



Università Commerciale Luigi Bocconi
Econpubblica
Centre for Research on the Public Sector

WORKING PAPER SERIES

L'IVA e i servizi bancari

Daniela Monacelli, Maria Grazia Pazienza

Working Paper n. 124

October 2007

www.econpubblica.unibocconi.it

L'IVA e i servizi bancari

Daniela Monacelli¹ e Maria Grazia Pazienza²

Abstract

La questione della tassazione delle prestazioni di servizi finanziari è una delle più controverse non solo a livello teorico, ma anche nel dibattito di politica tributaria applicata; i due livelli del dibattito non sempre si sono mossi nella medesima direzione. In Europa l'attenzione si incentra sull'applicazione dell'IVA e sulla scelta di esentare i servizi finanziari adottata nella gran parte dei paesi della UE. L'esenzione, di fatto, lascia parte del prelievo a carico delle imprese bancarie a causa dell'ineducibilità dell'IVA sugli acquisti degli inputs destinati alla produzione dei servizi esenti; si genera in tal modo una serie di distorsioni. Inoltre, poiché il processo produttivo delle imprese bancarie riguarda bundles di servizi congiunti, alcuni dei quali non ricadono per le loro caratteristiche nella categoria dei servizi esenti, si pone un problema di attribuzione dei costi di acquisto degli inputs e della relativa IVA (deducibile o meno) tra tali categorie di beni, che la VI Direttiva Comunitaria risolve prescrivendo il ricorso a sistemi pro-rata. Tuttavia, pur nell'ambito di un sistema di base comune, tra i sistemi fiscali dei paesi europei si registra una mancanza di omogeneità di trattamento a causa delle diverse modalità di attuazione dei sistemi nazionali, con riflessi sulla concorrenza tra sistemi bancari. Il nostro lavoro, dopo aver illustrato la natura e le implicazioni delle distorsioni indotte dall'esenzione dei servizi finanziari, elabora sulla base dei dati delle dichiarazioni IVA presentate dalle imprese bancarie indicatori dell'evoluzione del peso del prelievo che resta a carico delle imprese bancarie italiane.

Introduzione

La questione della tassazione delle prestazioni di servizi finanziari è una delle più controverse non solo a livello teorico, ma anche nel dibattito di politica tributaria applicata. Vi contribuisce senza dubbio la difficoltà di identificare in maniera soddisfacente l'oggetto stesso delle prestazioni – rappresentato da strumenti modificabili con estrema facilità e rapidità – ma anche la consapevolezza del ruolo strumentale che i servizi finanziari svolgono in una fase economica fondamentale del processo produttivo, cioè il suo finanziamento. A livello europeo il dibattito si incentra sull'applicazione dell'IVA, l'imposta con cui gran parte dei paesi tassa i propri consumi.

La scelta comunitaria è stata quella di esentare i servizi finanziari, anche se si riconosce che questa soluzione non è priva di implicazioni indesiderate a causa dei meccanismi di funzionamento dell'IVA. Impedendo agli intermediari di portare in detrazione l'IVA assolta sugli acquisti dei beni intermedi e di investimento, l'esenzione lascia di fatto l'imposta a loro carico peggiorandone le condizioni di profittabilità. Inoltre, la struttura

¹ Banca d'Italia, Servizio Studi. Le opinioni espresse nel lavoro non impegnano l'Istituto di appartenenza.

² Università di Firenze.

del prelievo e la complessità delle modalità di attuazione portano a distorsioni nei comportamenti degli operatori economici, generando inefficienze. La questione si ripropone periodicamente alla discussione e non sembra ancora aver trovato una strategia di attacco condivisa.

Questo lavoro analizza le motivazioni teoriche e pratiche alla base dell'esenzione dei servizi finanziari, ripercorre le tappe del dibattito europeo, descrive le implicazioni economiche del sistema attualmente in vigore e fornisce, in base ai dati delle dichiarazioni IVA, alcuni indicatori dell'evoluzione del peso del prelievo che si può stimare resti a carico delle imprese bancarie italiane.

1. L'esenzione: una questione di efficienza o di semplificazione?

Il dibattito sull'imposizione dei servizi finanziari vede, da un lato, gli accademici legati alla teoria della tassazione ottima che evidenziano questioni di efficienza e, dall'altro, i sostenitori di una più semplice visione che sottolinea le difficoltà pratiche di individuazione della corretta base imponibile. Questo dibattito, per quanto ricco e protratto nel tempo, non è ancora giunto a conclusioni univoche.

1.1 Le considerazioni di efficienza

Il teorema di Diamond-Mirrlees prescrive che in un mondo ideale i beni e i servizi intermedi non siano tassati, in quanto qualunque rimozione di un prelievo distorsivo dei processi produttivi aumenta il prodotto complessivo e dunque il benessere. Tra i beni intermedi sono certamente da comprendere i *servizi finanziari destinati alle imprese*.

Tuttavia, in questo contesto teorico, le conclusioni poggiano crucialmente sulle ipotesi del teorema: nei casi in cui queste non siano verificate, la teoria del *second best* sostiene che ulteriori deviazioni dalla situazione di *first best* (dunque, anche eventuali imposte su beni intermedi) possono avvicinare anziché allontanare dalla situazione ottimale, in quanto possono contribuire a ridurre distorsioni preesistenti. Nel caso dei prelievi sui servizi finanziari, l'imposizione potrebbe costituire uno strumento indiretto per tassare gli extraprofiti delle imprese bancarie³ o per arginare il fenomeno dell'evasione (o meglio, le sue conseguenze); d'altro canto, va tenuto presente che elevati prelievi sugli strumenti finanziari potrebbero indurre comunque serie distorsioni nella scelta degli input dei soggetti che li utilizzano⁴.

Per quanto concerne invece i servizi finanziari destinati *ai consumatori*, la distinzione tra le argomentazioni contrapposte è più sottile. I teorici schierati per l'esenzione dai prelievi indiretti sul consumo (Grubert e Mackie, 1999; Chia e Whalley, 1999) basano la loro posizione sul fatto che i servizi finanziari non danno utilità di per sé e dunque non dovrebbero essere assimilati a beni di consumo finale. Chi si oppone a questa visione (Auerbach e Gordon, 2002, ripresi successivamente da Boadway e Keen, 2003) sottolinea invece che i servizi finanziari fanno parte di quella categoria di beni che contribuiscono,

³ Per quanto riguarda la presenza di extraprofiti nel settore finanziario e la difficoltà del sistema di tassare il puro profitto, molti autori, tra cui Boadway e Keen (2003), ritengono che sarebbe meglio utilizzare strumenti più trasparenti basati su appositi prelievi settoriali.

⁴ Ad esempio, nel caso delle assicurazioni un prezzo elevato del prodotto, a cui contribuisce la tassazione, potrebbe portare ad una domanda del servizio inferiore a quella ottimale (sottoassicurazione).

seppur indirettamente – come, ad esempio, le posate e la benzina - alla massimizzazione del benessere dei consumatori e che, data la maggiore efficienza di un'imposizione generale, non c'è ragione perché essi debbano essere esentati. A questo proposito, Auerbach e Gordon (2002), enucleando i costi finanziari all'interno di un modello standard di consumo intertemporale con equivalenza tra prelievi sul lavoro e imposta generale sui consumi, dimostrano che è necessario includere nel meccanismo IVA tutti gli input che entrano nella produzione di un bene, dunque anche i servizi finanziari⁵.

Sempre con l'ausilio di un modello standard di scelte intertemporali di consumo, Boadway e Keen (2003) dimostrano che la neutralità, espressa in termini di equivalenza con una *lump sum tax*, si ottiene in prima approssimazione tassando i servizi che danno luogo a remunerazioni in forma esplicita tramite commissioni (*bank fee*) e non quelli la cui remunerazione è implicita nel margine tra i tassi d'interesse (*spread*)⁶. Tuttavia, questa conclusione vale per un modello di consumo intertemporale a due periodi con prezzi e reddito fissi e non può essere generalizzata: gli stessi autori, sulla base di un modello più completo, con offerta di lavoro endogena, mostrano che non si può escludere, su base teorica, che un prelievo sui servizi correlati allo spread (all'interno di un adeguato mix di strumenti fiscali) risulti in grado di massimizzare il *welfare* complessivo. In ogni caso, se dal modello risulta efficiente tassare i servizi finanziari, in base alla teoria della tassazione ottimale l'entità del prelievo dovrebbe essere determinata tenendo conto della relazione tra questi e il *leisure* e di come il loro consumo entri nei meccanismi di auto-rivelazione, influenzando sulla possibilità che individui ad alta produttività si mascherino da individui con bassa produttività⁷.

In generale, la teoria economica non perviene a risultati univoci circa la desiderabilità dell'esenzione dei servizi finanziari. Tuttavia, va rilevato che i modelli più recenti tendono a convergere su conclusioni più favorevoli all'inclusione dei servizi finanziari nella base imponibile del prelievo sui consumi⁸.

1.2 Le difficoltà pratiche della tassazione

Anche a seguito della discussione dei modelli di tassazione ottimale, è largamente condivisa l'opinione che l'esclusione dei servizi finanziari dall'ordinario funzionamento

⁵ A questo proposito, sul fronte che sostiene l'esclusione dei servizi finanziari dall'IVA si sottolinea invece – cfr. Jack (2000) e, in parte, Chia e Walley (1999) – che se i servizi finanziari per la loro produzione non includono input reali, allora i prezzi dei servizi finanziari sono proporzionali al livello generale dei prezzi e diventa ottimale non prelevare imposte dal settore finanziario. Questa argomentazione non è concettualmente in contraddizione con quanto sostenuto da Auerbach e Gordon, poiché tali autori assumono che la produzione dei servizi finanziari possa invece utilizzare anche input reali; in tal caso solo la componente del valore aggiunto generata da tali input andrebbe tassata: “*If financial services require no real resources, then all prices for financial services should be proportional to the general price level, and no further tax needs to be collected from the financial sector. ... Our model shows that only the real resources used in the production of financial services should be part of the value-added tax base.*” (Auerbach e Gordon, 2002, p. 414)

⁶ Va tuttavia sottolineato che non è facile distinguere, né nella teoria né nella pratica, tra servizi remunerati con commissione e con margine di interesse. A questo contribuiscono le discriminazioni di prezzo generalmente attuate in ragione dell'importo e della frequenza delle operazioni, che comportano una facile trasformazione di una tipologia di remunerazione nell'altra.

⁷ “... the fact that financial services are not in themselves an object of utility is in itself of no relevance, and certainly does not imply that their purchases by consumers should not be taxed. While their appropriate treatment is likely to be context-specific, there are reasonable grounds to suppose that the optimal rate of taxation for such services will often be relatively low.” (Boadway e Keen, 2003; sottolineato nostro).

⁸ “While the on-going debate on whether financial intermediation services should be taxed under a broad-based consumption tax has yet to achieve full consensus in the economic profession, the discussion in the rest of the article takes the affirmative position – a position that is, on balance, reflective of the prevailing view.” (Zee, 2006, p. 460).

dell'IVA sia una questione da ricondurre a difficoltà di ordine tecnico (o, al limite, politiche) piuttosto che di efficienza. Come sostiene Honohan: *"The exemption of most financial services from VAT appears to be a historical inheritance without much political or economic rationale"*⁹.

Le difficoltà riguardano la determinazione del prezzo dei servizi che rende complesso determinare sia il *valore del consumo* che il *valore aggiunto*¹⁰. Non si tratta di difficoltà di misurazione dell'intero valore aggiunto dell'intermediazione finanziaria – calcolabile con il metodo "per somma" (di profitti e salari) o con quello "della sottrazione" (dei costi intermedi dal volume di affari) – ma piuttosto dell'esatta determinazione del valore aggiunto della *singola transazione*, che tuttavia è quanto si richiede nell'attuale applicazione dell'IVA¹¹.

Per meglio chiarire questo punto può essere utile distinguere tra servizi che *non* prevedono la movimentazione dello stato patrimoniale della banca (*brokerage services*) tipicamente remunerati con *commissione* e servizi cui si collega un movimento di fondi nello stato patrimoniale (*intermediation services*) generalmente remunerati con *spread*. Sebbene il problema dell'esatta individuazione della componente da tassare si ponga nel caso dei servizi di intermediazione¹², l'esenzione è generalmente estesa anche a una parte dei servizi remunerati con le commissioni a causa dell'elevato grado di sostituibilità tra le due possibili forme di remunerazione¹³.

Più in dettaglio, se per determinare il prezzo dei servizi di intermediazione si prendesse come indicatore il tasso sui depositi, questo verrebbe sottovalutato: il tasso applicato sui depositi è inferiore a quello effettivamente praticato perché al netto del costo di una serie di servizi che la banca fornisce al depositante e per i quali applica implicitamente una commissione; per converso, il tasso sui prestiti sopravvaluta il prezzo dei servizi di intermediazione perché comprende, oltre al costo effettivo (il compenso per lo spostamento temporale dei fondi), anche il premio per il rischio del singolo prestito e la vera e propria commissione di intermediazione¹⁴.

I due tassi, e lo spread fra di essi, possono essere pertanto espressi come:

⁹ Honohan (2003), p. 10.

¹⁰ Sui problemi specifici sollevati dall'applicazione dell'IVA ai servizi finanziari, si veda, ad esempio, Huizinga (2002).

¹¹ *"Il principio del sistema comune di imposta sul valore aggiunto consiste nell'applicare ai beni ed ai servizi un'imposta generale sul consumo esattamente proporzionale al prezzo dei beni e dei servizi, qualunque sia il numero di transazioni intervenute nel processo di produzione e di distribuzione antecedente alla fase dell'imposizione. A ciascuna transazione, l'imposta sul valore aggiunto, calcolata sul prezzo del bene o del servizio all'aliquota applicabile al suddetto bene o servizio, è esigibile, previa deduzione dell'ammontare dell'imposta sul valore aggiunto che ha gravato direttamente sul costo dei diversi elementi costitutivi del prezzo. Il sistema comune d'imposta sul valore aggiunto è applicato fino allo stadio del commercio al minuto incluso."* (art. 2, I Direttiva IVA, 67/227/CE; sottolineato nostro).

¹² Concettualmente, si tratta della stessa problematica che la contabilità nazionale (CN) si trova ad affrontare nella costruzione del valore aggiunto di questi servizi a livello macroeconomico e che viene risolta grazie al concetto di SIFIM (Servizi di Intermediazione Finanziaria Indirettamente Misurati) secondo la terminologia dello SNA93 e del SEC95. Nella pratica, l'allocatione del valore di questi servizi operata dalla CN si basa su un tasso d'interesse di riferimento. La determinazione del tasso di riferimento avviene in base alle indicazioni di un regolamento del Consiglio Europeo del 1998 (Regolamento N° 448/98 in G.U. delle Comunità Europee L. 58 del 27/2/98) che fissa una serie di criteri cui i Paesi membri si devono attenere (in base ai quali si fa sostanzialmente coincidere il tasso di riferimento con quello interbancario) e che stabilisce l'obbligo di ripartire i servizi finanziari tra i settori utilizzatori.

¹³ Infatti, in assenza di esenzione almeno per quegli strumenti remunerati con commissione che sono più sostituibili con gli strumenti remunerati con spread, si avrebbe un forte incentivo a modificare o trasformare il tipo di remunerazione per ottenere vantaggi fiscali, generando distorsioni per i mercati finanziari.

