



Rada  
Evropské unie

Brusel 21. května 2021  
(OR. en)

9043/21

FISC 87  
ECOFIN 470

### PRŮVODNÍ POZNÁMKA

---

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	19. května 2021
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie

---

Č. dok. Komise:	COM(2021) 251 final
Předmět:	SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ Zdanění podniků pro 21. století

---

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2021) 251 final.

Příloha: COM(2021) 251 final



V Bruselu dne 18.5.2021  
COM(2021) 251 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ**

**Zdanění podniků pro 21. století**

## **1. Rámec daňové politiky EU**

### **1.1 Souvislosti**

V minulém roce se značně změnil kontext politiky EU v oblasti zdanění podniků. Koronavirus měl závažný dopad na společnosti a ekonomiky v Evropě i po celém světě. Výzva v oblasti veřejného zdraví se proměnila v nejhlubší hospodářskou krizi v historii EU s hlubokými sociálními dopady a rostoucí nerovností.

K pandemii došlo v kontextu existujících významných trendů, které formují naše ekonomiky a společnosti, včetně **stárnutí obyvatelstva, změny klimatu, zhoršování životního prostředí, globalizace a transformace trhu práce**. Pandemie urychlila také již existující tendence k **digitalizaci**, kdy stále více lidí a podniků nakupuje, pracuje, komunikuje a podniká on-line. Tyto trendy mají významné dopady na stávající základy daně a vyžadují zvážení formy účinných, udržitelných a spravedlivých daňových rámců v budoucnu, včetně uvážení celkové daňové skladby (viz rámeček č. 1).

Nyní navíc panuje shoda na tom, že základní koncepce daňové rezidence a zdroje, na nichž se v minulém století zakládal mezinárodní daňový systém, jsou zastaralé. Podnikatelské praktiky nyní pravidelně zahrnují výkon činnosti v určitém státě bez udržování fyzické přítomnosti, což je situace, se kterou se stávající pravidla nedokážou vypořádat, zatímco digitalizace ekonomiky vede také k novým příležitostem ke zmanipulování stávajících zásad prostřednictvím systémů daňového plánování.

V reakci na to vlády v rostoucí míře přijímají nepřehledný systém opatření proti vyhýbání se daňovým povinnostem a daňovým únikům. Ačkoli při řešení konkrétních problémů jsou tato opatření úspěšná, stávající složitost ještě dále zvyšují. V důsledku mnoha daňových skandálů, důsledného vymáhání pravidel pro státní podporu a potřeby financovat veřejné výdaje po finanční krizi došlo počátkem druhého desetiletí 21. století k urychlení diskusí o reformě mezinárodního rámce daně z příjmu právnických osob, což vedlo k projektu zaměřenému proti erozi základu daně a přesouvání zisku<sup>1</sup>, který řídí OECD a skupina G20. Tento proces přinesl v roce 2015 první soubor výsledků, které byly zavedeny v EU, a to rovněž prostřednictvím směrnic proti vyhýbání se daňovým povinnostem<sup>2</sup>. Mezinárodní jednání nyní směřují ke globálnímu řešení za účelem reformy zastaralého mezinárodního systému daně z příjmů právnických osob s opatřeními týkajícími se přerozdělení daňových práv a minimálního účinného zdanění. Podstata těchto jednání ovlivní podobu budoucí agendy EU v oblasti zdanění podniků bez ohledu na to, zda bude dosaženo konkrétní celosvětové dohody, či nikoli.

Současně mezinárodní partneři, například USA, již oznámili plány na vytvoření své agendy v oblasti zdanění podniků pro nadcházející roky, přičemž tyto plány jdou nad rámec mezinárodních jednání či z nich vycházejí. Tato opatření uznávají, že za účelem obnovy k

---

<sup>1</sup> Tento projekt nyní spojuje 139 jurisdikcí z celého světa.

<sup>2</sup> Směrnice Rady (EU) 2016/1164 ze dne 12. července 2016, kterou se stanoví pravidla proti praktikám vyhýbání se daňovým povinnostem, které mají přímý vliv na fungování vnitřního trhu, Úř. věst. L 193, 19.7.2016, s. 1.

lepšímu a na podporu a zachování inkluzivního hospodářského oživení jsou zapotřebí příjmy k financování veřejných investic. I další země, jako je Spojené království, oznámily opatření týkající se zdanění právnických osob po krizi COVID-19.

V tomto kontextu potřebuje EU robustní, účinný a spravedlivý daňový rámec, který odpovídá **potřebám veřejných financí** a současně podporuje oživení a ekologickou a digitální transformaci, a to vytvořením prostředí **přispívajícího ke spravedlivému, udržitelnému a na pracovní místa bohatému růstu a investicím**.

## 1.2 Agenda EU v oblasti daňové politiky

**Opatření EU týkající se zdanění podniků musí být zakotvena v komplexní daňové agendě EU.** Jejím základem je potřeba vyvážené skladby daňových příjmů a daňového systému, který se řídí zásadami spravedlnosti, účinnosti a jednoduchosti.

Pro dosažení této vize budou zásadní tyto priority:

### (i) Umožnění spravedlivého a udržitelného růstu

Daňová agenda EU přispívá k celkovému cíli spočívajícímu v umožnění spravedlivého a udržitelného růstu podporou obecnějších politik EU, jako je Zelená dohoda pro Evropu<sup>3</sup>, digitální agenda Komise, nová průmyslová strategie pro Evropu<sup>4</sup> a unie kapitálových trhů<sup>5</sup>. Měla by přispět také k podpoře inkluzivního oživení v souladu se zásadami evropského pilíře sociálních práv.

Daňový systém, který podporuje ekologickou transformaci, bude důležitým nástrojem k dosažení cílů Zelené dohody pro Evropu. Daňová opatření budou muset jít ruku v ruce s ostatními nástroji pro environmentální oceňování, jakož i s regulačními opatřeními, přičemž budou současně náležitě zohledněny distribuční dopady, aby byla zajištěna spravedlivá transformace.

