

INFORMACE O POSTUPU PŘI PROSAZOVÁNÍ INICIATIVY ČR

K ŠIRŠÍMU UPLATNĚNÍ METODY PŘENESENÍ DAŇOVÉ POVINNOSTI (REVERSE CHARGE)

Účelem tohoto dokumentu je rozebrat kroky učiněné a plánované MF ve věci prosazování širšího uplatnění metody přenesení daňové povinnosti označovaného také jako mechanismus reverse charge (dále jen „metoda přenesení daňové povinnosti (RCM)“) a identifikovat priority České republiky (dále jen „ČR“) v této oblasti. V návaznosti na to jsou popsány akce, které přicházejí v úvahu pro další postup. Výsledný dokument po schválení Výborem pro EU by měl být vodítkem pro vyjednávání v orgánech EU i s členskými státy o této otázce v bezprostředně následujícím období i v delším horizontu.

1. Charakteristika a stav projednávání:

Legislativa EU harmonizující oblast DPH¹ (dále jen „směrnice o DPH“) v současné době umožňuje použití metody přenesení daňové povinnosti (RCM) pouze na omezený okruh položek a dále na případy, kdy v boji proti daňovým podvodům selhala konvenční opatření, na základě individuální výjimky schválené Radou. Pro povolení je stanovena poměrně přísná a zdoluhavá procedura a rozhodování o tom, zda lze konvenční opatření efektivně využít či nikoliv, která je v působnosti Evropské Komise (dále jen „EK“). Novela směrnice EU o DPH schválená v roce 2013 umožnila členským státům více využívat metodu přenesení daňové povinnosti (RCM) rozšířením seznamu položek, na které mohou členské státy RCM zavést bez schválení individuální výjimky, nebo zavedením tzv. mechanismu rychlé reakce, který umožňuje v případě nových náhlých a masivních podvodů zrychlení procedury schválení individuální výjimky.

Na jednání Rady ECOFIN dne 20. 6. 2014 v Lucemburku se Rada ECOFIN v neveřejném zasedání věnovala specifickým doporučením pro jednotlivé členské státy připraveným EK, v nichž se pro období 2014-2015 doporučuje ČR zlepšit fungování finanční správy a plnění daňových povinností se zvláštním zaměřením na DPH. Ministr financí ČR v tomto kontextu uvedl, že boj proti daňovým únikům je pro ČR prioritní a zmínil některá konkrétní plánovaná opatření na zlepšení výběru DPH. Vyjádřil velké sympatie pro možnost uplatnění metody přenesení daňové povinnosti (RCM) na co nejširší okruh položek v členských státech EU. Tím zahájil intenzivní diskusi o možném rozšíření tohoto institutu. ČR od té doby učinila celou řadu kroků směřujících k uplatnění metody přenesení daňové povinnosti (RCM) na

¹ Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty

maximální okruh položek a k tomu, aby se rozhodování o jeho použití více přesunulo do působnosti členských států.

O této prioritě MF byl v červenci 2014 informován výbor pro EU a byla předložena komunikační strategie pro bezprostředně nadcházející období.

Ministr financí ČR navázal spolupráci v rámci širšího geografického regionu i institucí EU. Na začátku října 2014 se v Praze konal summit ministrů financí zemí V4, Rakouska a Německa, který potvrdil, že se nejedná o partikulární problém ČR. Tento způsob boje proti daňovým únikům se ukazuje jako významný společný cíl států našeho regionu, v němž postupně může vyústit trend započatý přijetím novely směrnice o DPH.

V návaznosti na jednání ministrů v Praze byl odeslán dopis komisaři Moscovicimu odpovědnému za daně, v němž je jasně vyjádřeno, že ČR by si přála širší uplatnění metody přenesení daňové povinnosti (RCM) v budoucí legislativě EU. Slovensko a Rakousko zaslalo komisaři Moscovicimu obdobný dopis.

V rámci přípravy jednání na úrovni komisař - ministr financí ČR byla otázka diskutována jednak s pracovníky EK odpovědnými za přípravu legislativních návrhů v oblasti DPH (ředitel odboru Bergmann, vedoucí oddělení DPH Raponi) dne 13. 10. 2014, s generálním ředitelem DG TAXUD Heinzem Zourkem dne 7. 11. 2014, znovu s vedoucím oddělení DPH (Raponi) a jeho podřízenými a s členkou kabinetu komisaře Moscovici odpovědnou za daně (Maria Elena Scoppio). Jednání s DG Zourkem se za ČR zúčastnil v úvodu i ministr financí Babiš. Pracovníci EK v této fázi setrvávají na tradičně prosazované pozici a doporučují, aby se ČR zaměřila spíše na zlepšení fungování finanční správy a výměny informací s jinými členskými státy. V širším zavedení metody přenesení daňové povinnosti (RCM) shledávají rizika pro vnitřní trh a obávají se dopadu na okolní členské státy. Z jednání však bylo evidentní, že vnímají, ač s určitou neochotou, že se jedná o vážný koncepční problém, jehož řešení se v budoucnu není možné vyhnout. V plánu prací EK pro rok 2015 není žádná nová iniciativa na změnu směrnice o společném systému DPH, zabývající se otázkou karuselových podvodů, neboť se EK zaměřuje na přípravu návrhu o definitivním režimu, který se očekává v horizontu dvou let.

