

Risoluzione della CES sulla tassazione e le risorse proprie dell'UE

Approvata alla riunione in formato virtuale del Comitato esecutivo tenutasi il 22 e 23 marzo 2021

Premessa

Stiamo vivendo un momento particolare della storia europea. Un momento in cui le disuguaglianze sociali e quelle che inibiscono la crescita, già da tempo in aumento e dannose per una democrazia, sono state aggravate dalla pandemia. Un momento in cui l'evasione fiscale sta raggiungendo livelli considerevoli e causando carenze significative per le finanze pubbliche e di conseguenza per la qualità e disponibilità dei servizi pubblici, ed in cui alcune imprese e settori stanno beneficiando di sovraprofiti in una fase di crisi economica. Un momento in cui i mercati finanziari sono ancora privi di una regolamentazione sufficiente e in cui aumenta la necessità di una giusta transizione in considerazione di preoccupazioni sociali ambientali che stanno diventando ancora più urgenti.

L'Unione Europea ha varato il suo futuro Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) e sta finalmente raccogliendo strumenti di debito comuni sui mercati finanziari per proprio conto. A tal fine, il Parlamento europeo e la Presidenza del Consiglio hanno trovato un accordo su una tabella di marcia giuridicamente vincolante per risorse proprie aggiuntive a livello europeo, tra cui "una tassa sulle transazioni finanziarie, una base imponibile comune per le imprese o un altro contributo finanziario da parte delle aziende"(1).

L'obiettivo principale di questa risoluzione è quello di fornire la posizione della CES su questa specifica questione e su altri temi attuali del dibattito fiscale, ribadendo le richieste di lunga data della CES in tema di giustizia fiscale.

L'esperienza ha dimostrato che le politiche di austerità sono inefficienti, se non controproducenti, e dovrebbero essere combattute. Attualmente vi è un certo sostegno per politiche fiscali più espansive al fine di contrastare l'aggravarsi della crisi. Tuttavia, un aumento delle entrate nell'Unione europea, con l'obiettivo di consentire alle nostre economie di riprendersi dalla crisi attuale e di sostenere le nuove capacità di indebitamento dell'UE, non può derivare dalla tassazione diretta e indiretta che grava maggiormente sulle famiglie a più basso reddito, né può venire da una diminuzione dei programmi finanziati dall'Europa. Le risorse aggiuntive devono pertanto provenire da nuove fonti fiscali, con sistemi di tassazione nuovi o riformati con scopi diversi (evasione fiscale e concorrenza fiscale, condivisione dei dazi fiscali, modifica dei comportamenti e disuguaglianze).

Tuttavia, la tassazione europea è ostacolata dalla regola dell'unanimità nel Consiglio europeo, e la Commissione ha proposto di modificare il voto in questo settore verso una maggioranza qualificata (VMQ) (2). La CES è da tempo a favore del voto a maggioranza qualificata (3) sulle tasse di natura transnazionale, come l'imposta sulle società o la tassa ecologica. Il *dumping* fiscale, o la concorrenza fiscale, è dannoso per lo sviluppo economico e lo Stato sociale, e mette sotto pressione la qualità e l'universalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture. Inoltre, si è sempre sostenuto che le politiche fiscali non possono essere considerate una questione competitiva come avviene attualmente.

(1) Cfr. Allegato II del Rapporto sulle conclusioni di un Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, la cooperazione in materia di bilancio e la sana gestione finanziaria, nonché sulle nuove risorse proprie, ivi compresa una tabella di marcia verso l'introduzione di nuove risorse proprie (2018/2070(ACI), 14 dicembre 2020.)

(2) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio per un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE, COM(2019) 8 def.

(3) Cfr. Rapporto di attività della CES 1999-2002, e CES (2004), "La Costituzione europea".

Tabella di marcia delle azioni della CES

La crisi finanziaria del 2008, le misure di austerità sostenute dall'UE e gli scandali in tema di elusione fiscale hanno posto la giustizia fiscale in cima all'agenda pubblica dell'UE. Nell'ultimo decennio, la Commissione europea ha presentato una serie di proposte, molte delle quali sono state tuttavia o annacquate, come la lista UE dei paradisi fiscali, o bloccate in Consiglio, quali la tassa sulle transazioni finanziarie, una base imponibile consolidata comune per le imprese e una rendicontazione pubblica paese per paese.

In questa fase di pandemia, la tassazione sta acquisendo di nuovo importanza a livello europeo con molte organizzazioni e accademici che spingono per una maggiore giustizia fiscale e regimi fiscali più progressivi. L'attuale Presidenza portoghese sta infatti sostenendo con vigore il dossier sul reporting pubblico paese per paese (pCBCR) e si aspetta un risultato positivo entro la metà del 2021 (4) e sta cercando di rilanciare il dibattito sull'attuazione di una tassa sulle transazioni finanziarie. Il Parlamento europeo ha istituito una sottocommissione permanente sulle questioni fiscali e ci aspettiamo che la Commissione presenti una serie di nuove proposte. Una parte sostanziale di queste proposte dovrà essere valutata rispetto al Quadro inclusivo OCSE/G20 sul (BEPS) (Erosione della base imponibile e trasferimento degli utili) per aumentare la trasparenza fiscale e combattere l'elusione fiscale. Inoltre, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno concordato una tabella di marcia vincolante per individuare ed attuare misure volte ad aumentare le risorse proprie dell'UE per il bilancio e sono in corso consultazioni sulle tasse ambientali e digitali.