Na úrovni EU bude zásadní krok v tomto ohledu představovat chystaný návrh reformy směrnice o zdanění energie<sup>6</sup>. Její přezkum doplní jiné iniciativy v balíčku „Fit for 55“, které zjednoduší systém minimálních sazeb a odstraní zastaralé výjimky a snížené sazby. V rámci téhož balíčku navrhne Komise nové a reformované mechanismy stanovování cen na podporu cílů EU v oblasti klimatu, zejména mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích (CBAM), a předloží návrh revidovaného systému EU pro obchodování s emisemi (ETS). Na vnitrostátní úrovni by měly členské státy zvýšit své úsilí o stanovení ceny externalit<sup>7</sup> s

---

<sup>3</sup> COM(2019) 640 final.

<sup>4</sup> COM(2020) 102 final.

<sup>5</sup> Viz například COM(2020) 590 final.

<sup>6</sup> Směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny, Úř. věst. L 283, 31.10.2003, s. 51.

<sup>7</sup> V čl. 191 odst. 2 SFEU se vyžaduje stanovení ceny negativních vnějších efektů znečišťování nebo jiných škodlivých činností, zatímco v roční strategii pro udržitelný růst 2021 jsou členské státy vybízeny k tomu, aby do svých plánů na podporu oživení a odolnosti zahrnuly strukturální reformy, včetně reformy daňového systému, například „přesunutím daňového zatížení z práce na daně, které jsou méně narušující“ (COM(2020) 575).

náležitým přihlednutím k veškerým nepříznivým sociálním dopadům a postupně zrušit škodlivé dotace, a to i v rámci obecnějších daňových reforem<sup>8</sup>.

Ve sdělení o digitální dekádě<sup>9</sup> stanovila Komise cíle EU v oblasti digitální transformace do roku 2030. Zdanění musí tuto transformaci usnadnit, a to zajištěním prostředí, v němž mohou digitální podniky prosperovat. Daňový rámec musí být současně přizpůsoben tak, aby lépe odpovídal realitě digitalizované ekonomiky. To zahrnuje také digitalizaci daňové správy.

Daňový rámec EU musí být navržen tak, aby přispěl k silnějšímu jednotnému trhu pro oživení Evropy, a to v souladu s novou průmyslovou strategií 2020 a její aktualizací přijatou v květnu 2021<sup>10</sup>. Měl by snížit náklady podniků na dodržování předpisů, usnadnit přeshraniční investice a poskytnout malým a středním podnikům i větším společnostem vhodné prostředí, aby mohly prosperovat v zelené a digitální Evropě.

Daňový rámec EU musí rovněž hrát klíčovou úlohu při podpoře rozvoje unie kapitálových trhů<sup>11</sup>, zejména odstraněním daňových překážek přeshraničních investic a řešením zvýhodnění dluhů ve zdanění právnických osob.

#### (ii) Zajištění účinného zdanění

Zajištění účinného výběru daňových příjmů má zásadní význam pro financování kvalitních veřejných služeb a je podmínkou pro spravedlivé sdílení daňového zatížení mezi daňovými poplatníky. Přispívá rovněž k rovným podmínkám pro podniky a zlepšuje konkurenceschopnost EU. Kvůli daňovým podvodům, daňovým únikům a vyhýbání se daňovými povinnostmi dochází v EU každoročně ke ztrátě miliard eur<sup>12</sup>. Daňové předpisy jednotlivých členských států mohou vést také ke ztrátě příjmů pro jiné členské státy EU, například v případě, kdy mohou být licenční poplatky nebo úroky hrazeny příjemcům v jurisdikcích s nízkým či žádným zdaněním, aniž by byly daně odvedeny v EU.

### **Rámeček č. 1: Daňová skladba EU na cestě do roku 2050**

Daňové systémy bude třeba modernizovat, aby lépe zohledňovaly probíhající a budoucí

<sup>8</sup> Na podporu tohoto procesu přijme Komise v návaznosti na nadcházející zprávu Evropského účetního dvora doporučení ohledně způsobu další podpory příslušných nástrojů a iniciativ, jejichž cílem je zlepšit provádění principu „znečišťovatel platí“ a postupně tak zcela ukončit éru „znečišťování zdarma“. (COM(2021) 400 final).

<sup>9</sup> COM(2021) 118 final.

<sup>10</sup> COM(2021) 350 final.

<sup>11</sup> COM(2020) 590 final.

<sup>12</sup> Mezinárodní daňové úniky, jichž se dopouštějí jednotlivci, mají pro členské státy EU za následek ztrátu daňových příjmů ve výši 46 miliard EUR ročně. Viz ECOPA a CASE (2019) *Estimating International Tax Evasion by Individuals* (Odhad mezinárodních daňových úniků u jednotlivců), Taxation Papers 76. Navíc se odhaduje, že kvůli vyhýbání se dani z příjmů právnických osob dochází v EU každoročně ke ztrátám ve výši 35–70 miliard EUR. Viz Dover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E., & Merler, S. (2015) *Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union* (Jak vnést transparentnost, koordinaci a konvergenci do daňových politik v oblasti daně z příjmů právnických osob v EU), výzkumná služba Evropského parlamentu, PE 558.773; Alvarez-Martínez, M., Barrios, S., d'Andria, D., Gesualdo, M., Nicodème, G., & Pycroft, J. (2018) *How Large is the Corporate Tax Base Erosion and Profit Shifting? A General Equilibrium Approach* (Jak velká je eroze základu daně a přesouvání zisku ze strany společností? Přístup zajišťující všeobecnou rovnováhu), diskusní dokumenty CEPR 12637; a Tørsløv, T., Wier, L., & Zucman, G. (2018) *The Missing Profits of Nations* (Chybějící zisky národů), pracovní dokument NBER 24701.

hospodářský a sociální vývoj. Rozpočty členských států jsou silně závislé na zdanění práce včetně příspěvků na sociální zabezpečení, jež představuje více než 50 % celkových daňových příjmů v EU-27. Na DPH připadá více než 15 % celkových daňových příjmů, zatímco ostatní základy daně, například environmentální daně (~6 %), majetkové daně (~5 %) nebo daně z příjmů právnických osob (~7 %), přispívají relativně málo<sup>13</sup>. Ačkoli v posledních dvou desetiletích bylo celkové složení daňových příjmů v EU poměrně stálé<sup>14</sup>, megatrendy, jako je změna klimatu a digitální transformace trhu práce, budou mít pravděpodobně dopad na budoucí daňovou skladbu v členských státech EU.

