



EVROPSKA  
KOMISIJA

Bruselj, 19.6.2023  
SWD(2023) 217 final

**DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE**  
**POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA**

**Novi sistem EU za preprečevanje dvojnega obdavčevanja in davčnih zlorab na področju  
davčnih odtegljajev**

*Spremni dokument*

**k Predlogu direktive Sveta**

**o hitrejši in varnejši oprostitvi presežnih davčnih odtegljajev**

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

## Povzetek

### Ocena učinka o novem sistemu EU za preprečevanje dvojnega obdavčevanja in davčnih zlorab na področju postopkov davčnih odtegljajev

#### A. Potreba po ukrepanju

##### V čem je težava in zakaj je to težava na ravni EU?

Pri čezmejnih naložbah številne države EU obračunavajo davčne odtegljaje, kadar se dividende in obresti na vrednostne papirje izplačajo vlagateljem, ki niso rezidenti. Vendar se ta davek običajno obračuna po stopnji, ki je višja od nižje stopnje, do katere je vlagatelj nerezident upravičen v skladu z zadevnim davčnim sporazumom ali nacionalno zakonodajo.

Da bi se izognili dvojnemu obdavčevanju, bi morali vlagatelji nerezidenti vložiti zahtevek za vračilo presežnega davka, odtegnjenega v državi EU, iz katere se opravi izplačilo („država vira“).

Sedanji postopki za vračilo davčnega odtegljaja za izplačila dividend in obresti nerezidenčnim vlagateljem so:

- neučinkoviti (kar vodi v drage in dolgotrajne postopke vračil),
- zelo izpostavljeni tveganjem davčne zlorabe (kar povzroča izgubo prihodkov za države članice).

Te težave se pojavljajo v razmerah neenakomerne digitalizacije po državah EU in razdrobljenega mozaika nacionalnih postopkov davčnega odtegljaja.

Ugotovljene težave izhajajo tudi iz pomanjkanja točnih informacij, ki jih imajo davčne uprave. Točne informacije so potrebne za ustrezno oceno in uporabo nižjih stopenj davčnega odtegljaja ter uspešno prepoznavanje zlorab.

Sedanje razmere odvrtačajo od čezmejnih naložb znotraj EU in vanjo ter posledično vodijo do manjše konkurenčnosti trga EU, kar ovira delovanje unije kapitalskih trgov.

Tveganje zlorabe postopkov poleg tega zmanjšuje tudi davčne prihodke in davčno pravičnost.

##### Kaj bi bilo treba doseči?

**Splošni cilji** pobude so povezani z zagotavljanjem pravične obdavčitve in krepitvijo unije kapitalskih trgov s:

- spodbujanjem čezmejnih naložb in
- preprečevanjem davčnih zlorab.

**Specifična cilja** pobude sta:

- povečati učinkovitost postopkov davčnega odtegljaja in
- državam članicam zagotoviti ustrezna orodja za boj proti davčnim zlorabam.

Ta cilja sta enako pomembna.

## Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?

Glede na obstoječo razdrobljenost v EU so za zagotovitev pravilnega delovanja enotnega trga potrebna standardizirana postopkovna pravila za davčne odtegljaje. Da bi lahko v celoti izkoristili prednosti unije kapitalskih trgov, vlagatelji v portfelje potrebujejo pravila o davčnem odtegljaju, ki se bolj enotno uporabljajo po vsej EU, ne pa da morajo upoštevati različna pravila v vsaki državi EU.

Ker se težava pojavlja le v čezmejnem okviru, se zdi ukrepanje EU najučinkovitejši način za pospešitev postopkov davčnega odtegljaja in boj proti davčnim zlorabam.

Ker pobude mehkega prava, ki jih je sprejela Komisija (kot sta priporočilo iz leta 2009 o postopkih za oprostitev davčnega odtegljaja in kodeks ravnanja v zvezi z davčnim odtegljajem iz leta 2017), niso prinesle zelenih rezultatov, je za izpolnitev ciljev zdaj potreben predlog na ravni EU z zavezujočim učinkom.

