

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La fiscalità nell'Unione europea: principi comuni, convergenza delle norme fiscali e possibilità di introdurre il voto a maggioranza qualificata»

(2004/C 80/33)

Il Comitato economico sociale europeo, in data 17 luglio 2003, ha deciso, in conformità dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno di elaborare un parere d'iniziativa sul tema «La fiscalità nell'Unione europea: principi comuni, convergenza delle norme fiscali e possibilità di introdurre il voto a maggioranza qualificata».

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica sociale, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Nyberg, in data 26 novembre 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 10 dicembre 2003, nel corso della 403^a sessione plenaria, con 78 voti favorevoli, 23 contrari e 15 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La politica fiscale è un aspetto della politica macroeconomica costantemente al centro del dibattito politico, a livello sia nazionale che comunitario. Tra le politiche fiscali dei vari Stati membri vi sono notevoli differenze e non solo a livello di aliquote fiscali, ma già nelle modalità di calcolo della base imponibile e di organizzazione dei sistemi fiscali in termini di riscossione dell'imposta, ispezione fiscale, ecc.

1.2. I differenti partiti politici hanno concezioni diverse su come i regimi fiscali dovrebbero cambiare. Questa diversità ha una duplice ricaduta sul dibattito fiscale all'interno dell'Unione europea, dal momento che le differenze non sono solo tra i partiti politici, ma anche in conseguenza dei diversi quadri di riferimento e dei regimi fiscali nazionali. In aggiunta le discussioni possono essere portate avanti, da un lato, con tutti gli Stati membri e, dall'altro, solo con i paesi appartenenti all'area dell'euro.

1.3. Questo spiega perché è difficile fare in modo che vi sia un approccio comune alla fiscalità. Le difficoltà sorgono già al momento di descrivere i diversi sistemi fiscali, a causa delle diverse definizioni della fiscalità e del fatto che non tutte le forme di imposizione esistono necessariamente in tutti i paesi. Confidiamo tuttavia nel fatto che questo parere darà un impulso al dibattito e contribuirà ad avvicinarci a un approccio più omogeneo alla fiscalità e alla sua evoluzione.

1.4. Il nostro punto di partenza saranno le norme di politica fiscale previste dal Trattato e i dibattiti e le proposte in materia della Convenzione sul futuro dell'Europa. Si descriverà brevemente la maniera in cui si sono sviluppati i quindici regimi fiscali dell'Unione europea. Pur pienamente consapevoli del prossimo allargamento dell'UE del 2004, la mancanza di materiale ci ha obbligati a circoscrivere la nostra analisi agli attuali Stati membri.

2. Competenza e norme decisionali — il Trattato di Roma e la Convenzione sul futuro dell'Europa

2.1. Le attuali norme sulle imposte e sui dazi sono contenute negli articoli 90, 91, 92 e 93 del Trattato di Roma. Per quanto riguarda le norme relative alle decisioni all'articolo 93 si legge:

2.1.1. «Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico sociale, adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione e funzionamento del mercato interno entro il termine previsto dall'articolo 14».

2.2. La Convenzione sul futuro dell'Europa ha preso in esame diverse nuove procedure decisionali nel campo delle imposte. Essa non ha modificato gli articoli 90, 91 e 92, se non rivedendo la numerazione. Nel testo trasmesso alla Conferenza intergovernativa le norme riguardanti le decisioni sono contenute in due articoli.

2.2.1. «Articolo III-62

1. Una legge o una legge quadro europea del Consiglio dei Ministri stabilisce le misure riguardanti l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, sempre che detta armonizzazione sia necessaria per assicurare il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza. Il Consiglio dei ministri delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico sociale.

2. Qualora il Consiglio dei ministri, che delibera all'unanimità su proposta della Commissione, constati che le misure di cui al paragrafo 1 riguardano la cooperazione amministrativa o la lotta contro la frode fiscale e l'elusione fiscale illecita, delibera, in deroga al paragrafo 1, a maggioranza qualificata quando adotta la legge o la legge quadro europea che stabilisce tali misure.»

2.2.2. «Articolo III-63

1. Qualora il Consiglio dei Ministri, che delibera all'unanimità su proposta della Commissione, constati che misure relative all'imposta sul reddito delle società riguardano la cooperazione amministrativa o la lotta contro la frode fiscale e l'elusione fiscale illecita, adotta, a maggioranza qualificata, una legge o una legge quadro europea che stabilisce tali misure, sempre che esse siano necessarie per assicurare il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza.