Stárnutí obyvatelstva a růst nestandardní práce mohou vést k tomu, že zdaněním práce nebude možné vytvářet stejné příjmy jako v současnosti. Podle Zelené knihy o stárnutí<sup>15</sup> a Zprávy o stárnutí obyvatelstva z roku 2021<sup>16</sup> to bude vyžadovat, abychom přehodnotili způsob zdanění práce a důsledky pro ostatní základy daně, přičemž bude nutné přihlédnout k potřebě udržitelných příjmů a mezigenerační spravedlnosti a přispět k udržitelnosti systémů sociální ochrany. Tradičně vysoké daňové zatížení práce v EU, i ve srovnání s dalšími rozvinutými ekonomikami, bude nutné v zájmu podpory konkurenceschopnosti, zaměstnanosti a tvorby pracovních míst po krizi dále snížit<sup>17</sup>.

Sazby spotřební daně jsou již zároveň na historickém maximu, jelikož v letech po finanční krizi vzrostly sazby DPH. Upřednostnit by se mělo omezení neúčinného využívání snížených sazeb DPH a výjimek z jejího placení, jež často neplní předpokládaný cíl politiky.

Rostoucí význam pro daňové politiky EU mají behaviorální daně, jako jsou environmentální a zdravotní daně. Dobře navržené environmentální daně pomohou podpořit ekologickou transformaci vysláním náležitých cenových signálů a rovněž provedením zásady „znečišťovatel platí“<sup>18</sup>. Vytvářejí rovněž příjmy, které by mohly částečně nahradit potřebné nižší zdanění práce. Podobně zdravotní daně, například daně z tabáku nebo alkoholu, mohou zlepšit veřejné zdraví a zachránit životy a současně snížit tlak na veřejné systémy zdravotní péče.

Daňová skladba, která obtojí v budoucnu, bude vyžadovat spravedlivé a účinné zdanění kapitálových příjmů, a to fyzických i právnických osob. Zároveň bude zapotřebí zjednodušení a další opatření k snížení administrativní složitosti. Relativně účinný způsob zvýšení daňových příjmů mohou představovat také periodické daně z nemovitostí. Distribučními a administrativními problémy spojenými s oceněním majetku je však třeba se

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation_en)

<sup>14</sup> Evropská komise, *Annual Review of Taxation – 2021 Edition* (Výroční přezkum zdanění – vydání pro rok 2021), připravuje se.

<sup>15</sup> COM(2021) 50 final ze dne 27.1.2021.

<sup>16</sup> (Zpráva o stárnutí obyvatelstva z roku 2021). Hospodářské a rozpočtové projekce pro členských států EU (2019–2070). Institutional Paper 148, květen 2021.

<sup>17</sup> Mezi roky 2012 a 2020 se průměrné daňové zatížení v EU-27 u svobodné osoby s průměrnou mzdou snížilo o více než 2 procentní body.

<sup>18</sup> Ustanovení čl. 191 odst. 2 SFEU.

náležitě zabývat.

Na základě těchto aspektů zahájí Komise širší úvahy, které v roce 2022 završí symposium o daních věnované „daňové skladbě EU na cestě do roku 2050“. V rámci těchto úvah budou zohledněny výše uvedené zásady a rovněž distribuční dopad možných změn daňové skladby, včetně účinku na domácnosti s nízkými příjmy.

Zásady nastíněné v tomto oddíle by se měly vztahovat i na systém vlastních zdrojů k financování rozpočtu EU. V souladu s mandátem uděleným Evropskou radou a závazky přijatými v interinstitucionální dohodě<sup>19</sup> připojené k novému víceletému finančnímu rámci předloží Komise rovněž návrhy týkající se nových vlastních zdrojů, které přispějí ke splacení nástroje NextGenerationEU. Po prvním souboru návrhů v červenci 2021, který bude obsahovat návrhy na mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích, digitální daň a revizi systému EU pro obchodování s emisemi, navrhne Komise dodatečné nové vlastní zdroje, jež by mohly zahrnovat daň z finančních transakcí a vlastní zdroj související s podnikovým sektorem.

Součástí chystaného balíčku „Fit for 55“ bude tvořit mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích. Bude usilovat o snížení rizika úniku uhlíku zajištěním toho, aby cena dovozu přesněji odrážela obsah uhlíku, pokud třetí země nemají podobně ambiciózní politiky v oblasti změny klimatu. Přispěje také k dosažení cílů v oblasti klimatu, a to vybízením výrobců ve třetích zemích a dovozců v EU k přijetí nízkouhlíkových technologií. Mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích bude plně slučitelný s WTO a dalšími mezinárodními závazky.

