



Bruxelles, 14.2.2013
SWD(2013) 29 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di DIRETTIVA DEL CONSIGLIO

**che attua una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni
finanziarie**

{COM(2013) 71 final}

{SWD(2013) 28 final}

1. INTRODUZIONE

Il 28 settembre 2011 la Commissione ha adottato una proposta¹ di direttiva del Consiglio concernente un sistema comune d'imposta sulle transazioni finanziarie (ITF) e recante modifica della direttiva 2008/7/CE².

Nel corso delle sette riunioni del gruppo di lavoro del Consiglio "Questioni fiscali – Fiscalità indiretta" (di seguito "gruppo di lavoro del Consiglio"), tenute prima durante la presidenza polacca e poi durante quella danese, in cui sono state proposte, esaminate e discusse numerose disposizioni alternative di un'ITF basata sulla proposta della Commissione, è stato chiaro che un sostegno unanime a un sistema comune di ITF non avrebbe potuto essere raggiunto a livello di tutti gli Stati membri, né per il sistema proposto dalla Commissione, né per eventuali varianti dello stesso.

Alla riunione del Consiglio del 22 giugno 2012, gli Stati membri che avevano già espresso nelle fasi iniziali la loro opposizione a un sistema comune di ITF hanno confermato questa posizione. Data la situazione, diversi altri Stati membri hanno manifestato l'intenzione di chiedere l'autorizzazione a instaurare una cooperazione rafforzata ai sensi dell'articolo 20 del TUE e dell'articolo 329 del TFUE.

In questo contesto, undici Stati membri (Belgio, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Austria, Portogallo, Slovenia e Slovacchia) hanno trasmesso alla Commissione richieste ufficiali in cui indicavano l'intenzione di instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nell'ambito dell'istituzione di un sistema comune di ITF e invitavano la Commissione a presentare al Consiglio una proposta in questo senso.

Il 23 ottobre 2012, la Commissione ha presentato le proprie conclusioni riguardo a dette richieste. Essa non vi ha rilevato alcun vizio di conformità alle disposizioni del Trattato e, dopo aver valutato l'opportunità politica di effettuare progressi in materia, ha presentato una proposta di decisione del Consiglio che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie. Previa approvazione del Parlamento europeo, espressa il 12 dicembre 2012, il Consiglio ha autorizzato la procedura di cooperazione rafforzata il 22 gennaio 2013.

2. PROBLEMATICHE PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

Come previsto dagli orientamenti sulla valutazione d'impatto, per la presente analisi si è proceduto alla consultazione di tutte le parti interessate. La presente analisi delle opzioni politiche e degli effetti dell'attuazione di una cooperazione rafforzata in materia di imposta sulle transazioni finanziarie si basa infatti sulla valutazione d'impatto che ha accompagnato l'iniziale proposta della Commissione³, per la quale è stata condotta un'ampia consultazione,

¹ COM(2011) 594 del 28 settembre 2011.

² Direttiva 2008/7/CE del Consiglio, del 12 febbraio 2008, concernente le imposte indirette sulla raccolta di capitali – GU L 46 del 21.2.2008, pag. 11.

³ SEC(2011) 1102 definitivo.

sugli allegati di detta valutazione d'impatto, nonché sull'ulteriore analisi realizzata e pubblicata dalla Commissione europea⁴.

3. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Attualmente nel settore finanziario e in altri settori si applicano imposte nazionali non armonizzate sulle transazioni finanziarie che sollevano questioni in tema di non imposizione o di doppia imposizione, tanto negli Stati membri del gruppo UE-11+ quanto in quelli non partecipanti, e quindi di frammentazione del mercato interno dei servizi finanziari. Uno dei principali obiettivi delle recenti iniziative per l'imposizione del settore finanziario è stato e continua a essere quello di ricevere un contributo giusto e congruo dal settore finanziario per il finanziamento delle operazioni di salvataggio di cui, direttamente o indirettamente, ha beneficiato. Gli sviluppi economici che hanno fatto seguito all'insorgere della crisi economica e finanziaria e il relativo successo della stabilizzazione dei mercati finanziari non comportano cambiamenti nelle caratteristiche dei problemi da affrontare, ossia il fatto che il prefinanziamento degli elevati costi necessari per il salvataggio del settore finanziario sia stato a carico dei contribuenti, la sempre più pressante necessità di far seguire alle finanze pubbliche un percorso sostenibile e l'assenza di un giusto e congruo contributo da parte del settore finanziario.

