

Dal 1° luglio 2005

LA DIRETTIVA SULLA TASSAZIONE DEL RISPARMIO E LE SUE CONSEGUENZE

La direttiva sull'euro-ritenuta e sullo scambio d'informazioni, entrata in vigore il 1° luglio, presenta diverse aree di elusione ma apre scenari interessanti per l'evoluzione europea della fiscalità finanziaria

The EC Saving Directive leaves open a number of tax avoidance loopholes; however, in the middle term it could become the cornerstone for a new EU tax policy on financial incomes, enhanced by the EC negative integration process

di Stefano Marchese

La direttiva del Consiglio n. 2003/48/CE del 3 giugno 2003 sulla tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi (c.d. direttiva sulla tassazione del risparmio) è entrata in vigore il 1° luglio 2005. Il nostro Paese ha dato attuazione alle disposizioni comunitarie con decreto legislativo 18 aprile 2005, n. 84. Il contenuto della direttiva è noto da tempo, per cui in questa sede ci si limiterà a ricordarne gli elementi essenziali, soffermando piuttosto la nostra attenzione sui possibili effetti della stessa, sia in termini di flussi internazionali di capitali, sia in relazione alle scelte di *tax policy* in materia di fiscalità finanziaria.

La direttiva sulla tassazione del risparmio

L'art. 1 della direttiva enuncia l'obiettivo finale della stessa: "permettere che i redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi corrisposti in uno Stato membro a beneficiari effettivi che siano persone fisiche, residenti ai fini fiscali in un altro Stato membro, siano soggetti a un'effettiva imposizione secondo la legislazione di quest'ultimo Stato membro".

L'espressione "beneficiario effettivo", a norma dell'art. 2, si riferisce a "qualsiasi persona fisica che percepisce un pagamento di interessi". L'agente pagatore, ossia il debitore degli interessi o l'intermediario che interviene nella loro riscossione, dovrà quindi acquisire le informazioni necessarie per identificare i beneficiari effettivi e stabili-

re ove essi sono residenti ai fini fiscali.

In conformità all'obiettivo enunciato, l'agente pagatore dovrà comunicare all'autorità fiscale del proprio Stato membro i dati dei beneficiari di interessi, persone fisiche, residenti in altri Stati membri; la prima autorità fiscale effettuerà quindi uno scambio automatico d'informazioni a favore dell'autorità fiscale dello Stato di residenza del beneficiario effettivo.

Formano oggetto della direttiva gli interessi, derivanti da conti bancari o d'altra natura, obbligazioni, e altri crediti, nonché i redditi derivanti dai fondi comuni d'investimento monetari, obbligazionari o misti, allorché la componente del portafoglio che produce interessi sia superiore al 40% del totale¹. A tale riguardo sono inclusi nel campo di applicazione della direttiva gli organismi di investimento collettivo autorizzati ai sensi della direttiva 85/611/CEE e gli organismi di investimento collettivo stabiliti al di fuori del territorio comunitario.

In deroga al principio sopra descritto, Austria, Belgio e Lussemburgo hanno il diritto di mantenere il loro segreto bancario, e quindi di non procedere allo scambio d'informazioni con gli altri Stati membri, ma hanno l'obbligo di applicare una ritenuta alla fonte, sui suddetti redditi da interessi, in misura pari al 15% per i primi tre anni dall'entrata in vigore della direttiva, elevata al 20% per i tre anni successivi e infine al 35% successivamente.

Il gettito della ritenuta è ripartito in modo tale che il 25% del tributo sia trattenuto dallo Stato della fonte e il 75% dello stesso sia versato, cumulativamente e in modo anonimo, allo Stato di residenza del beneficiario degli inte-

NOTE

¹ Tale percentuale verrà ridotta al 25% dal 1° gennaio 2011, a norma dell'art. 6, comma 7, della direttiva.

ressi. Il beneficiario può chiedere la non applicazione della ritenuta, prestando il suo assenso affinché lo Stato della fonte effettui una trasmissione di informazioni allo Stato nel quale risiede.

