

Risoluzione CES sulla lotta contro l'evasione e l'elusione fiscale e contro i paradisi fiscali

Si è registrato un aumento molto consistente dell'elusione fiscale che, unitamente all'evasione fiscale, costituisce una perdita massiccia di gettito fiscale stimata a 1.000 miliardi l'anno nell'Unione europea. Ciò è stato facilitato dalla globalizzazione, dalla finanziarizzazione, dall'economia digitale, dalla crescita del commercio e dall'aumento della percentuale di capitale rispetto al reddito nazionale, nonché dalla mancanza di volontà politica nell'affrontare il divario fiscale. Se, da un lato, il capitale è mondiale, dall'altro le norme in materia di tassazione restano nazionali. Evasione ed elusione stanno prosperando a causa della mancanza d'informazioni sui flussi di capitale, sulla proprietà degli attivi e delle attività finanziarie (*asset*) a livello internazionale e per il fatto che i governi nazionali si sono concentrati più sulla concorrenza fiscale che sulla cooperazione, più sulla gestione ed amministrazione che sulle indagini.

Dall'inizio della crisi finanziaria nel 2008, invece d'investire nelle amministrazioni fiscali, la maggior parte dei governi dell'Unione europea ha fatto esattamente l'opposto, riducendo le risorse umane e materiali necessarie per affrontare il problema dell'elusione fiscale. I programmi di austerità, in particolare, hanno avuto effetti controproducenti.

I risultati positivi di un'azione internazionale concertata contro l'evasione e l'elusione fiscale saranno potenziati dalla crescita economica, dall'occupazione, dall'equità e dal gettito fiscale, se essa sarà perseguita con vigore. L'aumento delle entrate fiscali è fondamentale per finanziare i servizi pubblici che, in alcuni paesi, sono notevolmente peggiorati, e per finanziarie la sicurezza sociale e combattere la povertà.

Evasione fiscale

L'evasione fiscale è illegale e non è praticata soltanto dai criminali, ma anche da alcune imprese e persone giuridiche. Sta costando enormi somme in termini di gettito fiscale perso e genera concorrenza sleale per le imprese che rispettano le regole.

Il livello di evasione fiscale in Europa è stimato in quasi il 20% del PIL. Nel 2013 l'entità dell'economia sommersa è stata stimata in circa il 18-19% del PIL in Europa. L'entità dell'economia sommersa è molto maggiore nei paesi dell'Europa orientale ed in quelli dell'Europa meridionale che hanno imposte dirette inferiori e/o le cosiddette *flat tax* (vale a dire le imposte non progressive ad aliquota fissa). Tuttavia, non vi è alcuna correlazione fra imposte più elevate ed economie sommerse di più consistente entità.

Le azioni volte a limitare l'evasione e porre fine al segreto bancario sono nell'interesse di tutti. Ma molto di più deve essere fatto, ad esempio tramite il trasferimento automatico delle informazioni e la pubblicazione del maggior numero possibile d'informazioni finanziarie.

Elusione fiscale

L'elusione fiscale è ridurre al minimo, in modo legale, i versamenti delle imposte. A seguito della globalizzazione, la pianificazione fiscale aggressiva è ormai diffusa, sta crescendo ed è facilitata dall'utilizzo di cosiddette imprese mediatrici, quali le *holding*. Si è notevolmente indebolito il senso di giustizia ed equità in materia di tassazione e politica. Nel mondo globalizzato, i paradisi fiscali svolgono un ruolo fondamentale nell'ambito dell'elusione fiscale.

L'elusione fiscale è un grande *business*, guidato dalle quattro principali società di revisione contabile, le cosiddette *Big Four*, e da altri importanti pianificatori fiscali. Non forniscono soltanto consulenza, ma vendono veri e propri piani per l'elusione fiscale alle imprese che registrano profitti. Lo scandalo *Luxembourg Leaks* ha rivelato la portata istituzionalizzata dell'elusione dell'imposta sulle società tramite decisioni in materia fiscale con le quali le imprese negoziano segretamente i loro pagamenti fiscali. Questa tendenza di concorrenza fiscale è ormai fuori controllo e gli unici vincitori, a lungo termine, sono le imprese multinazionali e le persone fisiche molto ricche. Oltre ai governi che vedono ridursi le loro entrate, i veri "perdenti" sono i dipendenti delle imprese multinazionali coinvolte in una pianificazione fiscale aggressiva.