4. OBIETTIVI

È possibile definire i seguenti obiettivi generali:

- armonizzare la legislazione esistente;
- limitare i comportamenti di mercato indesiderati, favorendo così la stabilizzazione dei mercati;
- garantire che gli enti finanziari contribuiscano in modo giusto e congruo alla copertura delle spese della recente crisi.

5. OPZIONI

Lo scenario di riferimento, al quale vanno confrontate le opzioni alternative, dovrebbe essere quello in cui non è possibile trovare un accordo su un sistema comune di ITF, né a livello di UE-27 né a livello di UE-11+.

Caratteristica di questo scenario di riferimento è una serie di regimi nazionali non coordinati in costante mutamento (dato che alcuni Stati membri hanno deciso di modificare i rispettivi sistemi o di introdurre nuove forme di ITF)⁵, contraddistinti in genere da:

⁴ Cfr. ad esempio il sito web della Commissione europea dedicato all'ITF http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm o il documento della DG ECFIN del 2012) – Securities Transaction Taxes: Macroeconomic Implications in a General-Equilibrium Model ("Economic paper" di Rafal Raciborski, Julia Lendvai, Lukas Vogel) sul sito http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp450_en.htm.

⁵ Nella zona di cooperazione rafforzata, tre Stati membri applicano diverse forme di ITF, mentre almeno altri tre intendevano – all'epoca in cui è stato redatto il presente documento di analisi – introdurre propri sistemi nazionali in tempi brevi.

- il fatto che il campo di applicazione dell'imposta sia assai ristretto nella maggior parte degli Stati e in genere riguardi la negoziazione di titoli (in particolare azioni) soltanto sui mercati regolamentati, mentre per le operazioni con i derivati o over-the-counter (OTC) l'imposta è limitata o nulla;
- l'esistenza di una significativa sostituzione degli strumenti finanziari, al fine di evitare l'imposizione;
- le esenzioni specifiche accordate a strumenti e operatori (come strumenti derivati, azioni/quote degli OICVM, market maker, società di intermediazione, ecc.);
- la riscossione dell'imposta attuata di norma tramite intermediari/distributori e il fatto che l'imposta non sia in genere applicata alle due parti interessate dall'operazione finanziaria.

Pertanto queste imposte generano un gettito piuttosto limitato e non favoriscono il rispetto volontario delle norme, mentre i regimi fiscali in vigore violano un principio fondamentale dell'imposizione, che ha come scopo principale la creazione di gettito, ossia trattare eventi simili (operatori, strumenti, mercati) in modo simile. Ciò comporta a sua volta una distorsione della concorrenza tanto all'interno dei singoli Stati membri quanto nell'ambito del mercato unico.

Per ovviare a queste carenze del quadro di riferimento, si possono prevedere diverse alternative:

- opzione A: un'ITF a livello mondiale;
- opzione B: un'ITF a livello di UE-27;
- opzione C: un'ITF a livello di UE-11+ mediante una cooperazione rafforzata;
- opzione D: un'ITF coordinata che esuli dall'ambito dei trattati UE.

Le opzioni A e B vanno eliminate per quanto riguarda l'avvenire prossimo a causa dell'assenza di prospettive politiche in questo senso.

6. RAFFRONTO DELLE OPZIONI STRATEGICHE

La valutazione d'impatto che ha accompagnato la proposta iniziale del settembre 2011 ha chiaramente mostrato che senza un'azione coordinata dell'UE non è possibile raggiungere alcun obiettivo in materia di imposizione del settore finanziario. In altre parole, prevedendo unicamente iniziative nazionali, si giungerebbe a una miriade di sistemi nazionali diversi di imposizione del settore finanziario, fattore questo che metterebbe a rischio il corretto funzionamento del mercato unico e comporterebbe numerosi casi di doppia imposizione nonché – soprattutto – di doppia non imposizione, nonostante l'obiettivo generale sia di garantire che il settore finanziario contribuisca in modo giusto e congruo al finanziamento dei costi della crisi. Non si raggiungerebbe la neutralità fiscale tra prodotti, mercati e operatori diversi e gli operatori potrebbero facilmente concepire le proprie transazioni, in particolare quelle più mobili, in modo che non sia dovuta alcuna imposta. Di conseguenza il flusso del potenziale gettito sarebbe alquanto ridotto e limitato (con la possibile eccezione dei paesi che ospitano importanti centri finanziari) e la fiscalità potrebbe difficilmente contribuire a rafforzare l'efficacia della regolamentazione intesa a scoraggiare attività che, oltre a non

migliorare il funzionamento e la stabilità dei mercati finanziari, favoriscono un comportamento miope e la ricerca di rendite.

