

Bruksela, 13 maja 2022 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2022/0154(CNS)

9076/22
ADD 3

FISC 112
ECOFIN 428
IA 72

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	12 maja 2022 r.
Do:	Sekretarz Generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2022) 146 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI - STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW - towarzyszący dokumentowi: Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie ustanowienia przepisów dotyczących ulgi służącej przeciwdziałaniu zjawisku uprzywilejowania finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego oraz w sprawie ograniczenia możliwości odliczania odsetek do celów związanych z podatkiem dochodowym od osób prawnych

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2022) 146 final.

Załącznik: SWD(2022) 146 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 11.5.2022 r.
SWD(2022) 146 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

[...]

Towarzyszący dokumentowi:

wniosek dotyczący dyrektywy Rady

**w sprawie ustanowienia przepisów dotyczących ulgi służącej przeciwdziałaniu zjawisku
uprzywilejowania finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego oraz w sprawie
ograniczenia możliwości odliczania odsetek do celów związanych z podatkiem
dochodowym od osób prawnych**

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

Streszczenie oceny skutków
Ocena skutków dotycząca inicjatywy służącej wyeliminowaniu zjawiska uprzywilejowania finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego – „DEBRA”
A. Zasadność działań
Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?
Systemy podatkowe w UE zapewniają możliwość odliczania odsetek od zadłużenia przy obliczaniu podstawy opodatkowania na potrzeby podatku dochodowego od osób prawnych, podczas gdy koszty związane z finansowaniem kapitałowym – jak na przykład dywidendy – z reguły nie podlegają odliczeniu do celów podatkowych. Ta asymetria faworyzuje korzystanie z instrumentów dłużnych zamiast z instrumentów kapitałowych w kontekście finansowania inwestycji i przyczynia się – w połączeniu z innymi czynnikami, takimi jak skłonność istniejących właścicieli kapitału własnego do unikania rozwodnienia praw kontroli/głosu, ograniczony dostęp do finansowania kapitałowego lub fakt, że finansowanie dłużne jest tańsze niż finansowanie kapitałowe – do nadmiernego zadłużania przedsiębiorstw niefinansowych. Nadmierny poziom zadłużenia sprawia, że przedsiębiorstwa są podatne na nieprzewidziane zmiany w otoczeniu biznesowym i że rośnie ryzyko ich niewypłacalności, zwłaszcza w czasach kryzysu. Ponadto wzrosła potrzeba tworzenia zachęt do inwestowania w kapitał własny, zważywszy na konieczność spełnienia wymogów związanych z dwojaką transformacją – ekologiczną i cyfrową. Problem niedoboru kapitału własnego i jego wyższych kosztów dotyczy wszystkich przedsiębiorstw, jednak przede wszystkim przedsiębiorstw młodych i innowacyjnych, które – z racji swojego profilu ryzyka – często dysponują ograniczonym dostępem do zewnętrznych źródeł finansowania dłużnego i są zależne od inwestycji kapitałowych. Sześć państw członkowskich przetarło szlak w tej dziedzinie, przyjmując różne formy ulg podatkowych związanych z kapitałem własnym, aby rozwiązać problem uprzywilejowania finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego. Wspomniane środki krajowe mogą jednak prowadzić do powstawania zakłóceń i podejmowania niewłaściwych decyzji inwestycyjnych na jednolitym rynku w przypadku, gdy przedsiębiorstwa kierują się dostępnością ulgi kapitałowej lub jej brakiem. Stosowanie takich środków wyłącznie na szczeblu krajowym, bez ustanowienia zharmonizowanych ram służących przeciwdziałaniu zjawisku unikania opodatkowania na szczeblu UE, może również skutkować tworzeniem luk, które mogą być wykorzystywane do celów agresywnego planowania podatkowego i sprzyjać szkodliwej konkurencji podatkowej między państwami członkowskimi.
Co należy osiągnąć?
Ogólnym celem inicjatywy jest spójne przeciwdziałanie zjawisku uprzywilejowania finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego w całej UE, a tym samym przyczynianie się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Dokładniej rzecz biorąc, inicjatywa służy osiągnięciu następujących trzech celów: 1. zachęceniu podmiotów do dokonywania inwestycji kapitałowych, co zwiększa stabilność i odporność gospodarki UE; 2. zwiększeniu dostępności inwestycji kapitałowych, w szczególności dla MŚP oraz młodych i innowacyjnych firm, co pozwoli wnieść wkład w transformację cyfrową i ekologiczną; 3. ustanowieniu wspólnych, solidnych ram środków służących zapobieganiu nadużyciom, co pozwoli