**Digitální podniky mají tendenci platit méně daní než ostatní podniky a z daní, které zaplatí, nemívají obvykle prospěch ty země, ve kterých se činnosti digitálních podniků odehrávají.** Digitální daň zajistí spravedlivý podíl digitálního odvětví na financování oživení v EU a společnosti jako celku. Bude navržena tak, aby byla nezávislá na připravované celosvětové dohodě o mezinárodní reformě daně z příjmů právnických osob a aby byla slučitelná se závazky v rámci WTO a jinými mezinárodními závazky<sup>20</sup>. Tato daň bude slučitelná s hlavním cílem politiky týkajícím se podpory a urychlení digitální transformace. Po jejím zavedení bude platit souběžně s prováděním dohody OECD o sdílení části zdanitelného základu největších nadnárodních podniků, jakmile bude tato dohoda ratifikována a provedena do právních předpisů EU.

### **1.3 Co to znamená pro zdanění podniků v EU?**

Zdanění podniků by mělo zajistit **spravedlivé rozdělení daňového zatížení mezi podniky** a rovněž to, aby **byly zdanitelné příjmy spravedlivě rozděleny mezi jednotlivé jurisdikce.**

<sup>19</sup> Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení, jakož i o nových vlastních zdrojích, včetně plánu zavádění nových vlastních zdrojů, Úř. věst. L 433I, 22.12.2020, s. 28.

<sup>20</sup> Tento návrh se bude lišit od návrhů z roku 2018 týkajících se daně z digitálních služeb (COM(2018) 148 final) a významné digitální přítomnosti (COM(2018) 147 final), jež budou staženy.

**Celkový systém by měl být jednoduchý**, aby se snížily náklady na dodržování předpisů, a měl by usnadnit investice a růst a tím posílit jednotný trh. Navzdory pokroku při odstraňování překážek jednotného trhu v jiných oblastech se musí společnosti, které podnikají v EU, dosud potýkat s až 27 různými vnitrostátními daňovými systémy. Tento nepřehledný systém vnitrostátních daňových předpisů vytváří zbytečné náklady **podniků** na dodržování předpisů, **což odrazuje od přeshraničních investic na jednotném trhu**. To platí jak pro větší podniky, tak i pro **malé a střední podniky, začínající podniky a ostatní podniky usilující o růst, rozšíření činnosti a přeshraniční obchodování**, u nichž jsou náklady úměrně vyšší<sup>21</sup>. Vede to rovněž k mezerám a ke složitosti, což může poskytovat příležitosti k agresivnímu daňovému plánování a být překážkou rovných podmínek. To poškozují investice a růst a rovněž konkurenceschopnost EU v porovnání s ostatními mezinárodními partnery. Politická rozhodnutí v oblasti zdanění podniků ovlivňují také to, nakolik daňový systém podporuje investice. Daňový systém by měl rovněž minimalizovat nezamýšlené narušení rozhodnutí podniků, například upřednostňování dluhového financování namísto kapitálového financování, tudíž podpořit udržitelné a dlouhodobé podnikové financování a rekapitalizaci společností, které nahromadily nebezpečně vysoký objem dluhů, včetně v důsledku krize COVID-19.

V souladu se zásadou subsidiarity by se opatření EU zaměřená na zdanění podniků měla zaměřit na výzvy spojené se zřejmým přeshraničním přesahem. Do této oblasti spadá odstranění překážek hladkého fungování jednotného trhu a přeshraničních investic, jež jsou způsobeny rozdíly mezi vnitrostátními daňovými systémy.

**Pokrok na úrovni EU by měla doplňovat podpora vnitrostátních opatření** v oblastech, v nichž mohou mít členské státy nejlépe posoudit potřeby svého hospodářství a společnosti. To zahrnuje stanovení výše sazby daně z příjmů právnických osob překračující minimální úroveň, které budou dohodnuty v mezinárodním měřítku (viz oddíl 2), což bude v EU i nadále spadat do pravomoci jednotlivých členských států, stejně jako domácí opatření ke zlepšení správy daní a usnadnění dodržování daňových předpisů. V případě potřeby to může zahrnovat cílenější opatření, jako například dobře navržené a účinné daňové pobídky na podporu širších cílů politik. V těchto oblastech **může EU hrát úlohu také při formování agendy a sdílení informací, jakož i poskytování finanční podpory na vnitrostátní reformy a investice**. Nástroj pro oživení a odolnost, který je jádrem programu EU na podporu oživení, a Nástroj pro technickou podporu mohou poskytnout potřebné financování pro modernizaci a digitální transformaci daňových správ a současně podpořit důležité reformy daňové politiky.

EU podnikla v minulých letech důležité kroky, například přijala a začala provádět směrnice proti vyhýbání se daňovým povinnostem a směrnicí o správní spolupráci v oblasti daní<sup>22</sup>. V rámci Skupiny pro kodex chování (zdanění podniků) pokračují členské státy ve vzájemném

---

<sup>21</sup> Odhadované náklady velkých společností na dodržování daňových předpisů představují přibližně 2 % zaplacených daní, zatímco u malých a středních podniků tento odhad představuje přibližně 30 % zaplacených daní.

[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/tax\\_survey.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/tax_survey.pdf)

<sup>22</sup> Směrnice Rady 2011/16/EU ze dne 15. února 2011 o správní spolupráci v oblasti daní, Úř. věst. L 64, 11.3.2011, s. 1.



hodnocení svých daňových režimů, aby bylo zajištěno, že jsou v souladu se zásadami spravedlivé daňové soutěže. Evropský parlament je také velmi aktivní v oblasti zdanění obecně, a zejména v oblasti zdanění podniků. Komise navíc v červenci 2020 přijala **ambiciózní akční plán<sup>23</sup> k zajištění spravedlivějšího a jednoduššího zdanění více přizpůsobeného moderním technologiím** a sdělení o řádné daňové správě v EU i mimo ni,<sup>24</sup> jež má dále posílit unijní **podporu transparentnosti a spravedlivého zdanění na evropské i celosvětové úrovni**.