¹⁴ Come sottolineato da Agostinelli e altri (2002), *"I prestatori e i prenditori dei fondi sono consapevoli di pagare un servizio quando accettano di meno o pagano di più del tasso di mercato: il differenziale tra tasso applicato e tasso di mercato (costo opportunità) rappresenta, perciò, una preferenza rivelata, ovvero una dichiarata volontà di pagare per il servizio reso"*.

$$[1] \quad r_d = r^* - c_d$$

$$[2] \quad r_l = r^* + rp + c_l$$

$$[3] \quad (r_l - r_d) = (r_l - r^*) + (r^* - r_d) = (rp + c_l) + c_d$$

Dove r_d è il tasso d'interesse sui depositi, r_l quello sui prestiti, r^* indica il tasso di interesse puro, rp il premio per il rischio e c_d e c_l le commissioni per l'intermediazione in assenza di rischio (su depositi e prestiti, rispettivamente).

Queste espressioni consentono di enucleare all'interno dello spread il valore aggiunto dell'intermediazione attribuibile singolarmente ai due servizi e il premio per il rischio, che non dovrebbe essere tassato. Se, ad esempio, il tasso puro è pari al 12%, quello sui prestiti al 15% e quello sui depositi al 5%, lo spread è di 10 punti percentuali e potrebbe essere scomposto come differenza tra i due tassi (applicati a prestiti e depositi) e il tasso puro: 3 punti per le operazioni di prestito (di cui una parte costituisce il premio al rischio) e 7 punti per quelle di deposito.

Un'imposta plurifase sul valore aggiunto in teoria potrebbe essere prelevata sui valori delle *singole transazioni* così determinati, ottenuti per differenza. Rimarrebbe, però, aperto un duplice problema: la stima del premio per il rischio (che non dovrebbe essere soggetto a tassazione¹⁵); l'individuazione del tasso di interesse puro (che introdurrebbe elementi di arbitrarietà). Da queste difficoltà dipende principalmente la scelta dell'esenzione dei servizi finanziari di intermediazione da parte della maggior parte dei paesi.

2. La questione dell'esenzione IVA a livello comunitario

2.1 *L'IVA nell'ordinamento europeo: ciò che l'esenzione ha potuto e non ha potuto risolvere*

Nei primi anni settanta i Paesi membri adottarono un sistema comune di tassazione del consumo basato sull'IVA¹⁶. Dal punto di vista del commercio internazionale l'introduzione dell'IVA agevolò, almeno inizialmente, gli aggiustamenti transfrontalieri, favorendo il processo di integrazione delle economie della Comunità europea. Nella stessa direzione ha agito l'abolizione dei dazi sugli scambi interni alla Comunità, completata solo nei primi anni novanta. Con la caduta delle barriere tariffarie, tuttavia, si è venuta a determinare anche la caduta delle frontiere fiscali; questa ha reso più difficoltosa l'applicazione del principio di destinazione su cui l'IVA si basava¹⁷, sollecitando una copiosa letteratura sull'assetto ottimale del sistema IVA e sulle modifiche che si rendevano necessarie. Nel contempo, l'arresto — di fatto — nel processo di armonizzazione dell'IVA si rifletteva negativamente su innumerevoli aspetti della tassazione dei consumi. Tra

¹⁵ Zee (2006) trova questo punto discutibile. Rifacendosi a Auerbach e Gordon (2002), per i quali solo il valore aggiunto che è generato da input reali dovrebbe essere esentato, osserva che il premio al rischio riflette una attività di risk management che richiede input reali e pertanto dovrebbe essere anch'esso tassato.

¹⁶ Per una discussione approfondita sui problemi dell'IVA si veda, ad esempio, Cnossen (1998).

¹⁷ Il principio di destinazione — inizialmente introdotto in via transitoria ma tuttora in vigore — prevede che il prelievo avvenga con le aliquote e le modalità previste per il luogo di consumo effettivo. Questo sistema risulta il meno distortivo con riferimento alla allocazione internazionale della produzione e al commercio internazionale ma, affinché ci sia neutralità, è necessario un monitoraggio delle frontiere fiscali al fine di restituire l'imposta pagata sulle fasi produttive che hanno preceduto l'esportazione.

questi rientrano, ad esempio, l'esenzione: in presenza di regimi nazionali diversi (per livelli di aliquota e regole di determinazione dell'imponibile) questa è ormai vista unanimemente come un ostacolo alla realizzazione di condizioni concorrenziali tra Paesi membri che rischia di compromettere il cosiddetto *level playing field*.

La VI Direttiva¹⁸, che ha stabilito criteri generali vincolanti per le legislazioni IVA dei singoli paesi, ha previsto l'esenzione di una serie di transazioni come quelle relative all'istruzione, ai servizi sanitari, al trasporto pubblico locale, ai servizi di assicurazione e ai servizi finanziari tradizionali (in particolare la raccolta di depositi e la concessione di prestiti). L'esenzione, come l'applicazione di aliquote ridotte, segue generalmente finalità redistributive o di incentivazione di beni ritenuti "meritori" dall'operatore pubblico, ma nel caso dei servizi finanziari rifletteva soprattutto – come già discusso nei precedenti paragrafi – motivazioni legate alle difficoltà tecniche di applicazione dell'imposizione. Ciò trova conferma nella consapevolezza da parte dei Paesi membri delle conseguenze potenzialmente indesiderabili dell'esenzione, consapevolezza che traspare da molti documenti ufficiali varati a livello internazionale¹⁹.

Va innanzitutto chiarito che, nonostante la disciplina comunitaria stabilisca per i servizi finanziari un regime di esenzione, agli Stati membri la VI Direttiva lascia ampia libertà di decidere tra esenzione e tassazione. L'art. 137 a) prevede, infatti, che le amministrazioni fiscali nazionali possano riconoscere ai soggetti passivi il diritto di optare per l'imposizione delle operazioni finanziarie elencate tra quelle esenti²⁰, benché nella maggioranza dei paesi sia prevalsa la scelta dell'esenzione. La possibilità di scelta rispondeva a valutazioni di carattere politico (mantenere agli Stati nazionali libertà di decisione su un settore delicato come la finanza), ma rifletteva anche un contesto economico ancora lontano dalla piena liberalizzazione dei movimenti di capitale, nel quale le differenze di trattamento fiscale non potevano ancora esplicare a pieno i propri effetti.

Sebbene il motivo principale della scelta di fondo dell'esenzione sia riconducibile alle *difficoltà di tipo tecnico*, va sottolineato che alcune di queste difficoltà *si ripresentano anche nel caso dell'esenzione*. I motivi sono essenzialmente due.

Il primo attiene al fatto che la produzione bancaria è tipicamente una produzione multipla. Si può distinguere tra i servizi finanziari "tipici", che vengono in gran parte remunerati implicitamente attraverso uno spread (e che devono essere esentati in base alla disciplina comunitaria), e gli altri servizi usualmente remunerati esplicitamente attraverso commissioni (in parte tassabili in base alla disciplina comunitaria²¹). Il confine tra le due categorie è estremamente labile: la definizione dei servizi finanziari è sottoposta a un elevato grado di incertezza, trattandosi di servizi che per loro natura sono interessati da mutamenti pressoché continui sotto la spinta dell'innovazione finanziaria. Questo

¹⁸ Direttiva 77/388/CE. Nel 2007 la VI Direttiva è stata riscritta per recepire le modifiche apportate nel corso del tempo. Il nuovo testo è confluito nella Direttiva 2006/112/CE del 28 novembre 2006.

¹⁹ "The 1973 Hutchingson Report was a broad consultation on VAT and financial services undertaken by the tax authorities in the then 6 Member States in close liaison with the industry. It came to the conclusion that the most serious objections to the introduction of VAT on financial services and insurances were the absence of a readily identifiable mechanism for doing so and the resultant increase in consumer credit. Nevertheless it recommended that if these obstacles could be overcome and if a decision were taken to apply VAT to financial services, any exemptions should be discouraged and kept to the strictest minimum. (cfr. Commissione europea, 2006, p. 2).

²⁰ La lista è indicata all'art. 135 lettere da b) a g).

²¹ In qualche misura si può pertanto sostenere che il regime di esenzione IVA stabilito dalla VI Direttiva riflette le conclusioni teoriche di Boadway e Keen (2003).

problema si è aggravato con l'evoluzione dell'attività bancaria, che si è caratterizzata per un progressivo ampliamento della gamma dei prodotti offerti agli operatori economici.

Il secondo motivo riguarda il lato degli input. Data la natura congiunta della tecnologia produttiva dell'impresa bancaria, è difficile procedere ad una allocazione del costo degli input alle singole produzioni, come l'applicazione dell'IVA richiede. Come vedremo, questo problema diviene cruciale in presenza di produzione sia di servizi tassati che di servizi esenti, che danno e non danno luogo, rispettivamente, alla detraibilità dell'IVA assoluta sugli acquisti. L'attribuzione dei costi è complessa sotto il profilo tecnico e richiede inevitabilmente elementi di stima, che conducono di fatto a regimi fiscali estremamente differenziati anche a parità di aliquote.

Il trattamento dei servizi finanziari è inoltre complicato dal fatto che operazioni finanziarie classificate come esenti, divengono di fatto non imponibili (mantenendo il diritto a detrarre l'IVA assoluta a monte e divenendo pertanto equivalenti a prodotti tassati ad aliquota zero) se il servizio è stato prestato a non residenti nella Comunità europea²².

2.2 Il dibattito a livello internazionale

Molti dei problemi sin qui evidenziati si sono progressivamente aggravati con lo sviluppo dei mercati e l'innovazione degli strumenti finanziari, alimentando preoccupazioni crescenti sulle distorsioni della concorrenza. Di contro, dalla sua adozione, la VI Direttiva IVA non è mai stata modificata in modo sostanziale. Il dibattito sul tema dell'esenzione dei servizi finanziari – da lungo tempo presente nelle sedi internazionali, con iniziative che si ripropongono periodicamente – è pertanto divenuto più intenso a partire dagli anni novanta, in concomitanza con il processo di liberalizzazione dei movimenti di capitale. In sintesi, possiamo ripercorrere le tappe più recenti di questo dibattito facendo riferimento a quattro rapporti presentati da organismi internazionali:

- (1) lo studio del 1996 di Ernst&Young (E&Y) *Value Added Tax. A Study of Methods of Taxing Financial Services*, elaborato per conto della DG XXI della Commissione Europea (cosiddetto blue book);
- (2) il rapporto del 1998 *Indirect Tax Treatment of Financial Services and Instruments*, redatto dall'OCSE sulla base di informazioni fornite dalle amministrazioni finanziarie di alcuni paesi;
- (3) il documento elaborato dalla Commissione europea nel 2006 *Consultation Paper on modernising Value Added Tax obligations for financial services and insurances*, per avviare una cosiddetta consultazione pubblica sul tema delle possibili modifiche alla VI Direttiva;
- (4) il rapporto del novembre 2006 di PricewaterhouseCoopers (PwC) *Study to Increase the Understanding of the Economic Effects of the VAT Exemption for Financial and Insurance Services*, redatto per la Commissione europea.

(1) Nel primo rapporto il tentativo è di trovare una soluzione tecnica in grado di consentire una piena tassazione dei servizi finanziari ed assicurativi e quindi il pieno recupero dell'IVA sugli input da parte degli intermediari. In estrema sintesi, si propone un

²² L'art. 169 della VI Direttiva recita: "... il soggetto passivo ha il diritto di detrarre l'IVA ivi prevista nella misura in cui i beni e i servizi sono utilizzati ai fini delle operazioni seguenti: c) sue operazioni esenti conformemente all'articolo 135 paragrafo 1, lettere a) a f), quando il destinatario è stabilito fuori della Comunità o quando tali operazioni sono direttamente connesse a beni destinati a essere esportati fuori della Comunità".

sistema innovativo (cosiddetto *truncated cash-flow method*) che preleva l'imposta su un particolare concetto di cash-flow. Nonostante la capacità del sistema di risolvere il problema della determinazione della base imponibile anche per i servizi che forniscono un rendimento in termini di spread, i paesi si opposero al drastico cambiamento del sistema allora prospettato²³.

(2) Il Rapporto dell'OCSE descrive il trattamento fiscale dei servizi finanziari nei Paesi membri, con riferimento all'imposizione indiretta, per una larga fascia di prodotti finanziari. L'obiettivo dichiarato è di fornire una prima ricognizione delle potenziali distorsioni che da questi trattamenti potevano derivare per la concorrenza. Due argomenti erano esclusi dall'analisi: gli effetti delle normative in materia di IVA di gruppo e il trattamento cross-border dei servizi. Il Rapporto rilevava come i metodi di determinazione della quota detraibile dell'IVA assolta sugli input differissero significativamente tra i Paesi. Tra i fattori determinanti si identificavano: la natura delle prestazioni offerte dalle istituzioni finanziarie, la prassi seguita nella contabilizzazione, i criteri di valutazione delle prestazioni, la dimensione delle spese che non consentono la detraibilità dell'IVA, la possibile presenza di meccanismi di sgravio.

(3) La volontà da parte dei Governi di evitare modifiche normative drastiche in sistemi di tassazione ormai consolidati si è riconfermata in anni recenti. È emerso chiaramente lo scarso interesse per soluzioni che, anche se concettualmente condivisibili, riconducono a tassazione i servizi finanziari, in favore di iniziative di contrasto agli effetti indesiderati del regime di esenzione. A maggio del 2006 la Commissione europea ha aperto una consultazione pubblica on-line sul tema dell'ammodernamento della legislazione in materia di IVA sui servizi finanziari e assicurativi. L'obiettivo²⁴, delineato nei documenti²⁵, era di elaborare una proposta di modifica del regime IVA da sottoporre al Consiglio. Entro tale schema, venivano identificati i principali problemi indotti dall'esenzione dei servizi finanziari e si analizzano pro e contro di soluzioni tecniche alternative²⁶.

La consultazione, a cui hanno risposto 82 soggetti (di cui 24 del settore bancario) ha permesso di individuare tre conclusioni principali:

- (a) indipendentemente dalle soluzioni che saranno prescelte, si auspica una maggiore certezza normativa e una riduzione dei costi amministrativi;
- (b) gli operatori dei settori finanziario ed assicurativo differiscono notevolmente nelle priorità manifestate;

²³ "The technical feasibility of the system was confirmed by field testing it across a range of financial institutions but the perceived complexity of the system was seen as a strong negative factor by both administrations and business. The general consensus was that the resultant benefits could not justify such a profound system change." (cfr. Commissione europea, 2006, pp. 2-3).

²⁴ La proposta, nelle intenzioni della Commissione, dovrebbe:

- evitare che gli utenti dei servizi finanziari e assicurativi debbano sopportare un' "IVA occulta" e la cosiddetta "tax cascade", generata dalla sua traslazione, mantenendo nel contempo i livelli di gettito su cui gli stati membri attualmente fanno affidamento;
- ridurre gli oneri amministrativi per gli operatori del settore;
- migliorare la definizione dei servizi esenti per dare maggiore certezza giuridica a operatori e amministrazioni, garantendo nel contempo sufficiente adattabilità allo sviluppo dinamico dei servizi finanziari e assicurativi;
- eliminare le distorsioni, effettive o potenziali, della concorrenza tra diversi Stati membri e tra questi e i paesi terzi.

