

IT

IT

IT



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 16.3.2011
SEC(2011) 316 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

Documento di accompagnamento della

Proposta di

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO

relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società

{COM(2011) 121 definitivo}
{SEC(2011) 315 definitivo}

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

La globalizzazione ha rimodellato il paesaggio economico. Non solo la geografia della produzione, ma anche l'organizzazione interna delle imprese che operano nei mercati internazionali è cambiata radicalmente. Il settore della tassazione delle imprese è però in controtendenza rispetto alla sempre maggiore integrazione dei mercati. A causa della coesistenza di 27 sistemi fiscali diversi, spesso tra loro in contrasto, il mercato dell'Unione resta altamente frammentato. In questa situazione l'Europa è significativamente svantaggiata rispetto ai suoi principali partner commerciali, gli Stati Uniti e il Giappone, ciascuno dei quali viene percepito come un unico mercato dalle imprese.

Le imprese si avvalgono attualmente di regimi strutturati per tenere conto della maggiore mobilità del capitale e delle frequenti operazioni transfrontaliere tra imprese consociate. Di conseguenza, i concetti definiti a fini fiscali, ad esempio fonte e residenza, utilizzati tradizionalmente per affrontare le necessità di economie relativamente chiuse, si rivelano spesso inadeguati per far fronte alle sfide dell'esercizio di un'attività commerciale all'interno di un mercato integrato. Nello specifico la coesistenza di disposizioni fiscali eterogenee e spesso mutevoli rappresenta un ostacolo per le imprese che competono nei mercati internazionali. Inoltre i sistemi tributari nazionali sono sempre più vulnerabili all'elusione fiscale. Il trasferimento dei redditi e il *treaty shopping* sono infatti agevolati in un contesto di elevata mobilità dei fattori di produzione.

In questo contesto, le società che realizzano operazioni transfrontaliere nell'UE si scontrano con una serie di ostacoli fiscali:

- I. *costi aggiuntivi di adeguamento alla normativa*, derivanti dall'obbligo di rispettare diversi sistemi tributari nazionali e le regole sui prezzi di trasferimento. In base alle risultanze dello studio sull'imposizione societaria pubblicato dalla Commissione nel 2001, i costi di adeguamento alla normativa fiscale sono compresi tra il 2% e il 4% del gettito dell'imposta sul reddito delle società. Tradotto nel contesto dell'UE27 questa percentuale corrisponde ad un dato medio di oltre 10 miliardi di euro per il 2008;
- II. *doppia imposizione*, che si verifica quando imposte comparabili sono applicate sullo stesso reddito in due o più Stati;
- III. *tassazione eccessiva*, che si verifica quando attività transfrontaliere creano passività fiscali che non si produrrebbero in un contesto puramente interno (ad esempio, le imprese consociate di diversi Stati membri o le loro stabili organizzazioni non hanno il diritto di ripartirsi le perdite, mentre le società stabilite in un solo Stato membro possono ridurre i loro profitti tassabili e il loro onere fiscale grazie al consolidamento delle perdite).

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

L'attuale quadro con 27 diversi regimi nazionali di imposizione del reddito delle società impedisce il corretto funzionamento del mercato interno. Gli Stati membri non sono in grado di risolvere appieno questo problema. Azioni non coordinate, programmate e attuate

individualmente dai singoli Stati membri, non farebbero che perpetuare la situazione attuale, in quanto le società si troverebbero a dover entrare in contatto con un numero di amministrazioni fiscali pari al numero degli Stati membri dove sono soggette al pagamento di imposte. Per stabilire un quadro giuridico con regole comuni è necessaria un'azione a livello dell'Unione. La Commissione ha preso l'iniziativa tenendo conto che, in virtù del principio di sussidiarietà, gli Stati membri mantengono la sovranità in ordine alla fissazione delle aliquote d'imposta e sono pertanto liberi di determinare il volume desiderato e la composizione delle loro entrate fiscali.

3. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA DELL'UNIONE

L'obiettivo specifico dell'iniziativa dell'Unione è eliminare gli ostacoli fiscali residui presenti nel mercato interno, sopra indicati, ovvero i costi aggiuntivi di adeguamento alla normativa relativi all'attività internazionale, nonché i casi di doppia imposizione ed imposizione eccessiva. Di conseguenza l'obiettivo generale del miglioramento dell'efficienza economica nell'allocazione del capitale produttivo nell'UE può essere raggiunto tramite la riduzione delle distorsioni fiscali che influiscono sulle decisioni di investimento e la creazione di maggiori opportunità di investimenti transfrontalieri. Il previsto miglioramento della semplicità e efficienza del sistema di imposizione del reddito delle società nell'UE può contribuire in modo significativo al raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 e al rafforzamento del mercato interno, in linea con le iniziative auspicate nell'Atto per il mercato unico.

L'obiettivo operativo è stabilire un quadro comune di regole per il calcolo della base imponibile per le società interessate nell'Unione.

Occorre sottolineare che gli effetti sul volume e sulla distribuzione delle basi imponibili delle società nell'UE non sono un obiettivo voluto in quanto tale dall'iniziativa. Non vengono pertanto definiti obiettivi in termini di distribuzione del gettito o neutralità in termini di gettito per gli Stati membri.

4. OPZIONI STRATEGICHE

La relazione ha preso in considerazione quattro principali scenari politici, che vengono confrontati con uno scenario che non prevede interventi sulla situazione attuale (opzione 1: status quo):

- l'adozione di una *base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCTB)*, ovvero la sostituzione, per le società interessate, dei 27 codici fiscali societari con una base imponibile comune, calcolata utilizzando un quadro unico di regole (opzione 2);
- l'introduzione *obbligatoria* di una *base imponibile consolidata comune* per tutte le società basate nell'Unione (opzione 3);
- con una *base imponibile consolidata comune facoltativa* le imprese potrebbero optare per una base imponibile consolidata comune a livello dell'Unione (calcolata, ad esempio, utilizzando un quadro comune di regole) che sostituirebbe gli attuali 27 codici fiscali societari e il meccanismo di contabilità separato (opzione 4);

- le stesse regole sarebbero obbligatorie per tutte le società basate nell'Unione in caso di adozione di una *base imponibile consolidata comune obbligatoria* (opzione 5).

Qualunque sia l'opzione scelta, si stabilirebbero regole comuni solo per il calcolo delle basi imponibili, mentre gli Stati membri manterrebbero la sovranità fiscale per quanto riguarda la decisione delle aliquote.

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

5.1. Impatto sul volume e sulla distribuzione della base imponibile

Le opzioni politiche comportano modifiche del volume e della distribuzione tra paesi delle basi imponibili dell'imposta sulle società che val la pena di quantificare, sebbene tali effetti non siano obiettivi di per sé delle riforme fiscali attualmente all'esame. Un aspetto importante è che non si debbono tirare conclusioni generali sull'effetto finale sul gettito o sulla posizione di bilancio dei diversi Stati membri, in quanto essi dipenderanno in ultima analisi dalle scelte adottate a livello nazionale sui possibili adeguamenti del mix di diversi strumenti fiscali o dalle aliquote applicate.

I risultati indicano che l'introduzione delle disposizioni sulla base imponibile comune senza consolidamento delle perdite a livello transfrontaliero (CCTB) potrebbe portare in media - e per la maggior parte delle società basate nell'UE - ad un ampliamento della base imponibile. L'entità di questo incremento sembra però dipendere essenzialmente dalle regole applicate in materia di ammortamento. In ogni caso la base imponibile comune ridurrebbe le attuali differenze consistenti tra le basi imponibili dei paesi europei.

Le disposizioni sulla CCCTB consentirebbero il consolidamento transfrontaliero dei profitti e delle perdite. I calcoli su un campione di gruppi multinazionali dell'UE basati sulle banche dati Amadeus e ORBIS indicano che in media ogni anno circa il 50% dei gruppi multinazionali non finanziari e il 17% dei gruppi multinazionali finanziari dei rispettivi campioni potrebbero beneficiare di una compensazione transfrontaliera immediata delle perdite. Dalla ponderazione dei risultati separati per i diversi settori risulta che, in media per i gruppi interessati, la base imponibile nello scenario CCCTB sarebbe del 3% circa inferiore a quella dello scenario dello status quo¹.

