

«Tax governance» e gestione del «compliance risk»

di Piergiorgio Valente

Il concetto di «tax governance» è strettamente connesso all'esigenza dell'impresa di «neutralizzare» il rischio fiscale. Ai fini di un'efficace gestione del rischio fiscale assumono rilievo le scelte decisionali di alto livello sulla «posizione fiscale complessiva» dell'impresa. Una volta individuata quest'ultima, vale a dire, una volta definita la cd. filosofia fiscale («tax philosophy»), il consiglio di amministrazione è tenuto a decidere la «strategia fiscale» da perseguire.

La *tax governance* nei gruppi di imprese riflette l'esigenza di assicurare la gestione e la prevenzione dei rischi connessi alla variabile fiscale, nonché il supporto in sede di verifica.

Corporate governance e *tax governance* si trovano in un rapporto di genere e specie. La *tax governance*, quale *governance* applicata alla variabile fiscale, rappresenta elemento costitutivo del più ampio concetto di *corporate governance* (1).

Da un altro, complementare punto di vista, la *tax governance* sintetizza la risposta del *board of directors* di una società alle domande relative:

- 1) a responsabilità ed opportunità cui la società va incontro sul piano fiscale;
- 2) all'approccio che «interpreta al meglio» gli interessi degli *shareholders* e degli altri soggetti coinvolti (2).

In tal senso, il concetto di *tax governance* è strettamente legato all'esigenza dell'impresa di «neutralizzare» il cd. «rischio fiscale» (3).

Piergiorgio Valente - Centro Studi Internazionali GEB Partners

Note:

(1) La *corporate governance* è l'insieme delle regole e delle prassi che determinano la struttura decisionale e organizzativa del governo societario. Quest'ultimo, in particolare, è inteso come il sistema di leadership collettiva che permette di gestire e controllare le imprese, attraverso un'opera di compensazione fra gli interessi - potenzialmente divergenti - dei soci di controllo, dei soci di minoranza e degli amministratori, rispetto alle risorse limitate di ciascuna società.

La *corporate governance* costituisce tema sempre più ricorrente a seguito delle vicende dei gruppi di imprese che hanno negli ultimi anni animato l'opinione pubblica. Nuove figure sono comparse e nuove funzioni si sono delineate in un panorama che, conseguentemente, occorre ridefinire in maniera completa. In particolare, si

avverte la necessità di delineare con chiarezza i punti cardine del sistema di governo di impresa che garantiscono il conseguimento delle finalità della stessa, in un'ottica di efficienza e di aderenza ai principi normativi. Il sistema di controllo interno - inteso come l'insieme delle regole, delle procedure e delle strutture organizzative volte a consentire, attraverso un adeguato processo di identificazione, misurazione, gestione e monitoraggio dei principali rischi, una gestione societaria coerente con gli obiettivi prefissati - è elemento fondante della *corporate governance*.

Per approfondimenti, cfr. P. Valente, *Manuale di governance fiscale*, Milano, IPSOA, 2011, pagg. 631 ss.

(2) L'espressione *tax governance* «might be briefly expressed as "corporate governance as it relates to tax". This is certainly an accurate description of the areas that are to be considered. It may however be subtly misleading if it is taken to refer only to the surprisingly small area of overlap where current literature on corporate governance issues strays into the area of tax. (...) *tax governance* is indeed a constituent part of the wider concept of corporate governance but that (...) it has not hitherto received the attention it deserves in that context. Accordingly, and in view also of its specialised technical basis, it is helpful at this stage of the debate to consider it as a separate issue. An alternative way of expressing the definition, that recognises this background, might therefore be to say that *tax governance* is the answer, or the totality of the various answers, that the board of directors of a company gives to the questions «What responsibilities and opportunities are we presented with in relation to the tax affairs of the company?» and «How can we best respond to those responsibilities and opportunities for the benefit of the shareholders and of others to whom we have an obligation?» (...) this answer should not merely be a series of independent responses to a variety of circumstances that present themselves, but should take the form of a coherent strategy that recognises the «inter-connectedness» of the tax issues facing the company, and the fact that decisions in one area will affect the options available in other areas» (KPMG, *Discussion paper, Developing the Concept of Tax Governance*, febbraio 2007). Cfr. inoltre, OCSE, *OECD Principles of Corporate Governance*, 2004; P. Valente, *Manuale di governance fiscale*, cit., pagg. 631 ss.