Toto sdělení stanoví další opatření týkající se oblasti zdanění podniků v krátkodobém i dlouhodobém horizontu. Komise bude jednat rychle za účelem provedení připravované celosvětové dohody o přerozdělení daňových práv a minimálním účinném zdanění (viz oddíl 2). V příštích dvou letech přijme také opatření k řešení nejpálčivějších problémů (viz oddíl 3). Komise navíc stanoví plán týkající se komplexního rámce EU pro zdanění podniků, který je vhodný pro příští desetiletí (viz oddíl 4).

## **2. Reforma mezinárodního rámce daně z příjmů právnických osob**

### **2.1 Probíhající celosvětová jednání**

Na základě mandátu skupiny G20 usiluje inkluzivní rámec OECD o globální řešení založené na konsenzu, pokud jde o reformu mezinárodního rámce daně z příjmů právnických osob. Jednání se zaměřují na dvě obecné pracovní oblasti: pilíř 1 (částečné přerozdělení daňových práv) a pilíř 2 (minimální účinné zdanění zisků nadnárodních společností). Tyto dva pilíře se mají zabývat různými, avšak souvisejícími záležitostmi, které jsou spojeny s rostoucí globalizací a digitalizací ekonomiky.

EU na mezinárodní úrovni důsledně podporuje ambiciózní reformy a celosvětová jednání mohou nyní stavět na pozitivním zapojení nové vlády USA. Stažení předchozího návrhu „bezpečného přístavu“<sup>25</sup>, a předložení konkrétních a konstruktivních návrhů pro pilíř 1 je důležitým krokem a poskytuje slibnou příležitost k dosažení skutečného pokroku při sjednávání celosvětové dohody o sdílení části zdanitelného základu nadnárodních podniků. Nedávná oznámení vlády USA o záměru reformovat vnitrostátní daň z příjmů právnických osob představují ambiciózní milník a významný krok k dosažení dohody ohledně pilíře 2, která ukončí závody o co nejnižší sazby daně z příjmů. Ministři financí skupiny G20 nedávno znovu potvrdili své odhodlání dosáhnout globálního řešení založeného na konsenzu do poloviny roku 2021<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> COM(2020) 312 final.

<sup>24</sup> COM(2020) 313 final.

<sup>25</sup> A který by v podstatě znamenal, že by použití pilíře 1 bylo pro podniky dobrovolné.

<sup>26</sup> <https://www.g20.org/wp-content/uploads/2021/04/Communique-Second-G20-Finance-Ministers-and-Central-Bank-Governors-Meeting-7-April-2021.pdf>.

Cílem pilíře 1 je upravit mezinárodní pravidla pro zdanění zisků podniků tak, aby byla zohledněna měnící se povaha obchodních modelů, včetně možnosti společností podnikat bez fyzické přítomnosti. Tržním jurisdikcím přizná právo zdanit část zisků určitých podniků-nerozdělitelů tím, že umožní přerozdělení části těchto celkových zisků mezi jurisdikce, v nichž má dotyčná skupina odběratele nebo uživatele, a to pomocí schváleného vzorce. Jednání o pilíři 1 se původně zaměřovala především na společnosti působící v digitálním odvětví. Navrhované řešení by však nyní bylo možno zjednodušit tak, že by do jeho působnosti spadal nižší počet nadnárodních podniků, a současně rozšířit tak, aby zahrnovalo největší a nejziskovější nadnárodní společnosti bez ohledu na jejich odvětví činnosti.

Pilíř 2 zastaví nepřiměřenou daňovou soutěž tak, že zajistí, aby nadnárodní podniky každoročně podléhaly určité minimální výši daně ze všech svých zisků. Globalizace ekonomik a intenzivnější využívání nehmotných aktiv v globálních hodnotových řetězcích umožňují určitým nadnárodním společnostem přesouvat zisky do jurisdikcí s nízkým zdaněním. Pilíř 2 umožní jurisdikcím navýšit částku daně odváděné velkými nadnárodními podniky na minimální skutečnou míru zdanění, přičemž je současně jednotlivým zemím ponechána možnost rozhodnout o charakteristikách svých vlastních daňových systémů. Takovéto minimální účinné zdanění zisků podniků omezí možnost vyhýbání se daňovým povinnostem.

Oba pilíře budoucí celosvětové dohody jsou v souladu s vizí Komise, pokud jde o rámec zdanění podniků pro 21. století, jak je popsáno v oddíle 4. Jejich cíle se vzájemně doplňují a v rámci celosvětových jednání je zapotřebí řešení pro oba pilíře. Tyto pilíře znamenají posun k důležitým zásadám, kterými jsou rozdělení na základě vzorce (použitím vzorce pro částečné přerozdělení daňových práv v rámci pilíře 1) a společné vymezení základu daně. Komise hraje v mezinárodních jednáních aktivní úlohu a spolupracuje s členskými státy s cílem zajistit, aby byly zohledněny záležitosti společného zájmu pro EU – jako je slučitelnost s jednotným trhem a omezení administrativní složitosti na minimum – a aby byla řešení přínosná pro EU. Ve svých závěrech ze dne 25. března 2021 Evropská rada rovněž zopakovala, že „výrazně upřednostňuje a podporuje globální řešení“, a uvedla, že bude usilovat o dosažení řešení založeného na konsenzu v rámci OECD do poloviny roku 2021<sup>27</sup>.

## 2.2 Jak bude celosvětová dohoda provedena v EU

Po schválení a stanovení v mnohostranné úmluvě bude uplatňování pilíře 1 pro zúčastněné země povinné. **Aby bylo zajištěno jeho jednotné uplatňování ve všech členských státech EU, včetně těch, jež nejsou členy OECD a neúčastní se inkluzivního rámce, navrhne Komise směrnici pro provedení pilíře 1 v EU.**

S cílem zajistit jednotné uplatňování v rámci EU a slučitelnost s právem EU **bude hlavním způsobem provedení pilíře 2 směrnice EU, která zohlední vzorová pravidla OECD s potřebnými úpravami.** Provedení celosvětové dohody o minimálním účinném zdanění bude

---

<sup>27</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/48976/250321-vc-euco-statement-en.pdf> (europa.eu)

mít důsledky rovněž pro stávající a dosud projednávané směrnice a iniciativy EU (viz rámeček č. 2).