²⁵ Cfr. il documento IP/06/602 e il *Consultation Paper* MEX/06/314, scaricabili dal sito internet della Commissione.

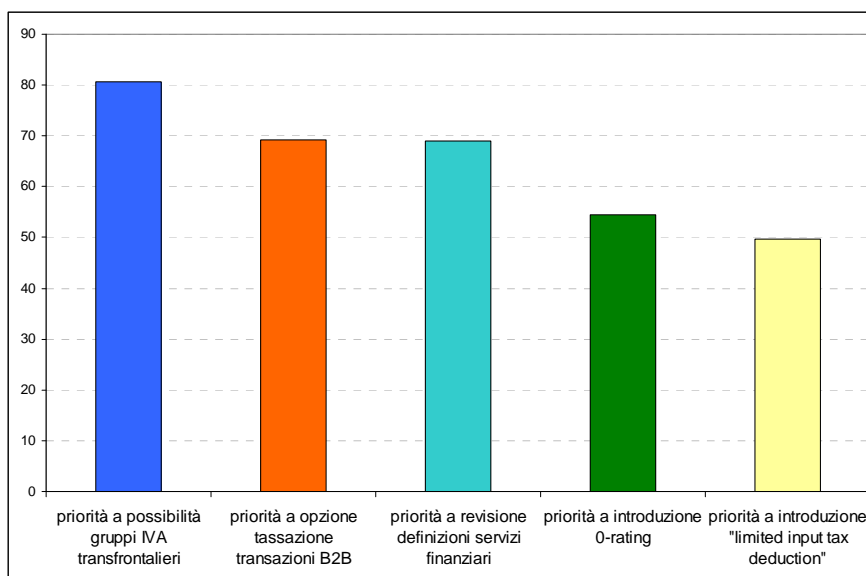
²⁶ Il documento chiarisce inoltre i vincoli posti dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea in tema di esenzione dei servizi finanziari, problema non secondario dato che questa giurisprudenza è ormai divenuta piuttosto ricca.

(c) gli interessi degli operatori economici per il segmento di attività "business to business" (B2B) differiscono molto dai loro interessi per il segmento "business to consumer" (B2C).

Con riferimento al settore bancario, le priorità manifestate sono riassunte nella figura 1. La maggiore rilevanza è attribuita alla questione del trattamento cross-border dell'IVA all'interno di gruppi bancari. Subito dopo, nell'ordine delle priorità, sono indicati l'eventualità di introdurre un'opzione per la tassazione delle transazioni B2B e l'aggiornamento della classificazione di servizi finanziari.

Dalla consultazione la Commissione trae la conclusione che il passaggio a un sistema di non imponibilità (zero-rating) per i servizi finanziari non appare al momento realistico e che l'introduzione di nuovi sistemi di detraibilità dell'IVA assolta in luogo del sistema del pro-rata (ad esempio, mediante credito d'imposta standard o limitato) non costituisce una priorità.

Figura 1 - Risultati della Consultazione pubblica della EC: settore bancario



Fonte: Commissione Europea (2007a).

Anche sulla base dei risultati della Consultazione, a luglio 2007 la Commissione ha elaborato alcuni working papers preparatori all'elaborazione di una proposta di un provvedimento di emendamento della VI Direttiva. Il punto centrale è l'aggiornamento della definizione dei servizi finanziari esenti. Inoltre, si individuano tra le possibili soluzioni coerenti con la neutralità della tassazione la concessione agli operatori economici dell'opzione della tassazione e la cooperazione transfrontaliera sulla base di una ripartizione dei costi che eviti una trasmissione cross-border degli eventuali vantaggi conseguibili da imprese di un medesimo gruppo in base al regime IVA di un paese.

(4) All'interno della stessa iniziativa della Commissione di ammodernamento della normativa IVA in materia di esenzione dei servizi finanziari era stato elaborato anche il Rapporto redatto da PwC nel 2006. Esso era finalizzato a raccogliere evidenza empirica

sulle distorsioni indotte dal regime IVA in vigore e a identificare alcune soluzioni alternative²⁷.

Tra le priorità in chiave di *riforma* il Rapporto pone innanzitutto la necessità di elaborare linee guida pan-europee che evitino un'applicazione incoerente delle attuali regole IVA. Pur in assenza di modifiche legislative, linee guida uniformi darebbero maggiore certezza interpretativa e promuoverebbero maggiore omogeneità di applicazione. Cambiamenti normativi sarebbero tuttavia necessari per rimuovere ostacoli sostanziali al mercato unico: ad esempio, la possibilità di formare o meno gruppi ai fini IVA (con i connessi vantaggi fiscali) è un fattore che può influire pesantemente sulle scelte di localizzazione dei servizi finanziari tra i paesi. Un elemento potenzialmente migliorabile è poi identificato nei metodi di detraibilità dell'IVA; si potrebbero adottare linee guida che omogeneizzino l'applicazione del criterio del pro-rata oppure passare all'adozione di sistemi basati su un credito d'imposta uniforme e limitato dei costi degli input come quello adottato da Australia e Singapore.

3. Il funzionamento del regime attuale dell'IVA

3.1 Gli effetti economici dell'esenzione

Le operazioni assoggettate all'IVA si distinguono in *imponibili, non imponibili* (tipicamente le esportazioni) ed *esenti*. A queste si aggiungono le operazioni cosiddette "fuori campo IVA", in quanto *non assoggettate* a questo tributo. La detraibilità dell'imposta pagata sugli acquisti è consentita, oltre che per le operazioni tassate, solo nel caso di quelle non imponibili (che vengono definite *zero-rated* proprio perché la detraibilità dell'IVA sugli acquisti le rende di fatto equivalenti a operazioni tassate ad aliquota 0). Queste distinzioni sono importanti per le diverse implicazioni in termini di aspetti applicativi dell'IVA e di impatto economico. In particolare, alle operazioni senza diritto a detrazione si associano impatti distributivi e allocativi che possono essere riassunti come segue:

- il *prezzo dei servizi finanziari*, in quanto esenti, include un costo occulto derivante dall'imposta che per l'intermediario non è stato possibile dedurre sugli input acquistati;

²⁷ Le principali *distorsioni* che emergono dall'analisi dei case-studies presentati sono:

- il più elevato costo sopportato dalle imprese finanziarie della UE rispetto a quelle dei paesi terzi a causa dell'IVA occulta, costo che si traduce in prezzi più elevati o in margini di profitto inferiori;
- l'adozione di modelli d'impresa sub-ottimali nelle scelte di dislocazione territoriale e di assetto produttivo (in particolare per l'incentivo all'integrazione verticale per conseguire un miglior trattamento fiscale);
- i vincoli al potenziale di espansione dei mercati delle imprese finanziarie comunitarie;
- le distorsioni della concorrenza sia tra i Paesi UE sia tra questi e i Paesi terzi.

Tra le principali *cause delle distorsioni* lo studio di PwC identifica:

- le diverse definizioni di servizi finanziari e le relative difficoltà di stabilirne il trattamento fiscale;
- l'incertezza e la disparità di interpretazione delle decisioni della Corte di Giustizia Europea (ECJ);
- le differenze nella regolamentazione in materia di IVA riservata ai gruppi nei regimi fiscali nazionali;
- le diversità nei sistemi di pro-rata applicati dai vari paesi;
- la penalizzazione, in termini di non detraibilità dell'IVA, cui le imprese incorrono nel caso di strutture societarie basate su *subsidiaries*, (anche se rispondenti a strategie efficienti di allargamento dei mercati);
- la penalizzazione dei servizi forniti in outsourcing tassati a pieno anziché sulla sola componente del valore aggiunto della transazione.

- questo onere altera il livello del prezzo di vendita rispetto a quello che si avrebbe in caso di tassazione o di non imponibilità;
- la distorsione introdotta opera diversamente per i servizi destinati ai *consumatori* (B2C), e per i servizi destinati alle *imprese non finanziarie* (B2B). Per i servizi finanziari B2C il prezzo del servizio finanziario risulta inferiore rispetto al regime ordinario IVA, poiché non si applica l'IVA allo stadio del consumo, ma superiore a quello che si avrebbe in caso di tassazione ad aliquota 0. Per i servizi finanziari B2B, il prezzo pagato sarà superiore nel rispetto al regime ordinario in funzione del grado di traslazione da parte dell'impresa finanziaria dell'IVA occulta a suo carico (che per definizione non potrà essere portata in deduzione dall'impresa non finanziaria);
- il più elevato costo per la banca è la causa del meccanismo che la letteratura definisce di *tax cascade*, che altera i prezzi di acquisto anche dei prodotti *non finanziari*, innalzandoli al di sopra di quelli che si avrebbero in regime ordinario o di non imponibilità dei servizi finanziari (par. 3.3);
- una delle implicazioni più rilevanti di questo funzionamento dell'IVA è la creazione di un incentivo per le imprese finanziarie a *internalizzare* molte fasi produttive, spingendole verso l'integrazione verticale per minimizzare l'esborso dell'IVA più che per motivi di efficienza produttiva. Questo fenomeno, peraltro, costituisce un ostacolo alla competizione nel settore dei beni intermedi per la produzione di servizi finanziari e si è manifestato principalmente nel caso dell'*information technology*;
- le distorsioni nei prezzi associate al regime di esenzione IVA hanno un impatto non trascurabile sulla *competitività internazionale delle imprese bancarie*;
- l'entità delle distorsioni dipende anche dalle *differenze nel livello delle aliquote* e nelle interpretazioni delle varie Autorità fiscali delle *norme sulle detraibilità IVA*. Questo fenomeno interessa anche gli stati membri della UE, sebbene in principio dovrebbero avere regole armonizzate e più omogenee rispetto ai paesi extra-comunitari (par. 4). La serietà del problema si è acuita con la maggiore integrazione finanziaria e l'aumento del volume dei servizi finanziari *cross-border*.

3.2 La questione del pro-rata

Uno dei maggiori problemi gestionali indotti dal regime di esenzione IVA dei servizi finanziari deriva dalla natura congiunta della produzione bancaria, che rende necessario allocare i costi di acquisto degli input tra le singole produzioni per stabilire — a seconda che queste siano esenti, tassabili o zero-rated — quanta parte dell'IVA assolta debba essere ammessa in detrazione. Seppur semplice sotto il profilo concettuale, questo problema si complica sul piano pratico.

In generale si possono distinguere due approcci²⁸:

- (a) il metodo degli input (noto come *cost allocation approach*)
- (b) il metodo degli output (noto come *formula approach*)

Con il *metodo degli input* si procede a un'allocazione dello specifico costo degli input, o di categorie di input, quando questi siano direttamente riconducibili alle attività tassabili, consentendone la detraibilità diretta; per i beni non direttamente ricollegabili ad attività tassabili si prevede l'indetraibilità (e l'eventuale successiva applicazione di altri metodi). Con il *metodo degli output*, invece, si fa riferimento alla composizione del prodotto tra

²⁸ Si veda a questo proposito Zacharopoulos (2001).

attività tassabili ed attività esenti per determinare la percentuale di detraibilità da applicare al complesso degli input.

Generalmente, si fa ricorso a una combinazione dei due metodi: dopo aver attribuito direttamente gli input tra attività esenti o tassabili con il metodo degli input, si utilizza il metodo degli output per detrarre l'imposta pagata sugli input non direttamente attribuibili. Questo metodo "combinato" minimizza le distorsioni per le imprese, ma si caratterizza per uno scarso grado di trasparenza e dunque per un'elevata possibilità di elusione e implica pertanto elevati costi di monitoraggio e di controllo²⁹. A livello comunitario, la VI Direttiva prevede che "Per quanto riguarda i beni e i servizi utilizzati da un soggetto passivo sia per operazioni che danno diritto a detrazione ..., sia per operazioni che danno tale diritto, la detrazione è ammessa soltanto per il pro-rata dell'IVA relativo alla prima categoria di operazioni."³⁰ Pertanto, sui beni che non è possibile allocare in modo diretto c'è l'espressa prescrizione di un metodo degli output, basato sull'applicazione del pro-rata. La Direttiva indica il criterio generale di calcolo del pro-rata: il coefficiente è dato dal rapporto tra il volume d'affari annuo relativo alle operazioni con diritto a detrazione e il volume d'affari annuo relativo alle stesse operazioni a numeratore più quelle che danno diritto a detrazione³¹.

Sebbene la Direttiva entri nei dettagli applicativi del sistema³², essa prevede che, tuttavia, gli Stati membri possono mantenere le proprie disposizioni vigenti al momento dell'introduzione della Direttiva ovvero della loro adesione alla Comunità³³, confermando sostanzialmente la volontà di mantenere ampi margini di libertà ai legislatori nazionali.

Per illustrare il funzionamento del *pro-rata* può essere utile raggruppare i ricavi in tre categorie, associate ai tre tipi di output bancari identificati in precedenza: ricavi tassati R_T , esenti R_E e non imponibili (zero-rated), R_Z . Gli acquisti di input intermedi (indicati con X) e degli investimenti effettuati in ogni periodo (I)³⁴ possono essere a loro volta raggruppati in tre categorie: quelli riconducibili ai ricavi da servizi tassati o non imponibili (che danno diritto alla detraibilità della corrispondente IVA); quelli riconducibili a ricavi da servizi esenti (che non danno diritto alla detraibilità); quelli per i quali non è possibile un'attribuzione diretta tra i diversi servizi (e quindi si procede all'applicazione della detraibilità in base al pro-rata):

$$[4] \text{ Input totali} = (p_x X + p_K I)_{RT} + (p_x X + p_K I)_{RZ} + (p_x X + p_K I)_{RE} + (p_x X + p_K I)_{NA}$$

dove p_x e p_k sono i prezzi al netto dell'IVA rispettivamente degli input intermedi X e dei beni capitali acquisiti e I ; NA denota gli input non attribuibili.

²⁹ Dove è consentita una separata contabilizzazione dei diversi ambiti di attività (ad esempio, tra servizi finanziari tipici, esenti, e altre attività tassabili) emerge la convenienza ad imputare il più possibile i costi alle attività tassabili, in modo da ottenere la massima detraibilità dell'imposta pagata. Per tale motivo, l'utilizzo del metodo degli input è solitamente soggetto a restrizioni: in Italia, ad esempio, non è possibile l'attribuzione diretta degli input se non è presente la formale separazione contabile tra le varie attività.

³⁰ Art. 173, comma 1.

³¹ Art. 174.

³² Ad esempio, stabilisce che nel calcolo del pro-rata deve essere provvisoriamente preso in considerazione il volume d'affari dell'anno precedente salvo apportare rettifiche ex-post in base alle direttive dell'art. 175.

