

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „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 – 2022/0154 (CNS))

(2023/C 75/31)

Sprawozdawca: **Petru Sorin DANDEA**

Współsprawozdawca: **Krister ANDERSSON**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 8.6.2022
Podstawa prawna	Art. 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	6.10.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	26.10.2022
Sesja plenarna nr	573
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	187/0/0

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Wniosek Komisji dotyczący ulgi służącej przeciwdziałaniu zjawisku uprzywilejowania finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego (DEBRA) ma na celu wyeliminowanie zjawiska takiego uprzywilejowania, któremu sprzyja system podatkowy, poprzez ustanowienie przepisów dotyczących możliwości odliczania odsetek nominalnych od wzrostu wartości kapitału własnego oraz poprzez wprowadzenie szczególnych ograniczeń możliwości odliczania od podatku kosztów finansowania zewnętrznego netto.

1.2. W tym celu Komisja opracowała ukierunkowane przepisy dotyczące zarówno ulgi kapitałowej, jak i ograniczenia odliczania odsetek. Przedsiębiorstwa finansowe są wyłączone z tych środków, gdyż podlegają już wymogom regulacyjnym, które uniemożliwiają obniżanie udziału finansowania kapitałowego.

1.3. Ulga kapitałowa opracowana przez Komisję jest obliczana w następujący sposób: *podstawa ulgi X stopa odsetek nominalnych (NIR)*. Podstawa ulgi stanowi różnicę między kapitałem własnym na koniec danego roku podatkowego a kapitałem własnym na koniec poprzedniego roku podatkowego, a więc odpowiada zmianie kapitału własnego rok do roku. Po stronie dłużnej ustanowienie proporcjonalnego limitu ograniczy możliwość odliczania odsetek do poziomu 85 % kosztów finansowania zewnętrznego netto (tj. kwoty odsetek uiszczonych pomniejszonej o kwotę dochodu z odsetek).

1.4. EKES popiera cele, do których dąży Komisja, gdyż mają one pomóc zająć się istotną i długo dyskutowaną kwestią w dziedzinie opodatkowania osób prawnych, tj. uprzywilejowaniem finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego, któremu sprzyja system podatkowy. Rzeczywista struktura i treść wniosku mają jednak kluczowe znaczenie dla skutecznego osiągnięcia tych celów.

1.5. W związku z tym EKES uważa, że decyzja Komisji o uprzywilejowaniu finansowania kapitałowego w stosunku do dłużnego nie tylko poprzez przyznanie ulgi dotyczącej kapitału własnego powiększanego z upływem czasem przez przedsiębiorstwa, ale również poprzez zmniejszenie o 15 % możliwości odliczania długu ciężącego na przedsiębiorstwach, może zaszkodzić europejskim przedsiębiorstwom, zwłaszcza MŚP.

1.6. EKES obawia się, że wniosek Komisji może osłabić pozycję finansową MŚP i mikroprzedsiębiorstw, które są podstawą gospodarki europejskiej. Te podmioty nie mają łatwego dostępu do rynków kapitałowych, w związku z czym ograniczenie możliwości odliczania ich kosztów odsetek mogłoby utrudnić inwestycje, wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w całej Europie.

1.7. EKES uważa, że w przypadku małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw należy wspierać korzystanie z finansowania kapitałowego głównie, a nawet wyłącznie, poprzez ulgi kapitałowe, bez ograniczania możliwości odliczania odsetek od zadłużenia.

1.8. EKES sądzi, że premia z tytułu ryzyka w wysokości od 1 do 1,5 % proponowana we wniosku Komisji jest oderwana od rzeczywistości rynkowej i niewystarczająca, aby zrekompensować utratę możliwości odliczania kosztów odsetek. W 2021 r. premia z tytułu ryzyka rynkowego wynosiła ponad 5 % we wszystkich państwach członkowskich i obecnie utrzymuje się na tym samym poziomie.

1.9. EKES obawia się, że uniemożliwienie odliczania uzasadnionych kosztów prowadzenia działalności gospodarczej w formie odsetek może postawić europejskie przedsiębiorstwa w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej w porównaniu z przedsiębiorstwami w innych dużych blokach handlowych.

