

Βρυξέλλες, 19.6.2023
SWD(2023) 217 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

Νέο σύστημα της ΕΕ για την αποφυγή της διπλής φορολόγησης και την πρόληψη των καταχρηστικών φορολογικών πρακτικών στον τομέα της παρακράτησης φόρου

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου

σχετικά με την ταχύτερη και ασφαλέστερη ελάφρυνση για τους φόρους που παρακρατήθηκαν καθ' υπέρβαση των οφειλόμενων

{COM(2023) 324 final} - {SEC(2023) 243 final} - {SWD(2023) 215 final} -
{SWD(2023) 216 final}

Συνοπτική παρουσίαση

Εκτίμηση επιπτώσεων όσον αφορά το νέο σύστημα της ΕΕ για την αποφυγή της διπλής φορολόγησης και την πρόληψη των καταχρηστικών φορολογικών πρακτικών στον τομέα της παρακράτησης φόρου

A. Ανάγκη ανάληψης δράσης

Ποιο είναι το πρόβλημα και γιατί αποτελεί πρόβλημα σε επίπεδο ΕΕ;

Με τις διασυνοριακές επενδύσεις, πολλές χώρες της ΕΕ επιβάλλουν παρακράτηση φόρου στην πηγή όταν καταβάλλονται μερίσματα και τόκοι επί τίτλων σε επενδυτή μη μόνιμο κάτοικο. Ωστόσο, ο φόρος αυτός εισπράττεται κατά κανόνα με συντελεστή υψηλότερο από τον μειωμένο συντελεστή που δικαιούται ο επενδυτής μη μόνιμος κάτοικος, σύμφωνα με τη σχετική φορολογική σύμβαση ή την εθνική νομοθεσία.

Για την αποφυγή της διπλής φορολογίας, οι επενδυτές μη μόνιμοι κάτοικοι θα πρέπει να υποβάλουν αίτηση επιστροφής του φόρου που παρακρατήθηκε καθ' υπέρβαση του οφειλόμενου στη χώρα της ΕΕ από την οποία πραγματοποιείται η πληρωμή (χώρα παρακράτησης στην πηγή).

Οι υφιστάμενες διαδικασίες επιστροφής της παρακράτησης φόρου στην πηγή για τις πληρωμές μερισμάτων και τόκων σε επενδυτές μη μόνιμους κατοίκους:

- είναι αναποτελεσματικές (με αποτέλεσμα δαπανηρές και χρονοβόρες διαδικασίες επιστροφής)·
- ενέχουν υψηλό κίνδυνο φορολογικών καταχρηστικών πρακτικών (με αποτέλεσμα την απώλεια εσόδων για τα κράτη μέλη).

Τα προβλήματα αυτά ανακύπτουν στο πλαίσιο μιας άνισης κατάστασης ψηφιοποίησης μεταξύ των χωρών της ΕΕ και ενός κατακερματισμένου συννοηλεύματος εθνικών διαδικασιών παρακράτησης φόρου στην πηγή.

Τα προβλήματα που εντοπίστηκαν οφείλονται επίσης στην έλλειψη ακριβών πληροφοριών από τις φορολογικές διοικήσεις. Οι ακριβείς πληροφορίες είναι αναγκαίες για την ορθή αξιολόγηση και εφαρμογή μειωμένων συντελεστών παρακράτησης φόρου στην πηγή και για την αποτελεσματική αναγνώριση καταχρηστικών πρακτικών.

Η τρέχουσα κατάσταση αποθαρρύνει τις διασυνοριακές επενδύσεις εντός και εντός της ΕΕ και, κατά συνέπεια, οδηγεί σε λιγότερο ανταγωνιστική αγορά της ΕΕ, παρεμποδίζοντας τη λειτουργία της Ένωσης Κεφαλαιαγορών.

Ο κίνδυνος κατάχρησης των διαδικασιών μειώνει επίσης εντέλει τα φορολογικά έσοδα και τη φορολογική δικαιοσύνη.

Τι θα πρέπει να επιτευχθεί;

Οι **γενικοί** στόχοι της πρωτοβουλίας σχετίζονται με τη διασφάλιση της δίκαιης φορολόγησης και την ενίσχυση της Ένωσης Κεφαλαιαγορών με τους εξής τρόπους:

- διευκόλυνση των διασυνοριακών επενδύσεων και
- πρόληψη των φορολογικών καταχρηστικών πρακτικών.

