



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.11.2008
SEC(2008) 2768

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2003/48/CE in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

{COM(2008) 727 definitivo}
{SEC(2008) 2767}

1. INTRODUZIONE

La direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio

La direttiva 2003/48/CE del Consiglio in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi è stata adottata nel 2003. Le disposizioni della direttiva hanno cominciato ad essere applicate dagli Stati membri il 1° luglio 2005, data in cui Andorra, il Liechtenstein, Monaco, San Marino e la Svizzera hanno iniziato ad applicare misure equivalenti nel quadro di accordi con la CE. Alla stessa data dieci territori dipendenti o associati dei Paesi Bassi e del Regno Unito hanno iniziato ad applicare misure uguali a quelle previste dalla direttiva.

L'obiettivo finale della direttiva è consentire a ciascuno Stato membro di applicare le norme fiscali nazionali ai pagamenti di interessi corrisposti a persone fisiche residenti nel suo territorio da agenti pagatori stabiliti in altri Stati membri.

Per il conseguimento di tale obiettivo la direttiva prevede lo scambio automatico di informazioni sui suddetti pagamenti. Tuttavia, durante un periodo transitorio tre Stati membri (Austria, Belgio e Lussemburgo), invece di fornire informazioni, applicano una ritenuta alla fonte e trasferiscono parte del gettito di tale ritenuta allo Stato membro di residenza del beneficiario effettivo.

Le modificazioni della direttiva proposte dalla Commissione si basano sulla prima delle relazioni che la Commissione deve presentare al Consiglio ogni tre anni sul funzionamento della direttiva ai sensi dell'articolo 18 della stessa. Detto articolo prevede inoltre che la Commissione proponga al Consiglio, se del caso, le modificazioni della direttiva necessarie per garantire in modo migliore un'imposizione effettiva sui redditi da risparmio e per eliminare le distorsioni indesiderate della concorrenza.

Dopo le prime rivelazioni, nel febbraio 2008, riguardo a casi di frode impicanti residenti dell'UE e fondazioni del Liechtenstein, il 4 marzo 2008 vi è stato un dibattito al Consiglio e quest'ultimo "...ha sollecitato la Commissione ad accelerare la preparazione di una relazione sull'applicazione della direttiva 2003/48/CE dall'entrata in vigore il 1° luglio 2005...". Il 29 aprile 2008, prima della presentazione della relazione di cui all'articolo 18, è stato trasmesso al Consiglio un documento di lavoro dei servizi della Commissione [SEC(2008) 559] intitolato "*Refining the present coverage of Council Directive 2003/48/EC on taxation of income from savings*", servito come base per una presentazione orale della Commissione al Consiglio il 14 maggio 2008. Tale documento evidenziava i principali problemi individuati e sollevava alcune questioni da chiarire ai fini di possibili miglioramenti del campo d'applicazione della direttiva.

La relazione di cui all'articolo 18 della direttiva è stata adottata dalla Commissione il 15 settembre 2008 [COM(2008) 552] ed è stata presentata al Consiglio.

La relazione era accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione che presenta una valutazione economica degli effetti della direttiva 2003/48/CE del Consiglio sulla base dei dati disponibili [SEC(2008) 2420]. Questo documento di lavoro fornisce approcci quantitativi per valutare il funzionamento della direttiva. Esso analizza l'evoluzione di taluni proventi da investimenti, nonché gli effetti dell'attuazione della direttiva su alcuni

modelli di investimento. L'ultima parte del documento offre un'analisi statistica dell'impatto che l'introduzione della direttiva ha avuto sul risparmio e sui depositi bancari.

2. RIESAME DELLA DIRETTIVA

La relazione e la proposta di modifica sono il risultato di un lungo processo di analisi e di consultazione pubblica, avviato nel 2005 quando i servizi della Commissione hanno iniziato ad esaminare il funzionamento della direttiva e la sua interpretazione insieme con esperti delle amministrazioni fiscali degli Stati membri nell'ambito di due gruppi di lavoro, ossia il gruppo di lavoro IV sull'imposizione diretta e il gruppo di lavoro "Cooperazione amministrativa nel settore dell'imposizione diretta". Il primo gruppo si è occupato delle questioni giuridiche e pratiche relative al contenuto sostanziale della direttiva, mentre il secondo ha contribuito ad assicurare il monitoraggio della corretta attuazione della direttiva per quanto riguarda lo scambio di informazioni e il trasferimento dei fondi relativi alla ripartizione del gettito, e a sviluppare il formato per lo scambio di informazioni.