1.10. EKES zauważa, że pozbawienie europejskich przedsiębiorstw możliwości odliczania odsetek stworzyłoby zachętę do korzystania z umów leasingu zamiast bezpośredniego inwestowania w maszyny i urządzenia. Ponadto finansowanie wewnątrzgrupowe w ramach dużych grup przedsiębiorstw o scentralizowanych funkcjach finansowych stałoby się trudniejsze i słabsze, przez co wzrosłyby koszty finansowania inwestycji, a to doprowadziłoby do zmniejszenia inwestycji.

1.11. Chcąc wnieść konstruktywny wkład i w pełni wyrazić swoje obawy, EKES proponuje, by Komisja ponownie gruntownie rozważyła swój wniosek, w tym całkowite lub częściowe zwolnienie zwłaszcza MŚP i mikroprzedsiębiorstw z ograniczeń możliwości odliczania odsetek od zadłużenia.

2. Wniosek Komisji

2.1. Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy DEBRA⁽¹⁾ ma na celu wyeliminowanie zjawiska preferowania przez przedsiębiorstwa UE finansowania dłużnego zamiast kapitałowego, któremu to zjawisku sprzyja system podatkowy, poprzez ustanowienie przepisów dotyczących możliwości odliczania odsetek nominalnych od wzrostu wartości kapitału własnego oraz poprzez wprowadzenie szczególnych ograniczeń możliwości odliczania od podatku kosztów finansowania zewnętrznego netto.

2.2. Wniosek jest zgodny z komunikatem Komisji „Opodatkowanie działalności gospodarczej w XXI wieku”⁽²⁾, w którym wskazuje się na preferencyjne traktowanie zadłużenia w systemie opodatkowania jako istotną kwestię, którą instytucje europejskie powinny zająć się w celu osiągnięcia sprawiedliwego i skutecznego systemu podatkowego.

2.3. W komunikacie Komisja zwraca uwagę, że „przedsiębiorstwa mogą odliczyć odsetki związane z finansowaniem dłużnym, lecz nie koszty związane z finansowaniem kapitałem własnym, takie jak wypłata dywidend, co zachęca je do finansowania inwestycji za pomocą zadłużenia zamiast kapitału. Może się to przyczynić do nadmiernej kumulacji zadłużenia z ewentualnymi negatywnymi efektami mnożnikowymi dla całej UE, jeżeli w niektórych państwach dojdzie do znacznego wzrostu niewypłacalności. Preferencyjne traktowanie zadłużenia działa również na niekorzyść finansowania innowacji za pomocą kapitału własnego”.

2.4. Wniosek Komisji jest również odpowiedzią na wniosek Parlamentu Europejskiego o zajęcie się konkretnie uprzywilejowaniem finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego przy jednoczesnym zapewnieniu skutecznych przepisów zapobiegających unikaniu opodatkowania, tak aby przeciwdziałać wykorzystywaniu ulgi kapitałowej jako nowego narzędzia erozji bazy podatkowej⁽³⁾.

2.5. Wniosek Komisji poprzedziły szeroko zakrojone konsultacje z zainteresowanymi stronami – pracownikami naukowymi, organami publicznymi, organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami przedsiębiorców i spółkami. Okazało się, że zdecydowana większość zainteresowanych podmiotów dostrzega potrzebę ograniczyć uprzywilejowanie finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego.

(1) 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).

(2) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Opodatkowanie działalności gospodarczej w XXI wieku” (COM(2021) 251).

(3) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 lutego 2022 r. w sprawie wpływu krajowych reform podatkowych na gospodarkę UE (2021/2074(INI)) (Dz.U. C 342 z 6.9.2022, s. 14).

2.6. Komisja współpracowała również z sześcioma państwami członkowskimi, które wdrożyły już przepisy w tej dziedzinie. Celem było zgromadzenie konkretnej wiedzy fachowej na temat funkcjonowania takich przepisów na podstawie praktycznych doświadczeń⁽⁴⁾.

