

La controversia fiscale tra Svizzera ed UE nell'attuale contesto internazionale

Harmful tax competition



Walter Andreoni

LL.M., Dottore commercialista,
Studio Maisto e Associati, Milano

L'articolo ripercorre l'evoluzione dell'approccio adottato dall'OCSE e dall'UE nei confronti della concorrenza fiscale interstatale potenzialmente dannosa

1.

Introduzione

Uno dei temi classici, tra gli altri, di acceso dibattito all'interno dei Paesi membri dell'OCSE e dell'UE riguarda certamente la cosiddetta "*harmful tax competition*", più comunemente conosciuta come concorrenza fiscale dannosa.

Tale espressione ha già in sé, nel significato delle singole parole che la compongono, alcune contraddizioni. È infatti riconosciuto che la "*concorrenza*" tra soggetti economici (quali, estremizzando, i singoli Stati) sia di per sé un fatto positivo essendo in grado di liberare risorse, ottimizzarne l'utilizzo e innescare la crescita economica; tuttavia, quando tale concorrenza viene accostata al termine "*fiscale*", nella sua più ampia accezione, il termine che segue assume una connotazione negativa, di qui l'aggettivazione conclusiva che la qualifica: "*dannosa*".



Benché il dibattito su questo specifico tema sia aperto sin dalla fine degli anni '90, la domanda se l'UE (che riunisce una buona parte dei Paesi membri dell'OCSE) debba fondare il proprio sviluppo sull'"*armonizzazione fiscale*" anziché sulla "*concorrenza fiscale*" rimane tutt'ora aperto e senza una risposta univoca. Nonostante l'insicurezza nel dare una risposta certa al tema testé brevemente delineato, si assiste ad un continuo fiorire di

norme tributarie, figlie delle politiche fiscali unilaterali dei singoli Stati, volte ad attrarre operatori economici (unici portatori di vera e nuova ricchezza all'interno di un sistema economico) affinché questi si insedino nel proprio territorio, si sviluppino e, prosperando, contribuiscano al bene comune.

In particolare l'attenzione si è ormai rivolta alla comprensione di ciò che costituisce concorrenza fiscale "*leale*" ("*fair*" nell'accezione anglosassone) e ciò che, al contrario, può essere ricondotto nell'alveo della vera e propria concorrenza fiscale dannosa che, come tale, va evitata e dove presente, va combattuta.

Finalità di questo breve scritto è quella di ripercorrere il dibattito sull'"*harmful tax competition*", in particolare con riferimento alle discussioni intrattenute in sede OCSE, in modo da comprenderne meglio i fondamenti ed i possibili effetti distorsivi che questa può generare.

2.

Il dibattito in sede OCSE e in sede UE

Come brevemente richiamato, il dibattito sulla concorrenza fiscale dannosa non nasce originariamente in seno all'UE (dove in ogni caso le questioni aperte sull'argomento semmai si acuiscono) bensì in sede OCSE. L'OCSE comprende 34 Stati tra i quali, oltre alla maggior parte dei Paesi appartenenti all'UE, anche l'Australia, la Nuova Zelanda, il Messico, il Canada, la Corea, il Giappone, la Svizzera, l'Islanda, la Turchia, il Cile e gli Stati Uniti d'America (di seguito USA).

Il rapporto dell'OCSE "*Harmful Tax Competition, an emerging global issue*" del 1998 (di seguito Report) costituisce il risultato del dibattito internazionale stimolato dall'esplicita richiesta del Consiglio dell'OCSE del maggio 1996 di sviluppare misure atte a contrastare la concorrenza fiscale in grado di danneggiare le scelte di investimento e di finanziamento e, di riflesso, le basi imponibili dei singoli Stati nazionali; la sua finalità, inoltre, è quella di sviluppare una maggiore comprensione di come i paradisi fiscali e i regimi fiscali di particolare favore possano influenzare le scelte di investimento e, rivolgendosi non solo ai Paesi OCSE, di spingere tali Stati a modificare o eliminare i propri regimi fiscali dannosi.

Il Report non definisce con precisione l'espressione "*harmful tax competition*" e certamente tale carenza si presta a critiche da parte dei commentatori in quanto ne limita la chiarezza, ma contribuisce senza dubbio a distinguere tra i veri e propri paradisi fiscali e i Paesi (altrimenti definibili ad alta fiscalità o fiscalità cosiddetta "*ordinaria*") che introducono nel loro *corpus* normativo di riferimento regimi fiscali specifici di particolare favore. Innanzitutto il Report identifica i fattori chiave che consentono l'individuazione di un paradiso fiscale^[1] ed in particolare:

- l'assenza o la presenza solo nominale di tassazione;
- l'assenza di norme/procedure di scambio di informazioni;
- l'assenza di trasparenza; e
- l'assenza di disposizioni che richiedano l'effettivo svolgimento di un'attività (commerciale).