Parallelamente ai gruppi cui partecipano le amministrazioni fiscali degli Stati membri, è stato istituito, all'inizio del 2007, un gruppo speciale di esperti sulla tassazione dei redditi da risparmio, formato da consulenti fiscali del settore bancario, del settore assicurativo, dei fondi di investimento, della gestione di attività e dei settori connessi nell'UE. Questo gruppo ha presentato alla Commissione il punto di vista degli operatori del mercato dell'UE sull'applicazione della direttiva e, nello stesso tempo, ha facilitato un primo esame del possibile impatto sui mercati di eventuali modifiche della direttiva che risultasse opportuno prendere in considerazione in seguito al processo di riesame.

Informazioni più dettagliate sul processo di riesame si trovano alla seguente pagina web:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/savings_tax/savings_directive_review/index_en.htm

Nonostante gli sforzi fatti dagli Stati membri e dagli operatori del mercato per fornire alla Commissione statistiche in materia, la qualità e quantità di quelle ricevute non sono sufficienti per effettuare un'analisi quantitativa particolareggiata. Tuttavia, la mancanza di dati quantitativi non impedisce di per sé di effettuare un'analisi corretta dei problemi individuati durante il processo di consultazione o di proporre soluzioni adeguate. Inoltre, occorre prevedere sviluppi basati sulle indicazioni fornite dalle parti interessate, che riconoscono in modo evidente la necessità di miglioramenti del sistema.

3. PROBLEMI INDIVIDUATI DA RISOLVERE

Dalle consultazioni con le imprese e con le amministrazioni nazionali è emerso che l'ambito della direttiva non è così ampio come in linea di principio sembrava dovesse essere secondo le conclusioni unanimesi del Consiglio del 27 novembre 2000 sulle quali si basa la direttiva, e che le disposizioni della direttiva contengono delle ambiguità. Queste compromettono l'efficacia della direttiva, sia essa applicata sotto forma di scambio automatico di informazioni o, a titolo transitorio, con l'applicazione di una ritenuta alla fonte. Esse inoltre sono una potenziale fonte di distorsioni del mercato, in quanto ostacolano un trattamento coerente di situazioni comparabili.

Vi sono prove del fatto che, per i pagamenti effettuati all'interno dell'UE, è possibile eludere la direttiva nei modi seguenti:
--

1. avvalendosi di veicoli di investimento intermedi (persone giuridiche o istituti giuridici) che non rientrano nella attuale definizione formale di beneficiario effettivo (relativa unicamente alle persone fisiche) e che non sono attualmente tenuti ad agire come agenti pagatori, e/o
2. riorganizzando il proprio portafoglio di investimenti in modo tale che il reddito rimanga escluso dalla definizione di pagamenti di interessi data dalla direttiva, pur beneficiando di limitazioni del rischio, flessibilità e remunerazione concordata degli investimenti equivalenti ai crediti.

Una soluzione equilibrata per eliminare le ambiguità deve tener conto di tutti e tre gli elementi essenziali della direttiva, ossia "beneficiario effettivo", "agente pagatore" e "redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi", nonché dell'onere amministrativo a carico degli agenti pagatori e degli Stati membri, della necessità di salvaguardare il gettito fiscale degli Stati membri e della competitività del settore finanziario dell'UE.

Un ritardo nel trovare soluzioni atte a garantire una copertura delle misure più corretta e coerente potrebbe comportare l'accentuarsi delle distorsioni di mercato tra prodotti e veicoli di investimento comparabili.

Per i tre Stati membri che applicano il regime transitorio (nonché per i territori e paesi terzi che collaborano applicando una ritenuta alla fonte) il problema del tempo è particolarmente importante in quanto il rischio di distorsione tra prodotti comparabili aumenterà parallelamente all'aumento dell'aliquota della ritenuta fino al 35% a decorrere dal 1° luglio 2011.

