

Brussel, 13 mei 2022
(OR. en)

Interinstitutioneel dossier:
2022/0154(CNS)

9076/22
ADD 3

FISC 112
ECOFIN 428
IA 72

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	12 mei 2022
aan:	de secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2022) 146 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot vaststelling van regels voor een tegemoetkoming ter vermindering van de ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen en tot beperking van de aftrekbaarheid van rente voor de vennootschapsbelasting

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2022) 146 final.

Bijlage: SWD(2022) 146 final

Brussel, 11.5.2022
SWD(2022) 146 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

[...]

bij

Voorstel voor een Richtlijn van de Raad

**tot vaststelling van regels voor een tegemoetkoming ter vermindering van de
ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen en tot beperking van de aftrekbaarheid
van rente voor de vennootschapsbelasting**

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

Samenvatting
Effectbeoordeling voor een initiatief om de ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen aan te pakken - DEBRA
A. De noodzaak om actie te ondernemen
Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?
In de belastingstelsels in de EU mogen rentebetalingen voor schulden in mindering worden gebracht op de belastinggrondslag van de vennootschapsbelasting, terwijl kosten voor aandelenfinanciering, zoals dividenden, meestal fiscaal niet-afrekenbaar zijn. Deze ongelijke behandeling maakt het interessanter om investeringen te financieren met vreemd in plaats van met eigen vermogen, en draagt - naast andere factoren zoals de voorkeur bij bestaande aandeelhouders om verwatering van zeggenschap/stemrechten te voorkomen, de beperkte toegang tot aandelenfinanciering, of het feit dat schuldfinanciering goedkoper is dan aandelenfinanciering - bij tot een excessieve schuldopbouw bij niet-financiële ondernemingen. Bedrijven met een excessieve schuldenlast zijn kwetsbaar voor onverwachte veranderingen in het ondernemingsklimaat en lopen een groter risico op insolventie, met name in tijden van crisis. Om aan de eisen van de digitale en de groene transitie tegemoet te komen, is het nu bovendien van nog groter belang om investeringen in eigen vermogen te stimuleren. Hoewel alle bedrijven te kampen hebben met de schaarste aan en hogere kosten van eigen vermogen, geldt dat in het bijzonder voor jonge en innovatieve bedrijven, die door hun risicoprofiel vaak slechts beperkte toegang hebben tot externe financiering en afhankelijk zijn van investeringen in eigen vermogen. Zes lidstaten hebben zelf al het voortouw genomen en een soort fiscale tegemoetkoming voor eigen vermogen ingevoerd om de ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen aan te pakken. Deze nationale maatregelen kunnen evenwel tot verstoringen en een verkeerde allocatie van investeringen op de eengemaakte markt leiden als bedrijven hun beslissingen baseren op de beschikbaarheid van een tegemoetkoming voor eigen vermogen of niet. Wanneer de tegemoetkoming alleen op nationaal niveau wordt toegepast, zonder een geharmoniseerd kader ter bestrijding van belastingontwijking op EU-niveau, kunnen deze maatregelen ook resulteren in lacunes die agressieve fiscale planning mogelijk maken en tot meer schadelijke belastingconcurrentie tussen de lidstaten leiden.
Wat is het doel?
Het algemene doel van het initiatief bestaat erin om de ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen in de hele EU op consistente wijze aan te pakken en zo bij te dragen aan de goede werking van de interne markt. Meer in het bijzonder is het initiatief op de volgende drie doelstellingen gericht: 1. Een stimulans geven aan investeringen in eigen vermogen zodat de EU-economie stabiel en veerkrachtiger wordt. 2. De toegang tot investeringen in eigen vermogen verbeteren, met name voor kmo's, jonge en innovatieve bedrijven, zodat de digitale en groene transitie worden bevorderd. 3. Een gemeenschappelijk en robuust antimisbruikkader opzetten zodat de fiscale tegemoetkoming niet kan worden misbruikt voor agressieve fiscale planning.
Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?
In alle EU-lidstaten doet zich hetzelfde probleem voor, aangezien alle EU-lidstaten vreemd vermogen

fiscaal gunstiger behandelen dan eigen vermogen. Bovendien kunnen de uiteenlopende maatregelen die zes lidstaten hebben genomen om de ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen aan te pakken, ongewenste effecten hebben waardoor investeringen verkeerd worden gealloceerd of lacunes ontstaan die voor schadelijke belastingpraktijken worden misbruikt.

In de Unie kunnen nationale benaderingen leiden tot verstoringen van de interne markt en sommige lidstaten kwetsbaar maken voor fiscale arbitrage. Alleen een gemeenschappelijk EU-kader kan het systeem voor bedrijven eenvoudiger en efficiënter maken en tegelijkertijd voorkomen dat het voor belastingontwijking wordt misbruikt.

B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan? Is er een voorkeursoptie? Zo nee, waarom niet?