(3) Il rischio fiscale, nelle sue differenti manifestazioni, può essere definito come ciò che impedisce la piena realizzazione della strategia (segue)

Decisioni, attività e operazioni effettuate da un'organizzazione aziendale possono generare situazioni di incertezza sul rischio relativo all'attività di *business*. Quelle riguardanti gli aspetti fiscali concernono:

– l'applicazione della normativa e della prassi fiscale in vigore in un Paese diverso da quello in cui ha sede l'impresa, oppure

– la definizione di un sistema ottimale di gestione dell'attività d'impresa al fine di ottimizzarne la variabile fiscale.

La gestione del rischio fiscale nei gruppi multinazionali

implica l'amministrazione e il controllo delle suindicate aree di incertezza al fine di prevenire la nascita di contenziosi con le autorità fiscali competenti dei Paesi in cui si svolge l'attività di *business*.

La gestione del rischio fiscale (cd. «tax risk management»)

Con l'obiettivo di massimizzare le opportunità di *business*, un'efficace politica aziendale di gestione del rischio fiscale dovrebbe determinare:

– il valore da raggiungere nell'assunzione del rischio;

– la riduzione dei costi conseguente alla riduzione del rischio medesimo;

– le risorse necessarie per la gestione delle opportunità e dei relativi rischi.

L'approccio adottato dal dipartimento fiscale di un'impresa per il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal *top management* determina il livello di rischio fiscale. Un approccio aggressivo, da un lato, può soddisfare gli *shareholders*, dall'altro, può accrescere il rischio di accertamento da parte delle autorità fiscali competenti (4).

Il rischio fiscale dovrebbe essere gestito mediante l'adozione di *policies*, protocolli e strumenti soggetti a controllo da parte dell'*audit* interno con l'uso di metodi collaudati. Il *tax risk management* costituisce attività di *routine* per molti gruppi di imprese: la variabile fiscale è considerata *on a*

SOLUZIONI OPERATIVE

Gestione del rischio fiscale

A prescindere dalla strategia fiscale adottata dai gruppi di imprese, il rischio fiscale può essere adeguatamente gestito solo se vengono **adottate** ed implementate «**tax policies**» idonee, dirette ad individuare la **strategia fiscale** cd. «**di alto livello**» e i principi e le **linee guida operative**. Esse, inoltre, dovrebbero essere formalmente **approvate** dal **consiglio di amministrazione**, dopo che lo stesso si è interrogato sugli **obblighi tributari** della società e sull'adeguatezza delle modalità selezionate per il loro adempimento.

day-to-day basis, i.e., nelle decisioni di *business* quotidiane (5).

Il CEO e il CFO, quali attori principali nella definizione della strategia di *business*, partecipano alle decisioni *tax related*, sia sul piano strategico che su quello operativo. Essi sono responsabili del monitoraggio dell'attività di gestione del rischio fiscale, della *performance* del dipartimento fiscale, delle risorse allocate per la riduzione del rischio fiscale. Mentre il consiglio di amministrazione definisce la strategia, rientra nei compiti del *tax manager*

la sua implementazione sul piano fiscale, avendo cura degli aspetti più operativi connessi alla funzione di *tax risk management*. Un'attiva collaborazione tra i soggetti coinvolti nella definizione del-

Note:

(segue nota 3)

tegia d'impresa. In tal senso, la gestione del rischio fiscale è parte integrante del *tax management* (cfr. OCSE, *Forum on Tax Administration: Compliance management of large business task group - Guidance Note*, luglio 2009). Per approfondimenti, cfr. P.Valente, *Manuale di governance fiscale*, cit., pagg. 657 ss.; Id., «Tax governance: la gestione del rischio fiscale nelle imprese», in *Amministrazione & Finanza* n. 2/2011, pag. 14.