Si devono trovare nuove fonti di tassazione dell'UE che rispondano a diversi bisogni o obiettivi. Tuttavia, quattro priorità/esigenze restano importanti. In primo luogo, l'elusione fiscale da parte delle imprese (e la concorrenza fiscale) deve essere affrontata seriamente. In secondo luogo, la condivisione dell'obbligo fiscale deve essere equa. Ad esempio, si potrebbe proporre una maggiore tassazione degli utili in eccesso, temporaneamente o permanentemente, poiché colpiranno solo le imprese redditizie. In terzo luogo, è necessario riorientare le nostre attività economiche verso modelli economici produttivi più sostenibili e stabili. In quarto luogo, devono essere ridotte le disuguaglianze, specialmente le disparità di ricchezza. Inoltre, dato che le aliquote dell'imposta sul reddito delle società sono in calo in tutto il mondo, vi è spazio per un'aliquota nominale o effettiva minima da applicare per combattere la concorrenza fiscale e l'arbitraggio normativo.

Porre fine all'elusione fiscale e alla concorrenza fiscale

Al giorno d'oggi, le grandi aziende non hanno bisogno di spostare i capitali tangibili nei paesi con bassa imposizione fiscale. Evitano invece di pagare le imposte trasferendo i profitti contabili. Su scala mondiale, lo *State of Tax Justice 2020* (5) indica che il mondo sta perdendo più di 427 miliardi di dollari all'anno di gettito fiscale a causa di abusi fiscali internazionali (6). Di questi 427 miliardi di dollari, quasi 245 miliardi provengono

(4) *Con il ricorso all'Articolo 116 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che consente il voto a maggioranza qualificata in caso di distorsioni delle "condizioni di concorrenza nel mercato interno", quali la mancanza di trasparenza.*

(5) *Global Alliance for Tax Justice, PSI & Tax Justice Network (2020), "The State of Tax Justice 2020: Tax Justice in the time of COVID-19", cfr. anche T. R. Tørsløv, L. S. Wier & G. Zucman (2018b), "The missing profits of nations", Working Paper 24701, National Bureau of Economic Research.*

(6) *Gli abusi fiscali da parte delle multinazionali sono un fattore del problema mondiale dei flussi finanziari illeciti e comprendono l'evasione fiscale criminale, l'elusione fiscale illegale e alcune forme di elusione che, pur essendo tecnicamente legali all'interno delle debolezze delle norme fiscali internazionali, contribuiscono comunque al risultato socialmente discutibile del disallineamento tra l'ubicazione dell'attività economica reale delle società e il luogo in cui i loro profitti sono dichiarati a fini fiscali.*

dalle imprese multinazionali, che spostano i profitti nei paradisi fiscali, ivi compresi quelli dell'UE, al fine di dichiarare meno profitti di quanti effettivamente realizzati nei paesi in cui operano e, di conseguenza, versare meno imposte di quanto dovuto. Le multinazionali hanno versato miliardi di imposte in meno di quanto avrebbero dovuto, spostando 1,38 trilioni di dollari di profitti fuori dai paesi in cui sono stati generati, e nei paradisi fiscali, ove le aliquote dell'imposta sulle società sono estremamente basse o inesistenti. Lo *State of Tax Justice 2020* rivela che, ogni anno, oltre 656 miliardi di dollari di profitti vengono spostati nell'asse dell'elusione fiscale (7) da parte delle aziende, il che costa al mondo quasi 117 miliardi di dollari di gettito fiscale perso a causa degli abusi fiscali delle aziende. L'asse dell'elusione fiscale è responsabile del 47% dei 245 miliardi di dollari che il mondo perde ogni anno a causa degli abusi fiscali delle imprese. A livello mondiale, la perdita fiscale dovuta agli abusi fiscali internazionali in Europa equivale al 12,58% della spesa sanitaria della regione europea, equivalente alle retribuzioni medie annuali di 4.636.180 infermieri della regione europea, e al 17,58% della spesa combinata per l'istruzione della regione europea. I primi cinque paesi che registrano perdite fiscali sembrano essere Regno Unito, Germania, Francia, Irlanda e Italia, mentre i cinque peggiori trasgressori, secondo il rapporto, sono Regno Unito, Paesi Bassi, Lussemburgo, Irlanda e Svizzera.

L'attuale sistema di tassazione internazionale si basa sulla premessa di trattare le varie filiali o succursali delle multinazionali come se fossero indipendenti l'una dall'altra (il cosiddetto "*arm's length principle*", ovvero il principio di libera concorrenza, con il supporto di strategie di *transfer pricing*). Ciò ha incentivato le multinazionali a creare complesse strutture di elusione fiscale creando centinaia di filiali in giurisdizioni convenienti. Questi accordi sono concettualmente semplici: bassi profitti sono dichiarati in giurisdizioni ad alta tassazione, sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo, tramite l'utilizzo, ad esempio, di strutture a rischio limitato, debito eccessivo e detrazioni per il diritto di utilizzare i beni immateriali. Questo sistema consente alle multinazionali di allocare i loro utili in giurisdizioni a bassa tassazione o in paradisi fiscali e, di conseguenza, di quasi non versare imposte. Sebbene tali schemi possono anche essere legali, possono essere contestati dall'Unione Europea per motivi giuridici, sulla base delle regole in materia di aiuti di Stato. Questo percorso, tuttavia, si rivela lungo e molto incerto, come evidenziato dalla recente sentenza *Apple*, in cui il Tribunale europeo ha stabilito che la Commissione non è riuscita a dimostrare che i vantaggi fiscali contestati costituissero un aiuto di Stato. Per questo motivo, la CES ha chiesto una profonda riforma delle attuali regole di tassazione internazionale.

