



Bruxelles, 25.11.2013
SWD(2013) 473 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Consiglio

recante modifica della direttiva 2011/96/UE del Consiglio concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi

{ COM(2013) 814 final }

{ SWD(2013) 474 final }

{ SWD(2013) 475 final }

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Consiglio

recante modifica della direttiva 2011/96/UE del Consiglio concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi

1. PROBLEMATICHE PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

Contesto dell'UE

Costruzioni finanziarie ibride

Nell'ambito delle proprie attività sugli effetti distorsivi delle incongruenze il gruppo "Codice di condotta" ha esaminato una forma ibrida di debito tra società consociate denominata prestiti partecipativi ("profit participating loans" – PPL). La questione sorgeva per il fatto che i pagamenti di prestiti partecipativi transfrontalieri erano considerati come fiscalmente deducibili nello Stato membro della fonte e come distribuzione di utili (dividendi) esente da imposta nello Stato membro beneficiario, risultando così in una doppia non imposizione.

Nel maggio 2010 il gruppo "Codice di condotta" ha convenuto che, al fine di evitare la doppia non imposizione, lo Stato membro beneficiario doveva seguire il trattamento fiscale assegnato dallo Stato membro della fonte ai pagamenti relativi ai finanziamenti ibridi (ossia come debito o capitale) (doc. 10033/10 FISC 47).

Tuttavia, nell'ottobre 2011 un esame della Commissione ha mostrato che questa soluzione era in contrasto con la direttiva sulle società madri e figlie¹ ("DSMF"). Per risolvere la questione esistevano due possibilità: i) mettere a punto una soluzione alternativa in sede di gruppo "Codice di condotta" o ii) modificare la DSMF. Da una riunione di esperti degli Stati membri nell'ambito di un gruppo di lavoro della Commissione è emerso che una modifica mirata della DSMF sarebbe stata preferibile per gli Stati membri.

Il piano d'azione per rafforzare la lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale, adottato dalla Commissione il 6 dicembre 2012 (COM (2012) 722), inseriva questa modifica tra le azioni da realizzare a breve termine (2013). Come follow-up del piano d'azione, nell'aprile 2013 la Commissione ha organizzato due riunioni di consultazione per gli esperti degli Stati membri e le parti interessate esterne del settore privato, del mondo accademico, delle organizzazioni imprenditoriali e delle associazioni fiscali per discutere di due opzioni strategiche.

Nell'ambito dell'opzione A1 i pagamenti inerenti alle distribuzioni di utili deducibili nello Stato membro della fonte sarebbero esclusi dalla DSMF. Nell'ambito dell'opzione A2 il beneficio dell'esenzione fiscale previsto dalla DSMF sarebbe negato ai pagamenti delle distribuzioni di utili deducibili nello Stato membro della fonte.

Otto dei quindici Stati membri che hanno partecipato hanno fermamente sostenuto l'opzione A2. Uno Stato membro ha accettato di modificare la DSMF per motivi di chiarezza con una

¹ La direttiva 2011/96/UE concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi (rifusione), modificata dalla direttiva 2013/13/UE del Consiglio che adegua talune direttive in materia di fiscalità, a motivo dell'adesione della Repubblica di Croazia.

leggera preferenza per questa opzione. Quattro Stati membri hanno comunicato che avrebbero accettato una modifica ai fini di chiarezza, anche se ritenevano che non fosse necessario modificare la DSMF. Uno Stato membro si è espresso a favore dell'opzione A1. Un altro Stato membro era aperto a entrambe le opzioni e ha sollecitato una rapida modifica. Quattro Stati membri hanno scelto di non partecipare.

Alla riunione delle parti interessate i pareri espressi erano diversi. Sebbene le risposte alla consultazione pubblica del 2012 avevano convenuto, in generale, che tali incongruenze non erano desiderabili, alcuni rappresentanti delle imprese non consideravano negativamente la doppia non imposizione. In particolare l'opzione A2 non era caldeggiata in quanto limitava i diritti dei contribuenti e degli Stati membri; il fatto di consentire la doppia non imposizione era considerato una scelta eventualmente deliberata dello Stato membro. Altri rappresentanti delle imprese sostenevano l'opzione A1. Al contrario, le ONG e il mondo accademico in generale erano a favore dell'opzione A2.

