



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 12.9.2023 r.  
SWD(2023) 303 final

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

*Towarzyszący dokumentowi:*

**Wniosek dotyczący dyrektywy Rady**  
**ustanawiającej system opodatkowania według siedziby głównej dla**  
**mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw i zmieniającej dyrektywę**  
**2011/16/UE**

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

Streszczenie
<b>Sprawozdanie z oceny skutków towarzyszące wnioskowi dotyczącemu dyrektywy Rady ustanawiającej system opodatkowania według siedziby głównej dla mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw i zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE</b>
<b>A. Zasadność działań</b>
<b>Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?</b>
<p>Rynek wewnętrzny UE funkcjonuje już od 30 lat, ale przedsiębiorstwa nadal mają do czynienia z różnymi krajowymi systemami podatku dochodowego od osób prawnych. Oprócz różnych stawek i zachęt podatkowych każdy system krajowy ma swoje specyficzne cechy. Przedsiębiorstwa prowadzące działalność w całej UE mają do czynienia z różnymi zbiorami krajowych obowiązków podatkowych, gdy tylko rozszerzają działalność na inne państwo członkowskie i zaczynają w nim podlegać opodatkowaniu.</p>
<p>Taka złożoność opodatkowania ma konsekwencje dla mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), które prowadzą lub chcą prowadzić działalność transgraniczną na rynku wewnętrznym. Przestrzeganie nowych obowiązków podatkowych wiąże się z kosztami stałymi i w związku z tym powoduje większe obciążenie dla MŚP, dysponujących mniejszymi zasobami. Może to stanowić barierę dla MŚP w rozszerzaniu działalności na zagranicę i ma szczególne znaczenie na początkowym etapie ich ekspansji, gdy działalność za granicą nadal ma charakter pomocniczy w stosunku do podstawowej działalności gospodarczej w państwie pochodzenia. Ta złożoność powoduje nierówne warunki działania dla MŚP przy wchodzeniu na nowe rynki w stosunku do większych przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną i przedsiębiorstw prowadzących działalność wyłącznie na rynku krajowym.</p>
<p>Kwestie te są szczególnie ważne na szczeblu UE, ponieważ w UE istnieje wysoce zintegrowany rynek wewnętrzny. Chociaż w wielu innych obszarach poczyniono znaczne postępy w zakresie prawa UE, aby zapewnić przedsiębiorstwom możliwość prowadzenia działalności na rynku wewnętrznym zgodnie ze wspólnymi standardami, różne wymogi w zakresie podatku od osób prawnych stanowią w dalszym ciągu przeszkodę. W coraz bardziej cyfrowej i zintegrowanej gospodarce europejskiej, w której wiele przedsiębiorstw prowadzi działalność transgraniczną, bez rozwiązania tych problemów na szczeblu UE nie można w pełni wykorzystać potencjału rynku wewnętrznego.</p>
<b>Co należy osiągnąć?</b>
<p>Ogólne cele inicjatywy to: (i) zapewnienie dobrego funkcjonowania rynku wewnętrznego; oraz (ii) pobudzanie wzrostu gospodarczego i inwestycji w UE. Aby osiągnąć takie cele ogólne, należy osiągnąć następujące cele szczegółowe: (i) zmniejszenie kosztów przestrzegania przepisów podatkowych ponoszonych przez MŚP, które prowadzą podlegającą opodatkowaniu działalność gospodarczą za granicą; (ii) zachęcanie MŚP do transgranicznej ekspansji; oraz (iii) zapewnienie równych warunków działania, jeśli chodzi o udział MŚP w rynku wewnętrznym.</p>
<b>Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?</b>
<p>Problemy, do których rozwiązania ma posłużyć inicjatywa, są wspólne dla wszystkich państw członkowskich i nie można ich skutecznie rozwiązać przez podejmowanie zróżnicowanych działań na szczeblu krajowym. Ponieważ problemy wynikają z fragmentacji i różnorodności systemów krajowych, nieskoordynowane środki krajowe mogą mieć niepożądane skutki, prowadzące do zwiększenia złożoności tych problemów. W tym kontekście pożądane skutki miałyby jedynie ogólnounijna inicjatywa przewidująca wspólny zbiór przepisów. Ponieważ wspomniane problemy mają przede wszystkim charakter transgraniczny, można je rozwiązać jedynie przez ustanowienie prawodawstwa na szczeblu UE. Inicjatywa ta, podjęta na mocy prawa UE, obejmuje zatem elementy, które wnoszą wartość dodaną zgodnie z zasadą pomocniczości. Wspólne podejście dla wszystkich państw członkowskich oznaczałoby</p>