Dall'altro lato si identificano i fattori chiave dei cosiddetti regimi "*di favore*":

- l'assenza o il basso livello delle aliquote fiscali;
- presenza di cosiddetti "*ring fencing*";
- l'assenza di trasparenza; e
- l'assenza di uno scambio di informazioni effettivo.

Nella sostanza però, al di là delle differenze tra paradisi fiscali e regimi fiscali di favore, l'OCSE racchiude entrambi i sistemi nella categoria di quelli forieri della cosiddetta "*concorrenza fiscale dannosa*".

Successivamente alla pubblicazione del Report, l'OCSE ha continuato a premere affinché si limitasse l'introduzione di regimi fiscali di favore all'interno dei Paesi OCSE e a spingere i paradisi fiscali alla cooperazione.

Nel 2000 l'OCSE pubblicò il rapporto "*Improving Access to Bank Information for Tax Purposes*"^[2] la cui finalità precipua era quella di analizzare come le norme in tema di segretezza bancaria fossero di impedimento alla cooperazione tra Stati ed allo scambio di informazioni in caso di verifiche fiscali. Tale rapporto auspicava inoltre che tutti i Paesi OCSE convergessero sulla possibilità di garantire l'accesso alle informazioni bancarie, direttamente o indirettamente, in modo tale che le rispettive Autorità fiscali potessero porre in essere un effettivo ed efficace scambio di informazioni.

I risultati combinati dei due rapporti descritti brevemente hanno portato alla pubblicazione di una lista di circa 35 Paesi cosiddetti "*off-shore*", pianificando inoltre di includere i medesimi in una ulteriore lista di paradisi fiscali non cooperativi qualora gli stessi non avessero deciso di riparametrare i propri regimi fiscali di favore entro l'aprile del 2003 e di eliminare completamente i benefici accordati ai contribuenti dai medesimi regimi di favore entro il dicembre 2005^[3]. Non essendo questa la sede per affrontare in dettaglio gli avvenimenti che seguirono la pubblicazione dei due rapporti menzionati, basti considerare che in varie tappe susseguites negli anni successivi da 35 Paesi *off-shore* si è passati a 3 Paesi nel 2008 (Andorra, Liechtenstein e Monaco) a riprova dell'efficacia dell'azione intrapresa dall'OCSE nei confronti di pratiche fiscali riconosciute come dannose.

A livello UE le analisi in tema di concorrenza fiscale danno ad opera della Commissione europea risalgono al 1999, anno in cui è stato firmato un pacchetto di misure, sotto la guida di Mario Monti, da parte di tutti gli Stati membri che includeva la proposta di adozione di un Codice di Condotta in materia di tassazione delle imprese^[4] contenente tra l'altro, una proposta di direttive in tema di tassazione di *royalties* ed interessi. La scelta della forma di Codice di Condotta è stata dettata dalle limitazioni della Commissione europea nel legiferare; l'obiettivo esplicito rimaneva tuttavia quello di contrastare fenomeni di concorrenza fiscale dannosa all'interno dell'UE. A tale proposito fu costituito uno specifico Gruppo riferito al Codice di Condotta con la funzione di individuare quei provvedimenti, interni ai singoli Stati membri dell'UE, su cui si fondavano le pratiche fiscali dannose. Il Gruppo inizialmente divise le pratiche dannose in cinque categorie: (i) servizi infragruppo, (ii) servizi di origine finanziaria e società *off-shore*, (iii) regimi speciali, (iv) incentivi regionali, (v) altre misure.

Il Gruppo individuò inizialmente 271 potenziali pratiche dannose all'interno del mercato comune e la Commissione europea decretò che 31 di esse dovessero essere abolite^[5].



3. Il parallelismo tra i lavori dell'OCSE e quelli dell'UE

Al fine di effettuare un semplice parallelismo tra i criteri OCSE per individuare i paradisi fiscali o i regimi di favore e quelli sviluppati nel Codice di Condotta, l'ECOFIN ne elenca alcune caratteristiche comuni:

- un livello effettivo di tassazione considerevolmente inferiore rispetto al generale livello di tassazione del Paese;
- presenza di vantaggi fiscali accordati solamente a soggetti non residenti (cosiddetti "*ring fencing*");
- presenza di vantaggi fiscali riservati a specifiche attività che sono isolate rispetto alle attività dell'economia reale di un determinato Paese e che quindi non hanno ripercussioni sulla base imponibile locale;
- introduzione di principi di determinazione del profitto di una società (e quindi della sua base imponibile) che si discostano dai principi internazionalmente riconosciuti a livello OCSE; e
- mancanza di trasparenza.

