



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 28.11.2007
SEC(2007) 1555

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento

Proposta di

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO

recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto per quanto riguarda il trattamento dei servizi assicurativi e finanziari

COMPENDIO DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

(Questo documento fornisce semplicemente un riassunto dell'analisi esposta nel testo integrale, che, insieme a tutti gli allegati citati, è disponibile unicamente nella lingua originale ed è di conseguenza presentato soltanto con la versione in lingua inglese della proposta.)

{COM(2007) 747 definitivo}
{SEC(2007) 1554}

1. ASPETTI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

Per ragioni di carattere essenzialmente pragmatico, la direttiva IVA esenta la maggior parte dei principali servizi finanziari e assicurativi. Tuttavia, in qualche misura essa riflette anche un'impostazione incerta nella misura in cui consente agli Stati membri di accordare ai soggetti passivi il diritto di optare per la tassazione di tali servizi.

Quando effettuano prestazioni di servizi esenti, le imprese in questione non sono tenute ad addebitare l'imposta su tali operazioni, ma in generale esse non possono neanche recuperare l'IVA che pagano sui beni e servizi acquistati ai fini della loro attività. Tale IVA non recuperabile è una fonte significativa di entrate per le amministrazioni fiscali degli Stati membri, che, inoltre, cresce automaticamente man mano che gli istituti finanziari e assicurativi intensificano il ricorso a terzi prestatori specializzati di servizi (esternalizzazione) o consolidano le loro operazioni su base transfrontaliera (ad esempio mediante centri di condivisione dei costi).

Dai lavori svolti dalla Commissione nella preparazione della presente valutazione dell'impatto è emerso che è sempre più problematico garantire un'applicazione chiara e coerente dell'esenzione in tutta la Comunità. In alcune operazioni complesse può addirittura essere difficile identificare il destinatario del servizio ai fini della tassazione.

Qualunque ne sia l'origine e quali che siano le difficoltà nel trovare un'altra soluzione, una conseguenza significativa dell'esenzione è il fatto che un'impresa non è in grado di recuperare l'IVA assolta sui suoi acquisti di beni e servizi. L'effetto negativo dell'esenzione rimane tuttavia soprattutto la perdita di neutralità dell'imposta. Un ulteriore problema per l'UE è costituito dal fatto che il sistema IVA deve funzionare in 27 Stati membri in modo tale da consentire la realizzazione di un mercato unico paneuropeo. A tale riguardo l'applicazione dell'IVA genera punti di tensione che non si trovano altrove nell'applicazione di un'imposta sui consumi ai servizi finanziari e assicurativi.

Il regime vigente genera entrate che sono cresciute in misura notevole. Qualsiasi eventuale modifica deve tener conto di tale realtà, che è dovuta in parte all'aumento delle aliquote IVA ma soprattutto alla crescita della base imponibile, nonostante le inefficienze economiche imposte alle imprese.

Trovare un equilibrio tra efficienza economica, da un lato, e stabilità ed equità del sistema fiscale, dall'altro, non è facile, specialmente quando si tratta di conciliare gli obiettivi del mercato unico con un'appropriata tassazione dei servizi finanziari e assicurativi. Sarà necessario convincere gli Stati membri che il mantenimento e l'ulteriore sviluppo di un'industria dei servizi finanziari dinamica all'interno dell'UE e in tutta l'UE giustificano qualche concessione sul gettito IVA.

A tal fine la Commissione si è impegnata con gli Stati membri ad identificare nuove soluzioni.

Nel contesto dei lavori preparatori con gli Stati membri la Commissione ha organizzato due seminari Fiscalis principalmente intesi ad identificare fonti di tensione nella normativa esistente.

Nel marzo 2006 è stato pubblicato un documento di consultazione contenente considerazioni sul quadro normativo attuale e su possibili modifiche che ha dato luogo ad un livello record di risposte per una consultazione fiscale. Nelle risposte l'eliminazione degli ostacoli al consolidamento transfrontaliero e l'aggiornamento delle definizioni sono stati indicati come prioritari. Per accelerare i lavori, la Commissione ha fatto eseguire (dalla PwC) uno studio sugli effetti economici dell'esenzione dall'IVA per i servizi finanziari e assicurativi nell'UE25. La relazione (ultimata nel novembre 2006) concludeva che l'IVA non recuperabile accresce i costi per gli istituti finanziari dell'UE e il costo dei servizi finanziari resi alle imprese. Le divergenze nell'interpretazione della direttiva IVA per quanto riguarda l'esenzione o meno dei servizi finanziari creano incertezza al momento di prendere decisioni che dovrebbero essere puramente commerciali. È risultato che gli istituti finanziari sopportano tassi relativamente elevati di IVA non recuperabile per effetto delle strutture aziendali o, in alternativa, adottano strutture che potrebbero altrimenti essere considerate non proprio ottimali da un punto di vista normativo o in termini di tassazione delle società al fine di minimizzare gli oneri IVA infragruppo.

