



Συμβούλιο
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βρυξέλλες, 13 Σεπτεμβρίου 2023
(OR. en)

**Διοργανικός φάκελος:
2023/0320(CNS)**

**12951/23
ADD 5**

**ECOFIN 868
FISC 189**

ΠΡΟΤΑΣΗ

Αποστολέας:	Για τη Γενική Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η κα Martine DEPREZ, Διευθύντρια
Ημερομηνία Παραλαβής:	13 Σεπτεμβρίου 2023
Αποδέκτης:	κα Thérèse BLANCHET, Γενική Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	SWD(2023) 303 final
Θέμα:	ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ που συνοδεύει το έγγραφο Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τη θέσπιση φορολογικού συστήματος με βάση την έδρα για τις πολύ μικρές, μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις και για την τροποποίηση της οδηγίας 2011/16/ΕΕ

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο - SWD(2023) 303 final.

συνημμ.: SWD(2023) 303 final



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Στρασβούργο, 12.9.2023
SWD(2023) 303 final

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

[...]

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου

για τη θέσπιση φορολογικού συστήματος με βάση την έδρα για τις πολύ μικρές, μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις και για την τροποποίηση της οδηγίας 2011/16/ΕΕ

{COM(2023) 528 final} - {SEC(2023) 308 final} - {SWD(2023) 301 final} -
{SWD(2023) 302 final}

Σύνοψη
Έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων που συνοδεύει την πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τη θέσπιση φορολογικού συστήματος με βάση την έδρα για τις πολύ μικρές, μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις και για την τροποποίηση της οδηγίας 2011/16/ΕΕ
Α. Ανάγκη ανάληψης δράσης
Ποιο είναι το πρόβλημα και γιατί αποτελεί πρόβλημα σε επίπεδο ΕΕ;
Καθώς η ΕΕ γιορτάζει τα 30 χρόνια της εσωτερικής αγοράς, οι επιχειρήσεις εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν διαφορετικά εθνικά συστήματα φορολογίας εισοδήματος εταιρειών. Πέραν των φορολογικών συντελεστών και κινήτρων, κάθε εθνικό σύστημα έχει αποκλίνοντα χαρακτηριστικά. Οι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε ολόκληρη την ΕΕ, μόλις επεκταθούν και καταστούν φορολογητέες σε άλλο κράτος μέλος, αντιμετωπίζουν διαφορετικές εθνικές φορολογικές υποχρεώσεις. Αυτή η φορολογική πολυπλοκότητα έχει συνέπειες για τις πολύ μικρές, μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ) που δραστηριοποιούνται ή επιθυμούν να δραστηριοποιηθούν διασυννοριακά στην εσωτερική αγορά. Η συμμόρφωση με τις νέες φορολογικές υποχρεώσεις συνεπάγεται πάγιο κόστος και, ως εκ τούτου, επιβαρύνει περισσότερο τις ΜΜΕ με λιγότερους πόρους. Αυτό μπορεί να αποτελέσει εμπόδιο για τις ΜΜΕ όσον αφορά την επέκταση των δραστηριοτήτων τους στο