È possibile quindi apprezzare come, benché con espressioni diverse, tanto l'OCSE quanto la Commissione europea abbiano tracciato un profilo di quei provvedimenti che possono ricreare le condizioni di una concorrenza fiscale dannosa. Tracciando più semplicemente un profilo comune delle pratiche ritenute dannose e considerando l'assenza di una definizione ufficiale delle stesse è possibile considerare che l'"*harmful tax competition*" sia, nella sua più ampia accezione, definibile come una politica fiscale implementata in maniera unilaterale da un singolo (nell'esercizio pieno della sua potestà legislativa ed impositiva) volta ad offrire un'ampia varietà di incentivi fiscali e vantaggi finalizzati ad attrarre investimenti nel proprio territorio in assenza di una sufficiente trasparenza e di un effettivo scambio di informazioni con gli altri Paesi.

L'origine dei regimi di favore va ricercata nella corsa tra Stati sovrani, avvenuta nell'ultimo ventennio, ad assicurarsi un crescente flusso di investimenti esteri, obiettivo che può essere raggiunto con una certa efficacia solamente ricorrendo all'introduzione di norme fiscali di favore che invogliano l'investitore ad insediarsi in un determinato territorio ricevendo come contropartita un trattamento fiscale più favorevole rispetto a quello che avrebbe ottenuto rimanendo nel proprio Stato di residenza. Tutte le società multinazionali sono infatti in grado, con una certa semplicità (benché non priva di rischi e di costi), di rilocalizzare sezioni consistenti della loro catena del valore (ad esempio rilocalizzando la produzione, ma non solo) in determinati territori in risposta ad una variazione locale (più favorevole) delle aliquote fiscali effettive, lo stesso dicasi per *asset* di particolare importanza quali gli *intangibile*. In termini generali quindi lo sfruttamento di regimi fiscali favorevoli può contribuire in maniera apprezzabile alla riduzione dell'*effective tax rate* di un gruppo multinazionale.

Al di là degli aspetti teorici e di dibattito, come è stato anche rilevato da vari commentatori^[6], è innegabile che la concorrenza tra Stati membri dell'UE esista e sia inevitabile. Il solo processo di integrazione in seno all'UE è sufficiente a creare continui strappi tra le politiche fiscali dei "vecchi" Stati membri dell'UE e di quelli in ingresso. L'asimmetria tra sistemi fiscali è evidente nonostante gli sforzi di rimozione degli ostacoli alla integrazione che vengono effettuati sia prima che dopo l'effettivo accesso di un nuovo Stato membro nell'UE.

L'OCSE, da parte sua, sottolinea come Stati diversi percepiscano diversamente le differenze tra concorrenza fiscale dannosa e regimi di favore e quindi come per un determinato Paese una determinata politica fiscale sia accettabile e per un altro non lo sia. La Commissione europea, in una sua comunicazione ufficiale^[7], ha considerato le due pratiche in maniera differente ritenendo solamente la cosiddetta "*harmful tax competition*" veramente dannosa ed in grado di modificare, distorcendole, le scelte di investimento, provocando una non naturale allocazione di risorse all'interno dell'UE. Al contrario una concorrenza fiscale "*regolamentata*" e "*leale*" (perché supportata ad esempio da un effettivo scambio di informazioni che non escluda particolari categorie di contribuenti) può essere considerata positiva e può allocare le risorse là dove meglio possono essere sfruttate nel mercato interno innalzando la competitività del sistema economico dell'UE, ed essere di

aiuto ad imprese ed imprenditori. Va da sé, in ogni caso, che un coordinamento ed un approccio omogeneo volto all'armonizzazione sia necessario.

Nelle scelte di investimento da parte degli operatori economici la variabile fiscale ha indubbiamente una valenza importante; questa non va però enfatizzata oltremisura. Infatti, è sicuramente il *business* che domina la scelta di dove localizzare l'investimento; vi sono infatti settori che necessitano di particolari infrastrutture e personale qualificato (fattori che possono essere trovati solamente in alcuni Paesi), altri invece che non ne necessitano affatto. In prima battuta, l'imprenditore accorto è mosso nelle sue scelte da esigenze diverse dalla pura variabile fiscale e solo secondariamente è portato a valutare il ritorno del suo potenziale investimento al netto della variabile fiscale. È indubbio, in ogni caso, che ove le scelte di investimento compatibili con il *business* siano più di una, la variabile fiscale diventa dirimente. Proprio su tale capacità della politica fiscale di guidare la scelta di investimento si ritiene correttamente, anche in sede OCSE, che la concorrenza fiscale sia, entro certi limiti, un fattore positivo in quanto è in grado di ridurre l'innalzamento delle aliquote fiscali e la creazione di veri e propri cartelli fiscali tra Stati differenti, di promuovere gli investimenti e la crescita economica e, aspetto estremamente importante, di spingere i governi ad essere più efficienti nelle proprie politiche di spesa. L'investitore ha infatti il legittimo potere/dovere di scegliere, tra due differenti localizzazioni di investimento, quella che gli consente il miglior *trade-off* tra servizi (incluso anche l'efficienza della macchina statale e burocratica) e pressione fiscale generale.