Di conseguenza, i governi sono lasciati di fronte all'alternativa di tagliare le spese essenziali necessarie per finanziare servizi pubblici di qualità, tra cui anche l'istruzione, la sanità e l'assistenza sociale, per combattere le disuguaglianze, la povertà e il cambiamento climatico, o di colmare il deficit aumentando le imposte quali l'IVA o altre imposte indirette sul consumo. Quest'ultima è una tassa proporzionale a cui la CES, come principio generale, si oppone in quanto è di natura regressiva e colpisce negativamente soprattutto i cittadini a basso reddito (8).

Nel 2016 la Commissione europea ha deciso di rilanciare la base imponibile consolidata comune per le imprese (CCCTB), basata su un sistema di tassazione unitaria che consentirebbe di trattare una multinazionale e le sue filiali come un insieme, seguendo un approccio a due fasi. La CES ha sostenuto il principio, ma ha formulato alcune osservazioni che sono state per lo più inserite nei rapporti dei relatori dei gruppi S&D e PPE. La Commissione europea ha anche proposto di definire una "stabile organizzazione digitale" per le multinazionali, come se avessero attività ma non stabilimenti fisici o registrazione amministra-

(7) Composto dal Regno Unito e dalla sua rete di territori d'oltremare e dipendenze della Corona, insieme a Paesi Bassi, Lussemburgo e Svizzera.

(8) Cfr. M. Méaulle (2019), "Profit, investment and inequality: a preliminary view", in P. Scherrer, J. Bir, W. Kowalsky, R. Kuhlmann & M. Méaulle (2019), *The future of Europe*, ETUI

tiva nell'Unione europea, consentendo la loro integrazione in un regime fiscale a livello europeo. In assenza di un accordo internazionale, questa integrazione potrebbe fungere da soluzione adeguata per adattare le regole di allocazione dei profitti alla realtà digitale del 21° secolo.

Inoltre, come nel caso del settore bancario e di quello estrattivo e minerario, la Commissione ha emesso una direttiva sui rapporti pubblici paese per paese per le multinazionali con un fatturato superiore a 750 milioni di euro nell'Unione europea. Una tale misura legislativa fornirebbe gli strumenti giusti per consentire all'amministrazione fiscale di tassare le multinazionali dove viene creato il valore - dove si trovano i lavoratori, le vendite e i beni. Purtroppo, a causa della necessità di avere l'unanimità, la CCCTB e la riforma della stabile organizzazione sono bloccate in Consiglio da parecchi anni. Nel 2018, l'OCSE ha, su richiesta del G20, l'OCSE ha avviato i negoziati, che si occupano in parte di alcune delle questioni precedentemente discusse a Bruxelles.

A livello OCSE, sono in corso da due anni le discussioni all'interno del quadro inclusivo sul BEPS. Un accordo è stato rinviato prima da giugno a ottobre 2020, e ora a metà del 2021. I negoziati dell'OCSE si basano su due pilastri: Il primo Pilastro cerca di riallocare una parte degli utili di una multinazionale alle giurisdizioni di mercato (vale a dire dove vengono effettuate le vendite) e si rivolge alle imprese altamente digitalizzate. In virtù della loro capacità di generare profitti senza stabilimento fisico, tali imprese sono infatti in grado di generare profitti significativi senza essere tassate nei paesi in cui vengono effettuate le vendite. Il secondo Pilastro definisce un'aliquota minima dell'imposta sulle società.

La proposta presentata finora nell'ambito del primo Pilastro è deludente. Consente di riallocare una parte percentuale molto piccola dei profitti totali di una multinazionale e ci si aspetta che raccolga solo un piccolo reddito aggiuntivo. Inoltre, il Pilastro 1 non cerca di migliorare il sistema attuale, ma aggiungerebbe un altro livello di complessità oltre alle norme esistenti in materia di *transfer pricing*. Il secondo Pilastro, tuttavia, potrebbe essere visto come un passo avanti, a patto che il suo disegno sia ambizioso, in particolare perché aiuta a combattere l'elusione fiscale e la concorrenza fiscale.

Il movimento sindacale sostiene appieno l'adozione di un solido accordo sul secondo Pilastro, che verrebbe successivamente attuato dall'UE. Un ambizioso accordo OCSE è un'iniziativa importante per la sua portata mondiale. La CES chiede alla Commissione di fare tutto il possibile per facilitare tale riforma senza ulteriori ritardi. Nel caso in cui un accordo a livello mondiale non possa essere raggiunto entro la metà del 2021, l'UE deve assumersi la responsabilità d'introdurre un'aliquota fiscale minima nominale del 25% (o un'aliquota effettiva minima dell'imposta sulle società) di per sé e senza alcun ritardo. Ciò significa che la Commissione europea deve già preparare il terreno per una proposta d'imposta minima del 25% a livello europeo entro la metà del 2021.