Paradisi fiscali

La questione dei paradisi fiscali è stata finalmente affrontata dall'Unione europea e dagli organismi internazionali quali l'OCSE, il G20. Nel dicembre 2012, la Commissione ha varato un piano d'azione per affrontare il problema delle frodi e dell'evasione fiscale; tuttavia le raccomandazioni non sono vincolanti, le sanzioni sono troppo deboli ed i paradisi fiscali nell'Unione europea ne sono esclusi. Molto resta ancora da fare per eliminare i paradisi fiscali: ad esempio, si dovrebbero bandire dagli appalti pubblici coloro che utilizzano i paradisi fiscali. La Commissione dovrebbe iniziare dall'elaborazione di una definizione di paradiso fiscale.

Non dovrebbe essere consentito a banche europee o ad altre banche (ad esempio banche americane) operanti nell'Unione europea di avere consociate o affiliate in un paradiso fiscale. Qualora esse operino in qualche modo in paradisi fiscali, dovrebbe essere loro revocata la licenza bancaria che le autorizza ad operare nell'Unione europea.

La concorrenza fiscale è malsana

La concorrenza fiscale tra gli Stati nazionali, in particolare quelli dell'UE, è malsana per quegli Stati e per i cittadini che devono pagare le tasse. La concorrenza fiscale porta ad aliquote ridotte, esenzioni ed incentivi (scappatoie), nonché alla riduzione delle aliquote fiscali effettive per le imprese multinazionali, per i ricchi e per quegli Stati che sono stati fra i primi ad offrirle.

Nonostante il codice di condotta per la tassazione delle imprese adottato dal Consiglio ECOFIN nel 1997¹, molte più esenzioni e modifiche (scappatoie) sono state introdotte dalla maggior parte degli Stati membri. Inoltre, le aliquote fiscali della tassazione progressiva diretta sul capitale, sui redditi elevati e sulle successioni sono andate in una sola direzione – vale a dire verso il basso, mentre i livelli della tassazione regressiva indiretta sul consumo, quale l'IVA, sono aumentati in molti Stati membri dell'Unione europea.

La politica in materia d'imposizione fiscale è una competenza nazionale che è di fondamentale importanza per la sovranità degli Stati membri dell'Unione europea. Tuttavia, ciò non impedisce un certo grado di coordinamento per porre fine alla corsa al ribasso e far sì che le imprese paghino le imposte ove registrino profitti. Una base imponibile consolidata per le imprese, comune ed obbligatoria, è fondamentale per impedire lo spostamento dei profitti.

Il sistema fiscale internazionale si è infranto – Il BEPS ci viene in soccorso

Le imprese multinazionali hanno una grande responsabilità a causa delle prassi ricorrenti di spostamento dei profitti verso paesi con aliquote fiscali basse o addirittura nulle, ivi compresi i paradisi fiscali, e di erosione della base imponibile. Ciò priva i governi di entrate, mina la cosiddetta *tax compliance* (ovvero l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari) ed implica che altri debbano assumersi l'onere di una quota maggiore di tassazione.

In risposta, nel 2013 l'OCSE ha varato il Piano d'azione *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS), che è un processo politico di due anni contenente 15 azioni volte a frenare la pianificazione fiscale aggressiva da parte delle multinazionali. Sebbene l'accordo BEPS sia un'iniziativa importante, si registrano alcune preoccupazioni. In primo luogo, nessuna comunicazione al pubblico è prevista per il nuovo sistema di segnalazione paese per paese delle imprese multinazionali. In secondo luogo, permane molta incertezza riguardo al trattamento fiscale del sistema bancario collaterale e dei cosiddetti *pool* di capitali privati, vale a dire "veicoli" o società d'investimento alternativo.

