

Note di stabilità finanziaria e vigilanza

N. 1
Aprile 2014

1. Il trattamento fiscale delle perdite su crediti: il vecchio regime	2
2. Gli effetti della nuova disciplina	4
3. Il rafforzamento dell'ACE	6
4. Il trattamento degli strumenti ibridi	6

I contributi pubblicati nella serie "Note di stabilità finanziaria e vigilanza" riflettono le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità della Banca d'Italia

L'utilizzo della fiscalità in chiave macroprudenziale: l'impatto di alcune recenti misure tributarie sulla prociclicità e sulla stabilità delle banche

A. De Vincenzo – G. Ricotti*

Sintesi

Alcuni provvedimenti legislativi in materia tributaria adottati di recente in Italia sono di particolare importanza per la stabilità finanziaria. È stata rivista la tassazione delle perdite su crediti delle banche, attenuandone la prociclicità, incentivando l'adozione di politiche di valutazione dei crediti più prudenti e contribuendo alla trasparenza dei bilanci bancari. A favore di tutte le imprese (finanziarie e non) è stato potenziato il meccanismo dell'*Allowance for Corporate Equity* (ACE), che riduce la penalizzazione fiscale del finanziamento con capitale rispetto a quello con debito, incoraggiando il rafforzamento del patrimonio. È stata infine modificata la tassazione della raccolta di capitale di elevata qualità, rimuovendo gli ostacoli all'emissione di titoli subordinati.

* Alessio De Vincenzo: Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria, alessio.devincenzo@bancaditalia.it; Giacomo Ricotti: Dipartimento Bilancio e controllo, giacomo.ricotti@bancaditalia.it. A questa nota hanno collaborato Stefano Manestra, Elena Padovani, Elena Pisano (Dipartimento Bilancio e controllo), Simone Casellina, Francesco Piersante, Anna Rendina (Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria).

Introduzione e principali conclusioni

La Legge di stabilità per il 2014 ha modificato il regime fiscale applicato alle perdite sui crediti delle banche¹⁾. È stato rimodulato il profilo temporale della deduzione delle perdite ai fini dell'Ires (l'imposta societaria), consentendo alle banche di completarla in 4 anni (contro precedenti 18). Inoltre, la deduzione è stata estesa ai fini dell'IRAP (l'imposta regionale sulle attività produttive; in precedenza le banche pagavano l'IRAP anche sulle perdite). I due interventi hanno rimosso una penalizzazione che comportava svantaggi nel confronto internazionale; rendono meno oneroso per le banche adottare politiche di valutazione dei crediti più prudenti e attenuano l'onere implicito del prestito "forzoso" che esse concedono all'Erario a causa della rateizzazione della deduzione. Entrambi gli effetti alleviano la tassazione sulle banche in periodi di perdite elevate, consentendo la deduzione di importi maggiori in fasi congiunturali avverse e riducendo, per questa via, la prociclicità del sistema fiscale. Secondo nostre simulazioni, in un anno di perdite elevate, quale il 2012, per effetto delle nuove regole il sistema bancario avrebbe ottenuto una riduzione dell'onere per imposte dell'ordine di 1,3 miliardi; in un anno "normale", come il 2006, la riduzione sarebbe stata pari a 0,3 miliardi.

Altre misure introdotte con la Legge di stabilità incoraggiano la patrimonializzazione delle banche. Come tutte le imprese italiane, le banche beneficiano delle modifiche all'*Allowance for Corporate Equity* (ACE), il meccanismo introdotto nel nostro paese nel 2011 che riduce la distorsione fiscale a favore del finanziamento con debito. Il rendimento figurativo del capitale che può essere dedotto dai ricavi, pari al 3 per cento nel 2013, aumenterà gradualmente fino al 4,75 per cento nel triennio 2014-16. Inoltre, il costo implicito dell'emissione di strumenti ibridi è stato ridotto per effetto della decisione di non tassare più le sopravvenienze derivanti dalla svalutazione di questa tipologia di titoli al momento dell'eventuale conversione in capitale. Entrambe le misure, rendendo meno oneroso per le banche il ricorso al capitale di rischio, contribuiscono a rafforzarne la stabilità e accrescono, per questa via, la loro capacità di finanziare l'economia.