La direttiva prevede, come condizione per la sua entrata in vigore, che siano stipulati accordi internazionali, aventi ad oggetto misure equivalenti a quelle della direttiva, con la Svizzera, il Liechtenstein, San Marino, il Principato di Monaco, Andorra, e i territori dipendenti o associati degli Stati membri.

Tutti i suddetti accordi sono stati conclusi², per cui il Consiglio Ecofin tenutosi il 7 giugno 2005 ha dato il "via libera" definitivo all'entrata in vigore della direttiva con effetto dal 1° luglio 2005.

Di conseguenza, da tale data ventidue Paesi dell'Unione Europea applicano lo scambio automatico d'informazioni. L'euro-ritenuta viene invece applicata da tre Stati membri dell'Unione (Austria, Belgio e Lussemburgo), da cinque i Paesi non comunitari (Svizzera, Liechtenstein, San Marino, Principato di Monaco, Andorra) e da dieci territori dipendenti o associati agli Stati membri (Jersey, Guernsey, Isola di Man, Antille Olandesi, Isole Vergini Britanniche, Turks and Caicos, Isole Cayman, Montserrat, Anguilla e Aruba).

Le norme attuative italiane

Il citato decreto legislativo n. 84 del 2005, come si è detto, ha dato attuazione alla direttiva, prevedendo l'obbligo di qualsiasi soggetto che paghi gli interessi, in qualità di debitore o di intermediario, a favore di una persona fisica residente in altro Stato membro, di comunicare all'Agenzia delle Entrate il suddetto pagamento. L'obbligo di comunicazione è esteso ad ogni soggetto, anche persona fisica, residente in Italia, che per ragioni professionali o commerciali effettui o intermedia il suddetto pagamento. La disposizione italiana contiene poi disposizioni di dettaglio sul concetto di interessi (ricalcando le disposizioni della direttiva), sugli adempimenti dei soggetti all'obbligo di comunicazione, sull'oggetto delle stesse e sulle modalità di scambio automatico d'informazioni.

Relativamente alle persone fisiche residenti in Italia, sono fornite norme specifiche sulle modalità di richiesta, a quegli Stati che operano la ritenuta alla fonte, della disapplicazione della stessa, nonché sull'attribuzione di un credito d'imposta *ad hoc*, volto ad eliminare la doppia imposizione. Con riguardo a tale ultimo punto, risulta rimborsabile o riportabile in compensazione la ritenuta o

l'eccedenza di ritenuta per la quale non possa essere richiesto l'ordinario credito d'imposta per le imposte assolate all'estero, di cui all'art. 165 del t.u.i.r.

Si segnala che, in virtù delle norme della direttiva, saranno segnalati all'autorità fiscale italiana tutti gli interessi afferenti investimenti esteri in Paesi comunitari che effettuano lo scambio d'informazioni, indipendentemente dal relativo importo. Quindi, è logico attendersi richieste di chiarimenti - dipendenti da scambi automatici di informazioni - allorché si tratti di investimenti inferiori al limite di 12.500 EUR, per i quali - come è noto - non è richiesta la relativa indicazione nel quadro RW.

L'obiettivo politico della direttiva e i fenomeni "a monte"

Come si è visto, l'obiettivo della direttiva è quello di eliminare il fenomeno dell'evasione fiscale sui redditi da risparmio di persone fisiche residenti, i quali depositano all'estero i loro capitali.

Si tratta di un fenomeno analizzato da tempo: un soggetto residente nello Stato A deposita in uno Stato estero B i suoi capitali. Le relative motivazioni possono essere le più varie. Senza pretesa di completezza, se ne possono elencare le principali.

Innanzitutto, può trattarsi di capitali di provenienza illecita, che vengono depositati in uno Stato estero al fine di occultarli. La gamma degli illeciti è vastissima: dal traffico di armi e stupefacenti alla corruzione, alla malversazione, alle frodi di varia natura, ai reati finanziari (bancarotta piuttosto che abuso di informazioni privilegiate sui mercati finanziari).

