

Bruxelles, 19.6.2023.
SWD(2023) 217 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

**Novi sustav EU-a za izbjegavanje dvostrukog oporezivanja i sprečavanje zlouporabe
poreza u području poreza po odbitku**

priložen dokumentu

Prijedlog direktive Vijeća

o bržem i sigurnijem oslobođenju za preplaćeni porez po odbitku

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

Sažetak

Procjena učinka za „Novi sustav EU-a za izbjegavanje dvostrukog oporezivanja i sprečavanje zlouporabe poreza u području poreza po odbitku”

A. Potreba za djelovanjem

O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?

Brojne države članice EU-a za prekogranična ulaganja ubiru porez po odbitku u trenutku isplata dividendi i kamata na vrijednosne papire nerezidentnom ulagatelju. Međutim, taj se porez općenito ubire po stopi koja je viša od snižene stope na koju nerezidentni ulagač ima pravo na temelju relevantnog poreznog ugovora ili nacionalnog zakonodavstva.

Kako bi se izbjeglo dvostruko oporezivanje, nerezidentni ulagači trebali bi podnijeti zahtjev za povrat preplaćenog poreza po odbitku u državi članici EU-a iz koje se vrši plaćanje („država izvora”).

Trenutačni postupci povrata poreza po odbitku za isplate dividendi i kamata nerezidentnim ulagačima su:

- neučinkoviti (što dovodi do skupih i dugotrajnih postupaka povrata)
- izloženi velikom riziku zlouporabe poreza (što dovodi do gubitka prihoda za države članice).

Ti problemi nastaju zbog neujednačene razine digitalizacije u državama članicama EU-a i fragmentiranih i raznovrsnih nacionalnih postupaka oporezivanja po odbitku.

Utvrđeni problemi nastaju i zbog toga što porezne uprave ne raspolažu s dovoljno točnih informacija, koje su potrebne kako bi se pravilno procijenile i primijenile snižene stope poreza po odbitku i uspješno otkrile zlouporabe.

Trenutačna situacija nije poticajna za prekogranična ulaganja unutar EU-a i iz trećih zemalja u EU pa stoga dovodi do manje konkurentnosti tržišta EU-a, čime se ometa funkcioniranje unije tržišta kapitala.

Rizik od zlouporabe postupaka u konačnici također smanjuje porezne prihode i poreznu pravednost.

Što bi trebalo postići?

Opći ciljevi inicijative povezani su s osiguravanjem pravednog oporezivanja i jačanjem unije tržišta kapitala:

- olakšavanje prekograničnog ulaganja i
- sprečavanje zlouporabe poreza.

Konkretni ciljevi inicijative su sljedeći:

- učiniti postupke oporezivanja po odbitku učinkovitijima i
- osigurati državama članicama odgovarajuće alate za borbu protiv zlouporabe poreza.

Ti su ciljevi jednako važni.

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?

S obzirom na trenutačnu rascjepkanost diljem EU-a, potrebna su standardizirana postupovna pravila za porez po odbitku kako bi se osiguralo pravilno funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Kako bi se u potpunosti iskoristile prednosti unije tržišta kapitala ulagačima u portfelje potrebna su pravila o porezu po odbitku koja se ujednačenije primjenjuju u cijelom EU-u umjesto ispunjavanja različitih pravila u svakoj državi članici EU-a.

Budući da se problem pojavljuje samo u prekograničnom kontekstu, djelovanje EU-a čini se najdjelotvornijim načinom za postizanje bržeg postupka oporezivanja po odbitku i borbu protiv porezne zlouporabe.

Budući da inicijative neobvezujućeg prava koje je poduzela Komisija (kao što su Preporuka o postupcima za oslobađanje od poreza po odbitku iz 2009. i Kodeks o postupanju u vezi s porezom po odbitku iz 2017.) nisu dovele do željenih rezultata, kako bi se ispunili ciljevi sada je potreban prijedlog na razini EU-a s obvezujućim učinkom.

B. Rješenja

Koje su opcije za ostvarenje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne, zašto?

