

III

(Přípravné akty)

ÚČETNÍ DVŮR

STANOVISKO č. 11/2020

(podle čl. 287 odst. 4 a čl. 322 odst. 2 Smlouvy o fungování EU)

k návrhu nařízení Rady, kterým se mění nařízení (EHS, Euratom) č. 1553/89 o konečné jednotné úpravě vybírání vlastních zdrojů vycházejících z daně z přidané hodnoty (dokument 12771/20, interinstitucionální spis 2018/0133 (NLE))

(2021/C 26/01)

OBSAH

	<i>Body</i>	<i>Strana</i>
Shrnutí	I-V	3
Úvod	1-5	3
Připomínky	6-39	4
Výpočet celkových čistých příjmů z DPH a základů této daně	15-19	6
Výpočet konečné víceleté vážené průměrné sazby	20-27	7
Předkládání výkazů DPH a postup jejich přezkumu	28-34	8
Podávání zpráv o fungování systému vlastních zdrojů odvozených z DPH	35-39	8
Závěr	40-43	9
PŘÍLOHA		10

ÚČETNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 287 odst. 4 a čl. 322 odst. 2 této smlouvy,

s ohledem na návrh nařízení Rady, kterým se mění nařízení (EHS, Euratom) č. 1553/89 ze dne 29. května 1989 o konečné jednotné úpravě vybírání vlastních zdrojů vycházejících z daně z přidané hodnoty (dokument 12771/20, interinstitucionální spis 2018/0133 (NLE)),

s ohledem na návrh nařízení Rady, kterým se mění nařízení (EHS, Euratom) č. 1553/89 ze dne 29. května 1989 o konečné jednotné úpravě vybírání vlastních zdrojů vycházejících z daně z přidané hodnoty (COM(2018) 328 final),

s ohledem na žádost Rady o stanovisko, kterou Účetní dvůr obdržel dne 11. listopadu 2020,

s ohledem na rozhodnutí Rady 2014/335/EU, Euratom ze dne 26. května 2014 o systému vlastních zdrojů Evropské unie ⁽¹⁾,

s ohledem na nařízení Rady (EHS, Euratom) č. 1553/89 ze dne 29. května 1989 o konečné jednotné úpravě vybírání vlastních zdrojů vycházejících z daně z přidané hodnoty ⁽²⁾ ve znění naposledy pozměněném nařízením Rady (ES) č. 807/2003 ze dne 14. dubna 2003 ⁽³⁾,

s ohledem na předchozí stanoviska vydaná Evropským účetním dvorem k systému vlastních zdrojů EU, zejména na stanovisko č. 5/2018 ⁽⁴⁾,

s ohledem na závěrečnou zprávu a doporučení Skupiny na vysoké úrovni pro vlastní zdroje o budoucím financování EU, která byla vydána v prosinci 2016 ⁽⁵⁾.

Vzhledem k těmto důvodům:

- 1) Evropská rada se na zasedání ve dnech 24. a 25. března 1999 mimo jiné usnesla ⁽⁶⁾ na tom, že systém vlastních zdrojů Společenství by měl být spravedlivý, transparentní, z hlediska nákladů efektivní a jednoduchý a že se musí zakládat na kritériích, která nejlépe vystihují schopnost každého členského státu do něj přispívat;
- 2) Evropská rada na zasedání v únoru 2013 vyzvala, aby se pokračovalo v práci na návrhu Komise týkajícím se nového vlastního zdroje z daně z přidané hodnoty (DPH) s cílem učinit jej co možná nejjednodušším a nejtransparentnějším, posílit vazbu s politikou EU v oblasti DPH a skutečnými příjmy z DPH a zajistit rovné zacházení s daňovými poplatníky ve všech členských státech ⁽⁷⁾;
- 3) Diskusní dokument Komise o budoucnosti financí EU ⁽⁸⁾ zdůraznil, že stávající přístup k financování je příliš komplikovaný, neprůhledný a poznamenaný složitými korekčními mechanismy a že by měl tento systém být jednodušší, spravedlivý a transparentní;
- 4) Usnesení o reformě systému vlastních zdrojů Evropské unie, které Evropský parlament přijal v březnu 2018, upozornilo na nedostatky v současném způsobu financování rozpočtu EU a požadovalo dalekosáhlé reformy ⁽⁹⁾;
- 5) Na základě usnesení o víceletém finančním rámci (VFR) na období 2021–2027, které přijal Evropský parlament v říjnu 2019, bylo schválení VFR podmíněno reformou systému vlastních zdrojů EU, jejíž součástí bude i zjednodušení vlastních zdrojů odvozených z DPH ⁽¹⁰⁾;

⁽¹⁾ Úř. věst. L 168, 7.6.2014, s. 105.

⁽²⁾ Úř. věst. L 155, 7.6.1989, s. 9.

⁽³⁾ Úř. věst. L 122, 16.5.2003, s. 36.