przeciwdziałać nadużywaniu ulg do celów związanych z agresywnym planowaniem podatkowym.
Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na szczeblu UE (zasada pomocniczości)?
Omawiany problem ma taki sam charakter we wszystkich państwach członkowskich UE, ponieważ wszystkie państwa członkowskie UE faworyzują finansowanie dłużne zamiast finansowania kapitałowego w kontekście podatkowym. Ponadto sytuacja, w której sześć państw członkowskich podejmuje niespójne działania w celu rozwiązania problemu uprzywilejowania finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego, może wywołać niepożądane skutki, prowadzić do podejmowania niewłaściwych decyzji inwestycyjnych i tworzyć luki, które będą mogły być wykorzystywane do stosowania szkodliwych praktyk podatkowych. Działania na szczeblu krajowym w obrębie Unii mogą prowadzić do zakłóceń na rynku wewnętrznym i mogą powodować, że niektóre państwa członkowskie będą podatne na arbitraż podatkowy. Wyłącznie ustanowienie wspólnych ram unijnych może uprościć system i usprawnić jego działanie w odniesieniu do przedsiębiorstw, zapobiegając jednocześnie wszelkim nadużyciom mających na celu unikanie opodatkowania.
B. Rozwiązania
Jakie są różne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, dlaczego?
Scenariusz odniesienia (wariant 0) stanowi status quo: utrzymują się różnice w traktowaniu podatkowym instrumentów kapitałowych i dłużnych, co skutkuje dalszym faworyzowaniem instrumentów dłużnych. Środki krajowe wdrożone przez sześć państw członkowskich mogą zniekształcać proces podejmowania decyzji inwestycyjnych na rynku wewnętrznym. Nieustanowienie wspólnych unijnych ram służących przeciwdziałaniu zjawisku uprzywilejowania finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego oznaczałoby utrzymywanie się wspomnianych problemów. Dlatego też rozważono szereg wariantów strategicznych. Wariant 1 zakłada wprowadzenie <i>ulgi podatkowej powiązanej z kapitałem własnym przedsiębiorstw</i>¹. Zyski i straty nie byłyby brane pod uwagę, aby zapewnić przyznawanie ulgi wyłącznie na podstawie długoterminowego kapitału własnego. Ulga obowiązywałaby bezterminowo. Wdrożenie wariantu 2 skutkowałoby wprowadzeniem <i>dodatkowej ulgi podatkowej powiązanej z kapitałem własnym przedsiębiorstw</i> (definicja kapitału własnego przedsiębiorstw odpowiada definicji przyjętej na potrzeby wariantu 1), ale w tym przypadku ulga ta byłaby przyznawana na podstawie różnicy między poziomem kapitału własnego netto na koniec danego roku podatkowego a poziomem kapitału własnego netto na koniec poprzedniego roku podatkowego. Ulga ta byłaby przyznawana na okres dziesięciu lat, aby odwzorować średni termin zapadalności instrumentu dłużnego. Wariant 3 przewidywałby <i>możliwość dokonywania identycznych odliczeń odsetek nominalnych zarówno w przypadku instrumentów dłużnych, jak i w przypadku instrumentów kapitałowych</i>. Oznacza to wprowadzenie ulgi podatkowej powiązanej z kapitałem zakładowym (tj. zarówno kapitałem własnym, podobnie jak w przypadku wariantów 1 i 2, jak i zadłużeniem) przy jednoczesnym zniesieniu istniejącej

¹ Definicja kapitału własnego w rozumieniu niniejszej inicjatywy obejmuje kapitał subskrybowany, agia emisyjne, kapitał z aktualizacji wyceny i kapitał rezerwowy.

obecnie możliwości odliczania płatności z tytułu odsetek. Wdrożenie tego wariantu całkowicie eliminuje uprzywilejowanie finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego, ale pociąga za sobą konsekwencje budżetowe uzależnione od poziomu wybranej stopy odsetek nominalnych. Ponieważ podstawę ulgi stanowiłby cały zakumulowany kapitał, obowiązywałaby ona bezterminowo, podobnie jak w przypadku wariantu 1.