εξωτερικό και έχει ιδιαίτερη σημασία κατά το αρχικό στάδιο της επέκτασης, όταν οι δραστηριότητες στο εξωτερικό παραμένουν δευτερεύουσες σε σχέση με τις κύριες επιχειρηματικές δραστηριότητες στο κράτος προέλευσης. Λόγω της πολυπλοκότητας αυτής, οι ΜΜΕ, όταν εισέρχονται σε νέες αγορές, αντιμετωπίζουν άνισους όρους ανταγωνισμού σε σύγκριση με τις μεγαλύτερες διασυννοριακές επιχειρήσεις και τις αμιγώς εγχώριες εταιρείες. Τα ζητήματα αυτά είναι ιδιαίτερα σημαντικά σε ενωσιακό επίπεδο, διότι η ΕΕ διαθέτει μια άκρως ολοκληρωμένη εσωτερική αγορά. Ενώ σε πολλούς άλλους τομείς υπάρχει σημαντική πρόοδος στο δίκαιο της ΕΕ προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι επιχειρήσεις μπορούν να δραστηριοποιούνται στην εσωτερική αγορά βάσει κοινών προτύπων, οι διαφορετικές απαιτήσεις όσον αφορά τη φορολογία των εταιρειών εξακολουθούν να αποτελούν εμπόδιο. Σε μια ολοένα και πιο ψηφιοποιημένη και ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή οικονομία, όπου πολλές επιχειρήσεις δραστηριοποιούνται διασυννοριακά, η εσωτερική αγορά δεν μπορεί να αξιοποιήσει πλήρως τις δυνατότητές της αν δεν αντιμετωπίσει τα προβλήματα αυτά σε επίπεδο ΕΕ.
Τι θα πρέπει να επιτευχθεί;
Οι γενικοί στόχοι της πρωτοβουλίας είναι οι εξής: i) η διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς· και ii) η τόνωση της ανάπτυξης και των επενδύσεων στην ΕΕ. Για την επίτευξη αυτών των γενικών στόχων, θα πρέπει να επιτευχθούν οι ακόλουθοι ειδικοί στόχοι: i) μείωση του κόστους φορολογικής συμμόρφωσης για τις ΜΜΕ με φορολογική παρουσία στο εξωτερικό· ii) ενθάρρυνση της διασυννοριακής επέκτασης των ΜΜΕ· iii) διασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού για τη συμμετοχή των ΜΜΕ στην εσωτερική αγορά.
Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ (επικουρικότητα);
Τα προβλήματα που θα αντιμετωπίσει η πρωτοβουλία είναι κοινά για όλα τα κράτη μέλη και δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά με διαφορετικές δράσεις σε εθνικό επίπεδο. Δεδομένου ότι τα προβλήματα προκύπτουν από τον κατακερματισμό και την ποικιλομορφία των εθνικών συστημάτων, τα μη συντονισμένα εθνικά μέτρα ενδέχεται να έχουν ανεπιθύμητες επιπτώσεις, αυξάνοντας την πολυπλοκότητα. Στο πλαίσιο αυτό, μόνο μια πρωτοβουλία σε επίπεδο ΕΕ που θα προβλέπει ένα κοινό σύνολο κανόνων θα ήταν αποτελεσματική. Δεδομένου ότι τα προβλήματα έχουν κυρίως διασυννοριακό χαρακτήρα, μπορούν να αντιμετωπιστούν μόνο με τη θέσπιση νομοθεσίας σε επίπεδο ΕΕ. Ως εκ τούτου, η παρούσα πρωτοβουλία, που αναλαμβάνεται μέσω του δικαίου της ΕΕ, περιλαμβάνει στοιχεία που προσθέτουν αξία σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας. Μια κοινή προσέγγιση για όλα τα κράτη μέλη θα έχει τις μεγαλύτερες πιθανότητες να επιτύχει τους επιδιωκόμενους στόχους.