La documentazione sul *transfer pricing* e sul sistema di segnalazione paese per paese

Nel 2014, nel tentativo di combattere il fenomeno della manipolazione del *transfer pricing*, il cosiddetto *transfer mispricing*, l'OCSE ha stabilito norme per le imprese multinazionali in materia di

¹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/coc_en.pdf

loro documentazione interna per stabilire i prezzi dei beni e servizi a livello interno. Ha elaborato un modello per la segnalazione paese per paese di ricavi, profitti, imposte versate e misure di attività economica, ma i paesi partecipanti hanno tempo fino alla fine del 2020 per valutare queste norme che non sono vincolanti per le imprese multinazionali. L'Unione europea consente alle aziende di consolidare i conti e così evitare la pubblicazione dei bilanci paese per paese, anche se tali bilanci devono ancora essere presentati alle autorità fiscali di ciascun paese.

Ciò che si rende necessario è una comunicazione pubblica delle segnalazioni fiscali paese per paese da parte delle imprese multinazionali, nonché azioni in materia di tassazione del sistema bancario collaterale e dei *pool* di capitali privati. In questa prospettiva dovrebbe essere utilizzata la Direttiva EMIR (Regolamento dell'Infrastruttura di Mercato europea). Questa direttiva sancirà l'obbligo di dichiarare tutte le transazioni connesse ai contratti dei prodotti derivati *over the counter* (OTC).

Concorrenza fiscale - Alcuni piani di elusione fiscale

La concorrenza fiscale genera meccanismi di elusione fiscale. La maggior parte di essi sono ideati dai pianificatori fiscali delle società di revisione (i cui onorari dei dipartimenti che si occupano di tassazione superano le entrate delle imprese in alcuni fra i paesi più piccoli), ma il materiale su cui lavorano (abuso) sono gli incentivi fiscali offerti dai governi.

Il Lussemburgo, l'Irlanda ed i Paesi Bassi spiccano nell'UE per gli incentivi/scappatoie e per le imposte basse o inesistenti che offrono ai ricchi ed alle più importanti imprese multinazionali particolarmente mobili. L'Irlanda è in prima fila con le sue offerte di basse imposte sulle società, ma molti Stati ne hanno seguito l'esempio con significativi tagli delle aliquote ovunque (e con un maggior numero di sistemi di elusione). Il Portogallo ha anche adottato misure per ridurre la base imponibile delle imprese con benefici e vantaggi speciali per le grandi imprese. Pertanto, qualsiasi vantaggio derivante da un numero ancora maggiore di "incentivi" fiscali sta diminuendo, ed in modo rapido per gli Stati sovrani. Il vantaggio è tutto per le imprese multinazionali che si trovano ad avere aliquote fiscali più basse in tutta Europa.

Si registrano critiche nei confronti dei Paesi Bassi quale "paradiso" fiscale e del *Luxembourg Loophole*, la cosiddetta scappatoia lussemburghese che consente a molte imprese multinazionali ed ai ricchi di ridurre notevolmente l'imposta da versare per maggiori servizi pubblici in tutta Europa. Il regime lussemburghese per ridurre al minimo le imposte, su cui si basa gran parte dell'economia di questo paese, fornisce un livello di reddito di 2,5 volte superiore rispetto alla media europea.

Gli intermediari del potere fiscale

Non deve essere sottovalutata la forza di potenti organizzazioni nell'influenzare la politica fiscale, che sta minando la fiducia nel sistema democratico. Gli esperti provenienti da grandi studi legali e contabili, che sono spesso pagati dalle imprese multinazionali e dai ricchi, finanziano riunioni politiche di governo in materia fiscale, hanno personale all'interno dei dipartimenti fiscali di governo che influenzano la politica e finanziano la "ricerca" in tema di tassazione in molte università, in modo tale che anche questi docenti universitari influenzino la politica.

La tassazione e l'economia digitale

Vi sono questioni fiscali complesse sollevate dal crescente impiego di Internet nell'economia. I nuovi modelli di *business* e la crescente percentuale di valore aggiunto proveniente dalle attività immateriali, quali la proprietà intellettuale, significano che la tassazione di tali prodotti e servizi è più difficile. Alcune misure sono state adottate in questo settore ma, in questo campo, solo la cooperazione internazionale e non la concorrenza fiscale affronteranno queste questioni in modo efficace.