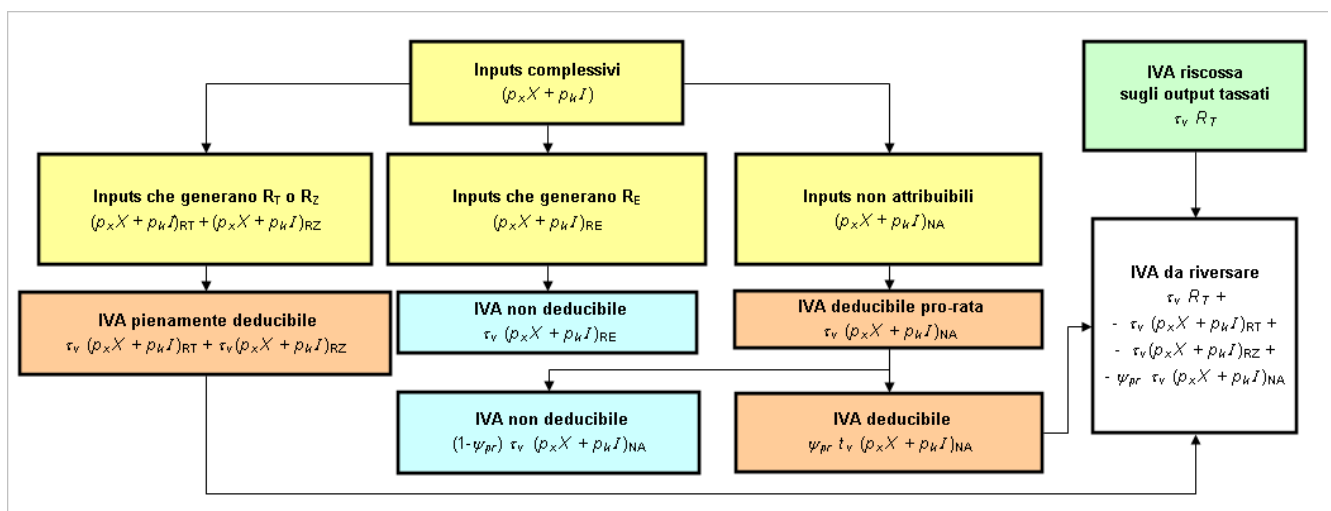
³³ Art. 175, comma 2.

³⁴ Per semplificare la notazione assumiamo che l'investimento di ciascun periodo sia interamente ammortizzabile ai fini dell'imposta societaria e dunque interamente deducibile ai fini IVA se riferito a operazioni tassabili.

La figura 2 sintetizza il processo di determinazione dell'IVA dovuta dalla banca, assumendo, in prima approssimazione, che tutti gli input siano assoggettati all'IVA ad un'aliquota uniforme τ_v .

Il coefficiente del pro-rata ψ_{pr} è dato da $(R_T+R_Z)/(R_T+R_Z+R_E)$, dove i ricavi tassabili sono al netto di IVA. Da questo schema emerge chiaramente che per le imprese finanziarie l'IVA entra nella funzione del profitto come una voce di costo: per la parte relativa agli input destinati ad attività esenti, nel suo intero ammontare; per la parte relativa agli input non direttamente attribuibili alle diverse produzioni, nella sola quota determinata dal complemento a 1 del coefficiente del pro-rata $(1-\psi_{pr})$.

Figura 2 - Determinazione dell'IVA dovuta dall'impresa bancaria



Una formulazione molto semplificata del profitto netto delle imprese bancarie che tiene conto di questo fenomeno può essere data - nell'ipotesi di una aliquota della corporation tax nulla - dalla seguente espressione:

$$\begin{aligned}
 [5] \quad \Pi = & \left[(R_T + R_E + R_Z) - (wL + p_X X + p_K I) \right] + \\
 & - \tau_V \left[(p_X X + p_K I)_{RE} + (1 - \psi_{pr}) (p_X X + p_K I)_{NA} \right]
 \end{aligned}$$

dove wL indica l'esborso per il fattore lavoro e i prezzi degli fattori intermedi sono al netto di IVA. La [5] indica la differenza tra profitto lordo associato alla produzione delle tre categorie di output (servizi tassati, esenti e non imponibili) e il prelievo dovuto all'IVA che resta a carico della banca (secondo termine).

Pertanto, per dati input e *assumendo assenza di traslazione* di questo aggravio sui prezzi dei servizi finanziari, le imprese bancarie avrebbero profitti netti inferiori a quelli che si determinerebbero in regime di tassazione dei servizi finanziari. Naturalmente, la distribuzione dell'impatto dell'IVA occulta tra minori profitti o maggiori prezzi praticati, dipenderà dal comportamento di traslazione della banca, mentre la dimensione dell'IVA

occulta dipenderà dall'entità del coefficiente di pro-rata (dunque dalla composizione dell'output) e dal livello dell'aliquota IVA.

3.3 L'effetto a cascata

In assenza di differenziazione delle aliquote tra i vari stadi di creazione del valore aggiunto, l'IVA è stata disegnata per incidere i consumatori in modo equivalente ad un'imposta monofase sul consumo e per essere neutrale rispetto alle decisioni delle imprese; queste ultime, infatti, dovrebbero compensare debiti e crediti IVA con l'erario senza subire l'onere economico dell'imposta. Dal paragrafo precedente è invece chiaro che questa neutralità non sussiste per le imprese produttrici di beni o servizi esenti. La distorsione introdotta dà luogo a potenziali effetti di traslazione che alterano lo schema originario. Il regime di esenzione si traduce, di fatto, in fenomeni di sovra o sottotassazione rispetto al prelievo che si vorrebbe in astratto conseguire³⁵.

Per quantificare queste distorsioni si può procedere confrontando cosa avverrebbe in termini di costi e prezzi nel caso in cui all'impresa bancaria si applicasse il *regime IVA ordinario* con quanto avviene nell'*attuale regime* (di esenzione della gran parte dei servizi offerti con detraibilità pro-rata dell'IVA sugli input in presenza di servizi tassati)³⁶. A questo fine conviene concentrare l'attenzione sui passaggi che portano dalla produzione del servizio finanziario da parte della banca, al suo acquisto da parte di un'impresa non finanziaria che lo utilizza come input produttivo, fino alla vendita del prodotto non-finanziario al consumatore finale. Per semplificare l'esempio, possiamo assumere - senza perdita di generalità - che l'impresa non finanziaria non utilizzi altri input oltre al lavoro e al servizio finanziario e che non produca ulteriore valore aggiunto, cosicché possiamo concentrare l'attenzione sul trattamento IVA del solo valore aggiunto generato dal servizio finanziario. I risultati di questo esercizio sono sintetizzati nella tavola 1.

Tavola 1 - L'effetto a cascata dell'esenzione IVA dei servizi finanziari

Stadi di applicazione dell'IVA	Regime IVA ordinario	Regime di esenzione con pro-rata
IMPRESA BANCARIA		
Costo di produzione del servizio finanziario (*)	$\{[p_k^N I + p_x^N X] + wL + \rho\}$	$\{[p_k^N I + p_x^N X] [1 + \tau_v(1 - \psi_{pw})] + wL + \rho\}$
Prezzo di vendita del servizio finanziario	$\{[p_k^N I + p_x^N X] + wL + \rho\} (1 + \tau_v)$	$\{[p_k^N I + p_x^N X] [1 + \tau_v(1 - \psi_{pw})] + wL + \rho\}$
IMPRESA NON FINANZIARIA		
Costo di produzione del prodotto non finanziario (*)	$\{[p_k^N I + p_x^N X] + wL + \rho\}$	$\{[p_k^N I + p_x^N X] [1 + \tau_v(1 - \psi_{pw})] + wL + \rho\}$
Prezzo di vendita del prodotto non finanziario	$\{[p_k^N I + p_x^N X] + wL + \rho\} (1 + \tau_v)$	$\{[p_k^N I + p_x^N X] [1 + \tau_v(1 - \psi_{pw})] + wL + \rho\} (1 + \tau_v)$
CONSUMATORE FINALE		
Prezzo di acquisto del servizio finanziario	$\{[p_k^N I + p_x^N X] + wL + \rho\} (1 + \tau_v)$	$\{[p_k^N I + p_x^N X] [1 + \tau_v(1 - \psi_{pw})] + wL + \rho\}$
Prezzo di acquisto del prodotto	$\{[p_k^N I + p_x^N X] + wL + \rho\} (1 + \tau_v)$	$\{[p_k^N I + p_x^N X] [1 + \tau_v(1 - \psi_{pw})] + wL + \rho\} (1 + \tau_v)$

(*) Al netto dell'IVA detraibile.

³⁵ Si veda anche Huizinga (2002).

³⁶ Per semplicità si ipotizza qui che tutti gli input dell'impresa bancaria siano di tipo non attribuibile tra ricavi esenti e ricavi tassabili e dunque il meccanismo del pro-rata si applichi a tutti gli input.

Applicando ai servizi bancari il *regime ordinario dell'IVA* (colonna 1 della tavola 1), la banca determinerebbe il proprio prezzo di vendita applicando al costo unitario di produzione (inclusivo di un margine di profitto ρ) l'imposta sul valore aggiunto dovuta all'erario sulla cessione del servizio finanziario. Poiché il servizio finanziario tassabile da diritto al recupero dell'IVA assolta, la banca riceverebbe l'IVA dall'impresa non finanziaria o dai consumatori finali e la riverserebbe all'Amministrazione finanziaria dopo aver dedotto l'IVA sui propri input. In questo caso l'IVA sugli input non costituisce per la banca un costo di produzione. Sotto l'ipotesi semplificatrice da noi adottata, il prezzo di acquisto del servizio finanziario da parte dell'impresa non finanziaria costituisce anche il prezzo di vendita al consumatore del prodotto non finanziario: l'impresa non finanziaria riceverebbe dal consumatore lo stesso importo di IVA versato all'impresa finanziaria sui servizi acquisiti e, non avendo altri input, non dovrebbe nulla all'erario, poiché compenserebbe esattamente IVA dovuta e IVA assolta. Il consumatore finale si accollerebbe pertanto l'intero onere dell'imposta.

Considerando invece l'applicazione al servizio finanziario del *regime di esenzione vigente* (colonna 2 della tavola 1), l'IVA entra tra i costi di produzione della banca per la parte non detraibile con il meccanismo del pro-rata: la banca vanta un credito relativo all'IVA pagata sugli input intermedi solo per la quota Ψ_{PR} , mentre si accolla il costo della quota $(1-\Psi_{PR})$. Poiché i servizi finanziari offerti dalla banca sono esenti, il costo della banca costituisce anche il prezzo applicato per il servizio all'impresa non finanziaria. Questo passaggio, naturalmente, *assume la piena traslazione dell'IVA rimasta a carico della banca*³⁷. Sotto l'ipotesi semplificatrice di assenza di altri input e di un valore aggiunto nullo da parte dell'impresa non finanziaria, quest'ultima applicherà al consumatore finale un prezzo pari al prezzo di acquisto del servizio finanziario, su cui caricherà l'IVA dovuta all'erario sulla cessione del proprio prodotto. L'impresa non finanziaria riceverà l'IVA sul prezzo finale dal consumatore, come nel caso precedente, ma non potrà detrarre l'IVA occulta sull'acquisto del servizio finanziario; pertanto nel suo costo di produzione sarà incorporata anche l'IVA rimasta a carico della banca. Questo processo viene definito "*effetto a cascata*"³⁸. La distorsione che ne deriva può essere illustrata valutando la differenza nei due regimi IVA tra i costi di produzione e tra i prezzi di vendita.

Per la banca, l'aggravio dovuto all'esenzione è misurato dalla differenza nei costi di produzione del servizio finanziario:

$$[6] \quad \tau_V (1 - \psi_{pr}) \left[p_X^n X + p_K^n I \right]$$

cioè, la quota di IVA sugli acquisti non detraibile per il meccanismo del pro-rata.

Essendo questo costo della banca traslato sull'impresa non finanziaria, l'onere per i *consumatori finali* in termini di maggior prezzo dei *prodotti non finanziari* rispetto a quanto si osserverebbe applicando il regime ordinario IVA alle banche sarebbe pari a:

$$[7] \quad \tau_V (1 + \tau_V) (1 - \psi_{pr}) \left[p_X^n X + p_K^n I \right]$$

Al contrario, il prezzo del *servizio finanziario* (in quanto esente da IVA) sarebbe inferiore, sebbene non dell'intero ammontare dell'IVA prelevata in base all'aliquota ordinaria

³⁷ Si tratta, quindi, di un caso estremo ed opposto a quello ipotizzato nella formula [5] che è comunque utile analizzare: comportamenti intermedi darebbero luogo a effetti qualitativamente simili seppure di entità diversa.

³⁸ Si genera nella catena degli scambi un versamento di IVA sull'IVA.

poiché tale prezzo include comunque la quota di IVA non detraibile traslata dalla banca. In altri termini: con il regime ordinario l'IVA versata sul servizio finanziario corrisponderebbe a quello ottenuto applicando l'aliquota legale – ad esempio il 20% – mentre con il regime di esenzione sarebbe di fatto inferiore ma positiva. Il minor prezzo pagato dai consumatori sul servizio finanziario sarebbe:

$$[8] \quad -\tau_V \left[\psi_{pr} (p_X^n X + p_K^n I) + wL + \rho \right]$$

Queste espressioni, nella logica della tassazione ottimale, quantificano l'entità della distorsione dovuta al fatto che la tassazione sul consumo non è generale, ma discrimina tra tipi di beni.

4. Una valutazione in termini di competitività internazionale

L'IVA è in vigore non solo nella UE ma anche della stragrande maggioranza dei paesi industrializzati, con la rilevante eccezione degli Stati Uniti. Pertanto, l'esenzione dei servizi finanziari dall'imposizione sui consumi, l'indetraibilità dell'imposta pagata sui fattori produttivi dei servizi finanziari, il metodo del pro-rata per i beni utilizzati ad uso promiscuo, trovano una generalizzata applicazione.

L'entità delle distorsioni che questo regime impositivo comporta dipende principalmente da una serie di fattori:

- (1) la misura delle aliquote legali;
- (2) il confine tra servizi tassati e servizi esenti;
- (3) le specifiche regole di detraibilità dell'imposta sugli acquisti;
- (4) la rilevanza dei gruppi ai fini della determinazione dell'imposta.

Naturalmente, la presenza di una forte differenziazione di questi fattori tra i sistemi fiscali dei vari paesi – e quindi di una forte differenziazione nell'impatto distorsivo attivato dall'esenzione – costituisce un ulteriore ostacolo alla competizione internazionale.

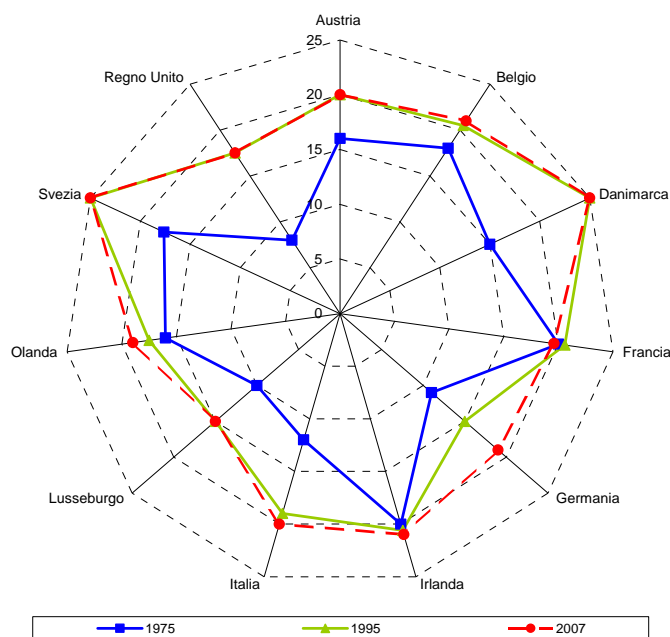
In questo paragrafo si illustrano le differenze nell'applicazione del regime di esenzione che si riscontrano tra i principali paesi facendo riferimento ai suddetti fattori.