DG Zourek ministrovi Babišovi rovněž připomněl, že EK je připravena poskytnout ČR technickou asistenci, za pomoci které by bylo snazší identifikovat, zda existuje nějaký systémový problém ve fungování finanční správy². Tuto možnost MF využilo a ve dnech 10. a 11. 12. 2014 se v Praze uskutečnily technické konzultace s experty EK o řešení karuselových podvodů, zejména v oblasti obchodování s pohonnými hmotami.

Na lednovém zasedání Rady ECOFIN ministr Babiš komentoval pracovní program Komise na rok 2015. Přivítal plánované iniciativy v boji proti daňovým

² Tuto možnost EK navrhovala již v roce 2010 a 2011, kdy ČR žádala o individuální výjimku na pohonné hmoty, a ČR ji nevyužila.

únikům v oblasti přímých daní, ale zároveň zdůraznil, že je třeba rovněž bojovat proti karuselovým podvodům a zlepšit výběr DPH. Poukázal na to, že objem DPH, kterou se nedaří vybrat v celé EU, přesahuje o 40 mld. EUR roční rozpočet EU. V roce 2012 dosáhl 177 mld. EUR, z čehož 3,5 mld. EUR připadá na Českou republiku. Vyjádřil názor, že členské státy by měly mít při výběru DPH k dispozici vyšší flexibilitu než v současné době a uvedl, že tento problém je třeba řešit okamžitě. Jako účinný nástroj označil metodu přenesení daňové povinnosti, o jejímž použití by měly rozhodovat pouze členské státy bez zasahování Komise. Jeho postoj podpořilo několik členských států, které si rovněž přejí řešit problém karuselových podvodů v krátkodobém horizontu. Na okraji zasedání rady ECOFIN se dále uskutečnilo setkání ministra financí Andreje Babiše a komisaře odpovědného za hospodářské a finanční záležitosti, daně a cla Pierre Moscovici. Z daného jednání vyplynulo, že EK trvá na svém postoji k možnosti volitelného použití metody přenesení daňové povinnosti (RCM). Zároveň komisař Moscovici naznačil, že postoj EK k posuzování individuálních výjimek by mohl být v budoucnu otevřenější, zvláště pokud by poptávka po individuálních výjimkách vzešla od více členských států.

2. Rozbor klíčových prvků

a. DPH a metoda přenesení daňové povinnosti (RCM)

DPH jako obecná nepřímá daň se širokým základem je v EU harmonizována od roku 1977. Ačkoliv byla původní legislativa mnohokrát novelizována (poslední generální revize je z roku 2006), aktuálně platný režim je i nadále přechodného charakteru a na definitivním řešení se pracuje. Případný návrh EK lze v tomto směru očekávat v roce 2016. V současné době probíhají analýzy dosavadního systému DPH (ve vazbě na Zelenou knihu o budoucnosti DPH), v jejichž rámci jsou zpracovávány také studie ohledně využití metody přenesení daňové povinnosti (RCM) v boji proti podvodům. V listopadu 2014 EK zveřejnila studii „Hodnocení uplatňování a vlivu volitelného mechanismu RCH uvnitř systému DPH v EU“. Další výsledky lze očekávat v roce 2015.

DPH má zásadní význam pro fungování EU, neboť z části jejích výnosů jsou financovány instituce EU (vlastní zdroje), a vzrůstající význam DPH lze zaznamenat i pro rozpočty členských států. Při vyjednávání o legislativě od roku 1977 se však projevuje řada partikulárních tendencí. Důvodem je jednak využívání regulatorních účinků daně (snížené sazby, osvobození) a jednak hledání řešení pro masívní podvody na této dani, které se v EU objevují od počátku fungování této daně. Tyto tendence vedou ke značné roztržiténosti při uplatňování harmonizované legislativy, která v důsledku toho obsahuje celou řadu odchylek od základního systému DPH.

Co se týče daňových podvodů, podle poslední studie EK zaměřené na výpadky příjmů z DPH (tzv. VAT gap³) představovala v roce 2012 ztráta

³ VAT gap, neboli mezera DPH, představuje rozdíl mezi celkovou teoretickou daňovou povinností u DPH a skutečně vybranou daní v daném roce. V roce 2012 byly nejmenší mezery DPH zaznamenány v Nizozemsku a ve Finsku (5 % celkových teoretických příjmů), největší mezeru vykázalo Rumunsko

v důsledku nedodržení předpisů či nevybrání DPH v celé EU 177 mld. Kč (cca 4,5 bil. Kč). Objem podvodů je velmi různý v jednotlivých členských státech. Jde především o podvody v řetězci, kdy poskytovatel příslušného plnění (dodavatel zboží nebo poskytovatel služby, tzv. chybějící obchodník (missing trader) neuhradí daň na výstupu, zatímco příjemce tohoto plnění uplatní nárok na odpočet daně na vstupu. Při řetězových (kolotočových, karuselových) podvodech jsou zapojeny zpravidla dva členské státy, přičemž podvod se realizuje pouze v jednom členském státě, tj. v tomto státě není odvedena daň na výstupu u tzv. chybějícího dodavatele (missing trader), ale je čerpán nárok na odpočet na vstupu u odběratele.

