

L'Ocse alla carica dei paradisi fiscali

Le misure di difesa puntano a isolare i Paesi che si dimostrano insofferenti a qualunque forma di cooperazione

DI PIERGIORGIO VALENTE*

In un sistema globale, alimentato dai business tematici, la ridefinizione delle strategie e il ripensamento delle politiche internazionali sono motivi di grande attualità per gli operatori, sia pubblici sia privati. È ormai acquisita la consapevolezza di dover operare in uno spazio economico aperto, in cui molteplici sono le possibilità e i rischi. In particolare, per gli Stati, si impone la necessità di una profonda revisione degli elementi costitutivi (territorio, popolo, sovranità) al fine di fronteggiare le sfide cui sono sottoposti.

Il territorio: realtà imprescindibile per l'imposizione tributaria. Il concetto di "territorio", ad esempio, imprescindibile presupposto per l'imposizione tributaria, è messo in crisi dalla possibilità di effettuare spostamenti in breve tempo, di concludere transazioni economiche in vari Paesi e di delocalizzare le attività. Ciò comporta una tensione tra la territorialità della norma e la validità della fattispecie che la norma deve disciplinare.

Questa nuova dimensione sovranazionale dell'economia e degli operatori può presentare aspetti esiziali per la potestà impositiva degli Stati, e quindi per la loro sovranità. Da questo punto di vista è necessario riaffermare tale elemento sia a livello interno, ristabilendo le proprie prerogative tributarie, sia all'esterno, attuando una difesa efficace dall'azione dei "paradisi fiscali" che, in certi casi, può essere assimilata ad una vera e propria aggressione.

Le iniziative Ocse. In quest'ottica l'Ocse ha intrapreso importanti iniziative volte a contrastare la concorrenza fiscale dannosa tra gli Stati, acquisendo la consapevolezza che un fenomeno globale può essere razionalizzato solo attraverso un'azione integrata dei vari governi. Manifesto di questa raggiunta consapevolezza è il Rapporto del 1998 «Harmful tax competition: an emerging

global issue», con il quale si sono poste le basi per un'azione coordinata a livello internazionale al fine di combattere la crescita del fenomeno della concorrenza fiscale dannosa tra gli Stati.

Vuoto legislativo

La Rete è priva di un impianto normativo concreto poiché è un'entità delocalizzata ed extraterritoriale. Si sono sviluppate tre linee di interpretazione. La prima è l'applicazione del diritto esistente dei singoli Stati adattandolo al Web. La seconda considera la Rete una sfera extranazionale governabile da un diritto creato ad hoc. La terza mira a formare regole speciali attraverso convenzioni internazionali.

E-commerce e Iva

Il commercio elettronico impone l'armonizzazione delle aliquote Iva. Nella conferenza di Torku del 1997 è stato proposto di considerare Internet una zona franca per i servizi e i beni intangibili consegnabili online. Per quelli tangibili si applicherebbero le imposte doganali e l'Iva come se si trattasse di vendite per corrispondenza. La Commissione europea e l'Ocse, sono propense a ritenere valide per il commercio elettronico le norme sull'Iva attualmente in vigore, comprese quelle soggiacenti alla sesta direttiva.

Il fenomeno della delocalizzazione delle attività e dei redditi (soprattutto quelli di natura finanziaria) comporta effetti destabilizzanti nelle economie degli Stati, in quanto, da un lato provoca l'erosione di base imponibile, e dall'altro può causare spostamenti indesiderati di parte del carico fiscale a basi imponibili meno mobili, quali, ad esempio, lavoro, proprietà e

consumi; a ciò si aggiunge il costo che deriva dalle controversie tra autorità e contribuenti. Queste conseguenze possono costituire una minaccia seria per l'economia degli Stati in via di sviluppo.

L'intenzione dell'Ocse non è di interferire nelle politiche fiscali interne dei governi, promuovendo l'armonizzazione normativa delle imposte sul reddito o sulle strutture delle imposte, bensì semplicemente di assicurare che il carico fiscale sia correttamente suddiviso e che la fiscalità non sia il fattore dominante nelle decisioni di allocazione dei capitali. In particolare, l'obiettivo finale è il raggiungimento di un «level playing field» per le attività aventi un contenuto economico.