4.1 Differenze nelle aliquote legali.

Nonostante l'IVA sia ritenuta l'imposta più armonizzata a livello europeo, anche a seguito dei numerosi sforzi compiuti per avvicinare legislazioni e aliquote, tra i paesi membri persistono ancora marcate differenze nel *livello* e nel *numero* delle aliquote legali.

La figura 3 illustra l'evoluzione delle aliquote ordinarie degli ultimi trenta anni nei principali paesi europei.

Figura 3 - L'evoluzione delle aliquote ordinarie IVA nei principali paesi europei



Si nota sia un incremento del livello delle aliquote (rispetto alla metà degli anni settanta), sia una relativa maggiore omogeneità tra i paesi membri. Tuttavia il divario tra le aliquote è ancora relativamente ampio: il livello dell'aliquota ordinaria nel 2007 varia tra il 15% del Lussemburgo (che corrisponde anche al livello minimo fissato all'interno della UE) e il 25% di Danimarca e Svezia. Oltre la metà dei partner europei utilizza sistemi basati su tre aliquote. I più importanti paesi extra europei che utilizzano un'imposta tipo IVA (Australia, Nuova Zelanda e Canada) adottano invece una aliquota unica nettamente inferiore al 15%.

Una elevata differenziazione delle aliquote è indice, in prima approssimazione, di una forte disparità dell'onere fiscale occulto sui costi legati alla produzione dei servizi finanziari esenti.

4.2 Differenze nella distinzione tra servizi tassati e servizi esenti.

Anche limitandosi al contesto europeo, dove l'esenzione dei servizi finanziari è espressamente prevista dalla VI Direttiva comunitaria, nella classificazione delle singole operazioni tra esenti e non esenti permangono molte differenze.

Questa differenziazione dipende, sia dalle possibilità di opzione lasciate dalla norma comunitaria, sia dalla diversa interpretazione delle norme comuni da parte delle Autorità fiscali nazionali. La Corte di Giustizia europea (ECJ) ha il compito di chiarire l'interpretazione delle norme europee, in maniera che dovrebbe poi diventare vincolante per tutti³⁹.

La tavola 2 fornisce per i principali paesi industrializzati una classificazione indicativa⁴⁰ dei servizi finanziari, raggruppati secondo la suddivisione delle attività della II Direttiva

³⁹ Due importanti casi all'attenzione della ECJ le cui sentenze che hanno stabilito precedenti in materia di esenzione IVA sono SDC (C-9/95, del 5 giugno 1997) e CSC (C-235/00, del 13 dicembre 2001). Si veda Breton et al. (2004).

⁴⁰ Questa ricostruzione va presa con cautela, date le difficoltà di raccogliere e riassumere in modo schematico una serie molto dettagliata di norme per un numero elevato di paesi.

sull'attività bancaria⁴¹, che li distingue tra *tassati / esenti / con opzione di tassazione*. Senza scendere nei dettagli, si può notare una sostanziale omogeneità nel trattamento dei servizi di pura intermediazione, mentre le differenze maggiori si rilevano nel regime riservato al leasing e al factoring.

Un metodo per superare alcuni inconvenienti dell'esenzione è quello, adottato dalla VI Direttiva, di lasciare all'Amministrazione finanziaria dei paesi la possibilità di offrire agli intermediari l'opzione di essere tassati sulle proprie transazioni. Questo sistema è previsto in tre paesi della UE: Francia, Germania e Estonia. Qui le banche possono procedere alla tassazione delle singole transazioni nel caso di servizi resi ad altre imprese (B2B), mentre devono mantenere un regime di esenzione per le prestazioni verso i consumatori (B2C). Questa opzione può risultare particolarmente conveniente per i contribuenti che sostengono elevate spese, poiché può consentire un recupero pieno dell'IVA sugli input almeno nel segmento B2B. La tassazione dei servizi finanziari ha però l'effetto anche di aumentarne il prezzo, con conseguenze negative per i soggetti che li acquistano ma non hanno diritto alla detraibilità dell'IVA. In Francia l'opzione è esercitabile per un periodo minimo di 5 anni.

⁴¹ Direttiva 89/646/CEE. La II Direttiva (relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio e recante modifica della direttiva 77/780/CEE) fu adottata dal Consiglio il 15 dicembre 1989.

Tavola 2 - Regime IVA per servizi finanziari nei principali paesi Ocse ^(a)

Servizi finanziari	Spread / Fee	Austria	Belgio	Cipro	Repubblica Ceca	Danimarca	Estonia	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Ungheria	Irlanda	Italia	Lettonia	Lituania	Lussemburgo	Malta	Olanda	Polonia	Portogallo	Slovacchia	Slovenia	Spagna	Svezia	Regno Unito	Australia	Canada	Nuova Zelanda	Svizzera	
		1. Raccolta di depositi o di altri fondi rimborsabili	S						OtT	OtT	OtT																				
2. Operazioni di prestito	S/F						OtT	OtT	OtT																						ZR
3. Leasing finanziario	S	x				x	x	x	OtT	x	x	X					x			x	x				x		x		ZR	x	
4. Servizi di pagamento	S/F						OtT	OtT	OtT																					ZR	
5. Emissione e gestione di mezzi di pagamento (carte di credito, travellers cheques, lettere di credito)	S/F						OtT	OtT	OtT																					ZR	
6. Rilascio di garanzie e di impegni di firma	S/F						OtT	OtT	OtT																					ZR	
7. Operazioni per proprio conto o per conto della clientela in:	F						OtT	OtT	OtT																					ZR	
(a) strumenti di mercato monetario (assegni, cambiali, ecc.)	F						OtT	OtT	OtT																					ZR	
(b) cambi	F						OtT	OtT	OtT											X										ZR	
(c) strumenti finanziari a termine e opzioni	F						OtT	OtT	OtT																					ZR	
(d) contratti su tassi di cambio e tassi d'interesse	F						OtT	OtT	OtT																					ZR	
(e) valori mobiliari	F						OtT	OtT	OtT																					ZR	
8. Partecipazione alle emissioni di titoli e prestazioni di servizi connessi	F						OtT	OtT	OtT																					ZR	
9. Consulenza alle imprese in materia di struttura finanziaria, di strategia industriale e di questioni connesse, nonché di consulenza e servizi nel campo delle concentrazioni e del rilievo di imprese	F	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
10. Servizi di intermediazione finanziaria del tipo «money broking»	F						OtT	OtT	OtT																					ZR	
11. Gestione o consulenza nella gestione di patrimoni	F	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
12. Custodia e amministrazione di valori mobiliari	F	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
13. Servizi di informazione commerciale	F	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
14. Locazione di cassette di sicurezza.	F	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
15. Factoring	S/F	x				x	OtT	OtT	OtT			X	X							X					x				ZR	x	

Fonte: Nostre elaborazioni. Adattamento e aggiornamento di OCSE (1998).

(a) Le caselle vuote indicano un regime di esenzione; la X operazioni tassabili; OtT un regime di opzione (*Option to Tax*); ZR un regime non imponibile (*Zero Rated*), usualmente applicato al cosiddetto *business to business*.

A partire dal 2005, la Nuova Zelanda ha invece introdotto un generale regime di non imponibilità (*zero rating rule*) per l'offerta di servizi finanziari alle imprese soggette all'Imposta Generale sui Consumi (GST)⁴², mentre ha mantenuto il regime di esenzione nei confronti dei consumatori finali (B2C). Con l'applicazione dell'aliquota zero alle transazioni B2B si ottiene un sistema maggiormente integrato nell'imposizione sui consumi, senza effetti a cascata nella produzione dei beni non finanziari, visto che le imprese finanziarie e non finanziarie possono portare in detrazione l'imposta pagata sulle transazioni comuni⁴³. Questa soluzione è osservata con interesse in Europa.

Alcuni paesi europei – come UK, Danimarca, Germania e Svezia – trattano le emissioni azionarie come attività economiche esenti ai fini dell'IVA. Considerano pertanto i relativi costi come “connessi ad attività esenti”, qualora tale attività avvenga in ambito UE. In Francia, Belgio, e Paesi Bassi, al contrario, l'emissione di nuove azioni non è considerata un'attività economica, sulla base dell'argomentazione che l'emissione azionaria non è altro che un atto di identificazione degli azionisti: non si avrebbe offerta perché non si ha erosione delle risorse societarie e, non costituendo un atto di offerta, l'emissione resta fuori campo IVA⁴⁴.

4.3 Differenze nelle regole di detraibilità dell'IVA sugli acquisti.

La letteratura economica⁴⁵ e la stessa Comunità Europea hanno più volte sottolineato l'estrema disomogeneità nei metodi di calcolo della detraibilità dell'IVA per le imprese finanziarie, imprese che per loro natura sono caratterizzate da una quota consistente di input per i quali non è possibile un'attribuzione diretta alla produzione delle attività tassabili o di quelle esenti. In tutti i paesi UE l'attribuzione dell'imposta sugli input avviene con l'applicazione della formula del pro-rata⁴⁶. L'utilizzo di una formula generale di allocazione presenta certamente il vantaggio della semplicità, e dunque di una maggiore trasparenza, ma si basa sull'ipotesi di una proporzione fissa tra ogni servizio offerto e gli input necessari alla produzione. La formula può pertanto creare distorsioni tra istituzioni finanziarie caratterizzate da diverse combinazioni di output e di input.

Nonostante la relativa semplicità della formula di pro-rata, l'applicazione pratica di questo metodo presenta notevoli differenziazioni. In primo luogo, nel calcolo del pro-rata la maggior parte dei paesi fa riferimento a grandezze economiche relative all'anno di

⁴² La non imponibilità, e quindi la piena detraibilità dell'IVA pagata sugli acquisti, è applicabile secondo la normativa Neozelandese se: (a) il rapporto tra attività tassate ed esenti dell'impresa che richiede i servizi finanziari è superiore al 75% nell'anno finanziario in corso; (b) il rapporto risulta inferiore ma l'impresa è parte di un gruppo che globalmente rispetta tale soglia (ad esempio anche l'impresa che all'interno di un gruppo industriale regola i flussi finanziari per il gruppo). La presenza della soglia naturalmente determina complessità amministrative (cfr. Zee, 2006).

⁴³ La nuova normativa estende la possibilità di applicare l'aliquota zero anche ai servizi finanziari scambiati tra imprese finanziarie se una delle due, a sua volta, esegue transazioni con imprese non finanziarie qualificate per il regime di non imponibilità (sia pure con delle limitazioni per la percentuale di detraibilità). Cfr., tra gli altri, Stitt (2002), New Zealand Inland Revenue (2002, 2004).

⁴⁴ La ECJ ha ribadito che con l'emissione di azioni la società non vende né beni immateriali esistenti, né un diritto su una frazione del suo patrimonio ma piuttosto aumenta il patrimonio mediante un'acquisizione di capitali. Tale operazione non costituisce, pertanto, una prestazione di servizi a titolo oneroso ai sensi dell'art. 2, n. 1, della VI Direttiva (in altri termini va considerata fuori campo IVA). Questa interpretazione, peraltro, non è neutrale con riferimento al calcolo del pro-rata (cfr. caso C-465/03).

⁴⁵ Cfr. tra gli altri Huizinga (2002, 2004).

⁴⁶ La gran parte dei paesi adotta un mix dei due metodi – input e output – e taluni lasciano scegliere al contribuente il metodo più adatto. L'utilizzo del metodo degli input è comunque solitamente soggetto a restrizioni: in Italia, ad esempio, non è possibile l'attribuzione diretta degli input se non in presenza di separazione contabile tra le varie attività.

imposta precedente a quello cui il calcolo si riferisce (*preceding year's method*); solo cinque paesi membri (tra cui Regno Unito e Irlanda) danno la possibilità di calcolare il pro-rata anche con riferimento alle variabili dell'anno in corso. In secondo luogo, le formule effettivamente utilizzate possono differire, anche significativamente, a causa della scelta delle stesse grandezze di riferimento su cui il calcolo del pro-rata viene effettuato.

In prima approssimazione le formule sono raggruppabili in:

- (a) formule standard basate sulle *stime degli output*;
- (b) formule basate sul *numero delle transazioni*;
- (c) formule basate sul *numero di occupati* o sullo *spazio fisico dedicato* a operazioni tassabili o esenti.

(a) Come abbiamo già mostrato, in questo caso il coefficiente del pro-rata è generalmente calcolato come proporzione tra *ricavi tassabili* e ricavi totali. Tuttavia, l'esatta definizione di ciò che va ricompreso nell'output tassabile e nell'output totale è un'importante fonte di variabilità tra paesi. Generalmente si fa riferimento al valore del fatturato identificando l'acomponente esente con gli interessi attivi. In Italia, ad esempio, la formula consente di recuperare l'IVA sugli investimenti, in proporzione agli ammortamenti di ciascun periodo, e somma ai ricavi tassabili i ricavi non imponibili (o *zero-rated*); questa norma riflette la definizione della VI Direttiva che considera a numeratore i ricavi che danno diritto a detraibilità dell'IVA sugli input. Altri paesi modificano, in modo ancora più incisivo, la definizione base di output: ad esempio l'Autorità fiscale danese ha consentito, a partire dal 2004, di calcolare l'output da interesse come margine tra interessi attivi e passivi anziché come interessi attivi. Questa modifica risulta favorevole alle istituzioni finanziarie perché tende ad alzare la quota di detraibilità. Lo stesso metodo è stato introdotto a partire dal 2005 in Germania, dove, con riferimento ai servizi bancari, si utilizza il margine tra ricavi e costi in luogo del turnover⁴⁷. Alcuni interventi specifici sono stati indotti dall'attività della ECJ: con riferimento al caso *Polysar Holdings*, la Corte ha stabilito che gli interessi e i dividendi che scaturiscono dalla detenzione di titoli finanziari non debbano essere inclusi nel denominatore della formula perché l'attività di detenzione di titoli non va considerata un'attività economica rilevante ai fini IVA.

(b) Il metodo basato sul *numero delle transazioni* è particolarmente adatto per gli intermediari (come ad esempio i *broker*) che hanno una relativa sproporzione tra valore dell'output e costi degli input. Questo metodo è utilizzabile, in base a specifico accordo con l'Autorità fiscale, dal Regno Unito e dall'Irlanda⁴⁸.

(c) Svezia, Irlanda, Germania e Regno Unito⁴⁹ consentono alle imprese finanziarie la possibilità di utilizzare il numero di occupati o altri indicatori – come i metri quadri dello spazio fisico impiegato – per la determinazione della proporzione tra ricavi tassati e esenti, purché sussista una relazione “stabile e diretta” tra questi input e gli output.

Non mancano inoltre casi di adozione di sistemi particolari. L'Autorità fiscale australiana, ad esempio, ha recentemente introdotto un sistema specifico di recupero dell'imposta pagata sugli acquisti nel settore finanziario, chiamato “*Division 70 reduced input tax credits*”.

⁴⁷ Decreto del Ministero delle Finanze 12 Aprile 2005.

⁴⁸ La legislazione irlandese consente ai contribuenti la libertà di scegliere lo specifico metodo da utilizzare per la determinazione della proporzione di detraibilità. Cfr. Irish Revenue (1999, 2001).

⁴⁹ Cfr. HM Customs and Excise (2004).

