti č. 3 a 4. Možnost č. 2 by zavedla společné požadavky týkající se podstaty v celé EU, kdy by (určitým) právním subjektům a právním uspořádáním – pokud by neměly od počátku výjimku a splnily by určitá vstupní kritéria – byla uložena povinnost prokázat správci daně, že v členském státě, kde mají daňovou rezidenci, vykonávají podstatnou hospodářskou činnost. Nesplnění požadavků týkajících se podstaty by vedlo k daňovým důsledkům (konkrétně k ukončení daňových zvýhodnění pro krycí subjekty podle příslušných směrnic EU a/nebo daňových smluv).

Kromě možnosti č. 2 by možnost č. 3 zahrnovala zřízení mechanismu pro správní spolupráci a výměnu informací týkajících se krycích subjektů. Možnost č. 4 by se skládala ze stejných prvků jako možnost č. 3, s doplněním společné definice sankcí v případě nedodržení předpisů ze strany krycích subjektů.

Je upřednostňována možnost č. 4. Zahrnuje všechny prvky možnosti č. 2 a výměnu informací mezi správci daně jako u možnosti č. 3 a uvedené doplňuje o společný sankční rámec. Očekává se, že možnost č. 4 nejlépe splní cíle iniciativy a bude mít největší odrazující účinek na daňové poplatníky, aniž by podnikům a daňovým orgánům způsobovala nepřiměřené náklady.

Jaké jsou názory jednotlivých zúčastněných stran? Kdo podporuje kterou možnost?

Respondenti veřejné konzultace celkově uznávají přetrvávající problém vyhýbání se daňovým povinnostem a daňových úniků, a to i prostřednictvím zneužívání krycích subjektů. Návrhy ohledně dalšího postupu se však liší. Zatímco někteří respondenti podporují opatření zaměřená na boj proti vyhýbání se daňovým povinnostem a daňovým únikům prostřednictvím krycích subjektů, jiní se domnívají, že legislativní podnět EU v tomto směru může být předčasný. Členské státy celkově vyjádřily konstruktivní otevřenost a v některých případech výslovně podpořily právní iniciativu EU zaměřenou na boj proti využívání krycích subjektů k vyhýbání se daňovým povinnostem nebo daňovým únikům.
C. Dopady upřednostňované možnosti
Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?
Možnost č. 4 stanoví společnou minimální definici podstaty, která ve stávajícím rámci EU proti zneužívání daňového systému chyběla. Díky výměně informací mezi daňovými orgány doplňuje stávající výměnu informací, která je již na úrovni EU zavedena. Zajistila by, aby členské státy, jejichž základy daně čelí erozi v důsledku využívání krycích subjektů registrovaných v jiných členských státech, byly o této skutečnosti plně informovány. Prostřednictvím společných sankcí zajišťuje nejvyšší úroveň dodržování předpisů ze strany subjektů a rovné zacházení se všemi subjekty v EU bez ohledu na místo, kde jsou registrovány. Potenciální pozitivní dopad na udržitelnost veřejných financí je tudíž ze všech možností největší a má se za to, že zásah EU přispěje k lepšímu fungování vnitřního trhu tím, že prostřednictvím různých možností výběru sankcí bude bránit jeho roztržičnosti. I kdyby tento zásah omezil vyhýbání se daňovým povinnostem a daňové úniky jen do velmi malé míry, očekává se, že by jeho přínosy přesto převážily náklady (zejména náklady na dodržování předpisů a správní náklady) spojené s touto iniciativou.
Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?
Očekává se, že náklady subjektů na dodržování předpisů budou omezené, neboť by se jednalo o informace, jež má subjekt snadno k dispozici, a to v případě subjektů, které budou muset provádět sebehodnocení a oznamovat příslušné údaje. Náklady správce daně jsou omezeny na zavedení platformy pro výměnu informací, vyhodnocování oznamovaných údajů a správu sankcí. Vyhodnocení oznamovaných údajů s cílem učinit závěr, zda se jedná o krycí subjekt, či nikoli, provádí správce daně na základě sebehodnocení provedeného subjektem podle konkrétních kritérií. Výše nákladů na správu sankcí by závisela na formě sankce. U finanční sankce se očekává, že náklady budou omezeny na správní náklady spojené s uložením pokuty a kontrolou její úhrady. Náklady na vymáhání by se v případě vnitrostátní správy u možností č. 2, 3 a 4 neměly zásadně lišit, protože pokud by se neplánoval žádný společný rámec sankcí, musely by vnitrostátní správní orgány nadále uplatňovat určité sankce, aby zajistily dodržování předpisů.
Jaké budou dopady na malé a střední podniky a na konkurenceschopnost?