Oltre alle ambiguità sopra indicate, dalle consultazioni con gli operatori del mercato è emerso che l'applicazione delle disposizioni della direttiva da parte degli agenti pagatori in alcuni casi può risultare gravosa a causa della mancanza di chiarezza. Come ha fatto presente la Federazione bancaria europea (EBF), che rappresenta la maggior parte degli agenti pagatori già coinvolti nell'applicazione della direttiva, mancano di chiarezza (i) la definizione di "pagamento di interessi" e quella di "agente pagatore", (ii) la definizione delle "entità residue" (*da considerare come agenti pagatori all'atto del ricevimento di un pagamento di interessi*) e (iii) le formule che possono essere usate nei vari Stati membri per determinare se un fondo o una particolare operazione di un fondo rientri nell'ambito della direttiva.

La tabella seguente elenca i problemi individuati, secondo la necessità di intervento:

Tabella 1: Problemi individuati in ordine di importanza

1. Uso di strutture intermedie non coperte dall'attuale campo d'applicazione, in particolare alcuni istituti giuridici, e mancanza di chiarezza riguardo alla regola dell'“agente pagatore all'atto del ricevimento” (articolo 4, paragrafo 2).

2. Trattamento diverso dei fondi di investimento che non sono OICVM autorizzati ai sensi della direttiva 85/611/CEE (“non OICVM”), semplicemente in base alla loro forma giuridica (i non OICVM aventi forma societaria sono sempre esclusi dal campo d'applicazione della direttiva, mentre quelli non aventi forma societaria vi rientrano sempre).

3. Uso di prodotti comparabili ai crediti (alcuni prodotti strutturati e alcuni contratti di assicurazione sulla vita).

4. Carenze nelle norme relative all'identificazione dei beneficiari effettivi, in particolare per quanto riguarda la determinazione della loro residenza ai fini della direttiva.

5. Necessità di affrontare in maniera coerente con la libera circolazione dei capitali il problema del ricorso a veicoli intermedi stabiliti in paesi terzi (e, parallelamente, necessità di sostituire la procedura che consente di evitare la ritenuta alla fonte sulla base di un certificato con la più semplice procedura di comunicazione volontaria delle informazioni alle autorità fiscali).

6. Mancanza di statistiche degli Stati membri. Uso troppo limitato del codice fiscale dei beneficiari effettivi che rende le informazioni più difficili da usare da parte degli Stati membri in cui essi sono residenti.

4. SOLUZIONI POSSIBILI

Nel valutare le varie opzioni, occorre tenere presente che l'esecuzione delle disposizioni della direttiva poggia essenzialmente sugli agenti pagatori. Occorre pertanto tenere debitamente conto della strategia di Lisbona e dell'iniziativa volta a migliorare la regolamentazione, che comporta, ad esempio, il contenimento degli oneri amministrativi e dei costi non necessari per le imprese, nonché del principio di proporzionalità. Gli Stati membri dovrebbero quindi essere pronti a concordare soluzioni per le quali gli eventuali oneri amministrativi supplementari necessari per rendere più efficaci le disposizioni della direttiva graverebbero per quanto possibile sulle amministrazioni fiscali, che beneficerebbero di un aumento del gettito fiscale, o sugli operatori del mercato che sono attualmente meno coinvolti, anziché sugli operatori del mercato (quali banche e gestori di fondi) che già contribuiscono in misura considerevole al funzionamento della direttiva.

Un altro problema è costituito dall'ambito territoriale relativamente limitato della direttiva e degli accordi che prevedono misure uguali o equivalenti. È difficile valutare correttamente gli effetti che l'estensione dell'ambito della direttiva potrebbe avere sulla fuga di capitali verso paesi terzi. Anche se dall'esame dei dati disponibili non risulta che l'applicazione della direttiva abbia dato luogo a cambiamenti nella composizione geografica del risparmio fruttifero, qualsiasi opzione volta a rafforzare l'efficacia della direttiva dovrebbe prendere attentamente in considerazione gli aspetti internazionali.

La Commissione continua a perseguire l'obiettivo di promuovere l'applicazione, da parte di importanti centri finanziari di paesi terzi, di misure equivalenti a quelle applicate dagli Stati membri. Tuttavia, è anche il caso di considerare, sempre tenendo debitamente conto della libera circolazione dei capitali sancita dal trattato CE, se non sia opportuno aggiungere disposizioni intese a contrastare i tentativi, da parte di persone fisiche residenti nell'UE, di eludere la direttiva facendo passare i pagamenti di interessi, effettuati nell'UE, attraverso entità o istituti "schermo" non soggetti a tassazione situati fuori del territorio dell'UE o delle giurisdizioni che applicano misure uguali o equivalenti a quelle concordate a livello dell'UE.