2.7. Opracowując swój wniosek, Komisja rozważała pięć możliwych wariantów regulacyjnych: i) wariant 1: wprowadzenie bezterminowej ulgi powiązanej z kapitałem zakładowym; ii) wariant 2: wprowadzenie takiej ulgi, ale wyłącznie w odniesieniu do nowego kapitału i na okres dziesięciu lat; iii) wariant 3: wprowadzenie ulgi dotyczącej kapitału zakładowego przy jednoczesnym zniesieniu istniejącej obecnie możliwości odliczania płatności z tytułu odsetek; iv) wariant 4: całkowite zniesienie możliwości odliczania wydatków z tytułu odsetek; v) wariant 5: ulga dotycząca odsetek nominalnych z tytułu nowego kapitału zakładowego obowiązująca przez okres dziesięciu lat oraz nałożenie na wszystkie spółki częściowego ograniczenia możliwości odliczania kosztów od podatku.

2.8. Wariant 5 uznano za preferowany, a zatem we wniosku Komisji opracowano ukierunkowane przepisy dotyczące zarówno ulgi kapitałowej, jak i ograniczenia możliwości odliczania odsetek od zadłużenia. Przedsiębiorstwa finansowe są wyraźnie wyłączone z zakresu tych środków, gdyż podlegają już wymogom regulacyjnym, które uniemożliwiają obniżanie udziału finansowania kapitałowego.

2.9. Ulga kapitałowa zaprezentowana we wniosku Komisji jest obliczana w następujący sposób: podstawa ulgi X stopa odsetek nominalnych (NIR). Podstawa ulgi stanowi różnicę między kapitałem własnym na koniec danego roku podatkowego a kapitałem własnym na koniec poprzedniego roku podatkowego, a więc odpowiada wzrostowi kapitału własnego rok do roku.

2.10. Jeżeli podstawa ulgi podatnika, który korzysta już z ulgi kapitałowej, przyjmuje wartość ujemną w danym okresie rozliczeniowym (obniżenie poziomu kapitału własnego), proporcjonalna kwota będzie podlegała opodatkowaniu przez 10 kolejnych okresów rozliczeniowych, aż do osiągnięcia wzrostu całkowitego kapitału własnego netto, dla którego uzyskano tego rodzaju ulgę, chyba że podatnik przedstawi dowody świadczące o tym, że sytuacja ta wynika ze strat poniesionych w danym okresie rozliczeniowym lub ze spoczywającego na nim zobowiązania prawnego.

2.11. We wniosku określono szczegółowe przepisy dotyczące odpowiedniej stopy odsetek nominalnych, którą należy stosować. Biorąc pod uwagę trudności w dostępie do finansowania, przewidziano stosowanie wyższej stawki na rzecz MŚP, bez możliwości wprowadzania odstępstw przez państwa członkowskie. Aby zapobiec nadużyciom, ulga uprawnia do odliczenia maksymalnie 30 % EBITDA⁽⁵⁾ podatnika w każdym roku, zgodnie z projektem BEPS i w kontekście wdrażania poprzez dyrektywę ATAD⁽⁶⁾. Proponuje się koordynację tych dwóch ograniczeń.

2.12. Po stronie dłużnej ustanowienie proporcjonalnego limitu ograniczy możliwość odliczania odsetek do poziomu 85 % kosztów finansowania zewnętrznego netto (tj. kwoty odsetek uiszczonych pomniejszonej o kwotę dochodu z odsetek). Zdaniem Komisji podejście to pozwala odnieść się do problemu uprzywilejowania finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego zarówno ze strony kapitałowej, jak i ze strony dłużnej. Nie uwzględniono jednak żadnych przypadków zwiększenia kapitału własnego wynikającego z transakcji między przedsiębiorstwami lub aktualizacji wyceny aktywów.

2.13. Podstawą prawną wniosku jest art. 115 TFUE dotyczący środków w formie dyrektywy służących zbliżeniu przepisów i Komisja uznaje wniosek dotyczący dyrektywy za zgodny z zasadami proporcjonalności i pomocniczości. Termin transpozycji wyznaczono na początek 2024 r., natomiast państwa członkowskie, w których obowiązują już przepisy dotyczące zjawiska uprzywilejowania finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego, będą mogły utrzymać obowiązujące obecnie ulgi przez pozostały okres ich obowiązywania na mocy prawa krajowego, przy czym maksymalny dozwolony okres wynosi dziesięć lat.

