



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 11.5.2022
SWD(2022) 146 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

[...]

Ledsagedokument til

forslag til Rådets direktiv

om fastsættelse af regler om et fradrag til reduktion af skævvridningen mellem gæld og egenkapital og om begrænsning af fradragsretten for renter i forbindelse med selskabsskat

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

Resumé
Konsekvensanalyse af et initiativ til afhjælpning af skævheden mellem gæld og egenkapital — "DEBRA"
A. Behov for handling
Hvad er problemet, og hvorfor udgør det et problem på EU-plan?
<p>Skattesystemerne i EU giver mulighed for fradrag af rentebetalinger på gæld ved beregning af skattegrundlaget for selskabsskat, mens omkostninger i forbindelse med egenkapitalfinansiering, såsom udbytte, for det meste ikke er fradragsberettigede. Denne asymmetri fremmer anvendelsen af gæld frem for egenkapital til finansiering af investeringer og bidrager — sammen med andre faktorer som f.eks. de eksisterende kapitalejeres præference for at undgå udvanding af kontrolrettigheder/stemmerettigheder, begrænset adgang til egenkapitalfinansiering eller billigere lånefinansiering end egenkapitalfinansiering — til en overdreven akkumulering af gæld for ikke-finansielle selskaber. Uforholdsmæssigt store gælds niveauer gør virksomhederne sårbare over for uforudsete ændringer i erhvervsklimaet og øger deres risiko for insolvens, navnlig i krisetider.</p> <p>Desuden er behovet for at tilskynde til egenkapitalinvesteringer nu endnu stærkere med henblik på at imødekomme kravene i den dobbelte digitale og grønne omstilling. Knapheden på og de højere omkostninger ved egenkapital påvirker alle virksomheder, men især unge og innovative virksomheder, som på grund af deres risikoprofil ofte har begrænset adgang til ekstern lånefinansiering og er afhængige af egenkapitalinvesteringer.</p> <p>Seks medlemsstater har været frontløbere med hensyn til at indføre en form for skattefradrag for egenkapital for at afhjælpe skævheden mellem gæld og egenkapital. Disse nationale foranstaltninger kan imidlertid skabe forvriddinger og en fejlallokering af investeringer i det indre marked, hvis virksomhederne baserer deres beslutning på, om der er et fradrag for egenkapital til rådighed eller ej. Hvis disse foranstaltninger kun anvendes på nationalt plan uden en harmoniseret ramme for bekæmpelse af skatteundgåelse på EU-plan, kan de også skabe smuthuller, der kan udnyttes til aggressiv skatteplanlægning og øge skadelig skattekonkurrence mellem medlemsstaterne.</p>
Hvilke resultater skal der opnås?
<p>Det overordnede mål med initiativet er at bekæmpe skævheden mellem gæld og egenkapital konsekvent i hele EU og derved bidrage til et velfungerende indre marked.</p> <p>Mere specifikt sigter initiativet mod at nå følgende tre mål:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tilskynde til egenkapitalinvesteringer og gøre EU's økonomi mere stabil og modstandsdygtig. 2. Gøre egenkapitalinvesteringer mere tilgængelige, navnlig for SMV'er, unge og innovative virksomheder for at fremme den digitale og grønne omstilling. 3. Indføre en fælles og stærk ramme for foranstaltninger til bekæmpelse af misbrug for at forhindre, at skattefradraget misbruges til aggressiv skatteplanlægning.
Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan (nærhedsprincippet)?
<p>Problemet er det samme i alle EU's medlemsstater, da alle EU-medlemsstater favoriserer gæld frem for egenkapital i deres skattemæssige behandling. Desuden kan et kludetæppe af foranstaltninger fra seks medlemsstaters side for at afhjælpe skævheden mellem gæld og egenkapital have uønskede virkninger, hvilket fører til fejlallokeringer af investeringer og efterlader åbne smuthuller, der kan udnyttes til skadelig</p>

skattepraksis.

Inden for Unionen risikerer nationale tilgange at forvride det indre marked og gøre nogle medlemsstater sårbare over for skattearbitrage. Kun en fælles EU-ramme kan gøre systemet enklere og mere effektivt for virksomhederne og samtidig forhindre misbrug med henblik på skatteundgåelse.

B. Løsninger

Hvilke løsninger er der overvejet for at nå målene? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvis ikke, hvorfor?

Referencescenariet (løsningsmodel 0) repræsenterer status quo: den forskellige skattemæssige behandling af egenkapital og gæld fortsætter, hvilket resulterer i en vedvarende skævhed til fordel for gæld. De nationale foranstaltninger, der gennemføres af seks medlemsstater, kan forvride investeringsbeslutningerne i det indre marked. Der findes ingen fælles EU-ramme til at afhjælpe skævheden mellem gæld og egenkapital, hvilket ville betyde, at problemet fortsætter. Der blev derfor overvejet flere politiske løsningsmodeller.

