



## 税务洞察

# 关于新资本弱化规则的征求意见稿

### 概述

在 2022 年的联邦选举中，澳大利亚工党（ALP）建议将现有的基于资产的资本弱化规定，从 **2023 年 7 月 1 日起的所得税纳税年度开始**，更改为基于经济合作与发展组织（OECD）推荐的方法，即基于息税折旧摊销前利润（EBITDA）的 30%。同时，建议将集团比率规则和公允交易原则进行修改并保留。

2022 年 8 月 5 日，澳大利亚财政部发布了一份关于拟议变更的征求意见稿文件，题为《[跨国公司税收诚信与税收透明度](#)》。2022-23 年 10 月预算案中进一步披露了细节，当时明确表示修改后的公允交易原则将基于第三方债务概念。

澳大利亚财政部于 2023 年 3 月 16 日发布了有关“息税折旧摊销前利润（EBITDA）”利息限制规则的征求意见稿【[财政法律修订案（未来法案措施）法案 2023：资本弱化利息限制](#)】。征求意见稿截止于 2023 年 4 月 13 日。

总体而言，征求意见稿（Exposure Draft）反映了之前宣布的政策，但是：

- 与现行法律相比，新的规定大幅度收紧了现行政策，这可能会导致许多纳税人在可实施性以及其它方面遇到很多困难，并导致意料之外的不利后果；及

- 在针对第 25-90 条和第 230-15 条拟进行的修改下，与取得免税境外股息分配收入有关的债务支出，将不得在税前扣除。这是一个出人意料的且不受欢迎的变化，对于澳大利亚的跨国公司来说将非常棘手。

我们将在下文分享我们对《新资本弱化规则的征求意见稿》的初步理解和观察意见。

## 新要求起始日期

根据先前的政府公告，修订内容适用于自**2023年7月1日起开始的财政年度**，并且没有推迟起始期和过渡性条款等相关规定。鉴于新法规将在大约 100 天内开始实行，留给咨询和回应，评估影响和规划适当的应对措施，以及处理议会程序和法案正式通过的有效时间非常有限。

## 不可税前抵扣利息成本：第 768-A 条收入

虽然政府在之前公布了拟对资本弱化修改的一些主要要求，但在本次正式征求意见稿中的第一项，就出现了一个意料之外的事项。该征求意见稿建议对《1997 年澳大利亚所得税法》第 25-90 条和第 230-15 条进行修改，在拟修改的法规下，根据第 768-5 条从境外子公司获得的“非应税非豁免”（non-assessable non-exempt）的免税股息收入的相关利息成本，将不得在税前扣除。这一变化政府之前并未提及，因此此次对第 25-90 条和第 230-15 条的修改将会影响众多的纳税实体。对于位于澳大利亚的跨国企业来说，甚至都无须考虑资本弱化规定，此类利息将彻底无法在税前扣除。

关于该决定的背景，工党政府早在 2013 年曾宣布将废除第 25-90 条要求（由当时的助理财政部长大卫·布拉德伯里在 2013 年 5 月 14 日宣布，[请参考此链接](#)）。同年，在阿博特自由党政府当选后，即决定保留该条例，因为“废除该条例所带来的财政收入基本上是无法实现的，而且会给澳大利亚企业带来不合理的合规成本”（[请参考此链接](#)）。

该拟议中的取消税前扣除的修改，将对澳大利亚跨国集团造成重大影响，在实践中对相关款项进行追溯追踪也存在很大的困难（即判断现有债务在多大程度上与境外投资是否相关），并与经济合作与发展组织（OECD）在税基侵蚀和利润转移（BEPS）“行动计划四”报告中推荐的方法不一致。因此，我们预计在征求意见过程中，该变更会受到强烈的反对意见。

## 澳大利亚新的资本弱化规定框架

### 适用范围内的纳税实体

目前的资本弱化措施主要适用于以下几类实体：

- 在国际运营的澳大利亚实体（“对外投资者（一般）”）
- 受外国实体控制的澳大利亚实体（“对内投资者（一般）”）
- 在澳大利亚境内经营的外国实体（“对内投资者（一般）”）

新的意见稿引入“**一般投资者**”（General Class Investor）概念，这一概念整合了现有的对外投资者以及对内投资者的类别。

### 豁免规定

在新的规定下，如果实体及其关联实体在一个所得税纳税财年的总债务扣除额在 200 万澳元或以下（最低豁免额度），则与现行规定一样，其仍然可以不受资本弱化规则的限制。

