

Bruksela, dnia 19.6.2023 r.  
SWD(2023) 217 final

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI**  
**STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW**

**Nowy unijny system unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania nadużyciom  
podatkowym w dziedzinie podatków u źródła**

*Towarzyszący dokumentowi:*

**Wniosek dotyczący dyrektywy Rady**

**w sprawie szybszego i bezpieczniejszego mechanizmu ulg w nadmiernym podatku u  
źródła**

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

## Streszczenie

### Ocena skutków dotycząca nowego unijnego systemu unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania nadużyciom podatkowym w dziedzinie procedur dotyczących podatku u źródła

#### A. Zasadność działań

##### Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?

W przypadku inwestycji transgranicznych wiele państw UE pobiera podatek u źródła, gdy dywidendy i odsetki od papierów wartościowych są wypłacane inwestorowi niebędącemu rezydentem. Podatek ten jest jednak pobierany zwykle według stawki wyższej niż obniżona stawka, do której inwestor niebędący rezydentem jest uprawniony zgodnie z odpowiednią umową podatkową lub przepisami krajowymi.

Aby uniknąć podwójnego opodatkowania, inwestor niebędący rezydentem musiałby złożyć wniosek o zwrot nadmiernego podatku u źródła pobranego w państwie UE, z którego dokonywana jest płatność („państwo źródła”).

Obecne procedury zwrotu podatku u źródła w odniesieniu do dywidend i odsetek wypłacanych inwestorom niebędącym rezydentami są:

- nieefektywne (gdyż wiążą się z kosztownymi i długotrwałymi procedurami zwrotu);
- związane z wysokim ryzykiem nadużyć podatkowych (co prowadzi do uszczuplenia dochodów państw członkowskich).

Problemy te występują w kontekście niejednakowego stanu cyfryzacji w poszczególnych państwach UE oraz rozdrobnionej mozaiki krajowych procedur dotyczących podatku u źródła.

Zidentyfikowane problemy wynikają również z tego, że informacje będące w posiadaniu administracji podatkowych, są niedokładne. A informacje takie są konieczne do właściwej oceny i stosowania obniżonych stawek podatku u źródła oraz skutecznego rozpoznawania nadużyć.

Obecna sytuacja zniechęca inwestorów z UE i spoza UE do inwestycji transgranicznych w Unii, co powoduje mniejszą konkurencyjność rynku UE, utrudniając funkcjonowanie unii rynków kapitałowych.

Ryzyko nadużyć procedur prowadzi ostatecznie również do zmniejszenia dochodów podatkowych i sprawiedliwości podatkowej.

##### Co należy osiągnąć?

**Ogólne** cele inicjatywy polegają na zapewnieniu sprawiedliwego opodatkowania i wzmocnieniu unii rynków kapitałowych poprzez:

- ułatwianie inwestycji transgranicznych oraz
- zapobieganie nadużyciom podatkowym.

Cele **szczegółowe** inicjatywy to:

- zwiększenie skuteczności procedur dotyczących podatku u źródła oraz
- zapewnienie państwom członkowskim odpowiednich narzędzi do zwalczania nadużyć podatkowych.

Cele te mają jednakowe znaczenie.

### Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (pomocniczość)?

Biorąc pod uwagę istniejącą fragmentację w całej UE, potrzebne są ustandaryzowane przepisy proceduralne dotyczące podatku u źródła, aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie jednolitego rynku. Aby w pełni czerpać korzyści z unii rynków kapitałowych, inwestorzy portfelowi potrzebują przepisów dotyczących podatku u źródła, które byłyby stosowane w całej UE w sposób bardziej jednolity, zamiast musieć przestrzegać różnych przepisów w każdym państwie UE.

Ponieważ problem pojawia się wyłącznie w kontekście transgranicznym, działania na szczeblu UE wydają się najskuteczniejszym sposobem na osiągnięcie szybszych procedur dotyczących podatku u źródła i zwalczanie przypadków nadużyć podatkowych.

Z uwagi na to, że inicjatywy w dziedzinie prawa miękkiego podjęte przez Komisję (takie jak zalecenie z 2009 r. w sprawie procedur w zakresie ulg w podatku u źródła oraz kodeks postępowania w zakresie podatku u źródła z 2017 r.) nie przyniosły pożądanych rezultatów, do osiągnięcia zamierzonych celów konieczny jest obecnie wniosek na szczeblu UE mający skutki wiążące.