największe szanse na osiągnięcie zamierzonych celów.
<b>B. Rozwiązania</b>
<b>Jakie są poszczególne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, dlaczego?</b>
<p>Wspomniane cele można osiągnąć za pomocą inicjatywy opracowanej dla MŚP w formie dyrektywy, która zapewnia uproszczenia podatkowe dla MŚP prowadzących działalność gospodarczą w innych państwach członkowskich w ograniczonym zakresie. Inicjatywa ta została przeanalizowana w sprawozdaniu z oceny skutków.</p> <p>Inicjatywa skierowana jest do MŚP, które prowadzą podlegającą opodatkowaniu działalność w co najmniej jednym państwie członkowskim w formie co najmniej jednego stałego zakładu lub jednostki zależnej. Ma ona na celu uproszczenie obliczania zobowiązań podatkowych takich stałych zakładów lub jednostek zależnych oraz uproszczenie przestrzegania wymogów administracyjnych. Cel ten osiągany jest przez umożliwienie kwalifikującym się MŚP obliczania podstawy opodatkowania ich stałych zakładów lub jednostek zależnych w innych państwach członkowskich zgodnie z regułami opodatkowania państwa członkowskiego siedziby głównej. W sprawozdaniu oceniono dwa warianty tego podejścia. System w przypadku obu wariantów byłby taki sam, ale jego zakres byłby różny. <b>Wariant 1</b> obejmowałby jedynie samodzielne MŚP posiadające stałe zakłady w innych państwach członkowskich. <b>Wariant 2</b> obejmowałby także MŚP posiadające w innych państwach członkowskich jednostki zależne. Innymi słowy, drugi wariant obejmowałby również grupy przedsiębiorstw, które są MŚP, lub grupy MŚP.</p> <p><b>Preferowanym wariantem jest wariant 1.</b> Wariant ten jest najbardziej ukierunkowany na wspieranie MŚP znajdujących się w początkowej fazie działalności międzynarodowej, zachęcanie MŚP do rozpoczynania działalności za granicą, z zastosowaniem przepisów podatkowych, które są im już znane. W ocenie skutków stwierdzono, że wariant ten jest zatem zarówno skuteczny, jak i efektywny, jeśli chodzi o osiągnięcie celów szczegółowych inicjatywy, a jednocześnie pozostaje proporcjonalny do potencjalnych kosztów wdrożenia i suwerenności podatkowej państw członkowskich wobec podatników będących rezydentami. Wariant ten wydaje się również najbardziej spójny z innymi politykami UE, zważywszy, że Komisja zapowiedziała także inicjatywę specjalnie zakrojoną na uproszczenie podstawy opodatkowania grup przedsiębiorstw.</p>
<b>C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu</b>
<b>Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu?</b>
<p>W ramach preferowanego wariantu do wyboru opcji korzystania z systemu może się kwalifikować mniej MŚP, ale (w przypadku obu wariantów) dokładna liczba MŚP, które zdecydują się na stosowanie reguł opodatkowania państwa członkowskiego siedziby głównej, jest niewiadoma, ponieważ uproszczenie wprowadzone w ramach inicjatywy będzie w pełni fakultatywne. Aby oszacować korzyści dla MŚP, w ocenie skutków przedstawiono zatem (dla obu wariantów) możliwy zakres niskich i wysokich szacunków. Według tych szacunków dostępność uproszczenia <b>może przyczynić się do zmniejszenia obecnych kosztów przestrzegania przepisów podatkowych ponoszonych przez MŚP</b> o kwotę od 1,3 mld EUR (szacunki niskie) do 3,4 mld EUR (szacunki wysokie) rocznie. Dla przykładu szacunki niskie zakładają, że inicjatywa zmniejszy koszty przestrzegania przepisów dotyczących CIT o 16 % oraz że 5 % MŚP prowadzących działalność w skali krajowej rozpocznie działalność transgraniczną, natomiast szacunki wysokie obliczono przy założeniu, że inicjatywa zmniejszy koszty przestrzegania przepisów dotyczących CIT o 32 %, a 10 % MŚP prowadzących działalność w skali krajowej rozpocznie działalność transgraniczną.</p> <p>Przyjmując te same niskie i wysokie szacunki dotyczące ekspansji na zagranicę MŚP prowadzących działalność w skali krajowej (5 % i 10 %), w ocenie skutków oszacowano również <b>potencjalny wzrost PKB i dochodów podatkowych w UE</b>. Te skutki makroekonomiczne obliczono przy założeniu, że – jak wyjaśniono w sprawozdaniu – w wyniku konkurencji w wymiarze transgranicznym przedsiębiorstwa odnotowują wzrost</p>

wydajności o 4 % w przypadku szacunków niskich i o 15 % w przypadku szacunków wysokich. Zgodnie z tym z analizy wrażliwości wynika wzrost PKB UE o kwotę od 19 mld EUR (tj. +0,08 %) do 61 mld EUR (tj. +0,7 %) rocznie oraz wzrost dochodów podatkowych w UE w perspektywie długoterminowej w stosunku do status quo na poziomie od +0,12 % do +1 %. Możliwe są alternatywne scenariusze przy różnych założeniach.

W ocenie skutków przedstawiono również potencjalne korzyści dla administracji podatkowych.