⁽⁴⁾ Stanoviska č. 5/2018 (Úř. věst. C 431, 29.11.2018, s. 1), č. 7/2015 (Úř. věst. C 5, 8.1.2016, s. 1), č. 7/2014 (Úř. věst. C 459, 19.12.2014, s. 1), č. 2/2012 (Úř. věst. C 112, 18.4.2012, s. 1), č. 2/2008 (Úř. věst. C 192, 29.7.2008, s. 1), č. 2/2006 (Úř. věst. C 203, 25.8.2006, s. 50), č. 4/2005 (Úř. věst. C 167, 7.7.2005, s. 1) a č. 7/2003 (Úř. věst. C 318, 30.12.2003, s. 1).

⁽⁵⁾ Budoucí financování EU – závěrečná zpráva a doporučení Skupiny na vysoké úrovni pro vlastní zdroje o budoucím financování EU, vydaná v prosinci 2016.

⁽⁶⁾ Viz Bulletin EU 3-1999.

⁽⁷⁾ Závěry Evropské rady ze dne 7. a 8. února 2013 (víceletý finanční rámec) EUCO 37/13.

⁽⁸⁾ COM(2017) 358 final ze dne 28. června 2017.

⁽⁹⁾ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. března 2018 o reformě systému vlastních zdrojů Evropské unie (2017/2053(INI)).

⁽¹⁰⁾ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 10. října 2019 o víceletém finančním rámci na období 2021–2027 a vlastních zdrojích: čas naplnit očekávání občanů (2019/2833(RSP)).

- 6) Ve sdělení⁽¹¹⁾ Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů z května 2020 – Rozpočet EU, který je motorem evropského plánu na podporu oživení, byl předložen přehled nového systému vlastních zdrojů (včetně zjednodušeného příspěvku členských států odvozeného z DPH);
- 7) Na svém zasedání v červenci 2020 Evropská rada dospěla k závěru⁽¹²⁾, že současný systém vlastních zdrojů odvozený z DPH bude nahrazen zjednodušenou a zdokonalenou alternativní metodou navrženou Komisí. Základ DPH, který bude pro tento účel zohledněn, nepřesáhne 50 % hrubého národního důchodu každého členského státu (HND).

PŘIJAL TOTO STANOVISKO:

SHRNUTÍ

I Dne 2. května 2018 navrhla Komise reformu systému financování EU pro budoucí rozpočty ve víceletém finančním rámci na období 2021–2027. Součástí této reformy je i zjednodušení systému vlastních zdrojů odvozených z DPH. Ve stanovisku č. 5/2018 jsme kritizovali předpoklady, z nichž vycházela metodika Komise popsána v daném návrhu. V listopadu 2020 vypracovala Rada revidované znění svého návrhu nařízení o výpočtu vlastních zdrojů odvozených z DPH a vyžádala si k němu naše stanovisko. Toto stanovisko se zaměřuje na novou metodu navrženou pro výpočet vlastních zdrojů odvozených z DPH.

II V roce 2019 se vlastní zdroje odvozené z DPH podílely na rozpočtu EU 11 % (17,8 miliardy EUR). Jsou vypočítány za použití základu daně, který je srovnatelný a pomyslně harmonizovaný mezi členskými státy. Příslušná částka se získá vydělením celkového čistého příjmu z DPH vybraného členským státem příslušnou váženou průměrnou sazbou.

III Návrh Rady má za cíl zjednodušit tento výpočet v porovnání se současnou metodikou, a to tím, že se odstraní většina oprav a kompenzací a zavede se použití konečné víceleté vážené průměrné sazby (pevně stanovené na její hodnotě z roku 2016). Součástí návrhu jsou i pozměněná ustanovení týkající se předkládání výkazů DPH a postupu jejich přezkumu. Návrh rovněž zavádí postup pro vykazování informací o fungování vlastních zdrojů odvozených z DPH.

IV Tento návrh Rady vítáme. V porovnání se současným systémem dle našeho názoru přináší významné zjednodušení výpočtu vlastních zdrojů odvozených z DPH členských států. Zjistili jsme však, že existuje riziko, že konečná víceletá vážená průměrná sazba nemusí být reprezentativní pro všechny členské státy.

V Pro zkvalitnění stávajícího návrhu doporučujeme, aby byl zaveden mechanismus revize této zmrazené víceleté vážené průměrné sazby. Tento mechanismus by měl umožnit přepočtení u těch členských států, jejichž příspěvky odvozené z DPH by byly použitím zmrazené víceleté vážené průměrné sazby výrazně ovlivněny ve srovnání s použitím skutečné vážené průměrné sazby. Mechanismus by měl být využíván na základě určitých aktivačních ukazatelů a zabráňoval by zkreslení výše příspěvků odvozených z DPH během období víceletého finančního rámce v důsledku významnějších změn politik DPH jednotlivých členských států.