Si tratta di un fenomeno criminale, la cui risposta è normalmente data, in via di prevenzione, dalle disposizioni in materia di antiriciclaggio, anch'esse armonizzate in ambito comunitario ed oggetto di un più ampio processo di armonizzazione da parte dell'OCSE. Ulteriori risposte sono fornite dalle disposizioni in materia di cooperazione giudiziaria penale internazionale, finalizzate all'accertamento e alla repressione dei reati a monte e dell'ulteriore illecito dell'occultamento e/o riciclaggio dei proventi del crimine.

Altri capitali si spostano per ragioni che potremmo definire "civilistiche": l'obiettivo è quello mettere al riparo, occultandolo all'estero, una parte del proprio patrimonio da eventuali pretese future di creditori (azioni di risarcimento danni, di responsabilità, azioni esecutive), del coniuge (assegno alimentare), di eredi (volontà di violare le norme sulle "quote di legittima"), e via dicendo.

Un discorso a sé meritano i capitali in relazione ai quali siano stati commessi illeciti fiscali: dal più grave caso delle frodi fiscali (ottenimento di indebiti rimborsi o realizzazione di operazioni fraudolente) ai casi di evasione fiscale realizzati mediante atti omissivi (come la non dichiarazione del reddito), che nei diversi ordinamenti possono avere o meno rilevanza penale, spesso discriminandosi, come avviene in Italia, in base a soglie quantitative o alla sussistenza o meno dell'elemento fraudolento. Qui spesso l'applicazione delle disposizioni antiriciclaggio non risponde alla sua funzione: nel paradigma del "conosci il tuo cliente" viene posto l'accento più sulla potenzialità di produzione di reddito lecito da parte del beneficiario economico, e quindi sulla probabilità che i capitali depositati derivino da attività lecite, che non sulle risultanze delle dichiarazioni fiscali, che non vengono acquisite. Non destano quindi sospetto - e talora sono persino conosciute e tollerate - situazioni nelle quali chi guadagna 100 e dichiara al fisco 10, deposita la differenza di 90 in conti esteri.

Un terzo tipo di motivazioni fiscali per il deposito all'estero dei capitali riguarda quei casi in cui il capitale ha scontato la dovuta imposizione (redditi già tassati al momento della loro produzione, capitali trasmessi per successione o donazione regolarmente dichiarati), ma si vuole evitare il presupposto di ulteriori imposte: sul reddito che detti capitali producono, sul patrimonio (in quei Paesi dove vige un'imposta sul patrimonio, applicata dopo il superamento di una soglia esente), sui trasferimenti gratuiti di ricchezza (successioni e donazioni).

Si tratta di un fenomeno assai diffuso, non certo limitato al nostro Paese: agli italiani con i capitali in Svizzera, Austria o Lussemburgo, fanno buona compagnia i francesi e i tedeschi con i capitali in Belgio, Svizzera, Austria e Lussemburgo, ovvero gli inglesi con i capitali depositati nei conti *off-shore* delle isole del Canale, e via dicendo. Quello che è assai più curioso, è che i residenti degli Stati di prevalente destinazione dei capitali esteri (come il Belgio, il Lussemburgo e la Svizzera), a loro volta inviano in Stati terzi i loro capitali. Così, i belgi hanno conti in Lussemburgo, i lussemburghesi in Svizzera e gli svizzeri in Lussemburgo. Ciò si spiega per effetto dell'asimmetria dei loro sistemi fiscali, che fungono da "paradisi fiscali"

per i non residenti e da "inferni fiscali" per i residenti. Ad esempio, la Svizzera non è certo un paradiso fiscale per gli svizzeri, soggetti a ritenute sui redditi finanziari del 35% e ad imposte sul patrimonio e sulle successioni assai elevate. Lo stesso dicasi per i lussemburghesi, soggetti all'imposta sul patrimonio, e via dicendo.

I capitali si spostano anche per effetto di timori, più o meno fondati, di future imposizioni. Per limitarci all'Italia, le proposte di reintroduzione del tributo successorio, piuttosto che di un inasprimento dell'imposizione dei redditi finanziari o dell'istituzione di un'imposta patrimoniale possono essere degli efficaci catalizzatori di processi di "riallocazione di capitali" in altre giurisdizioni.