(4) Sulla necessità di un efficiente «risk based approach to dealing with tax matters», cfr. «HM Revenue & Customs», 2006 *Review of Links with Large Business*, novembre 2006.

(5) I soggetti coinvolti nella funzione di *tax risk management*, sia all'interno che all'esterno dell'impresa, sono diversi ed includono, in particolare:

- consiglio di amministrazione;
- amministratore delegato (CEO) e CFO;
- *tax manager* e il suo team;
- *business units* e aree funzionali;
- revisori e consulenti esterni;
- autorità fiscali (e non fiscali);
- investitori e analisti.

Cfr. KPMG, *Discussion paper, Tax in the Boardroom*, 2005; KPMG, *Good, Better, Best. The race to set global standards in tax management*, 2009. Sulla rilevanza di un corretto approccio di *tax risk management*, cfr. ATO, *Good governance and tax risk management*, Speech by Michael D'Ascenzo, *Commissioner of Taxation*, luglio 2008. Per approfondimenti sui soggetti coinvolti nella funzione di *tax risk management*, cfr. P.Valente, *Manuale di governance fiscale*, cit., pag. 671 ss.; Id., *Le novità del transfer pricing*, Milano, IPSOA, 2010, pag. 378 ss.

la *policy* sul *tax risk management* a livello di gruppo risulta quanto mai opportuna.

Ai fini di un'efficace gestione del rischio fiscale assumono rilievo le scelte decisionali di alto livello sulla «posizione fiscale complessiva» dell'impresa. Una volta individuata quest'ultima, vale a dire, una volta definita la cd. «filosofia fiscale» (*tax philosophy*), il consiglio di amministrazione è tenuto a decidere la «strategia fiscale» da perseguire. Il dipartimento fiscale è, quindi, il soggetto incaricato di:

- sviluppare un *action plan*;
- minimizzare i rischi fiscali;
- raggiungere gli obiettivi strategici che sono stati fissati ad alto livello (6).

A prescindere dalla strategia fiscale adottata, il rischio fiscale può essere adeguatamente gestito solo se vengono adottate ed implementate *tax policies* idonee, dirette ad individuare la strategia fiscale cd. «di alto livello» e i principi e le linee guida operative. Esse, inoltre, dovrebbero essere formalmente approvate dal consiglio di amministrazione, dopo che lo stesso si è interrogato sugli obblighi tributari (*tax obligations*) della società e sull'adeguatezza delle modalità selezionate per il loro adempimento.

D'altra parte, una migliore gestione dei rischi rende più certa la realizzazione degli obiettivi prefissati dalla società, la quale a sua volta implica più elevati *returns* per tutti gli *stakeholders*. Al contrario, la mancanza di un'adeguata *corporate policy*, che consenta di stabilire il livello di rischio accettabile per il consiglio di amministrazione, può portare a potenziali perdite finanziarie e in termini di opportunità di *business* (7).

La gestione del «compliance risk»

Se, da un lato, è opportuno che l'impresa si interroghi sugli obblighi tributari e sull'adeguatezza delle modalità scelte per il loro adempimento, dall'altro, assume sempre più importanza l'azione dell'Amministrazione finanziaria diretta alla ge-

SOLUZIONI OPERATIVE

Modello per la gestione del «compliance risk»

Ciascuna Amministrazione finanziaria effettua **specifiche scelte** con riguardo agli strumenti e alle attività da porre in essere per **indurre** i contribuenti alla «**compliance**» alla **normativa tributaria** vigente, con l'obiettivo di **ridurre** il più possibile il **rischio di violazione** della stessa. Il procedimento di **predisposizione** di un **modello di gestione** del rischio può essere suddiviso in tre fasi logiche: individuazione degli **obiettivi**; studio del **contesto** in cui l'organizzazione si trova ad operare; definizione della **strategia**.

stione del fenomeno del mancato rispetto, da parte dell'impresa, dei citati obblighi. Lo studio della relazione che lega ambiente socio-economico e interventi dell'autorità fiscale è aspetto fondamentale nella valutazione del rispetto degli obblighi tributari da parte dei contribuenti. Al fine di poter influenzare in maniera efficace i comportamenti di questi ultimi, l'Amministrazione finanziaria deve poter comprendere ed essere consapevole dei riflessi delle proprie azioni sul sistema sociale di riferimento. Risulta inoltre fondata-

mentale una visione specifica e dettagliata delle ragioni che hanno portato i contribuenti, persone fisiche e giuridiche, a porre in essere comportamenti in violazione della normativa tributaria (8).