2. Questa legge o legge quadro è adottata previa consultazione del Parlamento europeo del Comitato economico e sociale.»

2.3. Il primo di questi due articoli (articolo III-62) contiene due paragrafi, il primo dei quali sostituisce l'articolo 93. La formulazione è stata rivista e l'articolo usa la terminologia proposta dalla Convenzione in altri articoli. Una modifica sostanziale, oltre al collegamento stabilito con il mercato interno, è l'inclusione del riferimento alla necessità dell'armonizzazione per evitare distorsioni della concorrenza tra imprese. Gli articoli III-62 e III-63 usano ambedue la parola «ed» nel brano «per assicurare il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza.» Allo scopo di evitare situazioni in cui questa frase potrebbe essere interpretata in senso restrittivo, il Comitato propone che «ed» sia modificato in «o».

2.3.1. Il secondo paragrafo costituisce chiaramente non un'estensione delle competenze, ma della possibilità della votazione a maggioranza qualificata. Tuttavia, per tutte le questioni relative alla base imponibile e alle aliquote fiscali, continua ad essere necessaria l'unanimità.

2.4. L'articolo III-63 consente un maggior impiego del voto a maggioranza qualificata introducendo una nuova competenza nel campo della cooperazione amministrativa, delle frodi fiscali e dell'elusione fiscale illecita (evasione fiscale) in rapporto con l'imposta sul reddito delle società. Ciò rappresenta un'estensione della sfera di competenza precedente che riguardava soltanto l'imposizione indiretta.

2.5. Tutti e due gli articoli introducono una disposizione che prevede il voto a maggioranza qualificata in certi casi limitati, ma il Consiglio deve sempre decidere all'unanimità che si tratta di casi di cooperazione amministrativa, frode fiscale o evasione fiscale. Queste decisioni sono in linea generale, materia di responsabilità della Commissione. Sia l'articolo III-62 che l'articolo III-63 dovrebbero pertanto cominciare con le parole «Qualora misure relative all'imposta sul reddito delle società riguardino...», con la conseguente eliminazione della parte della frase «il Consiglio dei ministri, che delibera all'unanimità su proposta della Commissione, constati che».

2.6. I dibattiti in seno alla Convenzione hanno fatto emergere proposte di modifiche più radicali degli articoli del Trattato riguardanti la fiscalità, in particolare proposte volte ad

estendere la competenza oltre l'imposizione indiretta e ad abbandonare il criterio dell'unanimità in favore del voto a maggioranza qualificata per diverse questioni fiscali.

2.7. Gli articoli 94 e 95 (III-60 e III-65) contengono disposizioni per l'avvicinamento della legislazione relativa al mercato interno. Il voto a maggioranza qualificata è esplicitamente escluso per le questioni fiscali. L'articolo 96 (III-66) stabilisce che le decisioni possono essere prese con voto a maggioranza qualificata nei casi in cui la legislazione di uno Stato membro possa provocare distorsioni della concorrenza nel mercato interno. Dal momento che la politica fiscale non è espressamente esclusa, sarebbe interessante che la Commissione mettesse alla prova questo articolo nel settore dell'imposizione sulle società, per esempio.

2.8. L'articolo 175 (III-180) fornisce la base giuridica per le decisioni all'unanimità sulle tasse e sugli oneri ambientali, mentre si può ricorrere al voto a maggioranza qualificata nel caso di decisioni generali relative alla politica ambientale.

3. Imposte dirette e indirette

3.1. Il fatto che l'imposizione indiretta sia disciplinata dal Trattato si spiega con la sua importanza fondamentale per il funzionamento del mercato interno. Tuttavia in tutti gli altri contesti si opera una distinzione tra l'imposizione diretta e quella indiretta.

3.2. Un'altra distinzione che di solito viene usata è quella tra lavoro, capitale e consumo, essendo i primi due soggetti all'imposizione diretta. Il quadro è ulteriormente complicato dal fatto che il reddito da lavoro è soggetto sia all'imposta sul reddito sia ai contributi sociali. Date le notevoli differenze nei coefficienti imposta sul reddito/contributi sociali, i confronti dovrebbero sempre tener conto di questi due aspetti.

3.3. Le imposte poi possono essere nazionali, regionali o locali. Esistono grandi differenze nel modo in cui l'imposizione è distribuita tra questi tre livelli.