Per quanto riguarda le possibili modifiche identificate, la relazione sottolineava il bisogno di chiarezza, coerenza e certezza nella definizione dei servizi esenti. La relazione è allegata alla versione integrale della valutazione dell'impatto.

Inoltre, la Commissione ha chiesto all'International Bureau for Fiscal Documentation di esaminare i metodi di detrazione dell'IVA a monte applicati negli Stati membri per i servizi finanziari e assicurativi. Dalla relazione PwC risultano percentuali comprese tra lo 0% e il 74%, anche se la direttiva IVA prevede che esse devono essere armonizzate.

Tuttavia, la direttiva lascia anche agli Stati membri una considerevole discrezionalità riguardo alle metodologie da usare per calcolare la detrazione. Vi sono differenze nel modo in cui gli Stati membri applicano la normativa e sono ammesse pratiche non sempre previste da questa.

Esercitare il diritto di opzione per la tassazione può comportare un'elevata percentuale di recupero, anche in assenza di operazioni tassate.

Non è stato possibile ottenere cifre attendibili per il valore dell'IVA non percepita a causa dell'esenzione o per le entrate attribuite all'IVA non recuperabile. Lo studio PwC menziona uno studio indipendente non pubblicato nel quale le cifre relative ad uno Stato membro (Regno Unito) indicano che l'IVA non recuperabile rappresenta il 20,3% delle imposte pagate dal settore dei servizi finanziari e determina aumenti del costo di tali servizi fino al 4%. I pochi dati di cui disponeva la Commissione non hanno permesso di chiarire se porre fine all'esenzione avrebbe ripercussioni sul gettito. I potenziali aumenti delle entrate sarebbero con ogni probabilità assorbiti da tassi di recupero più elevati.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

La normativa esistente è superata e inadeguata di fronte alla complessità dell'attività economica moderna, il che dà luogo a costi eccessivi, ed è intrinsecamente inefficiente. La direttiva esenta una serie di servizi finanziari e assicurativi che deve essere interpretata in modo restrittivo. Tuttavia, soltanto il 6% delle cause in materia di IVA recentemente sottoposte alla CGCE (24) riguarda le definizioni dei servizi finanziari e assicurativi esenti anche se il loro effetto può essere di grande portata. I costi del contenzioso, benché difficili da quantificare, sono anch'essi elevati e sono probabilmente in gran parte imputabili all'inadeguatezza della normativa.

A causa dell'IVA non recuperabile gli istituti finanziari e assicurativi devono far fronte a costi complessivamente più elevati. Essi tendono più ad assicurare i servizi imponibili al loro interno anziché a ricorrere alla loro esternalizzazione presso prestatori specializzati che comporterebbe l'applicazione di un'IVA non recuperabile. La non neutralità dell'IVA è quindi un ostacolo all'efficienza complessiva.

Inevitabilmente, quando la prestazione finale al consumatore è esente da IVA le prestazioni transfrontaliere hanno ripercussioni sulla distribuzione delle entrate relative all'IVA.

L'IVA non recuperabile fornirà entrate soprattutto dove è residente l'acquirente dei servizi anziché dove è residente il consumatore finale del servizio esente.

Il problema aumenterà con il conseguimento degli obiettivi della politica comunitaria in materia di servizi finanziari e con l'abolizione degli ostacoli all'integrazione dei servizi al dettaglio e alla distribuzione transfrontaliera. In generale, i lavori svolti dalla Commissione nel quadro della valutazione dell'impatto hanno portato alla conclusione che l'unica soluzione certa contro questo impatto distorsivo è la tassazione totale. Inoltre la Commissione ha individuato delle differenze nei metodi di detrazione dell'IVA permessi o imposti da alcuni Stati membri. Probabilmente i metodi imposti da alcuni Stati membri causano distorsioni della concorrenza e aumenti dei costi. Questa conclusione è confermata dalle discussioni con gli Stati membri su una maggiore coerenza delle norme in materia di detrazione. Tra le questioni secondarie sollevate nel processo di consultazione, ma non affrontate dalla Commissione in questa fase, figura il trattamento IVA dei servizi finanziari e assicurativi conformi alla sharia.