## B. Rešitve

### Katere so različne možnosti za doseg ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj ne?

Cilje bi bilo mogoče doseči s tremi možnostmi politike:

- **Možnost 1 – skupno digitalno potrdilo o davčnem rezidentstvu (e-potrdilo o davčnem rezidentstvu) + standardizirano poročanje.** To vključuje:
  - vzpostavitev standardiziranega vseevropskega e-potrdila o davčnem rezidentstvu – to digitalno potrdilo (s skupno vsebino in obliko) bi na spletu in skoraj v realnem času izdale/preverile vse države EU;
  - vzpostavitev skupnega standarda poročanja – vseevropski standard poročanja bi povečal preglednost, saj bi vsak posrednik v celotni finančni verigi sporočal jasno določen sklop informacij EU državi vira. To bi bilo pospremljeno s standardiziranimi postopki skrbnega preverjanja, pravili o odgovornosti in obrazci za vračilo, ki se avtomatizirano vložijo v imenu strank/davčnih zavezancev.
- **Možnost 2 – sistem oprostitve pri viru.** Ta možnost zajema možnost 1 z dodatno vzpostavitev sistema oprostitve pri viru, ki omogoča uporabo nižanih stopenj na podlagi sporazumov o izogibanju dvojnemu obdavčevanju ali domačih pravil neposredno v trenutku izplačila dividend/obresti. V skladu z možnostjo 2 bi davčne uprave spremljale davke, ki jih je treba plačati po izplačilu dividend/obresti.
- **Možnost 3 – sistem hitrega vračila v določenem roku ali/in oprostitve pri viru.** Ta možnost zajema možnost 1, dodaja pa zahtevo, da morajo države članice, ki uporabljajo sistem vračila, zagotoviti, da se zahtevek obravnava v vnaprej določenem roku, torej gre za tako imenovan sistem hitrega vračila. Države članice lahko uvedejo ali še naprej izvajajo sistem oprostitve pri viru.

Prednostna možnost politike je **možnost 3**, saj:

- bi zelo učinkovito reševala težave, ki so bile ugotovljene glede hitrosti, enostavnejših procesov in bolj digitalnih postopkov;

- bi bila varnejša, ker državam EU omogoča, da ohranijo predhodni nadzor nad zahtevki za vračilo;
- omogoča nadaljnje ukrepanje, ki bi moralo biti politično izvedljivo v vseh državah EU.

### **Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?**

Med deležniki obstaja široko soglasje o težavah, ki izhajajo iz različnih postopkov davčnega odtegljaja v državah EU, in o potrebi po ukrepanju EU, da bi se tako razdrobljene in neučinkovite razmere rešile.

Vendar med glavnimi skupinami deležnikov obstajajo razlike glede možnosti, kako to storiti:

**Vlagatelji in finančni posredniki** so jasno menili, da bi oprostitev pri viru prinesla najboljše rezultate, kot sta hitra oprostitev za vlagatelje in omejeno breme za posrednike. Potrdili so tudi, da bi bilo sistem oprostitve pri viru verjetno treba dopolniti s sistemi za vračilo davčnega odtegljaja kot rezervno možnostjo. Zato so podprli pobudo, katere cilj bi bil tudi standardizirati sedanje postopke in obrazce za povračila davčnih odtegljajev.

**Države članice** so podprle uvedbo skupnega digitalnega potrdila o davčnem rezidentstvu na ravni EU. V zvezi z obveznostjo poročanja in standardiziranim postopkom:

(a) Standardizacija postopkov davčnega odtegljaja ali poročanja ne bi neposredno vplivala na države članice, v katerih je domača stopnja za vlagatelje nerezidente nižja ali enaka stopnji iz dvostranskih davčnih sporazumov. Nekatero od teh držav članic so izrazile podporo ukrepom na ravni EU, saj bi to izboljšalo položaj njihovih vlagateljev.

(b) Države članice, v katerih je domača stopnja davčnega odtegljaja višja od zadevne stopnje iz dvostranskih davčnih sporazumov, so se na splošno strinjale s povečanjem preglednosti in standardizacijo postopkov davčnega odtegljaja, pri čemer so poudarile, da je treba najti ravnovesje med učinkovitostjo teh postopkov in ohranjanjem nadzora nad postopki, da se preprečijo davčne zlorabe.