⁽⁴⁾ Państwa członkowskie, w których przyjęto przepisy uprawniające do uzyskania ulgi kapitałowej, mogą odroczyć rozpoczęcie stosowania przepisów dyrektywy o długość okresu obowiązywania uprawnień, które przyznano już na mocy przepisów krajowych (zasada praw nabytych). Podatnicy, którzy [1 stycznia 2024 r.] będą korzystali z ulgi dotyczącej kapitału własnego na mocy przepisów krajowych (w Belgii, na Cyprze, we Włoszech, na Malcie, w Polsce i w Portugalii), będą mogli nadal korzystać z takiej ulgi przez okres do 10 lat zgodnie z przepisami prawa krajowego.

⁽⁵⁾ EBITDA: wynik finansowy przed odsetkami, opodatkowaniem, deprecjacją i amortyzacją.

⁽⁶⁾ Dyrektywa Rady (UE) 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. ustanawiająca przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego (Dz.U. L 193 z 19.7.2016, s. 1).

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES popiera cele, do których dąży się we wniosku Komisji, gdyż mają one pomóc zająć się istotną i długo dyskutowaną kwestią w dziedzinie opodatkowania osób prawnych, tj. uprzywilejowaniem finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego, któremu to uprzywilejowaniu sprzyja system podatkowy. Sądzi, że europejskie przedsiębiorstwa każdej wielkości mogą odnieść znaczne korzyści z odpowiednich i należyście opracowanych przepisów w tym zakresie, co zwiększy konkurencyjność rynku wewnętrznego.

3.2. EKES przypomina swoją opinię „Rola opodatkowania osób prawnych w kontekście ładu korporacyjnego”⁽⁷⁾, w której wezwano do rozwiązania problemu uprzywilejowania finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego, podkreślając ryzyko związane z nadmierną dźwignią finansową i wskazując, że „[u]przywilejowanie finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego w systemach opodatkowania osób prawnych wpływa na koszty społeczno-gospodarcze, a także na dźwignię finansową przedsiębiorstw i ład korporacyjny”⁽⁸⁾.

EKES podkreślił również wpływ, jaki rozwiązanie problemu uprzywilejowania finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego mogłoby mieć na ambitny program Komisji polegający na uczynieniu gospodarki europejskiej bardziej zrównoważoną i cyfrową⁽⁹⁾. Zauważył, że nadmierne „uzależnienie od finansowania dłużnego może utrudnić osiągnięcie celów Komisji Europejskiej – ponieważ przedsiębiorstwa stają się słabsze pod względem finansowym – oraz negatywnie wpłynę na możliwość podejmowania nowych i ryzykownych ekologicznych projektów inwestycyjnych”. Jednak przepisy muszą odpowiednio uwzględniać kwestię DEBRA. Komitet uważa w szczególności, że propozycje przedstawione przez Komisję zaszkodziłyby MSP, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorstwom, osłabiając ich pozycję finansową.

3.3. Ograniczenie możliwości odliczania kosztów odsetek hamuje inwestycje, wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy. Takie niekorzystne skutki są jeszcze bardziej prawdopodobne w obecnej sytuacji gospodarczej wraz ze wzrostem stóp procentowych.

3.4. EKES zauważa, że działanie UE jest lepszym rozwiązaniem niż nieskoordynowane inicjatywy poszczególnych państw członkowskich. Niemniej jednak, ponieważ sześć państw członkowskich stosuje już krajowe przepisy dotyczące ulg związanych z finansowaniem kapitałowym, warto zauważyć, że efekt netto ulgi kapitałowej i braku możliwości odliczenia odsetek nie ujednolici w pełni kosztów inwestycji w całej UE, nawet w przypadku zatwierdzenia omawianej dyrektywy.

3.5. EKES docenia szeroko zakrojone i szczegółowe konsultacje zainicjowane przez Komisję w sprawie wniosku dotyczącego DEBRA, które umożliwiły wielu różnym zainteresowanym stronom – stowarzyszeniom przedsiębiorców, przedsiębiorstwom, władzom publicznym oraz naukowczyniom i naukowcom – zajęcie stanowiska w sprawie kluczowej kwestii opodatkowania osób prawnych i ładu korporacyjnego w UE.