Alla luce di quanto precede, i servizi della Commissione hanno individuato le quattro opzioni sotto indicate con i rispettivi vantaggi e svantaggi (l'impatto delle diverse opzioni è sintetizzato nella tabella 2 alla fine del presente documento).

Opzione 1 – Nessun intervento

Opzione 1	Azione
Nessun intervento	Mantenere lo statu quo, ossia non fare niente

Opzione 2 – Modifiche per garantire una migliore attuazione dell'accordo unanime raggiunto dal Consiglio il 27 novembre 2000 su quali dovrebbero essere il contenuto sostanziale e lo scopo della direttiva

Scegliere l'opzione 2 essenzialmente significa usare come riferimento le conclusioni del Consiglio del 27 novembre 2000 sul contenuto che si sarebbe dovuto dare all'allora futura direttiva, cercando di eliminare le **involontarie** ambiguità.

Opzione 2	Azione
<p>Modifiche per garantire una migliore copertura secondo le conclusioni del Consiglio del 27 novembre 2000</p> <p>Limitazione dell'onere amministrativo gravante sugli agenti pagatori in relazione alle stesse conclusioni</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estensione a tutti i veicoli di investimento collettivo - Estensione della regola dell'agente pagatore all'atto del ricevimento agli istituti giuridici (trust) - "Regola del paese d'origine" e soluzione del problema del "ricevimento passivo"

Opzione 3 – Stesse modifiche dell'opzione 2, combinate con modifiche intese a eliminare per quanto possibile ogni ambiguità e a estendere la copertura a tutti i prodotti che possono essere assimilati a strumenti fruttiferi

Questa opzione prevede che l'ambito della direttiva sia esteso ai benefici derivanti dai contratti di assicurazione sulla vita che sono in concorrenza con i crediti e i fondi di investimento, nonché al reddito derivante da titoli che, pur non essendo formalmente costituiti da crediti, sono equivalenti ai crediti in quanto praticamente tutto il capitale investito è protetto alla fine della durata del contratto e l'utile sul capitale è definito alla data di emissione.

L'approccio della trasparenza per i beneficiari effettivi si applicherebbe unicamente ai pagamenti corrisposti a particolari strutture stabilite in determinate giurisdizioni fuori dell'UE, non soggetti in queste ultime ad un'imposizione effettiva.

Opzione 3	Azione
<p>Modifiche per eliminare per quanto possibile ogni ambiguità e impedire distorsioni</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estensione non soltanto a tutti i fondi di investimento, ma anche ai titoli equivalenti ai crediti, e alle assicurazioni sulla vita con limitata assunzione del rischio biometrico che investono in crediti, fondi e titoli equivalenti. - Estensione della regola dell'“agente pagatore all'atto del ricevimento” non soltanto agli istituti giuridici (trust), ma anche alle entità con personalità giuridica non soggette a imposizione (come molte fondazioni). - "Approccio della trasparenza" per i pagamenti corrisposti a particolari strutture non soggette a imposizione stabilite in determinati paesi o giurisdizioni terzi. Eliminazione della procedura del certificato applicabile per evitare la ritenuta alla fonte. - Maggiore uso delle informazioni disponibili per determinare la residenza del beneficiario effettivo.

Opzione 4 – Modifiche intese a estendere l'ambito della direttiva a tutte le persone giuridiche e a tutti i redditi da risparmio

Al Consiglio Ecofin del marzo 2008, alcuni Stati membri si sono espressi a favore di un'estensione dell'ambito della direttiva ben al di là di quanto indicato nelle conclusioni del Consiglio del 27 novembre 2000. Vi sono tuttavia alcuni condizionamenti da prendere in considerazione:

- La ritenuta alla fonte (anche se costituisce una misura transitoria applicata da tre Stati membri) è un meccanismo adeguato soltanto se è noto il reddito netto. Ciò raramente avviene per forme di reddito come gli utili da capitale. Inoltre, le norme in materia di tassazione degli utili da capitale variano in misura considerevole. Prelevare una ritenuta alla fonte sull'intero importo dei proventi delle cessioni sarebbe sproporzionato.

