



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 11.11.2011
SEC(2011) 1333 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

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 definitivo}
{SEC(2011) 1332 definitivo}

SINTESI

La presente valutazione d'impatto accompagna la proposta di rifusione della direttiva 2003/49/CE del Consiglio concernente il regime fiscale comune applicabile ai pagamenti di interessi e di canoni fra società consociate di Stati membri diversi (nel prosieguo, "la direttiva"). Le direttive 2004/66/CE, 2004/76/CE e 2006/98/CE, nonché gli allegati VI e VII del trattato di adesione di Bulgaria e di Romania hanno modificato la direttiva estendendone l'applicazione a società e imposte nei nuovi Stati membri e concedendo talune deroghe temporanee da alcune disposizioni¹. Al fine di semplificare la normativa applicabile è opportuno far confluire tutta la legislazione in un unico testo giuridico.

I benefici della direttiva sono concessi alle società soggette all'imposta sulle società nell'UE, aventi residenza fiscale negli Stati membri dell'UE e una delle forme elencate nell'allegato della direttiva. Essa concerne i pagamenti fra società consociate, ossia quando una delle società detiene una partecipazione azionaria minima del 25% del capitale della seconda società o se una società terza detiene una partecipazione azionaria minima del 25% del capitale sia della società pagatrice, sia di quella beneficiaria.

L'articolo 8 della direttiva stabilisce che la Commissione riferisca in merito al Consiglio al fine di estendere l'ambito d'applicazione della direttiva. La relazione è stata presentata il 23 aprile 2009 (COM(2009) 179) e concludeva che modifiche legislative potevano contribuire a un migliore funzionamento della direttiva e conseguire pertanto meglio gli obiettivi.

Descrizione del problema

La principale questione affrontata dalla presente legislazione è la maggiore imposizione subita dai flussi transfrontalieri di capitale rispetto alle transazioni nazionali. Nel caso dei pagamenti internazionali, il beneficiario versa l'imposta sulle società nel proprio Stato di residenza nonché un'imposta supplementare trattenuta alla fonte dallo Stato nel quale si effettua il pagamento (lo Stato d'origine). Le relazioni fiscali fra Stati membri sono di norma disciplinate da convenzioni in materia di doppia imposizione (DTC) in grado di esentare o ridurre le ritenute alla fonte; lo Stato di residenza può inoltre consentire al contribuente di ridurre l'imposta sulle società tramite la concessione di un credito d'imposta collegato alla ritenuta alla fonte. Le ritenute alla fonte e le procedure amministrative necessarie al fine degli sgravi ostacolano il buon funzionamento del mercato interno. All'inizio degli anni '90 la direttiva sulle società madri e figlie ha armonizzato il regime fiscale applicabile alla distribuzione dei dividendi nell'UE². Solo nel 2003 il Consiglio ha armonizzato il regime fiscale applicabile ai pagamenti transfrontalieri di interessi e canoni fra società consociate al fine di porli su un piano di parità rispetto ai pagamenti nazionali disponendo l'esenzione dalle ritenute alla fonte. A causa delle differenze fra le procedure legislative seguite e delle più recenti modifiche della direttiva sulle società madri e figlie nel 2003, gli ambiti d'applicazione dei due strumenti differiscono.

¹ GU L 157 del 26.6.2003, pag. 49; GU L 168 dell'1.5.2004, pag. 35; GU L 157 del 30.4.2004, pag. 106; GU L 363 del 20.12.2006, pag. 129 e GU L 157 del 21.6.2005, pagg. 278 e 311.

² Direttiva 90/435/CEE del Consiglio concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi, GU L 225 del 20.8.1990, pag. 6, modificata dalla direttiva 2003/123/CE, GU L 7 del 13.1.2004, pag. 41.