ÚVOD

1 Systém financování rozpočtu EU nebyl od roku 1988 významně reformován. Třemi hlavními kategoriemi příjmů ve stávajícím systému jsou: tradiční vlastní zdroje (TVZ), vlastní zdroje odvozené z daně z přidané hodnoty (DPH) a vlastní zdroje odvozené z hrubého národního důchodu (HND).

2 Dne 2. května 2018 navrhla Komise reformu systému financování EU pro budoucí rozpočet ve víceletém finančním rámci (VFR) na období 2021–2027. Součástí tohoto návrhu byla revize některých ze stávajících vlastních zdrojů (včetně zjednodušení vlastních zdrojů odvozených z DPH), zavedení souborů tří nových vlastních zdrojů (na základě společného konsolidovaného základu daně z příjmů právnických osob, systému Evropské unie pro obchodování s emisemi a z plastových obalových odpadů, které nejsou recyklovány), postupné zrušení oprav a zvýšení stropů pro vlastní zdroje⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ COM(2020) 442 final ze dne 27. května 2020.

⁽¹²⁾ EUCO 10/20, mimořádné zasedání Evropské rady (17., 18., 19., 20. a 21. července 2020), závěry.

⁽¹³⁾ Návrh rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropské unie (COM(2018) 325 final), návrh nařízení Rady o metodách a postupu pro poskytování vlastních zdrojů ze společného konsolidovaného základu daně z příjmů právnických osob, ze systému Evropské unie pro obchodování s emisemi a z plastových obalových odpadů, které nejsou recyklovány, a o opatřeních ke krytí hotovostních nároků (COM(2018) 326 final); návrh nařízení Rady, kterým se stanoví prováděcí opatření pro systém vlastních zdrojů Evropské unie (COM(2018) 327 final); a návrh nařízení Rady, kterým se mění nařízení (EHS, Euratom) č. 1553/89 o konečné jednotné úpravě vybírání vlastních zdrojů vycházejících z daně z přidané hodnoty (COM(2018) 328 final).

3 Ve stanovisku č. 5/2018 jsme posuzovali návrh na nový systém financování EU, jehož součástí byly i tři výše uvedené nové zdroje. Zjistili jsme, že tento návrh řeší některé z nedostatků, které jsme identifikovali při naší předchozí práci týkající se problematiky vlastních zdrojů. Dospěli jsme však k závěru, že i po reformě je navrhovaný systém nadále složitý.

4 Po návrhu Komise na reformu systému vlastních zdrojů z května 2018 následovalo několik jednání na úrovni Evropského parlamentu a Rady, která se týkala jak víceletého finančního rámce na období 2021–2027, tak souvisejícího systému financování EU. Na základě výše uvedených jednání dochází nyní ke změně návrhu Komise. Vyjednávání stále pokračuje a do návrhu jsou zaváděny v řadě ohledů změny.

5 Co se týče vlastních zdrojů odvozených z DPH, Rada v listopadu 2020 vypracovala revidované znění svého návrhu nařízení o výpočtu této kategorie vlastních zdrojů (jehož součástí je i „zjednodušená a zdokonalená alternativní metoda“) a vyžádala si od nás stanovisko. Toto stanovisko se zaměřuje na danou navrhovanou alternativní metodu pro výpočet vlastních zdrojů odvozených z DPH ⁽¹⁴⁾.

PŘIPOMÍNKY

6 V roce 2019 připadalo na vlastní zdroje odvozené z DPH 11 % rozpočtu EU (17,8 miliardy EUR). Tyto zdroje se vypočítávají uplatněním jednotné sazby na „harmonizovaný základ DPH“. Výše sazby činí 0,3 % pro všechny členské státy kromě Německa, Nizozemska a Švédska, které využívají sníženou sazbu 0,15 %.

7 Stávající systém vlastních zdrojů odvozených z DPH vychází ze základu daně, který je srovnatelný a pomyslně harmonizovaný mezi členskými státy, přičemž příslušná částka se získá vydělením celkových upravených příjmů z DPH vybraných členským státem příslušnou váženou průměrnou sazbou (WAR). V **rámečku 1** je popsáno, jak se podle současného systému vlastní zdroje odvozené z DPH vypočítávají a jak by se vypočítávaly podle navrhovaného nového systému.

Rámeček 1

Jak jsou vypočítávány vlastní zdroje odvozené z DPH?

Současný systém:

Metoda výpočtu vlastních zdrojů odvozených z DPH členských států vychází ze srovnatelného a pomyslně harmonizovaného základu DPH. Cílem je zabránit tomu, aby členskými státy zvolená kombinace sazeb DPH (v mezích stanovených ve směrnici o DPH) ovlivnila splatné příspěvky těchto členských států. Výchozím bodem této složité metody je částka DPH vybraná každým členským státem (jeho příjmy), která se po nezbytných opravách vydělí váženou průměrnou sazbou (viz **rámeček 2**). Po uplatnění dodatečných kompenzací se pak výsledný pomyslně harmonizovaný základ DPH vynásobí pevnou sazbou a výsledkem je příspěvek každého členského státu.

