

Bruxelles, 11.5.2022
SWD(2022) 146 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

[...]

che accompagna il documento

Proposta di Direttiva del Consiglio

che stabilisce norme sull'introduzione di un'agevolazione per ridurre la distorsione a favore del debito rispetto al capitale e sulla limitazione della deducibilità degli interessi ai fini dell'imposta sul reddito delle società

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

Scheda di sintesi
Valutazione d'impatto di un'iniziativa volta ad affrontare la distorsione a favore del debito rispetto al capitale - "DEBRA"
A. Necessità di intervenire
Qual è il problema e perché si pone a livello dell'UE?
<p>I sistemi fiscali dell'UE consentono di dedurre i pagamenti di interessi sul debito nel calcolo della base imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle società, mentre i costi relativi al finanziamento tramite capitale, come i dividendi, sono per lo più non deducibili fiscalmente. Questa asimmetria favorisce il ricorso al debito piuttosto che al capitale per finanziare gli investimenti e contribuisce, insieme ad altri fattori quali la preferenza dei detentori di capitale esistente ad evitare la diluizione dei diritti di controllo/voto, l'accesso limitato al finanziamento tramite capitale o il minor costo del finanziamento tramite debito rispetto a quello tramite capitale, a un accumulo eccessivo di debito per le società non finanziarie. Livelli di debito eccessivi rendono le imprese vulnerabili a cambiamenti impreveduti del contesto imprenditoriale e aumentano il rischio di insolvenza, in particolare in tempi di crisi.</p> <p>Inoltre la necessità di incentivare gli investimenti in capitale è ora ancora più forte in vista di soddisfare le esigenze della duplice transizione digitale e verde. La scarsità e il costo più elevato del capitale interessano tutte le imprese, ma in particolare le imprese giovani e innovative, che, a causa del loro profilo di rischio, hanno spesso un accesso limitato al finanziamento esterno del debito e dipendono dagli investimenti in capitale.</p> <p>Sei Stati membri sono all'avanguardia per avere introdotto una forma di agevolazione fiscale per il capitale con l'obiettivo di affrontare la distorsione a favore del debito. Tali misure nazionali possono tuttavia creare distorsioni e portare a un'assegnazione inefficiente degli investimenti nel mercato unico se le imprese fondano la loro decisione sul fatto che sia o no disponibile un'agevolazione sul capitale. Se applicate esclusivamente a livello nazionale, senza un quadro armonizzato contro l'elusione fiscale a livello dell'UE, tali misure possono anche dare luogo a scappatoie che possono essere sfruttate a fini di pianificazione fiscale aggressiva e aumentare la concorrenza fiscale dannosa tra gli Stati membri.</p>
Quali sono gli obiettivi da conseguire?
<p>L'obiettivo generale dell'iniziativa è affrontare la distorsione a favore del debito rispetto al capitale in modo coerente in tutta l'UE, contribuendo in tal modo al corretto funzionamento del mercato interno.</p> <p>Più specificamente, l'iniziativa mira a conseguire i tre obiettivi seguenti:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. incentivare gli investimenti in capitale, rendendo l'economia dell'UE più stabile e resiliente; 2. rendere gli investimenti in capitale più accessibili, in particolare per le PMI e le imprese giovani e innovative, al fine di promuovere le transizioni digitale e verde; 3. introdurre un quadro comune solido di misure antiabuso per impedire l'abuso delle agevolazioni fiscali a fini di pianificazione fiscale aggressiva.
Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE (sussidiarietà)?
<p>Il problema è lo stesso in tutti gli Stati membri dell'UE, dal momento che tutti privilegiano il debito rispetto al capitale nel loro trattamento fiscale. Inoltre un mosaico di azioni da parte di sei Stati membri per affrontare la distorsione a favore del debito rispetto al capitale potrebbe avere effetti indesiderati, determinando un'assegnazione inefficiente degli investimenti e creando lacune che possono essere sfruttate</p>

per pratiche fiscali dannose.

All'interno dell'Unione, gli approcci nazionali rischiano di comportare distorsioni nel mercato interno e potrebbero rendere alcuni Stati membri vulnerabili all'arbitraggio fiscale. Solo un quadro comune dell'UE può rendere il sistema più semplice ed efficiente per le imprese, prevenendo nel contempo qualsiasi abuso a fini di elusione fiscale.

B. Soluzioni

Quali sono le varie opzioni per conseguire gli obiettivi? Ne è stata prescelta una? In caso contrario, perché?