Løsningsmodel 1 vil indføre et skattefradrag for egenkapitalbeholdningen i selskaber¹. Overskud og tab vil blive udelukket for at sikre, at fradraget kun ydes for langsigtet egenkapital. Varigheden af fradraget er ubegrænset.

Løsningsmodel 2 vil indføre et progressivt skattefradrag for selskabers egenkapital (samme definition af selskabskapital som valgmulighed 1), men i dette tilfælde indrømmet på grundlag af forskellen i nettoegenkapitalen ved udgangen af skatteåret i forhold til nettoegenkapitalen ved udgangen af det foregående skatteår. Dette fradrag vil blive givet i ti år for at afspejle den gennemsnitlige løbetid for gæld.

Løsningsmodel 3 indebærer et identisk fiktivt rentefradrag for gæld og egenkapital. Det betyder et skattefradrag for selskabskapital (dvs. egenkapital i henhold til løsningsmodel 1/2 og gæld), samtidig med at det nuværende fradrag for rentebetalinger bortfalder. Denne løsningsmodel fjerner fuldstændig skævheden mellem gæld og egenkapital, men har finanspolitiske konsekvenser, der afhænger af den valgte fiktive rentesats. Da fradraget er baseret på den samlede kapitalbeholdning, er varigheden af fradraget ubegrænset som i løsningsmodel 1.

Løsningsmodel 4 ville fuldstændig udelukke muligheden for at fradrage renteudgifter. Dette tilpasser fuldt ud den skattemæssige behandling af gælds- og egenkapitalomkostninger ved at gøre begge ikke-fradragsberettigede. Ligesom løsningsmodel 3 fjerner den skævheden mellem gæld og egenkapital fuldstændigt, men på bekostning af økonomisk vækst og beskæftigelse. Det vil også kræve, at medlemsstaterne genforhandler deres dobbeltbeskatningsaftaler, og vil åbne nye smuthuller for skatteplanlægningsmuligheder. Det kan også have negative virkninger for EU's indre markeds konkurrenceevne i forhold til andre jurisdiktioner, hvor denne fradragsret findes.

Løsningsmodel 5 vil kombinere et progressivt skattefradrag for selskabers egenkapital (som foreslået under løsningsmodel 2) med en delvis begrænsning af skattefradraget, som kunne opnås ved at reducere rentefradragsretten med en given andel for alle virksomheder. Det foreslås at begrænse fradragsretten til 85 % af de overskydende låneomkostninger (betalte renter minus modtagne renter). I lighed med

¹ Definitionen af egenkapital i dette initiativ omfatter tegnet kapital, overkurs ved emission, opskrivningshensættelser og reserver.

Løsningsmodel 2 vil fradraget blive ydet i ti år.

Løsningsmodel 5 er den foretrukne løsningsmodel. Den imødegår skævheden mellem gæld og egenkapital, samtidig med at der foretages en afvejning af de budgetmæssige virkninger og tages hånd om retfærdighedsaspekterne i skattesystemet. Den forventes at få en positiv indvirkning på investeringer og BNP og en moderat indvirkning på beskæftigelsen.

Hvad er de forskellige interessenters synspunkter? Hvem støtter hvilken løsning?

Flertallet af erhvervs sammenslutninger og virksomheder (som repræsenterer et flertal af respondenterne) mener, at en foranstaltning på EU-plan er at foretrække frem for landespecifikke tiltag. De mener, at et fradrag for egenkapital vil støtte den økonomiske genopretning efter covid-19-krisen og hjælpe virksomheder med grænseoverskridende aktiviteter i det indre marked. Et fradrag for egenkapital (løsningsmodel 1, 2 og 5) foretrakkes klart frem for en udelukkelse af rentefradrag (valgmulighed 4) eller et identisk fiktivt rentefradrag for både gæld og egenkapital (løsningsmodel 3).

Nogle erhvervsorganisationer støtter en særlig foranstaltning for SMV'er, fordi det er vanskeligere for sådanne virksomheder at få adgang til egenkapital- og lånefinansiering, og disse respondenter i den offentlige høring understreger betydningen af at udforme effektive foranstaltninger til bekæmpelse af misbrug. Nogle erhvervs sammenslutninger er imod enhver ændring af fradragsretten for gæld. Endelig foreslår en finansiel organisation at favorisere fradraget for ny egenkapital (løsningsmodel 2 og 5), da det er den eneste foranstaltning, der effektivt vil tilskynde til nye investeringer i egenkapital.