#### **Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu?**

Kosztów nie można dokładnie oszacować, ponieważ inicjatywa nie ma precedensu, do którego można by się odnieść. Ponadto nie ma specjalnych danych, które można by wiarygodnie wykorzystać do opracowania bardzo konkretnych szacunków. W sprawozdaniu z oceny skutków podjęto próbę opisanie niektórych możliwych kosztów.

MŚP będą mogły stosować przepisy podatkowe, które już znają, i wypełniać wszystkie swoje obowiązki podatkowe w jednym miejscu (punkt kompleksowej obsługi). MŚP będą składać przy tym nową deklarację podatkową, tj. deklarację według reguł opodatkowania państwa członkowskiego siedziby głównej, a administracje podatkowe muszą wdrożyć system przyjmowania i wymiany deklaracji oraz wymiaru, poboru i przekazywania za granicę podatków stałych zakładów siedziby głównej. Jak wyjaśniono w sprawozdaniu, koszty dostosowania i koszty administracyjne dla MŚP i administracji podatkowych powinny być znacznie niższe niż wynikające z tego korzyści. W sumie szacunkowe koszty dla wszystkich MŚP, które zdecydują się na skorzystanie z systemu opodatkowania według siedziby głównej, wahają się od początkowych 332 mln EUR plus 60 mln EUR rocznie (szacunki niskie) do początkowych 428 mln EUR plus 78 mln EUR rocznie (szacunki wysokie). Całkowity koszt wdrożenia preferowanego wariantu w całej UE przez wszystkie administracje podatkowe szacuje się na około 20 mln EUR na początku plus 4 mln EUR rocznie.

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

**MŚP:** Samodzielne podmioty MŚP posiadające stałe zakłady (ale nie jednostki zależne) w co najmniej jednym państwie członkowskim będą uprawnione do stosowania przepisów upraszczających, co w praktyce oznacza, że będą mogły rozszerzać działalność na zagranicę i nadal obliczać przy tym swoją podstawę opodatkowania zgodnie z własnymi przepisami krajowymi. Grupy MŚP (tj. posiadające jednostki zależne) byłyby objęte inną inicjatywą, z możliwością wyboru stosowania systemu, pod warunkiem że składają skonsolidowane sprawozdania finansowe. W ten sposób MŚP otrzymywałyby wsparcie zarówno na wczesnych etapach swojego rozwoju transgranicznego, jak i na etapie ustabilizowania lub dalszego rozszerzania działalności transgranicznej. Biorąc pod uwagę, że przepisy pozostaną dla MŚP fakultatywne, nie należy wychodzić z założenia, że wystąpią negatywne skutki. Wręcz przeciwnie, MŚP będą miały możliwość skorzystania z wyboru najprostszego i najbardziej opłacalnego rozwiązania opartego na ich indywidualnych potrzebach.

**Konkurencyjność:** Oczekuje się, że inicjatywa będzie miała pozytywny wpływ na konkurencyjność kosztową i cenową. Reguły opodatkowania państwa członkowskiego siedziby głównej mogą zmniejszyć koszty przestrzegania przepisów ponoszone przez MŚP prowadzące działalność we wszystkich sektorach rynku wewnętrznego i wspierać MŚP, by te ostatnie mogły w pełni uczestniczyć w rynku wewnętrznym. Inicjatywa ułatwia zintensyfikowanie działalności transgranicznej i poprawia międzynarodową konkurencyjność unijnych przedsiębiorstw.

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

W ocenie skutków rozważono również, czy inicjatywa może mieć skutki środowiskowe lub społeczne, lub też wpływ na prawa podstawowe. Nie należy się spodziewać żadnych szczególnych i bezpośrednich skutków dla środowiska. Nie należy się również spodziewać znaczących skutków społecznych, chociaż uwolnione zasoby mogą mieć pozytywny wpływ na zatrudnienie. Inicjatywa nie powinna również mieć wpływu na prawa podstawowe, które są

gwarantowane, a dane osobowe będą chronione.
<b>Proporcjonalność?</b>
Preferowany wariant nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów, i koncentruje się na elementach, w przypadku których wartość dodana działań UE przewyższa to, co może zostać osiągnięte przez państwa członkowskie działające w pojedynkę.
<b>D. Działania następne</b>
<b>Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?</b>
W ramach oceny inicjatywy należy sprawdzić, na ile osiągnięte zostały wyznaczone cele, a ocena taka zostanie przeprowadzona <b>pięć lat od rozpoczęcia stosowania dyrektywy</b> . Zostanie przy tym także przeanalizowane, na ile urzeczywistniły się oczekiwane uproszczenia dla zainteresowanych stron, a ocena obejmie także związane z tym obciążenie administracyjne i regulacyjne. Komisja przedstawi wyniki oceny w formie sprawozdania. Wniosek będzie zawierał klauzulę przeglądową umożliwiającą Komisji zmianę dyrektywy zgodnie z wynikami oceny.