V současné době se jeví použití metody přenesení daňové povinnosti (RCM) jako nejvhodnější nástroj v boji proti podvodům na DPH, při nichž jsou zneužívány odpočty daně na vstupu. Tato metoda spočívá v tom, že povinnost přiznat DPH se přesouvá z poskytovatele plnění na jeho příjemce. V rámci řetězce tak probíhají obchodní transakce bez daně, neboť daň má povinnost odvést stejná osoba, která si tuto daň uplatňuje jako odpočet. Tím jsou podvody tohoto typu eliminovány. Zároveň je nutné brát v úvahu i druhotné dopady zavedení tohoto mechanismu. Jako nejvýznamnější riziko lze považovat přenesení podvodů na DPH do posledního článku obchodního řetězce, které by však mělo být významně redukováno plánovaným zavedením elektronické evidence tržeb. Klady a zápory případného zavedení metody přenesení daňové povinnosti (RCM) v plošnějším měřítku jsou shrnuty v následující tabulce.

Klady	Zápory
<ul style="list-style-type: none"> • Snížení karuselových podvodů na DPH. • Zlepšení cash flow obchodníků z důvodu kratšího čekání na vyplacení nadměrných odpočtů. • Více informací pro správce daně pro účely rizikových analýz - nová informační povinnost pro plátce podat kromě DAP hlášení o přijatých plnění v režimu přenesení daňové 	<ul style="list-style-type: none"> • Riziko přesunu podvodu v posledním článku obchodního řetězce. • Zhoršení cash-flow státního rozpočtu z důvodu kratší doby, po kterou drží finanční prostředky plátce. • Vyšší administrativní zátěž pro správce daně z důvodu nutnosti párování DAP a hlášení.

(44 % celkových teoretických příjmů). Průměrně se v EU nevybere 16 % z celkových teoretických příjmů plynoucích z DPH.

<p>povinnosti (RCM).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Posílení jistoty plátců v případě nevědomého výskytu v řetězovém podvodu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vyšší administrativní zátěž pro plátce – podávání hlášení správci daně. <p><i>Poznámka: zvýšená administrativní zátěž jak na straně správce daně, tak i plátců daně ovšem v ČR nastane bez ohledu na to, zda bude metoda přenesení daňové povinnosti zavedena či nikoliv, a to z důvodu zavedení povinných kontrolních hlášení.</i></p>
--	---

U dodání zboží nebo služeb do jiného členského státu EU zavedla legislativa EU režim, který je srovnatelný s metodou přenesení daňové povinnosti (RCM), tedy daňová povinnost se přesouvá do státu určení zboží nebo služby. Tím se však zvyšuje riziko podvodu (co do výše neodvedené daně) u následných vnitrozemských dodání ve standardním režimu DPH, neboť dodavatel, který zboží či službu z jiného členského státu pořídil, nemá odvést daň pouze ve výši své marže z transakce (tak tomu je díky systému odpočtů v případě běžných tuzemských obchodů), ale celou výši daně z dané transakce. Proto je u těchto podvodů častá právě kombinace s přeshraničním dodáním.

Riziko podvodu na konci řetězce se však snižuje se zvyšující se schopností finančních správ zasáhnout proti šedé ekonomice. Vůči tomuto typu podvodů jsou namířena opatření kontrolního a represivního charakteru, např. různé formy registračních pokladen a evidence tržeb a systémy pro automatickou křížovou kontrolu faktur (kontrolní hlášení). V době, kdy členské státy EU přijaly rozhodnutí mít harmonizovaný systém DPH a tento systém začaly rozvíjet, byla účinnost podobných opatření obecně velmi nízká. S vysokým zapojením moderních technologií se však situace rychle rozvíjí a současný stav není zcela srovnatelný nejen s obdobím na počátku harmonizace DPH (1977), ale ani s dobou, kdy byla předmětná legislativa naposledy generálně novelizována (2006).

b. Aktuální úprava dle práva EU

Podle účinné legislativy EU je metoda přenesení daňové povinnosti (RCM) považována za nekonvenční nástroj, jehož použití se připouští u pouze u některých komodit u tuzemských plnění a pouze v následujících případech:

1. U určitých kategorií zboží a služeb explicitně uvedených ve směrnici o DPH (čl. 198, 199, 199a). Rozsah položek byl při poslední novelizaci směrnice v roce 2013 významně rozšířen. V rámci implementace se členské státy mohou rozhodnout, na které položky si metodu přenesení daňové povinnosti (RCM) přejí uplatnit a na které nikoliv. Možnost aplikace opatření u určitých kategorií je časově neomezená, u určitých (zejména nově zaváděných) je omezená zatím do konce roku 2018.
2. Na základě individuální výjimky udělené Radou (postupem podle čl. 395 směrnice o DPH). Povolení se uděluje na omezenou dobu, zpravidla 2-3 roky, a výhradně v rámci předepsaného postupu na základě žádosti členského státu. Pokud EK shledá žádost odůvodněnou, připraví návrh prováděcího rozhodnutí, který musí jednomyslně schválit Rada. Předložení příslušného legislativního návrhu je zcela v diskreční pravomoci EK, která k žádostem tohoto typu zaujímá velice rezervovaný postoj a řadu žádostí zamítá. Odůvodňuje to zejména potenciálním negativním dopadem na okolní členské státy a vnitřní trh a obavou o narušení existujícího systému DPH, pokud by se metoda přenesení daňové povinnosti (RCM) začala používat s vyšší frekvencí. Legislativní proces od podání žádosti členského státu do konečného schválení Radou trvá minimálně 8 měsíců. ČR zatím nebyla udělena žádná individuální výjimka v této oblasti, přestože ČR předložila žádost týkající se pohonných hmot (PHM) v roce 2010. EK se vyjádřila negativně a uvedla, že nepovažuje PHM za vhodnou komoditu pro zavedení metody přenesení daňové povinnosti (RCM). EK dále vyjádřila obavy z přesunu podvodů do konečného článku řetězce a do jiných členských států, pro zamezení podvodů doporučila využití konvenčních metod.
3. Postupem podle tzv. mechanismu rychlé reakce (čl. 199b směrnice o DPH, od 2013). Tento postup je možný pouze v případě náhlých (nově vzniklých) a rozsáhlých podvodů a na přechodnou dobu 9 měsíců (pro překlenutí doby přípravy návrhu na individuální výjimku). Použije se zrychlená procedura povolení postupu, přičemž posouzení je v diskreční pravomoci EK. EK k zatím podaným žádostem vyslovila námitky (vč. žádosti Maďarska). Mechanismus rychlé reakce je procedurálně rychlejší variantou standardního povolovacího procesu individuálních výjimek.