De uitgangssituatie (optie 0) is de status quo: de ongelijke fiscale behandeling van vreemd en eigen vermogen blijft bestaan, waardoor de bevoordeling van vreemd vermogen wordt bestendigd. De nationale maatregelen die zes lidstaten hebben ingevoerd, kunnen de investeringsbeslissingen op de interne markt verstoren. Er is geen gemeenschappelijk EU-kader voorhanden om de ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen aan te pakken, hetgeen betekent dat het probleem blijft bestaan. Daarom zijn verschillende beleidsopties in overweging genomen.

Bij optie 1 wordt een *fiscale tegemoetkoming verleend voor het volledige eigen vermogen*¹. Winsten en verliezen worden buiten beschouwing gelaten om te garanderen dat de tegemoetkoming uitsluitend wordt toegekend voor eigen langetermijnvermogen. De tegemoetkoming geldt voor onbepaalde duur.

Bij optie 2 wordt een *fiscale tegemoetkoming verleend voor de aanwas van eigen vermogen* (zelfde definitie van eigen vermogen van ondernemingen als bij optie 1) maar in dit geval berekend op het verschil tussen het netto eigen vermogen aan het einde van het belastingjaar en het netto eigen vermogen aan het einde van het voorgaande belastingjaar. Deze tegemoetkoming wordt verleend voor tien jaar om aan te sluiten bij de gemiddelde looptijd van schulden.

Optie 3 voorziet in *eenzelfde notionele renteaftrek voor vreemd en eigen vermogen*. Hierbij wordt een fiscale tegemoetkoming verleend voor het kapitaal van een onderneming (dat wil zeggen eigen vermogen zoals in opties 1/2 en vreemd vermogen) en de huidige aftrekbaarheid van rentebetalingen geschrapt. Met deze optie wordt de ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen volledig weggewerkt, maar er zijn fiscale gevolgen afhankelijk van de hoogte van het tarief dat voor de notionele rente wordt gekozen. Aangezien de tegemoetkoming op de volledige omvang van het eigen kapitaal gebaseerd is, is zij ook van onbepaalde duur zoals in optie 1.

Bij optie 4 wordt *de aftrekbaarheid van rentekosten volledig geschrapt*. De kosten voor vreemd en eigen vermogen krijgen zo een volledig gelijke fiscale behandeling: beide zijn dan immers niet-aftrekbaar. Zoals bij optie 3 wordt de ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen volledig weggewerkt, maar dit gaat ten koste van de economische groei en de werkgelegenheid. De lidstaten zouden ook opnieuw moeten onderhandelen over hun dubbelbelastingverdragen en er zouden nieuwe lacunes ontstaan die de deur openen voor fiscale planning. Tot slot zou het concurrentievermogen van bedrijven op de eengemaakte markt van de EU schade kunnen oplopen in vergelijking met andere jurisdicties waar deze aftrek wel

¹ In de zin van dit initiatief wordt eigen vermogen omschreven als het geplaatst kapitaal, het agio, de herwaarderingsreserve, reserves en overgedragen resultaten.

bestaat.

Bij optie 5 wordt een *fiscale tegemoetkoming voor de aanwas van eigen vermogen* (idem als in optie 2) gecombineerd met een gedeeltelijke beperking van de fiscale aftrekbaarheid, door met name de renteaftrek voor alle bedrijven te plafonneren. Er wordt voorgesteld om de aftrekbaarheid te beperken tot 85 % van het financieringskostensurplus (betaalde minus ontvangen rente). Zoals in optie 2 geldt de tegemoetkoming voor een periode van tien jaar.

Optie 5 is de voorkeursoptie, omdat deze de ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen met succes aanpakt maar tegelijkertijd ook de budgettaire gevolgen beheersbaar houdt en het belastingstelsel “eerlijker” maakt. Deze optie zal naar verwachting een positief effect op de investeringen en het bbp sorteren en de gevolgen voor de werkgelegenheid temperen.

Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

De meeste bedrijfsverenigingen en brancheorganisaties (die de meerderheid van de respondenten uitmaken) verkiezen een EU-brede aanpak boven landenspecifieke maatregelen. Volgens hen zou een tegemoetkoming voor eigen vermogen het economische herstel van de COVID-19-crisis ondersteunen en bedrijven helpen bij hun grensoverschrijdende activiteiten op de eengemaakte markt. Zij hebben een uitgesproken voorkeur voor een tegemoetkoming voor eigen vermogen (opties 1, 2 en 5) in vergelijking met een schrapping van de renteaftrek (optie 4) of de invoering van eenzelfde notionele renteaftrek voor zowel vreemd als eigen vermogen (optie 3).

Sommige bedrijfsverenigingen zijn voorstander van een bijzondere maatregel voor kmo's omdat het voor deze bedrijven moeilijker is om toegang te krijgen tot aandelen- en schuldfinanciering, en zij benadrukken het belang van doeltreffende antimisbruikmaatregelen. Sommige bedrijfsverenigingen willen niet dat er geraakt wordt aan de aftrekbaarheid van rente. Tot slot is er een financiële instelling die de voorkeur wil geven aan de tegemoetkoming voor nieuw eigen vermogen (optie 2 en 5) omdat alleen zo een doeltreffende prikkel kan worden gegeven aan nieuwe investeringen in eigen vermogen.