Il 21 maggio 2013 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione² in cui invitava gli Stati membri ad impegnarsi a favore del piano d'azione della Commissione e ad attuare integralmente la raccomandazione sulla pianificazione fiscale aggressiva. Il Parlamento ha inoltre invitato la Commissione a risolvere il problema delle incongruenze tra i diversi sistemi fiscali e presentare una proposta di revisione della DSMF al fine di riesaminare la clausola antiabuso ed eliminare la doppia non imposizione nell'UE.

Nelle sue conclusioni del 22 maggio 2013 il Consiglio europeo ha sollecitato rapidi progressi su talune questioni fiscali e ha annunciato l'intenzione della Commissione di presentare entro la fine dell'anno una proposta di revisione della direttiva sulle società madri e figlie³.

Disposizione antiabuso

Il piano d'azione impegna inoltre la Commissione a riesaminare le disposizioni antiabuso della DSMF e delle direttive sugli interessi e sui canoni e sulle fusioni al fine di attuare i principi sottesi alla raccomandazione sulla pianificazione fiscale aggressiva.

La raccomandazione propone che gli Stati membri adottino una norma generale antiabuso per contrastare le pratiche di pianificazione fiscale aggressiva che esulano dal campo di applicazione delle norme antielusione specifiche in vigore. Tuttavia la raccomandazione non si applica alle direttive relative all'imposta sulle società, cosicché i suoi principi di base non possono essere fatti valere in assenza di misure legislative.

La proposta di una norma generale antiabuso segue l'approccio adottato nell'articolo 13 della proposta di direttiva che attua una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie ("ITF")⁴. Consultazioni con gli Stati membri e le parti interessate si sono tenute nel mese di aprile 2013.

Quattro dei cinque Stati membri che sono intervenuti nella discussione hanno affermato che una norma generale antiabuso non dovrebbe essere inserita nelle direttive. Essi preferirebbero norme generali antiabuso a livello nazionale. Due di essi ritengono inoltre che la norma generale antiabuso potrebbe essere migliorata.

Uno degli Stati membri si è espresso a favore della modifica di tutte e tre le direttive, anche se in questo caso a suo parere sarebbe necessario lavorare alla redazione della norma generale

² Risoluzione del Parlamento europeo del 21 maggio 2013 sulla lotta contro la frode fiscale, l'evasione fiscale e i paradisi fiscali (2013/2060(INI)).

³ Doc. EUCO 75/1/13 REV 1.

⁴ COM(2013) 71 final del 14 febbraio 2013.

antiabuso. In un contributo scritto tale MS ha successivamente ribadito il proprio sostegno alla modifica della DSMF al fine di creare l'obbligo di disporre di una norma antiabuso.

Le parti interessate non hanno raggiunto un accordo sull'opportunità di modificare le direttive inserendo una norma generale antiabuso; i rappresentanti delle imprese si sono in generale espressi a favore di norme generali antiabuso nazionali. Le ONG e un rappresentante delle imprese sembravano invece favorire l'inclusione nelle direttive di una clausola generale antiabuso.

Contesto internazionale

La questione dell'erosione della base imponibile delle società rappresenta un'importante priorità politica di numerosi paesi dell'Unione e di paesi terzi ed è stata all'ordine del giorno delle recenti riunioni del G20 e del G8⁵; l'OCSE sta attualmente portando avanti lavori sull'erosione della base imponibile e sul trasferimento degli utili ("BEPS")⁶.

Nel marzo 2012 l'OCSE ha anche pubblicato una relazione dal titolo "Hybrid Mismatch Arrangements: Tax Policy and Compliance Issues" in cui raccomandava ai paesi di considerare l'introduzione, o la revisione, di norme che negano il beneficio nel caso di alcune costruzioni ibride. Le costruzioni ibride e l'arbitraggio sono stati individuati come elementi fondamentali anche nel progetto "BEPS"⁷.