Parallelamente, la CES ribadisce le sue richieste per una CCCTB, che includa una formula di ripartizione corretta che integri dipendenti, vendite e attività, e stabilisca una nuova base imponibile comune per tutte le imprese, unitamente ad un'aliquota minima comune del 25% (per aumentare significativamente le entrate fiscali a livello mondiale e fermare la concorrenza sulle aliquote dell'imposta sulle società), rapporti pubblici paese per paese, e la definizione di una stabile organizzazione digitale.

Tutto ciò considerato, parte delle entrate aggiuntive ottenute (o una percentuale definita dei profitti realizzati, nel presupposto che le entrate aumentino) tramite un sistema di tassazione più adeguato per le multinazionali potrebbe essere dedicato alle risorse proprie dell'UE.

Infine, come recentemente richiesto dal Parlamento europeo, è giunto il momento di adottare criteri più severi e trasparenti per l'inserimento e la cancellazione dei paesi dell'UE nella e dalla lista dei paradisi fiscali e di garantire che questi criteri si applichino agli Stati membri dell'UE.

Condivisione dell'obbligo fiscale

Negli ultimi decenni, lo sviluppo più sorprendente nella politica fiscale a livello globale, è stato il declino delle aliquote dell'imposta sul reddito delle società. Tra il 1985 e il 2018, l'aliquota media globale legale dell'imposta sulle società è scesa di oltre la metà, dal 49% al 24%. I modelli di business digitali nell'UE affrontano un carico fiscale medio effettivo inferiore rispetto ai modelli di business tradizionali: "Sulla base di modelli di business stilizzati, ZEW et al. (2017) trova che un modello di business digitale transfrontaliero è soggetto a un'aliquota fiscale media effettiva di solo il 9,5%. Questo si confronta con un'aliquota del 23,2% di un business tradizionale transfrontaliero" (9).

Tasse sui servizi digitali

Nel caso in cui i dibattiti nel quadro inclusivo OCSE/G20 sulla tassazione falliscano, molti paesi e Stati membri hanno già indicato la volontà di applicare tasse sui servizi digitali (DST) per le multinazionali digitali. Inoltre, la Commissione europea ha avviato una consultazione pubblica sulla sua proposta di tassa digitale.

Tale proposta è stata prevista dalla Commissione europea quando si è occupata della CCCTB e ha persino proposto una direttiva per applicare tale tassa. Tuttavia, fin dall'inizio, tale regime è stato concepito come temporaneo, molto meno ambizioso dell'integrazione di tutte le imprese nel regime della CCCTB. Infatti, le DST non sono concepite come tasse sugli utili delle imprese, ma sono tipicamente concepite più come tasse sul fatturato (10). I ricavi totali associati a specifici tipi di transazioni digitali rientrerebbero nel campo di applicazione della tassa digitale, indipendentemente dai costi sostenuti per fornire i rispettivi servizi digitali, portando, ad esempio, a passività fiscali positive per le imprese in perdita. Le DST sono strutturate come "imposte sul fatturato" che si applicano alle entrate generate dalle attività tassabili indipendentemente dai costi sostenuti da un'impresa e possono avere conseguenze diverse sugli utili contabili di un'impresa al netto delle imposte rispetto a un'imposta sul reddito applicata alla stessa aliquota. Anche se molte economie sviluppate si preoccupano di assicurare che i profitti siano tassati dalla loro corretta fonte, secondo le leggi fiscali internazionali, un paese che impone una DST sul reddito delle multinazionali estere (in cui non hanno diritto di tassazione) non è coerente con la logica di recuperare le entrate perse per via delle pratiche di trasferimento dei profitti delle imprese di quel paese. È quindi improbabile che le proposte di DST influenzino il comportamento in tema di trasferimento dei profitti. Un'imposta sui profitti d'impresa, in senso generale, tassa il reddito d'impresa meno i costi di produzione. Infine, le strategie fiscali che consentono alle multinazionali di pagare poche imposte o di non pagarne affatto sono state utilizzate da una vasta gamma di aziende che fanno affidamento su beni immateriali per la maggior parte dei loro profitti. Tuttavia, queste imprese non possono essere limitate alle industrie dell'"economia digitale" in quanto l'intera economia si sta digitalizzando, e sta diventando impossibile distinguere tra imprese digitali e non digitali. Pertanto, si potrebbe sostenere che le DST prendono arbitrariamente di mira le imprese dell'economia digitale per un presunto eccessivo trasferimento dei profitti.

(9) Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Valutazione d'impatto che accompagna il documento Proposta di Direttiva del Consiglio che stabilisce norme relative alla tassazione delle società che hanno una presenza digitale significativa e Proposta di Direttiva del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta sui servizi digitali applicabile ai ricavi derivanti dalla fornitura di taluni servizi digitali* {COM(2018) 147 def.} - {COM(2018) 148 def.} - {SWD(2018) 82 def.}.