c. Aktuální využití v ČR

V současné době ČR uplatňuje přenesení daňové povinnosti u:

- dodání zlata,
- dodání zboží uvedeného v příloze č. 3 k zákonu o DPH (šrot, odpady z různých materiálů a kovů),
- poskytnutí stavebních nebo montážních prací,
- obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dočasně).

Podle novely zákona o DPH a na ní navázaného nařízení vlády bude aplikace metody přenesení daňové povinnosti (RCM) rozšířena na další položky:

- dodání nemovité věci, kdy se plátce rozhodne využít možnost uplatnit daň⁴,
- z položek, u kterých směrnice o DPH umožňuje aplikaci metody přenesené daňové povinnosti (RCM) do konce r. 2018: mobilní telefony, integrované obvody, herní konzole, tablety a laptopy, určité obiloviny, technické plodiny a surové či polozpracované kovy⁵.

Podrobný přehled položek, u nichž se použije režim přenesení daňové povinnosti, je v Příloze 1.

d. Plošný RCM

Zavedení metody přenesení daňové povinnosti (RCM) plošně, to znamená pro všechna zdanitelná plnění, by bylo možné buď za předpokladu, že by došlo k celkové koncepční změně a přepracování legislativy EU (pak by toto opatření mohlo být zavedeno povinně pro všechny členské státy), anebo na základě individuální výjimky udělené prováděcím rozhodnutím Rady.

V letech 2005 a 2006 požádaly o takovou výjimku Německo a Rakousko. Rakousko požádalo dne 27. 10. 2005 o možnost zavést metodu přenesení daňové povinnosti (RCM) na všechna dodání zboží nebo poskytnutí služeb mez obchodníky, kde hodnota faktury překročí 10,000 EUR. Německo požádalo dne 18. 4. 2006 o možnost zavést metodu přenesení daňové povinnosti (RCM) na všechna dodání zboží nebo poskytnutí služeb mezi obchodníky, kde hodnota faktury překročí 5,000 EUR. EK neshledala jejich žádost jako splňující podmínky příslušného článku směrnice o DPH pro udělení výjimky, což odůvodnila tím, že návrhy představují z pohledu EK podstatnou změnu v systému DPH a znamenaly by významné zvýšení administrativní zátěže pro podnikatele. Dle názoru EK lze daňovým únikům zabránit jiným způsobem, a to zvýšenými kontrolami založenými na rizikových analýzách. Tato změna sice má vysoký potenciál pro řešení karuselových podvodů, avšak zároveň velmi zvyšuje riziko vzniku nového typu podvodů, zejména zvětšování objemu šedé ekonomiky.

Na konci roku 2006 podmínilo Německo svůj budoucí souhlas s tzv. DPH balíčkem (návrhy opatření ke zjednodušení daňových povinností DPH, změna pravidel pro stanovení místa plnění u služeb, prodloužení účinnosti směrnice DPH pro elektronické služby) požadavkem, aby EK neprodleně připravila legislativní návrh, který by umožňoval členským státům zavést volitelně metodu přenesení daňové povinnosti (RCM). V první polovině roku 2007 předsedalo Radě EU Německo, které velmi intenzivně vedlo diskuse na téma zavedení obecného uplatnění metody přenesení daňové povinnosti (RCM). Většina členských států, včetně ČR, i EK zaujímaly rezervovaný postoj k německému a potažmo rakouskému návrhu. Ve Sdělení EK o opatřeních ke změně systému DPH pro boj proti podvodům vydaném v únoru 2008 EK

⁴ Účinnost od 1. 1. 2016

⁵ Účinnost od 1. 4. 2015, resp. od 1. 9. 2015, pokud jde o cukrovou řepu.

formulovala názor, že systém obecného uplatnění metody přenesení daňové povinnosti (RCM) by měl být buď povinně zaveden v celé EU, nebo by se mělo od tohoto konceptu upustit.

Následující předsedající země v Radě EU (FR, CZ, SE) se k zavedení obecného uplatnění metody přenesení daňové povinnosti (RCM) stavěly rezervovaně a k žádné substantivnější diskusi na toto téma na úrovni EU nedošlo.

Podle vyjádření delegací Německa z poslední doby, Německo od požadavku na zavedení plošného RCM ustoupilo, nicméně i nadále podporuje široké uplatňování této metody v platném legislativním rámci stejně jako Slovensko, Polsko, Maďarsko, Chorvatsko a Rumunsko. Lze u nich také předpokládat zájem na rozšiřování sektorů a komodit, u kterých by se metoda přenesení daňové povinnosti (RCM) mohla uplatňovat. U Rakouska trvá zájem o plošné zavedení metody přenesení daňové povinnosti (RCM).