Talora il fenomeno fiscale si intreccia con le ragioni che abbiamo chiamato "civilistiche", talaltra invece assume una rilevanza pressoché esclusiva.

In ogni caso, qualsiasi schematizzazione delle ragioni del fenomeno considerato è inevitabilmente semplicistica, essendo queste spesso il risultato di una complessa valutazione del soggetto titolare del capitale, in cui gli elementi psicologici si intrecciano con quelli economici e, financo, con stimoli di altra natura (avere qualche conto all'estero, in certi ambienti, fa *chic*).

L'efficacia della direttiva e i prevedibili sviluppi

Chi legga con attenzione la direttiva non si può non avvertire della presenza di ampi spazi di elusione, alcuni che derivano immediatamente dalla stessa, altri che sono la risultanza dei processi di trasposizione delle norme comunitarie nell'ordinamento interno e dell'interpretazione di queste.

Così, senza voler fornire un inventario dei modi per eludere la direttiva, basti segnalare - sotto il profilo soggettivo - che i conti e i capitali di pertinenza di soggetti diversi dalle persone fisiche sfuggono all'applicazione della stessa: si tratta di conti intestati a società *off-shore*, a fondazioni, a *trust* (spesso fabbricati col ciclostile dalle banche estere e quindi "fasulli").

Sotto il profilo oggettivo, sfuggono dall'applicazione della direttiva gli investimenti azionari, i fondi comuni d'investimento e gli altri organismi d'investimento collettivo

NOTE

² Per la Svizzera cfr. le decisioni del Consiglio del 2 giugno 2004 e del 23 ottobre 2004, entrambe in *GUCE* del 29 dicembre 2004; per il Liechtenstein cfr. la decisione del Consiglio del 29 novembre

2004, in *GUCE* del 24 dicembre 2004; per San Marino cfr. la decisione del Consiglio del 29 novembre 2004, in *GUCE* del 28 dicembre 2004; per Andorra cfr. la decisione del Consiglio del 2

novembre 2004, in *GUCE* del 4 dicembre 2004; per il Principato di Monaco cfr. la decisione del Consiglio del 7 dicembre 2004, in *GUCE* del 21 gennaio 2005.

bilanciati aventi una componente obbligazionaria non superiore al 40%, gli strumenti derivati, i prodotti di finanza strutturata che - pur avendo gli effetti economici propri di investimenti produttivi di interessi - sono costruiti formalmente come investimenti di altra natura³, i prodotti assicurativi e, secondo una certa interpretazione, i fondi comuni europei non armonizzati.

Si potrebbe essere tentati, a questo punto, di tacciare di ingenuità gli estensori della direttiva, ma ove così si facesse, siffatta accusa ricadrebbe verosimilmente sul soggetto che l'ha pronunciata.

Non vi è dubbio che a Bruxelles fossero e siano consapevoli di tali margini di elusione. Tuttavia, la direttiva, a mio avviso, ha una prospettiva a breve termine, una a medio termine ed una a lungo termine, tutt'altro che ingenua.

Un primo ed importante effetto a breve termine è che le norme sullo scambio d'informazioni vigenti in ventidue paesi dell'Unione azzereranno i conti occulti di soggetti comunitari non residenti, il che non è poco.

Nel breve termine, inoltre, con riguardo ai tre Paesi comunitari che applicano la ritenuta e ai quindici paesi o territori non comunitari che hanno aderito all'accordo applicando anch'essi detto prelievo, non vi è dubbio che le norme della direttiva costituiscono una barriera all'entrata per i titolari di conti di importo medio-basso. Costituire società o *trust* costa, accedere a prodotti strutturati spesso presenta soglie di accesso elevate e soprattutto richiede una cultura finanziaria non comune nell'investitore, se vuole essere consapevole di come investe il suo denaro.

Se si considera che un capitale di un milione di euro investito in strumenti monetari produce un reddito netto da interessi non superiore a 20.000 euro, e che su questi la ritenuta del 15% è di 3.000 euro, si può agevolmente affermare che la ritenuta è inferiore o uguaglia i costi di costituzione e gestione di una struttura societaria o similare.

