

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 1105

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori VISCO, RANIERI, GAROFALO, BRINA,
LONDEI e PELLEGRINO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 MARZO 1993

Norme volte a razionalizzare i criteri di imposizione dei redditi da capitale e delle plusvalenze azionarie, a ridurre l'aliquota sugli interessi dei depositi bancari, e ad integrare le disposizioni di cui al decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge	»	7

ONOREVOLI SENATORI. - Il disordine nella tassazione dei redditi da capitale nel nostro Paese è una caratteristica nota ed è una costante del nostro sistema tributario. Per quanto negli ultimi anni siano state introdotte modifiche legislative che hanno colmato alcune lacune, eliminato o ridotto alcune possibilità di elusione, e parzialmente uniformato ed avvicinato alcune aliquote, permane una situazione confusa derivante da una incoerente stratificazione nel tempo della normativa, dalle necessità di finanziamento del debito pubblico che hanno finora consigliato di tenere bassa la tassazione sulle obbligazioni, da scelte (discutibili) di politica economica specificatamente volte ad agevolare o a penalizzare particolari forme di impiego del risparmio, e da ultimo anche dai vincoli posti da una accentuata volatilità del risparmio in mercati aperti e in assenza di controlli, su cui il fattore tributario gioca un ruolo non secondario.

La soluzione razionale, in un contesto di imposizione del reddito quale è quella del nostro ordinamento (nonchè quella derivante dall'intera esperienza fiscale che ha prevalso nei paesi occidentali negli ultimi due secoli), consisterebbe nel sottoporre i redditi da capitale alle stesse regole impositive in vigore per tutti gli altri redditi, secondo criteri di generalità ed uniformità dell'imposizione.

Tale soluzione è quella da tempo prospettata dal PDS ed espressa nella proposta di legge n. 2991 presentata nella passata legislatura alla Camera dei deputati. Una tassazione uniforme di tutti i redditi si può ottenere, ovviamente, mediante il loro inserimento nella base imponibile dell'imposta personale. Tuttavia ciò non è sempre necessario, in quanto lo stesso risultato può essere ottenuto mediante il collegamento di

prelievi formalmente separati ottenuto attraverso le aliquote applicate: per esempio, se esistesse un'imposta sul reddito con un'unica aliquota, sarebbe sufficiente applicare quella aliquota anche ai redditi di capitale, pur senza inserirli formalmente nell'imponibile dell'imposta sul reddito, per ottenere lo stesso risultato. Se invece le aliquote sono diverse, come normalmente accade in presenza di imposte progressive, il collegamento può tuttavia essere mantenuto: per esempio, si può applicare ai redditi di capitale un'aliquota pari a quella massima dell'imposta personale consentendo in alternativa al contribuente di inserire tali redditi nella dichiarazione. Tale soluzione era prospettata nella ricordata proposta n. 2991.

Va ancora notato in tale contesto che se le aliquote dell'imposta personale sono poco numerose, e l'aliquota massima si applica a partire da livelli di reddito non elevatissimi, può risultare di fatto equivalente l'inserimento o il mancato inserimento dei redditi da capitale nella base imponibile dell'imposta sul reddito, dal momento che essi affluiscono prevalentemente ai contribuenti con redditi più elevati. Inoltre non va trascurato il fatto che qualora fosse prevista la correzione degli effetti della inflazione ai fini della determinazione del reddito da capitale imponibile - come indicato nella proposta n. 2991 - l'applicazione di una aliquota formalmente non troppo ridotta potrebbe risultare sostanzialmente equivalente alla tassazione piena con un'aliquota più bassa, limitando quindi i rischi di volatilità di questi redditi verso paesi con aliquote inferiori.

In sostanza ciò che è importante è che il sistema di prelievo nel suo complesso sia coerente e non già che esista necessariamente un unico tributo e una unica sede

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

fisica in cui realizzare l'imposizione del reddito. Ciò che non è accettabile, tuttavia, è che esistano redditi non tassati, o redditi soggetti ad imposizioni fortemente differenziate, senza alcun criterio o motivazione. Queste scelte di fondo sono state indicate da tempo nelle proposte fiscali del PDS e rimangono pienamente valide anche oggi, soprattutto per quanto riguarda la tassazione dei redditi di capitale. Nè va dimenticato che è oggi in atto un processo di concentrazione del risparmio individuale presso intermediari specializzati nella gestione, unitamente a un processo di progressiva dematerializzazione dei titoli, che fa sì che i redditi da capitale siano oggi molto più facilmente controllabili che in passato, e che la stessa applicazione delle imposte possa avvenire da parte degli intermediari, in modo rapido, efficace e poco costoso per i contribuenti. Ciò rafforza l'ipotesi di una tassazione che avvenga in maniera autonoma e quindi di un collegamento soltanto indiretto con l'imposta personale.