Německo a UK dále v roce 2011 a 2012 v rámci projednávání mechanismu rychlé reakce usilovalo o tzv. volitelný RCM, tedy o oslabení role EK v rozhodování o udělování individuálních výjimek. S jejich návrhy však silně nesouhlasilo několik členských států, zejména Francie, Itálie, Belgie a Portugalsko. Této variantě není trvale nakloněno ani Rakousko, které se snaží spíše o všeobecný RCM povinný v celé EU. Rovněž EK nepodporuje volitelný RCM a argumentuje roztržitou úpravou v rámci vnitřního trhu. Nizozemí prosazovalo myšlenku změny hlasovací procedury z jednomyslnosti na většinové, která nezískala širší podporu a navíc by neřešila restriktivní přístup EK.

3. Pozice ČR a plánovaný postup

Boj proti karuselovým podvodům ČR považuje za jednu ze stěžejních priorit v rámci správy daní. Naléhavost této priority podtrhuje fakt, že dle poslední studie EK zaměřené na výpadky příjmů z DPH představovala v roce 2012 ztráta v důsledku nedodržení předpisů či nevybrání DPH v ČR odhadem 80 – 90 mld. Kč. To se rovná cca 22 % celkových teoretických příjmů z DPH.

Na základě jednání České republiky a ostatních členských států EU bylo potvrzeno, že stávající opatření proti karuselovým podvodům jsou nedostatečně flexibilní. Z tohoto důvodu je nutné hledat jiná řešení, která by flexibilně reagovala na aktuální situaci. V tomto směru jsme poněkud zklamáni, že v návrhu pracovního programu EK na rok 2015 není žádná iniciativa, která by měla ambici tento problém řešit v krátkodobém horizontu a řešení se odkládá na poměrně dlouhodobý horizont.

K řešení daňových úniků v oblasti DPH pracuje ČR na celé řadě konvenčních opatření (vytvoření týmu daňové Kobry, zavedení kontrolního hlášení, elektronická evidence tržeb, úprava analytických zdrojů v rámci Koncepce boje proti organizovanému zločinu, uzavření ujednání o přímé výměně informací v oblasti DPH s Daňovou správou Slovenské republiky), v jejichž celkovém kontextu se jeví jako

mimořádně vhodné a intenzivnější zapojení metody přenesení daňové povinnosti (RCM). Nová opatření, zejména elektronická evidence tržeb a systém kontrolních hlášení bude využívat nejnovějších technologií a měla by minimalizovat hlavní rizika spojená s uplatněním metody přenesení daňové povinnosti (RCM), zejména podvod na konci řetězce. Jejich provázání s rychlým a operativním zaváděním metody přenesení daňové povinnosti (RCM) na rizikové položky mohlo přinést silný synergický efekt. Využitím metody přenesené daňové povinnosti jako jednoho ze tří bloků komplexní reformy správy DPH by rovněž došlo k minimalizaci související administrativní zátěže na straně finanční správy i daňových subjektů, neboť potřebné informace bude možné získat z nově zaváděných kontrolních hlášení. Situaci, kdy legislativa EU v současné době umožňuje použití RCM pouze na omezený okruh položek a pro jeho použití klade řadu podmínek, považuje ČR za neuspokojivou. Stávající procedury jsou zdlouhavé a administrativně náročné a skutečnost, že žádost o povolení metody přenesení daňové povinnosti (RCM) může zcela zamítnout EK v rámci své diskreční pravomoci, shledává ČR nepřiměřeně omezující. Podmínky pro použití RCM mohou být odlišné v různých státech a pro EK, která nemá bezprostřední zkušenosti se správou daní, může být hodnocení efektivity daňové správy obtížné. Některá rozhodnutí EK z minulosti ukazují, že v oblastech, kde na její doporučení byla zavedena konvenční opatření namísto metody přenesení daňové povinnosti RCM, docházelo i poté k masivním daňovým únikům a k nezanedbatelným rozpočtovým ztrátám. Postup povolování individuálních výjimek považujeme za nadměrně zatěžující a neefektivní, a to jak pro členské státy, tak pro EK.

Konvenční nástroje (předávání informací mezi jednotlivými daňovými správami v EU, informační zdroje jednotlivých správců daně), které jsou využitelné pro boj s karuselovými podvody se vzhledem k „flexibilitě“ pachatelů těchto podvodů jeví jako nedostatečné. Metoda přenesení daňové povinnosti (RCM) umožňuje eliminaci podvodů v řetězci, na čemž jsou karuselové podvody založeny, a aplikace metody přenesení daňové se z tohoto důvodu jeví jako nejvhodnější. Negativní účinky metody přenesení daňové povinnosti (RCM) na vnitřní trh, na které EK často poukazuje, se v praxi neprokázaly a jsou zcela zanedbatelné.

ČR bude usilovat o to, aby metodu přenesení daňové povinnosti (RCM) bylo možné rychle zavést na položky, u nichž se registruje riziko karuselových podvodů, případně na všechny položky, čímž by došlo k významnému snížení administrativní zátěže.

Cílem je umožnit RCM na všechny položky, u nichž to členský stát považuje za účelné, pokud to ostatní členské státy neodmítnou. Tohoto cíle lze dosáhnout přesunutím kompetence rozhodování o potenciálním použití metody přenesení daňové povinnosti (RCM) do působnosti členských států, jejichž daňové správy mají s karuselovým podvodem bezprostřední zkušenost, a tudíž jsou schopné odpovědně vyhodnotit, na které položky je tato metoda vhodná a na které nikoliv. Pak by každý členský stát mohl zavést, vnitrostátní legislativou s následným souhlasem Rady metodu přenesení daňové povinnosti (RCM) na jakoukoliv položku bez ingerence EK. Stejná procedura by byla k dispozici všem členským státům, avšak zda ji využijí, by mělo být v jejich dispozici.