Per combattere i regimi fiscali preferenziali dannosi l'Ocse ha previsto alcune linee guida e un programma per gli Stati membri al fine di identificare, monitorare e infine eliminare le politiche fiscali dannose, suddivise in due categorie: «paradisi fiscali» e «regimi fiscali privilegiati dannosi». Il Rapporto del 1998 limita il suo campo di applicazione alle attività geograficamente mobili, in particolare alle attività finanziarie e alle prestazioni di servizi, ivi inclusi quelli relativi ai beni immateriali. È stato, altresì, dato incarico agli Stati membri di istituire un forum che promuova l'adozione delle linee guida e il recepimento di tutte le raccomandazioni previste. Si tratta di un progetto ad ampio respiro in quanto rivolto anche agli Stati non appartenenti all'Ocse; tale apertura è dettata dalla consapevolezza che la concorrenza fiscale sia un problema globale, da affrontare con il maggior dispiegamento di mezzi e cercando di ottenere un consenso sempre più ampio.

Eliminare i regimi fiscali dannosi. Al Rapporto 1998 è seguito quello del 2000, intitolato «Progress in identifying and eliminating harmful tax practices», che ha fatto il punto sui lavori del

forum, volti ad identificare ed eliminare i «regimi fiscali dannosi» ovvero quei regimi che favoriscono l'attrazione di redditi e capitali in uno Stato a danno degli altri.

La linea di tendenza, sempre più marcata, consiste in una rigorosa applicazione del principio di trasparenza: gli Stati possono adottare misure di sana competizione fiscale, nei limiti definiti dall'Ocse nel Rapporto 1998, purché lo facciano apertamente e siano disposti a scambiare informazioni.

Le linee guida di cui al Rapporto del 1998 dispongono che gli Stati membri rimuovano i regimi fiscali di favore entro cinque anni dalla data di approvazione delle stesse (1998). Tale termine è soggetto, tuttavia, ad una estensione (sette anni), in quanto è prevista una clausola a favore dei contribuenti che, al 31 dicembre 2000, beneficino dei regimi citati: si dispone che, in tal caso, le correzioni previste per adattare i sistemi normativi alle linee guida possano essere effettuate anche dopo la data prevista, ma non oltre il 2005. Gli Stati membri sono tenuti, inoltre, a non adottare nuovi provvedimenti che pongano in essere regimi di favore o che siano volti ad ampliare quelli esistenti.

I criteri valutativi sono stati l'entità della tassazione, lo scambio di informazioni con gli altri Paesi e la trasparenza nell'applicazione del trattamento di favore.

In seguito a questa prima scrematura, effettuata dagli stessi interessati, sono stati nominati gruppi di studio al fine di effettuare un esame più approfondito e verificare se tali regimi potessero rivelarsi dannosi. Tale esame è

Segue

stato effettuato singulatim per ogni misura fiscale, al fine di valutarne la possibile sussunzione nelle fattispecie di cui al Rapporto 1998. Con questo obiettivo sono stati considerati non solo quei regimi che corrispondono alle tipizzazioni del Rapporto, ma anche quelli che, pur non integrando i requisiti primari, siano conformati in modo tale da potersi evolvere in un regime fiscale dannoso. È stato infine redatto un elenco contenente i regimi fiscali di favore, suddivisi per Stati e per settori di applicazione (ad esempio settore assicurativo, bancario, delle società di leasing).

Come individuare un paradiso fiscale. Il Rapporto 1998 indica le condizioni in base alle quali individuare un paradiso fiscale: assenza di tassazione o tassazione nominale sui redditi di natura finanziaria; assenza di trasparenza e di scambio di informazioni; possibilità per i soggetti non residenti di stabilirsi in quello Stato a prescindere dalla presenza effettiva.

Nel novembre 1999 il Forum ha individuato, in seguito ad una lunga istruttoria, effettuata anche attraverso contatti bilaterali e multilaterali con i vari governi, 47 Stati che integrano i requisiti di paradiso fiscale. Non sono inclusi quelli che si sono impegnati formalmente, prima dell'emanazione del Rapporto, a modificare i propri ordinamenti in ottemperanza alle regole Ocse (si tratta delle cosiddette «Advance commitments jurisdictions»: Bermuda, Isole Cayman, Cipro, Malta, Mauritius e San Marino).