Infine non va dimenticato che uno dei motivi che storicamente ha reso difficile l'inserimento dei redditi da capitale nella base imponibile della imposta personale progressiva, oltre che la mancata indicizzazione dei redditi stessi, è stata la resistenza da parte dei contribuenti (più ricchi) a rendere esplicita la fonte dei propri redditi. Tuttavia, anche a questo proposito si può notare:

a) che qualora ai redditi da capitale venisse applicata l'aliquota massima dell'imposta sul reddito, la riservatezza o meno circa il nome del percettore sarebbe irrilevante da un punto di vista fiscale, dal momento che in nessun caso sarebbe possibile far pagare imposte più elevate su questi redditi;

b) che il segreto bancario a fini fiscali è stato abolito dalla legge 30 dicembre 1991, n. 413, sicchè la necessità di prevedere una dichiarazione esplicita dei redditi di capitale di ciascun contribuente è oggi sostanzialmente superata.

Ciò premesso occorre prendere atto del fatto che nella attuale situazione di grave

disordine impositivo, di crisi finanziaria immanente, di confusione legislativa crescente, può essere opportuno seguire un approccio gradualistico alla soluzione del problema, impostando un'operazione di razionalizzazione e riordino che tuttavia non sia in contrasto, anzi sia coerente, con la soluzione definitiva verso cui sarebbe necessario procedere.

Inoltre, in questo momento, è molto diffusa l'opinione che i rischi di crisi finanziaria sconsigliano un intervento volto ad uniformare l'imposizione sui redditi di capitale ma che avrebbe l'effetto principale di aumentare l'imposizione sulle obbligazioni (pubbliche). In verità, a questo proposito si può ritenere che un intervento di natura tributaria sugli interessi delle obbligazioni potrebbe essere utile anche per facilitare (o indurre) una conversione volontaria del debito pubblico verso titoli esenti ma con rendimenti più ridotti di quelli attuali, come proposto dal PDS nell'autunno scorso, anticipato fin dal 1988 nella citata proposta di legge n. 2991, e condiviso da autorevoli studiosi. Tuttavia sarebbe alquanto singolare nella situazione attuale prospettare, da parte dell'opposizione, in un disegno di legge, una ipotesi di soluzione del problema del debito pubblico che comunque dovrebbe essere assunta al momento opportuno dal Governo e non dal Parlamento.

Per questi motivi nel presente disegno di legge si prospettano soluzioni intermedie rispetto alle nostre stesse ipotesi di fondo e, dal nostro punto di vista, non definitive anche se comunque con esse coerenti, e ciò soprattutto per due motivi:

a) l'articolo 7 del decreto-legge 9 settembre 1992, n. 372, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 novembre 1992, n. 429, ha sospeso transitoriamente l'applicazione dell'imposta sui guadagni di capitale creando una situazione di incertezza che va comunque superata al più presto;

b) occorre facilitare la canalizzazione del risparmio presso gli intermediari, e spingere gli intermediari stessi ad organizzarsi come sostituti di imposta nel contesto di una tassazione sostanzialmente in monte;

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

inoltre è comunque opportuno estendere le basi imponibili dell'imposizione sui redditi di capitale e avvicinare aliquote e criteri di imposizione, anche al fine di poter ridurre l'aliquota sugli interessi dei depositi bancari giunta ormai a livelli di incidenza formale ed effettiva sicuramente troppo elevati.

In sostanza le norme contenute nella presente proposta potrebbero facilmente essere accolte anche da chi non condivide gli orientamenti di fondo del PDS in materia tributaria.

In conseguenza nel presente disegno di legge si prevede:

a) di applicare un nuovo meccanismo di prelievo, ad opera degli intermediari che dovrebbero agire da sostituti di imposta, ai proventi delle gestioni patrimoniali compresi i guadagni di capitale; il nuovo sistema dovrebbe applicarsi alle gestioni individuali o cumulative (fondi comuni) e anche ai titoli affidati in custodia o in deposito presso gli intermediari, in modo da coinvolgere pressochè tutti i proventi da capitale;

b) l'aliquota dell'imposta, sostitutiva di IRPEF e di ILOR, dovrebbe essere inizialmente stabilita nel 25 per cento;