3. OBIETTIVI

- Ridurre i costi amministrativi che devono sostenere le amministrazioni per l'esercizio del controllo fiscale e gli operatori economici per il rispetto degli adempimenti fiscali.
- Creare la certezza di bilancio per gli Stati membri e la certezza giuridica per gli operatori economici.
- Far fronte alle incoerenze tra le norme IVA del 1977 e le disposizioni legislative e regolamentari più recenti quali quelle che rientrano nel quadro del piano d'azione per i servizi finanziari.

Ogni modifica considerata offre soluzioni rispondenti ad alcuni di questi obiettivi o a taluni loro aspetti. I costi amministrativi e di conformità sono oneri gravanti sulle amministrazioni nella riscossione dell'IVA e sulle imprese nell'assolvimento degli obblighi fiscali. Tuttavia, gli obblighi di conformità in materia di IVA non sono fissati dal diritto comunitario ma sono piuttosto stabiliti dalle normative nazionali nella misura in cui, in virtù di un'impostazione basata sulla sussidiarietà, tali scelte sono lasciate agli Stati membri. Le possibilità di ridurre i costi di conformità utilizzando altri obblighi di rendicontazione sono limitate in quanto le tecniche finanziarie e di calcolo dei costi standard servono altre priorità. Gli obblighi di conformità e rendicontazione sono raramente integrati nelle piattaforme informative su dati e gestione che sono sempre più utilizzate dagli istituti finanziari. Per quanto riguarda l'IVA comunitaria, questa incompatibilità è ampiamente imputabile all'esistenza di 27 sistemi diversi di obblighi di conformità e rendicontazione nell'ambito dell'UE.

Tuttavia alcuni Stati membri beneficiano del consolidamento transfrontaliero a spese di altri. Per garantire che le imprese in questione rimangano residenti nell'UE e continuino quindi a generare entrate fiscali potrebbero essere necessarie limitate concessioni sul gettito IVA.

Il sistema dell'IVA dovrebbe "eliminare, per quanto possibile, i fattori che possono falsare le condizioni di concorrenza, tanto sul piano nazionale quanto sul piano comunitario". La presente proposta deve basarsi su questo criterio, ma alcune delle misure che più chiaramente possono giovare al settore dei servizi finanziari e a quello delle assicurazioni avranno ripercussioni sul bilancio degli Stati membri.

4. OPZIONI POLITICHE

Le opzioni politiche da prendere seriamente in considerazione sono tre: status quo, modernizzazione delle definizioni dei servizi esenti in modo da garantirne un'applicazione coerente e proposta di una o più modifiche strutturali mirate intese a conferire al sistema IVA una certa neutralità.

Una potenziale modifica strutturale consisteva nell'ampliare la gamma dei servizi esenti. In realtà ciò estenderebbe i problemi dell'esenzione ad altre attività. Per ripristinare una certa neutralità l'Australia e Singapore hanno adottato un modello semplificato di detrazione limitata basato sulla stima dei costi salariali più il valore aggiunto del prestatore, modello che tuttavia non è adatto alle condizioni dell'UE. La direttiva già consente agli Stati membri di accordare il diritto di optare per la tassazione dei servizi finanziari e nei cinque Stati membri in cui vige tale diritto di opzione gli istituti finanziari possono rinunciare all'esenzione e optare per la tassazione delle loro prestazioni di servizi finanziari esenti (ma non di servizi assicurativi). La Commissione ha inoltre considerato il ruolo delle strutture IVA transfrontaliere nella riduzione delle distorsioni. Gli istituti che utilizzano una struttura filiale/sede centrale con personalità giuridica unica godono di una certa flessibilità nell'attribuzione delle operazioni interne non soggette ad IVA. Essi raggiungono un risultato più favorevole in termini di IVA di una società strutturata su base società madre/consociata. Pertanto un criterio per valutare eventuali modifiche relative al trattamento dei soggetti transfrontalieri consiste nella capacità o meno di tali modifiche di migliorare la neutralità tra strutture diverse. L'IVA di

gruppo può fornire risultati simili, ma in circa la metà degli Stati membri è accessibile soltanto limitatamente alle operazioni interne. La conseguenza pratica dell'IVA di gruppo è il fatto che copre ai fini IVA le operazioni infragruppo.

La direttiva già consente un'esenzione in caso di condivisione dei costi in alcune circostanze. Sulla base dei casi in cui tale esenzione è stata pienamente messa in atto e di un'analisi intrapresa a livello più ampio, la Commissione ritiene vantaggioso un uso più estensivo di tale misura, anche per quanto riguarda i prestatori terzi e gli operatori di Stati membri diversi.