Mentre la Commissione riconosce l'importanza di soluzioni globali, per l'Unione è necessario gestire il problema delle incongruenze e degli abusi tenendo conto della vigente legislazione dell'UE e della giurisprudenza della Corte di giustizia. La Commissione ritiene che la revisione della DSMF possa contribuire in modo significativo al lavoro dell'OCSE sui BEPS in quanto rappresenterebbe una buona pratica nella lotta contro l'erosione della base imponibile.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Descrizione del problema

Costruzioni finanziarie ibride

Le costruzioni finanziarie ibride sono strumenti finanziari che presentano caratteristiche sia del finanziamento del debito che del conferimento di capitale. A causa del diverso trattamento fiscale dei finanziamenti ibridi (finanziamento di debito o di capitale) negli Stati membri, i pagamenti effettuati nell'ambito di un finanziamento ibrido transfrontaliero sono considerati spese fiscalmente deducibili in uno Stato membro (Stato membro del pagatore) e distribuzioni di utili (dividendi) esenti da imposta nell'altro Stato membro (Stato membro del beneficiario), il che risulta in un'involontaria doppia non imposizione.

Disposizione antiabuso

L'articolo 1, paragrafo 2, della DSMF consente già agli Stati membri di adottare disposizioni antiabuso nazionali. Le misure antiabuso vigenti nei diversi Stati membri sono tuttavia caratterizzate da una grande varietà, essendo state elaborate per tener conto delle preoccupazioni specifiche degli Stati membri e delle caratteristiche dei rispettivi sistemi

⁵ Dichiarazioni finali della riunione dei leader del G20 del 18-19 giugno 2012; comunicato delle riunioni dei ministri delle finanze e dei governatori delle banche centrali del 5-6 novembre 2012, del 15-16 febbraio 2013 e del 18-19 aprile 2013; dichiarazione comune del Cancelliere dello Scacchiere del Regno Unito e del ministro delle finanze tedesco a margine della riunione del G20 del novembre 2012; comunicato del vertice dei leader del G8 del 17-18 giugno 2013.

⁶ OCSE, "Addressing Base Erosion and Profit Shifting", 2013.

⁷ OCSE, "Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting", 2013.

fiscali, con conseguente mancanza di chiarezza per i contribuenti e per le amministrazioni tributarie. Inoltre la situazione attuale potrebbe potenzialmente portare anche a un uso improprio della direttiva se le disposizioni antiabuso vigenti in alcuni Stati membri sono meno rigorose o inesistenti.

Parti interessate

Gli Stati membri sono interessati a motivo del calo del gettito fiscale. Le imprese sono interessate in quanto le grandi imprese che svolgono operazioni transfrontaliere e che possono permettersi di pagare per sistemi fiscali complessi godono di un vantaggio competitivo rispetto alle piccole e medie imprese e alle grandi imprese che non praticano una pianificazione fiscale aggressiva. I cittadini sono indirettamente colpiti dalle riduzioni di bilancio per quanto riguarda i servizi pubblici e le prestazioni sociali. La fiducia del pubblico nell'equità del sistema fiscale può risentire negativamente della capacità di alcuni contribuenti di beneficiare delle incongruenze esistenti tra i diversi sistemi fiscali.

Sussidiarietà e proporzionalità

La presente iniziativa intende combattere talune costruzioni finanziarie ibride utilizzando la DSMF e introdurre una norma generale antiabuso al fine di tutelare il funzionamento della direttiva.

Tali obiettivi richiedono una modifica della DSMF. In materia di imposizione diretta la base giuridica pertinente è l'articolo 115 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in base al quale la Commissione può stabilire direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sul funzionamento del mercato interno.

Gli obiettivi dell'iniziativa non possono essere realizzati sufficientemente in maniera unilaterale dagli Stati membri. Sono proprio le differenze fra le normative nazionali in materia di trattamento fiscale dei finanziamenti ibridi che consentono ai contribuenti, in particolare ai gruppi di società, di utilizzare strategie di pianificazione fiscale transfrontaliere che comportano distorsioni dei flussi di capitale e della concorrenza nel mercato interno. Pertanto le modifiche proposte sono conformi al principio di sussidiarietà. Le modifiche proposte rispettano anche il principio di proporzionalità poiché non vanno al di là di quanto è necessario per affrontare le questioni di cui si tratta e, di conseguenza, conseguire gli obiettivi dei trattati, in particolare il corretto ed efficace funzionamento del mercato interno.