Per quanto attiene all'entità di tali problemi, nell'82% dei casi sia la società madre, sia la società figlia hanno una delle forme che rientrano nell'ambito d'applicazione della direttiva; quasi il 95% dei pagamenti di canoni e circa il 90% dei pagamenti di interessi sono disciplinati dalla direttiva. Per quanto concerne il requisito che le società siano consociate, le società non consociate (partecipazione azionaria compresa fra 0% e 25%) rappresentano il 12% dei legami di partecipazione. Questa iniziativa mira a risolvere alcuni dei problemi connessi ai pagamenti transfrontalieri che ricadono al di fuori dell'ambito d'applicazione:

- Le società che intendono contenere i costi cercano di evitare le ritenute alla fonte attraverso la pianificazione fiscale: i gruppi di società possono creare società-sponda intermedie (*conduit*) in uno Stato membro diverso in modo che il pagamento ricevuto possa beneficiare dell'esenzione fiscale altrimenti non applicabile. Questo può generare scelte non ottimali motivate non tanto dall'efficienza quanto da fattori fiscali, congiuntamente a una perdita di gettito fiscale per gli Stati membri.

- Nelle diverse relazioni bilaterali fra Stati membri le ritenute alla fonte variano. Diverse DTC possono stabilire aliquote diverse, il che può contribuire a distorcere le decisioni economiche e attrarre gli investimenti in paesi con bassi livelli di tassazione.

- Le condizioni per essere ammessi a beneficiare dell'esenzione fiscale ai sensi della direttiva sono legate alla forma societaria, alle relazioni fra le parti della transazione, le quote di proprietà, i periodi di detenzione minimi, ecc. e inducono le società a scegliere secondo fattori fiscali anziché criteri di efficienza.

- I requisiti per beneficiare della direttiva sono più restrittivi di quelli stabiliti dalla direttiva sulle società madri e figlie in materia di esenzione dei dividendi. I diversi regimi fiscali in materia di dividendi, interessi e canoni possono distorcere la struttura del capitale delle società e l'allocazione dei beni immateriali.

- L'applicazione degli sgravi per le ritenute alla fonte previsti dalle DTC richiede procedure amministrative che impongono alle società importanti oneri e costi amministrativi. In molti casi ciò avviene solo in via successiva attraverso un rimborso, generando costi di liquidità. Anche nel caso ciò avvenga sotto forma di credito d'imposta nello Stato di residenza, vi è uno scarto temporale fra la ritenuta alla fonte e la detrazione nella dichiarazione dei redditi. Anche questo elemento genera costi di liquidità. I costi di adeguamento alla normativa per le società europee sono stimati a 126 milioni di euro annui.

- Le società sono soggette a una doppia imposizione: un prelievo alla fonte e l'imposta sui redditi nello Stato di residenza. Quest'ultimo può prevedere sgravi per la doppia imposizione attraverso l'esenzione di tale reddito o consentendo la detrazione del prelievo alla fonte. Tuttavia, se la trattenuta alla fonte applicata sul pagamento lordo è superiore all'imposta sul reddito (aliquote nominali basse) calcolata sul reddito netto derivato dal predetto pagamento, le società subiscono un'imposizione superiore a quella applicata sui pagamenti nazionali equivalenti.

Un altro problema riguarda le condizioni imposte per ottenere l'esenzione dalla ritenuta alla fonte nel caso in cui il pagamento sia effettuato da una società per mezzo di una stabile organizzazione, ossia una succursale: tale pagamento deve essere una spesa fiscalmente

deducibile per il pagatore. Nella sua attuale formulazione, la direttiva non sarebbe applicabile ai casi in cui la deduzione è rifiutata per motivi quali il mancato adempimento di tutti i requisiti formali, mentre la transazione è effettivamente connessa all'attività della stabile organizzazione.

Infine la direttiva non stabilisce che la ritenuta alla fonte sia connessa all'imposizione del pagamento nello Stato di residenza del beneficiario. Questo può tradursi in pagamenti esentasse. Quando è stata concordata la direttiva, il Consiglio ha invitato la Commissione a proporre le modifiche necessarie. La Commissione ha adottato una proposta di modifica (COM(2003) 841) volta a escludere dalla ritenuta alla fonte le società già esentate dalle imposte sugli interessi e i canoni ricevuti nello Stato di residenza. Mentre vi era un consenso generale su un testo di compromesso, i dibattiti nei gruppi di lavoro del Consiglio fra il 2004 e il 2006 non sono sfociati in un accordo all'unanimità. La Commissione ha ritirato la proposta al momento di adottare la comunicazione "Programma di lavoro della Commissione per il 2010 – È ora di agire", COM(2010) 135 definitivo, in quanto intendeva proporre questa nuova rifusione della direttiva.