Rispetto a questo parametro di riferimento, e in assenza di una soluzione mondiale, un sistema comune che preveda un'imposta sulle transazioni finanziarie (ITF) per l'UE-27, come proposto dalla Commissione nel settembre 2011 (opzione B) costituirebbe una soluzione estremamente efficace da tutti i punti di vista. Permetterebbe infatti di evitare tutti i tipi di doppia imposizione o di doppia non imposizione nell'UE-27 e di concepire l'imposta in modo neutro per tutti gli operatori, i mercati e gli strumenti. Grazie all'ampia base, e a disposizioni efficaci in materia di delocalizzazione, elusione ed evasione fiscale, un sistema comune a livello di UE-27 avrebbe permesso di garantire un contributo giusto e congruo del settore finanziario al finanziamento dei costi della crisi, scoraggiando nel contempo alcune attività che non contribuiscono a migliorare il funzionamento e la stabilità dei mercati finanziari.

Tuttavia, l'istituzione di un sistema comune di ITF per l'UE-27 è risultata impossibile per motivi politici e resterà tale nel prossimo futuro. Pertanto 11 Stati membri, che rappresentano due terzi circa dell'intera economia dell'UE-27, hanno chiesto di procedere nel quadro di una cooperazione rafforzata (opzione C) e sulla base degli obiettivi e dell'ambito di applicazione della proposta iniziale della Commissione. Pur non avendo la stessa efficacia di una politica attuata a livello dell'UE-27 (non sarà possibile evitare tutti i casi di doppia imposizione nell'intera UE finché tutti gli Stati membri non avranno aderito alla giurisdizione dell'ITF e inoltre le disposizioni in materia di delocalizzazione, elusione ed evasione fiscale, seppur efficaci, saranno meno adeguate rispetto a quelle di un sistema di ITF applicabile all'UE-27), un sistema comune di ITF per l'UE-11+ costituirà un notevole miglioramento rispetto allo scenario di base.

Nell'ambito della presidenza danese, sono state inoltre discusse diverse subopzioni dell'ITF durante sei riunioni del gruppo di lavoro del Consiglio. All'epoca questo dibattito è stato condotto ipotizzando che il sistema comune di ITF sarebbe stato applicato a livello dell'UE-27 e non a un gruppo di Stati membri. Tuttavia, le stesse discussioni potrebbero verificarsi anche a livello del gruppo di Stati membri. Le diverse alternative discusse potrebbero essere raggruppate nelle seguenti quattro subopzioni:

- esenzione permanente dall'applicazione della direttiva di taluni strumenti finanziari, come l'emissione e il rimborso di azioni in organismi di investimento collettivo (OICVM) o in fondi di investimento alternativi (FIA), la negoziazione di titoli obbligazionari pubblici, o la conclusione e la modifica di contratti di pronti contro termine e di derivati (subopzione C.1);
- esenzione permanente dall'applicazione della direttiva di taluni operatori, come i gestori del debito pubblico, le banche regionali di sviluppo, le attività dei fondi pensione dei pilastri II e III, i cosiddetti "internalizzatori dello spread" come i "market maker", gli intermediari indipendenti (*broker-dealer*) e i negozianti per conto proprio (*proprietary trader*) (subopzione C.2);
- potenziamento delle disposizioni in materia di delocalizzazione del sistema comune integrando al principio di residenza elementi del principio di emissione e modifica dell'incidenza fiscale regionale alterando l'ordine dei criteri che contribuiscono a determinare l'attribuzione del potere fiscale dei diversi Stati membri (subopzione C.3), e
- introduzione soltanto graduale del sistema comune, ossia esenzione temporanea di alcuni operatori, mercati e prodotti e solo in seguito ampliamento della base imponibile

(subopzione C.4). Pertanto potrebbero essere necessari diversi anni prima che si giunga al campo di applicazione e agli obiettivi proposti dalla Commissione nella sua proposta iniziale.

