

Bruselj, 13. maj 2022
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
2022/0154 (CNS)

9076/22
ADD 3

FISC 112
ECOFIN 428
IA 72

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	12. maj 2022
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	SWD(2022) 146 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA [...] Spremni dokument k Predlogu direktive Sveta o določitvi pravil o olajšavi za zmanjšanje naklonjenosti zadolževanju v razmerju do lastniškega kapitala in o omejitvi odbitka obresti za namene davka od dohodkov pravnih oseb

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2022) 146 final.

Priloga: SWD(2022) 146 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 11.5.2022
SWD(2022) 146 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

[...]

Spremni dokument

k Predlogu direktive Sveta

**o določitvi pravil o olajšavi za zmanjšanje naklonjenosti zadolževanju v razmerju do
lastniškega kapitala in o omejitvi odbitka obresti za namene davka od dohodkov
pravnih oseb**

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

Povzetek
Ocena učinka za pobudo za obravnavo naklonjenosti zadolževanju v razmerju do lastniškega kapitala – „DEBRA“
A. Nujnost ukrepanja
V čem je težava in zakaj je to težava na ravni EU?
Davčni sistemi v EU omogočajo odbitek plačil obresti na dolg pri izračunu davčne osnove za namene davka od dohodkov pravnih oseb, medtem ko stroški, povezani z lastniškim financiranjem, kot so dividende, večinoma niso odbitni za davčne namene. To nesorazmerje daje prednost uporabi dolga pred lastniškim kapitalom za financiranje naložb in poleg drugih dejavnikov, kot so dajanje prednosti obstoječim lastnikom lastniškega kapitala, da bi se izognili razvođenitvi nadzornih/glasovalnih pravic, omejen dostop do lastniškega financiranja ali dejstvo, da je dolžniško financiranje cenejše od lastniškega financiranja, prispeva k prekomernemu kopičenju dolga nefinančnih podjetij. Zaradi previsokih ravni dolga so podjetja občutljiva na nepredvidene spremembe v poslovnem okolju, njihovo tveganje insolventnosti pa se povečuje, zlasti v času krize. Pri tem je potreba po spodbujanju naložb v lastniški kapital zdaj še večja, da se bo zadostilo zahtevam dvojnega digitalnega in zelenega prehoda. Pomanjkanje lastniškega kapitala in njegovi višji stroški vplivajo na vsa podjetja, vendar zlasti na mlada in inovativna podjetja, ki imajo zaradi svojega profila tveganja pogosto omejen dostop do zunanjega dolžniškega financiranja in so odvisna od naložb v lastniški kapital. Šest držav članic je za obravnavo naklonjenosti zadolževanju v razmerju do lastniškega kapitala že uvedlo neko obliko davčne olajšave za lastniški kapital. Vendar lahko ti nacionalni ukrepi, če se podjetja odločajo na podlagi razpoložljivosti ali nerazpoložljivosti olajšave za lastniški kapital, povzročijo izkrivljanja in neustrezno razporejanje naložb na enotnem trgu. Če se ti ukrepi uporabljajo samo na nacionalni ravni in v odsotnosti usklajenega okvira proti izogibanju davkom na ravni EU, lahko ustvarijo tudi vrzeli, ki jih je mogoče izkoristiti za namene agresivnega davčnega načrtovanja, in povečajo škodljivo davčno konkurenco med državami članicami.
Kaj bi bilo treba doseči?
Splošni cilj pobude je dosledno obravnavati naklonjenost zadolževanju v razmerju do lastniškega kapitala na ravni EU in s tem prispevati k pravilnemu delovanju notranjega trga. Bolj natančno je cilj pobude doseči naslednje tri cilje: 1. Spodbujati naložbe v lastniški kapital, da bi gospodarstvo EU postalo stabilnejše in odpornejše. 2. Povečati dostopnost naložb v lastniški kapital, zlasti za MSP, mlada ter inovativna podjetja, da se spodbudi digitalni in zeleni prehod. 3. Uvesti skupen in trden okvir ukrepov za preprečevanje zlorab, da se prepreči zlorabo davčne olajšave za namene agresivnega davčnega načrtovanja.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?
Težava je enaka v vseh državah članicah EU, saj vse države članice EU pri davčni obravnavi dajejo prednost dolgu pred lastniškim kapitalom. Poleg tega ima lahko nabor različnih ukrepov šestih držav članic za obravnavo naklonjenosti zadolževanju v razmerju do lastniškega kapitala neželene učinke ter lahko privede do neustreznega razporejanja naložb in pusti odprte vrzeli, ki jih je mogoče izkoristiti za

škodljive davčne prakse.

Nacionalni pristopi lahko v Uniji izkrivljajo notranji trg in povzročijo ranljivost nekaterih držav članic za davčno arbitražo. Samo skupni okvir EU lahko poenostavi sistem in poveča njegovo učinkovitost za podjetja, hkrati pa prepreči zlorabe za namene izogibanja davkom.