3. OBIETTIVI

Costruzioni finanziarie ibride

L'obiettivo dell'iniziativa è che tutte le imprese siano tassate sugli utili realizzati nello Stato membro dell'UE interessato e che nessuna impresa possa evitare l'imposizione grazie alle scappatoie offerte dai finanziamenti ibridi in situazioni transfrontaliere. L'iniziativa mira a garantire un'azione efficace contro la doppia non imposizione in questo settore. L'applicazione della DSMF non dovrebbe involontariamente compromettere gli effetti di misure di questo tipo.

Disposizione antiabuso

L'iniziativa mira a offrire certezza e chiarezza per i contribuenti e per le amministrazioni fiscali e a garantire che le imprese non traggano indebito vantaggio dalle disposizioni della DSMF.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Costruzioni finanziarie ibride

Sono state prese in esame le seguenti opzioni:

Opzione A0: Nessun intervento (scenario di base).

Opzione A1: I pagamenti inerenti alla distribuzione di utili che sono deducibili nello Stato membro della fonte sarebbero esclusi dalla DSMF.

Opzione A2: Il beneficio dell'esenzione fiscale previsto dalla DSMF sarebbe negati ai pagamenti inerenti alla distribuzione di utili che sono deducibili nello Stato membro della fonte. Di conseguenza, lo Stato membro della società beneficiaria (società madre o stabile organizzazione della società madre) tassano la parte dei pagamenti di distribuzione degli utili che è deducibile nello Stato membro della società figlia che effettua il pagamento.

Disposizione antiabuso

A fini di chiarezza e di certezza sono considerate le seguenti modalità alternative di migliorare la disposizione antiabuso nella DSMF:

Opzione B0: Nessun intervento (scenario di base).

Opzione B1: Aggiornare le vigenti disposizioni antiabuso della DSMF alla luce della norma generale antiabuso proposta nella raccomandazione sulla pianificazione fiscale aggressiva del dicembre 2012. La direttiva sarebbe modificata al fine di inserirvi la norma antiabuso raccomandata. In base a questa opzione, gli Stati membri potrebbero scegliere se adottare o meno la norma antiabuso.

Opzione B2: Identica all'opzione B1 con la differenza che in base a questa opzione gli Stati membri sarebbero obbligati ad adottare la norma comune antiabuso.

5. ANALISI DEGLI IMPATTI

Costruzioni finanziarie ibride

La tabella seguente sintetizza l'analisi degli impatti (in ordine crescente da --- a +++).

Impatto previsto			
	Opzione A0: nessun intervento	Opzione A1: escludere i pagamenti inerenti ai finanziamenti ibridi dalla DSMF*	Opzione A2: escludere i pagamenti inerenti ai finanziamenti ibridi dai benefici dell'esenzione fiscale della DSMF
Efficacia nel conseguimento della finalità	=	+	+++
Quattro libertà	=	=	=
Impatto economico	=	+	+++

Impatto sociale	=	+	++
Impatto sui contribuenti/sulle amministrazioni tributarie	=	+	+++
Impatto sul bilancio dell'UE	=	=	=
Impatto su altre parti	=	=	=

* gli effetti previsti sarebbero i medesimi dell'opzione A2 se tutti gli Stati membri attuassero gli orientamenti del gruppo "Codice di condotta".

Disposizione antiabuso

La tabella seguente sintetizza l'analisi degli impatti (in ordine crescente da --- a +++).

Impatto previsto			
	Opzione B0: nessun intervento*	Opzione B1: disposizione antiabuso facoltativa nella DSMF*	Opzione B2: disposizione antiabuso obbligatoria nella DSMF
Efficacia nel conseguimento della finalità	=	+	+++
Quattro libertà	=	+	+
Impatto economico	=	=	+
Impatto sociale	=	=	=
Impatto sui contribuenti/sulle amministrazioni tributarie	=	+	+
Impatto sul bilancio dell'UE	=	=	=
Impatto su altre parti	=	=	=

* gli effetti previsti sarebbero i medesimi dell'opzione B2 se tutti gli Stati membri attuassero gli orientamenti del gruppo "Codice di condotta".