Za ostvarivanje ciljeva moguće su tri opcije politike:

- **Opcija 1. – zajednička digitalna potvrda EU-a o poreznoj rezidentnosti (eTRC) i standardizirano izvješćivanje.** To se sastoji od sljedećeg:
 - **uspostavljanje standardiziranog eTRC-a na razini EU-a** – ta bi se digitalna potvrda (sa zajedničkim sadržajem i formatom) izdavala/provjeravala putem interneta i gotovo u stvarnom vremenu u svim državama članicama EU-a,
 - **uvodenje zajedničkog standarda izvješćivanja** na razini EU-a povećalo bi transparentnost jer bi svaki financijski posrednik u financijskom lancu državi članici izvora dostavljao definirani skup informacija. Takva bi praksa bila popraćena standardiziranim postupcima dubinske analize, pravilima o odgovornosti i zajedničkim obrascima za povrat koji se automatski podnose u ime klijenata/poreznih obveznika.
- **Opcija 2. – sustav oslobođenja na izvoru.** Tom se opcijom prva opcija dopunjuje sustavom olakšica na izvoru kojim se omogućuje izravna primjena sniženih stopa u skladu s ugovorima o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja ili u skladu s nacionalnim pravilima u trenutku isplate dividende/kamate. U okviru opcije 2. porezne uprave nadzirale bi poreze koji dospijevaju nakon plaćanja dividende/kamate.
- **Opcija 3. – sustav brzog povrata unutar određenog roka i/ili oslobođenja na izvoru.**

Tom opcijom obuhvaćena je opcija 1. s dodatnim zahtjevom da su države članice koje primjenjuju sustav povrata dužne osigurati da se povrat obradi unutar utvrđenog razdoblja, takozvanim sustavom brzog povrata. Države članice mogu uvesti ili nastaviti primjenjivati sustav oslobođenja na izvoru.

Najpoželjnija je **3. opcija** s obzirom na sljedeće:

- bila bi vrlo djelotvorna u odnosu na probleme utvrđene u pogledu brzine te jednostavnijih i digitaliziranih postupaka,
- bila bi sigurnija jer državama članicama EU-a daje mogućnost da zadrže prethodnu kontrolu nad zahtjevima za povrat,
- time bi se omogućili daljnji koraci koji bi trebali biti politički izvedivi u svim državama članicama EU-a.

Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju opciju?

Među dionicima je zamjetan konsenzus o problemima koji proizlaze iz različitih postupaka oporezivanja po odbitku u državama članicama EU-a te o potrebi za djelovanjem EU-a kako bi se riješila takva fragmentirana i neučinkovita situacija.

Međutim, glavne skupine dionika imaju različita stajališta o mogućim rješenjima.

Ulagачi i financijski posrednici jasno smatraju da oslobođenje na izvoru daje najbolje rezultate poput ranog oslobođenja za ulagače i ograničenog opterećenja za posrednike. Ujedno uvažavaju da sustav oslobođenja na izvoru vjerojatno treba dopuniti sustavima povrata poreza po odbitku, što bi bilo dodatno rješenje. Stoga podržavaju inicijativu kojom bi se standardizirali trenutni postupci i obrasci za povrate poreza po odbitku.

Države članice izrazile su potporu uvođenju zajedničke digitalne potvrde o poreznoj rezidentnosti na razini EU-a. Kad je riječ o obvezi izvješćivanja i standardiziranju postupka:

(a) države članice u kojima je stopa poreza po odbitku za nerezidentne ulagače niža od ili jednaka stopi iz bilateralnih poreznih ugovora ne bi bile izravno obuhvaćene standardizacijom postupaka poreza po odbitku ili obvezom izvješćivanja. Neke od tih država članica izrazile su potporu djelovanju na razini EU-a jer će to poboljšati poziciju ulagača iz tih država,

(b) države članice u kojima je stopa poreza po odbitku veća od odgovarajuće stope iz bilateralnih poreznih ugovora uglavnom se slažu o potrebi povećanja transparentnosti i standardizacije postupaka poreza po odbitku te ističu važnost uravnoteživanja učinkovitosti tih postupaka i zadržavanja kontrole nad tim postupcima kako bi se spriječile porezne zlouporabe.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su koristi najpoželjnije opcije (opcija 3. – sustav oslobođenja na izvoru ili brzog povrata)?