B. Λύσεις
Ποιες είναι οι διάφορες επιλογές για την επίτευξη των στόχων; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Εάν όχι, γιατί;
Οι στόχοι μπορούν να επιτευχθούν μέσω πρωτοβουλίας σχεδιασμένης για τις ΜΜΕ με τη μορφή οδηγίας που προβλέπει φορολογική απλούστευση για τις ΜΜΕ με περιορισμένη παρουσία σε άλλα κράτη μέλη. Η παρούσα πρωτοβουλία αναλύεται στην έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων. Η πρωτοβουλία απευθύνεται σε ΜΜΕ που έχουν φορολογική παρουσία σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, με τη μορφή μίας ή περισσότερων μόνιμων εγκαταστάσεων ή θυγατρικών. Αποσκοπεί στην απλούστευση του υπολογισμού της φορολογικής οφειλής των εν λόγω μόνιμων εγκαταστάσεων ή θυγατρικών και στη συμμόρφωση με τις διοικητικές απαιτήσεις. Αυτό επιτυγχάνεται παρέχοντας στις επιλέξιμες ΜΜΕ τη δυνατότητα να υπολογίζουν τη φορολογητέα βάση των μόνιμων εγκαταστάσεων ή των θυγατρικών τους σε άλλα κράτη μέλη σύμφωνα με τους φορολογικούς κανόνες της έδρας ή τους κανόνες «φορολόγησης με βάση την έδρα». Στην έκθεση αξιολογούνται δύο επιλογές για την προσέγγιση αυτή. Το σύστημα θα είναι το ίδιο και στις δύο επιλογές, αλλά διαφέρει το πεδίο εφαρμογής. Η επιλογή 1 θα περιλαμβάνει μόνο αυτοτελείς ΜΜΕ με μόνιμες εγκαταστάσεις σε άλλα κράτη μέλη. Η επιλογή 2 θα καλύπτει επίσης ΜΜΕ με θυγατρικές σε άλλα κράτη μέλη. Με άλλα λόγια, η δεύτερη επιλογή θα καλύπτει επίσης ομίλους εταιρειών που είναι ΜΜΕ ή ομίλους ΜΜΕ. Προτιμώμενη επιλογή είναι η επιλογή 1. Η επιλογή αυτή στοχεύει περισσότερο στη στήριξη των ΜΜΕ κατά την αρχική φάση της διεθνούς δραστηριότητάς τους και στην ενθάρρυνση των ΜΜΕ να αρχίσουν να δραστηριοποιούνται στο εξωτερικό, συνεχίζοντας να εφαρμόζουν τους φορολογικούς κανόνες με τους οποίους είναι ήδη εξοικειωμένες. Ως εκ τούτου, η εκτίμηση επιπτώσεων καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η επιλογή αυτή είναι αποτελεσματική και αποδοτική όσον αφορά την επίτευξη των ειδικών στόχων της πρωτοβουλίας, ενώ παράλληλα παραμένει αναλογική με το δυνητικό κόστος εφαρμογής και τη φορολογική κυριαρχία των κρατών μελών επί των φορολογούμενων κατοίκων τους. Η επιλογή φαίνεται επίσης περισσότερο συνεπής με άλλες πολιτικές της ΕΕ, δεδομένου ότι η Επιτροπή ανακοίνωσε μια πρωτοβουλία ειδικά σχεδιασμένη για να παράσχει απλούστευση όσον αφορά τη φορολογική βάση των ομίλων εταιρειών.
Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής
Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής;
Βάσει της προτιμώμενης επιλογής, θα είναι επιλέξιμες να συμμετάσχουν λιγότερες ΜΜΕ, αλλά (και στις δύο επιλογές) ο ακριβής αριθμός των ΜΜΕ που θα επιλέξουν και θα εφαρμόσουν τους κανόνες φορολόγησης με βάση την έδρα είναι άγνωστος, καθώς η απλούστευση που εισάγει η πρωτοβουλία θα είναι πλήρως προαιρετική. Για να εκτιμηθούν τα οφέλη για τις ΜΜΕ, η εκτίμηση επιπτώσεων παρέχει ένα πιθανό εύρος με κατώτατη και ανώτατη εκτίμησης (που καλύπτει και τις δύο επιλογές). Κατά συνέπεια, εκτιμάται ότι η διαθεσιμότητα της απλούστευσης έχει τη δυνατότητα να μειώσει το τρέχον κόστος φορολογικής συμμόρφωσης για τις ΜΜΕ από 1,3 δισ. EUR (κατώτατη εκτίμηση) έως 3,4 δισ. EUR (ανώτατη εκτίμηση) ετησίως. Η κατώτατη εκτίμηση βασίζεται, ενδεικτικά, στην παραδοχή ότι η πρωτοβουλία θα μειώσει το κόστος συμμόρφωσης με τον ΦΕΕ κατά 16 % και ότι το 5 % των εγχώριων ΜΜΕ θα αρχίσουν να δραστηριοποιούνται σε διασυνοριακό επίπεδο, ενώ η ανώτατη εκτίμηση υπολογίζεται με βάση την παραδοχή ότι η πρωτοβουλία θα μειώσει το κόστος συμμόρφωσης με τον ΦΕΕ κατά 32 % και ότι το 10 % των εγχώριων ΜΜΕ θα αρχίσουν να δραστηριοποιούνται σε διασυνοριακό επίπεδο. Με βάση την ίδια ανώτατη και κατώτατη παραδοχή για τις εγχώριες ΜΜΕ που δραστηριοποιούνται σε διασυνοριακό επίπεδο (5 % και 10 %), εκτιμάται επίσης στην εκτίμηση επιπτώσεων η δυναμική αύξηση του ΑΕΠ και των φορολογικών εσόδων στην ΕΕ. Αυτός ο μακροοικονομικός αντίκτυπος υπολογίζεται με βάση την παραδοχή ότι, όπως εξηγείται στην έκθεση, οι επιχειρήσεις αντιμετωπίζουν αύξηση της παραγωγικότητας ως αποτέλεσμα του διασυνοριακού ανταγωνισμού, που εκτιμάται σε 4 % στην κατώτατη εκτίμηση και σε 15 % στην ανώτατη εκτίμηση. Ως εκ τούτου, στην ανάλυση ευαισθησίας

