

Tax governance: la gestione del rischio fiscale nelle imprese

di Piergiorgio Valente (*)

La gestione del rischio fiscale nei gruppi multinazionali implica l'amministrazione e il controllo delle «aree di incertezza» al fine di prevenire la nascita di controversie con le autorità fiscali competenti dei Paesi in cui si svolge l'attività di business. La strategia per la gestione del rischio fiscale deve tenere conto della capacità dell'impresa di assumere determinati livelli di rischio in circostanze diverse. La massimizzazione delle opportunità di business deve essere bilanciata da un'oculata gestione del rischio ad esse relativo.

Tax governance e tax risk nelle imprese multinazionali

La *corporate governance* costituisce un tema sempre più ricorrente a seguito delle vicende dei gruppi di imprese che hanno negli ultimi anni animato l'opinione pubblica (1). 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 individuare 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 è elemento fondante della *corporate governance* nonché catalizzatore di tutti i soggetti e delle funzioni che contribuiscono alla conduzione dell'attività di impresa con l'obiettivo di conferire ad essa il massimo valore sostenibile.

La *tax governance* nei gruppi di imprese risponde, invece, essenzialmente all'esigenza di assicurare la gestione e la prevenzione dei rischi connessi alla variabile fiscale, nonché il supporto in sede di verifica fiscale. Il legame tra *tax* e *corporate governance* si rinviene essenzialmente nella necessità:

- di tutelare gli interessi della società e dei suoi azionisti;
- di assicurare la trasparenza delle decisioni del *management* (2).

Il rischio fiscale

L'espressione «*rischio fiscale*» può assumere diverse accezioni. Decisioni, attività e operazioni assunte da un'organizzazione aziendale possono generare aree di incertezza sul rischio relativo all'attività di *business*. Alcune di esse riguardano gli aspetti fiscali. In particolare concernono:

- l'applicazione, a determinate circostanze, 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, quindi, l'amministrazione e il controllo di tali aree di incertezza al fine di prevenire la nascita di controversie con le autorità fiscali competenti dei Paesi in cui si svolge l'attività di *business* (3). La stra-

Note:

(*) Centro Studi Internazionali GEB Partners.

(1) Esempi: casi Enron negli Stati Uniti e Parmalat in Italia.

(2) Cfr. Owens J.P., *Good Corporate Governance: The Tax Dimension*, in Schön W., «Tax and Corporate Governance», Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2008.

(3) L'individuazione delle aree principali di incertezza fiscale prescinde dall'analisi delle singole imposte. Dal momento che tutte le imposte possono dare vita ad incertezze, tutte contribuiscono alla determinazione del rischio fiscale.

tegia per la gestione del rischio fiscale deve tenere conto della capacità dell'impresa di assumere determinati livelli di tale rischio in circostanze diverse. La massimizzazione delle opportunità di *business* deve essere bilanciata da un'oculata gestione del rischio comunque relativo a queste ultime.

Una politica aziendale di gestione del rischio fiscale (cosiddetta *tax risk management*) deve perciò determinare:

- il valore da raggiungere nell'assunzione del rischio;
- la riduzione dei costi la quale consegue alla riduzione del rischio;
- le risorse necessarie per la gestione delle opportunità e dei rischi sottostanti.

Le categorie di rischio fiscale possono suddividersi essenzialmente in:

- specifiche (4);
- generiche (5).

Il rischio fiscale, nelle sue differenti manifestazioni, può essere definito come ciò che impedisce la piena realizzazione della strategia di impresa. In tal senso, la gestione del rischio fiscale è parte integrante del *tax management*.

Rischio fiscale e tax risk management

Il tipo di 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 può soddisfare gli *shareholders*, ma può accrescere il rischio di accertamento da parte delle autorità fiscali competenti (6). L'isolamento dei dipartimenti fiscali ha spesso portato a decisioni sul livello di rischio fiscale accettabile, senza che tali decisioni godessero dell'approvazione da parte del consiglio di amministrazione. Nella valutazione di accettabilità del rischio potrebbe assumere un ruolo centrale l'individuazione dell'ambito nel quale può ritenersi ricadere il comportamento di pianificazione fiscale della società (*customer's tax planning behaviour*) (7).

Il rischio fiscale dovrebbe essere gestito formalmente (*overtly*) e informalmente (*inherently*). Il *tax risk management* formale richiede l'adozione di *policies*, protocolli e strumenti per l'accertamento del rischio, soggetti a controllo da parte dell'*audit* interno mediante l'uso di metodi collaudati. Il *tax risk management*

informale rappresenta un'attività routinaria per molti gruppi di imprese. Il rischio fiscale è gestito informalmente in quanto la variabile fiscale è considerata *on a day-to-day basis*. In genere, il rischio fiscale non è preso in considerazione nelle decisioni di *business* quotidiane; la gestione del rischio fiscale è spesso attribuita e viene svolta nel Paese in cui ha sede la casa-madre (8).