6. OPZIONI A CONFRONTO

Costruzioni finanziarie ibride

L'opzione A0 non affronterebbe il problema della doppia non imposizione né consentirebbe agli Stati membri di attuare nelle rispettive legislazioni nazionali la soluzione politica concordata nell'ambito del gruppo "Codice di condotta". Lo scenario di base è pertanto che la lacuna continuerà ad esistere.

L'opzione A1 sarebbe in linea con la soluzione adottata nella direttiva sugli interessi e sui canoni, ma non risolve il problema della possibile doppia non imposizione causata dai pagamenti relativi ai finanziamenti ibridi, pertanto ciascuno Stato membro dovrebbe adattare le proprie disposizioni interne agli orientamenti del gruppo "Codice di condotta" secondo modalità proprie.

L'opzione A2 sarebbe più efficace dell'opzione A1 per contrastare le strutture finanziarie ibride e garantirebbe coerenza di trattamento in tutta l'UE⁸.

L'opzione A2 aiuterebbe a conseguire l'obiettivo fondamentale della DSMF, vale a dire creare parità di condizioni tra i gruppi di società di Stati membri diversi e i gruppi di società di uno stesso Stato membro. L'aumento di investimenti transfrontalieri offre ai gruppi transfrontalieri la possibilità di avvalersi di strumenti finanziari ibridi per sfruttare le incongruenze tra i diversi sistemi fiscali nazionali. Questo porta, all'interno dell'UE, a una distorsione della concorrenza tra gruppi transfrontalieri e gruppi nazionali che è in contrasto con il campo di applicazione della DSMF.

Inoltre, l'opzione A2 sarebbe in linea con le raccomandazioni dell'OCSE e l'attuale approccio politico dei paesi UE e dei paesi terzi nei confronti dell'erosione della base imponibile delle società e della pianificazione fiscale aggressiva.

Pertanto l'opzione A2 è l'opzione privilegiata.

Disposizione antiabuso

L'opzione B0 non garantirebbe la certezza e la chiarezza nei confronti delle disposizioni antiabuso. Questa opzione non offrirebbe nemmeno sufficiente garanzia contro l'utilizzo abusivo della DSMF.

L'opzione B1 offrirebbe il vantaggio della chiarezza poiché la disposizione sarebbe allineata alla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di abuso di diritti, ma non offrirebbe sufficiente garanzia rispetto all'utilizzo abusivo della DSMF.

L'opzione B2 è l'unica che possa garantire la DSMF contro un utilizzo abusivo. Questa opzione sarebbe inoltre più efficace dell'opzione B1 nel definire una norma comune per le disposizioni antiabuso relative alla DSMF. Una disposizione comune antiabuso in tutti gli Stati membri offrirebbe chiarezza e certezza a tutti i contribuenti e alle amministrazioni tributarie. L'opzione B2 sarebbe in grado di garantire che le misure antiabuso adottate e attuate dagli Stati membri dell'UE non solleverebbero questioni di conformità a livello dell'Unione.

Pertanto l'opzione B2 è l'opzione privilegiata.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

È prassi consolidata della Commissione monitorare l'attuazione delle direttive dell'UE da parte degli Stati membri. Le modifiche legislative previste dall'iniziativa sono talmente chiare

⁸ In sede di Consiglio è pendente una proposta che mira ad allineare l'attuale soglia di partecipazione azionaria nella direttiva sugli interessi e sui canoni al 10% della DSMF: proposta di direttiva del Consiglio concernente il regime fiscale comune applicabile ai pagamenti di interessi e di canoni fra società consociate di Stati membri diversi (rifusione) (COM (2011) 714).

che non è necessario condurre uno studio per accertare se gli obiettivi dell'iniziativa sono conseguiti. È sufficiente controllare che gli Stati membri attuino effettivamente le norme nella legislazione nazionale.