Een ngo erkent het probleem van de ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen maar waarschuwt voor de budgettaire gevolgen. Volgens sommige burgers hoeven er vanwege de lage tarieven voor kredieten en leningen op deze markt geen maatregelen te worden genomen die de schuldgraad van ondernemers verlagen. Een academicus ziet een EU-maatregel voor een tegemoetkoming voor eigen vermogen als problematisch, omdat zo'n maatregel geen rekening houdt met de wisselwerking tussen de belasting van inkomsten van ondernemingen en die van particulieren.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?

Optie 5 beperkt de ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen zonder negatieve gevolgen voor de nationale begrotingen. De beperking van de looptijd van de tegemoetkoming tot tien jaar voorkomt dat de maatregel mettertijd een tegemoetkoming wordt die op het volledige eigen vermogen gebaseerd is, en reduceert daarmee verder de impact op de overheidsfinanciën in vergelijking met optie 1. Optie 5 is ook goedkoper dan optie 2, omdat de tegemoetkoming wordt gecombineerd met een beperking van de fiscale aftrekbaarheid van schuldgerelateerde rentebetalingen.

Zoals bij de andere opties, wordt ook in deze optie voorzien in een gemeenschappelijk en robuust kader van antimisbruikmaatregelen om agressieve fiscale planning op EU-niveau te voorkomen. Er wordt een

gelijk speelveld gecreëerd en de financiële stabiliteit van Europese particuliere ondernemingen wordt versterkt, terwijl jonge en innovatieve bedrijven gemakkelijker toegang krijgen tot de financieringsmarkt.
Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?
De administratieve kosten voor bedrijven zijn onbeduidend of zeer laag. De administratieve lasten voor bedrijven die grensoverschrijdend actief zijn, zouden worden verlicht door de harmonisatie van de tegemoetkomingen voor eigen vermogen in alle lidstaten. De nalevingskosten voor bedrijven die grensoverschrijdend actief zijn, zullen naar verwachting dalen. De kosten voor de belastingdiensten zouden beperkt blijven tot een aantal extra controles wanneer zij belastingplichtigen aan een audit onderwerpen.
Wat zijn de gevolgen voor kmo's en voor het concurrentievermogen?
Het initiatief strekt ertoe een gelijk speelveld tot stand te brengen in de hele EU. Momenteel kunnen kmo's alleen een tegemoetkoming voor eigen vermogen krijgen als zij fiscaal inwoner zijn van een van de zes lidstaten die een nationale tegemoetkoming bieden, terwijl multinationale ondernemingen een dochteronderneming in een van die lidstaten kunnen inschakelen om de tegemoetkoming te krijgen. Dankzij DEBRA zullen alle bedrijven, met inbegrip van kmo's, in de 27 EU-lidstaten gebruik kunnen maken van een tegemoetkoming voor eigen vermogen, wat hen aanzienlijke voordelen zal opleveren. Wat het concurrentievermogen betreft, zou het initiatief de kosten voor eigen vermogen doen dalen en kmo's en jonge en innovatieve bedrijven een betere toegang tot eigen vermogen bieden, hetgeen de investeringen zal stimuleren en de stabiliteit van de Europese financieringsmarkt zal verhogen, waardoor bedrijven op de Europese markt stabiel worden en financiële crisis beter het hoofd kunnen bieden.
Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?
Uit de effectbeoordeling blijkt dat de gevolgen voor de nationale begrotingen zeer beperkt zouden blijven. De belastingdiensten in de lidstaten die al een tegemoetkoming bieden, zullen naar verwachting niet met hogere controlekosten worden geconfronteerd. De belastingdiensten van de andere lidstaten zullen extra elementen moeten controleren, maar dit zou geen grote gevolgen voor de werkdruk mogen hebben.
Zijn er andere significante gevolgen?
Nee.
Evenredigheid
De maatregel gaat niet verder dan wat nodig is om de ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen weg te werken. Als rekening wordt gehouden met de beperking van de renteaftrek, zullen de kosten voor de nationale begrotingen sterk dalen of zelfs helemaal worden gecompenseerd, zodat het doel met een beperkte budgettaire impact wordt bereikt.
D. Evaluatie
Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?
De Commissie zal de tenuitvoerlegging en handhaving van dit initiatief in de verschillende lidstaten

regelmatig beoordelen. Deze beoordeling zal voornamelijk gebaseerd zijn op de gegevens die de lidstaten verstrekken.

Vijf jaar na de start van de tenuitvoerlegging van het instrument zal de Commissie de resultaten van het beleid evalueren en toetsen aan de doelstellingen en de algehele impact ervan op de aanpak van de ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen. Zij zal ook evalueren hoe doeltreffend het antimisbruikkader wordt toegepast en wat de algehele impact is op de belastinginkomsten, de bedrijven en de interne markt.