Il mantenimento dello *statu quo* contribuirebbe a perpetuare le distorsioni del comportamento commerciale, i costi di adeguamento alla normativa per le società e il rischio della doppia imposizione. Di conseguenza si ridurrebbero i flussi transfrontalieri di capitali e i trasferimenti di capitale e tecnologia, incidendo negativamente anche sull'allocazione transfrontaliera delle risorse. In conclusione, non si sarebbe conseguito il potenziale del mercato interno.

In linea teorica questa situazione riguarda le società di tutti i settori e dimensioni, anche se i costi di adeguamento alla normativa rappresentano la maggior parte dei costi totali delle imprese più piccole. Per quanto attiene agli interessi, la questione affrontata nella fattispecie incide essenzialmente sul settore finanziario. La struttura del capitale dei gruppi di società di qualsiasi settore di attività è però composta di capitale e debito, il che significa che tutti i settori di attività sono interessati. Per quanto riguarda i canoni, i settori che fanno un uso intensivo della tecnologia e dei diritti di proprietà intellettuale devono far fronte a tali oneri con maggiore frequenza.

Sono coinvolte anche le amministrazioni tributarie, poiché incamerano gettito dalle ritenute alla fonte oppure il loro gettito si riduce a causa del credito d'imposta fruito dai contribuenti al fine di eliminare la doppia imposizione.

Sussidiarietà

Questa iniziativa è necessaria poiché gli Stati membri tassano le attività transfrontaliere conformemente ai pertinenti accordi fiscali bilaterali, derivati dai negoziati bilaterali. Ciascuna coppia di Stati giunge a soluzioni diverse. Qualora non sia in vigore alcuna DTC, le ritenute alla fonte sono applicate conformemente alla normativa unilaterale decisa in linea con le politiche fiscali nazionali. Non esiste alcuna azione coordinata spontanea volta a eliminare tali ostacoli al mercato interno. Un'azione a livello europeo è pertanto necessaria per garantire strategie fiscali armonizzate e coordinate in questa particolare area della fiscalità.

La *ratio* alla base dell'azione europea risiede nella natura transfrontaliera del problema e nell'impossibilità per ciascuno Stato membro di stabilire un'unica politica fiscale per se stesso

e a livello dell'Unione. Un'azione in tal senso garantisce chiaramente che gli Stati membri siano vincolati all'esenzione dalle ritenute alla fonte nella medesima proporzione.

Obiettivi

La finalità dell'iniziativa è ridurre i predetti ostacoli al mercato interno ampliando la portata dell'esenzione dalle ritenute alla fonte disposta dalla direttiva con il minor onere. In particolare è fondamentale eliminare le distorsioni create dai diversi regimi applicabili ai flussi di capitali concernenti dividendi, interessi e canoni. L'allineamento dell'ambito d'applicazione della direttiva con quello della direttiva sulle società madri e figlie rappresenta quindi uno dei principali obiettivi. Questo dovrebbe promuovere le attività finanziarie e tecnologiche rafforzando le politiche dell'UE in detti settori.

Opzioni strategiche

È opportuno prendere in considerazione un'ampia gamma di opzioni strategiche:

- Opzione 1: non adottare alcuna azione.

- Opzione 2: estendere i benefici della direttiva ai pagamenti fra imprese non consociate, oltre all'eventuale ampliamento dell'elenco dei tipi di società cui si applica la direttiva.

- Opzione 3: un'altra soluzione consiste nell'allineare le condizioni per ottenere i benefici della direttiva a quelle della direttiva sulle società madri e figlie, considerando le società consociate in virtù di una partecipazione diretta o indiretta del 10% e ampliando l'elenco dei tipi di società cui si applica la direttiva.

- Opzione 4: il testo giuridico della direttiva potrebbe essere modificato al fine di chiarire che i pagamenti di una stabile organizzazione collegati alle sue attività beneficiano dell'esenzione fiscale.