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 (9);
- CEO e il CFO;
- *tax manager* e il suo *team*;
- *business units* e aree funzionali;
- revisori e consulenti esterni;
- autorità fiscali (e non fiscali);
- investitori e analisti (10).

Note:

(4) Le categorie di rischio fiscale specifiche comprendono:

- il rischio relativo alle transazioni;
- il rischio relativo alle operazioni *day-to-day*;
- il rischio connesso alle dichiarazioni fiscali;
- il rischio relativo alla contabilità.

Per approfondimenti, cfr. Valente P., *Manuale del transfer pricing*, Milano, 2009, p. 1626.

(5) Le categorie di rischio fiscale generiche includono:

- il rischio relativo alla gestione;
- il rischio per la reputazione.

Per approfondimenti, cfr. Valente P., *Manuale del transfer pricing, op. cit.*, p. 1627.

(6) 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.

(7) Cfr. Freedman J., Loomer G., Vella J., «Moving Beyond Avoidance? Tax Risk and the Relationship between Large Business and HMRC», giugno 2007. Cfr. inoltre, Freedman J., Loomer G., Vella J., *Corporate Tax Risk and Tax Avoidance: New Approaches*, in *British Tax Review*, 2009, n. 1.

(8) 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.

(9) Cfr. HM Revenue & Customs, *Tax on the Boardroom Agenda. The Views of Business*, febbraio 2006. Cfr. inoltre, HM Revenue & Customs, *2006 Review of Links with Large Business*, novembre 2006.

(10) Per approfondimenti cfr. Friese A., Link S., Mayer S., *Taxation and Corporate Governance - The State of Art*, in Schön W., *Tax and Corporate Governance, op. cit.*, p. 358 ss..

I rischi fiscali ai quali il consiglio di amministrazione dovrebbe rivolgere maggiore attenzione sono essenzialmente il rischio di portafoglio e il rischio di reputazione. Se il rischio di portafoglio implica che il consiglio di amministrazione possieda una generale consapevolezza del profilo di rischio della società, il rischio di reputazione richiede che il consiglio di amministrazione comprenda l'impatto - in termini di reputazione - che la posizione fiscale della società è in grado di generare nell'ambito della *business community*. Un'efficace *corporate governance* non può prescindere dalla predisposizione ed adozione, da parte del consiglio di amministrazione, di una *tax risk policy*, la quale dovrebbe includere un *framework* per la gestione del rischio fiscale (i.e., verifica della sussistenza del rischio, svolgimento dei controlli, attività di monitoraggio, ecc.) e che assicuri il giusto equilibrio tra rischi e opportunità (*the right balance between risk and opportunity*) (11).

Il CEO e il CFO, quali attori principali nella definizione della strategia di *business* della società, partecipano alle decisioni cosiddette *tax related* sia sul piano più strettamente strategico che su quello prettamente operativo. Essi sono responsabili del monitoraggio dell'attività di gestione del rischio fiscale, della *performance* del dipartimento fiscale (con il *tax manager*), nonché delle risorse allocate per la riduzione del rischio fiscale.

Mentre il consiglio di amministrazione definisce la strategia, rientra nei compiti del *tax manager* e del suo *team* l'implementazione da un punto di vista fiscale, avendo cura degli aspetti più operativi connessi alla funzione di *tax risk management*. Da questo punto di vista, risulta essenziale un'attiva collaborazione tra il consiglio di amministrazione, il CEO/CFO e il *tax manager* nella definizione della *policy* sul *tax risk management* a livello di gruppo. Nonostante il *tax manager* sia coinvolto in tutte le aree del *tax risk management*, la sua principale responsabilità attiene alla gestione del *team* e al rispetto, da parte di quest'ultimo, di adeguate procedure e processi (12).

Il coinvolgimento nell'attività di *tax risk management* delle altre *business units* (diverse dal dipartimento fiscale) dipende dal profilo di rischio della società.

Anche i revisori e i consulenti esterni sono coinvolti nell'attività di gestione del rischio fiscale. La conoscenza della propensione al rischio della società, nonché delle aree in cui il rischio potrebbe più agevolmente concretizzarsi è essenziale per lo svolgimento dell'attività di *audit* e di un'adeguata attività di consulenza professionale (13). L'interesse al profilo di rischio fiscale delle società, da parte delle autorità fiscali competenti, risponde essenzialmente all'esigenza di assicurare, in sede di verifica, un intervento efficace ed efficiente.