Z řady jednání, která Ministerstvo financí ČR v nedávné minulosti uskutečnilo, je zjevné, že se nejedná o partikulární problém ČR. Hledání efektivních nástrojů pro boj proti daňovým únikům v oblasti DPH se ukazuje jako významný společný cíl států našeho regionu.

Výše uvedeného cíle lze nejlépe dosáhnout změnou legislativy EU regulující DPH, ačkoliv určitou alternativou by bylo rovněž přesvědčit Komisi, aby změnila svůj postoj k žádostem tohoto typu. Vhodné kroky je třeba volit zejména s ohledem na to, že legislativní iniciativa v případě směrnice o společném systému DPH je výhradně v rukou EK a ke schválení takové legislativy se vyžaduje jednomyslnost 28 členských států.

ČR se z výše uvedených důvodů zaměří na provedení následujících kroků:

- (a) Vyvinutí tlaku na EK, aby umožnila členským státům větší flexibilitu při vybírání DPH, a to co nejdříve. EK má v úmyslu návrh na změnu směrnice o DPH předložit po dokončení analýz a přípravy budoucího řešení a definitivního režimu.

Realističtější variantou pro krátkodobý horizont je usilovat o to, aby EK přistoupila na zásadní změnu politiky při posuzování individuálních žádostí tak, tak aby veškeré žádosti členských států o zavedení metody přenesení daňové povinnosti (RCM) postupovala bez zbytečných průtahů k rozhodnutí Radě.

K prosazení této akce je třeba usilovat o podporu dalších členských států.

- (b) Systematické prosazování pozice ČR na všech fórech zabývajících se otázkou budoucnosti DPH, a to jak na pracovní, tak na vysoké a politické úrovni. Z nabízených řešení jednoznačně volit ta, která umožňují co nejširší uplatnění metody přenesení daňové povinnosti (RCM) a zejména na expertní úrovni je včas korigovat směrem, který je v souladu s výše popsány cíli. Aktivně se účastnit všech pracovních skupin a fór a při vhodných příležitostech iniciovat doplňující diskusi mezi členskými státy, tak aby se co nejvíce rozšiřovala skupina států podporující široké a členskými státy autonomně používané uplatnění RCM. Tato akce je určena pro dlouhodobý horizont, vzhledem ke zkušenostem při přípravě a průběhu projednávání se však jeví jako nejvíce realistická. Touto cestou jde Rakousko, které plošný RCM prosazuje dlouhodobě.

- (c) Podání žádosti o individuální výjimku podle čl. 395 směrnice o DPH, která by poskytla členským státům více flexibility a kompetencí při rozhodování o tom, na jaké položky bude metoda přenesení daňové povinnosti (RCM) uplatňována. Vzhledem k faktu, že se podvody na DPH snadno a rychle přesouvají mezi jednotlivými komoditami, není v tuto chvíli možné stanovit přesný seznam položek, na které by se žádala individuální výjimka na

uplatnění metody přenesení daňové povinnosti (RCM). Podklady hodnotící rizikovost jednotlivých položek jsou v současné době zpracovávány. Toto je jediná možnost, kterou lze realizovat v mezích účinné legislativy EU. Je nutná pečlivá příprava, důkladná analýza a vyjednávání nejen s EK, ale i s členskými státy, neboť o povolení výjimky v závěru rozhoduje Rada, a to jednomyslně.

4. Dopad na právní řád ČR:

Realizace projektu by si vyžádala prosazení změny sekundárního práva EU a následně změnu zákona o DPH, respektive souvisejícího nařízení vlády. Alternativou by byla změna politiky EK a otevřenější postoj k posuzování žádostí o individuální výjimky členských států. I v takovém případě by byla nutná úprava zákona o DPH a souvisejícího nařízení vlády.

5. Dopad na státní rozpočet:

Dopad na státní rozpočet by měl být trvale pozitivní, neboť se očekává, že toto opatření vyřeší problém karuselových podvodů, který se v současné době kvantifikuje v řádu desítek mld. Kč ročně.

Jak bylo zmíněno výše, odhad VAT Gap se pro ČR pohybuje mezi 80 až 90 mld. Kč (je však možno se setkat i s vyššími odhady v závislosti na zvolené datové základně). Tato částka není tvořena pouze karuselovými podvody. Součástí VAT Gapu je i např. nevykázaná DPH na výstupu.

Je nereálné eliminovat VAT Gap úplně. Pokud bychom se díky zavedení plošného reverse charge, kontrolního hlášení a elektronické evidence tržeb dostali mezi nejúspěšnější státy EU, hodnoceno dle úspěšnosti výběru DPH, pak lze odhadovat pokles VAT Gapu o cca 60 mld. Kč.

U elektronické evidence tržeb očekáváme při plošném zavedení a při daných sazbách DPH výnos cca 6 - 10 mld. Kč, v případě dopadu kontrolních hlášení uvažujeme s dodatečným výnosem ve výši cca 15 mld. Kč. Potenciální přínos plošného RCH je tak možné odhadnout na 35 mld. Kč.