(10) Cfr. S. Lowry (2019), *"Digital Services Taxes (DSTs): Policy and Economic Analysis"*, Congressional Research Service.

Sebbene la DST non sia uno strumento valido per affrontare il trasferimento dei profitti, è comunque una riallocazione dei diritti di tassazione dei redditi digitali alle economie di mercato, che può essere attuata rapidamente. In assenza di un accordo internazionale, la CES considera quindi la DST una soluzione provvisoria per la tassazione dell'economia digitale, fino a quando non sarà stabilito un sistema più globale e coerente, sia a livello europeo che internazionale.

Imposte sugli utili in eccesso

Vista l'impennata degli utili in alcuni settori e la tendenza mondiale alla diminuzione delle aliquote dell'imposta sulle società, e come affermato da *Tax Justice Network* (11), le aliquote dell'imposta sul reddito d'impresa possono essere aumentate immediatamente, temporaneamente o permanentemente, perché colpiranno solo le imprese redditizie. La storia fornisce alcuni motivi di ottimismo. Durante la prima guerra mondiale sia il Regno Unito che gli Stati Uniti d'America imposero un'aliquota dell'80% sugli utili d'impresa in eccesso (oltre un rendimento annuo dell'8%). Alcune imprese, come le aziende farmaceutiche e le società di strutture di rete dei social media, si sono comportate, e continueranno a farlo, molto bene durante e dopo la pandemia. Inoltre, secondo un recente studio (12), le multinazionali hanno aumentato il loro *mark-up* di oltre il 60% negli ultimi 40 anni. Le imprese che non stanno realizzando utili in eccesso non pagherebbero nulla in più.

A tale proposito, la scheda informativa della Commissione europea pubblicata nel maggio 2020 menziona una proposta di prelievo "sulle operazioni delle imprese che traggono enormi benefici dal mercato unico dell'UE" che potrebbe essere considerata come piuttosto interessante, a patto che si definisca correttamente quale sia il significato esatto di "beneficiario del mercato unico dell'UE".

Tassazione dei comportamenti non virtuosi

Bisogna cambiare paradigma e costruire un'economia circolare efficiente in termini di risorse, meno inquinante (13), diminuendo al contempo la parte di profitti dedicata alle attività finanziarie scollegate dall'economia reale. La CES sta anche elaborando una risoluzione sul pacchetto *Fit for 55* all'interno delle azioni per il clima del *Green Deal* che sarà proposto nelle prossime settimane e presenterà ulteriori proposte sui sistemi CBAM (meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera) ed ETS (sistema per lo scambio delle quote di emissione) dell'UE.

Tassazione ambientale

Le tasse sul carbonio non sono una soluzione ottimale per risolvere la crisi climatica. Tuttavia, in un ampio pacchetto insieme ai requisiti normativi e agli investimenti pubblici che forniscono alternative verdi, le tasse sul carbonio incentivano un comportamento sostenibile. Per inviare chiari segnali di prezzo in tutti gli Stati membri, la prevista revisione della Direttiva sulla tassazione dell'energia potrebbe essere utilizzata per attuare una *carbon tax* a livello europeo che dovrà essere coordinata con i necessari cambiamenti nel sistema europeo per lo scambio delle quote di emissioni (ETS).

11 N. Shaxson, "Tax justice and the coronavirus", 24 marzo 2020, *TJN Blog*.

12 J. De Loecker & J. Eeckhout (2020), "Global Market Power"

(13) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva, COM/2020/98 def.

Si dovrebbe comunque far sì che tali tasse non aumentino la povertà energetica in Europa, e non impediscano ai cittadini dell'UE di accedere a servizi per soddisfare bisogni fondamentali quali il riscaldamento e il raffreddamento delle loro case o il trasporto a prezzi accessibili. Poiché le tasse sul carbonio colpiscono più duramente le famiglie a basso e medio reddito, gli effetti distributivi regressivi devono essere compensati da appropriati meccanismi di riallocazione dell'imposizione fiscale a livello degli Stati membri. Gli studi dimostrano che i trasferimenti forfettari (chiamati anche *eco-bonus*) funzionano meglio della riallocazione dell'imposizione fiscale tramite la riduzione dei contributi previdenziali o delle imposte sul reddito, che aggravano gli effetti regressivi della *carbon tax*.

Quando si tratta di entrate generate dall'ETS dell'UE o dal futuro meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera (CBAM), la CES raccomanda vivamente di utilizzare queste entrate per aumentare ulteriormente il Fondo per l'innovazione, il Fondo per la modernizzazione e il Fondo per la giusta transizione, in quanto ciò contribuirebbe a garantire il finanziamento per gestire la transizione, soprattutto nelle regioni e nei paesi più colpiti dalla decarbonizzazione. La CES insiste sul fatto che queste entrate dovrebbero essere destinate a finanziare l'azione per il clima (ivi comprese le misure per decarbonizzare i settori coperti dall'ETS) o utilizzate per contrastare le potenziali conseguenze sociali ed economiche negative derivanti dal processo di decarbonizzazione. Tali entrate non dovranno essere utilizzate per alimentare il bilancio generale dell'UE o per rimborsare i debiti provenienti dal *Next Generation EU*, a meno che non siano strettamente utilizzate per coprire gli investimenti connessi al clima (14).