Quanto infine ad investitori ed analisti, si rileva come la fonte più importante di informazioni sia rappresentata dai bilanci e dalla documentazione contabile in generale. L'area di rischio fiscale interessata è pertanto quella relativa alla contabilità finanziaria, oltre a quella connessa al rischio di portafoglio (14).

Rischio fiscale e strategia d'impresa

Il punto centrale di ciò che può definirsi *good tax risk management* è rappresentato dalle scelte decisionali di alto livello sulla posizione fiscale complessiva dell'impresa (15). Una volta che la decisione è stata adottata dal consiglio di amministrazione, è il dipartimento fiscale il soggetto incaricato di:

- sviluppare un *action plan*;
- minimizzare i rischi fiscali;
- raggiungere gli obiettivi strategici che sono stati fissati agli alti livelli.

I consolidati principi in materia di *corporate governance* prevedono che l'essenza del ruolo del consiglio di amministrazione è la *leaders-*

Note:

(11) Cfr. Erle B. Tax Risk Management and Board Responsibility, in Schön W., "Tax and Corporate Governance", op. cit., p. 205 ss.

(12) Cfr. KPMG, *The Rising Tide*, 2008.

(13) Rilevano altresì le modalità di svolgimento dell'attività di *tax audit*. A tal proposito, cfr. OECD, *Strengthening tax audit capabilities: General principles and approaches*, 16 ottobre 2006.

(14) Cfr. KPMG, Discussion paper, *Tax in the Boardroom*, 2005.

(15) Secondo l'ATO (*Good governance and tax risk management*, op. cit.), il *good tax risk management* "richiede un approccio sistematico e strutturato, diretto ad individuare, mediante un'analisi dell'ambiente in cui opera la società, i cosiddetti *emerging risks*."

hip della società, nel contesto di un *framework* di controlli effettivi e prudenti. Il consiglio di amministrazione, di norma coinvolto nella verifica e gestione dei rischi finanziari, è sempre più consapevole dell'importanza che, per la società, assume la considerazione del rischio fiscale.

Il *tax risk* può avere conseguenze significative sul valore della società per gli azionisti (*shareholder value*). Consapevoli dell'impatto che le questioni fiscali potrebbero avere per la reputazione della società, questi sono sempre più interessati a *policies* fiscali etiche. Ciò, non solo induce il consiglio di amministrazione ad inserire sempre più frequentemente nella propria agenda questioni connesse al *tax risk management*, ma rende queste ultime:

- inscindibili dalle politiche di *business risk management*;
- rilevanti per la reputazione della società (16).

L'individuazione della posizione fiscale complessiva dell'impresa richiede al consiglio di amministrazione di decidere il suo punto di vista rispetto alla variabile fiscale (*how it «sees» tax*). In particolare, il consiglio d'amministrazione deve chiedersi:

«trattasi di *social levy* che la società ha l'obbligo di corrispondere alla comunità locale, a prescindere dal livello al quale è imposto (*at whatever level is set by the local government*), o è piuttosto un *normal business cost* che la società ha, nei confronti degli azionisti, l'obbligo di ridurre il più possibile, sebbene nei limiti consentiti dalla legge? (17)».

Il consiglio di amministrazione è responsabile della gestione del rischio fiscale e di essa deve rendere conto a tutti gli *stakeholder*.

Una volta individuata la posizione fiscale complessiva dell'impresa, vale a dire, una volta definita la filosofia fiscale (*tax philosophy*), il consiglio di amministrazione è tenuto a decidere la strategia fiscale (*strategy for tax*). La strategia fiscale inoltre è uno dei criteri di cosiddetti *risk rating*, il cui aspetto più rilevante è rappresentato dall'attitudine della società al *tax planning and avoidance* (18).

Ci si può attendere che la strategia fiscale tenda a focalizzarsi sulla *tax compliance*, nel caso in cui la posizione fiscale complessiva sia più vicina al «*dovere sociale posizionato ad una estremità del raggio che rappre-*

senta la filosofia fiscale» (social duty end of the philosophy spectrum) (19). La *tax compliance* implica, ad esempio, corretti e tempestivi adempimenti fiscali.

Inoltre, una strategia fiscale improntata alla *tax compliance* può indurre il consiglio di amministrazione a sottolineare il «*contributo della società nei confronti dei Paesi in cui opera» (the company's contributions to the countries it operates in)* (20), accrescendo in tal modo la reputazione della medesima società quale *corporate citizen* socialmente responsabile (*corporate social responsibility*). In tale ottica, la *tax compliance* assume il carattere di (e viene considerata quale) responsabilità etica e sociale.