Raccomandazioni

Raccomandazioni generali

Istituire un gruppo di lavoro CES in tema di tassazione dopo il Congresso 2015 al fine di monitorare e rispondere alle relative iniziative dell'Unione europea e dell'OCSE, nonché elaborare una politica della CES in questo campo

Rendere *EuroTax* un centro internazionale di indagine fiscale a livello europeo, ben finanziato, dotato di ampi poteri d'indagine nel campo dell'evasione e dell'elusione fiscale da parte di ricchi, aziende e criminali.

La Commissione europea dovrebbe istituire immediatamente una Commissione *una tantum*, altamente rappresentativa in tema di tassazione europea per tracciare l'ampia evoluzione della tassazione per l'UE, che si deve fondare su principi generali di tassazione. Si dovrebbe definire un obiettivo di riduzione del divario fiscale, unitamente ad investimenti nelle amministrazioni fiscali.

Un meccanismo fondamentale nel contrastare l'evasione e l'elusione fiscale è quello d'introdurre una valutazione periodica di tutti i beni ed attivi netti (*asset*), ivi compresi quelli detenuti all'estero. Contribuirebbe ad un processo decisionale e ad una politica meglio informata in tema di tassazione.

Gli Stati membri dovrebbero iniziare a discutere di ampi principi di tassazione del reddito e della ricchezza.

Il sistema fiscale degli Stati membri dovrebbe essere più progressivo e dovrebbe essere semplificato abolendo inutili esenzioni ed agevolazioni, in particolare per le grandi imprese. La semplificazione del sistema complessivo tramite tali eliminazioni consentirà maggiori entrate o minori aliquote e contribuirà a rendere l'imposta sul reddito ed i sistemi di sicurezza sociale molto più efficaci ed equi.

Dovrebbe essere introdotta in tutti gli Stati membri una tassa sulle transazioni finanziarie.

Le misure per affrontare l'elusione fiscale da parte delle imprese multinazionali tramite l'introduzione obbligatoria nell'Unione europea del sistema di segnalazione paese per paese nel settore bancario e nell'industria estrattiva, ma dovrebbe essere estesa a tutti i settori. Con particolare riferimento al BEPS, ci deve essere a) una comunicazione pubblica dei bilanci delle imprese paese per paese; b) si deve affrontare efficacemente il problema del sistema bancario collaterale e dei *pool* di capitali privati.

La lotta contro l'evasione e l'elusione fiscale richiede maggiore trasparenza a livello aziendale, ivi compresa maggiore democrazia sul lavoro, limitazione delle disposizioni riguardanti i segreti commerciali e comunicazione pubblica della proprietà e titolarità effettiva.

Arginare l'elusione fiscale

La concorrenza fiscale tra gli Stati membri per acquisire investimenti diretti esteri è malsana e, in ultima analisi, controproducente. E' il più grande incentivo all'elusione fiscale, che costringe gli Stati membri a competere sulle offerte di aliquote fiscali sempre più basse e su una miriade di meccanismi di elusione promossi come "incentivi". La tassazione deve essere coordinata in modo efficace all'interno dell'UE per porre fine all'attuale gara al ribasso. Vi deve essere piena trasparenza con riferimento alle sentenze ed alle decisioni in materia fiscale.

La CES sostiene l'introduzione nell'Unione europea di una base imponibile consolidata per le imprese, comune ed obbligatoria, possibilmente con l'introduzione di un'aliquota minima del 25%.

L'Europa dovrebbe rendere difficile per le persone fisiche provenienti dai 28 Stati membri effettuare attività economiche nell'Unione europea nel caso in cui non s'impegnino a registrarsi a fini fiscali in EuroTax nell'UE o in uno Stato membro.

Il sistema fiscale europeo dovrebbe garantire una maggiore cooperazione da parte degli Stati membri per contrastare l'elusione delle imposte sul reddito e dei contributi previdenziali da parte delle imprese multinazionali che basano i dipendenti in Stati membri con bassi livelli d'imposizione fiscale e che utilizzano piani e sistemi di lavoro autonomo ed appalto (fittizio).