Dall'analisi dell'impatto delle varie opzioni è emerso che i risultati raggiunti tanto con l'opzione C quanto con le quattro subopzioni analizzate sarebbero comunque migliori di quelli dello scenario di base, che non prevede alcun intervento, per qualsiasi aspetto analizzato (come indicato dai “+” riportati nella seguente tabella), con l'eccezione del criterio “antievazione”, poiché in tal caso l'esenzione delle basi imponibili più mobili potrebbe risultare il tratto dominante dei regimi fiscali nazionali. Tuttavia, soltanto la subopzione C.3 permetterebbe di ottenere risultati paragonabili, o addirittura superiori (con riguardo alle sue possibilità di creare gettito e di contrastare la delocalizzazione), alla proposta iniziale della Commissione adattata all'UE-11+ (opzione C).

Tuttavia, l'analisi porta anche a concludere che occorre parimenti considerare l'adozione di alcune delle misure più mirate delle subopzioni da C.1 a C.3, mentre la subopzione C.4 (istituzione progressiva di un'ITF vera e propria) comporterebbe notevoli carenze rispetto all'istituzione una volta per tutte di un sistema comune di ITF per tutti i prodotti, gli operatori e i mercati.

Quindi, data l'impossibilità di stabilire un sistema comune di ITF a livello di UE-27 e alla luce di quest'analisi delle opzioni strategiche e degli impatti, la scelta migliore potrebbe essere di introdurre il sistema comune proposto dalla Commissione europea nel settembre 2011 nel solo sottogruppo di 11 Stati membri nel quadro di una cooperazione rafforzata, adeguandolo e completandolo con i seguenti elementi delle subopzioni C.1, C.2 e C.3:

- escludere dal campo di applicazione della direttiva l'emissione di quote e azioni di OICVM e di FIA, per non correre il rischio di tassare la raccolta di capitali;
- escludere i gestori del debito pubblico dal campo di applicazione della direttiva, in modo da non interferire con la loro attività intesa a garantire il buon funzionamento del mercato;
- inserire elementi del principio di emissione e integrare il criterio di “autorizzazione”, in modo da colmare un'eventuale falla nell'ambito della cooperazione rafforzata e potenziare, quindi, le disposizioni contro la delocalizzazione contenute nella proposta.

Potrebbe dipendere dal risultato dei negoziati in corso tra gli Stati membri partecipanti, in particolare dopo che sarà stato raggiunto un accordo su quale sistema di ripartizione delle entrate possa essere da tutti considerato equo, quanto questi desiderino alterare l'ordine dei criteri per determinare lo Stato membro di stabilimento e l'incidenza fiscale regionale.

Tabella 1: Raffronto delle diverse opzioni *

	Mercato unico	Neutralità fiscale	Misure contro delocalizzazione/ evasione	Potenziale gettito supplementare	Scoraggiare l'eccessiva assunzione di rischi, la ricerca di rendite, i comportamenti miopi
<i>Scenario di base (nessun intervento)</i>	0	0	0	0	0

Opzione C (ITF per l'UE-11)	++	+++	++	+++	++
Subopzione C.1 (UE-11, con esenzione permanente di alcuni strumenti)					
OICVM/FIA	++	++	+	++	++
Debito pubblico	++	++	+	+++	++
Pronti contro termine	++	0	0	+	0
Derivati					
Subopzione C.2 (UE-11, con esenzione permanente di alcuni operatori)					
Gestori di debito pubblico	++	+++	++	+++	++
Banche di sviluppo	+	++	+	+++	++
“Internalizzatori “	+	+	+	+	0
Fondi pensione	+	++	+	++	+
Subopzione C.3 (UE-11, con modifica dei criteri dell'art.4)					
Aggiunta di elementi del principio di emissione	++	+++	++	+++	+++
Cambiamento dell'ordine o dei criteri	./.	./.	./.	./.	./.
Ristabilimento della forza del criterio di “autorizzazione”	++	+++	++	+++	+++
Subopzione C.4 (UE-11, prevedendo tappe/esenzioni temporanee)					
	++	+	+	da 0 a ++ +	0+

* Gli effetti si riferiscono all'ambito UE-11+, rispetto allo scenario di base che non prevede alcun intervento.

7. ATTUAZIONE, CONTROLLO E VALUTAZIONE

La valutazione degli effetti macroeconomici e microeconomici dell'applicazione della misura legislativa potrebbe essere effettuata tre anni dopo l'entrata in vigore delle misure legislative

recanti modalità di esecuzione della direttiva. La Commissione potrebbe in seguito presentare al Consiglio una relazione sul funzionamento tecnico della direttiva.