Tassare le transazioni finanziarie

Si era stimato che la proposta della Commissione lanciata originariamente nel 2011, vale a dire la tassa sulle transazioni finanziarie (TTF), generasse 57 miliardi di euro all'anno (15) e si applicasse all'85% delle transazioni finanziarie nell'UE. Tuttavia essa aveva trovato il sostegno unanime del Consiglio, anche se arrivava in un momento di consenso sulla necessità di regolamentare meglio gli strumenti finanziari. La proposta era stata sostenuta dalla CES. Già nel 2010, la CES aveva inviato una lettera alla Commissione europea chiedendo una TTF a livello europeo che raccogliesse denaro per finanziare le misure di ripresa e affrontasse il tema delle attività puramente speculative, poiché una TTF europea applicata a tutte le transazioni finanziarie avrebbe frenato significativamente la speculazione.

Disincentivando il *trading* a breve termine e ad alta frequenza, socialmente inutile, la TTF contribuirebbe a portare il settore finanziario ad un livello più consono all'economia reale. Una ricerca condotta dall'ETUI (16) sostiene tale richiesta affermando che "*tutte le transazioni di azioni, obbligazioni, derivati e unità monetarie*" dovrebbero essere tassate, e fornisce risposte per le questioni pensionistiche (17). Nel 2013, la CES ha dichia-

(14) Per raccomandazioni più dettagliate sui sistemi ETS e CBAM dell'UE, si veda la risoluzione della CES sul pacchetto "Fit for 55", da adottare al Comitato Esecutivo della CES nel marzo 2021.

(15) Commissione europea (2011), "Financial Transaction Tax: Making the financial sector pay its fair share", comunicato stampa.

16 A. Botsch (2012), "Financial transaction taxes in the EU", ETUI Policy Brief N° 8/2012 European Economic, Employment and Social Policy.

17 Cfr. anche (J.S. Henry, J. Christensen, D. Hillman and N. Shaxson, 2021), Submission to New York State Assembly: the case for Financial Transactions Taxes, "The time for financial transactions taxes has returned".

rato che *"l'introduzione di una TTF è diventata una seria questione di giustizia sociale in Europa. La CES non accetterà alcuna esenzione dalla raccolta della TTF. Deve avere il più ampio campo di applicazione possibile. Deve applicarsi ai derivati, al mercato "dei pronti contro termine", alle attività di "market making", alle transazioni intra-gruppo, al mercato OTC, ai fondi pensione ea i titoli di stato"*. Questa richiesta è valida ancora oggi. Tutto ciò considerato, respingiamo la proposta franco-tedesca di ridurre la TTF a una tassa sul fatturato di Borsa, che non dovrebbe nemmeno applicarsi a tutte le società di capitali.

Per salvare la proposta, il Consiglio ha approvato l'utilizzo della cooperazione rafforzata tramite la quale gli Stati membri potrebbero avviare volontariamente negoziati e attuare la tassa se raggiungono un accordo. Allo stato attuale, il Ministero delle Finanze tedesco stima che la TTF farà guadagnare agli Stati membri 3,5 miliardi di euro (una somma ridotta di dieci volte rispetto alla proiezione del 2013 della Commissione e che copre le transazioni finanziarie di sole 500 società nell'UE), considerando che l'aliquota fiscale è raddoppiata e il campo di applicazione è stato ristretto (18). Inizialmente si trattava di un prelievo dello 0,1% sulle transazioni di azioni e obbligazioni di società quotate in borsa con almeno 1 miliardo di euro di capitalizzazione di mercato e di una tassa dello 0,01% sui derivati. La proposta attuale si limita a una tassa minima dello 0,2% sulle transazioni di sole azioni. La riduzione della FTT a un'imposta di bollo sulle azioni non solo riduce le entrate fiscali, ma anche il potenziale della FTT di frenare il *trading* ad alta frequenza e migliorare la stabilità finanziaria. Tuttavia, vale la pena perseguire questo obiettivo in modo da stabilire il principio di fondo di una tale tassa, lasciando spazio a notevoli miglioramenti e all'adesione di più paesi in futuro. Proposte simili stanno guadagnando terreno negli Stati Uniti, a seguito del cambiamento politico nel Congresso e nella squadra economica del Presidente.

Affrontare il tema delle disparità di ricchezza

Nel 2018, l'82% dell'aumento della ricchezza mondiale è andato all'1% più ricco della popolazione mondiale, mentre il 50% più povero - 3,7 miliardi di persone - non ha beneficiato affatto di questa crescita (19). Nel 2019, i miliardari del mondo - 2.153 persone - avevano più ricchezza dei 4,6 miliardi di persone più povere messe insieme (20), mentre milioni di persone in tutto il mondo sono escluse dai servizi di base, quali l'accesso alla sanità e alla protezione sociale.

Infatti, mentre gli investimenti privati come quota del PIL sono in calo a lungo termine (21), i redditi distribuiti (dividendi) aumentano ad un ritmo più veloce del PIL dall'inizio del secolo. Al contempo, la percentuale di reddito da lavoro è in calo e le disuguaglianze sono in aumento. Se analizziamo l'evoluzione delle quote di reddito europee, diventa evidente che i più poveri hanno visto le loro retribuzioni restare invariate tra il 1990 ed il 2016, mentre l'1% e il 10% dei più ricchi hanno visto aumentare la loro quota a spese della classe media.