### **C. Učinki prednostne možnosti**

#### **Kakšne so koristi prednostne možnosti (možnost 3 – oprostitev pri viru ali sistem hitrega vračila)?**

- **Vlagatelji** bi imeli koristi zaradi manjšega izpada vračil davčnega odtegljaja, nižjih upravnih stroškov in nižjih oportunitetnih stroškov. Ocenjuje se, da bi ti prihranki pri stroških za vlagatelje znašali 5,17 milijarde EUR na letno, kar vključuje za 409 milijonov EUR letnih prihrankov zaradi zmanjšanja birokracije za vlagatelje iz EU.
- **Davčne uprave** – dolgoročno bo morda potrebnih manj virov za vodenje postopkov za vračilo davčnega odtegljaja, zato bi se lahko več virov prerazporedilo k obravnavanju primerov z višjim tveganjem. Glavna korist za davčne uprave pa je razpoložljivost ustreznih informacij, ki omogoča hitrejše dokončanje postopkov davčnega odtegljaja in uspešnejši boj proti davčnim zlorabam.
- **Finančni posredniki** – digitalizacija in standardizacija na ravni EU bi prinesla znatne prihranke (ocenjujejo se na približno 13,5 milijona EUR na leto). Povečanje naložb bi naj koristilo finančnim posrednikom in razširilo priložnosti za povečanje prometa.

- **Makroekonomski učinki** – pričakuje se 0,025-odstotno povečanje BDP. Ta možnost bo pozitivno vplivala tudi na druge makroekonomske kazalnike, kot so kapital, plače in zaposlovanje.

#### **Kakšni so stroški prednostne možnosti (možnost 3 – oprostitev pri viru ali sistem hitrega vračila)?**

- **Vlagatelji** – za vlagatelje se ne pričakujejo nobeni dodatni stroški, saj morajo za vračilo davčnega odtegljaja že zdaj predložiti dokumente.
- **Davčne uprave** – glavni stroški so povezani s postopki, potrebnimi za izdajo/preverjanje e-potrčila o davčnem rezidentstvu, ki po ocenah znašajo 4,9–54 milijonov EUR razvojnih stroškov in 0,97–10,8 milijona EUR ponavljajočih se stroškov, ter izboljšanjem sistemov poročanja, kar naj bi po ocenah povzročilo za 18,2 milijona EUR izvedbenih stroškov in 3,5 milijona EUR ponavljajočih se letnih stroškov.
- **Finančni posredniki** – stroški za vzpostavitev mehanizma za izpolnitev zahtev iz možnosti 3 znašajo 75,9 milijona EUR stroškov za uvedbo in za 13 milijonov EUR ponavljajočih se stroškov.
- **Makroekonomski učinki** – glede na to, da bo prihajalo do manj primerov dvojnega obdavčevanja, se bodo države članice soočale z zmanjšanjem davčnih prihodkov, ki je ocenjeno na 2,2 milijarde EUR (to bi se lahko izravnalo s preprečevanjem goljufij).

#### **Kakšen bo vpliv na MSP in konkurenčnost?**

Učinek na MSP bo morda omejen, ker je pobuda namenjena predvsem portfeljskim vlagateljem, ki običajno vlagajo v podjetja, ki kotirajo na borzi.

Vendar tudi MSP vlagajo v vrednostne papirje (kot portfeljski vlagatelji ali kot naložbeni nosilci). V teh primerih bi jim sedanji predlog koristil z vidika boljšega dostopa do nižjih stopenj davčnega odtegljaja, do katerih so upravičena, s čimer bi se izognila dvojnemu obdavčevanju. Predlog bi jim zaradi hitrejših povračil omogočil večjo likvidnost, kar pomeni prednost za MSP.

#### **Bo imela pobuda tudi druge pomembnejše učinke?**

Ni drugih pomembnejših učinkov. Vendar se pričakuje, da bo imela pobuda omejen pozitiven socialni učinek, saj bo zagotovila pravičnejšo obdavčitev, pa tudi omejen pozitiven vpliv na okolje zaradi pričakovanega zmanjšanja števila postopkov za vračila, ki temeljijo na papirnih dokumentih. Zato je ta pobuda skladna z izpolnjevanjem cilja podnebne nevtralnosti, kot se zahteva z evropskimi podnebnimi pravili.

#### **Sorazmernost**

Prednostna možnost sorazmerno izpolnjuje cilje pobude, saj ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev, in omejuje področje uporabe na tiste vidike, ki jih države EU same ne morejo doseči (vseevropsko e-potrčilo o davčnem rezidentstvu, standardni okvir poročanja, standardizirana pravila o skrbnem preverjanju in odgovornosti ter standardizirani postopki po vsej EU).

#### **D. Spremljanje**

**Kdaj se bo politika pregledala?**

Komisija bo vsakih pet let po začetku veljavnosti te direktive preučila in ocenila njeno delovanje. Poročilo o oceni Direktive se predloži Evropskemu parlamentu in Svetu.