Οι **ειδικοί** στόχοι της **πρωτοβουλίας** είναι οι εξής:

- βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών παρακράτησης φόρου στην πηγή και
- παροχή στα κράτη μέλη κατάλληλων εργαλείων για την καταπολέμηση των φορολογικών καταχρηστικών πρακτικών.

Οι στόχοι αυτοί είναι εξίσου σημαντικοί.

Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ (επικουρικότητα);

Δεδομένου του υφιστάμενου κατακερματισμού σε ολόκληρη την ΕΕ, απαιτούνται τυποποιημένοι διαδικαστικοί κανόνες για την παρακράτηση φόρου στην πηγή, ώστε να διασφαλιστεί η ορθή λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Οι επενδυτές χαρτοφυλακίων, για να αποκομίσουν πλήρως τα οφέλη της Ένωσης Κεφαλαιαγορών, χρειάζονται κανόνες παρακράτησης φόρου στην πηγή οι οποίοι εφαρμόζονται με ομοιόμορφο τρόπο σε ολόκληρη την ΕΕ, αντί να υποχρεούνται να συμμορφώνονται με διαφορετικούς κανόνες σε κάθε χώρα της ΕΕ.

Δεδομένου ότι το πρόβλημα ανακύπτει μόνο σε διασυνοριακό πλαίσιο, η ανάληψη δράσης σε επίπεδο ΕΕ φαίνεται να είναι ο αποτελεσματικότερος τρόπος για την επίτευξη ταχύτερων διαδικασιών παρακράτησης φόρου στην πηγή και για την καταπολέμηση των περιπτώσεων φορολογικών καταχρηστικών πρακτικών.

Δεδομένου ότι οι πρωτοβουλίες μη δεσμευτικού δικαίου που ανέλαβε η Επιτροπή (όπως η σύσταση του 2009 για τις διαδικασίες ελάφρυνσης της παρακράτησης φόρου στην πηγή και ο κώδικας δεοντολογίας του 2017 για την παρακράτηση φόρου στην πηγή) δεν έχουν αποφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα, απαιτείται πλέον πρόταση σε επίπεδο ΕΕ με δεσμευτικές επιπτώσεις για την επίτευξη των στόχων.

Β. Λύσεις

Ποιες είναι οι διάφορες επιλογές για την επίτευξη των στόχων; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Αν όχι, γιατί;

Οι στόχοι θα μπορούσαν να επιτευχθούν με 3 επιλογές πολιτικής:

- **Επιλογή 1 — Κοινό ενωσιακό ψηφιακό πιστοποιητικό φορολογικής κατοικίας (eTRC) + τυποποιημένη υποβολή στοιχείων.** Η επιλογή αυτή περιλαμβάνει τα εξής:
 - **θέσπιση τυποποιημένου eTRC σε επίπεδο ΕΕ** — αυτό το ψηφιακό πιστοποιητικό (με κοινό περιεχόμενο και μορφότυπο) θα εκδίδεται/επαληθεύεται διαδικτυακά και σχεδόν σε πραγματικό χρόνο από όλες τις χώρες της ΕΕ·
 - **θέσπιση κοινού προτύπου αναφοράς** — ένα πρότυπο αναφοράς σε επίπεδο ΕΕ θα αυξήσει τη διαφάνεια, δεδομένου ότι κάθε ενδιαμέσος σε ολόκληρη τη χρηματοπιστωτική αλυσίδα θα υποβάλλει άρτια καθορισμένο σύνολο πληροφοριών

στο κράτος μέλος παρακράτησης στην πηγή. Η πρακτική αυτή θα συνοδεύεται από τυποποιημένες διαδικασίες δέουσας επιμέλειας, κανόνες περί ευθύνης και κοινά έντυπα επιστροφής, τα οποία πρέπει να υποβάλλονται εξ ονόματος των πελατών/φορολογουμένων σε αυτοματοποιημένη βάση.

