

Bruxelles, 13. svibnja 2022.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2022/0154(CNS)

9076/22
ADD 3

FISC 112
ECOFIN 428
IA 72

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	12. svibnja 2022.
Za:	Glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2022) 146 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA [...] priložen dokumentu Prijedlog Direktive Vijeća o utvrđivanju pravila o olakšici za povlašteni porezni tretman duga u oporezivanju trgovačkih društava i o ograničavanju mogućnosti odbitka kamata za potrebe poreza na dobit

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2022) 146 final.

Priloženo: SWD(2022) 146 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 11.5.2022.
SWD(2022) 146 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

[...]

priložen dokumentu

Prijedlog Direktive Vijeća

**o utvrđivanju pravila o olakšici za povlašteni porezni tretman duga u oporezivanju
trgovačkih društava i o ograničavanju mogućnosti odbitka kamata za potrebe poreza na
dobit**

{COM(2022) 216 final} - {SEC(2022) 204 final} - {SWD(2022) 144 final} -
{SWD(2022) 145 final}

Sažetak
Procjena učinka inicijative za rješavanje problema povlaštenog poreznog tretmana duga – „DEBRA”
A. Potreba za djelovanjem
O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?
Porezni sustavi u EU-u omogućuju odbitak plaćanja kamata na dug pri izračunu porezne osnovice za potrebe poreza na dobit, dok se troškovi povezani s financiranjem vlasničkim kapitalom, kao što su dividende, uglavnom ne mogu odbiti od poreza. Ta asimetrija pogoduje davanju prednosti zaduživanju u odnosu na vlasnički kapital za financiranje ulaganja i pridonosi – zajedno s drugim čimbenicima kao što su davanje prednosti postojećim vlasnicima kapitala kako bi se izbjeglo razvodnjavanje prava kontrole/glasačkih prava, ograničen pristup financiranju vlasničkim kapitalom ili jeftinije financiranje zaduživanjem od financiranja vlasničkim kapitalom – pretjeranoj akumulaciji duga za nefinancijska društva. Zbog prekomjernih razina duga poduzeća su osjetljiva na nepredviđene promjene u poslovnom okruženju te se povećava rizik od njihove nesolventnosti, posebno u kriznim vremenima. Nadalje, potreba za poticanjem vlasničkih ulaganja sad je još izraženija s obzirom na zahtjeve dvostruke digitalne i zelene tranzicije. Nedostatak i viši trošak vlasničkog kapitala utječe na sva poduzeća, a posebno na mlada i inovativna poduzeća, koja zbog svojeg profila rizičnosti često imaju ograničen pristup vanjskom financiranju duga i ovise o vlasničkim ulaganjima. Šest država članica prednjačilo je u uvođenju nekih oblika poreznih olakšica za vlasnički kapital kako bi se riješio problem povlaštenog poreznog tretmana duga. Međutim, te nacionalne mjere mogu dovesti do poremećaja i loše raspodjele ulaganja na jedinstvenom tržištu ako poduzeća temelje svoju odluku na dostupnosti ili nedostupnosti olakšica za vlasnički kapital. Ako se primjenjuju samo na nacionalnoj razini, bez usklađenog okvira za suzbijanje izbjegavanja plaćanja poreza na razini EU-a, tim se mjerama mogu stvoriti i rupe u zakonu koje se mogu iskoristiti u svrhe agresivnog poreznog planiranja i koje mogu povećati štetnu poreznu konkurenciju među državama članicama.
Što bi trebalo postići?
Opći je cilj inicijative dosljedno rješavanje problema povlaštenog poreznog tretmana duga u cijelom EU-u čime se pridonosi pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta. Konkretnije, inicijativom se nastoje ostvariti sljedeća tri cilja: 1. potaknuti vlasnička ulaganja, čime gospodarstvo EU-a postaje stabilnije i otpornije; 2. učiniti vlasnička ulaganja dostupnijima, posebno MSP-ovima te mladim i inovativnim poduzećima kako bi se poticala digitalna i zelena tranzicija; 3. uvesti zajednički i čvrst okvir mjera protiv zlouporabe kako bi se spriječila zlouporaba poreznih olakšica za agresivno porezno planiranje.
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?
Problem je isti u svim državama članicama EU-a jer sve one daju prednost zaduživanju u odnosu na vlasnički kapital u svojem poreznom tretmanu. Osim toga, skup mjera šest država članica za rješavanje problema povlaštenog poreznog tretmana duga može imati neželjene učinke, što može dovesti do loše raspodjele ulaganja i rupa u zakonu koje se mogu iskoristiti za štetne porezne prakse. Unutar Unije nacionalni pristupi mogli bi narušiti unutarnje tržište i neke države članice učiniti

podložnima poreznoj arbitraži. Samo se zajedničkim okvirom EU-a sustav može učiniti jednostavnijim i učinkovitijim za poduzeća te istodobno spriječiti bilo kakva zlorabiranja u svrhu izbjegavanja plaćanja poreza.