- Opzione 5: si potrebbe introdurre il requisito di essere soggetti alla tassazione volto a escludere l'esenzione dalle ritenute alla fonte se il beneficiario del pagamento non è effettivamente soggetto all'imposta sul reddito da esso derivato.

Impatto delle opzioni strategiche

L'opzione 1 non affronterebbe i costi economici e le distorsioni derivate dalle ritenute alla fonte e non risolverebbe i problemi dianzi illustrati.

L'opzione 2 inciderebbe sul gettito fiscale degli Stati membri. Per quanto attiene ai pagamenti di interessi, i tredici Stati membri che tuttora applicano le ritenute alla fonte sui pagamenti di interessi in uscita, ossia Belgio, Bulgaria, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Slovenia e Ungheria, totalizzano pagamenti di interessi all'interno dell'Unione pari a quasi 112 miliardi di euro nel 2008. Tenendo in considerazione che solo il 10% della situazione debitoria lorda negli Stati membri riguarda le società e che la media delle ritenute alla fonte nei paesi che applicano tali ritenute ai pagamenti transfrontalieri rappresenta il 7,1%, le entrate lorde da ritenute alla fonte sui

pagamenti intersocietari sono pari a 0,8 miliardi di euro. Tale gettito perso sugli interessi uscenti sarebbe bilanciato dalle entrate derivate da crediti inferiori sulle ritenute applicate nei paesi ospitanti; pertanto annullare tale effetto avrebbe verosimilmente un'incidenza molto limitata sugli effetti di gettito netti: le perdite non dovrebbero essere superiori a 200-300 milioni di euro³.

Per quanto riguarda i pagamenti di canoni, all'interno dell'Unione il flusso in uscita di canoni e diritti di licenza nel 2008 era superiore a 31 miliardi di euro. I ventidue Stati membri che applicano ritenute alla fonte sui pagamenti di canoni in uscita rappresentano pagamenti di canoni nell'Unione pari a 23,3 miliardi di euro. Le entrate lorde da pagamenti di canoni in uscita, tenendo conto di una ritenuta d'imposta media alla fonte del 5,5%, sono stimate a circa 1,3 miliardi di euro per l'intera UE. Tale gettito perso sui canoni uscenti sarebbe bilanciato dalle entrate derivate da crediti inferiori sulle ritenute applicate nei paesi ospitanti; pertanto annullare tale effetto avrebbe verosimilmente un'incidenza molto limitata sugli effetti di gettito netti: per i sette paesi con il saldo negativo dei canoni più importante in termini di PIL, ossia Bulgaria, Grecia, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania e Slovacchia, le perdite non dovrebbero essere superiori a 100-200 milioni di euro⁴.

Attualmente l'ambito d'applicazione della direttiva e della direttiva sulle società madri e figlie è circoscritto alle società consociate. L'estensione dei benefici della direttiva alle imprese non consociate costituirebbe una caratteristica suscettibile di incidere sulle relazioni fiscali fra tutti gli Stati membri.

Per le società l'effetto principale di questa seconda opzione sarebbe la riduzione dei costi di adeguamento alla normativa: si potrebbero risparmiare fino a circa 126 milioni di euro annui. L'effetto positivo sarebbe di rilievo per le PMI, per le quali tali costi sono proporzionalmente più elevati. Questo tipo di società beneficerebbe inoltre dell'eliminazione delle ritenute alla fonte sui canoni: esse tendono a concedere in licenza i diritti di proprietà industriale in quanto non si trovano nella situazione di far fruttare le proprie invenzioni. D'altra parte permanerebbero le disparità tributarie in materia di tassazione di dividendi, interessi e canoni, e con esse le relative distorsioni che incidono sulla struttura del capitale intrasocietario, sull'allocazione dei diritti di proprietà intellettuale delle imprese europee e sulla forma di organizzazione.