Wariant 4 zakłada całkowite *zniesienie możliwości odliczania wydatków z tytułu odsetek*. Jego wdrożenie doprowadziłoby do pełnego dostosowania sposobu traktowania kosztów dłużnych i kapitałowych poprzez uniemożliwienie ich odliczania od podstawy opodatkowania. Wariant ten – podobnie jak wariant 3 – całkowicie eliminuje zjawisko uprzywilejowania finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego, jednak kosztem wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Wdrożenie tego wariantu zmusiłoby państwa członkowskie do renegocjowania podpisanych przez siebie konwencji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i mogłoby doprowadzić do powstania nowych luk, które mogłyby być wykorzystywane do celów związanych z planowaniem podatkowym. Omawiany wariant mógłby wpłynąć również negatywnie na konkurencyjność przedsiębiorstw działających na jednolitym rynku UE względem przedsiębiorstw działających w innych jurysdykcjach, w których istnieje możliwość dokonywania tego rodzaju odliczeń.

Wariant 5 łączy w sobie *dodatkową ulgę dotyczącą kapitału własnego przedsiębiorstw* (analogiczną do tej przewidzianej w wariantcie 2) z częściowym ograniczeniem możliwości dokonywania odliczeń do celów podatkowych, co można byłoby osiągnąć, ograniczając możliwość odliczania odsetek w proporcjonalny sposób w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorstw. Proponuje się ograniczenie możliwości odliczania odsetek do poziomu 85 % nadwyżki kosztów finansowania zewnętrznego (tj. kwoty odsetek uiszczonych pomniejszonej o kwotę dochodu z odsetek). Podobnie jak w przypadku wariantu 2 ulga ta byłaby przyznawana na okres dziesięciu lat.

Preferowanym wariantem jest wariant 5. Pozwala on skutecznie wyeliminować zjawisko uprzywilejowania finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego, równoważąc jednocześnie wpływ na budżet i odnosząc się do kwestii uczciwości systemu podatkowego. Przewiduje się, że wdrożenie tego wariantu wywrze korzystny wpływ na inwestycje i PKB oraz umiarkowany wpływ na zatrudnienie.

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

Większość stowarzyszeń przedsiębiorców oraz przedsiębiorstw i instytucji finansowych (które stanowią większość respondentów) postrzega przyjęcie środków o charakterze ogólnounijnym jako korzystniejsze od podejść krajowych. W opinii respondentów ulga dotycząca kapitału własnego wsparłaby proces odbudowy gospodarczej po kryzysie zdrowotnym wywołanym pandemią COVID-19 i pomogłaby działającym na jednolitym rynku przedsiębiorstwom prowadzącym działalność transgraniczną. Za wprowadzeniem ulgi kapitałowej (warianty 1, 2 i 5) opowiedziało się zdecydowanie więcej respondentów niż za zniesieniem możliwości odliczania odsetek (wariant 4) lub za zapewnieniem możliwości analogicznego odliczania odsetek nominalnych zarówno w przypadku instrumentów dłużnych, jak i w przypadku instrumentów kapitałowych (wariant 3).

Niektóre stowarzyszenia przedsiębiorców opowiadają się za wprowadzeniem środka szczególnego dla MŚP, ponieważ tego rodzaju przedsiębiorstwa napotykają większe trudności w uzyskaniu dostępu do finansowania kapitałowego i finansowania dłużnego – ci respondenci biorący udział w konsultacjach publicznych podkreślają również znaczenie opracowania skutecznych środków służących zapobieganiu nadużyciom. Niektóre stowarzyszenia przedsiębiorców sprzeciwiają się wprowadzaniu jakichkolwiek zmian dotyczących możliwości odliczania zadłużenia od podstawy opodatkowania. Jedna organizacja finansowa opowiedziała się za wprowadzeniem ulgi dotyczącej nowego kapitału własnego (warianty 2 i 5), ponieważ jest to jedyny środek, który mógłby skutecznie zachęcić odpowiednie podmioty do dokonywania nowych inwestycji w kapitał własny.

Jedno NGO zgodziło się co do powagi problemu uprzywilejowania finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego, przestrzegając jednocześnie przed skutkami fiskalnym. W opinii niektórych obywateli odnotowywane obecnie niskie oprocentowanie kredytów i pożyczek świadczy o konieczności dokonania interwencji na tym rynku w celu zmniejszenia poziomu zadłużenia przedsiębiorców. Jeden przedstawiciel środowisk akademickich uważa podejmowanie działań związanych z ulgą kapitałową na szczeblu UE za problematyczne, ponieważ w działaniach tych nie bierze się pod uwagę współzależności między podatkiem dochodowym nakładanym na przedsiębiorstwa i instytucje finansowe a podatkiem dochodowym nakładanym na osoby fizyczne.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Wariant 5 przewiduje ograniczenie skali zjawiska uprzywilejowania finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego i pozwala jednocześnie uniknąć negatywnego wpływu na budżety państw członkowskich. Ograniczenie okresu obowiązywania ulgi do 10 lat umożliwia wyeliminowanie ryzyka przekształcenia się tego środka w miarę upływu czasu w ulgę powiązaną z kapitałem zakładowym, co dodatkowo zmniejsza jego wpływ na finanse publiczne państw członkowskich w porównaniu z wariantem 1. Wariant ten będzie również mniej kosztowny niż wariant 2, ponieważ łączy ulgę z ograniczeniem możliwości odliczania od podatku płatności odsetek powiązanych z długiem.