Tento výpočet vlastních zdrojů je ilustrován následujícím vzorcem, který se použije na každý členský stát a každý rok (n):

$$\text{Vlastní zdroje odvozené zDPH (n)} = \frac{\text{Celkové příjmy zDPH (n) (upravené)}}{\text{Vážená průměrná sazba (n)}} * \text{Sazba}$$

Navrhovaný nový systém:

Rada navrhuje zmrazit váženou průměrnou sazbu na její hodnotě z roku 2016 a použít tuto hodnotu jako „konečnou“ váženou průměrnou sazbu na celou dobu příštího víceletého finančního rámce. Jak je stanoveno v návrhu Komise z května 2018, Rada také navrhuje zrušit všechny opravy a kompenzace kromě dvou typů: těch, které se týkají územní působnosti stanovené v článcích 6 a 7 směrnice o DPH, a těch týkajících se porušení této směrnice.

Tento nový výpočet je ilustrován následujícím vzorcem, který se použije na každý členský stát a každý rok (n):

$$\text{Vlastní zdroje odvozené zDPH (n)} = \frac{\text{Celkové příjmy zDPH (n)(upravené)}}{\text{WAR 2016}} * \text{Sazba}$$

⁽¹⁴⁾ Návrh nařízení Rady, kterým se mění nařízení (EHS, Euratom) č. 1553/89 o konečné jednotné úpravě vybírání vlastních zdrojů vycházejících z daně z přidané hodnoty (dokument 12771/20, interinstitucionální spis 2018/0133 (NLE)).

kde:

Vlastní zdroje odvozené z DPH (n) = částka příspěvku splatná členskými státy v roce n.

Celkové příjmy z DPH (n) (upravené) = celková čistá částka DPH vybrané danými členskými státy v roce n.

Sazba = procento stanovené v rozhodnutí o vlastních zdrojích (v současnosti 0,3 %).

8 Vážená průměrná sazba představuje složitý výpočet, který se provádí přiřazením všech zdanitelných operací k příslušné sazbě DPH za použití statistických údajů převzatých z národních účtů. Ty jsou sestavovány v souladu s Evropským systémem integrovaných hospodářských účtů (ESA) ⁽¹⁵⁾. **Rámeček 2** ilustruje, jak je vážená průměrná sazba vypočítávána, a to s důrazem na rozdíly mezi současným systémem a navrhovaným novým systémem.

Rámeček 2

Jak je vypočítávána vážená průměrná sazba (WAR)?

Vážená průměrná sazba je výsledkem statistické analýzy kombinace dodávek zboží a služeb a použitých sazeb DPH ve všech členských státech. Váhy použité na všechny zdanitelné operace s cílem vypočítat průměrnou sazbu DPH v každém členském státě jsou vypočteny s použitím údajů pocházejících z národních účtů.

Vzorec pro výpočet vážené průměrné sazby je tento:

$$\text{WAR}(n) = \text{součin } T(i) \cdot R(i),$$

kde:

$T(i)$ = hodnota operací, na něž se vztahuje sazba DPH i , vydělená celkovou hodnotou všech zdanitelných operací, a

$R(i)$ = sazba DPH i . Použité sazby DPH jsou sazby platné v roce n . Váhy se vypočítávají pro rok n za použití údajů z národních účtů za rok předcházející poslednímu roku ($n-2$).

Na základě navrhovaného nového systému by byla vážená průměrná sazba vypočítávána za rok 2016 a zmrazena. Byla by pak používána k výpočtu vlastních zdrojů odvozených z DPH každý rok počínaje rokem 2021. Každoroční vážená průměrná sazba by již nebyla vypočítávána či kontrolována ani používána pro rok n , jak je tomu u stávajícího systému.

9 Ačkoli jsou východiskem pro postup výpočtu příjmy z DPH vybrané finančními úřady členských států, existují četné opravy a kompenzace, aby se mezi jednotlivými členskými státy harmonizovaly zdanitelné operace. Řízení těchto vlastních zdrojů tak pro Komisi i členské státy znamená výraznou administrativní zátěž.

10 Jak se uvádí v našem stanovisku č. 2/2012, opakovaně jsme konstatovali složitost výpočtu vlastních zdrojů odvozených z DPH ⁽¹⁶⁾ a také chybějící přímou vazbu mezi těmito zdroji a základem daně. Komise pro řešení těchto nedostatků v květnu 2018 navrhla zjednodušenou metodu výpočtu vlastních zdrojů odvozených z DPH. Součástí této metody, jejímž cílem je zjednodušit pro každý členský stát systém vlastních zdrojů odvozených z DPH, bylo vypočítávání základu daně za použití pouze podílu těch dodávek, které jsou ve všech členských státech zatíženy základní sazbou.