B. Rešitve

Katere so različne možnosti za doseg ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj ne?

Izhodiščni scenarij (možnost 0) pomeni ohranitev sedanjega stanja: različna davčna obravnava lastniškega kapitala in dolga se ohrani, kar povzroča trajno naklonjenost zadolževanju. Nacionalni ukrepi, ki jih izvaja šest držav članic, lahko izkrivljajo naložbene odločitve na notranjem trgu. Skupnega okvira EU za obravnavo naklonjenosti zadolževanju v razmerju do lastniškega kapitala ni, kar bi pomenilo, da težava ostaja. Zato je bilo obravnavanih več možnosti politike.

Možnost 1 bi uvedla *davčno olajšavo za obstoječ lastniški kapital podjetij*¹. Dobički in izgube bi bili izključeni za zagotovitev, da se olajšava odobri le za dolgoročni lastniški kapital. Trajanje olajšave ni omejeno.

Možnost 2 bi uvedla *postopno davčno olajšavo za lastniški kapital podjetij* (opredelitev lastniškega kapitala podjetij je enaka kot pri možnosti 1), vendar bi se olajšava v tem primeru odobrila za razliko v ravni neto lastniškega kapitala na koncu davčnega leta v primerjavi z ravno neto lastniškega kapitala na koncu prejšnjega davčnega leta. Ta olajšava bi se odobrila za deset let, da se posnema povprečna zapadlost dolga.

Možnost 3 bi predvidela *enak odbitek nominalnih obresti za dolg in za lastniški kapital*. To pomeni davčno olajšavo za kapital podjetij (tj. lastniški kapital iz možnosti 1 oziroma 2 ter dolg), pri čemer bi se prepovedal sedanji odbitek plačil obresti. Ta možnost popolnoma odpravlja naklonjenost zadolževanju v razmerju do lastniškega kapitala, vendar ima fiskalne posledice, ki so odvisne od ravni izbrane nominalne obrestne mere. Ker olajšava temelji na celotnem obstoječem kapitalu, je trajanje olajšave neomejeno, kot pri možnosti 1.

Možnost 4 bi popolnoma *prepovedala odbitek odhodkov za obresti*. S tem se v celoti uskladi davčna obravnava stroškov dolga in lastniškega kapitala, saj so oboji neodbitni. Tako kot možnost 3 v celoti odpravlja naklonjenost zadolževanju v razmerju do lastniškega kapitala, vendar v škodo gospodarske rasti in zaposlovanja. Poleg tega bi se morale države članice ponovno pogajati o sporazumih o izogibanju dvojnemu obdavčevanju, odprle pa bi se nove vrzeli za možnosti davčnega načrtovanja. Prav tako bi lahko negativno vplivala na poslovno konkurenčnost enotnega trga EU v primerjavi z drugimi jurisdikcijami, kjer ta odbitek obstaja.

Možnost 5 bi združila *postopno davčno olajšavo za lastniški kapital podjetij* (enako kot se predlaga v možnosti 2) z delno omejitvijo davčnega odbitka, ki bi se lahko dosegla z zmanjšanjem odbitka obresti za določen delež za vsa podjetja. Predlaga se omejitev odbitka na 85 % presežnih stroškov izposojanja

¹ Opredelitev lastniškega kapitala v smislu te pobude zajema vpisani kapital, vplačani presežek kapitala, revalorizacijsko rezervo in rezerve.