L'azione dell'autorità fiscale, ai fini della comprensione e gestione del fenomeno del mancato rispetto della normativa tributaria da parte dei contribuenti (*compliance risk management*), presuppone un approccio moderno, che si fonda sulla costruzione, in più fasi, di un modello di gestione del rischio di *non-compliance*.

Nel documento «Compliance Risk Management - Guide for Tax Administrations» (nel prosieguo, «Studio»), la Commissione europea detta le linee guida per la costruzione ed applicazione di un modello di gestione del *compliance risk* da parte delle

Note:

(6) In generale sulla strategia d'impresa, cfr. Kaplan R.S., Norton D.P., *The Execution Premium*, Boston, 2008.

(7) Cfr. ATO, *Good governance and tax risk management*, cit., loc. ult. cit., il quale aggiunge che «unanticipated tax risks may derail the enterprise's strategic goals and objectives».

(8) Ad esempio, occorre distinguere fra il mero errore compiuto in sede di compilazione di una dichiarazione e una condotta diretta a porre in essere operazioni di pianificazione fiscale aggressiva; tali comportamenti inoltre si distinguono dalle azioni che integrano evasione o frode fiscale. Per approfondimenti in tema di pianificazione fiscale aggressiva, cfr. P. Valente, «Rapporto OCSE 2011: "tax planning" aggressivo e legittimo», in *Corr. Trib.* n. 28/2011, pag. 2304; Id., «Aggressive tax planning: esame del Rapporto OCSE sulle iniziative di tax governance», in *il fisco* n. 18/2011.

autorità fiscali (9). In un primo momento, viene definita la struttura di base per la costruzione del modello; in una seconda fase vengono individuati i principi alla base del processo per la sua gestione. Il processo di gestione del *compliance risk* (cd. «Compliance Risk Management Process») prevede cinque *steps* consecutivi:

1. identificazione dei rischi;
2. analisi dei rischi;
3. individuazione del livello di priorità tra rischi;
4. definizione delle modalità di gestione dei rischi;
5. valutazione.

Ciascuna Amministrazione finanziaria effettua specifiche scelte con riguardo agli strumenti e alle attività da porre in essere per indurre i contribuenti alla *compliance* alla normativa tributaria vigente, con l'obiettivo di ridurre il più possibile il rischio di violazione della stessa (10).

Il modello per la gestione del *compliance risk*

La predisposizione di un modello di gestione del rischio presuppone l'identificazione degli ostacoli per il raggiungimento degli obiettivi da parte di un'organizzazione.

Il rischio - che può essere definito come la probabilità che il verificarsi di un evento o di una circostanza influenzino negativamente la capacità di un'organizzazione di raggiungere i propri obiettivi (11) - deve essere misurato considerando i seguenti due aspetti:

1. probabilità di accadimento dell'evento;
2. «dimensione» del danno derivante dal verificarsi dell'evento. La «dimensione» del danno sarà misurata in termini di mancato raggiungimento degli obiettivi definiti dall'organizzazione. I rischi sono eventi o circostanze negative per l'organizzazione, poiché il loro verificarsi determina un «allontanamento» di questa dal raggiungimento delle finalità prefissate. Ne deriva che, per poter essere realmente efficace, l'analisi dei rischi di

SOLUZIONI OPERATIVE

Studio del contesto

Nello studio del contesto in cui l'organizzazione opera, vale a dire nella definizione di tutte le **variabili esterne** al modello che possono **influenzare il comportamento dell'Amministrazione finanziaria**, condizionandone gli obiettivi, rilevano i **seguenti fattori**:

- **legislazione vigente** (di particolare rilevanza risultano il livello di complessità e di stabilità nel tempo);
- **opinione pubblica** (livello di evasione fiscale e grado di equità fiscale percepiti dal contribuente);
- **condizioni economiche** (dimensione del sistema economico, apertura rispetto agli altri sistemi economici, politiche fiscali dei Paesi, principali «partners/competitors» commerciali, struttura di base dell'economia).

un'organizzazione deve partire da un accurato esame degli obiettivi che questa si è data. L'esame delle finalità di un'organizzazione presuppone quindi lo *screening* degli obiettivi strategici di livello più elevato; ne deriva,

Note:

(9) Commissione europea, *Compliance Risk Management - Guide for Tax Administrations*, 2010. Il documento è una guida per le Amministrazioni finanziarie ed aggiorna quello originario approvato dagli Stati membri nel 2006. Rispetto alla guida originaria, quella del 2010 «focuses more on influencing behaviour. A few years ago Risk Management was more or less applied as a form of risk analysis, focused on a better selection for tax audits. In more recent years Risk Management has been significantly developed, both within and outside the EU. It has evolved as a systematic process in which efficient and effective

choices are made. These choices, to stimulate compliance and to prevent non-compliance, are based on the behaviour of taxpayers».

(10) Lo Studio rileva che generalmente, alla base dei comportamenti di non *compliance* alla normativa tributaria, vi sono le seguenti motivazioni:

- una limitata conoscenza della normativa;
- una scarsa accuratezza nell'adempimento degli obblighi tributari;
- finalità deliberatamente fraudolente;
- una insufficiente chiarezza o debolezza intrinseca del sistema tributario.

Nella creazione di un efficace modello per la gestione dei rischi di *non-compliance* da parte delle autorità fiscali rilevano inoltre i seguenti fattori:

- l'aumento della complessità e la maggiore frammentazione della catena del valore per le attività di *business*;
- la nascita di nuovi e sempre più complessi strumenti e prodotti finanziari, utilizzati da imprese e da persone fisiche;
- lo sviluppo dell'*e-commerce*.

Per approfondimenti cfr. P. Valente, *Manuale di governance fiscale*, cit., pag. 687 ss., Id., *Le novità del transfer pricing*, cit., pag. 402 ss.

(11) Nello Studio, il rischio è definito quale «(...) threat or probability that an action or event will adversely affect an organisation's ability to achieve its objectives» mentre si rileva che il concetto stesso di rischio affonda le sue origini nell'antico diritto del mare italiano. Esso, in particolare, deriva «(...) from the combination of the concept of chance or uncertainty on the seas and the materiality of loss of ships and cargo (regretfully, crew was expendable). In order to have risk, one must have both uncertainty and exposure to loss. Risk consists of the following characteristics; vulnerability, severity or significance and relative occurrence or frequency».

poi, la definizione di quelli di tipo operativo.

Da quanto appena evidenziato consegue che:

1. nessuna organizzazione opera in un ambiente in cui i rischi non sono presenti;
2. la creazione di un modello di gestione del rischio non ha l'obiettivo di «eliminare» i rischi a cui un'organizzazione è normalmente esposta;
3. la creazione di un modello di gestione del rischio consente di monitorare costantemente gli obiettivi dell'organizzazione, per garantire a quest'ultima di operare in maniera efficace e flessibile.

La costruzione di un modello di gestione del *compliance risk* può essere descritta come un procedimento sistematico con cui un'autorità fiscale compie delle scelte riguardo ai propri comportamenti e agli strumenti operativi da utilizzare al fine di indurre i contribuenti alla *compliance* e, contemporaneamente, prevenire e scoraggiare comportamenti, intenzionali e non, di non rispetto della legge (12).

La creazione della struttura di base di un modello di gestione del rischio può essere suddivisa in tre fasi logiche:

1. individuazione degli obiettivi (13);
2. studio del contesto in cui l'organizzazione si trova ad operare (14);
3. definizione della strategia.