Zároveň je však potřeba počítat s dočasným negativním efektem na cash-flow, který změna přináší, který se však vyrovná v řádu nejdéle 12 měsíců. Tento dočasný dopad je aktuálně analyzován.

6. Další relevantní dopady (např. na životní prostředí, hospodářské, sociální, apod.):

Relevantní dopady do ostatních společenských oblastí se nepředpokládají. Zavedení metody přenesení daňové povinnosti (RCM) s sebou nese

sekundární pozitivní efekt na finanční pozice podnikatelů, neboť má pozitivní vliv na jejich cash-flow. Zároveň v jeho důsledku dochází k obdobnému negativnímu efektu na státní rozpočet (viz výše). Oba vlivy jsou však pouze dočasného charakteru. Implementace systému by byla spojena s určitou administrativní zátěží jak na straně finanční správy, tak i daňových subjektů. Zvýšená administrativní zátěž je však srovnatelná se zátěží při implementaci kontrolních hlášení (budou zavedena bez ohledu na osud diskutované iniciativy), a proto je výhodné rozšíření použití metody přenesení daňové povinnosti (RCM) provést společně anebo alespoň bezprostředně po zavedení kontrolních hlášení k DPH.

7. Pozice EK a EP:

EK se k otázce širšího či plošného využití metody přenesení daňové povinnosti (RCM) staví velmi rezervovaně, a to jak v krátkodobém horizontu, pokud jde o povolování individuálních výjimek pro členské státy, tak i v dlouhodobém horizontu v rámci prací na definitivním režimu DPH v EU.

Ohledně povolování individuálních výjimek odůvodňuje EK časté zamítání žádostí potenciálním vlivem na okolní členské státy, neboť karuselový podvod se rychle šíří a přesouvá, a to jak geograficky, tak i z položky na položku. EK ve svých odůvodněních často uvádí, že nepovažuje za účelné předložení návrhu, u něhož je přesvědčena, že by nemohl dosáhnout jednomyslného schválení a odkazuje na tradičně odmítavý postoj některých členských států vůči metodě přenesení daňové povinnosti (RCM), např. Francie. EK tradičně doporučuje lepší využití konvenčních opatření. Za zvláště nevhodné pro metodu přenesení daňové povinnosti (RCM) považuje EK komodity podléhající spotřební dani, u nichž jsou zavedeny speciální kontrolní mechanismy. Na druhou stranu si EK zjevně uvědomuje, že některé členské státy jsou v současné době myšlenky RCM více otevřené.

Ohledně koncepčního řešení EK není nakloněna dalším novelám Směrnice o DPH a soustřeďuje se na přípravu návrhu na definitivní režim. Z dostupných dokumentů se nezdá, že by tato věc byla pro komisaře Moscoviciho prioritní. Experti EK varují před nesouhlasem některých členských států a poukazují na to, že ke schválení každého daňového návrhu je třeba jednomyslnost. I proto se zvažuje předkládání návrhu na definitivní režim v blocích s tím, že nejprve by přišly na řadu ty méně kontroverzní. RCM ovšem dle EK do této skupiny nepatří. Diskusi o RCM považují experti EK za vyčerpanou schválením mechanismu rychlé reakce.

Pozice EP není známa.

8. Pozice členských zemí:

Plošné uplatnění metody přenesení daňové povinnosti (RCM) tradičně a dlouhodobě prosazuje Rakousko, které se v tomto směru soustřeďuje na budoucí řešení pro DPH v EU, tedy spíše na dlouhodobý horizont. Širšímu uplatnění RCM je na politické úrovni nakloněno dále Německo, Slovensko, Maďarsko, Polsko, Chorvatsko, Bulharsko, Rumunsko a Slovinsko. Sympatie pro tlak na posílení pravomocí členských států o rozhodování RCM lze implikovat u UK, Nizozemska a také u Estonska, jemuž byla v nedávné době zamítnuta individuální žádost (dodání drahokamů). U Německa a UK je třeba vzít v úvahu také jejich stabilní pozici k otázce rozhodovacích procedur v Radě v daňových otázkách, zejména velmi rezervovanou pozici k jakémukoliv rozšiřování procedury Komitologie⁶ v daňové oblasti. Ačkoliv ČR zastává stejnou pozici, je třeba velmi citlivý postup, neboť významný nárůst objemu otázek, o kterých by měla rozhodovat Rada, do budoucna implikuje určitou flexibilitu v rozhodovací proceduře, jinak by se celý proces mohl stát neudržitelným.

Proti RCM se v minulosti stavěla Francie, Itálie, Belgie a Portugalsko. U všech těchto států má však smysl znovu testovat stabilitu jejich pozic, neboť tlak na konsolidaci veřejných financí právě v tomto regionu je v posledních letech obrovský.

9. Stav projednávání v Parlamentu ČR:

Nebylo projednáváno.

10. Procedurální otázky:

- a) Legislativní iniciativa (návrh zatím nebyl předložen): EK
- b) Právní základ EU/ES: čl. 115 Smlouvy o fungování Evropské Unie.
- b) Hlasovací procedura v Radě: jednomyslnost.

⁶ Procedura, v níž Rada přeneše legislativním aktem pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností na EK dle čl. 290 a 291 SFEU a dále Nařízení EU 182/2011 ze 16. února 2011

11. Závěr

Jednou z nejvýznamnějších politických priorit ČR je boj proti daňovým únikům. Domníváme se, že se jedná o společnou prioritu celé EU. V oblasti DPH jsou významným problémem tzv. karuselové podvody. Objem DPH, kterou se nedaří vybrat ve všech členských státech, je enormní. Tuto situaci považujeme za neudržitelnou a vyžadující okamžité řešení. Jako nejvhodnější nástroj k realizaci této priority považujeme širší využití metody přenesení daňové povinnosti (RCM), k čemuž je nezbytná změna legislativy EU. Je třeba pokračovat v široké diskusi s členskými státy a EK o společném řešení.