B. Rješenja

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

Osnovni scenarij (nulta opcija) predstavlja status quo: i dalje postoji razlika u poreznom tretmanu vlasničkog kapitala i zaduživanja, zbog čega je očuvan povlašteni porezni tretman duga. Nacionalne mjere koje provodi šest država članica mogu nepovoljno utjecati na odluke o ulaganjima na unutarnjem tržištu. Ne postoji zajednički okvir EU-a za rješavanje problema povlaštenog poreznog tretmana duga, što bi značilo da je problem i dalje prisutan. Stoga je razmotreno nekoliko opcija politike.

Opcijom 1. uvela bi se *porezna olakšica za vlasnički kapital trgovačkih društava*¹. Dobit i gubici bili bi isključeni kako bi se osiguralo da se olakšice dodjeljuju samo za dugoročni vlasnički kapital. Trajanje olakšice je neograničeno.

Opcijom 2. uvela bi se *inkrementalna porezna olakšica za vlasnički kapital trgovačkih društava* (ista definicija vlasničkog kapitala trgovačkih društava kao u opciji 1.), ali u ovom slučaju odobrena na temelju razlike u razini neto vlasničkog kapitala na kraju porezne godine i razini neto vlasničkog kapitala na kraju prethodne porezne godine. Ta olakšica odobravala bi se na deset godina kako bi bila usklađena s prosječnim dospelom duga.

Opcijom 3. predviđao bi se *identičan odbitak nominalne kamate za zaduživanje i vlasnički kapital*. To znači poreznu olakšicu za kapital trgovačkih društava (tj. vlasnički kapital, u skladu s opcijama 1. i 2., i dug), pri čemu se isključuje trenutno pravo na odbitak plaćanja kamata. Tom se opcijom u potpunosti uklanja povlašteni porezni tretman duga, ali ona ima fiskalne posljedice koje ovise o razini odabrane nominalne kamatne stope. Budući da se olakšica temelji na ukupnom kapitalu, trajanje olakšice neograničeno je kao u opciji 1.

Opcijom 4. potpuno bi se *onemogućilo odbijanje kamatnih rashoda*. Time se u potpunosti usklađuje porezni tretman troškova duga i vlasničkog kapitala tako što se oboje ne može odbiti. Kao i opcijom 3., njome se u potpunosti ukida povlašteni porezni tretman duga, ali na štetu gospodarskog rasta i zapošljavanja. Od država članica zahtijevalo bi se i da ponovno pregovaraju o ugovorima o dvostrukom oporezivanju te bi se stvorile nove rupe u zakonu za mogućnosti poreznog planiranja. To bi moglo imati i negativne učinke u smislu poslovne konkurentnosti jedinstvenog tržišta EU-a u odnosu na druge jurisdikcije, u kojima postoji mogućnost odbitka.

Opcijom 5. *inkrementalna porezna olakšica za vlasnički kapital trgovačkih društava* (kao što je predloženo u okviru opcije 2.) kombinirala bi se s djelomičnim ograničavanjem poreznog odbitka, što bi se moglo postići smanjenjem odbitka kamata za određen udio za sva društva. Predlaže se ograničavanje mogućnosti odbitka na 85 % prekomjernih troškova zaduživanja (plaćene kamate umanjene za primljene kamate). Kao i u opciji 2., olakšica bi se dodjeljivala na deset godina.

¹ Definicija vlasničkog kapitala u smislu ove inicijative obuhvaća upisani kapital, račune premija na dionice, revalorizacijske rezerve i druge rezerve.