### B. Rozwiązania

#### Jakie są poszczególne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, dlaczego?

Zakładane cele można osiągnąć za pomocą trzech wariantów strategicznych:

- **Wariant 1 – wspólny unijny cyfrowy certyfikat rezydencji podatkowej + ustandaryzowana sprawozdawczość.** Składa się on z następujących elementów:
  - **ustanowienie ustandaryzowanego ogólnounijnego cyfrowego certyfikatu rezydencji podatkowej** – ten cyfrowy certyfikat (o jednolitej treści i jednolitym formacie) byłby wydawany/weryfikowany online i nieomal w czasie rzeczywistym przez wszystkie państwa UE;
  - **wprowadzenie wspólnego standardu sprawozdawczości** – ogólnounijny standard sprawozdawczości zwiększyłby przejrzystość, ponieważ każdy pośrednik w całym łańcuchu finansowym przekazywałby dobrze zdefiniowany zestaw informacji do państwa UE źródła. Praktyce tej towarzyszyłyby ustandaryzowane procedury należytej staranności, zasady odpowiedzialności i formularze zwrotu, które byłyby składane w imieniu klientów/podatników w sposób zautomatyzowany.
- **Wariant 2 – system ulg u źródła.** Wariant ten obejmuje wariant 1 oraz ustanowienie systemu ulg u źródła, który umożliwia stosowanie obniżonych stawek na mocy umów o unikaniu podwójnego opodatkowania lub przepisów krajowych bezpośrednio w chwili wypłaty dywidendy/odsetek. W wariantcie 2 administracje podatkowe monitorowałyby

należne podatki po dokonaniu płatności dywidendy/odsetek.

- **Wariant 3 – system szybkiego zwrotu w określonych ramach czasowych lub ulg u źródła.** Wariant ten obejmuje wariant 1 z dodatkowym wymogiem, by państwa członkowskie stosujące system zwrotów zapewniały obsługę zwrotu w określonych ramach czasowych; jest to tzw. system szybkiego zwrotu. Państwa członkowskie mogą wprowadzić lub kontynuować wdrażanie systemu ulg u źródła.

Preferowanym wariantem strategicznym jest **wariant 3**, ponieważ:

- byłby on wysoce skuteczny, jeżeli chodzi o rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów pod względem szybkości, prostszych procesów oraz procedur o wyższym stopniu cyfryzacji;
- byłby bezpieczniejszy, gdyż daje państwom UE możliwość zachowania uprzedniej kontroli nad wnioskami o zwrot;
- zapewniałby drogę naprzód, która powinna być możliwa do urzeczywistnienia pod względem politycznym we wszystkich państwach UE.

#### **Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?**

Wśród zainteresowanych stron panuje powszechna zgoda co do problemów, jakie wynikają z różnych procedur dotyczących podatku u źródła w poszczególnych państwach UE, oraz co do potrzeby podjęcia działań na szczeblu UE w celu rozwiązania tak zróżnicowanej i nieefektywnej sytuacji.

Istnieją jednak różnice między głównymi grupami zainteresowanych stron co do możliwych rozwiązań w tym zakresie:

**Inwestorzy i pośrednicy finansowi** byli zdecydowanie zdania, że najlepsze rezultaty, takie jak wczesna ulga dla inwestorów i ograniczone obciążenie pośredników, zapewniłaby ulga u źródła. Przyznali oni również, że prawdopodobnie konieczne będzie uzupełnienie systemu ulg u źródła o systemy zwrotu podatku u źródła jako zabezpieczenie. W związku z tym inwestorzy i pośrednicy poparli inicjatywę, która miałaby także na celu standaryzację obecnych procesów i form zwrotu podatku u źródła.

**Państwa członkowskie** wyraziły poparcie dla wprowadzenia wspólnego ogólnounijnego cyfrowego certyfikatu rezydencji podatkowej. W odniesieniu do obowiązku sprawozdawczego i ustandaryzowanej procedury:

a) standaryzacja procedur dotyczących podatku u źródła lub sprawozdawczości nie miałaby bezpośredniego wpływu na państwa członkowskie, w których stawka krajowa dla inwestorów niebędących rezydentami jest niższa od stawki określonej w dwustronnej umowie podatkowej lub taka sama jak ta stawka. Niektóre z tych państw członkowskich wyraziły poparcie dla działań na poziomie UE, ponieważ poprawi to sytuację ich inwestorów;

b) państwa członkowskie, w których krajowa stawka podatku u źródła jest wyższa niż odpowiednia stawka określona w dwustronnej umowie podatkowej, zasadniczo poparły zwiększenie przejrzystości i standaryzacji procedur dotyczących podatku u źródła, podkreślając znaczenie znalezienia równowagi między efektywnością tych procedur a utrzymaniem kontroli nad procesami w celu zapobiegania nadużyciom podatkowym.

