



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 11.5.2022
SWD(2022) 146 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE
SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

[...]

Průvodní dokument k

návrhu směrnice Rady

o stanovení pravidel týkajících se úlevy ke snížení zvýhodnění dluhu oproti vlastnímu kapitálu a o omezení odpočitatelnosti úroků pro účely daně z příjmu právnických osob

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

Souhrnný přehled
Posouzení dopadů iniciativy zaměřené na zvýhodnění dluhu oproti vlastnímu kapitálu – „DEBRA“
A. Potřeba opatření
V čem spočívá problém a proč se jedná o problém na úrovni EU?
Daňové systémy v EU umožňují při výpočtu základu daně pro účely daně z příjmů právnických osob odpočet plateb úroků z dluhů, zatímco náklady spojené s kapitálovým financováním, jako jsou dividendy, jsou většinou daňové neodpočitatelné. Tato asymetrie podporuje využívání dluhu před vlastním kapitálem k financování investic a přispívá – společně s dalšími faktory, jako je upřednostňování stávajících majitelů vlastního kapitálu ve snaze zabránit rozmělnění kontrolních/hlasovacích práv, omezený přístup ke kapitálovému financování nebo skutečnost, že dluhové financování je levnější než kapitálové – k nadměrnému hromadění dluhů nefinančních podniků. Nadměrné zadlužení činí podniky zranitelnými vůči nepředvídaným změnám v podnikatelském prostředí a zvyšuje riziko jejich platební neschopnosti, zejména v době krize. Potřeba stimulovat kapitálové investice je navíc nyní ještě silnější vzhledem k plnění požadavků souběžné digitální a zelené transformace. Nedostatek vlastního kapitálu a jeho vyšší náklady se týkají všech společností, avšak zejména mladých a inovativních podniků, které mají vzhledem ke svému rizikovému profilu často omezený přístup k externímu dluhovému financování a jsou závislé na kapitálových investicích. Šest členských států se stalo průkopníky při zavádění určité formy daňových úlev na vlastní kapitál ve snaze vyřešit zvýhodnění dluhu oproti vlastnímu kapitálu. Pokud je však rozhodování podniků založeno na dostupnosti nebo nedostupnosti úlevy na vlastní kapitál, mohou tato vnitrostátní opatření způsobit narušení a nesprávnou alokaci investic na jednotném trhu. Jsou-li tato opatření uplatňována pouze na vnitrostátní úrovni, bez harmonizovaného rámce na úrovni EU proti vyhýbání se daňovým povinnostem, mohou rovněž vytvářet mezery, které lze využívat pro účely agresivního daňového plánování, a zvyšovat škodlivou daňovou soutěž mezi členskými státy.
Čeho by mělo být dosaženo?
Obecným cílem iniciativy je řešit zvýhodnění dluhu oproti vlastnímu kapitálu jednotně v celé EU, a tím přispívat k řádnému fungování vnitřního trhu. Konkrétněji pak iniciativa usiluje o dosažení těchto tří cílů: 1. stimulovat kapitálové investice, aby se hospodářství EU stalo stabilnějším a odolnějším; 2. zlepšit dostupnost kapitálových investic, zejména pro malé a střední podniky a mladé a inovativní podniky, aby se podpořila digitální a zelená transformace; 3. zavést společný a stabilní rámec opatření proti zneužívání s cílem zabránit zneužívání daňové úlevy pro účely agresivního daňového plánování.
Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU (subsidiarita)?
Problém je ve všech členských státech EU stejný, protože všechny členské státy EU upřednostňují v daňovém zacházení dluh před vlastním kapitálem. Kromě toho může mít nesourodý soubor opatření, které šest členských států přijalo za účelem řešení zvýhodnění dluhu oproti vlastnímu kapitálu, nežádoucí účinky vedoucí k nesprávným alokacím investic a ponechávající otevřené mezery, které lze využít ke

škodlivým daňovým praktikám.

Hrozí riziko, že vnitrostátní přístupy v rámci Unie naruší vnitřní trh a některé členské státy učiní zranitelnými vůči daňové arbitráži. Pouze společný rámec EU může systém zjednodušit a zefektivnit pro podniky a zároveň zabránit jakémukoliv zneužití s cílem vyhnout se daňovým povinnostem.

B. Řešení

Prostřednictvím jakých možností lze cílů dosáhnout? Je některá možnost upřednostňována? Pokud ne, proč?