L'esempio considerato può essere assunto come caso estremo, nel senso che - più verosimilmente - la barriera all'entrata sarà di importo inferiore, dipendendo da molti fattori, ma potrà collocarsi attorno ad una fascia di valori non minore di qualche centinaio di migliaia di euro.

L'effetto a breve termine, di valenza politica epocale, è inoltre quello secondo il quale ben ventidue paesi hanno riconosciuto il loro obbligo allo scambio automatico d'informazioni e ben diciotto giurisdizioni si sono impegnate ad applicare una ritenuta fiscale di importo minimo il cui gettito, per il 75%, compete allo Stato di residenza del contribuente titolare del reddito da interessi.

Nel medio termine, l'impegno della Commissione è

orientato ad estendere l'accordo sull'euro-ritenuta a giurisdizioni non europee, in primo luogo negoziando con quelle asiatiche (in particolare Hong Kong e Singapore); tale proposito è già stato formalizzato in alcuni accordi, come quello tra l'Unione Europea e il Principato di Monaco. Vi è quindi da attendersi, nel tempo, un'estensione a pressoché tutte le giurisdizioni *off-shore* mondiali della normativa europea sulla tassazione del risparmio. Nel lungo termine emergeranno delle differenze statistiche tra il gettito della ritenuta e le stime plausibili dei redditi e, di conseguenza, dei depositi di capitali in paesi che applicano la ritenuta da parte di residenti nell'Unione. Tale differenza - dovuta all'ampio spazio di possibilità elusive della normativa attuale, dal punto soggettivo ed oggettivo - facilmente si tradurrà in un'iniziativa politica volta ad introdurre nella direttiva disposizione antielusive.

Per altro verso, non pare che la direttiva in esame sarà in grado di determinare significativi spostamenti di capitali tra giurisdizioni fiscali: chi può, la elude; chi non può eluderla, si rassegna a pagare la ritenuta, che è ben poca cosa: se infatti il capitale è frutto di evasione fiscale, la tassazione del reddito da questo prodotto non è certo un deterrente; se non lo è, l'imposizione incrementale - ossia la differenza tra l'aliquota dell'euro-ritenuta e quella della tassazione applicabile ove il capitale fosse regolarmente dichiarato allo Stato di residenza del contribuente - ammesso che esista⁴, sarà percepito dai più come "premio di assicurazione" contro i temuti inconvenienti di tipo civilistico (rischio di perdere il capitale in azioni giudiziarie) o fiscale (rischio di nuove o più gravose imposizioni), che stanno alla base della decisione di allocare un capitale in modo anonimo in una giurisdizione estera.

Brevi considerazioni di tax policy sulla tassazione dei redditi finanziari

L'imminente entrata in vigore della direttiva ha suscitato nel nostro paese, unitamente alle difficoltà della finanza pubblica, il riaccendersi di un dibattito sulle modalità e sulla misura di tassazione dei redditi finanziari, invero mai sopito. Taluni sostengono che i redditi da risparmi vadano mandati esenti da imposta, in quanto derivanti da capitali che, a causa dell'imposta sul reddito o del tributo successorio, hanno già scontato l'imposizione, ovvero tenuto conto della loro capacità di spostarsi in giro per il mondo in modo assai facile e veloce, che vanificherebbe qualunque tentativo di inasprirne la tassazione.

Altri si richiamano al concetto di capacità contributiva per affermare la necessità di tener conto delle rendite finanziarie nella tassazione dell'individuo, addirittura proponendo l'introduzione di un'imposta patrimoniale oltre certe soglie ovvero, come direbbero i francesi, sulle "grandi fortune".

Si evidenzia ancora che l'esame della panoramica delle aliquote d'imposta applicate a livello europeo dimostra come l'aliquota del 12,50% vigente in Italia per la maggior parte delle rendite finanziarie sia tra le più vantaggiose, al punto da far considerare il nostro paese un paradiso fiscale³.