11 Ve stanovisku č. 5/2018 jsme konstatovali, že složitá vážená průměrná sazba byla v procesu výpočtu nahrazena jednoduchou základní sazbou. Zjistili jsme však, že předpoklady, které Komise pro výpočet zjednodušených příspěvků odvozených z DPH použila, nesplňují některé z kroků výpočtu v metodice popsané v návrhu ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii (Úř. věst. L 174, 26.6.2013, s. 1).

⁽¹⁶⁾ V naší výroční zprávě za rok 2017 jsme uvedli nedostatky způsobu, jakým Komise ověřuje vlastní zdroje odvozené z DPH, zejména ve vztahu k výpočtu vážené průměrné sazby.

⁽¹⁷⁾ Viz stanovisko č. 5/2018, příloha II.

12 V revidovaném znění návrhu nařízení Rady z listopadu 2020 byla navržena zjednodušená a zdokonalená alternativní metoda pro vlastní zdroje odvozené z DPH. Návrh řeší výše uvedené oblasti, které jsme kritizovali, a zároveň zavádí jednodušší výpočet, než jaký je používán v současném systému.

13 Navrhovaný nový výpočet vlastních zdrojů používá pro získání základů DPH stejné postupy jako v současném systému (viz body 7 a 8). Tyto postupy ale byly zjednodušeny, zejména co se týče výpočtu základů DPH a konečné víceleté vážené průměrné sazby (viz **rámček 1**). Příspěvky jednotlivých států se vypočítávají vynásobením těchto základů sazbou DPH (0,3 % pro všechny členské státy, jak je stanoveno v závěrech Evropské rady z července 2020) ⁽¹⁸⁾.

14 Abychom posoudili navrhovanou novou zjednodušenou a zdokonalenou alternativní metodu, zaměřili jsme se na tyto hlavní aspekty:

- 1) výpočet celkových čistých příjmů z DPH a základů této daně (včetně oprav a kompenzací),
- 2) výpočet konečné víceleté vážené průměrné sazby,
- 3) předkládání výkazů DPH a postup jejich přezkumu,
- 4) podávání zpráv o fungování systému vlastních zdrojů odvozených z DPH.

Pro každou tuto oblast uvádíme navrhovaná ustanovení a naše stanovisko k nim.

Výpočet celkových čistých příjmů z DPH a základů této daně

15 Podle Komise měly opravy a kompenzace na částku vlastních zdrojů odvozenou z DPH historicky jen zanedbatelný dopad (v letech 2011–2015 připadalo na opravy v průměru 0,5 % příjmů z DPH a na kompenzace připadalo 0,09 % základů DPH). Správa těchto oprav a kompenzací však vyžadovala složité výpočty a rovněž neúměrné zdroje jak na straně Komise, tak členských států.

16 V souladu s navrhovaným článkem 3 návrhu nařízení Rady se ruší všechny opravy a kompenzace kromě dvou jejich typů: těch, které se týkají územní působnosti stanovené v člancích 6 a 7 směrnice o DPH ⁽¹⁹⁾, a těch týkajících se porušení této směrnice. To předpokládal již návrh Komise z května 2018.

17 Opravy a kompenzace v souvislosti s územní působností byly zachovány z důvodu existence ustanovení v přístupových smlouvách některých členských států ⁽²⁰⁾, která se týkají výpočtu vlastních zdrojů odvozených z DPH. Tyto opravy a kompenzace byly zavedeny hlavně z toho důvodu, že se směrnice o DPH v některých územích EU plně neuplatňuje (např. na Kanárských ostrovech, v Ceutě a Melille nebo na Alandech). Z tohoto důvodu nejsou operace realizované na těchto územích zohledněny v příjmech z DPH daných členských států. Pro účely systému vlastních zdrojů by se takovéto operace měly zahrnout do základu DPH prostřednictvím oprav.

18 Kromě toho se v návrhu Rady rovněž zachovávají kompenzace v souvislosti s řízeními o nesplnění povinnosti. Ty jsou vypočítávány například v případech, kdy konkrétní produkt nebo služba jsou v určitém členském státě osvobozeny od DPH a Komise má za to, že je takováto výjimka porušením směrnice o DPH. Ke konci roku 2019 se tyto kompenzace týkaly devíti členských států ⁽²¹⁾. Podle návrhu Rady mají být takovéto úpravy i nadále zohledňovány, aby se zabránilo členským státům, které neuplatňují právní předpisy EU, využívat snížení splatné částky vlastních zdrojů odvozených z DPH. Dokud nebude řízení o nesplnění povinnosti uzavřeno, měly by být výkazy DPH příslušného členského státu pro účely vlastních zdrojů odpovídajícím způsobem upraveny.

⁽¹⁸⁾ Viz poznámka pod čarou č. 12.

⁽¹⁹⁾ Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty (Úř. věst. L 347, 11.12.2006, s. 1) v platném znění.