Wdrożenie tego wariantu – podobnie jak pozostałych wariantów – doprowadzi do ustanowienia wspólnych, solidnych ram środków służących zapobieganiu nadużyciom, pozwalając na przeciwdziałanie praktykom w zakresie agresywnego planowania podatkowego na szczeblu UE. Przyczyni się to do zapewnienia równych warunków działania i wzmocni stabilność finansową spółek prywatnych, zapewniając jednocześnie młodym i innowacyjnym firmom łatwiejszy dostęp do rynku finansowego.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Koszty administracyjne dla przedsiębiorstw są marginalne lub bardzo niskie. Wdrożenie preferowanego

wariantu zmniejszyłoby obciążenia administracyjne nakładane na przedsiębiorstwa prowadzące działalność transgraniczną dzięki zharmonizowaniu przepisów regulujących kwestie związane z przyznawaniem ulg dotyczących kapitału własnego we wszystkich państwach członkowskich. Oczekuje się obniżenia kosztów przestrzegania przepisów ponoszonych przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność transgraniczną. Koszty ponoszone przez administracje podatkowe ograniczałyby się do kosztów związanych z pewnymi dodatkowymi kontrolami przeprowadzanymi w ramach audytu podatników.
Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?
Celem inicjatywy jest zapewnienie równych warunków działania w całej UE. MŚP mogą obecnie skorzystać z ulgi kapitałowej wyłącznie wtedy, gdy są rezydentami podatkowymi w jednym z sześciu państw członkowskich, które wprowadziły tego rodzaju ulgę na szczeblu krajowym, zaś przedsiębiorstwa wielonarodowe mogą korzystać z takiej ulgi za pośrednictwem swojej jednostki zależnej w jednym z tych państw członkowskich. Dzięki inicjatywie DEBRA ulga kapitałowa będzie dostępna we wszystkich 27 państwach członkowskich UE dla wszystkich przedsiębiorstw, w tym MŚP, przynosząc im znaczne korzyści. Jeżeli chodzi o konkurencyjność, inicjatywa doprowadziłaby do obniżenia kosztów kapitału własnego i zwiększyłaby dostępność kapitału własnego dla MŚP oraz młodych i innowacyjnych przedsiębiorstw, co sprzyjałoby inwestycjom i poprawiłoby stabilność europejskiego rynku finansowego, zwiększając stabilność firm na rynku europejskim oraz ich odporność na kryzysy finansowe.
Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?
Ocena skutków wykazała, że skutki dla budżetów państw byłyby bardzo ograniczone. W przypadku administracji podatkowych, w których wprowadzono już ulgi dotyczące kapitału własnego, nie przewiduje się żadnych skutków w postaci kosztów kontroli. Jeżeli chodzi o administracje podatkowe pozostałych państw członkowskich, konieczne będzie dokonanie przeglądu dodatkowych elementów, ale nie przewiduje się istotnych skutków w zakresie obciążenia pracą.
Czy wystąpią inne znaczące skutki?
Liczba
Proporcjonalność
Zakres działania nie wykraczałby poza wdrożenie środków niezbędnych do wyeliminowania zjawiska uprzywilejowania finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego. Biorąc pod uwagę ograniczenie możliwości odliczania odsetek, działanie znacznie ograniczy lub wręcz wyeliminuje wszelkie koszty ponoszone przez budżety krajowe, co pozwoli osiągnąć wyznaczony cel przy ograniczonych skutkach fiskalnych.
D. Działania następne
Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?
Komisja będzie regularnie oceniała proces wdrażania i egzekwowania inicjatywy w poszczególnych państwach członkowskich. Ocena taka będzie prowadzona głównie na podstawie danych pochodzących

z państw członkowskich.

Pięć lat od rozpoczęcia wdrażania instrumentu Komisja dokona oceny rezultatów polityki w odniesieniu do jej celów i ogólnego wpływu na przeciwdziałanie uprzywilejowaniu finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego. Ponadto ocenie poddana zostanie również skuteczność stosowania ram zwalczania nadużyć podatkowych, a także ogólny wpływ instrumentu na dochody podatkowe, przedsiębiorstwa i rynek wewnętrzny.