(plačane obresti minus prejete obresti). Tako kot pri možnosti 2 bi se olajšava odobrila za deset let. Prednostna možnost je možnost 5. Uspešno obravnava naklonjenost zadolževanju v razmerju do lastniškega kapitala, hkrati pa uravnotežuje proračunske učinke in obravnava vidike pravičnosti davčnega sistema. Pričakuje se, da bo imela pozitiven učinek na naložbe in BDP ter zmeren učinek na zaposlovanje.
Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?
Večina poslovnih združenj in podjetij (ki predstavljajo večino anketirancev) meni, da je ukrep na ravni EU primernejši od pristopov posameznih držav. Menijo, da bi olajšava za lastniški kapital podprla gospodarsko okrevanje po zdravstveni krizi zaradi COVID-19 in pomagala podjetjem pri čezmejnih dejavnostih na enotnem trgu. Olajšava za lastniški kapital (možnosti 1, 2 in 5) ima izrazito večjo podporo od prepovedi odbitkov obresti (možnost 4) ali enakega odbitka nominalnih obresti tako za dolg kot za lastniški kapital (možnost 3). Nekatera poslovna združenja podpirajo poseben ukrep za MSP, saj ta podjetja težje dostopajo do lastniškega in dolžniškega financiranja, pri čemer ti anketiranci iz javnega posvetovanja poudarjajo pomen oblikovanja učinkovitih ukrepov za preprečevanje zlorab. Nekatera poslovna združenja nasprotujejo kakršni koli spremembi odbitkov glede dolga. Finančna organizacija predlaga, da se prednost nameni olajšavi za nov lastniški kapital (možnosti 2 in 5), saj je to edini ukrep, ki bi učinkovito spodbujal nove naložbe v lastniški kapital. Nevladna organizacija se strinja, da je naklonjenost zadolževanju v razmerju do lastniškega kapitala težava, vendar opozarja na fiskalne učinke. Po mnenju nekaterih državljanov sedanje nizke stopnje posojil ne kažejo na potrebo po posredovanju na tem trgu z zmanjševanjem zadolženosti podjetnikov. Akademik meni, da je ukrep EU za olajšavo za lastniški kapital problematičen, saj ne upošteva interakcije med obdavčitvijo dohodkov podjetij in posameznikov.
C. Učinki prednostne možnosti
Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?
Možnost 5 zagotavlja zmanjšanje naklonjenosti zadolževanju v razmerju do lastniškega kapitala, hkrati pa preprečuje negativen učinek na proračune držav članic. Omejitev trajanja olajšave na 10 let preprečuje, da bi se ukrep sčasoma spremenil v olajšavo, ki temelji na obstoječem kapitalu, in tako dodatno omejuje vpliv na javne finance držav članic v primerjavi z možnostjo 1. Prav tako bo cenejša od možnosti 2, saj združuje olajšavo z zmanjšanjem davčnega odbitka za plačila obresti, povezanih z dolgom. Ta možnost bo, tako kot druge, zagotovila skupen in trden okvir ukrepov za preprečevanje zlorab, da se preprečijo prakse agresivnega davčnega načrtovanja na ravni EU. Ustvarila bo enake konkurenčne pogoje in okrepila finančno stabilnost evropskih zasebnih podjetij, ob tem pa mladim in inovativnim podjetjem olajšala dostop do trga financiranja.
Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?
Upravni stroški za podjetja so zanemarljivi ali zelo nizki. Upravno breme podjetij, ki opravljajo čezmejne dejavnosti, bi se zmanjšalo zaradi usklajenosti olajšav za lastniški kapital v vseh državah članicah. Pričakuje se zmanjšanje stroškov izpolnjevanja obveznosti za podjetja, ki poslujejo čezmejno. Stroški za davčne uprave bi bili omejeni na nekaj dodatnih preverjanj pri reviziji davčnih zavezancev.

Kakšni so učinki na MSP ter konkurenčnost?
Cilj pobude je zagotoviti enake konkurenčne pogoje po vsej EU. Trenutno so MSP upravičena do olajšave za lastniški kapital samo, če so davčni rezidenti v eni od šestih držav članic, ki imajo vzpostavljeno nacionalno olajšavo, medtem ko so lahko multinacionalna podjetja do nje upravičena prek podrejenega podjetja v eni od teh držav članic. Z DEBRA bo olajšava za lastniški kapital na voljo v vseh 27 državah članicah EU za vsa podjetja, vključno z MSP, kar jim bo prineslo znatne koristi. Kar zadeva konkurenčnost, bi pobuda zmanjšala strošek lastniškega kapitala in povečala dostopnost lastniškega kapitala za MSP, mlada ter inovativna podjetja, kar bo spodbudilo naložbe in povečalo stabilnost evropskega trga financiranja, podjetja na evropskem trgu pa bodo postala stabilnejša in odpornejša na finančne krize.
Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?
Ocena učinka kaže, da bi bil učinek na nacionalne proračune zelo omejen. Za davčne uprave, kjer je že vzpostavljena nacionalna olajšava za lastniški kapital, se ne pričakuje učinek na stroške nadzora. Davčne uprave drugih držav članic bodo morale pregledovati dodatne elemente, vendar se ne pričakuje znaten učinek v smislu delovne obremenitve.
Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?
Ne.
Sorazmernost?
Ukrep ne bi presegel tistega, kar je potrebno za odpravo naklonjenosti zadolževanju v razmerju do lastniškega kapitala. Ob upoštevanju omejitve odbitka obresti bo močno zmanjšal ali celo odpravil kakršne koli stroške za nacionalne proračune ter tako dosegel cilj z omejenim fiskalnim učinkom.
D. Spremljanje
Kdaj se bo politika pregledala?
Komisija bo redno ocenjevala izvajanje in izvrševanje pobude v različnih državah članicah. Tako ocenjevanje bo opravljeno predvsem na podlagi podatkov držav članic. Komisija bo pet let po začetku izvajanja instrumenta ocenila rezultate politike glede na njene cilje ter splošne učinke v zvezi z obravnavo naklonjenosti zadolževanju v razmerju do lastniškega kapitala. Poleg tega bosta ocenjena učinkovita uporaba okvira za preprečevanje davčnih zlorab ter splošni učinek na davčne prihodke, podjetja in notranji trg.