Lo scenario di base (opzione 0) rappresenta lo status quo: persiste la differenza di trattamento fiscale tra capitale e debito, che si traduce in una protratta distorsione a favore del debito. Le misure nazionali attuate da sei Stati membri possono comportare distorsioni delle decisioni di investimento nel mercato interno. Non esiste un quadro comune dell'UE per affrontare la distorsione a favore del debito rispetto al capitale, quindi il problema persisterebbe. Sono state pertanto prese in considerazione diverse opzioni strategiche.

L'opzione 1 introdurrebbe un'*agevolazione fiscale sul capitale*¹. I profitti e le perdite sarebbero esclusi al fine di garantire che l'agevolazione sia concessa solo per il capitale a lungo termine. La durata dell'agevolazione è illimitata.

L'opzione 2 introdurrebbe un'*agevolazione fiscale incrementale sul capitale* (definito come nell'opzione 1), ma in questo caso concessa sulla differenza tra il livello di capitale netto alla fine del periodo d'imposta e il livello del capitale netto alla fine del periodo d'imposta precedente. Tale agevolazione sarebbe concessa per dieci anni al fine di corrispondere alla scadenza media del debito.

L'opzione 3 prevederebbe una *deduzione degli interessi nozionali identica per il debito e il capitale*. Si tratterebbe di un'agevolazione fiscale sul capitale societario (ossia il capitale, quale definito alle opzioni 1 e 2, e il debito) che esclude l'attuale deducibilità degli interessi. Questa opzione elimina del tutto la distorsione a favore del debito rispetto al capitale, ma ha implicazioni di bilancio dipendenti dal livello del tasso di interesse nozionale scelto. Poiché l'agevolazione si basa sull'intero capitale, la sua durata è illimitata come nell'opzione 1.

L'opzione 4 *escluderebbe completamente la deducibilità degli interessi passivi*. Sarebbe così pienamente allineato il trattamento fiscale dei costi del debito e del capitale in quanto entrambi non sarebbero deducibili. Come l'opzione 3, essa sopprime completamente la distorsione a favore del debito rispetto al capitale, ma a scapito della crescita economica e dell'occupazione. Imporrebbe inoltre agli Stati membri di rinegoziare le rispettive convenzioni in materia di doppia imposizione e creerebbe nuove lacune per le opportunità di pianificazione fiscale. Potrebbe inoltre avere effetti negativi in termini di competitività delle imprese del mercato unico dell'UE rispetto ad altre giurisdizioni, dove tale deducibilità esiste.

L'opzione 5 combinerebbe un'*agevolazione fiscale incrementale sul capitale* (come proposto nell'opzione 2) con una limitazione parziale della deducibilità fiscale, che potrebbe essere ottenuta riducendo la deducibilità degli interessi di una determinata percentuale per tutte le imprese. Si propone di limitare la deducibilità all'85 % degli oneri finanziari eccedenti (interessi versati meno interessi percepiti).

¹ Ai sensi di questa iniziativa, la definizione di capitale comprende il capitale sottoscritto, le riserve sovrapprezzo azioni, la riserva di rivalutazione e le riserve.

Come nell'opzione 2, l'agevolazione sarebbe concessa per dieci anni.

L'opzione prescelta è la 5. Essa affronta con successo la distorsione a favore del debito rispetto al capitale, equilibrando nel contempo l'incidenza sul bilancio e affrontando gli aspetti di equità del sistema fiscale. Si prevede che avrà un impatto positivo sugli investimenti e sul PIL e un impatto moderato sull'occupazione.

Quali sono le opinioni dei diversi portatori di interessi? Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

La maggior parte delle associazioni di imprese e delle società (che rappresentano la maggioranza dei rispondenti) ritiene che una misura a livello dell'UE sia preferibile agli approcci specifici per paese. Secondo tali rispondenti, un'agevolazione sul capitale sosterebbe la ripresa economica dalla crisi sanitaria della COVID-19 e aiuterebbe le imprese che svolgono attività transfrontaliere nel mercato unico. Un'agevolazione sul capitale (opzioni 1, 2 e 5) è nettamente preferita a un'eliminazione delle deduzioni degli interessi (opzione 4) o a una deduzione degli interessi nozionali identica per il debito e per il capitale (opzione 3).

Alcune associazioni di imprese sono a favore di una misura speciale per le PMI, in quanto è più difficile per tali imprese accedere al finanziamento tramite capitale e debito, e tali partecipanti alla consultazione pubblica sottolineano l'importanza di elaborare misure antiabuso efficaci. Alcune associazioni di imprese si oppongono a qualsiasi modifica della deducibilità del debito. Un'organizzazione finanziaria suggerisce infine di privilegiare l'agevolazione sul capitale nuovo (opzioni 2 e 5), poiché si tratta dell'unica misura che incoraggerebbe effettivamente nuovi investimenti in capitale.