- **Επιλογή 2 — Σύστημα ελάφρυνσης στην πηγή.** Η επιλογή αυτή είναι η επιλογή 1, καθώς και η θέσπιση συστήματος ελάφρυνσης στην πηγή που επιτρέπει την άμεση εφαρμογή μειωμένων συντελεστών βάσει συμβάσεων αποφυγής της διπλής φορολόγησης ή εθνικών κανόνων κατά τη χρονική στιγμή της καταβολής των μερισμάτων/τόκων. Σύμφωνα με την επιλογή 2, οι φορολογικές διοικήσεις θα παρακολουθούν τους οφειλόμενους φόρους μετά την καταβολή της πληρωμής των μερισμάτων/τόκων.
- **Επιλογή 3 — Σύστημα ταχείας επιστροφής εντός καθορισμένου χρονικού πλαισίου και/ή ελάφρυνσης στην πηγή.** Η επιλογή αυτή περιλαμβάνει την επιλογή 1 με την πρόσθετη απαίτηση ότι τα κράτη μέλη που εφαρμόζουν σύστημα επιστροφής θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι η επιστροφή πραγματοποιείται εντός προκαθορισμένου χρονικού πλαισίου, του λεγόμενου συστήματος ταχείας επιστροφής. Τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίσουν ή να συνεχίσουν να εφαρμόζουν σύστημα ελάφρυνσης στην πηγή.

Η προτιμώμενη επιλογή πολιτικής είναι η **επιλογή 3**, διότι:

- θα είναι ιδιαίτερα αποτελεσματική για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που εντοπίζονται από πλευράς ταχύτητας, απλούστερων διαδικασιών και υψηλότερου βαθμού ψηφιοποίησης των διαδικασιών·
- θα είναι ασφαλέστερη, δεδομένου ότι παρέχει στις χώρες της ΕΕ τη δυνατότητα να διατηρήσουν τον εκ των προτέρων έλεγχο των αιτήσεων επιστροφής·
- προδιαγράφει μια μελλοντική πορεία που θα πρέπει να είναι πολιτικά εφικτή σε όλες τις χώρες της ΕΕ.

Ποιες απόψεις διατύπωσαν τα διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη; Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;

Υπάρχει ευρεία συναίνεση μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών σχετικά με τα προβλήματα που ανακύπτουν από τις διαφορετικές διαδικασίες παρακράτησης φόρου στην πηγή στις χώρες της ΕΕ και σχετικά με την ανάγκη ανάληψης δράσης από την ΕΕ για την αντιμετώπιση μιας τόσο κατακερματισμένης και αναποτελεσματικής κατάστασης.

Ωστόσο, υπάρχουν διαφορές μεταξύ των κύριων ομάδων ενδιαφερόμενων μερών όσον αφορά τις πιθανές επιλογές για τον σκοπό αυτόν:

είναι σαφές ότι **οι επενδυτές και οι ενδιάμεσοι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί** θεώρησαν ότι η ελάφρυνση στην πηγή θα απέφερε τα καλύτερα αποτελέσματα, όπως η έγκαιρη ελάφρυνση για τους επενδυτές και η περιορισμένη επιβάρυνση για τους ενδιάμεσους. Αναγνώρισαν επίσης ότι ένα σύστημα ελάφρυνσης στην πηγή θα πρέπει κατά πάσα πιθανότητα να συμπληρωθεί από ένα εφεδρικό σύστημα με τη μορφή συστημάτων επιστροφής παρακρατούμενου φόρου στην πηγή. Για τον λόγο αυτόν, τάχθηκαν υπέρ μιας πρωτοβουλίας η οποία θα έχει επίσης ως στόχο την τυποποίηση των υφιστάμενων διαδικασιών και μορφών επιστροφής παρακρατούμενου φόρου στην πηγή.