Vi è tuttavia un rischio connesso a tale tipo di strategia fiscale: gli azionisti potrebbero imputare al consiglio di amministrazione una «*gestione finanziaria rilassata» (lax financial management)* (21).

Qualora invece la posizione fiscale complessiva sia più vicina al «*dovere nei confronti degli azionisti posizionato all'altra estremità del raggio che rappresenta la filosofia fiscale» (duty to shareholders end of the philosophy spectrum)* (22), la variabile fiscale non è altro che un costo da gestire in maniera responsabile. In tale ipotesi, la scelta riguarda il livello di aggressività del consiglio di amministrazione e conseguentemente il livello di rischio accettabile. La scelta di una strategia fiscale improntata al dovere nei confronti degli azionisti implica la seguente domanda:

Note:

(16) Ciò è particolarmente avvertito dai *tax directors*. Cfr. HM Revenue & Customs, Tax on the Boardroom Agenda. The Views of Business, op. cit.

(17) Cfr. KPMG, Discussion paper, Tax in the Boardroom, op. cit..

(18) Cfr. Freedman J., Loomer G., Vella J. Corporate Tax Risk and Tax Avoidance: New Approaches, op. cit.

(19) Cfr. KPMG, Discussion paper, Tax in the Boardroom, op. cit..

(20) Cfr. KPMG, Discussion paper, Tax in the Boardroom, op. cit..

(21) Cfr. Bank S.A., Cheffins B.R. Tax and the separation of ownership and control, in Schön W., "Tax and Corporate Governance", op. cit., p. 111 ss., nonché McGee R.W., Bose S., "The ethics of tax evasion: a comparative study of Australian, New Zealand and U.S.A. opinion", Barry University, 2007.

(22) Cfr. KPMG, Discussion paper, Tax in the Boardroom, op. cit..

«il management della società intende utilizzare la variabile fiscale quale «leva per stabilire o contrastare un vantaggio competitivo» o intende piuttosto ricavare un valore aggiuntivo dal *tax planning* mediante l'uso di metodi testati? (23)

Siffatta strategia fiscale non implica soltanto la sottoposizione del *senior management* alle pressioni degli azionisti per la creazione di valore. Vi è un elemento di responsabilità sociale dell'impresa il quale richiede che il ruolo della fiscalità non dovrebbe limitarsi «a dei contributi in danaro nei confronti delle comunità e dei Paesi in cui la società opera» (24).

A seconda delle dimensioni dell'impresa, il consiglio di amministrazione potrebbe deliberare in merito all'opportunità di concordare con l'Amministrazione finanziaria l'ammontare di imposte che la stessa impresa è tenuta a corrispondere.

Diverso è, invece, se il consiglio di amministrazione ha portato ad un'aspettativa (degli azionisti) verso una data imposizione effettiva. In tal caso il mantenimento di un siffatto livello potrebbe obbligare la società ad esaminare più da vicino il *management* con riferimento alle attività di *business* quotidiane societarie e all'efficienza fiscale della sua localizzazione (25).

A meno che i mercati dei capitali accettino che i gruppi vadano incontro ad un sempre crescente carico fiscale quale conseguenza di politiche fiscali conservatrici, uno sguardo attento al «*natural*» *tax rate* generato dall'insieme dei Paesi in cui gli *assets* sono localizzati è necessario al fine di conseguire un complessivo carico fiscale accettabile.

A prescindere dalla strategia fiscale adottata, il *tax risk* può essere adeguatamente gestito solo se vengono adottate ed implementate *tax policies* idonee, dirette ad individuare la strategia fiscale cosiddetta «*di alto livello*» e i principi e le linee guida operative. Esse inoltre dovrebbero essere formalmente approvate dal consiglio di amministrazione (26), dopo che lo stesso si è interrogato sugli obblighi tributari 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 ritorni 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 di opportunità di *business*.

Note:

(23) Cfr. KPMG, Discussion paper, *Tax in the Boardroom*, op. cit.

(24) Cfr. KPMG, Discussion paper, *Tax in the Boardroom*, op. cit.

(25) Cfr. KPMG, Discussion paper, *Tax in the Boardroom*, op. cit.

(26) Secondo l'HM Revenue & Customs (*Tax in the Boardroom*, op. cit.), un'adeguata *tax policy* dovrebbe rispettare i seguenti principi:

- allineamento all'attività di *business*;
- previsione di procedure operative;
- apertura nei confronti dell'Amministrazione finanziaria;
- gestione delle relazioni;
- costante revisione.