En NGO er enig i problemet med skævheden mellem gæld og egenkapital, men advarer om de finanspolitiske virkninger. Ifølge nogle borgere tyder de nuværende lave kredit- og udlånssatser ikke på, at der er behov for at gribe ind på dette marked ved at reducere iværksætteres gæld. En akademiker mener, at et EU-tiltag vedrørende et fradrag for egenkapital er problematisk, da det ikke tager højde for samspillet mellem indkomstbeskatning af selskaber og enkeltpersoner.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrakkes — ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Løsningsmodel 5 indebærer en reduktion af skævheden mellem gæld og egenkapital, samtidig med at en negativ indvirkning på medlemsstaternes budgetter undgås. En begrænsning af varigheden af fradraget til ti år forhindrer, at foranstaltningen med tiden omdannes til et beholdningsbaseret fradrag, og begrænser derfor yderligere indvirkningen på medlemsstaternes offentlige finanser i forhold til løsningsmodel 1. Den vil også være billigere end løsningsmodel 2, da den kombinerer fradraget med en nedsættelse af skattefradraget for gældsrelaterede rentebetalinger.

Denne løsningsmodel vil ligesom de andre udgøre en fælles og stærk ramme for foranstaltninger til bekæmpelse af misbrug for at forhindre aggressiv skatteplanlægning på EU-plan. Den vil skabe lige vilkår og styrke den finansielle stabilitet i europæiske private virksomheder og samtidig lette adgangen til finansieringsmarkedet for unge og innovative virksomheder.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrakkes — ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

De administrative omkostninger for virksomhederne er ubetydelige eller meget lave. Den administrative byrde for virksomheder, der beskæftiger sig med grænseoverskridende aktiviteter, vil blive lettet på grund

<p>af harmoniseringen af fradrag for egenkapital på tværs af medlemsstaterne. Der forventes et fald i overholdelsesomkostningerne for virksomheder, der opererer på tværs af grænserne.</p> <p>Omkostningerne for skattemyndighederne vil være begrænset til visse yderligere kontroller i forbindelse med revision af skatteydere.</p>
<p>Hvordan påvirker den foretrukne løsning SMV'er og konkurrenceevnen?</p>
<p>Initiativet har til formål at skabe lige vilkår i hele EU. I øjeblikket kan SMV'er kun drage fordel af et fradrag for egenkapital, hvis de er skattemæssigt hjemmehørende i en af de seks medlemsstater med et nationalt fradrag, mens multinationale virksomheder kan anvende et datterselskab i en af disse medlemsstater til at drage fordel heraf. Med DEBRA vil der være et fradrag for egenkapital i alle 27 EU-medlemsstater til rådighed for alle virksomheder, herunder SMV'er, hvilket dermed giver dem betydelige fordele.</p> <p>Med hensyn til konkurrenceevne vil initiativet mindske egenkapitalomkostningerne og gøre egenkapital mere tilgængelig for SMV'er, unge og innovative virksomheder, hvilket vil sætte skub i investeringerne og øge stabiliteten på det europæiske finansieringsmarked og gøre virksomhederne på det europæiske marked mere stabile og modstandsdygtige over for finansielle kriser.</p>
<p>Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?</p>
<p>Konsekvensanalysen viser, at virkningerne for de nationale budgetter vil være meget begrænsede.</p> <p>Der forventes ingen virkninger i form af kontrolomkostninger for skatteforvaltninger, der allerede har et nationalt fradrag for egenkapital. For skatteforvaltningerne i de øvrige medlemsstater vil det være nødvendigt at gennemgå yderligere elementer, men der forventes ingen væsentlige virkninger med hensyn til arbejdsbyrden.</p>
<p>Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?</p>
<p>Nej</p>
<p>Proportionalitet?</p>
<p>Foranstaltningen vil ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at fjerne skævheden mellem gæld og egenkapital. Under hensyntagen til en begrænsning af rentefradraget vil den i høj grad mindske eller endog fjerne eventuelle omkostninger for de nationale budgetter og nå målet med en begrænset finanspolitisk virkning.</p>
<p>D. Opfølgning</p>
<p>Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?</p>
<p>Kommissionen vil regelmæssigt vurdere gennemførelsen og håndhævelsen af initiativet i de forskellige medlemsstater. En sådan vurdering vil hovedsagelig blive foretaget på grundlag af data fra medlemsstaterne.</p> <p>Fem år efter, at gennemførelsen af instrumentet begynder, vil Kommissionen evaluere resultaterne af politikken med hensyn til dens mål og de overordnede virkninger for håndteringen af skævheden mellem gæld og egenkapital. Desuden vil den effektive anvendelse af reglerne for bekæmpelse af skattesvig samt</p>

den samlede indvirkning på skatteindtægter, virksomheder og det indre marked blive evalueret.