In base a questo sistema le imprese finanziarie possono dedurre il 75% dell'imposta se l'acquisto fa parte di una speciale (e corposa) lista di input⁵⁰; detratto questo particolare credito, l'impresa finanziaria può applicare il metodo di imputazione standard per gli altri beni non inclusi nella lista. Questo particolare regime, riservato alle imprese finanziarie, è stato disegnato dalle autorità australiane con l'obiettivo di rimuovere l'incentivo fiscale alla concentrazione verticale e per ridurre comunque l'aggravio per le entità di minore dimensione che più pesantemente ricorrono all'*outsourcing*⁵¹.

Una particolare flessibilità caratterizza, infine, il Canada dove le imprese finanziarie non sono vincolate ad alcun particolare metodo di imputazione, ma possono scegliere qualunque metodo "ragionevole", purché mantengano il criterio scelto lungo tutto un anno finanziario.

In conclusione, c'è una considerevole disomogeneità nel modo in cui i diversi paesi calcolano la proporzione dell'imposta detraibile sugli input, anche nello stesso ambito della UE. L'entità della distorsione che ne deriva, in termini di differenze nel carico fiscale occulto, è tuttavia molto difficile da stimare, anche perché in molti paesi sono numerose le opzioni tra cui le imprese finanziarie possono scegliere per la determinazione della detraibilità. La tavola 3 fornisce una classificazione di massima dei paesi distinguendoli tra, da un lato, quelli che applicano regole di recupero dell'IVA sugli input basate su metodi degli output che abbiamo definito "soft" e, dall'altro, quelli che consentono regimi opzionali.

Tavola 3 - Sistemi flessibili di recupero dell'imposta sugli acquisti nel settore finanziario

REGOLE	Austria	Belgio	Cipro	Repubblica Ceca	Danimarca	Estonia	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Ungheria	Irlanda	Italia	Lettonia	Lituania	Lussemburgo	Malta	Olanda	Polonia	Portogallo	Slovacchia	Slovenia	Spagna	Svezia	Regno Unito	Australia	Canada	Nuova Zelanda	Svizzera
Regole morbide sul metodo output	x								x			x												x	x	x	x		
Possibilità di scelta					x			x	x			x													x	x	x		

Fonte: Nostre elaborazioni.

4.4 Differenze dovute alla possibilità di creazione di gruppi ai fini fiscali

L'articolo 11 della VI Direttiva stabilisce la possibilità della rilevanza a fini fiscali di gruppi di soggetti passivi⁵². Per i gruppi di imprese ciò comporta considerevoli vantaggi sia in termini di contenimento delle potenziali distorsioni nel trattamento delle diverse forme organizzative scelte dalle imprese, sia di riduzione dei costi contabili e di adempimento per le imprese del gruppo. In linea di principio, ai fini dell'IVA il riferimento al gruppo di imprese come unica entità economica dovrebbe rendere irrilevanti le transazioni interne al

⁵⁰ La lista degli input cui è ricollegabile il credito è contenuta nel Regolamento 70-5.02; si veda a questo proposito Australian Tax Office (1999).

⁵¹ Cfr. Australian Tax Office (1999), p. 22.

⁵² " Previa consultazione del comitato consultivo dell'imposta sul valore aggiunto ..., ogni Stato membro ha la facoltà di considerare come unico soggetto passivo le persone residenti all'interno del paese che siano giuridicamente indipendenti, ma strettamente vincolate fra loro da rapporti finanziari, economici ed organizzativi".

gruppo, assimilando lo scambio di beni e servizi interno a quello dell'auto-produzione o al caso di filiali.

Nel caso in cui la normativa preveda ai fini delle imposte la presentazione di un unico conto consolidato, si raggiunge la totale irrilevanza delle transazioni interne. Tale assetto apre però ampi varchi a manovre elusive e può risolversi in un eccessivo vantaggio per le imprese organizzate in gruppo rispetto alle imprese senza legami proprietari rilevanti.

Molti paesi della UE (*Austria, Danimarca, Estonia, Germania, Finlandia, Ungheria, Irlanda, Italia, Malta, Olanda, Svezia e Regno Unito*) adottano forme di gruppo rilevanti ai fini dell'IVA di un qualche tipo. Soluzioni simili sono previste anche in paesi extra europei che operano in un regime simile all'IVA, ossia in *Australia*⁵³, *Canada* e *Nuova Zelanda*⁵⁴. In questo caso, peraltro, le regole sono particolarmente differenziate.

In *Austria*⁵⁵, *Danimarca*⁵⁶, *Germania*⁵⁷, *Irlanda, Olanda e Svezia*, un'impresa che vuole entrare a far parte di un gruppo IVA deve darne comunicazione preliminare alle attività alle Autorità fiscali. In Irlanda e Finlandia anche soggetti non imponibili IVA possono far parte del gruppo.

Il *Canada* ha adottato una *definizione ristretta di gruppo fiscale*. Innanzitutto, i membri del gruppo devono essere "strettamente collegati", ossia uno dei membri del gruppo di fatto possiede direttamente o indirettamente tutti gli altri, oppure tutti sono posseduti da una stessa persona giuridica. Per qualificarsi come "strettamente collegati" i membri del gruppo devono essere soggetti passivi ai fini della GST e della HST (le imposte sul consumo) e risiedere in Canada.

Il *Regno Unito* per lungo tempo ha costituito un esempio di *definizione ampia di gruppo fiscale*, dato che la definizione di gruppo è sempre stata sostanzialmente libera per le imprese. Tuttavia recentemente, l'Autorità fiscale britannica ha proposto modifiche ai criteri per l'accesso a gruppi rilevanti ai fini dell'IVA, con l'obiettivo di preservare i livelli di gettito evitando manovre elusive. L'Amministrazione ha rilevato che alcune imprese finanziarie avevano formato *joint ventures* e gruppi con i propri fornitori con l'unica finalità di evitare l'esborso dell'IVA sulle forniture⁵⁸.

Anche in *Irlanda* la definizione dei gruppi ai fini IVA è piuttosto *ampia*: per essere considerati un unico soggetto IVA sono sufficienti legami finanziari, economici o di organizzazione. L'output del gruppo (tassabile/esente) viene determinato attraverso il consolidamento, ignorando le prestazioni intra-gruppo. Inoltre, la determinazione dell'imposta detraibile sugli input, comunque commisurata a un coefficiente di pro-rata, viene calcolata in base al rapporto tra ricavi tassabili e ricavi esenti di tutto il gruppo.

⁵³ Tra i criteri per la determinazione di un gruppo fiscale c'è la presenza di una quota di possesso proprietario almeno pari al 90 per cento del capitale e l'utilizzo di un esercizio fiscale identico.

⁵⁴ Per la Nuova Zelanda la percentuale minima di possesso societario è del 66 per cento.

⁵⁵ In Austria la formazione di un gruppo rilevante ai fini IVA è automatica se ci sono evidenti legami economici o finanziari tra i componenti ed è prevista una notifica alle autorità fiscali. Le imprese non residenti non possono tuttavia essere incluse in un gruppo IVA.

⁵⁶ Le imprese che conducono sia attività tassabile che esente possono essere incluse solo se possedute al 100 per cento da un'altra impresa.

⁵⁷ La partecipazione a un gruppo a fini IVA è obbligatoria in presenza di legami finanziari, economici e organizzativi tra le imprese.

⁵⁸ Smith (2004). Nel Regno Unito solo uno dei membri del gruppo deve presentare la dichiarazione che comunica l'inizio dell'attività. Cfr. anche Iferenta e Dielwart (2004).

Nel sistema *italiano* il gruppo non costituisce un'unica entità ai fini IVA. Tuttavia, le imprese appartenenti a un gruppo possono usufruire di altri vantaggi grazie alla possibilità di compensare crediti e debiti IVA. Si è quindi scelta, di fatto, una accezione ristretta di gruppo. A partire dal 2000, peraltro, si è introdotta una norma che amplia in modo sostanziale la rilevanza dei gruppi ai fini IVA: gli acquisti di servizi tra imprese appartenenti a un medesimo gruppo finanziario (non necessariamente solo banche) sono esentati dall'IVA⁵⁹.

Infine, un altro elemento di forte differenziazione è il trattamento dei flussi finanziari *cross-border*, ovvero quei flussi interni al gruppo, ma tra imprese residenti in più paesi. Gli istituti finanziari che operano a livello globale effettuano operazioni *cross-border* che comportano versamenti di IVA. È il caso, ad esempio, di una società madre che presta servizi di management ad altre società del gruppo o di centri di servizio che offrono prestazioni specialistiche alle altre società del gruppo. Le prestazioni *cross-border* in questi casi comportano spesso costi di indetraibilità IVA per il gruppo, dovuti alla presenza di norme eterogenee tra paesi: ad esempio, operazioni *cross-border* tra membri di un gruppo tedesco sono rilevanti a fini IVA, mentre operazioni riguardanti servizi "intellettuali" prestati da imprese del gruppo non residenti, in UK non rilevano a fini IVA, e così via. In generale, molti dei paesi che ammettono la rilevanza dei gruppi ai fini IVA sono particolarmente restrittivi relativamente alla considerazione di operazioni con consociate estere.

La tavola 4 riassume il tipo di normativa sui gruppi a fini IVA adottata dai principali paesi.

Tavola 4 - Facoltà di creare gruppi di imprese ai fini IVA

REGOLE	Austria	Belgio	Cipro	Repubblica Ceca	Danimarca	Estonia	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Ungheria	Irlanda	Italia	Lettonia	Lituania	Lussemburgo	Malta	Olanda	Polonia	Portogallo	Slovacchia	Slovenia	Spagna	Svezia	Regno Unito	Australia	Canada	Nuova Zelanda	Svizzera
Gruppi ai fini Iva	X			X	X	X		X		X	X	X ^(a)				X	X							X	X	X	X	X	X
Irrilevanza dei flussi interni al gruppo											X	X	X												X		X		

Fonte: Nostre elaborazioni. (a) Si consente solamente la compensazione tra debiti e crediti IVA maturati tra le imprese del gruppo.

5. Il caso italiano

5.1 Il regime fiscale

Nell'ordinamento italiano il trattamento delle operazioni di natura creditizia e finanziaria è stato originariamente definito dal decreto istitutivo dell'IVA (DPR 633/1972) nell'ambito della riforma tributaria del 1972-73⁶⁰. Nel tempo si sono susseguiti interventi di riordino

⁵⁹ Si tratta dell'articolo 6 della legge 133/1999.

⁶⁰ Gli articoli del DPR 633/1972 rilevanti per il trattamento delle operazioni finanziarie sono: l'art. 3, che definisce le prestazioni di servizi; l'art. 10, che identifica le operazioni esenti da imposta; l'art. 19, che disciplina il diritto alla detraibilità

che hanno riguardato questioni discusse anche in ambito europeo. Le principali modifiche hanno interessato la *definizione delle operazioni esenti*, e il meccanismo di *detraibilità dell'IVA*, in presenza di prodotti sia tassati che esenti. Un ulteriore importante innovazione ha riguardato il trattamento riservato ai *gruppi di imprese*.

Le prime modifiche apportate al decreto del 1972 riflettevano il recepimento della VI Direttiva Comunitaria. Questo è avvenuto in maniera graduale e con un certo ritardo⁶¹.

Il D.Lgs 313/1997 ha recepito le indicazioni in materia di detraibilità dell'IVA. La nuova legislazione ha chiarito il principio di indetraibilità dell'IVA a fronte di operazioni esenti o fuori campo IVA e la detraibilità per le operazioni tassabili o non imponibili. Ha introdotto in Italia il metodo del pro-rata di detraibilità secondo i criteri della VI Direttiva in luogo del precedente regime.

Nella formulazione originaria del DPR 633/1972, infatti, l'art. 19 disciplinava il diritto alla detraibilità dell'IVA in maniera molto diversa: se più del 5% del volume d'affari fosse stato riconducibile ad operazioni esenti, il contribuente non avrebbe avuto diritto ad alcuna detrazione, anche in presenza di input utilizzati sia per operazioni tassate che per operazioni esenti. Per le imprese bancarie, tuttavia, particolarmente interessate da questa situazione, si prevedeva un coefficiente di *indetraibilità* forfetario stabilito annualmente con Decreto del Ministero delle Finanze; tale coefficiente è stato fissato a lungo pari al 65%. L'art. 19bis del DPR (introdotto dal D.Lgs. 313/1997) ha reso il coefficiente da applicare un coefficiente di *detraibilità*, calcolato come rapporto tra il volume d'affari originato dalle operazioni con diritto a detrazione e la somma tra il volume d'affari a numeratore e il volume d'affari riconducibile alle operazioni esenti⁶².

L'uso di un metodo di attribuzione diretta degli input (che comporta un pieno recupero dell'IVA assoluta sugli acquisti) non è consentito a meno che l'attività tassata non sia oggetto di contabilità separata (art. 36 del DPR 633/1997).

Un'altra norma rilevante è contenuta nell'art. 36bis, che consente al contribuente la dispensa dagli obblighi di fatturazione e registrazione relativamente alle *operazioni esenti* (resta fermo l'obbligo di fatturazione e registrazione delle altre operazioni eventualmente effettuate e degli acquisti)⁶³. In questi casi il contribuente rinuncia alla detraibilità dell'imposta su acquisti e importazioni e deve comunque presentare una dichiarazione annuale e compilare l'elenco dei fornitori anche se non ha effettuato operazioni imponibili.

dell'IVA assoluta; l'art. 36, che regola l'assolvimento degli obblighi IVA nel caso di esercizio di più attività. Rileva inoltre l'art. 9, che definisce i servizi connessi agli scambi internazionali, equiparati ai fini IVA alle prestazioni non imponibili.

⁶¹ Cfr. ABI (1997, 1998). Dopo l'adozione del DPR 29 gennaio 1979, n. 24, espressamente finalizzato all'adeguamento della normativa italiana alle direttive comunitarie, il legislatore è nuovamente intervenuto sull'argomento solo nel 1997, tramite l'art. 4 della L. 18 febbraio 1997, n. 28, e il D.Lgs. 2 settembre 1997, n. 313. Il DPR 24/1979 ha ampiamente articolato la definizione di servizi finanziari, passando da una generica indicazione di "operazioni di credito degli istituti e delle aziende di credito" a un'elencazione specifica. L'esenzione viene prevista essenzialmente per le operazioni credito e finanziamento ed esclude i conti correnti, i depositi di fondi, i pagamenti e altri servizi "accessori" che sono invece previsti dalla VI Direttiva. Bisogna attendere fino al 1997, con l'art. 4 della L. 28, per osservare un allineamento significativo delle definizioni normative all'evoluzione della tecnica bancaria e finanziaria nel frattempo intercorsa. Di fatto, la nuova norma esenta tutte le attività che la banca è tenuta a svolgere per la *concessione*, la *negoziazione* e la *gestione* di crediti (comprese, ad esempio, le operazioni preliminari come l'istruttoria); le *operazioni relative alla raccolta* (non direttamente le operazioni di raccolta, che non costituiscono prestazioni di servizi rilevanti ai fini IVA, ma i proventi riconducibili alla gestione della raccolta stessa, quali i costi di tenuta del conto); le *prestazioni di servizi accessori* inerenti al mandato conferito all'intermediario che abbia ad oggetto operazioni esenti.

⁶² Nella nostra notazione: $\Psi_{pr} = (R_T + R_Z) / (R_T + R_Z + R_E)$.

⁶³ Questa semplificazione è ammessa dall'art. 272 c) della VI Direttiva.