⁽²⁰⁾ Například článek 187 Aktu o přistoupení Španělského království a Portugalské republiky a o úpravách smluv (OJ L 302, 15.11.1985, p. 23) stanoví, že „částka příspěvků týkající se vlastních zdrojů odvozených z daně přidané hodnoty bude splatná v plné výši od 1. ledna 1986. Tato částka bude vypočítávána a kontrolována tak, jako by Kanárské ostrovy a Ceuta a Melilla byly zahrnuty do teritoriální působnosti šesti směrnice Rady 77/388/EHS ze dne 17. května 1977 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně.“

⁽²¹⁾ Německo, Řecko, Francie, Itálie, Kypr, Maďarsko, Malta, Rakousko a Polsko.

Naše posouzení navrhovaného výpočtu celkových čistých příjmů z DPH a základů této daně

19 Vítáme navrhované zjednodušení oprav a kompenzací v celkových čistých příjmech z DPH a základech této daně a domníváme se, že toto zjednodušení přispěje ke snížení administrativní zátěže jak pro Komisi, tak pro členské státy, aniž by významnějším způsobem negativně ovlivnilo přesnost výše příspěvků odvozených z DPH.

Výpočet konečné víceleté vážené průměrné sazby

20 V navrhovaném článku 4 návrhu nařízení Rady se stanoví následující metoda pro výpočet konečné víceleté vážené průměrné sazby:

- a) Vážená průměrná sazba (WAR) by měla být vyjádřena jako procentní podíl vypočtený členským státem za rozpočtový rok 2016 v souladu se současně platnými ustanoveními;
- b) Měla by být vypočtena na čtyři desetinná místa;
- c) Měla být kontrolována útvary Komise a nesměla být předmětem oznámení o nevyřešených otázkách týkajících se oprav nebo kompenzací;
- d) Budou-li existovat nevyřešené otázky, vážená průměrná sazba, která je předmětem oznámení, by měla být použita prozatímně a být považována za provizorní víceletou váženou průměrnou sazbu;
- e) Jakmile budou otázky, jichž se oznámení týká, vyřešeny, nahradí výsledný procentní údaj provizorní víceletou váženou průměrnou sazbou a stane se konečnou víceletou váženou průměrnou sazbou počínaje rozpočtovým rokem 2021;
- f) Rozpočtové dopady všech rozdílů mezi provizorní a konečnou váženou průměrnou sazbou by měly být řešeny v kontextu každoročního postupu zúčtování zůstatků a úprav u vlastních zdrojů odvozených z DPH.

21 Ačkoli je navrhovaná metoda výpočtu vážené průměrné sazby stejná jako současná metoda, konstatujeme, že výsledná sazba je používána k víceletým výpočtům a že je zmrazena na celé období víceletého finančního rámce (viz **rámeček 1**). Pro výpočet konečné víceleté vážené průměrné sazby byl zvolen referenční rok 2016. Jedná se o rok, za nějž jsou k dispozici nejaktuálnější údaje již zkontrolované Komisí pro všechny členské státy. Z našeho přezkumu vážených průměrných sazeb za minulé roky vyplývá, že meziroční trend je sice obecně stabilní, ale že v některých členských státech existují mezi jednotlivými roky významné odchylky. To může mít negativní dopad na přesnost příspěvků těchto členských států odvozených z DPH, které by byly opraveny až po skončení období víceletého finančního rámce.

Naše posouzení navrhovaného výpočtu konečné víceleté vážené průměrné sazby

22 Jsme toho názoru, že stávající výpočet vlastních zdrojů odvozených z DPH by měl být zjednodušen. Takovéto zjednodušení by mělo ale být v rovnováze s potřebou zachovat u příspěvků členských států přiměřenou přesnost.

23 Návrh vítáme včetně výpočtu konečné víceleté vážené průměrné sazby pro každý členský stát, která se bude používat pro celé období víceletého finančního rámce. Bereme na vědomí, že jako referenční rok by vybrán rok 2016. Ačkoli uznáváme důvody uváděné pro použití údajů konkrétního roku pro stanovení konečné víceleté vážené průměrné sazby, existuje riziko, že zvolený rok nemusí být pro některé členské státy reprezentativní.

24 Máme za to, že přiměřeně přesná vážená průměrná sazba je pro navrhovanou zjednodušenou metodu nezbytná, aby bylo zajištěno, že všechny členské státy budou odvádět příspěvek, který odpovídajícím způsobem odráží jejich základ DPH. Podle navrhované metody by v případě, že určitý členský stát zavede významnou změnu svých sazeb DPH, vážená průměrná sazba používaná ke stanovení vlastních zdrojů odvozených z DPH takové revidované sazby neodrážela. V důsledku toho by základ DPH neodrážel přesně souhrnnou hodnotu všech zdanitelných operací a vypočítaná částka příspěvku příslušného státu by neodrážela novou politiku příslušného členského státu v oblasti DPH.

25 Pro zmírnění tohoto rizika by Rada měla zvážit, že ve svém návrhu zavede mechanismus pro přezkum konečné víceleté vážené průměrné sazby a pro její potenciální přepočtení, který by se týkal těch členských států, jejichž příspěvek odvozený z DPH by byl významně ovlivněn použitím této víceleté vážené průměrné sazby namísto skutečné vážené průměrné sazby.