Ma si sottolinea, d'altra parte, che il reddito da interessi è tassato sull'importo nominale, e che nell'attuale situazione la tassazione dei redditi finanziari finisce per avere natura pressoché espropriativa del reddito reale, ossia al netto dell'inflazione.

Si evidenzia come i redditi che comportano il maggior sacrificio per la loro produzione, ossia i redditi da lavoro, sia esso dipendente, autonomo o nell'impresa, sono tassati in modo assai pesante, con le conseguenze sotto gli occhi di tutti in termini di (scarsa) crescita economica, mentre la più lieve tassazione dei redditi finanziari - che si producono senza soverchio sacrificio - sta trasformando l'Italia in un paese di *rentier*. Inoltre, dato un certo importo di spesa pubblica, il fatto che questo sia addossato, per la più parte, sul lavoro e sull'impresa appare iniquo rispetto a quanti godono di rendite finanziarie a bassa tassazione.

Non vi è dubbio che tutti gli argomenti sopra sintetizzati abbiano i loro pregi e, nelle antinomie cui essi danno luogo, ben evidenziano come la sintesi kantiana - ossia la soluzione del problema - sia tutt'altro che facile e immediata. Al punto che chi propone una qualsiasi ricetta - e recentemente la lista di costoro si è allungata - senza tener conto di tutti gli argomenti contrari, merita sicura critica, di metodo prima che di merito.

Una cosa, tuttavia, si potrebbe cominciare a fare, per migliorare la panoramica della tassazione dei redditi da risparmio in una prospettiva comunitaria. Eliminare - in ambito europeo e possibilmente includendo anche i Paesi terzi che hanno aderito all'accordo sull'euro-ritenuta -



Arrivo a New York, 1934

l'odiosa disposizione secondo cui i redditi finanziari dei residenti sono tassati in modo più gravoso di quelli prodotti dai non residenti, che spesso godono di esenzioni. In ambito europeo, e in una logica di mercato interno, tale distinzione è inaccettabile, poiché crea una distorsione nell'allocazione delle risorse e favorisce flussi di capitali *tax-driven*. Né si dica che tale trattamento è finalizzato ad evitare situazioni di doppia imposizione, giacché a tale risultato ben si può giungere mediante strumenti quali il credito d'imposta per i redditi di fonte estera ovvero mediante meccanismi di rimborso delle ritenute subordinati alla prova dell'effettivo assoggettamento ad imposta del reddito nello Stato di residenza del contribuente. E forse non sarebbe necessario neppure un intervento legislativo promosso dalla Commissione: sollecitando la Corte di Giustizia con gli opportuni argomenti, tale effetto si potrebbe ottenere in un colpo solo, mediante una di quelle decisioni "a scure" o, come dicono i giuristi comunitari, di "integrazione negativa", che sicuramente metterebbe in crisi l'attuale sistema e fungerebbe da detonatore per un ampio processo di riforma in ambito europeo, verso modelli certamente più equilibrati, sia a fini allocativi di risorse, sia a fini di giustizia tributaria.

NOTE

³ Tanto per fare un esempio, posso costruire un'operazione di deposito a termine di capitali ad un mese, produttivo dell'interesse dello 0,25% per detto periodo, nella forma di acquisto a pronti di un titolo azionario e di sua rivendita a termine, con un contratto *future* o con una combinazione di opzioni *put* e *call*, tale che il prezzo a termine ad un mese sia pari a quello a pronti maggiorato dello

0,25%, e senza alcun rischio per l'investitore.

⁴ Come si vedrà meglio tra poco, in molti Paesi la ritenuta iniziale del 15% è inferiore comunque al prelievo in vigore su analoghi redditi negli Stati membri di residenza dei contribuenti.

⁵ Nella maggior parte dei Paesi europei, infatti, la ritenuta alla fonte, oltre ad essere stabilita con aliquota più elevata del 12,50%, opera a titolo di

acconto, con l'obbligo del contribuente di includere il reddito finanziario nella base imponibile dell'imposta progressiva sul reddito complessivo della persona fisica. In alcuni paesi, inoltre, l'esenzione da ritenuta è controbilanciata dall'inclusione del capitale nella base imponibile dell'imposta patrimoniale.