1. Il trattamento fiscale delle perdite su crediti: il vecchio regime

Il trattamento delle perdite su crediti era particolarmente penalizzante

Il trattamento delle perdite su crediti è stato, fino al 2012, particolarmente penalizzante per le banche italiane. Le regole di deducibilità dall'imponibile erano diverse a seconda sia dell'imposta (Ires – imposta societaria con aliquota del 27,5 per cento, o IRAP – imposta regionale sulle attività produttive con aliquota complessiva di circa il 5,5 per cento), sia della modalità di contabilizzazione delle rettifiche (perdite da cessione del credito, da cancellazione, svalutazioni).

Ai fini dell'Ires le svalutazioni (*write-downs*) erano immediatamente deducibili fino a un ammontare pari allo 0,3 per cento dei crediti iscritti in bilancio; l'eventuale eccedenza rispetto a tale soglia poteva essere dedotta in quote uguali nei 18 esercizi successivi. Le

1) Legge 147/2013, pubblicata in GU n. 302 del 27 dicembre 2013. Con il termine "perdite" si fa qui genericamente riferimento alle diverse modalità con cui le banche possono contabilizzare rettifiche su crediti (svalutazioni o *write-downs*, perdite da cancellazione o *write-offs*, perdite registrate all'atto della cessione del credito).

perdite da cancellazione (*write-offs*) e quelle da cessione dei crediti erano interamente e immediatamente deducibili. Ai fini dell'IRAP erano deducibili immediatamente e per intero le sole perdite da cessione; le svalutazioni e le perdite da cancellazione non erano deducibili (Tav. 1 a pag. 5). Questo assetto ha determinato diversi effetti negativi per le banche.

Il regime Ires non aveva effetti diretti sul conto economico ...

Consideriamo in primo luogo quelli dovuti al regime dell'Ires. Dal 2006 al 2012 le svalutazioni hanno rappresentato la modalità di gran lunga più rilevante di contabilizzazione delle perdite. La figura 1 (a pag. 4) riporta l'evoluzione delle svalutazioni in percentuale dei crediti iscritti in bilancio, ponendola a confronto con il limite fiscalmente deducibile ai fini Ires. Fino al 2007 tale limite consentiva al sistema bancario di dedurre immediatamente circa il 90 per cento delle svalutazioni effettuate. Dal 2008, a causa della recessione e del connesso peggioramento della qualità del credito, il divario tra le svalutazioni contabilizzate e quelle immediatamente deducibili è andato ampliandosi. Vi ha contribuito dal 2008 l'abbassamento del limite di deducibilità immediata (dallo 0,4 per cento allo 0,3 per cento). Nel 2012, anno in cui l'incidenza delle svalutazioni ha raggiunto un massimo, quelle immediatamente deducibili rappresentavano appena un quinto del totale.

Ai fini dell'Ires, questo meccanismo si traduceva in un pagamento anticipato di imposte da parte delle banche, compensato da un corrispondente aumento delle attività per imposte anticipate (*deferred tax assets*, DTA). Esso non aveva dunque effetti diretti sul conto economico, in quanto questo viene redatto in base al principio di competenza².

... ma determinava un prestito forzoso all'Erario

Per effetto di tale meccanismo le banche erogavano tuttavia un sostanziale "prestito forzoso" all'Erario, a tasso zero, che drenava liquidità dal sistema bancario e determinava un costo opportunità pari agli interessi che le banche avrebbero potuto ottenere investendo lo stesso ammontare in attività fruttifere. Sulla base di nostre stime riferite alle DTA da svalutazioni presenti a fine 2012, tale costo opportunità ammonta a circa 100 milioni annui a livello di sistema.