Iniciativa se chce zaměřit na subjekty, které <u>nemají</u> podstatu a jsou založeny s cílem vyhnout se daňovým povinnostem nebo je obejít², nikoli na podniky se zaměstnanci a skutečnou hospodářskou činností. Kritéria, z nichž vyplývá oznamovací povinnost vůči daňovému orgánu, jsou přísně omezena na společnosti, u nichž existuje riziko vyhýbání se daňovým povinnostem nebo daňových úniků, přičemž se očekává, že se bude jednat pouze o velmi malou část celkového počtu malých a středních podniků. Očekává se, že vstupní kritéria převážnou většinu malých a středních podniků vyloučí (např. aby malé a střední podniky spadaly do oblasti působnosti iniciativy, měly by většinu jejich výnosů tvořit pasivní příjmy, většina jejich vlastníků by měla být ze zahraničí a neměly by mít zdroje potřebné k vykonávání skutečné hospodářské činnosti). Pokud jde o konkurenceschopnost, iniciativa by měla dopad pouze na finanční toky, které nejsou spojeny se zaměstnaností ani skutečnou hospodářskou činností. V dlouhodobějším horizontu by omezení využívání subjektů bez podstaty mohlo mít pozitivní sekundární (nepřímé) účinky, což by stimulovalo produktivní investice.
Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?
Hlavním dopadem na vnitrostátní rozpočty by byl daňový zisk, který se obtížně odhaduje. V rámci EU se daňová ztráta v důsledku vyhýbání se daňovým povinnostem odhaduje na 35 až 70 miliard EUR ročně. Tuto daňovou ztrátu lze považovat za výpadek zdrojů, které by jinak mohly být použity na veřejné investice a poskytování veřejných statků. Tento nedostatek je obzvláště nežádoucí v době, kdy jsou zapotřebí zdroje na podporu oživení po pandemii COVID-19.
Očekávají se jiné významné dopady?
Ne
Proporcionalita?
Opatření by nepřekračovalo rámec stanovení kritérií týkajících se minimální podstaty. Mechanismy, jako jsou výjimky a osvobození od oznamovací povinnosti v rámci iniciativy, budou znamenat, že se iniciativa nebude vztahovat na subjekty a uspořádání s nízkým rizikem zneužití daňového systému. Podle analýzy Komise bude navíc počet subjektů a uspořádání v EU, které budou muset v rámci iniciativy provést sebehodnocení, jen minimální.
D. Návazná opatření
Kdy bude tato politika přezkoumána?
Pokud by byla zvolena upřednostňovaná možnost, byla by politika průběžně sledována dvěma hlavními způsoby. Za prvé budou členské státy oznamovat údaje o provádění politiky a donucovacích opatřeních. V zájmu transparentnosti a umožnění veřejné kontroly v členských státech by tyto údaje měly být alespoň částečně zveřejněny. Za druhé Komise posoudí provádění a vymáhání iniciativy v jednotlivých členských státech a podá o něm zprávu. Toto posouzení bude provedeno zejména na základě údajů od členských

² Investigativní projekt OpenLux odhalil, že na stejné adrese bylo zaregistrováno více než 1 000 společností bez zaměstnanců.

států.

Pět let po zahájení provádění tohoto nástroje Komise vyhodnotí výsledky této politiky s ohledem na její cíle a celkové dopady na daňové příjmy, podniky a vnitřní trh.