προκύπτει αύξηση του ΑΕΠ της ΕΕ από 19 δισ. EUR (δηλ. + 0,08 %) έως 61 δισ. EUR (δηλ. + 0,7 %) ετησίως, και αύξηση από + 0,12 % έως + 1 % των φορολογικών εσόδων στην ΕΕ μακροπρόθεσμα, σε σχέση με την υφιστάμενη κατάσταση. Βάσει διαφορετικών παραδοχών μπορεί να προκύπτουν εναλλακτικά σενάρια.

Η εκτίμηση επιπτώσεων περιγράφει επίσης τα δυνητικά οφέλη για τις φορολογικές διοικήσεις.

Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής;

Το κόστος δεν μπορεί να εκτιμηθεί με ακρίβεια, διότι η πρωτοβουλία δεν έχει κάποιο προηγούμενο στο οποίο μπορούμε να βασιστούμε. Επιπλέον, δεν υπάρχουν ειδικά δεδομένα που να μπορούν να χρησιμοποιηθούν αξιόπιστα για την παραγωγή πολύ συγκεκριμένων εκτιμήσεων. Η έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων επιχειρεί να περιγράψει ορισμένες από τις πιθανές δαπάνες.

Οι συμμετέχουσες ΜΜΕ θα είναι σε θέση να εφαρμόζουν φορολογικούς κανόνες με τους οποίους είναι ήδη εξοικειωμένες και να απευθύνονται σε ένα σημείο για όλες τις φορολογικές τους υποχρεώσεις (υπηρεσία μίας στάσης). Ως εκ τούτου, οι ΜΜΕ θα υποβάλλουν νέα φορολογική δήλωση για φορολόγηση με βάση την έδρα και οι φορολογικές διοικήσεις πρέπει να εφαρμόσουν σύστημα για την υποβολή και την ανταλλαγή των δηλώσεων, καθώς και για την βεβαίωση, την είσπραξη και τη μεταφορά των φόρων των μόνιμων εγκαταστάσεων της έδρας στο εξωτερικό. Αυτό συνεπάγεται κόστος προσαρμογής και διοικητικό κόστος για τις ΜΜΕ και τις φορολογικές διοικήσεις που αναμένεται να είναι σημαντικά χαμηλότερο από τα οφέλη, όπως εξηγείται στην έκθεση. Συνολικά, το εκτιμώμενο κόστος για όλες τις ΜΜΕ που επιλέγουν το σύστημα φορολόγησης με βάση την έδρα κυμαίνεται μεταξύ ενός αρχικού ποσού 332 εκατ. EUR συν 60 εκατ. EUR ετησίως (κατώτατη εκτίμηση) και ενός αρχικού ποσού 428 εκατ. EUR συν 78 εκατ. EUR ετησίως (ανώτατη εκτίμηση). Το συνολικό κόστος για όλες τις φορολογικές διοικήσεις για την εφαρμογή της προτιμώμενης επιλογής σε ολόκληρη την ΕΕ εκτιμάται σε περίπου 20 εκατ. EUR συν 4 εκατ. EUR ετησίως.