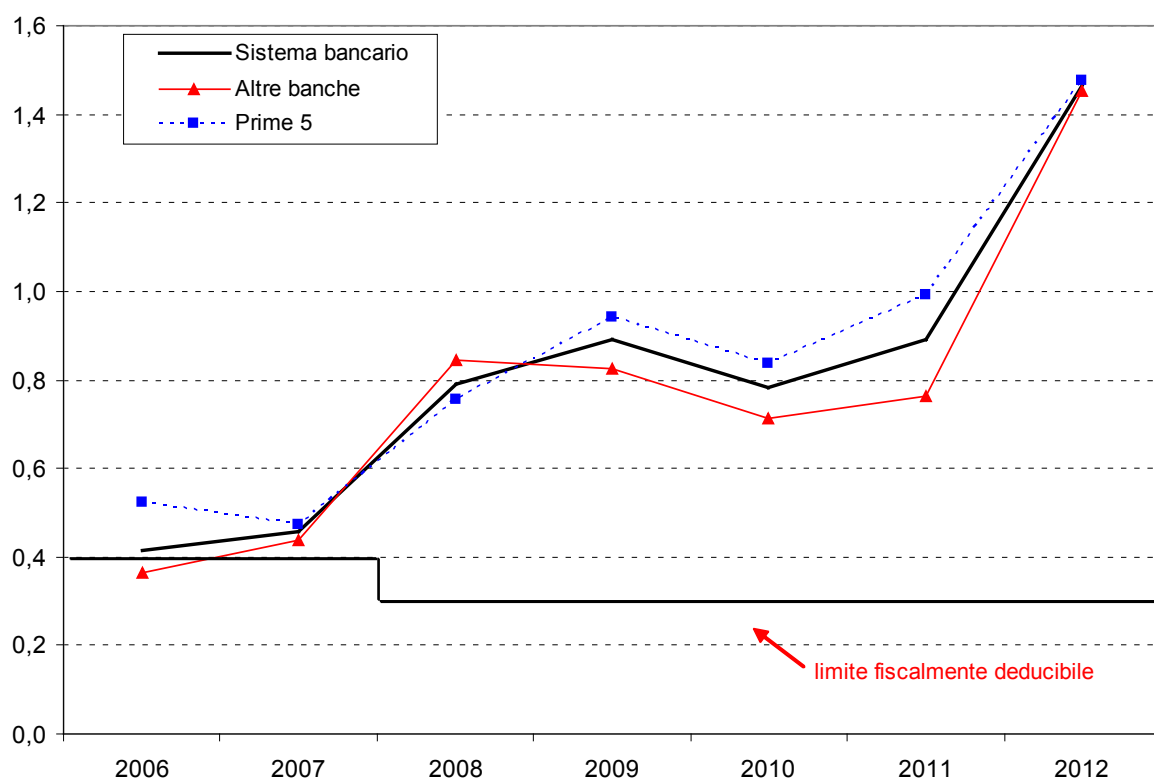
Il regime IRAP determinava il pagamento di imposte sulle perdite

Come accennato, ai fini dell'IRAP le svalutazioni e le perdite da cancellazione non erano deducibili dall'imponibile³; ciò determinava un effetto negativo sul conto economico, particolarmente significativo nelle fasi cicliche avverse.

2) Si ipotizzi che una banca con un portafoglio di crediti del valore di 50.000 euro registri un risultato al lordo delle svalutazioni pari a 1000 euro, svalutazioni pari a 500 e dunque un utile al lordo delle imposte pari a 500. Nel regime in vigore fino al 2012 le svalutazioni sono deducibili ai fini Ires solo per 150 euro (0,3% di 50.000). L'Ires si calcola pertanto su un imponibile di 850. Con un'aliquota del 27,5% la banca versa imposte per 233,75 euro, ma acquisisce il diritto a versare meno imposte nei 18 esercizi successivi: ciò le permette di iscrivere nell'attivo DTA (*deferred tax assets*) per 96,25 euro (=350*27,5%). Nel conto economico, dopo l'utile lordo, la banca iscrive imposte dovute per cassa per 233,75 euro, e un "ricavo" per 96,25 (minori imposte dovute nei prossimi esercizi). L'onere per imposte netto è pari a 137,5, ovvero al 27,5% di 500, utile lordo dell'esercizio; viene così rispettato il principio di competenza. L'utile netto di 362,5 (=500-137,5) è interamente distribuibile: non rileva che in parte sia formato da DTA.

3) Quindi una banca con ricavi da interesse pari a 100 euro che avesse effettuato svalutazioni per 100 euro avrebbe comunque pagato l'IRAP su 100 euro.

Fig. 1 – Svalutazioni su crediti e limite di deducibilità a fini IRES
(in percentuale dei crediti iscritti in bilancio)



Nota: Dal 2005 al 2007 il limite era pari allo 0,4 per cento; dal 2000 al 2004 allo 0,6 per cento. In entrambi i periodi l'eccedenza si deduceva nei successivi 9 esercizi.

2. Gli effetti della nuova disciplina

La nuova disciplina attenua questi svantaggi

La nuova disciplina, che si applica dall'esercizio 2013 e non riguarda le perdite contabilizzate negli esercizi precedenti, unifica le regole di deducibilità: per entrambe le imposte le svalutazioni e le perdite da cancellazione sono dedotte in quote uguali in 5 esercizi; le perdite da cessione continuano a essere immediatamente deducibili (Tav. 1). Per valutare gli effetti delle nuove norme occorre distinguere tra Ires e IRAP, e tra vari tipi di impatto: sul conto economico; sulla liquidità; sul capitale delle banche.