Come anticipato nel paragrafo precedente, il sistema fiscale italiano non riconosce un vero e proprio gruppo ai fini dell'IVA ma, per società appartenenti a uno stesso gruppo, riconosce il diritto di compensare crediti e debiti IVA.

Dal 2000, inoltre, per affrontare il problema dei disincentivi alla esternalizzazione dei servizi a causa dell'onere IVA, l'art. 6 della L. 133/1999 ha reso sostanzialmente irrilevanti ai fini dell'IVA le transazioni interne ai gruppi finanziari, stabilendo l'esenzione delle "prestazioni di servizi, rese nell'ambito delle attività di carattere ausiliario", effettuate da società facenti parte del gruppo bancario o dai consorzi costituiti tra banche. Per godere dell'esenzione devono dunque verificarsi due requisiti: il primo, di carattere soggettivo, prevede che i due soggetti appartengano al medesimo gruppo bancario (o a un consorzio di banche) e che oltre il 90% del volume d'affari del gruppo sia costituito da attività esenti ai fini IVA; il secondo, di carattere oggettivo, prevede che la prestazione sia di carattere ausiliario all'attività bancaria.

È interessante notare come la spinta all'integrazione verticale indotta dal regime IVA contrastasse in Italia con quella implicita nel funzionamento dell'IRAP, che incentiva l'esternalizzazione di alcuni servizi produttivi per l'impossibilità di deduzione del costo del lavoro "interno". La minimizzazione complessiva del carico tributario richiederebbe dunque che l'*outsourcing* venisse effettuato nei confronti di un soggetto in regime di esenzione IVA. Non a caso, probabilmente, la norma sull'esenzione IVA dei gruppi bancari è stata introdotta in Italia subito dopo l'IRAP.

5.2 *L'IVA gravante sul settore finanziario: una stima preliminare per l'Italia*

La stima dell'onere occulto dell'IVA sul settore finanziario richiede in via preliminare un'analisi della composizione dell'output e delle determinanti del coefficiente del pro-rata, sulla base del quale si stabilisce l'imposta detraibile.

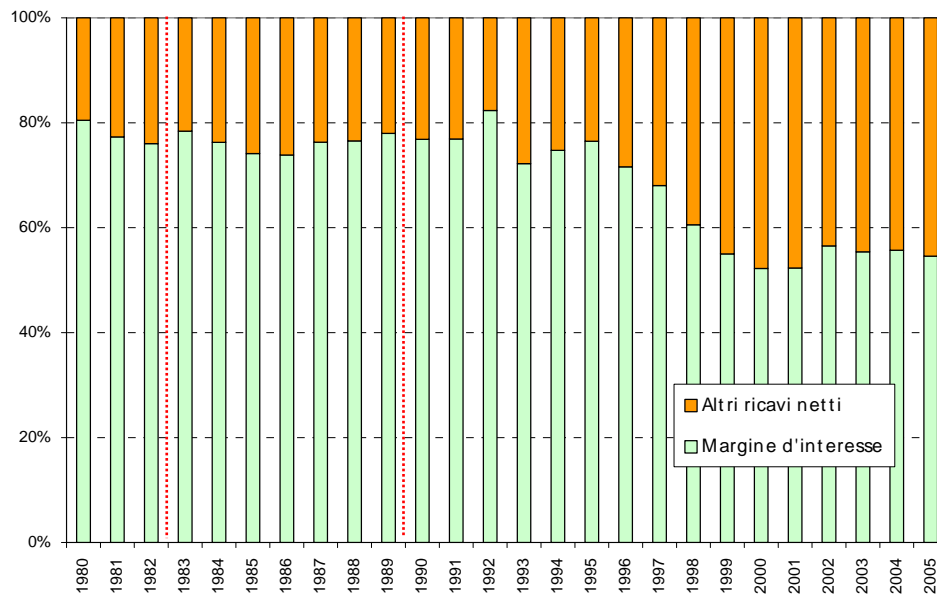
La formulazione semplificata del coefficiente di detraibilità collega la quota di IVA detraibile al rapporto tra ricavi tassati e ricavi totali. Tradizionalmente, l'attività caratteristica della banca di intermediazione tra depositi e prestiti, esente ai fini dell'IVA, ha rappresentato la componente principale di formazione del profitto. Le altre operazioni finanziarie hanno pesato per una quota relativamente piccola dei ricavi.

Pertanto si può presumere che per lungo tempo la quota di detraibilità dell'IVA sia risultata molto contenuta.

Tuttavia, nel corso degli ultimi decenni, l'attività bancaria è stata interessata da notevoli cambiamenti.

La figura 4 illustra la composizione del margine di intermediazione per il sistema bancario italiano (utilizzando dati dei conti economici) e mostra come il peso della componente rappresentata dal margine d'interesse sia scesa considerevolmente dagli anni novanta: dall'80% del 1980 al 55% del 2005.

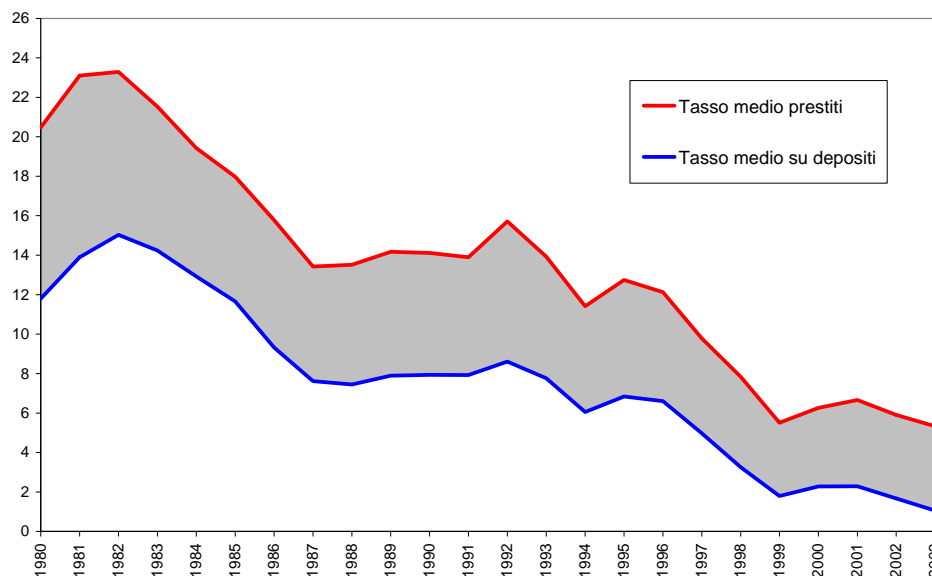
Figura 4 - Composizione del margine di intermediazione del sistema bancario italiano (punti percentuali)



Fonte: Banca d'Italia (vari anni). - Le linee verticali tratteggiate denotano la presenza di break nelle serie storiche.

La ricomposizione del margine d'intermediazione è il risultato di un duplice effetto: un "effetto quantità" e un "effetto prezzo". Il primo riflette i cambiamenti strutturali occorsi nell'attività produttiva del settore bancario, dovuti all'evoluzione verso un modello di "banca universale" che tipicamente si caratterizza per una maggiore varietà nella tipologia dei servizi offerti dagli intermediari. Il secondo riflette la dinamica decrescente dei tassi d'interesse che ha caratterizzato gli ultimi due decenni e che ha automaticamente indotto una compressione del margine d'interesse a parità di numero di transazioni. Un'analisi anche approssimativa dell'evoluzione dei tassi d'interesse (figura 5) è sufficiente a dare un'idea della dimensione significativa del fenomeno cui si fa riferimento.

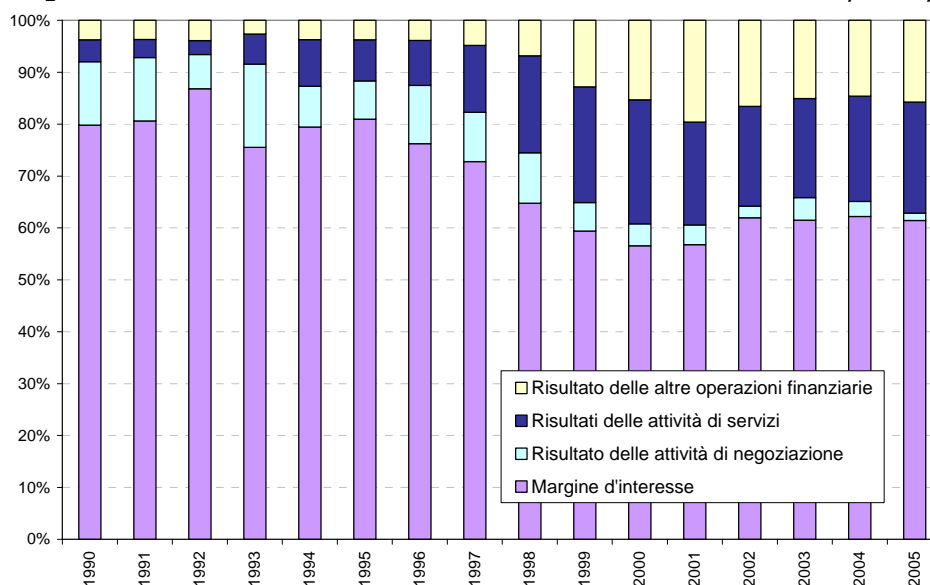
Figura 5 - Tassi d'interesse bancari medi (punti percentuali)



Fonte: Banca d'Italia (vari anni)

Per gli anni novanta è possibile analizzare più dettaglio l'“effetto quantità”, dovuto alla ricomposizione nell'attività bancaria. La figura 6 scompone la differenza tra margine d'intermediazione e margine d'interesse per il sistema bancario: si osserva un peso crescente dei ricavi netti da attività di servizi e da altre operazioni finanziarie a partire dalla metà degli anni novanta; a questa si contrappone una riduzione del peso dei ricavi da attività di negoziazione.

Figura 6 - Composizione dei ricavi netti delle diverse attività bancari (punti percentuali)



Fonte: Banca d'Italia (vari anni)

L'analisi di queste tendenze fornisce alcuni indizi per stabilire l'evoluzione dell'onere medio gravante sul settore bancario a causa dell'IVA occulta. Nonostante le difficoltà che tipicamente si incontrano nel tentativo di raccordare normativa fiscale e informazioni relative ai conti economici di settore, alcune considerazioni qualitative sulla variazione in termini di impatto fiscale possono essere avanzate.

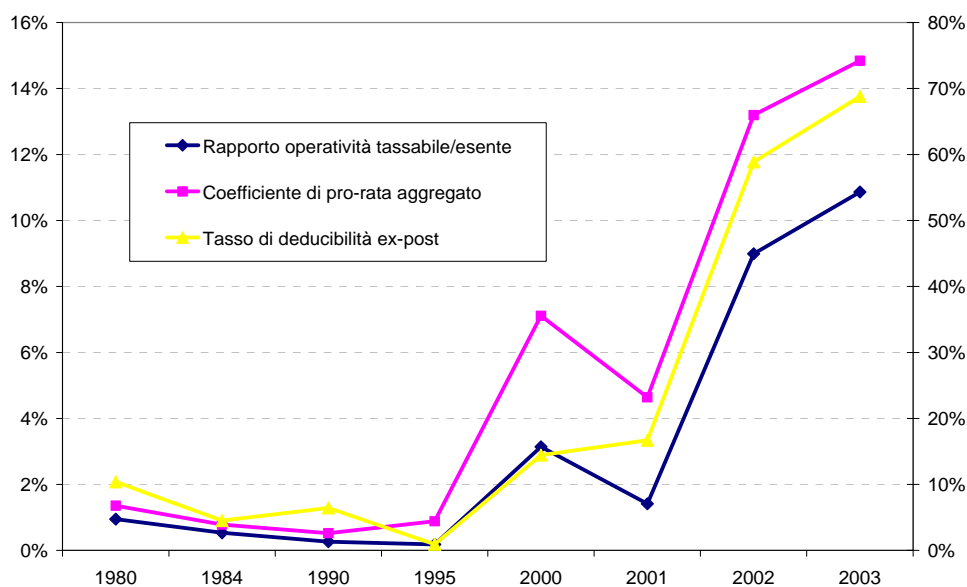
La prima difficoltà deriva dall'eterogeneità delle variabili da mettere a confronto. Il conto economico delle banche ricostruisce il profitto basandosi sui concetti di margini (di intermediazione e d'interesse) ossia sul concetto di ricavi netti, contrariamente alla contabilità fiscale. Il margine d'interesse costituisce certamente un aggregato riconducibile ad operazioni esenti ai fini IVA; simmetricamente, ci si può attendere che la maggior parte delle operazioni tassabili siano ricomprese nell'aggregato delle attività di servizi o delle altre operazioni finanziarie, ossia tra quelle componenti che hanno conosciuto una decisa espansione dopo la metà degli anni novanta. Nonostante non sia possibile stabilire quanto della crescita di questo aggregato dipenda dalla componente tassata o da quella esente, le tendenze osservate inducono a ritenere che, a partire dalla metà degli anni novanta la detraibilità dell'IVA possa aver sperimentato una spinta al rialzo per il sistema bancario.

Abbiamo tentato di verificare questa congettura sui dati dell'Anagrafe Tributaria, utilizzando le informazioni contenute nelle pubblicazioni delle analisi delle dichiarazioni presentate ai fini IVA. Queste sono relative all'intero settore bancario⁶⁴ e riguardano: la distribuzione dei ricavi totali in base alla natura delle operazioni sottostanti (tassabili,

⁶⁴ Corrispondente alla Divisione 65.1 della classificazione delle attività economiche, che comprende circa 800 - 900 contribuenti.

esenti, non imponibili); la distribuzione dell'IVA sugli acquisti in base al trattamento IVA dei vari input (tassati, esenti, non imponibili); l'ammontare dell'IVA prelevata sulle operazioni tassabili; l'IVA portata in detrazione. I dati si riferiscono all'universo delle imprese bancarie che hanno presentato la dichiarazione ai fini IVA⁶⁵ e si riferiscono ad alcuni anni compresi nel periodo 1980-2003. Su di essi abbiamo costruito tre indicatori diversi che vengono illustrati nella figura 7.

Figura 7 - Indicatori di detraibilità dell'IVA (punti percentuali)



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze (vari anni)

Il primo indicatore è dato dal rapporto tra i ricavi da operazioni tassate e ricavi da operazioni esenti (*"rapporto operatività tassabile/esente"*); fornisce una misura del cambiamento nella composizione dell'attività bancaria ai fini della tassazione IVA.

Il secondo è dato dal rapporto tra i ricavi da operazioni sia tassabili che non imponibili (che danno diritto alla detrazione) e i ricavi complessivi. Può essere considerato una proxy per il *"coefficiente pro-rata aggregato"*. Misura anch'esso l'evoluzione della composizione dell'output del sistema bancario includendo anche le operazioni non imponibili.