Ποιες είναι οι επιπτώσεις στις ΜΜΕ και στην ανταγωνιστικότητα;

ΜΜΕ: Οι αυτοτελείς οντότητες ΜΜΕ με μόνιμες εγκαταστάσεις (αλλά όχι θυγατρικές) σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη θα έχουν το δικαίωμα να εφαρμόζουν τους κανόνες απλούστευσης, πράγμα που σημαίνει ουσιαστικά ότι μπορούν να επεκταθούν στο εξωτερικό και να συνεχίσουν να υπολογίζουν τη φορολογική τους βάση σύμφωνα με τους οικείους εθνικούς κανόνες. Οι όμιλοι ΜΜΕ (δηλαδή με θυγατρικές) θα καλύπτονται από άλλη πρωτοβουλία, με δυνατότητα επιλογής, υπό την προϋπόθεση ότι υποβάλλουν ενοποιημένες οικονομικές λογιστικές καταστάσεις. Ως εκ τούτου, οι ΜΜΕ θα υποστηρίζονται τόσο στα αρχικά στάδια της διασυννοριακής τους ανάπτυξης όσο και κατά τη σταθεροποίηση ή την περαιτέρω επέκταση των διασυννοριακών τους δραστηριοτήτων. Δεδομένου ότι οι κανόνες θα παραμείνουν προαιρετικοί για τις ΜΜΕ, δεν παρέχουμε εκτίμηση των αρνητικών επιπτώσεων. Αντιθέτως, οι ΜΜΕ θα επωφεληθούν από την επιλογή της απλούστερης και οικονομικά αποδοτικότερης λύσης με βάση τις ατομικές τους ανάγκες.

Ανταγωνιστικότητα: Η πρωτοβουλία αναμένεται να έχει θετικό αντίκτυπο στην ανταγωνιστικότητα κόστους και τιμών. Οι κανόνες φορολόγησης με βάση την έδρα μπορούν να μειώσουν το κόστος συμμόρφωσης για τις ΜΜΕ που δραστηριοποιούνται σε όλους τους τομείς της εσωτερικής αγοράς και να στηρίξουν τις ΜΜΕ προκειμένου να συμμετάσχουν πλήρως στην εσωτερική αγορά. Η πρωτοβουλία διευκολύνει την αύξηση των διασυννοριακών δραστηριοτήτων και βελτιώνει τη διεθνή ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων της ΕΕ.

Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;

Η εκτίμηση επιπτώσεων εξέτασε επίσης κατά πόσον η πρωτοβουλία μπορεί να έχει περιβαλλοντικές ή κοινωνικές επιπτώσεις ή αντίκτυπο στα θεμελιώδη δικαιώματα. Δεν αναμένονται συγκεκριμένες και άμεσες περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Επίσης, δεν αναμένεται ότι θα υπάρξουν σημαντικές κοινωνικές επιπτώσεις, αν και οι απελευθερωμένοι πόροι μπορεί να επηρεάσουν θετικά την απασχόληση. Επίσης, η πρωτοβουλία δεν αναμένεται να έχει αντίκτυπο στα θεμελιώδη δικαιώματα, η τήρηση των οποίων εξασφαλίζεται, όπως και η

προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.
Αναλογικότητα;
Η προτιμώμενη επιλογή δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων και επικεντρώνεται σε στοιχεία στα οποία η προστιθέμενη αξία της δράσης της ΕΕ είναι μεγαλύτερη από αυτή που μπορεί να επιτευχθεί μόνο από τα κράτη μέλη.
Δ. Παρακολούθηση
Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;
Η αξιολόγηση της πρωτοβουλίας θα πρέπει να αξιολογεί τον βαθμό στον οποίο έχουν επιτευχθεί οι περιγραφόμενοι στόχοι και θα πραγματοποιηθεί πέντε έτη μετά την έναρξη εφαρμογής της οδηγίας . Θα αναλύσει επίσης τον βαθμό στον οποίο υλοποιήθηκαν οι αναμενόμενες απλουστεύσεις για τα στοχευόμενα ενδιαφερόμενα μέρη και θα αξιολογήσει τον σχετικό διοικητικό και κανονιστικό φόρτο. Η Επιτροπή θα παρουσιάσει τα αποτελέσματα της αξιολόγησης υπό μορφή έκθεσης. Η πρόταση θα περιλαμβάνει ρήτρα επανεξέτασης που θα επιτρέπει στην Επιτροπή να τροποποιήσει την οδηγία σύμφωνα με τα αποτελέσματα της αξιολόγησης.