L'opzione 3 equilibrerebbe le condizioni stabilite dalle direttive in materia di imposizione di dividendi, interessi e canoni e contribuirebbe a ridurre le predette distorsioni tributarie. Ne deriverebbero inoltre benefici in termini di maggiore flessibilità e minori costi di ristrutturazione nella scelta della forma di organizzazione, della struttura del capitale, della partecipazioni azionaria e dell'allocazione dei beni immateriali delle imprese. Per le imprese i risparmi in termini di costi di adeguamento alla normativa possono essere stimati fra 38,4 e 58,8 milioni di euro. Gli effetti di gettito netto per gli Stati membri potrebbero essere ancora inferiori a quelli previsti dalla precedente opzione strategica e possono essere stimati grosso modo fra 160 e 310 milioni di euro. Il recepimento di tali modifiche nella legislazione nazionale non dovrebbe essere particolarmente gravoso, poiché si è acquisita esperienza attraverso l'attuazione della direttiva sulle società madri e figlie.

³ Fonte: Copenhagen Economics, *Taxation of interest and royalties — impact assessment of amendments to the present Directive*, ottobre 2010.

⁴ Fonte: cfr. nota 3.

Inoltre vi sono due altre iniziative suscettibili di essere abbinata alle opzioni 2 e 3 al fine di affrontare due dei problemi specifici già illustrati. Le opzioni 4 e 5 contribuirebbero sicuramente a un migliore funzionamento della direttiva e per tale motivo dovrebbero essere incluse in tutte le eventuali proposte di modifica.

Le stime presentate in precedenza devono tuttavia essere manipolate con cautela, poiché sono basate su un certo numero di ipotesi e dati statistici, quando non è stato possibile avvalersi di considerazioni di ordine giuridico.

Raffronto fra le opzioni strategiche

Poiché le opzioni 4 e 5 possono essere combinate con le opzioni 2 e 3, si farà riferimento alle due alternative presentate che seguono: l'alternativa I potrebbe incorporare le opzioni 2, 4 e 5, mentre l'alternativa II ricomprenderebbe le opzioni 3, 4 e 5.

Mentre l'alternativa I sarebbe più efficace per ridurre i costi di adeguamento alla normativa, essa sarebbe però incoerente e meno efficiente rispetto agli altri obiettivi di miglioramento del funzionamento della direttiva. In una situazione di finanze pubbliche instabili, tale soluzione esigerebbe maggiori riduzioni del gettito fiscale degli Stati membri, l'attuazione sarebbe più difficoltosa e sarebbe incoerente con l'obiettivo di eliminare le distorsioni derivate dalla differenza di ambito d'applicazione fra la direttiva e la direttiva sulle società madri e figlie.

Di conseguenza, l'alternativa II rappresenterebbe l'opzione preferita poiché propone una soluzione più equilibrata. Non sarebbe efficace quanto l'alternativa I per quanto attiene alla riduzione dei costi di adeguamento alla normativa, conseguirebbe tuttavia tutti gli obiettivi fissati da questa iniziativa, con riduzioni di gettito fiscale più modeste. La consultazione pubblica avviata dalla Commissione mostra altresì che la maggior parte delle parti interessate che hanno partecipato preferisce tale alternativa. D'altra parte, l'opzione principale dell'alternativa I, ossia estendere la direttiva ai pagamenti fra società non consociate, ha ottenuto un favore molto mitigato, pari al solo 29% delle risposte ricevute.

Gli Stati membri hanno inoltre avuto l'opportunità di esprimere il proprio punto di vista in merito in occasione della riunione per discutere la relazione della Commissione sulla direttiva, che si è tenuta il 23 novembre 2009. In generale, essi erano più inclini ad accettare le iniziative dell'opzione 3, mentre alcuni di essi hanno chiaramente respinto ogni modifica sulla base dell'opzione 2. Per quanto riguarda le modifiche tecniche proposte con l'opzione 4, la maggior parte dei delegati degli Stati membri ha convenuto della necessità di una soluzione. Per quanto concerne l'opzione 5, essa è stata oggetto di discussione in sede di Consiglio Ecofin che ha trovato un accordo sulla direttiva, quando una vasta maggioranza di Stati membri ha sostenuto le iniziative della Commissione in quest'ambito. Si deve tuttavia osservare che la riunione del 23 novembre 2009 era di natura tecnica e che le delegazioni non hanno dovuto esprimere una posizione politica in merito alle iniziative. In effetti, un certo numero di delegati non si è espresso in corso di dibattito.