Con la CCCTB sorge la questione di come la base imponibile globale debba essere suddivisa tra gli Stati membri nei quali opera il gruppo multinazionale ed è pertanto indispensabile definire meccanismi di ripartizione ad hoc. Utilizzando i dati dei conti finanziari come proxy per i profitti tassabili dei gruppi multinazionali emerge che la formula che attribuisce la stessa ponderazione ai costi dei dipendenti, alle attività e alle vendite per destinazione porterebbe ad incrementi delle basi imponibili soprattutto negli Stati membri dell'Europa centrale e orientale, nonché in Germania, Spagna, Francia, Grecia e Italia. I risultati delle indagini

¹ Nel complesso, nel campione utilizzato, l'effetto combinato delle nuove disposizioni sulla base imponibile scollegate dal consolidamento (tendenti ad allargare la base imponibile) e dell'introduzione dell'immediato consolidamento delle perdite a livello transfrontaliero (tendente a restringere la base imponibile) realizzato negli scenari CCCTB tende a mantenere grosso modo costanti le basi imponibili aggregate rispetto a quelle attuali (per le società interessate).

indicano che una modifica della ponderazione dei fattori di ripartizione avrebbe scarsi effetti sulla distribuzione relativa della base imponibile tra paesi.

5.2. Impatto sui costi di adeguamento alla normativa

In base ai risultati delle indagini, i fattori principali dei costi di adeguamento alla normativa sostenuti dalle imprese multinazionali sono direttamente o indirettamente connessi agli adempimenti in materia di prezzi di trasferimento (documentazione, autorizzazioni e decisioni e procedure di mutuo accordo). Inoltre, gli oneri relativi ai prezzi di trasferimento sono cresciuti nel tempo soprattutto a causa di due fattori: i) l'imposizione di requisiti più impegnativi in materia di documentazione e verifiche da parte delle autorità tributarie; ii) aggiustamenti e modifiche del tipo e della portata delle operazioni commerciali in tutto il mondo².

In base ad uno studio commissionato a Deloitte, la CCCTB dovrebbe determinare risparmi consistenti nei tempi e nelle spese di adeguamento alla normativa nel caso di una multinazionale che costituisca una nuova controllata in un altro Stato membro. In media, i fiscalisti che hanno partecipato allo studio hanno stimato che una grande impresa spende oltre 140 000 EUR (0,23% del fatturato) in spese fiscali per aprire una nuova controllata in un altro Stato membro. La CCCTB ridurrà tali costi di 87 000 EUR, ovvero del 62%. I risparmi per un'impresa di medie dimensioni sono persino più elevati, in quanto i costi dovrebbero scendere da 128 000 EUR (0,55% del fatturato) a 42 000 EUR, ovvero del 67%. Elementi aggiuntivi raccolti da un campione di multinazionali europee esistenti (studio PWC) segnalano una riduzione più moderata, ma comunque significativa, dei costi inerenti agli adempimenti ricorrenti in ambito fiscale. I risparmi attesi dall'introduzione della CCCTB ammonterebbero all'8% dei tempi necessari per l'adeguamento alla normativa.

5.3. Effetti sull'economia nel suo insieme

Il modello CGE della CORTAX è utilizzato per valutare gli effetti delle diverse riforme sull'economia nel suo insieme. Il modello, concepito per simulare le modifiche di politica fiscale per gli Stati membri dell'Unione, è stato ampliato e perfezionato ai fini della presente valutazione d'impatto³. Tuttavia, come qualsiasi modello di equilibrio generale, il CORTAX include la semplificazione di ipotesi e specifiche che non sono indiscusse e non può pertanto fugare l'incertezza circa la forza di taluni effetti comportamentali delle politiche fiscali. Ancora più importante è il fatto che il CORTAX non tiene conto dei vantaggi dinamici a lungo termine di un'ulteriore integrazione del mercato interno, ad esempio in termini di un incremento del numero di imprese attive internazionalmente. Lo smantellamento di ostacoli fiscali transfrontalieri dovrebbe ridurre le distorsioni nell'allocazione del capitale in quanto aumenterà la fungibilità tra investimenti nazionali e transfrontalieri, da un lato, e migliorerà l'attrattiva dell'Unione nel suo insieme per gli investitori multinazionali, dall'altro. La maggiore efficienza allocativa dovrebbe determinare anche incrementi di produttività e di occupazione, derivanti anche dalle economie di scala che possono essere sfruttate in un mercato più ampio.

² Indagine di Ernst & Young sui prezzi di trasferimento.