26 Takovýto mechanismus by měl být aktivován určitými důležitými změnami (jež by mohly být identifikovány pomocí ukazatelů, jako je například významná změna v sazbách DPH anebo objemech zdanitelných operací anebo příjmech z DPH). Bude-li se přepočtená skutečná vážená průměrná sazba lišit od konečné víceleté vážené průměrné sazby o více než určitý předem stanovený práh významnosti, měla by ji nahradit.

27 Tento mechanismus by měl zabraňovat zkreslení výše příspěvků odvozených z DPH během období víceletého finančního rámce v důsledku významnějších změn politik DPH jednotlivých členských států. Komise by měla přijmout prováděcí akty, které by stanovily podrobnosti uplatňování tohoto mechanismu.

Předkládání výkazů DPH a postup jejich přezkumu

28 V článku 7 návrhu nařízení Rady je zachována stejná lhůta pro předkládání výkazů DPH (včetně základů DPH za minulý rok a revidovaných základů za předchozí roky) členskými státy jako v současném systému, tj. 31. července každého roku. V návrhu je rovněž stanovena možnost tuto lhůtu prodloužit v případech, kdy ji členské státy nemohou kvůli výjimečným okolnostem mimo jejich vliv dodržet.

29 Navrhovaný článek 9 zavádí postup pro případy, kdy Komise nebude souhlasit s opravami členských států vykázanými v jejich výkazech DPH (viz body **15–18**). Tento nesouhlas Komise vyjadřuje oficiálním dopisem.

30 V rámci tohoto postupu může příslušný členský stát Komisi do dvou měsíců od data uvedeného dopisu požádat, aby danou opravu přezkoumala. Výsledkem přezkumu by mělo být rozhodnutí Komise, které by mělo být přijato do tří měsíců od předložení žádosti členským státem. Opravy, k nimž tento postup povede, by měly být zohledněny v budoucích výkazech DPH.

31 Tento postup přezkumu ani právní kroky podniknuté členským státem ke zrušení rozhodnutí Komise nemají vliv na povinnost členského státu odvést ve lhůtě dané právními předpisy částku vlastních zdrojů odvozených z DPH.

Naše posouzení návrhu týkající se předkládání výkazů DPH a postupu jejich přezkumu

32 Bereme na vědomí, že návrh přidává ustanovení o možnosti prodloužit lhůtu předkládání výkazů DPH v případech, kdy ji členské státy nemohou kvůli výjimečným okolnostem mimo jejich vliv dodržet.

33 Bereme rovněž na vědomí zavedení postupu přezkumu, který má řešit případy, kdy Komise nebude souhlasit s opravami členských států uvedenými v jejich výkazech DPH. Podle tohoto postupu je Komise povinna přezkoumat opravy a přijmout rozhodnutí do tří měsíců od žádosti daného členského státu. Proti tomuto rozhodnutí může členský stát podat žalobu na neplatnost.

34 Tento nový postup přezkumu dává členským státům dodatečnou možnost zahájit proti rozhodnutí Komise, kterým se uzavírá postup přezkumu, řízení u Soudního dvora Evropské unie. Může však zároveň Komisi při řízení vlastních zdrojů odvozených z DPH přidat výraznou zátěž.

Podávání zpráv o fungování systému vlastních zdrojů odvozených z DPH

35 Nový navrhovaný čl. 13 písm. a) návrhu nařízení Rady stanovuje Komisi povinnost podat zprávu o fungování systému vlastních zdrojů odvozených z DPH nejpozději do 1. ledna 2025.

36 V této zprávě by měl být uveden počet členských států, které stále uplatňují váženou průměrnou sazbu, která je předmětem oznámení o nevyřešených otázkách (viz bod **20 d**) a **e**), a měly by v ní být uvedeny také všechny změny v sazbách DPH členských států. Navíc by součástí této zprávy mělo být posouzení toho, zda jsou systém vlastních zdrojů odvozený z DPH a zejména konečná víceletá vážená průměrná sazba účinné a přiměřené. V této zprávě by Komise rovněž měla navrhnout případné změny v konečné víceleté vážené průměrné sazbě, vycházející z aktuálnějších údajů.

Naše posouzení návrhu týkajícího se podávání zpráv o fungování systému vlastních zdrojů odvozených z DPH

37 Vítáme zavedení povinnosti Komise podávat před koncem víceletého finančního rámce zprávu o účinnosti a přiměřenosti systému vlastních zdrojů odvozených z DPH a rovněž možnost revidovat váženou průměrnou sazbu.

38 Při provádění posuzování pro účely této zprávy by Komise rovněž mohla uplatnit námi navrhovaný postup k určení toho, zda je třeba aktivovat mechanismus přezkumu (viz body **22–27**). Toto posouzení by zahrnovalo vyhodnocení ukazatelů používaných ke sledování spouštěcích událostí, přepočítávání skutečné vážené průměrné sazby a v případě potřeby úprava konečné víceleté vážené průměrné sazby pro ty členské státy, jejichž příspěvek odvozený z DPH by byl významně ovlivněn použitím této víceleté vážené průměrné sazby namísto skutečné vážené průměrné sazby.