Un esiguo numero di soggetti ha suggerito l'applicazione di aliquote IVA ridotte per i servizi finanziari e assicurativi, ma non si tratta di un'opzione da prendere seriamente in considerazione. Le recenti esperienze relative all'applicazione di aliquote IVA ridotte per altri tipi di operazioni sono state tutt'altro che incoraggianti.

Un'ulteriore opzione identificata è la creazione di un libro blu o di un commentario IVA europeo, per precisare le definizioni, interpretare l'esenzione e la sua portata nonché l'attuazione e l'applicazione della giurisprudenza della CGCE. Questa opzione può essere presa in considerazione più in là.

5. ANALISI DELL'IMPATTO

L'esame delle opzioni conduce a raccomandare l'aggiornamento delle definizioni dei servizi assicurativi esenti. Le modifiche strutturali dovrebbero essere incentrate su un'applicazione più generale dell'esenzione per la condivisione dei costi e su un accesso più ampio da parte delle imprese al diritto di optare per la tassazione. L'esenzione per la condivisione dei costi in particolare può ridurre in misura notevole la frammentazione del mercato consentendo alle diverse parti del settore di concorrere alla riduzione dei costi e di raggiungere la neutralità nelle decisioni aziendali strategiche.

In questo contesto l'intenzione della Commissione è quella di operare entro i limiti dell'esenzione esistente e non di modificarli. Pertanto la conseguenza dovrebbe essere che ogni servizio attualmente esente rimanga esente e ogni servizio attualmente tassabile resti tale.

La scelta di esentare dall'IVA la spesa basata sulla condivisione dei costi per servizi che altrimenti non sono esenti risolverebbe almeno alcuni dei problemi. Secondo la valutazione dell'impatto vi sono due modi per conseguire tale risultato.

Un approccio minimalista, basato sulla precisazione delle disposizioni vigenti prevede una disposizione specifica sulla condivisione dei costi nell'ambito della prestazione di servizi finanziari e assicurativi esenti; in effetti si tratta di una misura specifica per il settore ma con vantaggi limitati.

Un approccio più dinamico comporterebbe un accesso più ampio all'esenzione per la condivisione dei costi, esteso anche a situazioni transfrontaliere e a prestatori terzi che non siano istituti finanziari o assicurativi. Queste possibilità sono attualmente previste in singoli Stati membri, ma il modo migliore per favorirne un'applicazione più generale sarebbe quello di precisare le disposizioni della direttiva. In sede di analisi dell'impatto delle modifiche relative all'uso dell'opzione per la tassazione, tra le questioni da risolvere figurano il trattamento corretto delle operazioni intracomunitarie e possibilmente obblighi supplementari in materia di rendicontazione.

Fintantoché l'opzione per la tassazione è limitata alle operazioni tra imprese, non si creano entrate fiscali aggiuntive per gli Stati membri, ma la riduzione dell'imposta gravante sugli istituti finanziari dovrebbe ridurre il costo dei servizi finanziari resi alle imprese. Vi è tuttavia la possibilità di entrate aggiuntive derivanti in alcuni casi dall'IVA non recuperabile. Per ragioni pragmatiche l'opzione per la tassazione potrebbe dover essere esercitata per singola operazione o singolo cliente anziché per l'intera attività. Indubbiamente, le condizioni relative all'uso dell'opzione per la tassazione dovranno essere fissate a livello comunitario per garantire un'applicazione coerente. Tuttavia, garantire il rispetto di tali condizioni sarà compito degli Stati membri.

6. RAFFRONTO FRA LE OPZIONI

Un approccio più ambizioso con una maggiore neutralità riguardo all'esternalizzazione dei servizi ad alta intensità di lavoro potrebbe avere un impatto sul gettito a seconda che le attività svolte con la condivisione dei costi sostituiscano attività svolte all'interno (nessuno o scarso impatto sul gettito) o quelle affidate a terzi (riduzione dell'IVA generata).

Un uso più generale dell'opzione per la tassazione va verso l'applicazione uniforme dell'IVA. Esso dovrebbe ridurre le distorsioni e accrescere la neutralità ma gli Stati membri probabilmente dovrebbero far fronte a riadeguamenti dell'onere fiscale come costo di tali benefici. La Commissione prevede che qualsiasi modifica legislativa sia introdotta mediante la combinazione di modifiche della direttiva IVA e disposizioni di applicazione ai sensi dell'articolo 397 della stessa direttiva.