Opcija 5. najpoželjnija je opcija. Njome se uspješno rješava problem povlaštenog poreznog tretmana duga, uz istodobno uravnoteženje učinaka na proračun i rješavanje pitanja pravednosti poreznog sustava. Očekuje se da će imati pozitivan učinak na ulaganja i BDP te umjerene učinke na zapošljavanje.
Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju opciju?
Većina poslovnih udruženja i društava (koji čine većinu ispitanika) smatra mjeru na razini EU-a poželjnijom od pristupa specifičnih za pojedine države. Smatraju da bi se olakšicom za vlasnički kapital podržao gospodarski oporavak od zdravstvene krize uzrokovane bolešću COVID-19 i pomoglo poduzećima u prekograničnim aktivnostima na jedinstvenom tržištu. Olakšice za vlasnički kapital (opcije 1., 2. i 5.) znatno su poželjnije od onemogućavanja odbitka kamata (opcija 4.) ili identičnog odbitka nominalne kamate za zaduživanje, kao i za vlasnički kapital (opcija 3.). Neka poslovna udruženja podupiru posebnu mjeru za MSP-ove jer takva poduzeća imaju otežan pristup financiranju vlasničkim kapitalom i zaduživanjem te ti ispitanici u javnom savjetovanju naglašavaju važnost osmišljavanja učinkovitih mjera protiv zlouporabe. Neka se poslovna udruženja protive bilo kakvoj promjeni mogućnosti odbitka duga. Naposljetku, jedna financijska organizacija predlaže davanje prednosti olakšicama za novi vlasnički kapital (opcija 2. i 5.) jer je to jedina mjera kojom bi se učinkovito potaknula nova ulaganja u vlasnički kapital. Jedna nevladina organizacija slaže se s problemom povlaštenog poreznog tretmana duga, ali upozorava na fiskalne učinke. Prema nekim građanima, trenutačne niske stope kredita i zajmova ne ukazuju na potrebu za intervencijom na tržištu smanjenjem zaduženosti poduzetnika. Jedna akademska institucija smatra da je djelovanje EU-a u cilju uvođenja olakšice za vlasnički kapital problematično jer se njime ne uzima u obzir odnos između oporezivanja dohotka društava i pojedinaca.
C. Učinci najpoželjnije opcije
Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?
Opcijom 5. predviđa se smanjenje povlaštenog poreznog tretmana duga, a istodobno se sprečava negativan učinak na proračune država članica. Ograničenje trajanja olakšice na deset godina sprečava da se mjera s vremenom pretvori u olakšicu temeljenu na kapitalu te stoga dodatno ograničava učinak na javne financije država članica u usporedbi s opcijom 1. Osim toga, bit će jeftinija od opcije 2. jer se njome kombinira olakšica i smanjenje mogućnosti odbitka poreza na kamate povezane s dugom. Tom će se opcijom, kao i ostalima, osigurati zajednički i čvrst okvir mjera protiv zlouporabe kako bi se spriječile prakse agresivnog poreznog planiranja na razini EU-a. Time će se stvoriti ravnopravni uvjeti i ojačati financijska stabilnost europskih privatnih društava, a mladim i inovativnim poduzećima olakšat će se pristup tržištu financiranja.
Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?
Administrativni troškovi za poduzeća zanemarivi su ili vrlo niski. Administrativno opterećenje poduzeća koja se bave prekograničnim aktivnostima smanjilo bi se zbog usklađivanja olakšica za vlasnički kapital u državama članicama. Očekuje se smanjenje troškova usklađivanja za poduzeća koja posluju prekogranično. Troškovi za porezne uprave bili bi ograničeni na neke dodatne provjere pri reviziji poreznih obveznika.

Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?
Cilj je inicijative osigurati jednake uvjete u cijelom EU-u. Trenutačno MSP-ovi mogu ostvariti korist od olakšice za vlasnički kapital samo ako su porezni rezidenti u jednoj od šest država članica s nacionalnim olakšicama, dok multinacionalna poduzeća (MNP-ovi) mogu koristiti društvo kćer u jednoj od tih država članica kako bi ostvarila korist od te olakšice. Zahvaljujući inicijativi DEBRA u svih 27 država članica EU-a bit će dostupna olakšica za vlasnički kapital za sva poduzeća, uključujući MSP-ove, čime će im se pružiti znatne koristi. Kad je riječ o konkurentnosti, inicijativom bi se smanjili troškovi vlasničkog kapitala i on bi se učinio dostupnijim MSP-ovima i mladim i inovativnim poduzećima, čime će se potaknuti ulaganja i povećati stabilnost europskog tržišta financiranja, što će poduzeća na europskom tržištu učiniti stabilnijima i otpornijima na financijske krize.
Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?
Procjena učinka pokazuje da bi učinak na nacionalne proračune bio vrlo ograničen. Ne očekuje se učinak u smislu troškova kontrole za porezne uprave država članica s već postojećim nacionalnim olakšicama za vlasnički kapital. Za porezne uprave drugih država članica bit će potrebno preispitati dodatne elemente, ali ne očekuje se znatan učinak u smislu radnog opterećenja.
Hoće li biti drugih bitnih učinaka?
Ne.
Proporcionalnost?
Djelovanje ne bi prelazilo ono što je potrebno za ublažavanje povlaštenog poreznog tretmana duga. Uzimajući u obzir ograničenje odbitka kamata, njime će se znatno smanjiti ili čak ukloniti svi troškovi za nacionalne proračune, čime će se cilj ostvariti s ograničenim fiskalnim učinkom.
D. Daljnje mjere
Kad će se predložene mjere preispitati?
Komisija će redovito ocjenjivati primjenu i provedbu inicijative u različitim državama članicama. Takva će se procjena uglavnom provoditi na temelju podataka država članica. Pet godina nakon početka provedbe instrumenta Komisija će ocijeniti rezultate mjera s obzirom na njihove ciljeve i ukupne učinke na povlašteni porezni tretman duga. Osim toga, ocijenit će se učinkovita primjena okvira za borbu protiv zlouporabe poreza te ukupni učinak na porezne prihode, poduzeća i unutarnje tržište.