Základní scénář (možnost č. 0) představuje současný stav: rozdíl v daňovém zacházení mezi vlastním kapitálem a dluhem přetrvává, což vede k trvalému zvýhodnění dluhu ve zdanění právnických osob. Vnitrostátní opatření zavedená šesti členskými státy mohou narušovat investiční rozhodnutí na vnitřním trhu. Neexistuje žádný společný rámec EU pro řešení problému zvýhodnění dluhu oproti vlastnímu kapitálu, což naznačuje, že problém přetrvává. Proto bylo zváženo několik možností politiky.

Možností č. 1 by bylo zavedení *daňové úlevy na kmenový vlastní kapitál společnosti*¹. Vyloučily by se zisky a ztráty, aby se zajistilo, že úleva bude poskytnuta pouze na dlouhodobý vlastní kapitál. Doba trvání úlevy je neomezená.

Možností č. 2 by bylo zavedení *přírůstkové daňové úlevy na vlastní kapitál společnosti* (stejná definice vlastního kapitálu společnosti jako u možnosti č. 1), v tomto případě však poskytnuté na základě rozdílu ve výši čistého vlastního kapitálu na konci zdaňovacího období ve srovnání s výší čistého vlastního kapitálu na konci předchozího zdaňovacího období. Tato úleva by byla poskytnuta na deset let, což by odpovídalo průměrné splatnosti dluhu.

Možnost č. 3 by předpokládala *stejnou srážku pomyslných úroků u dluhu i vlastního kapitálu*. To znamená daňovou úlevu na podnikový kapitál (tj. vlastní kapitál podle možností č. 1 a 2 a dluh) a zároveň nemožnost současné odpočitatelnosti plateb úroků. Tato možnost dokonale odstraňuje zvýhodnění dluhu oproti vlastnímu kapitálu, ale má fiskální důsledky závislé na zvolené výši pomyslné úrokové sazby. Vzhledem k tomu, že úleva vychází z celého základního kapitálu, je doba trvání úlevy neomezená stejně jako u možnosti č. 1.

Možnost č. 4 by *úplně zakazovala odpočitatelnost úrokových nákladů*. Tak se plně vyrovnává daňové zacházení s dluhovými i kapitálovými náklady tím, že jsou oboje tyto náklady neodečitatelné. Tato možnost, stejně jako možnost č. 3, zcela potlačuje zvýhodnění dluhu oproti vlastnímu kapitálu, ale na úkor hospodářského růstu a zaměstnanosti. Rovněž by od členských států vyžadovala nové vyjednání smluv o zamezení dvojího zdanění a otevřela by nové mezery v možnostech daňového plánování. Mohla by mít také negativní dopady z hlediska konkurenceschopnosti podniků na jednotném trhu EU vůči jiným jurisdikcím, kde tato odpočitatelnost existuje.

Možností č. 5 by byla kombinace *přírůstkové daňové úlevy na vlastní kapitál společnosti* (stejně jako u možnosti č. 2) s částečným omezením daňové odečitatelnosti, kterou by bylo možné získat snížením odpočitatelnosti úroků o daný podíl pro všechny společnosti. Odpočitatelnost se navrhuje omezit na 85 %

¹ Definice vlastního kapitálu ve smyslu této iniciativy zahrnuje upsaný kapitál, emisní ážio, fond z přecenění a fondy.