Il terzo indicatore, che definiamo *"tasso di deducibilità ex-post"*, è dato dal rapporto tra l'IVA effettivamente portata in detrazione e l'IVA totale sugli acquisti. Questo indicatore è eterogeneo rispetto agli altri due: prima di tutto non è calcolato sui ricavi ma sull'IVA versata sugli acquisti, in secondo luogo l'IVA al numeratore include sia la parte portata in detrazione attraverso il metodo di imputazione diretta, sia quella detratta in base al metodo del pro-rata. Pertanto, la dimensione del recupero IVA misurata dal *"tasso di deducibilità ex-post"* è necessariamente più elevata di quella misurata dagli altri due

⁶⁵ Le frequenze confermano che questi dati si dovrebbero riferire alla gran parte delle banche italiane. Tuttavia, per le banche con attività mista (tassabile ed esente), si possono verificare diverse situazioni. Si possono avere infatti:

- banche con contabilità unica, che per la determinazione dell'IVA detraibile usano solo il sistema pro-rata;
- banche con contabilità separate (ex art. 36) che usano il metodo di attribuzione diretta per alcune attività tassabili e il metodo pro-rata per il resto;
- banche con contabilità separate (ex art. 36) che usano il metodo di attribuzione diretta per alcune attività tassabili, applicano l'art. 36bis per alcune attività esenti e utilizzano il metodo pro-rata per il resto;

indicatori (che colgono solo quanto detratto via pro-rata). Il terzo indicatore è misurato sulla scala di destra.

Il valore di questi indicatori è influenzato da numerosi fattori contabili (effetti distorsivi di composizione, dovuti al fatto che gli indicatori andrebbero calcolati come medie ponderate tra i valori di ciascun singolo contribuente; il fatto che vi possono essere traslazioni temporali tra le diverse serie di variabili che potrebbero non essere allineate; ecc.) e dalla presenza di contabilità separate. I livelli devono pertanto essere considerati con cautela.

Alcune tendenze appaiono tuttavia con chiarezza. Tutti e tre gli indicatori mostrano un trend crescente dalla metà degli anni novanta, confermando quanto ci si può attendere in base agli effetti di ricomposizione dell'output osservati dai conti economici.

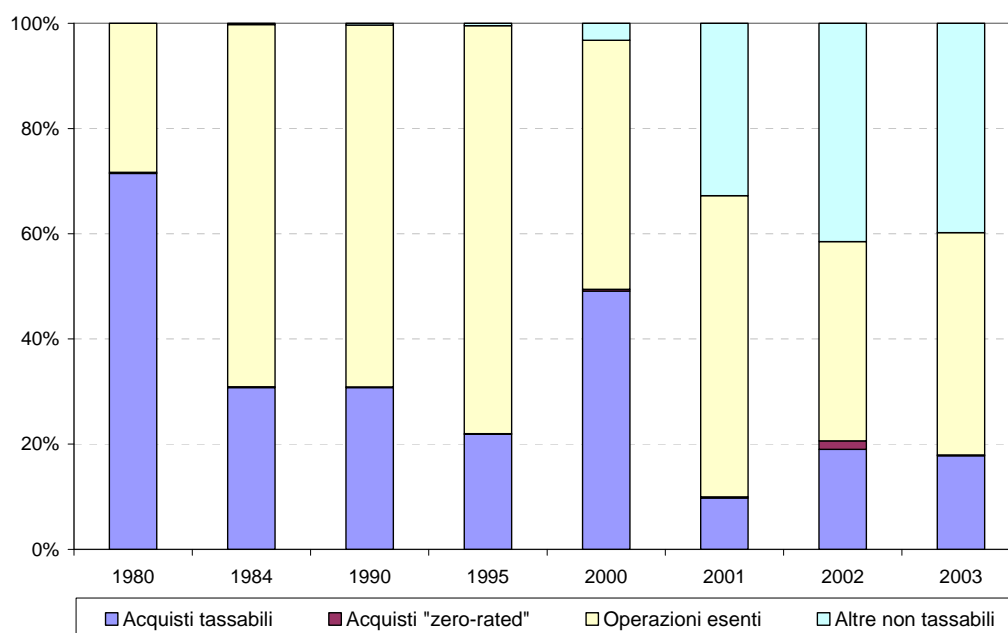
Il "*rapporto operatività tassabile/esente*" e il "*coefficiente pro-rata aggregato*" mostrano una forte correlazione, anche se la distanza assoluta tra i due indicatori cresce molto dalla metà degli anni novanta, quando le operazioni non imponibili assumono maggiore rilevanza. Infatti, in base ai dati dell'Anagrafe tributaria, il peso dei ricavi da operazioni non imponibili sarebbe passato dallo 0,4% nel 1980 al 6% nel 2003.

Si nota anche una forte correlazione tra l'andamento del "*coefficiente pro-rata aggregato*" e il "*tasso di deducibilità ex-post*". L'aumento di entrambi sembra indicare che dalla metà degli anni novanta il processo di ricomposizione sia avvenuto non solo dal lato dell'output ma anche da quello dell'input. In entrambi i casi si tratta di una ricomposizione che tende a ridurre l'onere occulto dell'IVA.

Questo risultato riflette presumibilmente il simultaneo verificarsi di mutamenti strutturali nell'attività bancaria e di modifiche normative. In particolare, sembrano aver assunto un impatto rilevante quelle concernenti il recepimento della VI Direttiva, con l'introduzione del sistema del pro-rata. La maggiore flessibilità introdotta nel sistema, rispetto alla rigidità del regime precedente, sembra aver consentito maggiori margini per il recupero dei costi derivanti dall'IVA occulta, anche attraverso un efficace ricorso alle contabilità separate. Il sovrapporsi del timing dei due fattori rende complesso enucleare l'impatto di ciascuno.

Entrando più in dettaglio nell'analisi del "*tasso di deducibilità ex-post*", possiamo decomporre il suo andamento nell'effetto indotto dal numeratore (l'IVA portata in detrazione) e in quello indotto dal denominatore (l'IVA assolta sugli input). Questa analisi mostra come dall'anno 2000 risultino rilevanti le modifiche del denominatore, probabilmente come riflesso della normativa sui gruppi introdotta nel 1999. La figura 8 riporta l'evoluzione degli acquisti classificati secondo la normativa IVA: anche considerando una certa instabilità temporale delle quote percentuali è piuttosto evidente una riduzione della componente degli acquisti soggetti a tassazione, ovvero degli acquisti di beni e servizi su cui le imprese bancarie pagano l'IVA. È anche interessante notare il peso crescente degli "altri acquisti non tassabili", dei quali peraltro non è del tutto chiara la natura.

Figura 8 - Acquisti secondo la classificazione IVA (punti percentuali)



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze (vari anni)

Conclusioni

I paesi della UE hanno scelto di esentare i servizi finanziari, sebbene riconoscano che questa scelta comporta conseguenze non sempre desiderabili. L'esenzione impedisce agli intermediari finanziari di portare in detrazione l'IVA sui propri beni strumentali, intermedi e d'investimento, lasciando di fatto un prelievo occulto che grava sui loro conti economici. La questione dell'esenzione torna periodicamente al centro del dibattito. Da una recente "public consultation" aperta dalla Commissione europea su questo tema emerge la necessità, indipendentemente dalle scelte che verranno operate, di garantire in futuro maggiore certezza della normativa e trasparenza dei sistemi, oltre a una riduzione dei costi amministrativi e di adempimento per gli operatori.

L'esenzione dei servizi finanziari è causa della cosiddetta "tax cascade", cioè del fenomeno di trasmissione del carico fiscale occulto sull'intermediario in base al quale i prezzi dei prodotti non finanziari finiscono col risultare superiori a quelli che si avrebbero in caso di tassazione o non imponibilità dei servizi stessi. L'esenzione inoltre genera un incentivo implicito ad internalizzare gran parte dei vari stadi del processo produttivo, favorendo processi di integrazione verticale mirati a minimizzare l'IVA che resta a carico dell'impresa bancaria piuttosto che a conseguire maggiore efficienza produttiva. Generando profitti inferiori e/o prezzi di vendita più elevati, l'esenzione riduce la capacità competitiva del settore bancario, sia nei confronti degli altri settori produttivi i cui prodotti siano tassati, sia nei confronti dei settori finanziari di altri paesi che non applichino l'esenzione (preferendo la tassazione o la non imponibilità).

Anche in presenza di una generalizzata esenzione, questi effetti distorsivi agiscono comunque, a causa delle differenze nelle forme di attuazione dei regimi IVA tra i vari paesi: in termini di misura delle aliquote; di modalità di applicazione dei sistemi di detraibilità dell'IVA sugli input; di disponibilità di normative sull'IVA di gruppo.

Il sistema fiscale italiano ha recepito la VI Direttiva IVA gradualmente e relativamente tardi. La normativa sul pro-rata di detraibilità armonizzata con quella prevista dalla norma comunitaria è stata introdotta solo nel 1997. Non si riconosce un vero e proprio trattamento IVA di gruppo ma, dal 2000, le transazioni tra imprese di gruppi finanziari sono esenti.

Per valutare il carico fiscale per il settore finanziario occorre guardare alla composizione dell'output e alle determinanti del coefficiente di pro-rata che stabilisce la quota dell'IVA detraibile. Il margine d'interesse, esente da IVA, ha tradizionalmente ricoperto un ruolo predominante nella composizione dei ricavi, in quanto risultato dell'attività caratteristica della banca. Ha costituito di gran lunga la componente principale del profitto, cosicché si può assumere che la detraibilità dell'IVA sugli acquisti sia stata per lungo tempo molto contenuta. Tuttavia, negli ultimi due decenni l'attività bancaria è stata oggetto di significativi cambiamenti: all'interno del margine d'intermediazione il peso relativo del margine d'interesse è passato dall'80% nel 1980 al 55% nel 2003, con un'accelerazione negli anni novanta. Questo trend dipende sia dall'evoluzione verso un modello di "banca universale", che amplia la tipologia dei prodotti offerti dalla banca, sia dalla riduzione dei tassi d'interesse, che riduce automaticamente l'entità degli spread sui tassi a parità di operazioni. Questi andamenti potrebbero aver influito sul carico dell'IVA occulta a carico del settore bancario, aumentando il peso delle operazioni tassate sul complesso delle operazioni con riflessi positivi sulla detraibilità dell'IVA sugli input.

Attraverso i dati dell'Anagrafe tributaria riferiti al complesso del settore bancario abbiamo calcolato tre indicatori per valutare la dinamica dell'IVA occulta: il "*rapporto operatività tassabile/esente*", dato dal rapporto tra ricavi riconducibili ad operazioni tassate su ricavi da operazioni esenti; il "*coefficiente pro-rata aggregato*" calcolato rapportando i ricavi tassati e quelli non imponibili a quelli totali; il "*tasso di deducibilità ex-post*" calcolato direttamente come rapporto tra IVA portata in detrazione (in base sia al meccanismo del pro-rata che al metodo di imputazione diretta) e IVA assolta sugli acquisti. Gli andamenti dei vari indicatori sono fortemente correlati e appaiono coerenti con le dinamiche macroeconomiche e con le modifiche normative occorse in materia di IVA.

Bibliografia

- ABI (1997), Circolare ABI, Serie Tributaria, nn. 15 (14 aprile) e 37 (11 agosto).
- ABI (1998), Circolari ABI, Serie Tributaria, n. 16 (11 maggio).
- Agostinelli, A., e G. Cinquegrana, (2002), I conglomerati finanziari: prospettive e problemi di misurazione nelle stime di Contabilità Nazionale, Sesta Conferenza nazionale di statistica, Roma, 6-8 novembre.
- Anagrafe Tributaria (Vari Anni), L'imposta sul Valore Aggiunto: Sintesi per attività economica, Sogei Roma
- Auerbach, A. J., e R. H. Gordon, (2002), Taxation of Financial Services under a VAT, *American Economic Review*, 92(2), pp. 411-16.
- Australian Taxation Office (1999), *Apportionment of Input Tax Credits for Financial Suppliers*. Discussion Paper, Canberra, settembre.
- Boadway, R., e M. Keen, (2003), *Theoretical Perspectives on the Taxation of Capital Income and Financial Services*, in: Honohan, (a cura di), *Taxation of financial intermediation*, 31-80.
- Breton P., D. Fownes, R. Franke e K. Loughman, Outsourcing in the financial services sector and VAT, *International Tax Review*, www.internationaltaxreview.com
- Chia, N., and Whalley J., (1999), The Tax Treatment of Financial Intermediation, *Journal of Money, Credit and Banking*, 31(4), pp. 704-19.
- Cnossen, S., (1998), Global Trends and Issues in Value Added Taxation, *De Economist*, 148(2), pp. 227-55.
- Commissione europea (2007a), *Summary of Results of the Public Consultation on Financial and Insurance Services*, DG TAXUD.
- Commissione europea (2007b), *VAT rates Applied in the Member States of the European Community*, DOC/2108/2007 – EN, downloadable from the Commission website.
- Commissione europea (2006a) *Study to Increase the Understanding of the Economic Effects of the VAT Exemption for Financial and Insurance Services*, Report carried out for the Commission by PricewaterhouseCoopers.
- Commissione europea (2006b), *Consultation Paper on modernising Value Added Tax obligations for financial services and insurances*, Document MEX/06/314, and IP/06/602 on the Commission website.
- Commissione europea (1996), *Value Added Tax. A Study of Methods of Taxing Financial Services*, carried out for DG XXI by Ernst&Young.
- European Union (2005), *VAT rates in member countries*, Brussels.
- Grubert, H., e J. Mackie, (2000), Must Financial Services be Taxed Under a Consumption Tax?, *National Tax Journal*, 53, marzo, pp. 23-40.
- HM Customs and Excise (2004), *The VAT Guide*, Notice 700 and Notice 701.
- Honohan, P., (2003), *Avoiding the pitfalls in taxing financial intermediation*, in: Honohan, P., (a cura di), *Taxation of Financial Intermediation*, New York, Oxford University Press, pp. 1-30.
- Huizinga, H., (2004), The Taxation of Banking in an Integrating Europe, *International Tax and Public Finance*, Vol. 11, No. 4, pp. 551-86.
- Huizinga, H., (2002), Financial services VAT, *Economic Policy*, ottobre, pp.499-534.
- Iferenta R., e V. Dielwart, (2004), VAT – a critical cost for the financial services sector, *International Tax Review*, www.internationaltaxreview.com
- Irish Revenue (2001), *VALUE-ADDED TAX: A Guide to Apportionment of Input Tax*, October, www.revenue.ie
- Irish Revenue (1999), *VALUE-ADDED TAX and Financial services*, October, www.revenue.ie.
- Jack, W. (2000), *The Treatment of Financial Services Under a Broad-Based Consumption Tax*, *National Tax Journal*, 53(4, Part 1), 841-851.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (Vari anni), *Analisi Statistiche, IVA, Sintesi per Attività Economica*, Sogei – Sistan, Roma
- New Zealand Inland Revenue Department, *GST guidelines for working with the new zero-rating rules for financial services*, ottobre2004, <http://www.taxpolicy.ird.govt.nz/publications>.
- New Zealand Inland Revenue Department, (2002), *GST and financial services: a government discussion document*
- OCSE (1998), *Indirect Tax Treatment of Financial Services and Instruments*, Report of the OECD, October, www.oecd.org
- Smith H. (2004), *Plans to restrict VAT grouping to consolidated entities*, *International Tax Review*, February.
- Stitt R. (2002), *GST and financial services: Australia and New Zealand*, Tax Institute, www.taxinstitute.com.au
- Zacharopoulos, K., (2001), Value-Added Tax: The Partial Exemption Regime, *Canadian Tax Journal*, Vol. 49, No. 1.
- Zee, H.H., (2006), VAT Treatment of Financial Services: A Primer on Conceptual Issues and Country Practices, *Intertax*, Vol. 34, No. 10, pp. 458-74.