³ L'ampliamento riguarda l'inclusione di i) *paradisi fiscali* per captare l'opportunità di uno spostamento dei profitti al di fuori dell'UE, ii) *probabilità di perdite*, per quantificare con precisione gli effetti economici del consolidamento delle perdite e iii) *scelte di localizzazione discrete*, per modellare le scelte inframarginali delle imprese su *dove* investire, preliminari alla decisione di *quanto* investire.

Le quattro diverse opzioni politiche – CCTB facoltativa, CCTB obbligatoria, CCCTB facoltativa e CCCTB obbligatoria – sono raffrontate allo scenario dello status quo. Negli scenari *facoltativi* si presume che tutte le multinazionali, ma nessuna impresa puramente nazionale, optino per i sistemi fiscali alternativi, mentre negli scenari obbligatori anche le società puramente nazionali debbono applicare le nuove disposizioni fiscali. Questa ipotesi potrebbe portare a sottostimare gli incrementi di welfare degli scenari facoltativi, in quanto ci si può attendere che, in pratica, le imprese multinazionali optino per il nuovo regime solo se i profitti netti che ne trarrebbero non sono minori di quelli offerti dai diversi regimi fiscali nazionali. In tutti gli scenari si ipotizza di mantenere costante il gettito dell'imposta societaria adeguando ex ante l'aliquota fiscale, in modo da equilibrare il bilancio pubblico prima che le società reagiscano al nuovo quadro politico.

Il meccanismo economico importante nell'analisi CGE della CCTB è la ricerca di un punto di equilibrio tra un'aliquota fiscale marginale effettiva bassa (risultante da una base ristretta ed un'aliquota d'imposta obbligatoria elevata), che minimizza le distorsioni negli investimenti, ed un'aliquota d'imposta societaria obbligatoria bassa (abbinata ad un'ampia base) che riduce il trasferimento di profitti da parte delle multinazionali verso localizzazioni esterne e migliora l'attrattiva di una localizzazione nel caso di scelte discrete di investimento. L'ampliamento della base derivante dalla nuova definizione della base imponibile comune e la conseguente riduzione dell'aliquota ridurrebbero il welfare aggregato nell'UE⁴.

D'altro lato, il principale effetto positivo della riforma della CCTB deriva dalla prevista riduzione dei costi di adeguamento alla normativa. Nel complesso una CCTB obbligatoria permette di mantenere quasi costante il welfare a livello europeo, mentre l'introduzione di una CCTB opzionale per le multinazionali provoca lievi incrementi di welfare.

Rispetto alla CCTB, gli effetti delle opzioni CCCTB sul welfare sono più favorevoli in tutti gli scenari analizzati. L'impatto finale globale è un piccolo incremento di welfare netto di circa lo 0,02% del PIL, in termini aggregati per l'Unione, che corrisponde a circa 2,4 miliardi di euro (dato 2009). La scomposizione degli effetti dei diversi elementi delle riforme indica che:

- l'impatto economico positivo del consolidamento e della formula di ripartizione è imputabile in massima parte ai minori costi di adeguamento alla normativa;
- il passaggio dalla contabilità separata alla formula di ripartizione esercita un effetto trascurabile sul PIL e sul welfare. Ciò è dovuto a diversi effetti compensatori: minori incentivi a trasferire i profitti e il capitale dai paesi ad elevata tassazione, ma distorsioni aggiuntive nell'allocazione dei fattori della formula alle economie a bassa tassazione;
- il consolidamento delle perdite tende a restringere le basi imponibili. Pertanto, date le ipotesi del modello, per bilanciare il bilancio pubblico potrebbe essere necessario un

⁴ Nel modello una politica di allargamento della base con riduzioni di aliquota determina incrementi di welfare se applicata separatamente dai singoli paesi e particolarmente dai paesi ad elevata imposizione che risentono dei trasferimenti di profitti. Tuttavia un'attuazione generalizzata di tale politica a livello europeo riduce gli effetti benefici della riduzione delle aliquote di imposta societaria. In effetti il vantaggio comparativo di un paese non migliora se anche tutti gli altri Stati membri riducono le loro aliquote fiscali, salvo qualora si tratti di paesi terzi. A conti fatti, è pertanto meno probabile che una politica multilaterale di allargamento della base e riduzione delle aliquote migliori il welfare rispetto ad una politica unilaterale.