nadměrných výpůjčních nákladů (zaplacený úrok minus obdržený úrok). Stejně jako u možnosti č. 2 by byla úleva poskytnuta na deset let. Upřednostňována je možnost č. 5. Úspěšně řeší zvýhodnění dluhu oproti vlastnímu kapitálu a současně vyvažuje rozpočtové dopady a zaměřuje se na aspekty spravedlnosti daňového systému. Očekává se, že bude mít pozitivní dopad na investice a HDP a mírný dopad na zaměstnanost.
Jaké jsou názory jednotlivých zúčastněných stran? Kdo podporuje kterou možnost?
Většina hospodářských sdružení a společností (které představují většinu respondentů) považuje opatření na úrovni EU za vhodnější než řešení na úrovni jednotlivých zemí. Domnívají se, že úleva na vlastní kapitál by podpořila hospodářské oživení po krizi COVID-19 a pomohla podnikům s přeshraniční činností na jednotném trhu. Úleva na vlastní kapitál (možnosti č. 1, 2 a 5) je výrazně upřednostňována před vyloučením odpočtu úroků (možnost č. 4) nebo identickým odpočtem pomyslných úroků u dluhu i vlastního kapitálu (možnost č. 3). Některá hospodářská sdružení podporují zvláštní opatření pro malé a střední podniky, protože pro tyto podniky je obtížnější získat přístup ke kapitálovému i dluhovému financování, a tito respondenti ve veřejné konzultaci zdůrazňují, že je důležité navrhnout účinná opatření proti zneužívání. Některá hospodářská sdružení jsou proti jakékoli změně odpočitatelnosti dluhu. Jedna finanční organizace navrhuje upřednostnit úlevu na nový vlastní kapitál (možnost č. 2 a 5), protože je to jediné opatření, které by účinně podpořilo nové investice do vlastního kapitálu. Jedna nevládní organizace souhlasí s existencí problému zvýhodnění dluhu oproti vlastnímu kapitálu, ale varuje před fiskálními dopady. Podle některých občanů nenaznačují současné nízké sazby úvěrů a půjček potřebu zasáhnout na tomto trhu snížením zadluženosti podnikatelů. Jeden zástupce akademické obce považuje opatření na úrovni EU týkající se úlevy na vlastní kapitál za problematické, protože nezohledňuje interakci mezi zdaněním příjmů podniků a jednotlivců.
C. Dopady upřednostňované možnosti
Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?
Možnost č. 5 upravuje snížení zvýhodnění dluhu oproti vlastnímu kapitálu a zároveň brání negativnímu dopadu na rozpočty členských států. Omezení doby trvání úlevy na deset let brání tomu, aby se opatření v průběhu času změnilo v úlevu založenou na akcích, a tím dále omezuje dopad na veřejné finance členských států ve srovnání s možností 1. Bude také méně nákladná než možnost č. 2, neboť kombinuje úlevu se snížením daňové odpočitatelnosti úrokových plateb souvisejících s dluhem. Tato možnost, stejně jako ostatní, poskytne společný a stabilní rámec opatření proti zneužívání, aby se zabránilo praktikám agresivního daňového plánování na úrovni EU. Vytvoří rovné podmínky a posílí finanční stabilitu evropských soukromých společností a současně usnadní přístup mladých a inovativních podniků na finanční trh.
Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?
Administrativní náklady pro podniky jsou zanedbatelné nebo velmi nízké. Administrativní zátěž podniků vykonávající přeshraniční činnost by se v důsledku harmonizace úlevy na vlastní kapitál ve všech členských státech zmírnila. Očekává se snížení nákladů na dodržování předpisů pro podniky vykonávající

přeshraniční činnost.
Náklady správců daně by byly omezeny na některé další kontroly při auditech daňových poplatníků.
Jaké budou dopady na malé a střední podniky a na konkurenceschopnost?
Cílem této iniciativy je zajistit rovné podmínky v celé EU. V současné době mohou malé a střední podniky využívat úlevu na vlastní kapitál pouze tehdy, jsou-li daňovými rezidenty v některém ze šesti členských států se zavedenou vnitrostátní úlevou, zatímco nadnárodní podniky mohou k využití této úlevy použít dceřinou společnost v některém z těchto členských států. Po schválení návrhu DEBRA bude úleva na vlastní kapitál k dispozici ve všech 27 členských státech EU pro všechny podniky, včetně malých a středních podniků, a tím jim poskytne značné výhody. Pokud jde o konkurenceschopnost, iniciativa by snížila náklady na vlastní kapitál a učinila vlastní kapitál dostupnější pro malé a střední podniky i mladé a inovativní společnosti, což by podpořilo investice a zvýšilo stabilitu evropského finančního trhu, díky čemuž by byly podniky na evropském trhu odolnější vůči finančním krizím.
Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?
Z posouzení dopadů vyplývá, že dopad na vnitrostátní rozpočty by byl velmi omezený. Neočekává se žádný dopad, pokud jde o náklady na kontroly pro správce daně, kteří mají vnitrostátní úlevu na vlastní kapitál již zavedenou. Pokud jde o správce daně ostatních členských států, bude nutné přezkoumat některé další prvky, avšak z hlediska pracovní zátěže se neočekává žádný významný dopad.
Očekávají se jiné významné dopady?
Ne
Proporcionalita?
Opatření by nepřekračovalo rámec toho, co je nezbytné k potlačení zvýhodnění dluhu oproti vlastnímu kapitálu. S ohledem na omezení odpočtu úroků výrazně sníží nebo dokonce potlačí veškeré náklady pro vnitrostátní rozpočty a dosáhne cíle s omezeným fiskálním dopadem.
D. Návazná opatření
Kdy bude tato politika přezkoumána?
Komise bude pravidelně posuzovat provádění a prosazování iniciativy v různých členských státech. Toto posouzení bude provedeno zejména na základě údajů od členských států. Pět let po zahájení provádění tohoto nástroje Komise vyhodnotí výsledky této politiky s ohledem na její cíle a celkové dopady na zvýhodnění dluhu oproti vlastnímu kapitálu. Kromě toho bude vyhodnoceno účinné uplatňování rámce proti zneužívání daňového systému a celkový dopad na daňové příjmy, podniky a vnitřní trh.