18 Stime alternative delle diverse proposte si trovano anche in Yago Alvarez Barba (2020), The Impact of a Financial Transaction Tax on Economic Recovery and Financial Stability, R. Luxemburg Stiftung.

19 Cfr. Oxfam (2018), Reward work, not wealth.

20 Cfr. Oxfam (2019), Time to care, Briefing Paper.

21 Per una posizione critica cfr. M. Méaulle (2019), "Profit, investment and inequality: a preliminary view", in P. Scherrer, J. Bir, W. Kowalsky, R. Kuhlmann & M. Méaulle (2019), The future of Europe, ETUI

In questo senso, si può dire che le disuguaglianze sono aumentate, anche dopo la crisi finanziaria. Tuttavia, è anche chiaro che il problema principale sta nell'aumento della quota di reddito dell'1% più ricco. In Europa, mentre l'intera popolazione ha registrato una crescita del reddito pari al 40% tra il 1980 e il 2016, il 50% gruppo di reddito inferiore ha visto il proprio reddito aumentare solo del 26%; il primo 10% lo ha visto aumentare del 58%, il primo 1% del 72%, il primo 0,1% del 76%, il primo 0,01% dell'87% e, infine, il primo 0,001% del 120% (22).

Poiché le famiglie ad alto reddito possono risparmiare una percentuale maggiore del loro reddito rispetto alle famiglie povere, la disparità di ricchezza sono maggiori della disuguaglianza di reddito (23). Julius Bär stima che il 10% più ricco delle famiglie europee, con un patrimonio netto di almeno 850.000 euro, possiede il 52% della ricchezza totale, mentre l'1% più ricco delle famiglie europee ha un patrimonio netto di almeno 1,5 milioni di euro e possiede il 27% della ricchezza totale europea. Inoltre, si può valutare che la ricchezza accumulata dalle famiglie più ricche è concentrata in ricchezza finanziaria rispetto a quella del quintile più basso. Ciò implica un livello di disuguaglianza ancor più elevato. Da quando l'economia mondiale ha iniziato a riprendersi dalla crisi finanziaria nel 2009, l'andamento dei prezzi degli *asset* ha, tutto sommato, aumentato le disparità di ricchezza. A causa dell'impatto combinato dell'andamento delle obbligazioni, delle azioni e dei prezzi delle case, le famiglie hanno potuto realizzare guadagni di capitale che variano dall'8% per le famiglie del gruppo di reddito più basso al 48% per il 5% più alto (24).

Oltre alla tendenza alla diminuzione delle aliquote dell'imposta sulle società, l'aliquota massima dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) nell'UE-28 è stata in costante diminuzione fino al 2009. Il 2010 è stato il primo anno, dopo più di un decennio, in cui più Stati membri hanno aumentato l'aliquota massima dell'IRPEF piuttosto che ridurla. Da allora, l'aliquota massima media dell'IRPEF è rimasta relativamente stabile (25). Questa tendenza è visibile anche in tutto il mondo (26). Tuttavia, la progressività dei regimi dell'IRPEF è andata diminuendo negli ultimi decenni, specialmente durante gli anni '80 e '90 del secolo scorso, e questa tendenza è stata rafforzata dal fatto che i percettori di reddito più ricchi hanno maggiori opportunità e accesso agli sgravi fiscali. Infine, dagli anni '90 molte riforme dell'IRPEF hanno aumentato le soglie di esenzione mentre abbassavano le aliquote massime dell'IRPEF, e si è verificato uno spostamento dell'onere fiscale dai redditi molto bassi e molto alti verso la fascia media (27).

(22) *World Inequality Lab (2018), World inequality report*

(23) *Commissione europea (2018), "Tax policies in the European Union: 2018 survey", Lussemburgo, Ufficio Pubblicazioni dell'Unione europea*

(24) *Cfr. J. Bär (2014), "Wealth report: Europe", September 2014, Zurich, Julius Bär; C. Balestra & R. Tonkin (2018), "Inequalities in household wealth across OECD countries: evidence from the OECD Wealth Distribution Database", Documento di lavoro n. 88, Parigi, Pubblicazioni OCSE; ING (2016), "Household wealth in Europe. Post-crisis recovery leaves big differences between countries and households", Amsterdam*

(25) *Cfr. Commissione europea (2018).*

(26) *C. Gerber, A. Klemm, L. Liu & V. Mylonas (2018), "Income tax progressivity: trends and implications", Documento del FMI, Documento di lavoro 18/246, Washington DC, Fondo Monetario Internazionale*

(27) *FMI (2017), Fiscal monitor: tackling inequality, World Economic and Financial Surveys, ottobre 2017, Washington DC, Fondo Monetario Internazionale*

Anche il FMI nel suo ultimo *World Economic Outlook* afferma che "anche se l'adozione di nuove misure per le entrate durante la crisi sarà difficile, i governi potrebbero dover considerare l'aumento delle tasse progressive sui soggetti più ricchi e su quelli relativamente meno colpiti dalla crisi (ivi compreso l'aumento delle aliquote fiscali sulle fasce di reddito più alte, sulle proprietà di lusso e gli immobili di pregio, sulle plusvalenze e sulla ricchezza)". Ciò sarebbe ancor più gradito dal momento che la pandemia ha già visto un'esplosione dei valori patrimoniali dei ricchi, mentre l'economia mondiale sta vivendo una delle sue crisi più profonde.