A fini Ires la nuova disciplina non comporta effetti diretti sul conto economico in quanto, come nel regime precedente, la contabilizzazione delle DTA sterilizza l'impatto sull'utile/perdita di esercizio del rinvio della deduzione fiscale. La riduzione da 18 a 4 anni dell'arco temporale necessario per dedurre la parte non immediatamente deducibile diminuisce tuttavia la durata del "prestito forzoso" concesso dagli istituti all'Erario.

L'intervento sull'IRAP elimina la tassazione sulle perdite ...

L'intervento sull'IRAP, invece, rende deducibili componenti di costo prima non dedotte e riduce così l'imposta dovuta rispetto alla normativa precedente. Un esercizio controfattuale condotto sulla base dei risultati reddituali del 2012 mostra come il nuovo regime si sarebbe tradotto in minore IRAP per circa 1,3 miliardi per l'intero sistema (pari

a circa 3 decimi di punto in termini di rendimento del capitale e delle riserve – ROE). Il risparmio fiscale riflette l'elevato ammontare di svalutazioni complessivamente registrato in quell'anno. Prendendo come riferimento un esercizio precedente alla crisi (ad esempio il 2006) il risparmio fiscale sarebbe stato nettamente inferiore, pari a circa un quarto.

Tav. 1 – Caratteristiche della nuova disciplina fiscale su svalutazioni e perdite su crediti

	Ires		IRAP	
	Nel 2012	Dal 2013	Nel 2012	Dal 2013
Svalutazioni (write-downs)	Deducibili nell'anno fino allo 0,30 per cento del valore dei crediti iscritti in bilancio; l'eccedenza nei 18 esercizi successivi	Quote costanti in 5 anni	Non deducibili	Quote costanti in 5 anni
Perdite da cancellazione (write-offs)	Immediatamente deducibili	Quote costanti in 5 anni	Non deducibili	Quote costanti in 5 anni
Perdite da cessione	Immediatamente deducibili	Immediatamente deducibili	Immediatamente deducibili	Immediatamente deducibili

... riducendo l'onere fiscale in fasi cicliche avverse

Rispetto alla norma in vigore fino al 2012, l'effetto prociclico del trattamento fiscale delle svalutazioni su crediti risulta dunque attenuato: il carico fiscale si attenua nelle fasi negative del ciclo, incentivando rettifiche più prudenti pur in presenza di un andamento sfavorevole della redditività.

Gli effetti sulla liquidità sono incerti

Sotto il profilo della liquidità, gli effetti delle nuove norme dipendono dall'entità delle perdite. In base alla normativa vigente nel 2012, nel primo esercizio era possibile dedurre – solo a fini Ires – un ammontare di perdite (svalutazioni fino allo 0,3 per cento dei crediti e tutte le perdite da *write-off*) che avrebbe potuto coprire integralmente le rettifiche dell'anno. Con il nuovo regime, invece, è deducibile – a fini Ires e IRAP – sempre e solo un quinto delle svalutazioni e delle perdite da *write-off*. Se si considerano le sole svalutazioni, il nuovo regime consente di dedurre nel primo esercizio un ammontare superiore a quello previsto dalla precedente disciplina nel caso in cui le svalutazioni superino l'1,25 per cento dei crediti.

Una simulazione relativa alle sole svalutazioni e alla loro deducibilità ai fini Ires mostra come nel 2012 l'ammontare delle rettifiche non immediatamente deducibili sarebbe risultato sostanzialmente equivalente nel vecchio e nel nuovo regime fiscale. Negli anni precedenti, connotati da minori svalutazioni (fig. 1), il nuovo regime avrebbe determinato una minore deducibilità immediata (compensata, negli anni successivi, da un recupero più "veloce" delle rettifiche eccedenti).

La riforma dovrebbe aumentare la capitalizzazione delle banche

Aumenta il rendimento figurativo del capitale a fini ACE...

... con effetti positivi sulla solidità di banche e imprese

Il ricavo dovuto alla conversione dei titoli AT1 e AT2 non sarà tassato...