在现行的资本弱化规定下，对于澳洲资产占总资产比例达到 90%或以上的特定的对外投资实体，将不受资本弱化规则的限制。但随着新的“一般投资者”的概念引入，此规定将进行相应的修改，以确保该豁免对原对外投资者和对外投资金融实体（非存款类金融机构）仍然适用。

## 对“债务扣除”税法定义的改变

为了与 OECD 最佳实践指导一致，新的规定将对债务扣除的定义，即《1997 年澳大利亚所得税法》第 820-40 条进行修改，以确保资本弱化规则能够覆盖利息以及利息的经济等同物。特别值得注意的是，新定义下的债务扣除成本，将不再仅局限于与实体发行的债务利息相关的成本。这一变更意味着，那些在经济上等同于利息的金额，即使它们可能不一定与实体发行的债务利息相关，也可能被涵盖在债务扣除的定义范围内。

## 三个新测试

征求意见稿为一般投资者引入了新的基于收入的测试，具体包括：

- 固定比率测试 (Fixed Ratio Test) ，即税法定义下的税息折旧及摊销前利润的 30%
- 集团比率测试 (Group Ratio Test)
- 外部第三方债务测试 (External Third Party Debt Test) ，该测试也适用于非存款类的金融实体。

金融实体和存款类金融实体，将继续适用现行资本弱化规则下的基于资产的安全港测试和全球杠杆比率测试。

征求意见稿通过废除《1997 年澳大利亚所得税法》第 995-1(1)款中“金融实体”定义的第 (a) 段，从而缩小了金融实体的定义。废除第 (a) 段被认为是确保资本弱化规则的司法完整性，确保引入新的基于利润的规则不受影响。这一变化可能对那些从事融资业，但不符合资本弱化下“金融实体”定义的实体造成问题。

## 选择适用的测试方法

对于未选择使用集团比率测试 (Group Ratio Test) 或外部第三方债务测试 (External Third Party Debt Test) 的一般投资者而言，**默认的资本弱化测试方法为固定比率测试 (Fixed Ratio Test)**。

如果想使用集团比率测试或外部第三方债务测试，纳税人必须在所得税年度通过如下方式做出选择：

- 提交 ATO 批准的表格；
- 在报税截止日或申报提交日前（以较早的一天为准）作出选择。

一旦做出选择，该所得税年度的选择不能撤销。

在现有规定下，纳税人的资本弱化限额是根据各种测试计算出的“最高”金额。这意味着在新的规定下，纳税人的灵活性将大大降低。此外，如果纳税人在计算中出错，或者与税务局就测试的适用性产生分歧，则无法撤销或更改测试方法可能会对纳税人产生重大不利影响。

例如，如果纳税人选择依赖外部第三方债务测试，但随后确定相关债务不满足外部第三方条件，或者纳税人的某个关联实体未选择外部第三方债务测试，那么可能纳税人的所有债务扣除都不能抵扣，因为其将无法再选择固定比率测试

## 固定比率测试 (FRT)

### 税法下的税息折旧及摊销前利润定义

固定比率测试允许实体将其税法下的**税息折旧及摊销前利润 (tax EBITDA)** 的**30%**作为净债务扣除。其中，实体的**tax EBITDA** 需要按照以下步骤计算：

- 步骤 1：计算实体在所得税年度的应纳税所得额或税务亏损（忽略资本弱化规则的影响，直接将税务亏损视为负数）。这一步实际上假设全部债务均可在税前扣除。
- 步骤 2：加上实体在纳税年度的“净债务扣除额”。
- 步骤 3：加上实体在纳税年度根据法条 40-B 和法条 43 的资产折旧总额（如有）。
- 步骤 4：加上实体在该纳税年度抵扣的之前年度的税务亏损。除非步骤 5 适用，否则步骤 4 的结果就是实体在该纳税年度的 tax EBITDA。
- 步骤 5：如果步骤 4 的结果小于零，则将其视为零。

实体的**固定比率收益限额**为 tax EBITDA 的 30%。当净债务扣除超过固定比率收益限额时，超出部分**将不可以抵扣**。

### FRT 不可抵扣的金额

当期年度不允许的扣除额将加总为 **FRT 不可抵扣的金额**，此金额可最多结转 15 年。

在之后的年份中，如果固定比率收益限额**超过**净债务扣除额，则先前年份的 FRT 不可抵扣的金额可以在当年作为**特殊扣除**，最高可抵扣额不可超过固定比率收益限额与净债务扣除额的差额。使用这些 FRT 不可抵扣的金额有一系列条件的限制，包括：

- 如果在某个特定年度，纳税人采用 GRT 或 ETPDT，那么此类 FRT 不可抵扣的金额的结转将终止。也就是说，使用 FRT 不可抵扣的金额实际上排除了采用其他测试的可能性。
- 如果实体是一家公司，则公司必须就每一个 FRT 不可抵扣金额，满足修改过的所有权持续性测试 (COT)。

### 其他事项

- 新规则并未对公共利益（基础设施）项目有特殊的规定。
- 在 FRT 测试下，除合并纳税集团外，其他集团公司间将不能共享税务属性。这对于在一个实体中有债务扣除和另一个实体中有相关收益的非合并纳税集团结构来说，是非常不利的。
- 无法考虑关联实体固定比例“超额金额”（即固定比例测试下的超出金额），这对于无法组建合并纳税集团的信托架构的影响较为重大。
- Tax EBITDA 并未考虑法条 40-B 和法条 43 以外的资本损失或资本性支出摊销的结转应用（例如黑洞费用或项目池开销）。

## 集团比率测试 (GRT)

如果一般投资者属于 GR 集团的成员，并且 **GR 集团** 在相关期间的息税折旧摊销前利润 (EBITDA) 不小于零，该一般投资者则可以选择使用集团比率测试。

对于具有更高杠杆的企业，集团比率测试可作为固定比率测试的替代方案。该集团比率测试允许集团中的实体根据全球集团的相关财务数据来扣除超过固定比率测试允许范围的净债务扣除额。

- “GR 集团”是指在一定期间内，由相关的全球母公司实体以及通常包括在集团内的所有其他实体组成的集团。
- 全球母公司实体被称为“GR 集团母公司”，并且必须拥有该期间经审计的合并财务报表。
- “GR 集团成员”指 GR 集团中包含在母公司经审计的合并财务报表中，并逐行进行完全合并的每个实体。

集团比率测试要求实体根据以下步骤确定所得税年度的**集团比率**：

- 步骤一：根据财务报表计算 **GR 集团的净第三方利息支出**。
- 步骤二：根据财务报表计算 **GR 集团息税折旧摊销前利润 (EBITDA)**。
- 步骤三：用 GR 集团净第三方利息支出除以集团息税折旧摊销前利润。在步骤四不适用的情况下，步骤三的结果即为该实体在所得税年度的**集团比率**。
- 步骤四：如果步骤二中的集团收益为零或小于零，则实体在所得税年度的集团比率为零。

实体在所得税年度的**集团比率收益限额**等于所得税年度的实体集团比率乘以该年度的息税折旧摊销前利润 (EBITDA)。

所得税年度的净税务扣除将被限制于该实体的**集团比率收益限额**。超过限额的部分将**不得**进行抵扣。

该集团比率测试规则存在许多问题，包括：

- 在计算 GR 集团息税折旧摊销前利润时，需要从计算中排除 GR 集团内任何具有息税折旧摊销前亏损的实体。对于大型跨国集团来说，这一要求很可能会极其繁重。
- 在某些情况下，纳税人需要对经审计合并财务报表中披露的金额进行调整，以包括类似于利息的费用，并忽略某些支付给关联实体的费用。同样，对于大型跨国集团而言，此类调整可能会使测试变得难以适用。

实体需要准备并保存有关如何计算集团比率的相关记录。这些记录必须包含计算集团比率时所考虑的细节，并且必须足以让一个合理的人理解集团比率是如何计算的。实体必须在其应提交所得税年度纳税申报的时间前准备好这些记录。

## 外部第三方债务测试 (ETPDT)

此次征求意见稿明确指出，外部第三方债务测试的适用范围特意设计的较窄，仅适用于与澳大利亚运营和投资有关的真实商业债务安排。

一般投资者可以选择在某个所得税年度使用该测试。然而，若满足以下条件，则不能使用该测试：

- 该实体拥有一个或多个属于“一般投资者”类别的关联实体；且
- 这些关联实体不符合资本弱化规则豁免的规定；且
- 至少有一家关联实体没有选择使用外部第三方债务测试。

这一限制实际上要求如果任何一个一般类投资者及其所有关联实体希望使用外部第三方债务测试，这些实体必须做出一致的选择从而使用该测试。这对于某些行业（如基础设施）而言，将是一个重要的变化。

该草案修改了税法下的“关联实体”定义，新的定义基于“**资本弱化控制权益 10%及以上**”的要求。这种低比例的控股权益使得识别所有相关联实体变得困难，而且实际上，可能并非所有这些实体都希望采用同一种外部第三方债务测试方法，这将使得其他关联实体无法使用该测试。

一个实体的**外部第三方收益限额**是指该实体在所得税年度中发行满足**外部第三方债务条件**的债务权益而产生的每项债务扣除的额总和。

如果满足以下条件，则实体发行的债务权益在所得税年度中符合“**外部第三方债务条件**”：

- 实体（债务人）向非关联实体发行债务权益；且
- 债务权益在所得税年度内的任何时间均未被债务人的关联实体持有；且
- 债权人仅对债务人持有的资产的拥有追索权；且
- 债务人将发行债务权益所得的收益**全部**仅用于以下目的：
  - 仅投资在与其澳大利亚常设机构（PE）相关的资产或持有以产生应税收入为目的的资产，和
  - 投资该实体在澳大利亚的运营活动。

第三方债权人通常需要范围广泛的抵押担保，包括借款人的股权质押担保或对借款人子公司资产的直接担保，这可能使外部第三方债务测试在实践中难以获得。

附加规定允许通过**渠道融资**安排进行转贷以满足外部第三方的要求，具体规定如下：

- 渠道融资人根据满足外部第三方债务条件的融资安排（追索权除外）从最终债权人借款；
- 渠道融资人以**相同条件**（金额除外）将款项**转贷给一个或多个**关联实体（债务人）；
- 最终债权人**只能**对每个债务人的资产以及作为向借款人提供贷款的渠道融资人的每项资产具有追索权。

对于以相同条件转贷的要求，目前草案并没有进一步的指引。严格解读来看，如果要求渠道融资人向借款人提供的贷款与最终贷款人的贷款条件相同，包括提供相同的担保，则这一要求将很难满足。

合订实体（stapled entities）（非关联实体）之间的贷款似乎不符合渠道融资人规则的条件。合订结构通常用于房地产和基础设施行业。

此外，即使转贷的条款相同，渠道融资人规则不适用于海外集团实体从第三方借款并向澳大利亚关联实体转贷的情况。

外部第三方债务条件定义的局限性意味着该测试将仅适用于少数一般类投资者。任何涉及母公司担保、关联方提供的其他担保或多方借款人的银团贷款的第三方债务安排，这些都是常见的商业债务安排，将不符合外部第三方债务测试的资格。

此外，该测试进一步强化了追踪的需求，在实际操作中，澳大利亚跨国公司可能很难或无法证明债务已“全部”用于资助澳大利亚的运营。

### 与转让定价规则的相互影响

《1997年澳大利亚所得税法》第815-140条限制了现有转让定价规则在涉及债务抵扣的安排中的应用，即转让定价规则不能用于调整债务的数额。因此，转让定价规则只能调整利率，而债务数额的调整则由资本弱化规则完成。

由于新的基于收益的测试并未对最大债务数额做相应的规定，因此，对采用这些测试的实体来说，第815-140条对现有转让定价适用范围的限制将会取消。因此，现有转让定价规则将扩展到适用于**债务数额和利率**两个方面。

实际上，这意味着转让定价规则的适用将优先于基于EBITDA的利息限制规则。这是一个重大变化。对于一般投资者来说，无论其债务扣除是否符合基于EBITDA的利息限制规则，都需要对其债务数额是否符合公允交易原则进行自我评估，并准备相应的文档。

### 应对新规则的重组

从概念上讲，资本弱化规则（不论是现行规定还是拟议规定）都对可接受的应纳税前扣除的利息支出金额与过度的利息支出金额之间划定了界限。其政策目标是希望纳税人在规则允许的范围内设置债务结构。当资本弱化规则从基于资产的测试转变为基于收益的测试时，目前处于现行规定允许范围的安排可能将不再处于新规定允许的范围，反之亦然。

可以预见，纳税人会考虑基于新资本弱化规则重组调整其债务事务。问题是重组本身会导致触发一般反避税规则的风险吗？

在此前引入混合错配规则时，澳大利亚税务局（ATO）发布了《操作合规指南（PCG）2018/7：所得税法1936第IVA章“反避税规则”与混合错配重组》。澳大利亚税务局承认，受新规则影响的纳税人很可能对现有业务安排进行重组，以避免新规则可能带来的不利影响。PCG 2018/7界定了低避税风险的混合错配重组，这些低风险重组通常于新规则的政策目标一致。

类似的针对新资本弱化规则的操作合规指南需要税务局尽快提供给纳税人，为其如何过渡到新规则且不产生额外的税务风险提供指引。

### 下一步

财政部正在征求关于以下方面的意见：

- 针对征求意见稿（ED）及其解释材料（explanatory material）的整体意见
- 此次新法规是否具有足够的立法完整性，符合经合组织的最佳实践指南
- 指导税务局形成对新规则的征管方法、以及公共建议及指引所需的优先问题。

证询将于2023年4月13日结束。

我们希望政府在审查提交的回复时，能认真考虑对规定进行一些修改，使其更加可行，同时仍与政策目标保持一致。

我们希望本文能够为帮助纳税人了解拟议新规则的大致框架，以便开始评估这些拟议措施的影响。如果你有任何问题，请随时和我们联系。

## 联系我们

### 中国服务部



Vera Ou-Young 李玉凤  
合伙人, 中国服务部负责人  
vou-young@deloitte.com.au



Mike Song 宋建功  
总监, 中国服务部  
mikesong@deloitte.com.au

### 新南威尔士州 - 悉尼



Max Persson 麦峻贤  
合伙人, 企业税务部  
mpersson@deloitte.com.au



Mimi Song 宋词元  
总监, 企业税务部  
mimisong@deloitte.com.au

### 新南威尔士州 - 西悉尼



Tim Hogan-Doran 何道伦  
合伙人, 企业税务部  
thogan-doran@deloitte.com.au



Julia Schuettrumpf 王静华  
高级经理, 企业税务部  
jschuettrumpf@deloitte.com.au

### 昆士兰州



Evan Last 黎爱文  
合伙人, 企业税务部  
elast@deloitte.com.au



Caroline Liu 刘雯雯  
总监, 企业税务部  
caroliu@deloitte.com.au

### 维多利亚州



Ryan English  
合伙人, 企业税务部  
renglish@deloitte.com.au



Ling Zhou 周玲  
高级经理, 企业税务部  
linzhou@deloitte.com.au

This publication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively the 'Deloitte Network') is, by means of this publication, rendering professional advice or services.

Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte Network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this publication.

This publication has been translated from English to Chinese for convenience purposes only. We do not accept any responsibility to you in respect of any errors or omissions in the translated version of this document. If there is any inconsistency or ambiguity between the English version and the Chinese version, the English version shall prevail. The English version is the definitive version. 该文已由英文译成中文, 以便贵方参阅。我方就文件翻译文本中所含的错误和遗漏不承担任何责任。如果英文版和中文版内容之间存在抵触或不符之处, 请以英文版本为准。英文版是最终权威版本。

#### About Deloitte

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ( "DTTL" ), its global network of member firms, and their related entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global" ) and each of its member firms and their affiliated entities are legally separate and independent entities. DTTL does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about) to learn more.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at [www.deloitte.com](http://www.deloitte.com).

#### About Deloitte Asia Pacific

Deloitte Asia Pacific Limited is a company limited by guarantee and a member firm of DTTL. Members of Deloitte Asia Pacific Limited and their related entities provide services in Australia, Brunei Darussalam, Cambodia, East Timor, Federated States of Micronesia, Guam, Indonesia, Japan, Laos, Malaysia, Mongolia, Myanmar, New Zealand, Palau, Papua New Guinea, Singapore, Thailand, The Marshall Islands, The Northern Mariana Islands, The People's Republic of China (incl. Hong Kong SAR and Macau SAR), The Philippines and Vietnam, in each of which operations are conducted by separate and independent legal entities.

#### About Deloitte Australia

In Australia, the Deloitte Network member is the Australian partnership of Deloitte Touche Tohmatsu. As one of Australia's leading professional services firms, Deloitte Touche Tohmatsu and its affiliates provide audit, tax, consulting, and financial advisory services through approximately 8000 people across the country. Focused on the creation of value and growth, and known as an employer of choice for innovative human resources programs, we are dedicated to helping our clients and our people excel. For more information, please visit our web site at <https://www2.deloitte.com/au/en.html>. Liability limited by a scheme approved under Professional Standards Legislation.

Member of Deloitte Asia Pacific Limited and the Deloitte Network.

© 2023 Deloitte Touche Tohmatsu.