- Includere nell'ambito della direttiva i dividendi e tutti i pagamenti di redditi da investimento corrisposti a persone giuridiche, come suggerito da almeno uno Stato membro, potrebbe comportare la moltiplicazione dei dati da comunicare e dei livelli di ritenuta alla fonte.

Per tali pagamenti di redditi sembrerebbe più appropriato il quadro generale per la cooperazione amministrativa (direttiva 77/799/CEE e relative possibili modifiche), basata soltanto sullo scambio di informazioni.

Opzione 4	Azione
Ambito molto più ampio	Estensione ai pagamenti effettuati nei confronti di tutte le persone giuridiche e a tutti i tipi di redditi da investimento (dividendi, utili da capitale, pagamenti derivanti da veri contratti di assicurazione sulla vita e piani pensionistici, ecc.).

5. OPZIONE PREFERITA E CONSEGUENTI ASPETTI POLITICI

A conclusione del processo di analisi e consultazione, l'opzione 3 sembra attualmente la migliore. La prima opzione (ossia, nessun intervento) dovrebbe essere respinta in quanto non elimina le attuali ambiguità della direttiva che hanno un potenziale impatto negativo sulle entrate pubbliche e sulla concorrenza. Inoltre, alcuni operatori del mercato ritengono necessario che alcuni aspetti della direttiva vengano precisati.

Rispetto all'opzione 2, i costi che l'opzione 3 comporterebbe per gli agenti pagatori attuali e per quelli nuovi dovrebbero essere compensati da minori distorsioni tra prodotti simili e da un migliore impatto sul bilancio degli Stati membri.

L'opzione 4, benché più generale dell'opzione 3, sarebbe più costosa e potrebbe dar luogo a duplicazioni e doppie ritenute alla fonte. Essa pertanto non sembra rispettare il principio di proporzionalità rispetto agli obiettivi della direttiva.

Qualsiasi modifica dell'ambito della direttiva richiederebbe un riesame degli accordi con le dieci giurisdizioni dipendenti e associate che applicano le stesse misure. Per quanto riguarda i cinque paesi terzi che applicano misure equivalenti, il Consiglio dovrebbe valutare se le misure previste dagli accordi vigenti sarebbero ancora equivalenti o no a quelle della direttiva modificata. Tuttavia, sembra che alcune delle modifiche proposte con l'opzione 3 (in particolare per quanto riguarda il meccanismo dell'agente pagatore all'atto del ricevimento) e certamente la maggior parte delle modifiche proposte con l'opzione 4 renderebbero opportuno introdurre modificazioni parallele negli accordi firmati con i cinque paesi terzi in questione.

Tabella 2: Sunto dell'analisi della valutazione dell'impatto

Opzioni disponibili	Tutela del bilancio degli Stati membri	Efficienza	Mercato finanziario
Opzione 1	- <i>(Rischio di perdite di bilancio)</i>	≈ <i>(Nessun onere amministrativo supplementare, ma mantenimento di quello esistente)</i> - <i>Statistiche carenti</i> - <i>Mancanza di chiarezza</i>	- <i>(Potenzialmente più distorsioni)</i>
Opzione 2	+ <i>(Migliore tutela)</i>	- <i>(Maggiori oneri amministrativi)</i> + <i>Più chiarezza/Statistiche migliori</i>	+ <i>(Meno distorsioni tra i prodotti di risparmio)</i>
Opzione 3	+ <i>(Migliore tutela)</i> ++ <i>Equità orizzontale</i>	- <i>(Maggiori oneri amministrativi)</i> + <i>Più chiarezza/Statistiche migliori</i>	++ <i>(Meno distorsioni tra i prodotti di risparmio con caratteristiche di crediti e/o protezione del capitale/Meno distorsioni tra gli agenti pagatori già contemplati e altre entità e istituti)</i>
Opzione 4	+ <i>(Migliore tutela)</i> +++ <i>Equità orizzontale</i>	-- <i>(Maggiori oneri amministrativi)</i> - <i>Eccesso di informazioni e più livelli di prelievo di una ritenuta alla fonte</i> + <i>Più chiarezza/Statistiche migliori</i>	+++ <i>(Meno distorsioni tra tutti i prodotti di risparmio e le strutture intermedie)</i>