I maggiori utili dovrebbero contribuire a migliorare il patrimonio di vigilanza delle banche. La nuova normativa determina la creazione di DTA anche attraverso l'IRAP. Queste DTA vengono equiparate a crediti di imposta e, in base al Regolamento di recepimento della normativa di Basilea 3, possono essere conteggiate nel patrimonio di vigilanza⁴.

3. Il rafforzamento dell'ACE

Dal 2011 in Italia è in vigore l'*Allowance for Corporate Equity (ACE)*. Lo schema prevede, per tutte le imprese italiane (finanziarie e non), la deducibilità a fini Ires del rendimento nozionale del capitale investito, con l'obiettivo principale di attenuare il forte vantaggio che il trattamento fiscale conferisce al finanziamento con debito rispetto alla raccolta di fondi mediante aumento di capitale. L'ACE opera mediante un rendimento figurativo del capitale, che può essere dedotto dal reddito imponibile, così come accade per il costo del debito. Per questa via, contribuisce al processo di patrimonializzazione delle imprese. Con la Legge di Stabilità per il 2014 il rendimento figurativo del capitale è stato significativamente innalzato, rispettivamente, al 4, 4,5 e 4,75 per cento per gli esercizi 2014, 2015 e 2016 (contro il 3 per cento nel periodo precedente). Il rendimento figurativo si applica a tutto l'incremento di capitale formatosi dal 2011, sia mediante raccolta di capitale sia attraverso autofinanziamento.

L'ACE può avere effetti positivi sul sistema bancario sia in via diretta, riducendo il costo del finanziamento con capitale, sia in via indiretta, in quanto concorre a migliorare la patrimonializzazione delle imprese clienti e dunque ad attenuare la rischiosità dei prestiti.

4. Il trattamento degli strumenti ibridi

Le banche possono rafforzare il patrimonio di vigilanza anche con l'emissione di strumenti ibridi. Per essere computabili nel patrimonio di vigilanza (categoria "*additional Tier 1*", AT1), questi titoli debbono possedere determinate caratteristiche. Sotto il profilo dell'assorbimento delle perdite è richiesto che, qualora il *common equity tier 1 (CET1)* ratio della banca si riduca al di sotto di una determinata soglia⁵, lo strumento contribuisca a rafforzare il CET1 attraverso la conversione in azioni o, in alternativa, la svalutazione permanente o temporanea.

In caso di conversione o svalutazione del titolo, la connessa riduzione di valore del passivo genera per la banca un ricavo che sarebbe soggetto a tassazione ordinaria secondo la normativa tributaria. La conseguente creazione di CET1 sarebbe quindi inferiore del

4) Le DTA non sono veri e propri crediti d'imposta. Le prime danno diritto a versare meno imposte solo nell'esercizio in cui il costo che le ha generate diviene deducibile; sono quindi poste illiquide e infruttifere. I crediti d'imposta, invece, possono essere richiesti a rimborso, ceduti ad altri contribuenti o utilizzati, a determinate condizioni, in compensazione di altre imposte; sono connotati dunque da immediata liquidabilità.

5) Tale soglia è tipicamente determinata su base contrattuale; la normativa stabilisce tuttavia che affinché lo strumento ibrido possa essere computato nel patrimonio di vigilanza AT1 essa non possa essere inferiore al 5,125 per cento.

33 per cento (importo pari all'Ires e all'IRAP dovute su questo profitto) rispetto al valore svalutato.

...massimizzando il potere di assorbimento delle perdite dei titoli

La legge di stabilità ha previsto, sia ai fini Ires sia ai fini IRAP, che il ricavo dovuto alle variazioni di valore dei titoli AT1 e AT2 non sia tassato. Il provvedimento, di fatto, tiene conto della circostanza che tale ricavo non riflette l'effettivo stato di salute della banca; la conversione viene infatti determinata da un calo del rapporto di patrimonializzazione, tipicamente dovuto a ingenti perdite sull'attivo. Per effetto di tale intervento normativo, che si applica ai titoli emessi dal 1° gennaio 2014, viene massimizzato il potere di assorbimento delle perdite che caratterizza questi strumenti e rimosso un ostacolo alla loro emissione da parte delle banche. Anche questa modifica legislativa favorisce la patrimonializzazione delle banche e contribuisce ad attenuare la prociclicità del sistema fiscale⁶⁾.

6) Un assetto analogo è stato adottato di recente nel Regno Unito (Regolamento 18 dicembre 2013, n. 3209).