Nell'identificazione dei principali fini strategici di un'Amministrazione finanziaria, si possono distinguere quattro macro-obiettivi:

1. raggiungimento dei massimi livelli possibili di adempimento e osservanza delle norme fiscali da parte dei contribuenti;
2. applicazione dell'imposizione in maniera efficiente, accurata ed equilibrata;
3. creazione di un sistema fiscale moderno e orientato all'efficacia ed efficienza del rapporto con il contribuente;
4. pagamento delle imposte dovute quale elemento centrale della strategia.

Una volta individuati gli obiettivi di tipo strategico, l'Amministrazione finanziaria determina il li-

SOLUZIONI OPERATIVE

«Tax gap»

Per costruire un valido modello di gestione del rischio, è necessario disporre dei dati relativi al «tax gap». Il «tax gap» si riferisce alla **differenza** fra il **valore complessivo massimo di imposizione** e quello del **gettito fiscale effettivo**. Il livello di «tax gap» presente in un sistema economico è di **difficile determinazione**; in generale, il valore ottenuto dall'analisi di dati statistici rappresenta una stima di massima del valore complessivo reale. Una volta determinato, il «tax gap» può essere scomposto in funzione dei **settori economici** o delle **categorie di contribuenti**.

vello dei rischi di mancata *compliance*. Esiste una relazione diretta fra gli obiettivi stabiliti e il grado di rischio di mancato conseguimento degli stessi. La «comprensione» di una siffatta relazione è quindi di fondamentale importanza per la costruzione del modello di gestione del rischio di *non-compliance*. La presenza e la conseguente «comprensione» del rapporto «obiettivo prescelto/livello di rischio implicito» rendono necessaria l'implementazione di un processo per la valutazione e il controllo dei rischi individuati.

Un aspetto rilevante riguarda lo studio del contesto in cui l'organizzazione opera, vale a dire la definizione di tutte le variabili esterne al modello che possono influenzare il comportamento dell'Amministrazione finanziaria, condizionandone gli obiettivi di primo livello. In prima analisi, rilevano i seguenti fattori:

1. legislazione vigente: non è possibile valutare l'efficienza o l'efficacia dell'operato di un'autorità fiscale senza tenere in considerazione il livello di

Note:

(12) Lo Studio precisa che «Compliance Risk Management could be described as a systematic process in which a tax administration makes deliberate choices on which treatment instruments could be used to effectively stimulate compliance and prevent non-compliance, based on the knowledge of all taxpayers (behaviour) and related to the available capacity. The objective of Compliance Risk Management is to enable a Tax Administration to accomplish its strategic objectives by facilitating management to make better decisions».

(13) Gli obiettivi individuano il risultato sperato e le finalità a ciascun livello amministrativo dell'organizzazione. Lo Studio rileva che «(t)here is a direct relationship between objectives, which are what an organisation strives to achieve, and the risk management process, which represents what is needed to achieve them».

(14) Nel processo di gestione del *compliance risk* è fondamentale il cd. *operational context*, il quale viene definito come «gli ambienti» in cui l'Autorità fiscale opera. «There are a wide variety of environmental and organisational factors that have to be considered. The administration works in both an external and internal context. These can range across the economic level, governmental level, national and regional level».

complessità della normativa fiscale applicabile e in base alla quale la stessa esercita il suo potere impositivo. Di particolare rilevanza risulta il suo «livello di stabilità» nel tempo (15);

2. opinione pubblica: l'atteggiamento influenza le intenzioni, mentre queste ultime influenzano i comportamenti. Sull'atteggiamento dei contribuenti nei confronti dell'Amministrazione finanziaria influiscono:

- (i) il livello di evasione fiscale percepito,
- (ii) il grado di equità fiscale percepito dal contribuente,
- (iii) il livello di legittimità riconosciuta al governo,
- (iv) la complessità della normativa fiscale e il suo livello di stabilità nel tempo;

3. condizioni economiche: gli elementi che, in estrema sintesi, dovrebbero essere considerati al fine di valutare la variabile economica e l'influenza sul comportamento dei contribuenti di un dato Paese riguardano:

- (i) la dimensione del sistema economico,
- (ii) la sua accessibilità/apertura rispetto agli altri sistemi economici (facilità nell'effettuare scambi internazionali),
- (iii) le politiche fiscali adottate dai Paesi, principali *partners/competitors* commerciali,
- (iv) la struttura di base dell'economia (presenza di imprese industriali, commerciali ovvero finanziarie o appartenenti al terziario avanzato) (16).