Τα κράτη μέλη εξέφρασαν την υποστήριξή τους για τη θέσπιση κοινού ψηφιακού πιστοποιητικού φορολογικής κατοικίας σε επίπεδο ΕΕ. Όσον αφορά την υποχρέωση υποβολής στοιχείων και την καθιέρωση τυποποιημένης διαδικασίας:

α) Τα κράτη μέλη στα οποία το εγχώριο επιτόκιο για τους επενδυτές μη μόνιμους κατοίκους είναι χαμηλότερο ή το ίδιο με τον συντελεστή της διμερούς φορολογικής σύμβασης δεν θα επηρεάζονται άμεσα από την τυποποίηση των διαδικασιών παρακράτησης φόρου στην πηγή ή της υποβολής στοιχείων. Ορισμένα από τα εν λόγω κράτη μέλη τάχθηκαν υπέρ της ανάληψης δράσης σε επίπεδο ΕΕ, δεδομένου ότι η δράση αυτή θα βελτιώσει τη θέση των επενδυτών τους·

β) Τα κράτη μέλη στα οποία ο εσωτερικός συντελεστής παρακράτησης φόρου στην πηγή είναι υψηλότερος από τον αντίστοιχο συντελεστή της διμερούς φορολογικής σύμβασης συμφώνησαν σε μεγάλο βαθμό για την ενίσχυση της διαφάνειας και την τυποποίηση των διαδικασιών παρακράτησης φόρου στην πηγή, τονίζοντας τη σημασία της επίτευξης ισορροπίας μεταξύ της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών αυτών και της διατήρησης του ελέγχου επί των διαδικασιών για την πρόληψη φορολογικών καταχρηστικών πρακτικών.

Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (Επιλογή 3 — Ελάφρυνση στην πηγή ή σύστημα ταχείας επιστροφής);

- Οι επενδυτές θα επωφελούνται από λιγότερα διαφυγόντα έσοδα λόγω επιστροφών παρακράτησης φόρου στην πηγή, λιγότερες διοικητικές δαπάνες και μειωμένο κόστος ευκαιρίας. Η εν λόγω εξοικονόμηση κόστους εκτιμάται ότι ανέρχεται σε 5,17 δις. EUR ετησίως για τους επενδυτές, συμπεριλαμβανομένων 409 εκατ. EUR που εξοικονομούνται ετησίως λόγω της μείωσης των γραφειοκρατικών διαδικασιών για τους επενδυτές της ΕΕ.
- **Φορολογικές διοικήσεις** — μακροπρόθεσμα ενδέχεται να απαιτηθούν λιγότεροι πόροι για την αντιμετώπιση των διαδικασιών επιστροφής της παρακράτησης φόρου στην πηγή, οπότε, στην περίπτωση αυτή, θα μπορούσαν να ανακατανεμηθούν περισσότεροι πόροι για την αντιμετώπιση περιπτώσεων υψηλότερου κινδύνου. Ωστόσο, το κύριο όφελος για τις φορολογικές διοικήσεις είναι η διαθεσιμότητα των κατάλληλων πληροφοριών για την ταχύτερη ολοκλήρωση των διαδικασιών παρακράτησης φόρου στην πηγή και την καταπολέμηση των φορολογικών καταχρηστικών πρακτικών.
- **Ενδιάμεσοι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί** — η ψηφιοποίηση και η τυποποίηση σε επίπεδο ΕΕ θα αποφέρουν σημαντικές εξοικονομήσεις (οι οποίες εκτιμώνται σε περίπου 13,5 εκατ. EUR ετησίως). Η αύξηση των επενδύσεων αναμένεται να ωφελήσει τους ενδιάμεσους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς και να αυξήσει τις ευκαιρίες βελτίωσης του κύκλου εργασιών.
- **Μακροοικονομικές επιπτώσεις** — αναμένεται αύξηση του ΑΕΠ κατά 0,025 %. Η επιλογή αυτή θα έχει επίσης θετικό αντίκτυπο σε άλλους μακροοικονομικούς δείκτες, όπως το κεφάλαιο, οι μισθοί και η απασχόληση.

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (Επιλογή 3 — Ελάφρυνση στην πηγή ή σύστημα ταχείας επιστροφής);

- **Επενδυτές** — δεν προβλέπεται πρόσθετο κόστος για τους επενδυτές, καθώς αυτοί πρέπει ήδη να υποβάλλουν έγγραφα για επιστροφές παρακράτησης φόρου στην πηγή.