Attualmente, molti Stati membri impongono ancora un'aliquota d'imposta più bassa per i guadagni derivanti dalla compravendita di azioni o di immobili rispetto all'aliquota massima dell'imposta sul reddito da lavoro. Questo approccio fornisce un implicito sgravio fiscale ai cittadini più ricchi, che possiedono molti più beni, in particolare titoli finanziari.

Tuttavia, anche se la tassazione del reddito delle imprese e delle persone fisiche è una prerogativa degli Stati membri, è della massima importanza affrontare le disparità di ricchezza, che sono conseguenza dell'aumento delle disuguaglianze di reddito, a livello europeo, data la natura molto mobile dei flussi finanziari. Vale la pena notare che di recente in Spagna ed in Belgio sono state o stanno per essere introdotte imposte tasse sulla ricchezza per contribuire a finanziare la risposta alla pandemia da Covid-19.

Seguendo la teoria di E. Saez e G. Zucman (28), un'imposta sul patrimonio netto (attività finanziarie e non finanziarie meno i debiti al di sopra di una soglia di esenzione) potrebbe essere attuata adattando il campo di applicazione ai portafogli di *asset* dei cittadini europei più ricchi. Una tale imposta progressiva potrebbe essere inizialmente attuata come strumento di lotta alla crisi, con una soglia elevata che si applichi solo alle famiglie molto ricche, come accadeva nel dopoguerra (29), con l'ambizione di diminuire la soglia al fine di raggiungere un livello soddisfacente per migliorare la giustizia fiscale. Le imposte annuali sul patrimonio netto dovranno essere applicate con aliquote marginali progressive al di sopra della soglia di esenzione. Invece di una patrimoniale, si dovrà anche considerare un'imposta patrimoniale europea, da pagare a rate su un periodo di tempo più lungo.

Conclusioni

In conclusione, e per via delle ragioni menzionate nella premessa, le richieste che la CES ritiene prioritarie per generare risorse significative nel lungo periodo sono le seguenti:

- rilanciare al più presto il processo CCCTB in Consiglio sulla base dei due rapporti del Parlamento che includono le stabili organizzazioni digitali, indipendentemente da un risultato internazionale sulla questione della riallocazione degli utili a fini fiscali;
- attuare un'aliquota minima nominale del 25% per l'imposta sulle società a livello dell'Unione europea (o un'aliquota minima effettiva) utilizzando il quadro del secondo Pilastro dell'OCSE come base.
- Affinché tale quadro sia pienamente efficiente, l'adozione della direttiva del Consiglio sulla rendicontazione Paese per Paese deve essere soggetta a miglioramenti, come richiesto dalla CES e dalle organizzazioni della società civile che si occupano di giustizia fiscale, e deve essere modificata la lista dei paradisi fiscali per renderla più trasparente, efficace ed inclusiva, come richiesto dal Parlamento europeo in un rapporto di sua iniziativa.

(28) E. Saez & E. Zucman (2019), "Progressive Wealth Taxation", *Brooking Papers on Economic Activity*.

(29) Cfr. *IMF Fiscal Monitor 2013, FMI*

- Con un tale quadro in mente, parte delle entrate aggiuntive ottenute (o una percentuale definita dei profitti realizzati, supponendo che le entrate aumentino) tramite un sistema di tassazione più adeguato per le multinazionali, potrebbe essere dedicato alle risorse proprie dell'UE.

- Inoltre, la CES chiede l'attuazione di una tassa sugli utili in eccesso, data sia l'impennata dei profitti in alcuni settori che la diminuzione mondiale delle aliquote dell'imposta sulle società.

A brevissimo termine e in base a considerazioni politiche, e anche se l'imposta sui servizi digitali (DST) non può essere considerata uno strumento per combattere l'elusione fiscale, se non si raggiunge un accordo a livello internazionale o europeo sulla riallocazione dei profitti, e al fine di aumentare rapidamente le entrate, la CES potrebbe considerare l'attuazione di una DST a livello europeo.

Inoltre, la revisione della Direttiva sulla tassazione energetica potrebbe essere utilizzata per attuare una tassa sul carbonio a livello europeo volta a incentivare un comportamento più sostenibile. Poiché le tasse sul carbonio colpiscono più duramente le famiglie a basso e medio reddito, si dovrebbe comunque far sì che qualsiasi effetto distributivo regressivo sia compensato da appropriati meccanismi di riallocazione dell'imposizione fiscale a livello degli Stati membri, quali i trasferimenti forfettari diretti.

Infine, la CES chiede l'adozione di una tassa sulle transazioni finanziarie con la base più ampia possibile e valuta positivamente l'attuazione di una tassazione progressiva del patrimonio netto a livello europeo che non vada a scapito delle strutture fiscali nazionali. In alternativa, si dovrà anche prendere in considerazione l'imposizione su una parte dei patrimoni e delle proprietà molto grandi. Questa imposta dovrà essere corrisposta a rate su un periodo di tempo più lungo in modo da poter essere attuata nel modo più efficace.