La strategia è il processo con cui si pianificano le modalità mediante le quali un'organizzazione può raggiungere i propri obiettivi (nell'ambito del contesto in cui opera). Essa definisce le azioni che devono essere poste in essere dall'organizzazione per conseguire gli obiettivi prefissati. Al tempo stesso, la strategia viene costantemente valutata e riconsiderata durante il processo di compimento delle azioni stesse.

Di regola, l'adozione di un modello di gestione del rischio (nell'ambito di una organizzazione) genera e stimola - di per se stessa - il processo interno volto alla ricerca e alla definizione di una strategia, la quale è efficace se si basa sull'approfondita conoscenza dei processi e delle informazioni che caratterizzano sia l'organizzazione sia il contesto in cui questa opera.

Al fine di costruire un valido modello di gestione del rischio e implementare la strategia necessaria, è necessario disporre, tra gli altri, dei dati relativi:

1. al *tax gap*, vale a dire la parte di tassazione «persa» rispetto all'ammontare del gettito potenziale complessivo: il concetto di *tax gap* si riferisce alla differenza fra il valore complessivo massimo di imposizione - alla luce della normativa fiscale vigente - e quello del gettito fiscale effettivo (17). La minimizzazione del *tax gap* potrebbe costituire un obiettivo di livello strategico, che le autorità fiscali decidono di perseguire. Il livello di *tax gap* presente in un sistema economico è di difficile determinazione; in generale, il valore ottenuto dall'analisi di dati statistici rappresenta una stima di massima del valore complessivo reale. Una volta determinato, il *tax gap* può essere suddiviso nelle seguenti sotto-aree:

- *aggressive tax avoidance*;
- frode;
- grave *non-compliance*;
- errore in sede di dichiarazione;
- mancato pagamento delle imposte.

Allo stesso modo, il *tax gap* può essere scomposto in funzione dei settori economici. Un'ulteriore suddivisione prende come riferimento le differenti categorie di contribuenti, al fine di individuare la porzione di «*tax gap*» da attribuire, ad esempio, alle piccole imprese, alle imprese di medie dimensioni e alle grandi imprese (18);

Note:

(15) Lo Studio precisa che persino le autorità fiscali più sofisticate «can easily be overloaded with impossible tasks. Enforcing a bad tax law is usually not a good idea. For a law to be enforced properly, it should both be appropriate to the environment and enforceable: good enforcement requires good tax law».

(16) Non meno rilevante, tra i fattori che incidono sulla variabile economica, è la «fase» congiunturale (sviluppo, stagnazione, recessione) attraversata da un sistema. È questa una delle variabili che maggiormente influenzano il contesto in cui i contribuenti adottano le proprie decisioni. Ad esempio, se il sistema economico attraversa una fase di recessione, questa non può non avere un certo impatto sul comportamento dei contribuenti. Tale impatto è però parte di comportamenti generali più complessi e conseguentemente difficili da prevedere e schematizzare. Per approfondimenti, cfr. P. Valente, *Manuale di governance fiscale*, cit., pagg. 688 ss.

(17) Lo Studio definisce il *tax gap* come «the potential tax yield minus the actual tax revenues».