3.6. EKES docenia również ukierunkowane konsultacje przeprowadzone przez Komisję z sześcioma państwami członkowskimi, które posiadają już przepisy dotyczące uprzywilejowania finansowania dłużnego w stosunku do kapitałowego, jako że konsultacje takie umożliwiają uwzględnienie doświadczenia zdobytego już w tej dziedzinie przez ustawodawców krajowych i organy podatkowe.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES uważa, że decyzja Komisji o uprzywilejowaniu finansowania kapitałowego w stosunku do dłużnego nie tylko poprzez przyznanie ulgi dotyczącej kapitału własnego powiększonego z upływem czasem przez przedsiębiorstwa, ale również poprzez zmniejszenie o 15 % możliwości odliczania długu ciążącego na przedsiębiorstwach, zaszkodzi europejskim firmom, a zwłaszcza MŚP i mikroprzedsiębiorstwom. W przypadku takich przedsiębiorstw należy dążyć do wspierania kapitału własnego głównie, a nawet wyłącznie, poprzez ulgi podatkowe dotyczące kapitału własnego, bez ograniczania możliwości odliczania odsetek od zadłużenia.

4.2. EKES uważa za ryzykowne ograniczenie możliwości odliczania odsetek od zadłużenia, zwłaszcza w przypadku MŚP i mikroprzedsiębiorstw, w obecnym kontekście gospodarczym, który charakteryzuje się podwójnym niekorzystnym wpływem utrzymującej się inflacji w połączeniu z rosnącymi stopami procentowymi nakładanymi przez banki centralne w celu utrzymania inflacji pod kontrolą. Podczas pandemii poziom zadłużenia w wielu przedsiębiorstwach jeszcze wzrósł. Ograniczenie możliwości odliczania od podatku mogłoby utrudnić zarządzanie długiem obciążającym małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 152 z 6.4.2022, s. 13.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 152 z 6.4.2022, s. 13, pkt 4.1–4.7.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 152 z 6.4.2022, s. 13.

4.3. EKES zauważa, że zasada proporcjonalności rozwinięta przez Trybunał Sprawiedliwości wymagałaby od instytucji europejskich opracowania przepisów dostosowanych do osiągnięcia wyznaczonych celów regulacyjnych przy jak najmniejszym obciążeniu dla dotkniętych zmianami podmiotów. W związku z tym Komitet zwraca uwagę, że znaczne ograniczenie możliwości odliczenia od podatku dla finansowania dłużnego mogłoby mieć niezamierzone konsekwencje dla MŚP, a zwłaszcza dla mikroprzedsiębiorstw, takie jak osłabienie stabilności zadłużenia przedsiębiorstw, zwolnienia i ogólna utrata stabilności finansowej na całym rynku wewnętrznym.

4.4. EKES zauważa, że uniemożliwienie odliczania odsetek stworzyłoby zachęty do korzystania z umów leasingowych zamiast bezpośredniego inwestowania przez przedsiębiorstwa w maszyny i urządzenia. Nie jest to odpowiednia zachęta, a przynajmniej nie należy jej wprowadzać bez dogłębnej analizy.

4.5. Wiele przedsiębiorstw korzysta z finansowania wewnątrzgrupowego i scentralizowanych funkcji finansowych, aby finansować inwestycje w sposób racjonalny pod względem kosztów. Proponowane przepisy zasadniczo zobowiązywałyby każde przedsiębiorstwo należące do grupy do finansowania jego inwestycji. Zwiększy to koszty finansowania, a tym samym zmniejszy inwestycje, co nie jest korzystne. EKES uważa, że należy zająć się tą kwestią, umożliwiając stałe skuteczne finansowanie inwestycji.

4.6. EKES zaleca ograniczenie kosztów przestrzegania przepisów ponoszonych przez europejskie przedsiębiorstwa zainteresowane korzystaniem z nowej ulgi poprzez osiągnięcie wystarczającego poziomu pewności prawa i przewidywalności nowych przepisów, tak aby zapobiec niepewności i problemom interpretacyjnym, które mogą prowadzić do długotrwałych negocjacji lub nawet sporów między organami podatkowymi a przedsiębiorstwami.

4.7. W świetle powyższych argumentów i w celu przedstawienia konstruktywnego wkładu EKES proponuje zatem gruntowną rewizję wniosku Komisji, w tym całkowite lub przynajmniej częściowe zwolnienie MŚP i mikroprzedsiębiorstw z zasad DEBRA.

Bruksela, dnia 26 października 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