Una ONG concorda con il problema della distorsione a favore del debito rispetto al capitale, ma mette in guardia contro l'impatto sul bilancio. Secondo alcuni cittadini, gli attuali bassi tassi di crediti e prestiti non indicano la necessità di intervenire in questo mercato riducendo l'indebitamento degli imprenditori. Un accademico ritiene problematica un'azione dell'UE riguardante un'agevolazione sul capitale, in quanto non tiene conto dell'interazione fra la tassazione del reddito delle società e quella del reddito delle persone fisiche.

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o, in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

L'opzione 5 prevede una riduzione della distorsione a favore del debito rispetto al capitale, evitando nel contempo un impatto negativo sui bilanci degli Stati membri. Un limite di 10 anni alla durata dell'agevolazione impedisce che la misura si trasformi, nel tempo, in un'agevolazione basata sulle azioni e limita quindi ulteriormente l'impatto sulle finanze pubbliche degli Stati membri rispetto all'opzione 1. Sarà inoltre meno costosa dell'opzione 2, in quanto combina l'agevolazione con una riduzione della deducibilità fiscale dei pagamenti di interessi legati al debito.

Questa opzione, come le altre, fornirà un quadro comune solido di misure antiabuso per prevenire le pratiche di pianificazione fiscale aggressiva a livello dell'UE. Realizzerà condizioni di parità e rafforzerà la stabilità finanziaria delle imprese private europee, agevolando nel contempo l'accesso al mercato dei finanziamenti per le imprese giovani e innovative.

Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o, in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

I costi amministrativi per le imprese sono trascurabili o molto bassi. L'onere amministrativo per le imprese che svolgono attività transfrontaliere sarebbe alleggerito grazie all'armonizzazione delle agevolazioni sul capitale tra gli Stati membri. Si prevede una diminuzione dei costi di conformità per le imprese che

operano a livello transfrontaliero.
I costi per le amministrazioni fiscali sarebbero limitati ad alcuni controlli supplementari in sede di audit dei contribuenti.
Quale sarà l'incidenza sulle PMI e sulla competitività?
L'iniziativa mira a garantire condizioni di parità in tutta l'UE. Attualmente le PMI possono fruire di un'agevolazione sul capitale solo se sono fiscalmente residenti in uno dei sei Stati membri in cui vige un'agevolazione nazionale, mentre le imprese multinazionali possono utilizzare una controllata in uno di questi Stati membri per beneficiarne. Con DEBRA un'agevolazione sul capitale sarà disponibile in tutti i 27 Stati membri dell'UE per tutte le imprese, comprese le PMI, con notevoli vantaggi per le stesse.
In termini di competitività, l'iniziativa ridurrebbe il costo del capitale e lo renderebbe più accessibile alle PMI, alle imprese giovani e innovative, il che stimolerà gli investimenti e aumenterà la stabilità del mercato europeo dei finanziamenti, rendendo le imprese nel mercato europeo più stabili e resilienti alle crisi finanziarie.
L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?
La valutazione d'impatto mostra che l'impatto sui bilanci nazionali sarebbe molto limitato.
Non si prevede alcun impatto in termini di costi di controllo per le amministrazioni fiscali che hanno già posto in atto un'agevolazione nazionale sul capitale. Per le amministrazioni fiscali degli altri Stati membri sarà necessario rivedere alcuni elementi aggiuntivi, ma non si prevede alcun impatto significativo in termini di carico di lavoro.
Sono previsti altri impatti significativi?
No
Proporzionalità?
L'azione non andrebbe al di là di quanto necessario per eliminare la distorsione a favore del debito rispetto al capitale. Tenendo conto di una limitazione della deduzione degli interessi, essa ridurrà drasticamente o addirittura sopprimerà qualsiasi costo per i bilanci nazionali, conseguendo l'obiettivo di un impatto limitato per i bilanci.
D. Tappe successive
Quando saranno riesaminate le misure proposte?
La Commissione valuterà periodicamente l'attuazione e l'applicazione dell'iniziativa nei vari Stati membri. Tale valutazione sarà effettuata principalmente sulla base dei dati trasmessi dagli Stati membri.
Cinque anni dopo l'inizio dell'attuazione dello strumento la Commissione valuterà i risultati delle misure con riguardo agli obiettivi e all'impatto globale sulla riduzione della distorsione a favore del debito rispetto al capitale. Saranno inoltre valutati l'effettiva applicazione del quadro antiabuso nel settore fiscale e l'impatto complessivo sul gettito fiscale, sulle imprese e sul mercato interno.