(18) Lo Studio riporta le cifre relative al *tax gap* rilevate dalle autorità fiscali svedesi:

«In 2007 the Swedish Tax Agency presented new estimates of the tax gap showing that approximately 133 billion SEK in tax revenue is lost each year due to different types of fraud and errors made by taxpayers. This corresponds to roughly 5 percent of (segue)

2. al comportamento dei contribuenti, in relazione:
– al livello percepito di equità del sistema tributario vigente;

– al livello di moralità nel settore pubblico;
– ai valori etico-sociali;

3. alle differenti opzioni di gestione del *compliance risk*: si tratta di identificare le possibili opzioni di risposta alla situazione di *non-compliance* fiscale verificatasi (*i.e.*, corretta educazione e sensibilizzazione dei contribuenti, forme di supporto a disposizione dei contribuenti nella fase di determinazione e versamento delle imposte, differenti sanzioni applicabili nei confronti dei contribuenti non adempienti).

«Conoscenza» e «competenza di base» rivestono un ruolo fondamentale nella definizione della strategia: una corretta definizione della strategia si basa necessariamente sull'approfondimento e sulla conoscenza dei fatti e dei dati di contesto e di parenza. Metodi, principi, *way of thinking* e cono-

scenza consentono di definire in che modo gli obiettivi prefissati possono essere realizzati (19).

Note:

(segue nota 18)

GDP and 10 percent of total tax revenues (settled tax). The largest part of the tax gap, 66 billion SEK, consists of black work of which two thirds can be assigned to micro businesses. The tax gap related to international transactions has been estimated to 46 billion SEK with medium sized and large companies representing the larger parts. The remaining tax gap has been estimated to 21 billion SEK».

(19) Lo Studio precisa che se l'obiettivo prefissato è quello di accrescere la *cd. voluntary compliance* da parte del contribuente, dovrebbero essere presi in considerazione i seguenti principi:

- «as first priority address future taxpayer behaviour - to identify and correct historical errors are not equally important;
- an assumption that the taxpayer is honest as long as nothing else is proven;
- that there is not justification to use extreme measures against one or a few taxpayers in order to influence behaviour of others;
- to detect small errors early rather than to detect big errors late;
- carried out in a way that shows respect and understanding for the situation of the taxpayer».

LIBRI

Manuale della governance fiscale

di Piergiorgio Valente

I Edizione, Ipsoa, 2011, pagg. 2700, € 140,00

Il Volume fornisce un quadro analitico e completo volto a rispondere a tutte le esigenze di coloro che affrontano il tema della governance e della gestione del rischio fiscale.

Il manuale è suddiviso in cinque Parti: nella prima vengono effettuate considerazioni di carattere generale in merito alle imprese multinazionali e ai loro rapporti con gli altri soggetti del diritto globale; nella seconda parte, dopo l'individuazione dei principi, dei soggetti e dei modelli di corporate governance, si affrontano specifici e rilevanti temi di governance societaria tra cui la direzione e il coordinamento nei gruppi di imprese, il modello di organizzazione e gestione ex D.Lgs. 231/2001 e i profili di governance nelle società quotate.

La parte III tratta le questioni connesse alla governance fiscale e alla gestione del rischio fiscale. In particolare, dopo alcune considerazioni sul concetto di tax governance e sui modelli di gestione del rischio, si affrontano i temi della residenza e dell'esterovestizione, del trust, della stabile organizzazione, del transfer pri-

cing, della disciplina CFC, dell'abuso del diritto, della cooperazione e trasparenza fiscale internazionale.

Nella parte IV si analizzano gli aspetti principali dell'ordinamento fiscale comunitario, con riguardo alla tassazione delle imprese, alle pronunce della Corte di Giustizia CE e alla recente proposta di direttiva per l'introduzione della base imponibile comune consolidata.

Infine, nella parte V si affrontano i temi più rilevanti nell'ambito della governance e della responsabilità penale (reati societari e tributari, profili penali dell'esterovestizione, del transfer pricing, dell'abuso del diritto, IVA e frodi carosello).

Ogni capitolo è corredato da tavole illustrative dei principali aspetti oggetto di indagine, nonché da allegati tecnici a supporto dell'analisi d'autore.

Per ulteriori informazioni o per l'acquisto:

- Servizio Informazioni Commerciali Ipsoa
Tel. 02.82476794 - fax 02.82476403
- Agenzie Ipsoa di zona
(www.ipsoa.it/agenzie)
- www.ipsoa.it