c) la base imponibile sarebbe determinata in base alla differenza tra il valore di mercato delle attività finanziarie possedute e il relativo valore di costo o l'ultimo valore utilizzato ai fini dell'applicazione dell'imposta. A tale valore andrebbero aggiunti i redditi percepiti o maturati nonché le plusvalenze realizzate e non reinvestite presso lo stesso intermediario, fatta eccezione per gli interessi derivanti da obbligazioni pubbliche e private, purchè emesse da società quotate in borsa. Si considerano altresì reddito anche gli utili derivanti da operazioni a termine su titoli o valute, i premi, eccetera, anche nei casi in cui non si sia verificato un investimento e un esborso di capitale. La base imponibile così definita sarebbe estremamente ampia: essa comprenderebbe, oltre agli interessi, i dividendi, i premi, gli scarti, eccetera, anche le plusvalenze maturate sui titoli di qualsiasi natura, eliminando così la necessità di una

imposta *ad hoc* sui guadagni di capitale. Ai fini del calcolo delle plusvalenze su azioni ed obbligazioni il loro costo dovrebbe essere rivalutato a norma dell'articolo 2 del decreto-legge 28 gennaio 1991, n. 27, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1991, n. 102. È evidente che una base imponibile così definita sarebbe a prova di innovazioni finanziarie, nel senso che la legislazione tributaria non sarebbe più costretta a inseguire l'evoluzione dei mercati e degli investimenti finanziari. È altresì evidente che il sistema di calcolo proposto consente automaticamente la compensazione delle perdite in conto capitale (e il loro riporto in avanti) nei confronti non solo dei guadagni di capitale, ma di tutti i redditi di capitale (soluzione già prevista nella ricordata proposta n. 2991 del 1988);

d) le ritenute subite a causa delle imposte esistenti sarebbero considerate, in via di principio, d'acconto, in modo da rendere uniforme il prelievo del 25 per cento su tutti i redditi da capitale. L'aliquota del 25 per cento potrebbe essere applicata previa opzione come imposta secca, anche ai dividendi, senza perdita di gettito, e senza concessione del credito di imposta. In tal modo su un utile di 100 graverebbe complessivamente un prelievo del 64,15 per cento invece di un massimo del 63,4 per cento implicito nel meccanismo attuale del credito di imposta e nell'ipotesi della applicazione dell'aliquota più elevata dell'IRPEF. Se (come compenso per l'anonimato) si ritenesse opportuno prevedere un'incidenza ancora più elevata, sarebbe sufficiente vietare lo scomputo della ritenuta del 10 per cento che si applica ai dividendi; in questo caso l'incidenza supererebbe il 67 per cento;

e) l'esclusione dalla base imponibile degli interessi sulle obbligazioni pubbliche (e private quotate) consente di mantenere su di esse la ritenuta del 12,5 per cento, almeno per il momento; viceversa per quanto riguarda le obbligazioni non quotate non andrebbe consentito lo scomputo della ritenuta del 30 per cento per evitare possibili elusioni;

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

f) viene proposta l'abolizione del regime fiscale speciale previsto dalla legge 23 marzo 1983, n. 77, per i fondi comuni di investimento, nonchè del meccanismo di imposizione forfettaria delle plusvalenze;

g) si propone inoltre la riduzione al 25 per cento dell'aliquota sugli interessi dei depositi bancari. L'onere per il bilancio pubblico sarebbe compensato dall'allargamento delle basi imponibili, e dalla limitazione delle possibilità di elusione prevista dalla presente proposta;

h) infine, all'articolo 4, si propongono alcune integrazioni della normativa sul monitoraggio fiscale, cercando di eliminare alcune evidenti lacune in essa contenute.

L'effetto complessivo della proposta sarebbe quello di rendere più estesa e

uniforme l'imposizione sui redditi da capitale e ad essi assimilabili; di ridurre la disintermediazione delle banche ad opera del fisco; di creare un meccanismo di prelievo semplice, facilmente controllabile e gestibile dagli intermediari sulla base della loro contabilità ed organizzazione attuale. Tale sistema potrebbe, successivamente, facilmente essere esteso nella direzione di una completa uniformità di imposizione su tutti i redditi di capitale, obbligazioni incluse, di una compiuta integrazione con l'imposta personale sul reddito secondo le indicazioni precedentemente enunciate, e della correzione degli effetti dell'inflazione anche per i proventi diversi dai guadagni di capitale, come prospettato nella più volte citata proposta di legge n. 2991 del 1988.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Per le gestioni individuali, o in monte, di somme destinate a essere investite in valori mobiliari di ogni genere o in altre operazioni finanziarie sui mercati regolamentati italiani o esteri, è dovuta, alla fine di ciascun anno solare, un'imposta sostitutiva dell'IRPEF e dell'ILOR pari al 25 per cento.