aumento delle aliquote dell'imposta societaria. La combinazione di un onere fiscale inferiore grazie al consolidamento delle perdite e di un onere fiscale maggiore a causa delle aliquote più elevate potrebbe incrementare nel complesso il costo del capitale. Di conseguenza, gli investimenti calano leggermente, ma l'occupazione cresce a causa della diminuzione del costo del lavoro. Tutto considerato, il PIL scende leggermente mentre l'effetto netto sul welfare è trascurabile.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

L'eliminazione di tutti i tre tipi di ostacoli fiscali individuati – possibile con le opzioni della CCCTB – consentirebbe alle imprese di fare scelte economiche più sane migliorando così l'efficienza economica globale nell'UE. Sulla base degli effetti economici quantificati, la CCCTB facoltativa e la CCCTB obbligatoria sono preferite alle opzioni alternative dati i risparmi dei costi di adeguamento alla normativa che rendono possibili. Tuttavia, tenendo conto dei dati macroeconomici la CCCTB facoltativa è l'opzione nel complesso preferibile rispetto agli scenari analizzati.

Le riforme analizzate sono potenzialmente associate a importanti effetti dinamici a lungo termine. Il canale principale attraverso il quale tali effetti dovrebbero materializzarsi è rappresentato dalla riduzione delle incertezze e delle spese (reali o percepite) per le società operanti in diversi paesi. In ultima analisi, ciò si tradurrà in maggiori investimenti transfrontalieri sul territorio dell'Unione, sia a causa di un'ulteriore espansione di società europee ed estere multinazionali, che di nuovi investimenti verso altri Stati membri da parte di società operanti solo sul mercato nazionale. Analogamente, nella misura in cui l'attuale panorama frammentato dei sistemi di imposizione societaria ostacola l'ingresso nei mercati internazionali, le piccole e medie imprese potrebbero beneficiare in particolar modo dell'uniformità di condizioni operative prodotta dalle riforme allo studio. L'eliminazione di ulteriori costi di adeguamento alla normativa derivanti dall'obbligo di osservare diversi regimi fiscali e l'introduzione del principio dello "sportello unico" nell'amministrazione fiscale accrescerà probabilmente la capacità di espansione transfrontaliera da parte delle PMI.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

L'intervento proposto eserciterà effetti su una serie di variabili che dovrebbero essere monitorate. A livello microeconomico occorre valutare gli effetti delle opzioni politiche sui costi di adeguamento alla normativa fiscale delle imprese e sui loro investimenti oltre confine. Per superare le ben note difficoltà nell'ottenere stime affidabili dei costi di adeguamento alla normativa, effettivi e percepiti, occorre concepire ricerche ad hoc e riservare particolare attenzione alla rappresentatività dei campioni selezionati. La propensione delle PMI ad espandersi all'estero potrebbe essere particolarmente rivelatrice degli effetti a lungo termine delle opzioni politiche. Tali effetti possono essere misurati sia effettuando indagini tra le società, sia analizzando i cambiamenti osservati nelle scelte effettive di investimento.

A livello macroeconomico, coerentemente con l'obiettivo generale di migliorare l'allocazione del capitale produttivo nell'UE, occorre studiare i flussi degli investimenti diretti esteri verso l'Unione e tra i singoli Stati membri dell'Unione.

È possibile effettuare una valutazione delle conseguenze dell'applicazione delle misure legislative a cinque anni dall'entrata in vigore delle misure legislative di attuazione della

direttiva. La Commissione potrebbe poi presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sul funzionamento tecnico della direttiva.

Il contenuto di tale relazione varierebbe in funzione dell'ambito di applicazione della direttiva concordato in definitiva dal Consiglio.

Tabella 1: Classifica delle opzioni politiche (1 = opzione migliore)

	Opzione 1: status quo	Opzione 2: CCTB facoltativa	Opzione 3: CCTB obbligatoria	Opzione 4: CCCTB facoltativa	Opzione 5: CCCTB obbligatoria
Studio PWC (costi di adeguamento alla normativa)	2	3		1	
Studio Deloitte (costi di adeguamento alla normativa)	3	2		1	
Studio CORTAX (variabili macroeconomiche)	4	3	5	1(2)	2(1)