4. **Il trend dei "patent-box regimes"**

All'interno degli orientamenti generali sviluppati a livello OCSE e a livello UE sul tema della concorrenza fiscale tra Stati, si osserva un *trend* riferibile all'introduzione di particolari regimi fiscali, noti come "*patent-box regimes*", applicabili appunto a tipologie di reddito estremamente mobili e che facilmente possono essere "*separati*" dallo Stato che ha contribuito al loro sviluppo. Parliamo infatti di redditi prevalentemente riferibili allo sfruttamento della proprietà intellettuale (di seguito IP).

I cosiddetti "*patent-box regimes*" possono avere due differenti approcci: in un primo caso consistono nella riduzione dell'aliquota d'imposta sull'utile applicabile ai proventi derivanti dallo sfruttamento dell'IP; in un secondo caso possono consistere nell'esenzione parziale dei medesimi proventi; in ogni caso, la finalità del regime è quella di ridurre il carico fiscale generale pur mantenendo invariato il livello dell'aliquota d'imposta ordinaria.

Senza voler qui entrare nel dettaglio tecnico del funzionamento dei singoli regimi basti notare quanto segue: al momento ben 11 Paesi europei hanno già introdotto un "patent-box regime" e in particolare (tra parentesi l'anno di introduzione): Francia (2000), Ungheria (2003), Paesi Bassi (2007), Belgio (2007), Lussemburgo (2008), Spagna (2008), Malta (2010), Liechtenstein (2011), Svizzera – Canton Nidvaldo (2011), Cipro (2012) e recentemente il Regno Unito (2013). Ognuno di questi regimi ha poi alcune caratteristiche proprie tra le quali va osservata la variabilità dell'aliquota agevolata che può variare dallo 0% del sistema maltese al 15% in Francia e Spagna.

La semplice osservazione di tale *trend*, iniziato nel 2000, sottolinea come la concorrenza tra Stati nel campo della fiscalità sia più che mai accesa ed il dibattito su cosa si intenda per concorrenza fiscale dannosa o "virtuosa", in quanto leale, è ben lungi dall'esaurirsi in tempi brevi. Per gli investitori e per i singoli Stati non resta quindi che beneficiare, ove possibile, delle opportunità offerte dalla concorrenza fiscale leale esercitata nell'ambito delle regole già presenti con la finalità di contribuire in maniera determinante al benessere della collettività.

Disclaimer:

Le opinioni espresse nell'articolo sono a titolo personale.

Elenco delle fonti fotografiche:

http://imgl.krone.at/Bilder/2008/09/13/EU_will_Steuerwesen_austrocknen._Oesterreich_bangt-OECD_erstellt_Liste-Story-134787_476x270px_2_u6U6uF1yKL21o.jpg [05.10.2013]

<http://danieljmitchell.files.wordpress.com/2013/03/anguilla-2013.jpg> [05.10.2013]

<http://www.nestmann.com/images/assets/articles/competition-full.jpg> [05.10.2013]

[1] Si vedano i paragrafi 52-56 del Report.

[2] OCSE, Improving Access to Bank Information for Tax Purposes, Parigi 2000, in: <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/2497487.pdf> [05.10.2013].

[3] Si veda il documento OCSE – Towards global tax cooperation: progress in identifying and eliminating harmful tax practices.

[4] Code of Conduct on business taxation, 23 novembre 1999 – SN4901/99. Si veda, inoltre, Conclusion of the Ecofin Council meeting on 1 decem-

ber 1997 concerning tax policy – (98/C) (2/01).

[5] È possibile apprezzare con ulteriore precisione i lavori del Gruppo analizzando i documenti redatti sul tema che riportano i progressi e le analisi effettuate e, in particolare, i documenti: n. 13563/00 FISC 193, n. 8789/01 FISC 83, n. 14467/01 FISC 249, n. 8848/02 FISC 129, n. 7018/03 FISC 31, n. 14361/03 FISC 173. Si rimanda, per un'analisi più approfondita del tema, a Vinciguerra Luigi, Il Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese, in questa edizione speciale di Novità fiscali,

pagina 24 e seguenti.

[6] Lampreave Patricia, Fiscal competitiveness versus harmful tax competition in the European Union, in: Bulletin for International Taxation, 2011, N. 6.

[7] Commissione europea, Towards tax coordination in the European Union: a package to handle harmful tax competition, COM(1997)495 del 1. ottobre 1997.