Navrhuje se k dosažení tohoto cíle realizovat jednu nebo více z následujících akcí:

- a) Vyvinutí tlaku na EK, aby umožnila flexibilnější poskytování individuálních výjimek, tak aby zavedení RCM bylo v kompetenci členských států s následným schválením Radou. Tato akce je určena pro krátkodobý horizont. Požadovaného cíle by bylo možné dosáhnout i bez změny legislativy, pokud by Komise přistoupila na zásadní změnu politiky při posuzování individuálních žádostí.**
- b) Systematické prosazování pozice ČR na všech fórech zabývajících se otázkou budoucnosti DPH, a to jak na pracovní, tak na vysoké a politické úrovni. Z nabízených řešení jednoznačně volit ta, která umožňují co nejširší uplatnění metody přenesení daňové povinnosti (RCM) a zejména na expertní úrovni je včas korigovat vhodným směrem, který je v souladu s politickými prioritami ČR.**
- c) Podání žádosti o individuální výjimku podle čl. 395 směrnice o DPH, která by poskytla členským státům více flexibility a kompetencí při rozhodování o tom, na jaké položky bude metoda přenesení daňové povinnosti (RCM) uplatňována spolu s podniknutím kroků, které by vedly ke získání podpory ostatních členských států.**

Příloha 1: Přehled položek, u nichž legislativa EU umožňuje zavedení reverse charge, a rozsah uplatnění reverse charge v ČR

Viz samostatný soubor MS Excel

Příloha 2: Přehled uskutečněných kroků k prosazení iniciativy

Akce	Datum	Poznámka
Vystoupení ministra Babiše na radě Ecofin	21. 6. 2014	Ministr financí vystoupil k otázce řešení podvodů v oblasti DPH v souvislosti s doporučeními EK v rámci evropského semestru
Follow-up k jednání červnové Rady Ecofin	27. 6. 2014	Nastínění nejbližších kroků.
Komunikační strategie MF vůči orgánům EU	15. 7. 2014	Informace podána na pracovním VEU.
Jednání daňové skupiny na vysoké úrovni HLWP	23.7.2014	Výzva vůči členským státům – možnost úvodních konzultací
Neformální konzultace na úrovni atašé (SK, AT, RO, SI, FI, EE, LT, PL, SE)	srpen 2014	Některé členské státy projevíly zájem o detaily návrhů, resp. dalších kroků.
Setkání ministrů V4	2.10. 2014	Prohloubení spolupráce při boji proti podvodům v oblasti DPH. Vyjádření ministrů, že obecný RCM není nyní aktuální otázkou.
Setkání s experty EK	13. 10. 2014	Technická konzultace s technickými pracovníky DG TAXUD odpovědnými za přípravu legislativních návrhů v oblasti DPH. EK vyjádřila k RCM rezervovaný postoj, a to jak ohledně specifických položek (PHM), tak i obecněji.
Vyjednávání s účastníky setkání v Praze o dalším postupu	říjen, listopad 2014	Kromě V4, AT a DE byly do diskuse zapojeny RO, HR a SI, které projevíly při různých příležitostech o iniciativu zájem.
Dopis komisaři Moscovici		Obdobné dopisy zaslalo následně SK a AT
Diskuse s DG TAXUD Zourkem	7. 11. 2014	DG při této schůzce nabídl technickou pomoc, kterou MF přijal. EK setrvává na rezervovaném postoji a doporučuje lépe využít potenciál finanční správy.
Technická asistence EK v Praze k řešení daňových úniků zejména v oblasti PHM	10. – 11. 12. 2014	Se zástupci GFŘ se diskutovaly konkrétní struktury podvodů, k nimž v ČR dochází.
Diskuse o vývoji legislativy EU v oblasti DPH s technickými experty EK	11. 12. 2014	Diskuse o směrech a vývoji legislativy EU v nadcházejícím období a možnosti uplatnění RCM.
Příprava/rozeslání dopisu určeného ministrům financí členských států EU	7. 1. 2015	Obecné nastínění problémů a návrhů jeho řešení, včetně výzvy k vyjádření se k těmto návrhům.
Setkání s experty a spolupracovníky komisaře Moscovici k přípravě jednání ministra Babiše s komisařem Moscovici	19. 1. 2015	Projednání iniciativy ČR s experty DG ECFIN odpovědnými za legislativu DPH a členkou kabinetu komisaře odpovědnou za daňové otázky.
Vystoupení ministra financí Babiše na zasedání Rady ECOFIN k pracovnímu programu EK	27. 1. 2015	Komentář, že ČR by uvítala ambicióznější plán ohledně boje proti karuselovým podvodům v krátkodobém horizontu.
Setkání ministra financí Babiše s komisařem Moscovici	27. 1. 2015	Vysvětlení pozice a vyvinutí tlaku na iniciativu v krátkodobém horizontu.
Setkání ministra financí Babiše s rakouským ministrem financí Schellingem a následně neformální setkání obou ministrů se slovenským ministrem financí Kažimirem.	12. 2. 2015	Diskuse o koordinaci pozic a postupu v budoucnosti.