È prevista, altresì, la redazione, entro il 31 luglio 2001, di una lista che indichi quei paradisi fiscali che non mostrano alcun interesse per la cooperazione.

Si tratta di un elenco assai rilevante, in quanto non è semplicemente volto all'individuazione dei suddetti, bensì finalizzato specificamente alla predisposizione di misure difensive da parte degli altri Stati.

Al fine di evitare l'inclusione nell'elenco dei paradisi fiscali refrattari alla cooperazione, è necessario un formale impegno (attraverso una lettera del Governo al segretario generale dell'Ocse) ad iniziare un percorso volto alla eliminazione delle pratiche fiscali dannose entro il 31 dicembre 2005. A tale impegno dovrà far seguito, nei sei mesi successivi, la predisposizione di un programma con indicazione dei risultati che si vogliono conseguire e dei tempi tecnici. Qualsiasi violazione degli impegni assunti comporta l'automatico inserimento nell'elenco.

Le politiche di cooperazione e di difesa. Per quanto concerne gli Stati "cooperativi", l'intenzione è quella di integrarli progressivamente nel progetto al fine di sviluppare un modello per lo scambio di informazioni, creare una struttura multilaterale volta alla reciproca collaborazione e alla mutua assistenza nelle difficoltà che possono insorgere nell'attuazione delle disposizioni del Rapporto.

L'importanza della cooperazione sia in fase preliminare (durante la predisposizione delle misure) che in fase applicativa (durante l'applicazione delle stesse) è indice della sensibilità degli Stati membri nei confronti della situazione economica degli altri Stati.

La predisposizione di aiuti e assistenza agli Stati "cooperativi" è bilanciata dall'atteggiamento di riprovevolezza nei confronti degli Stati "non cooperativi", ovvero quelli che rifiutano ogni forma di collaborazione e rimangono pervicacemente legati ai propri regimi fiscali, ancorché fonderi di danni per gli altri Stati.

Contro questi Stati si prevede la predisposizione di misure difensive, la cui intensità e le cui modalità applicative sono rimesse, tuttavia, ai singoli Stati.

Le possibili misure di difesa consigliate dall'Ocse sono volte ad isolare i paradisi fiscali che si dimostrano insofferenti a ogni forma di cooperazione; esse si traducono nel rifiutare deduzioni, esenzioni e sgravi di ogni genere con riferimento a transazioni effettuate nei paradisi fiscali o che beneficino di pratiche fiscali dannose; applicare le

sanzioni in caso di transazioni che coinvolgono soggetti organizzati in paradisi fiscali; negare l'applicazione dei regimi dell'esenzione o del credito di imposta per i dividendi che provengano da paradisi fiscali; imporre ritenute ai residenti degli stessi; evitare di stipulare convenzioni sulla tassazione dei redditi con i paradisi fiscali.

Si invitano altresì i Paesi membri ad adottare una disciplina sulle Cfc; ad istituire una rete informativa sulle transazioni che coinvolgono paradisi fiscali; a calibrare le legislazioni interne in modo che le restrizioni esistenti siano applicabili anche agli Stati suindicati.

Molti Paesi stanno lavorando per eliminare regimi fiscali dannosi, altri si stanno attivando per modificare le proprie legislazioni nei prossimi 12 mesi. Emblematici sono i casi di Malta e San Marino, in virtù degli sforzi effettuati dai rispettivi governi per adeguarsi agli standard internazionali, anche mediante la stipula di convenzioni contro le doppie imposizioni.

* Centro studi Ernst & Young

**Malta
e San
Marino
verso
l'adesione
a principi
comuni**

segue

Rapporto Ocse

- Analisi di diversi fattori chiave per identificare i paradisi fiscali e i regimi fiscali preferenziali
- Legislazione domestica (per esempio controlled foreign companies - Cfc)
- Trattati fiscali (scambio d'informazioni, limitation on benefit - Lob, norme anti-abuso, revoca dei trattati con paradisi fiscali)
- Intensificazione della cooperazione internazionale