Le quattro principali società di revisione contabile, le cosiddette *Big Four*, dovrebbero essere smembrate e dovrebbero essere adottate misure volte a separare la responsabilità per le funzioni di controllo, fiscalità e consulenza al fine di evitare conflitti di interesse ed i governi dovrebbero cessare d'inserire il loro personale nei dipartimenti economici e fiscali. Nel frattempo, dovrebbe essere loro impedito di fornire consulenza alla Commissione in tema di politiche di buona *governance* fiscale.

Le imprese multinazionali dovrebbero essere tenute a pubblicare i bilanci completi in ogni paese in cui operano, ivi comprese le informazioni sugli importi relativi ed assoluti di attività economica in ogni paese (ad esempio fatturato, occupazione, investimenti, profitti ed imposte versate). Pertanto si dovrebbe porre fine alle consociate e società di gruppo dell'Unione europea, alle società a responsabilità illimitata ed alle altre scappatoie ed esenzioni dall'obbligo di comunicazione delle informazioni finanziarie da parte delle grandi imprese in ogni Stato membro.

Tutte le principali società dovrebbero essere tenute a pubblicare i pagamenti annuali delle imposte effettive da esse effettuati nell'economia e comunicare queste informazioni in un contesto formale ai propri dipendenti - in breve, il pagamento delle imposte effettive per ogni anno e non qualche disposizione, accantonamento o cifra evasiva.

Tutte le imprese multinazionali dovrebbero indicare il grado di dipendenza di un operatore locale dal Gruppo nel suo complesso (vale a dire qual è il livello di dati per il *trading* all'interno del Gruppo, il livello degli acquisti locali, il valore aggiunto, ecc).

L'erosione della base imponibile potrebbe anche essere limitata con l'introduzione di una ritenuta d'acconto sul pagamento d'interessi e sulle *royalties*.

L'elusione fiscale mediante l'utilizzo di trust tra cui trust di famiglia è diffusa da parte dei ricchi e di altre persone giuridiche e deve essere limitata in modo significativo. Inoltre tutti i trust dovrebbero ora pubblicare i bilanci in conformità alle norme UE per le imprese nel caso in cui i loro beni, attivi ed attività finanziarie (*asset*) siano di entità simile a quelle delle medie e grandi imprese, senza eccezione alcuna.

Eliminare l'evasione fiscale

Gli Stati membri dovrebbero essere tenuti ad investire nelle amministrazioni fiscali ed a creare la necessaria capacità investigativa in materia fiscale per frenare l'elusione e l'evasione e tutti dovrebbero mirare ad operare ai massimi livelli di qualità. Gli Stati membri dovrebbero unire i loro mezzi finanziari, il personale e le competenze dei propri servizi e dipartimenti d'indagine fiscale.

Accogliamo con favore le misure per lo scambio d'informazioni sulle persone fisiche e giuridiche, ma il livello di evasione fiscale resta molto elevato. Per affrontare questo problema si rendono necessarie indagini più rigorose negli Stati membri, a livello europeo ed internazionale. La proprietà effettiva di tutte le società ed i trust deve essere registrata pubblicamente. E' pertanto importante che la decisione del Consiglio del gennaio 2015 sulla Direttiva in tema di prevenzione del riciclaggio di denaro sporco, volta ad inserire i proprietari definitivi delle imprese in registri centrali, venga rapidamente attuata.

La CES sostiene misure volte a costringere paradisi fiscali quali la Svizzera e Monaco a divulgare le informazioni sui cittadini europei, ma la Commissione europea deve agire per combattere contro

tutti i paradisi fiscali all'interno della sua area geografica al fine di eliminare qualsiasi perdita di gettito fiscale sulla base dei criteri individuati nel piano d'azione dell'Unione europea contro le frodi e l'evasione fiscale, delle norme in tema di aiuti di Stato e di scambio delle informazioni fiscali.

L'Unione europea non dovrebbe esitare ad introdurre sanzioni nei confronti delle giurisdizioni che non cooperano in questo senso. Non dovrebbe essere consentito a banche europee o ad altre banche (ad esempio banche americane) operanti nell'Unione europea di avere consociate o affiliate in un paradiso fiscale. Qualora esse operino in qualche modo in paradisi fiscali, dovrebbe essere loro revocata la licenza bancaria che le autorizza ad operare nell'Unione europea. Coloro che utilizzano i paradisi fiscali dovrebbero essere esclusi dagli appalti pubblici.