39 V **příloze** jsou uvedeny navrhované změny určitých ustanovení daného návrhu nařízení Rady. Týkají se oblastí, které byly popsány výše, a také několika méně významných redakčních návrhů.

ZÁVĚR

40 Na složitost výpočtu vlastních zdrojů odvozených z DPH jsme upozorňovali opakovaně. Ve stanovisku č. 5/2018 jsme konstatovali, že součástí návrhu Komise z května 2018 bylo zavedení jednoduchého výpočtu, ale zároveň jsme zjistili, že předpoklady, které Komise použila pro výpočet zjednodušených příspěvků odvozených z DPH, nesplňují některé z kroků výpočtu v metodice popsané v uvedeném návrhu.

41 V listopadu 2020 Rada navrhla zjednodušenou a zdokonalenou alternativní metodu pro výpočet vlastních zdrojů odvozených z DPH. Tento návrh odstraňuje většinu oprav a kompenzací, jak předpokládá už návrh Komise z května 2018, a zavádí použití konečné víceleté vážené průměrné sazby.

42 Tento návrh Rady, který povede k významnému zjednodušení současného výpočtu příspěvků členských států odvozených z DPH, vítáme. Zjistili jsme však, že existuje riziko, že tato konečná víceletá vážená průměrná sazba (zmrazená na hodnotách roku 2016) nemusí být pro určité členské státy v některých (budoucích) letech reprezentativní. Z toho vyplývá, že tato sazba nemusí zajišťovat přiměřeně přesný výpočet základů DPH členských států a souvisejících příspěvků.

43 Pro zlepšení současného návrhu by se dle našeho názoru měl zvážit mechanismus pro přezkum zmrazené víceleté vážené průměrné sazby a pro její potenciální přepočtení, který by se týkal těch členských států, jejichž příspěvek odvozený z DPH by byl významně ovlivněn použitím této víceleté vážené průměrné sazby namísto skutečné vážené průměrné sazby. Tento mechanismus by měl zabránit zkreslení výše příspěvků odvozených z DPH během období víceletého finančního rámce v důsledku významnějších změn politik DPH jednotlivých členských států.

Toto stanovisko přijal Účetní dvůr v Lucemburku dne 8. prosince 2020.

Za Účetní dvůr
Klaus-Heiner LEHNE
předseda

PŘÍLOHA

Naše návrhy na změny týkající se návrhu nařízení Rady o vlastních zdrojích odvozených z DPH

Návrh nařízení Rady, kterým se mění nařízení (EHS, Euratom) č. 1553/89 ze dne 29. května 1989 o konečné jednotné úpravě vybírání vlastních zdrojů vycházejících z daně z přidané hodnoty (dokument 12771/20, interinstitucionální spis 2018/0133 (NLE))

Odkaz na navrhovaná ustanovení	Návrh EÚD / navrhovaná změna	Komentář
Článek 4	Měl by být zvažován mechanismus na přezkum konečné víceleté vážené průměrné sazby, který by zabraňoval zkreslení výše příspěvků odvozených z DPH během období víceletého finančního rámce v důsledku významnějších změn politik DPH jednotlivých členských států.	Další podrobnosti viz body 22–27.
Čl. 9 odst. 1	Před poslední větou druhého odstavce by měla být přidána tato věta: „Oprava uvedená v dopisu Komise by měla být zahrnuta do příštího výkazu DPH.“	Rádi bychom vyjasnili, že v případě neshody mezi Komisí a členským státem by měla být pro výpočet vlastních zdrojů odvozených z DPH vzata v úvahu částka opravy sdělená Komisí danému členskému státu. Ta by měla být neprodleně zahrnuta do příštího výkazu DPH daného státu a zůstat v něm do doby, než se neshoda vyřeší.
Čl. 10 odst. 1	Měl by být přidán odkaz na „čl. 3 odst. 2 bod c)“.	Pro účely úplnosti také navrhujeme začlenit odkaz na opravy a kompenzace související s porušením předpisů (viz body 16 a 18).
Čl. 11 odst. 2	Odkaz na „čl. 4 odst. 3“ by měl být vypuštěn.	Vzhledem k tomu, že navrhovaný článek 4 obsahuje pouze dva odstavce a že výpočet vážené průměrné sazby je podrobně popsán v navrhovaném čl. 4 odst. 2, není odkaz na čl. 4 odst. 3 nutný.
Článek 13a	Toto ustanovení by mělo revidováno tak, aby se v něm uvádělo, že součástí zprávy by mělo být jak posouzení postupu přezkumu, tak opatření na zlepšení jeho provádění v budoucnu.	Další podrobnosti viz bod 38.