- **Φορολογικές διοικήσεις** — οι κύριες δαπάνες σχετίζονται, αφενός, με τις διαδικασίες που απαιτούνται για την έκδοση/επαλήθευση του eTRC, οι οποίες εκτιμάται ότι ανέρχονται σε 4,9-54 εκατ. EUR για δαπάνες ανάπτυξης και σε 0,97-10,8 εκατ. EUR για επαναλαμβανόμενες δαπάνες, και, αφετέρου, με βελτιωμένα συστήματα υποβολής στοιχείων, τα οποία εκτιμάται ότι συνεπάγονται δαπάνες εφαρμογής ύψους 18,2 εκατ. EUR και επαναλαμβανόμενες ετήσιες δαπάνες ύψους 3,5 εκατ. EUR.
- **Ενδιάμεσοι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί** — οι δαπάνες που προκύπτουν για τη δημιουργία του μηχανισμού για την κάλυψη των απαιτήσεων στο πλαίσιο της επιλογής 3 ανέρχονται σε 75,9 εκατ. EUR για δαπάνες εφαρμογής και σε 13 εκατ. EUR για επαναλαμβανόμενες δαπάνες.
- **Μακροοικονομικές επιπτώσεις** — δεδομένου ότι θα υπάρξουν λιγότερες περιπτώσεις διπλής φορολόγησης, τα κράτη μέλη θα βρεθούν αντιμέτωπα με μείωση των φορολογικών εσόδων που εκτιμάται σε 2,2 δισ. EUR (η μείωση αυτή θα μπορούσε να αντισταθμιστεί με την πρόληψη της απάτης).

Ποιες είναι οι επιπτώσεις στις MME και στην ανταγωνιστικότητα;

Οι επιπτώσεις για τις MME μπορεί να είναι περιορισμένες διότι η πρωτοβουλία απευθύνεται κυρίως σε επενδυτές χαρτοφυλακίου, οι οποίοι επενδύουν κατά γενικό κανόνα σε εισηγμένες εταιρείες.

Ωστόσο, οι MME ενεργούν επίσης ως επενδυτές σε τίτλους (ως επενδυτές χαρτοφυλακίου ή ως επενδυτικοί φορείς). Στις περιπτώσεις αυτές, η παρούσα πρόταση θα είναι επωφελής για τις MME όσον αφορά την καλύτερη πρόσβαση στους μειωμένους συντελεστές παρακράτησης φόρου στην πηγή που δικαιούνται, αποφεύγοντας τη διπλή φορολογία. Θα παρέχει στις MME τη δυνατότητα να επωφελούνται από μεγαλύτερη ρευστότητα λόγω ταχύτερων επιστροφών, στοιχείο που αποτελεί πλεονέκτημα για τις MME.

Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;

Δεν θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις. Ωστόσο, η πρωτοβουλία αναμένεται να έχει περιορισμένες θετικές κοινωνικές επιπτώσεις, δεδομένου ότι θα εξασφαλίσει πιο δίκαιη φορολογία, καθώς και περιορισμένες θετικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις, λόγω της αναμενόμενης μείωσης των διαδικασιών επιστροφής που βασίζονται σε έγγραφα σε έντυπη μορφή. Επομένως, η παρούσα πρωτοβουλία συνάδει με την εκπλήρωση του στόχου της κλιματικής ουδετερότητας, όπως απαιτείται από το ευρωπαϊκό νομοθέτημα για το κλίμα.

Αναλογικότητα;

Η προτιμώμενη επιλογή ανταποκρίνεται στους στόχους της πρωτοβουλίας με αναλογικό τρόπο, υπό την έννοια ότι δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων και περιορίζει το πεδίο εφαρμογής στις πτυχές τις οποίες οι χώρες της ΕΕ δεν μπορούν να επιτύχουν από μόνες τους (eTRC σε επίπεδο ΕΕ, τυποποιημένο πλαίσιο αναφοράς, τυποποιημένοι κανόνες δέουσας επιμέλειας και κανόνες περί ευθύνης και τυποποιημένες διαδικασίες σε ολόκληρη την ΕΕ).

Δ. Παρακολούθηση

Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;

Η Επιτροπή θα εξετάζει και θα αξιολογεί τη λειτουργία της παρούσας οδηγίας ανά πενταετία από την έναρξη ισχύος της. Έκθεση σχετικά με την αξιολόγηση της οδηγίας θα υποβάλλεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο.