

Bruxelles, le 13 mai 2022
(OR. en)

**Dossier interinstitutionnel:
2022/0154(CNS)**

**9076/22
ADD 3**

**FISC 112
ECOFIN 428
IA 72**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	12 mai 2022
Destinataire:	Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2022) 146 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT accompagnant le document: proposition de directive du conseil établissant des règles relatives à un abattement pour la réduction de la distorsion fiscale en faveur de l'endettement et à la limitation de la déductibilité des intérêts aux fins de l'impôt sur les sociétés

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2022) 146 final.

p.j.: SWD(2022) 146 final

Bruxelles, le 11.5.2022
SWD(2022) 146 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

[...]

accompagnant le document:

proposition de directive du conseil

établissant des règles relatives à un abattement pour la réduction de la distorsion fiscale en faveur de l'endettement et à la limitation de la déductibilité des intérêts aux fins de l'impôt sur les sociétés

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

Résumé de l'analyse d'impact
Analyse d'impact relative à une initiative visant à remédier à la distorsion fiscale en faveur de l'endettement – «DEBRA»
A. Nécessité d'une action
Quel est le problème et pourquoi se situe-t-il au niveau de l'UE?
<p>Les systèmes fiscaux dans l'UE permettent de déduire les intérêts débiteurs lors du calcul de la base d'imposition aux fins de l'impôt sur les sociétés, tandis que les coûts liés au financement sur fonds propres, tels que les dividendes, n'ouvrent généralement pas droit à une déduction fiscale. Cette asymétrie favorise le recours à l'emprunt au détriment des fonds propres pour financer des investissements, et contribue (parallèlement à d'autres facteurs, notamment le fait que les détenteurs de fonds propres existants préfèrent éviter la dilution du contrôle/des droits de vote, que l'accès au financement sur fonds propres soit limité, ou que le financement par l'emprunt soit moins coûteux que le financement sur fonds propres) à une accumulation excessive de dettes pour les sociétés non financières. Des niveaux d'endettement excessifs rendent les entreprises vulnérables aux changements imprévus de l'environnement économique et augmentent leur risque d'insolvabilité, en particulier en période de crise.</p> <p>En outre, la nécessité d'encourager les investissements en fonds propres est désormais encore plus forte en vue de répondre aux exigences de la double transition numérique et verte. La rareté des fonds propres et leur coût plus élevé touchent toutes les entreprises, en particulier les jeunes entreprises innovantes, qui, en raison de leur profil de risque, ont souvent un accès limité au financement externe par l'emprunt et dépendent des investissements en fonds propres.</p> <p>Six États membres ont joué un rôle de pionnier dans la mise en place d'une forme d'abattement fiscal pour les fonds propres afin de remédier à la distorsion fiscale en faveur de l'endettement. Toutefois, ces mesures nationales peuvent créer des distorsions et entraîner une mauvaise affectation des investissements sur le marché unique si les entreprises fondent leur décision sur la disponibilité ou non d'un abattement sur les fonds propres. Lorsqu'elles sont appliquées au niveau national uniquement, sans cadre harmonisé de lutte contre l'évasion fiscale au niveau de l'UE, ces mesures peuvent également créer des failles qui peuvent être exploitées à des fins de planification fiscale agressive et accroître la concurrence fiscale dommageable entre les États membres.</p>
Quels sont les objectifs à atteindre?
<p>L'initiative a pour objectif général de remédier de manière cohérente dans l'ensemble de l'UE à la distorsion fiscale en faveur de l'endettement, et de contribuer ainsi au bon fonctionnement du marché intérieur.</p> <p>Plus précisément, l'initiative vise à atteindre les trois objectifs indiqués ci-dessous.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Encourager les investissements en fonds propres, en améliorant la stabilité et la résilience de l'économie de l'UE. 2. Améliorer l'accès aux investissements en fonds propres, en particulier pour les PME et les jeunes entreprises innovantes, afin de favoriser les transitions numérique et verte. 3. Instaurer un cadre commun solide de mesures anti-abus afin d'éviter l'utilisation abusive de l'abattement fiscal à des fins de planification fiscale agressive.
Quelle est la valeur ajoutée de l'action au niveau de l'UE (subsidiarité)?

Le problème est le même dans tous les États membres de l'UE, étant donné que tous favorisent l'endettement au détriment des fonds propres dans leur traitement fiscal. En outre, les mesures disparates prises par six États membres pour remédier à la distorsion fiscale en faveur de l'endettement peuvent avoir des effets indésirables, en entraînant une mauvaise affectation des investissements et en créant des failles qui peuvent être exploitées à des fins de pratiques fiscales dommageables.

Au sein de l'Union, des approches nationales risquent d'entraîner des distorsions du marché intérieur et pourraient rendre certains États membres vulnérables à l'arbitrage fiscal. Seul un cadre commun de l'UE peut rendre le système plus simple et plus efficace pour les entreprises, en prévenant toute utilisation abusive à des fins d'évasion fiscale.

B. Les solutions

Quelles sont les différentes options pour atteindre les objectifs Y a-t-il une option privilégiée? Si tel n'est pas le cas, pourquoi?

Le scénario de référence (option 0) correspond au statu quo: la différence de traitement fiscal entre les fonds propres et l'emprunt persiste, ce qui se traduit par un maintien de la distorsion fiscale en faveur de l'endettement. Les mesures nationales mises en œuvre par six États membres peuvent fausser les décisions d'investissement sur le marché intérieur. Il n'existe pas de cadre commun de l'UE pour remédier à la distorsion fiscale en faveur de l'endettement, ce qui signifierait que le problème persiste. Plusieurs options stratégiques ont donc été envisagées.

L'option 1 prévoirait un *abattement fiscal sur le stock de fonds propres*¹. Les résultats seraient exclus afin de garantir que l'abattement n'est accordé que pour les fonds propres à long terme. L'abattement aurait une durée illimitée.

L'option 2 prévoirait un *abattement fiscal sur l'augmentation des fonds propres* (même définition des fonds propres que pour l'option 1), qui serait accordé, dans ce cas, sur la différence entre le niveau des fonds propres nets à la fin de l'exercice d'imposition et le niveau des fonds propres nets à la fin de l'exercice d'imposition précédent. Cet abattement serait accordé pour une durée de dix ans afin de correspondre à l'échéance moyenne d'une dette.

L'option 3 prévoirait une *déduction des intérêts notionnels qui serait identique pour les dettes et pour les fonds propres*. Il s'agit d'un abattement fiscal sur le capital social (c'est-à-dire les fonds propres, au sens des options 1 et 2, et les dettes), tout en excluant la déductibilité des intérêts qui existe actuellement. Cette option élimine parfaitement la distorsion fiscale en faveur de l'endettement mais a des implications budgétaires en fonction du niveau du taux d'intérêt notionnel choisi. Étant donné que l'abattement est déterminé sur la base du stock total de capital, sa durée est illimitée, tout comme pour l'option 1.

L'option 4 *exclurait complètement la déductibilité des intérêts débiteurs*. Elle aligne ainsi pleinement le traitement fiscal des coûts d'emprunt et des coûts des fonds propres, en les rendant tous deux non déductibles. Tout comme pour l'option 3, elle élimine totalement la distorsion fiscale en faveur de l'endettement, mais au détriment de la croissance économique et de l'emploi. L'option 4 obligerait également les États membres à renégocier leurs conventions préventives de la double imposition, et

¹ La définition des fonds propres au sens de la présente initiative comprend le capital souscrit, les comptes de primes d'émission, les réserves de réévaluation et les réserves.

pourrait créer des failles ouvrant la voie à la planification fiscale. Elle pourrait également avoir des effets négatifs sur la compétitivité des entreprises du marché unique de l'UE par rapport à d'autres juridictions où cette déductibilité existe.

L'option 5 combinerait un *abattement fiscal sur l'augmentation des fonds propres* (comme ce qui est proposé pour l'option 2) avec une limitation partielle de la déductibilité fiscale, qui pourrait être obtenu en réduisant la déductibilité des intérêts dans une proportion donnée pour toutes les entreprises. Il est proposé de limiter la déductibilité à 85 % des surcoûts d'emprunt (intérêts payés moins intérêts perçus). Comme pour l'option 2, l'abattement serait accordé pour dix ans.

L'option 5 est l'option privilégiée. Elle remédie avec succès à la distorsion fiscale en faveur de l'endettement, tout en limitant les incidences budgétaires et en abordant les aspects liés à l'équité du système fiscal. Elle devrait avoir un effet positif sur l'investissement et le PIB, ainsi que des répercussions modérées sur l'emploi.

Quelles sont les positions des différentes parties prenantes? Qui soutient quelle option?

La majorité des associations d'entreprises et des sociétés (qui représentent la plus grande part des répondants) considèrent qu'une mesure à l'échelle de l'UE est préférable aux approches par pays. Elles estiment qu'un abattement sur les fonds propres permettrait de soutenir la reprise économique à la suite de la crise sanitaire liée à la COVID-19, ainsi que d'aider les entreprises exerçant des activités transfrontières au sein du marché unique. Un abattement sur les fonds propres (options 1, 2 et 5) est nettement préféré à une exclusion des déductions des intérêts (option 4) ou à une déduction des intérêts notionnels identique pour les dettes et pour les fonds propres (option 3).

Certaines associations d'entreprises sont favorables à une mesure particulière pour les PME, étant donné qu'il est plus difficile pour celles-ci d'accéder au financement sur fonds propres et au financement par l'emprunt, et ces répondants à la consultation publique soulignent qu'il est essentiel de concevoir des mesures anti-abus efficaces. Certaines associations d'entreprises sont opposées à toute modification de la déductibilité de l'emprunt. Enfin, une organisation financière suggère de privilégier l'abattement sur les nouveaux fonds propres (options 2 et 5), étant donné qu'il s'agit de la seule mesure qui encouragerait effectivement de nouveaux investissements en fonds propres.

Une ONG convient que la distorsion fiscale en faveur de l'endettement constitue un problème, mais met en garde contre les incidences budgétaires. Selon certains citoyens, la faiblesse des taux actuels de crédits et d'emprunt n'indique pas qu'il serait nécessaire d'intervenir sur ce marché en réduisant l'endettement des entrepreneurs. Un universitaire estime qu'une action de l'UE en faveur d'un abattement sur les fonds propres est problématique, étant donné que cette action ne tient pas compte de l'interaction entre l'imposition des revenus des sociétés et des particuliers.

C. Incidence de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

L'option 5 prévoit une réduction de la distorsion fiscale en faveur de l'endettement, tout en évitant une incidence négative sur les budgets des États membres. La limitation de la durée de l'abattement à dix ans empêche la mesure de se transformer, au fil du temps, en un abattement basé sur le stock et réduit donc davantage l'incidence sur les finances publiques des États membres que l'option 1. L'option 5 sera également moins coûteuse que l'option 2, puisqu'elle associe l'abattement à une réduction de la déductibilité fiscale des intérêts débiteurs.

<p>Cette option, à l'instar de toutes les autres, fournira un cadre commun solide de mesures anti-abus afin de prévenir les pratiques de planification fiscale agressive au niveau de l'UE. Elle créera des conditions de concurrence équitables et renforcera la stabilité financière des entreprises privées européennes, tout en facilitant l'accès au marché du financement pour les jeunes entreprises innovantes.</p>
<p>Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?</p>
<p>Les coûts administratifs pour les entreprises sont négligeables ou très faibles. La charge administrative pesant sur les entreprises qui exercent des activités transfrontières serait allégée grâce à l'harmonisation des abattements sur les fonds propres entre les États membres. Les coûts de conformité pour les entreprises exerçant des activités transfrontières devraient diminuer.</p> <p>Les coûts supportés par les administrations fiscales seraient limités à certains contrôles supplémentaires lors de l'audit des contribuables.</p>
<p>Quelles sont les incidences sur les PME et la compétitivité?</p>
<p>L'initiative vise à créer des conditions de concurrence équitables dans l'ensemble de l'UE. Actuellement, les PME ne peuvent bénéficier d'un abattement sur les fonds propres que si elles ont leur résidence fiscale dans l'un des six États membres dans lesquels un abattement a été mis en place au niveau national, tandis que les entreprises multinationales (EMN) peuvent passer par une filiale implantée dans l'un de ces États membres pour bénéficier d'un abattement. Avec DEBRA, un abattement sur les fonds propres sera disponible dans l'ensemble des 27 États membres de l'UE pour toutes les entreprises, y compris les PME, ce qui procurera à celles-ci des avantages considérables.</p> <p>Sur le plan de la compétitivité, l'initiative réduirait le coût des fonds propres et les rendrait plus accessibles aux PME et aux jeunes entreprises innovantes, ce qui stimulerait les investissements et renforcerait la stabilité du marché européen du financement, en améliorant la stabilité et la résilience face aux crises financières des entreprises sur le marché européen.</p>
<p>Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?</p>
<p>L'analyse d'impact révèle que l'incidence sur les budgets nationaux serait très limitée.</p> <p>Aucune incidence n'est attendue sur les coûts de contrôle pour les administrations fiscales qui proposent déjà un abattement pour les fonds propres au niveau national. Pour les administrations fiscales des autres États membres, d'autres éléments devront être revus mais aucune incidence notable n'est prévue sur la charge de travail.</p>
<p>Y aura-t-il d'autres incidences notables?</p>
<p>Non</p>
<p>Proportionnalité?</p>
<p>L'action n'irait pas au-delà de ce qui est nécessaire pour supprimer la distorsion fiscale en faveur de l'endettement. Compte tenu d'une limitation de la déduction des intérêts, l'action diminuera fortement, voire supprimera, les coûts pour les budgets nationaux, ce qui permettra d'atteindre l'objectif avec une incidence budgétaire limitée.</p>
<p>D. Suivi</p>

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?

La Commission évaluera régulièrement la mise en œuvre et l'application de l'initiative dans les différents États membres. Cette évaluation sera réalisée essentiellement sur la base des données transmises par les États membres.

Cinq ans après le début de la mise en œuvre de l'instrument, la Commission évaluera les résultats de la politique au regard de ses objectifs et de l'incidence globale pour remédier à la distorsion fiscale en faveur de l'endettement. En outre, l'application effective du cadre anti-abus dans le domaine fiscal, ainsi que l'incidence globale sur les recettes fiscales, les entreprises et le marché intérieur seront évaluées.