### C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

#### Jakie są korzyści preferowanego wariantu (wariant 3 – system ulg u źródła lub system szybkiego zwrotu)?

- **Inwestorzy** odnieśliby korzyść ze względu na mniejszą liczbę utraconych zwrotów podatku u źródła, zmniejszenie kosztów administracyjnych i niższe koszty alternatywne. Szacuje się, że te oszczędności dla inwestorów wyniosą 5,17 mld EUR rocznie, w tym 409 mln EUR oszczędności rocznie dzięki ograniczeniu formalności dla inwestorów unijnych.
- **Administracje podatkowe** – w perspektywie długoterminowej do obsługi procedur zwrotu podatku u źródła mogą być potrzebne mniejsze zasoby, w związku z czym więcej zasobów można by przydzielić na potrzeby rozpatrywania przypadków obarczonych wyższym ryzykiem. Główną korzyścią dla administracji podatkowych jest jednak dostępność odpowiednich informacji w celu szybszego zakończenia procedur dotyczących podatku u źródła i zwalczania nadużyć podatkowych.
- **Pośrednicy finansowi** – cyfryzacja i standaryzacja na szczeblu UE przyniosłyby znaczne oszczędności (szacowane na około 13,5 mln EUR rocznie). Wzrost inwestycji powinien przynieść korzyści pośrednikom finansowym i poprawić możliwości zwiększenia obrotów.
- **Skutki makroekonomiczne** – oczekuje się wzrostu PKB o 0,025 %. Wariant ten będzie miał również pozytywny wpływ na inne wskaźniki makroekonomiczne, takie jak kapitał, wynagrodzenia i zatrudnienie.

#### Jakie są koszty preferowanego wariantu (wariant 3 – system ulg u źródła lub system szybkiego zwrotu)?

- **Inwestorzy** – nie przewiduje się żadnych dodatkowych kosztów dla inwestorów, ponieważ już teraz muszą oni składać dokumenty dotyczące zwrotu podatku u źródła.
- **Administracje podatkowe** – główne koszty związane są z procesami niezbędnymi do wydawania/weryfikacji cyfrowych certyfikatów rezydencji podatkowej, w przypadku których koszty opracowania szacuje się na 4,9–54 mln EUR, a koszty stałe – na 0,97–10,8 mln EUR, oraz z ulepszaniem systemów sprawozdawczości, w przypadku którego koszty wdrożenia szacuje się na 18,2 mln EUR, a roczne koszty stałe – na 3,5 mln EUR.
- **Pośrednicy finansowi** – na koszty ponoszone w związku z tworzeniem mechanizmu mającego na celu spełnienie wymogów wariantu 3 składają się koszty wdrożenia w wysokości 75,9 mln EUR oraz koszty stałe w wysokości 13 mln EUR.
- **Skutki makroekonomiczne** – z uwagi na mniejszą liczbę przypadków podwójnego opodatkowania państwa członkowskie będą miały do czynienia ze zmniejszeniem się dochodów podatkowych szacowanym na 2,2 mld EUR (będzie to można zrównoważyć działaniami służącymi zapobieganiu oszustwom).

#### Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?

Skutki dla MŚP mogą być ograniczone, ponieważ inicjatywa jest skierowana głównie do inwestorów portfelowych, którzy zazwyczaj inwestują w spółki notowane na giełdzie.

Niemniej jednak również MŚP działają jako inwestorzy inwestujący w papiery wartościowe (jako inwestorzy portfelowi lub jako instrumenty inwestycyjne). W takich przypadkach MŚP odniosłyby korzyści z obecnego wniosku z uwagi na lepszy dostęp do obniżonych stawek podatku u źródła, do których są uprawnione, i uniknięcie podwójnego opodatkowania. Pozwoliłoby to im uzyskać większą płynność dzięki szybszym zwrotom, co jest dla MŚP korzystne.

#### **Czy wystąpią inne znaczące skutki?**

Nie przewiduje się innych znaczących skutków. Oczekuje się jednak, że przedmiotowa inicjatywa będzie miała ograniczone pozytywne skutki społeczne, ponieważ pozwoli zapewnić sprawiedliwsze opodatkowanie, a także ograniczony pozytywny wpływ na środowisko, mając na uwadze oczekiwane ograniczenie procedur zwrotu opartych na dokumentacji papierowej. W związku z tym obecna inicjatywa jest zgodna z osiągnięciem celu neutralności klimatycznej, o którym mowa w Europejskim prawie o klimacie.

#### **Proporcjonalność?**

Preferowany wariant służy celom inicjatywy w sposób proporcjonalny, tj. nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów, i ogranicza zakres do tych aspektów, których państwa UE nie mogą osiągnąć samodzielnie (ogólnounijny cyfrowy certyfikat rezydencji podatkowej, standardowe ramy sprawozdawczości, ustandaryzowane zasady należytej staranności i odpowiedzialności oraz ustandaryzowane procedury w całej UE).

#### **D. Działania następcze**

##### **Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?**

Komisja będzie przeprowadzać analizę i ocenę funkcjonowania niniejszej dyrektywy co pięć lat od jej wejścia w życie. Sprawozdanie z oceny dyrektywy będzie przedkładane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.