2. L'imposta è commisurata alla differenza tra il valore di mercato dei titoli e valori mobiliari posseduti e il relativo valore di costo, ovvero l'ultimo valore utilizzato ai fini dell'applicazione dell'imposta.

3. Al valore determinato ai sensi del comma 2, si aggiungono i redditi percepiti o maturati, nonchè le plusvalenze realizzate ove il relativo ammontare non sia stato reinvestito nella stessa gestione, fatta eccezione per gli interessi, premi e altri frutti di obbligazioni pubbliche o private. Ai fini della presente disposizione si considerano obbligazioni i titoli obbligazionari emessi da società quotate in borsa e i titoli del debito pubblico, compresi i buoni ordinari del tesoro.

4. Tra i redditi percepiti o maturati si inseriscono anche gli utili o le perdite derivanti da operazioni a termine su titoli o valute, che comportano il pagamento o l'incasso di premi o scarti, nonchè gli eventuali interessi corrisposti sulle somme temporaneamente non impiegate.

5. Le ritenute subite sui proventi aggiunti alla base imponibile dell'imposta sostitutiva si considerano a titolo di acconto, eccettuate quelle sui titoli obbligazionari non quotati in borsa. I dividendi azionari sono esclusi dalla base imponibile ove il contribuente opti per la loro inclusione nell'IRPEF. In caso di mancata opzione non spetta il credito d'imposta sui dividendi.

6. Ai fini della determinazione dell'imposta di cui al comma 1, il costo delle azioni e delle obbligazioni è rivalutato a norma dell'articolo 2 del decreto-legge 28 gennaio 1991, n. 27, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1991, n. 102.

7. L'imposta di cui al comma 1 si applica anche ai fondi comuni di investimento. L'articolo 9 della legge 23 marzo 1983, n. 77, è abrogato.

8. L'articolo 3 del decreto-legge 28 gennaio 1991, n. 27, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1991, n. 102, e l'articolo 7 del decreto-legge 9 settembre 1992, n. 372, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 novembre 1992, n. 429, sono abrogati. La ritenuta di cui all'articolo 26, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, è stabilita nella misura del 25 per cento.

9. Le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano anche ai titoli o valori mobiliari affidati in deposito o in custodia alle aziende e istituti di credito, agli agenti di cambio, alle società di intermediazione mobiliare, alle società fiduciarie e ai soggetti indicati con decreto del Ministero delle finanze. Su richiesta del contribuente, le disposizioni stesse si applicano congiuntamente a tutte le gestioni o depositi di valori mobiliari esistenti presso un medesimo intermediario.

Art. 2.

1. I criteri di applicazione dell'imposta saranno disciplinati con decreto del Ministro delle finanze, avuto riguardo alle esigenze di organizzazione degli intermediari finanziari di cui all'articolo 1 con particolare riferimento alle procedure di informazione nei confronti dei clienti attualmente in uso.

2. Il versamento dell'imposta per l'anno solare precedente sarà previsto entro il mese di gennaio dell'anno successivo, e sarà previsto il versamento di uno o più acconti d'imposta.

Art. 3.

1. Ai contratti di borsa in cui siano parti, nell'esercizio dell'attività, i gestori delle somme di cui all'articolo 1, comma 1, non si applica la tassa di cui al regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3278, e successive modificazioni.

Art. 4.

1. Al decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1:

1) dopo il comma 1, è inserito il seguente:

«1-bis. Gli obblighi previsti dal comma 1 si estendono ai trasferimenti effettuati mediante assegni postali, bancari e circolari, di importo superiore al limite ivi indicato. I soggetti di cui al comma 1 devono rilevare le generalità e il codice fiscale di coloro che effettuano trasferimenti inferiori ai limiti di importo ivi indicati, e superiori a 2 milioni, e registrare annualmente l'entità dell'importo trasferito da ciascun soggetto qualora l'insieme dei versamenti superi l'importo di 20 milioni»;

2) al comma 2, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «nonchè da parte degli altri soggetti di cui all'articolo 87, comma 1, lettere a), b) e d), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, che effettuano pagamenti o trasferimenti all'estero a favore o per conto di persone fisiche, enti non commerciali e soggetti indicati all'articolo 5 del medesimo testo unico, residenti in Italia»;

3) dopo il comma 4-bis, è aggiunto il seguente:

«4-ter. Gli obblighi previsti dal presente decreto si estendono ai trasferimenti da e verso la Repubblica di San Marino, nonché

agli investimenti ed alle attività di natura finanziaria ivi detenuti»;

b) all'articolo 4, al comma 2, dopo le parole «attività estere di natura finanziaria» sono inserite le seguenti: «nonchè delle disponibilità comunque costituite all'estero».