### **Rámeček č. 2: Vzájemné vztahy mezi dohodou o minimálním účinném zdanění a stávajícími iniciativami EU**

Provedení pilíře 2 bude mít důsledky pro stávající pravidla podle směrnic proti vyhýbání se daňovým povinnostem, zejména pro pravidla týkající se ovládané zahraniční společnosti, jež budou působit společně se základním pravidlem v rámci pilíře 2 (pravidlo zahrnutí příjmů). Při zavedení pravidla zahrnutí příjmů v EU bude nutné přezkoumat, jak co nejlépe přizpůsobit vzájemný vztah mezi oběma pravidly.

Provedení pilíře 2 by mělo připravit půdu pro schválení **dosud projednávaného návrhu na přepracování směrnice o zdanění úroků a licenčních poplatků**<sup>28</sup>, který je v Radě od roku 2011. Cílem přepracované směrnice bylo podmínit výhody směrnice (která odstraňuje překážky spojené s daní vybíranou srážkou u přeshraničních plateb úroků a licenčních poplatků v rámci skupiny společností) tím, že úroky budou zdaněny ve státě určení. Některé členské státy zastávaly názor, že by směrnice o zdanění úroků a licenčních poplatků měla jít dále a stanovit minimální výši daně ve státě určení jako podmínku pro využití neexistence daně vybírané srážkou. Dohoda o pilíři 2 tento problém vyřeší.

Jak je uvedeno v nedávném sdělení Komise o řádné daňové správě v EU a mimo ni<sup>29</sup>, Komise navrhne zavedení pilíře 2 do kritérií používaných při posuzování třetích zemí v rámci procesu sestavování unijního seznamu s cílem motivovat je k tomu, aby se připojily k mezinárodní dohodě. To je v souladu se stávajícím přístupem EU k používání procesu sestavování seznamu na podporu mezinárodně schválených osvědčených postupů.

### **3. Překročení rámce dohody OECD – cílená řešení**

Tento oddíl pojednává o agendě EU v oblasti zdanění podniků na příští dva roky, přičemž opatření na zlepšení stávajícího systému se zaměřují na dvě priority, konkrétně zajištění spravedlivého a účinného zdanění a podpory produktivních investic a podnikání.

#### **3.1 Zajištění spravedlivého a účinného zdanění**

Prvním krokem ke spravedlivějšímu daňovému systému je **větší transparentnost vůči veřejnosti, pokud jde o daně odváděné velkými hospodářskými subjekty**. Ze strany občanů a organizací občanské společnosti existuje rostoucí požadavek na zajištění větší transparentnosti i spravedlnosti, co se týče zdanění podniků, zejména daní z příjmů právnických osob.

---

<sup>28</sup> COM(2011) 714 final.

<sup>29</sup> COM(2020) 313 final.

Komise předloží nový návrh na každoroční zveřejňování efektivní sazby daně z příjmů právnických osob u určitých velkých společností působících v EU, a to s využitím metodiky schválené pro výpočty v rámci pilíře 2. Efektivní sazba daně z příjmů právnických osob poskytuje informace o podílu daně z příjmů právnických osob odvedené společnostmi v poměru k výši vytvořeného zisku namísto jejich „zdanitelného zisku“, jenž lze různými způsoby snížit, například daňovými úlevami. Návrh tudíž zlepší transparentnost vůči veřejnosti, co se týká skutečné efektivní daňové sazby vztahující se na velké podniky v EU.

EU také dále zintenzivní **boj proti zneužívání společností s fiktivním sídlem typu „poštovní schránky“** – tj. společností s žádnou či minimální podstatnou přítomností a skutečnou hospodářskou činností – prostřednictvím nové legislativní iniciativy, jež má znemožnit zneužívání fiktivních subjektů pro daňové účely. Ačkoli řada opatření na úrovni EU a na mezinárodní úrovni poskytuje nástroje k boji proti zneužívání daňových struktur, právní subjekty s žádnou či jen minimální podstatou a hospodářskou činností představují i nadále nebezpečí zneužití k nelegitimním účelům, jako je agresivní daňové plánování, daňové úniky nebo praní peněz. Ačkoli pro využívání takovýchto subjektů mohou existovat přesvědčivé důvody, jsou zapotřebí další opatření, jež se zabývají subjekty a strukturami, které byly vytvořeny především s cílem snížit daňovou povinnost nebo zastítní protiprávní jednání skupiny nebo činnosti, k nimž patří, přičemž nemají žádnou podstatnou přítomnost, ani neprovozují skutečnou hospodářskou činnost v zemích, v nichž jsou založeny.

Návrh Komise bude zahrnovat opatření, jako je požadavek, aby společnosti sdělily daňové správě potřebné informace pro posouzení, zda mají podstatnou přítomnost a skutečnou hospodářskou činnost, odepření daňových výhod v případě existence nebo zneužívání společností s fiktivním sídlem typu „poštovní schránky“ a vytvoření nových požadavků na daňové informace, monitorování a transparentnost daní. Komise má rovněž v úmyslu podniknout další kroky s cílem zabránit tomu, aby platby licenčních poplatků a úroků odcházely z EU bez zdanění (tzv. „dvojí nezdanění“).

Komise bude zároveň i nadále využívat veškerých nástrojů, které má k dispozici, včetně vymáhání pravidel pro státní podporu k zajištění toho, aby společnosti platily svůj spravedlivý podíl daní. Ačkoliv přímé daně patří do kompetence členských států, členské státy musí tyto kompetence vykonávat v souladu s právem Unie, včetně pravidel pro státní podporu.