- **Ulagачi** bi imali koristi od manje izgubljenih povrata poreza po odbitku, manje administrativnih troškova i manje oportunitetnih troškova. Procjenjuje se da te uštede troškova za ulagače dosežu 5,17 milijardi EUR godišnje, uključujući 409 milijuna EUR godišnje zbog smanjene papirologije za ulagače iz EU-a.
- **Porezne uprave** – dugoročno bi moglo biti potrebno manje sredstava za provođenje

postupaka povrata poreza po odbitku, koje bi se moglo preraspodijeliti za rješavanje rizičnijih slučajeva. Međutim, glavna je prednost za porezne uprave dostupnost odgovarajućih informacija kako bi se brže dovršili postupci oporezivanja po odbitku i suzbila zlouporaba poreza.

- **Financijski posrednici** – digitalizacijom i standardizacijom na razini EU-a ostvarile bi se znatne uštede (procijenjene na približno 13,5 milijuna EUR godišnje). Povećanje ulaganja trebalo bi koristiti financijskim posrednicima i povećati mogućnosti za poboljšanje prometa.
- **Makroekonomski učinci** – očekuje se povećanje BDP-a od 0,025 %. Ta će opcija pozitivno utjecati i na druge makroekonomske pokazatelje kao što su kapital, plaće i zapošljavanje.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije (opcija 3. – sustav oslobođenja na izvoru ili brzog povrata)?

- **Ulagači** – ne očekuju se dodatni troškovi za ulagače jer već moraju dostavljati dokumente za povrat poreza po odbitku.
- **Porezne uprave** – glavni troškovi povezani su s postupcima potrebnima za izdavanje/provjeru eTRC-a, za koje se procjenjuje da iznose 4,9 – 54 milijuna EUR za troškove razvoja i 0,97 – 10,8 milijuna EUR za redovne troškove; te za poboljšane sustave izvješćivanja, za koje se procjenjuje da će dovesti do troškova provedbe u iznosu od 18,2 milijuna EUR i redovnih godišnjih troškova u iznosu od 3,5 milijuna EUR.
- **Financijski posrednici** – troškovi nastali uspostavom mehanizma za ispunjavanje zahtjeva u okviru opcije 3. iznose 75,9 milijuna EUR u troškovima provedbe i 13 milijuna EUR u redovnim troškovima.
- **Makroekonomski učinci** – s obzirom na to da će biti manje slučajeva dvostrukog oporezivanja, države članice suočit će se sa smanjenjem poreznih prihoda procijenjenim na 2,2 milijarde EUR (što bi se moglo nadoknaditi sprečavanjem prijevара).

Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?

Učinak na MSP-ove može biti ograničen jer je inicijativa uglavnom usmjerena na ulagače u portfelje, koji općenito ulažu u uvrštena društva.

Međutim, MSP-ovi posluju i kao ulagači u vrijednosne papire (kao ulagači u portfelje ili kao instrumenti ulaganja). U tim bi slučajevima imali koristi od trenutnog prijedloga u smislu boljeg pristupa sniženim stopama poreza po odbitku na koje imaju pravo, čime bi se izbjeglo dvostruko oporezivanje. Time bi im se omogućila veća likvidnost zbog bržeg povrata, što je prednost za MSP-ove.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Neće biti drugih bitnih učinaka. Međutim, očekuje se da će inicijativa imati ograničen pozitivan socijalni učinak jer bi se njome osiguralo pravednije oporezivanje; kao i ograničen pozitivan učinak na okoliš, s obzirom na očekivano smanjenje postupaka povrata u papirnatom obliku. Stoga je trenutna inicijativa u skladu s ostvarenjem cilja klimatske neutralnosti kako je propisano Europskim zakonom o klimi.

Proporcionalnost?
Najpoželjnijom opcijom ispunjavaju se ciljevi inicijative na proporcionalan način, u smislu da se njome ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva, a područje primjene se ograničuje na one aspekte koje države članice EU-a ne mogu samostalno ostvariti (eTRC na razini EU-a, standardni okvir za izvješćivanje, standardizirana pravila za dubinske analize i odgovornost te standardizirani postupci diljem EU-a).
D. Daljnje mjere
Kad će se predložene mjere preispitati?
Komisija će ispitati i ocijeniti funkcioniranje ove Direktive svakih pet godina nakon njezina stupanja na snagu. Izvješće o evaluaciji Direktive dostavit će se Europskom parlamentu i Vijeću.