Opatření k zajištění spravedlivého a účinného zdanění:

***Opatření 1: předložení legislativního návrhu na zveřejňování efektivních daňových sazeb hrazených velkými společnostmi podle metodiky, která je předmětem jednání OECD o pilíři 2 (do roku 2022).***

***Opatření 2: předložení legislativního návrhu, kterým se stanoví unijní pravidla znemožňující zneužívání fiktivních subjektů typu „poštovní schránky“ pro daňové účely (ve čtvrtém čtvrtletí roku 2021).***

### 3.2 Umožnění produktivních investic a podnikání

Zdanění musí hrát důležitou úlohu při podpoře podniků s ohledem na investice a růst, a to prosazováním a umožněním ekonomických rozhodnutí podnikatelů, která jsou společensky žádoucí. Tato „podpůrná“ stránka daňové politiky je obzvláště důležitou součástí souběžné ekologické a digitální transformace a hospodářského oživení po pandemii COVID-19.

Kvůli omezenějšímu peněžnímu toku mají malé a střední podniky v porovnání s většími podniky často menší schopnost absorbovat či financovat ztráty. Z tohoto důvodu mnoho členských států jednalo během stávající krize rychle s cílem zbavit malé a střední podniky bezprostředního daňového zatížení, například odkladem daňových povinností. Zacházení se ztrátami se však v jednotlivých členských státech dosud velmi liší a existuje prostor ke zlepšení prostředí pro investice a růst. Spolu s tímto sdělením přijala Komise **doporučení pro členské státy týkající se vnitrostátního zacházení se ztrátami**. To pomůže zajistit spravedlivou hospodářskou soutěž mezi společnostmi a lepší podporu podniků během oživení. Je pravděpodobné, že to bude obzvláště přínosné pro malé a střední podniky. Útvary Komise prověří obecněji také možnost koordinovaného zacházení s úlevami při přeshraničních ztrátách, aby řešily výzvy, jimž čelí malé a střední podniky i další podniky, které jsou teprve v počáteční fázi rozšiřování své činnosti v Evropě.

Vzhledem ke stávajícímu daňovému rámci umožňujícímu daňové odpočty úroků z dluhu přetrvává v daňových předpisech zvýhodnění dluhů. To znamená, že si společnost může odečíst úroky spojené s dluhovým financováním, nikoli však náklady související s kapitálovým financováním, jako je výplata dividend, a je tudíž vybízena k tomu, aby investice financovala spíše dluhem než vlastním kapitálem. To může přispět k nadměrnému hromadění dluhů s možnými negativními vedlejšími účinky pro celou EU, pokud by některé země čelily velkým vlnám platební neschopnosti. Zvýhodnění dluhu také sankcionuje financování inovací prostřednictvím vlastního kapitálu. Tato otázka se stává naléhavější, neboť objem dluhů společností se kvůli hospodářské krizi v důsledku pandemie COVID-19 významně zvýšil. Komise proto předloží **návrh na řešení zvýhodnění dluhu oproti vlastnímu kapitálu při zdanění právnických osob, a to prostřednictvím systému úlev pro kapitálové financování**, což přispěje k rekapitalizaci finančně zranitelných společností. Návrh bude obsahovat opatření proti zneužití, aby bylo zajištěno, že nebude využit k nezamýšleným účelům.

#### Opatření k umožnění produktivních investic a podnikání

*Opatření 3: přijetí doporučení k vnitrostátnímu zacházení se ztrátami (spolu s tímto sdělením).*

*Opatření 4: předložení legislativního návrhu na vytvoření úlevy ke snížení zvýhodnění dluhu oproti kapitálu (DEBRA) (v prvním čtvrtletí roku 2022).*

### 4. Překročení rámce dohody OECD – prostředí pro zdanění podniků v EU pro 21. století

Shoda na reformě mezinárodních pravidel pro daň z příjmů právnických osob bude představovat historický krok směrem k modernizaci celosvětových pravidel zdanění podniků. Z pádných důvodů se bude celosvětová dohoda ohledně pilíře 1 uplatňovat nejprve pouze na omezený počet společností. Aby takovéto řešení fungovalo na celosvětové úrovni, musí být možné ho spravovat v rámci 139 jurisdikcí s rozmanitým hospodářským profilem a úrovněmi administrativních kapacit. Úzce integrovaná Evropská unie se svým jednotným trhem však může a měla by jít dále.

Neexistence společného systému daně z příjmů právnických osob na jednotném trhu brzdí konkurenceschopnost. To je výsledkem narušení investičních a finančních rozhodnutí (pokud se tato rozhodnutí řídí spíše strategiemi v oblasti daňové optimalizace než jinými aspekty) a vyšších nákladů na dodržování předpisů u podniků, které působí ve více než jednom členském státě EU. To v porovnání s trhy ve třetích zemích vytváří konkurenční nevýhodu.

Komise proto ve druhé polovině svého mandátu navrhne nový rámec daně z příjmů pro podniky v Evropě (podnikání v Evropě: rámec pro zdanění příjmů neboli BEFIT). Rámec BEFIT bude představovat jednotný soubor pravidel pro daň z příjmů právnických osob v EU, který je založen na klíčových prvcích společného základu daně a rozdělení zisků mezi členské státy podle určitého vzorce (rozdělování na základě vzorce). Naváže na pokrok v globálním měřítku, kde se o zmíněných koncepcích již diskutuje v rámci vzorce pro částečné přerozdělení zisků podle pilíře 1 a společných pravidel pro výpočet základu daně pro účely uplatňování pilíře 2. Rámec BEFIT zajistí, aby podniky mohly působit na jednotném trhu bez nepřiměřených daňových překážek. Současně zajistí, aby existující nesoulad mezi systémy daně z příjmů právnických osob v EU nenarušoval schopnost členských států získávat příjmy pro financování vnitrostátních priorit v oblasti výdajů.

Společná pravidla pro stanovení základu daně z příjmů právnických osob zajistí významné zjednodušení pro skupiny společností působící na jednotném trhu. Namísto povinnosti dodržovat až 27 různých souborů pravidel pro daň z příjmů právnických osob bude skupina moci stanovit svou daňovou povinnost v každém členském státě podle jednoho jednotného souboru pravidel. To připraví také půdu pro další administrativní zjednodušení, jako je možnost podání jednoho přiznání k dani z příjmů právnických osob pro skupinu v EU.

Tento nový návrh nahradí dosud projednávané návrhy týkající se společného základu daně z příjmů právnických osob (CCCTB)<sup>30</sup>, které budou staženy.

Rámec BEFIT...

- ...vytvoří společný soubor pravidel pro skupiny společností působící na jednotném trhu ve více než jednom členském státě, což sníží překážky přeshraničních investic,
- ...omezí byrokracii a sníží náklady na dodržování předpisů na jednotném trhu, čímž zmírní administrativní zátěž daňových orgánů a daňových poplatníků,

<sup>30</sup> COM(2016) 685 final a COM(2016) 683 final.

- ...bude bojovat proti vyhýbání se daňovým povinnostem a podpoří vytváření pracovních míst, růst a investice,
- ...poskytne jednodušší a spravedlivější způsob rozdělování daňových práv mezi členské státy,
- ...členským státům zajistí spolehlivý a předvídatelný výnos daně z příjmů právnických osob.

Rámec BEFIT bude konsolidovat zisky členů nadnárodní skupiny působící v EU v jednom základu daně, který bude poté pomocí vzorce rozdělen mezi členské státy a zdaněn podle vnitrostátních sazeb daně z příjmů právnických osob. K hlavním aspektům bude patřit způsob přidělení náležité váhy prodeji podle místa určení, zohlednění významu trhu, na němž nadnárodní skupina podniká, jakož i způsob, jakým by měla být zohledněna aktiva (včetně nehmotných aktiv) a práce (zaměstnanci a platy), aby bylo zajištěno vyvážené rozdělení výnosu daně z příjmů právnických osob v jednotlivých členských státech EU s různými hospodářskými profily.

Používání vzorce pro rozdělení zisku odstraní nutnost uplatňování složitých pravidel stanovování převodních cen v EU v případě společností spadajících do jeho působnosti. V jednotlivých zemích se již používají různé druhy rozdělení na základě vzorce. Například v USA, Kanadě a Švýcarsku se vzorec používá k výpočtu základu daně na regionální nebo nižší než vnitrostátní úrovni. Stanovování převodních cen naopak vyžaduje, aby subjekty ocenily transakce mezi členy téže nadnárodní skupiny stejně jako srovnatelnou transakci mezi dvěma subjekty, které nejsou ve spojení (zásada obvyklých tržních podmínek). Opatření OECD v oblasti eroze základu daně a přesouvání zisku týkající se stanovování převodních cen aktualizovala mezinárodní pokyny, tyto zásady však lze v moderní ekonomice závislé na nehmotných a netržních aktivech obtížně uplatňovat a vymáhat. Práce na pilíři 1 ukázala zájem na rozdílném přístupu k rozdělování daňových práv používáním vzorce pro přerozdělení malé části zdanitelného základu. Rámec BEFIT na tento krok naváže a posune jej dále s cílem vytvořit na jednotném trhu jednodušší systém. Na rozdíl od pilíře 1, kde budou stávající pravidla a přerozdělování zisku podle vzorce fungovat současně, rozdělení na základě vzorce podle rámce BEFIT nahradí stávající pravidla pro rozdělování základu daně na jednotném trhu u společností spadajících do jeho působnosti.

Kombinace rozdělení na základě vzorce a společného souboru pravidel týkajících se základu daně bude rámec BEFIT představovat významný krok při vytváření robustnějšího systému zdanění podniků na jednotném trhu. Ačkoliv se zásady společného základu daně a rozdělení na základě vzorce objevily již v předchozím návrhu týkajícím se systému CCCTB, nový návrh zohlední významné změny v ekonomice a v mezinárodním rámci, k nimž došlo od března 2011, kdy byl systém CCCTB původně navržen. V návrzích vymezení základu daně se bude zejména vycházet z přístupu přijatého v chystané celosvětové dohodě. Bude také obsahovat jiný vzorec pro rozdělení, jenž bude lépe odrážet realitu současné ekonomiky a celosvětového vývoje, zejména lepším zohledněním digitalizace.

Komise bude při přípravě tohoto návrhu úzce spolupracovat s členskými státy, přičemž vezme v úvahu také názory Evropského parlamentu a provede konzultace s podnikovým sektorem a skupinami občanské společnosti.

Opatření týkající se dlouhodobějšího rámce pro zdanění podniků

***Opatření 5: předložení návrhu na rámec BEFIT (podnikání v Evropě: rámec pro zdanění příjmů) za účelem přechodu k souboru pravidel pro společný základ daně a zajištění spravedlivějšího rozdělení daňových práv mezi členské státy (2023)***

## **5. Závěr**

Připravovaná celosvětová dohoda bude představovat důležitý krok vpřed při reformě mezinárodního systému daně z příjmů právnických osob a bude se zabývat důležitými výzvami spojenými s rozdělováním daňových práv a minimálním účinným zdaněním na celosvětové úrovni. Na úrovni EU musíme na tento pokrok navázat a v oblasti zdanění podniků zavést podobně ambiciózní agendu, která zajišťuje spravedlivé a účinné zdanění a podporuje produktivní investice a podnikání. Opatření oznámená v tomto sdělení společně s již probíhající prací posunou EU kupředu a naplní tuto vizi týkající se rámce EU pro zdanění podniků, který je schopen dostát výzvám 21. století a usiluje o náležitě fungující jednotný trh.