3.4. Un tipo di imposta che ha visto crescere alquanto la sua importanza, ma che non si inserisce nelle classificazioni summenzionate è l'imposta ambientale. Essa può essere applicata tanto allo stadio della produzione come a quello del consumo e quindi può essere diretta o indiretta. Lo stesso nome comporta che a volte essa sia esclusa dai confronti fiscali perché spesso la si considera una «tassa». Indipendentemente dal nome, queste «tasse» dovrebbero essere incluse nei dati sul prelievo fiscale.

4. Confronti tra Stati membri

4.1. I nostri dati provengono da una pubblicazione di Eurostat intitolata «Structures of the tax systems in the European Union». Si tratta di dati particolarmente utili per una comparazione perché non solo sono basati sulle aliquote fiscali attualmente applicate, ma fanno anche riferimento al prelievo fiscale complessivo. Per ciascuna forma di imposta, l'importo effettivamente riscosso è dato in proporzione della base imponibile. Si tratta di una grandezza nota come «aliquota implicita dell'imposta». Ciò significa che sia l'aliquota fiscale sia il modo in cui la base imponibile è calcolata hanno un impatto sul dato. In effetti è probabile che i confronti basati solo sulle aliquote di imposta siano fuorvianti, poiché le regole per il calcolo della base imponibile variano considerevolmente. Un'elevata aliquota di imposta può produrre un gettito fiscale basso se al momento di calcolare la base imponibile si può procedere ad ampie detrazioni.

4.2. I dati Eurostat si riferiscono al periodo 1995-2001, rivelando alcune tendenze generali: (a) una tendenza verso la riduzione della quota di imposta prelevata sul lavoro (dopo un periodo in cui questa quota era cresciuta); (b) dei tentativi di ridurre le aliquote dell'imposta sul reddito delle società accrescendo nel contempo la base imponibile; e (c) degli aumenti dell'imposizione indiretta come parte della crescita delle imposte «verdi». Questi ultimi si sono spesso combinati con una diminuzione dell'imposizione sul lavoro. Anche se queste tendenze esistono, esse si sviluppano in modo molto diverso da uno Stato membro a un altro e per questo motivo vanno evitate tutte le decisioni che potrebbero aggravare le differenze tra gli Stati membri.

4.3. Se si vuole dividere gli Stati membri in categorie, possiamo dire che nei paesi nordici le imposte dirette rappresentano una larga parte del gettito fiscale, mentre in Portogallo e Grecia si può dire lo stesso dell'imposizione indiretta. In Danimarca, Gran Bretagna e Irlanda, i contributi sociali rappresentano solo una piccola parte delle entrate fiscali.

4.4. I confronti nel tempo devono anche tener conto del fatto che non tutti i cambiamenti che si verificano sono necessariamente dovuti a modifiche reali dei regimi fiscali. Durante la seconda metà degli anni '90, un periodo di crescita, sono aumentati sia i redditi delle famiglie che quelli delle società. Ciò ha determinato entrate maggiori derivanti dall'imposizione diretta in tutti e due i casi, come risulta chiaramente dalla tabella II — 4.2 di Eurostat, senza che vi siano stati cambiamenti delle aliquote fiscali o nelle regole di calcolo della base imponibile. Ciò è cambiato con la fine di questo periodo di crescita nel 2001 e si è probabilmente passati ad una situazione in cui il gettito fiscale è in calo, ancora una volta senza che si debbano rilevare modifiche dei regimi.

4.5. Vi sono differenze riguardo al livello di governo responsabile per la riscossione delle imposte. In Grecia gli enti locali riscuotono l'1 % del prelievo fiscale, quota che sale a un terzo del totale in Danimarca. Il livello locale rappresenta una

larga parte delle entrate fiscali in tutti i paesi nordici. Il livello regionale riscuote una parte particolarmente ampia nei paesi «federali», come la Germania, il Belgio, la Spagna e l'Austria. Queste differenze sono importanti, ma non incidono sulle relazioni tra gli Stati membri. Gli Stati federali potrebbero avere problemi nell'applicare le decisioni fiscali comunitarie se le decisioni in materia venissero prese a livello federale.

4.6. Spesso si raggruppano gli Stati membri in funzione della dimensione del prelievo fiscale. Un quadro più complesso emerge quando si guarda al prelievo fiscale sul lavoro, sul capitale e sul consumo. In Svezia e Finlandia il prelievo fiscale appare alto in tutti e tre e i casi, mentre la Danimarca presenta aliquote fiscali particolarmente elevate per i consumi, ma non per il capitale. Regno Unito e Irlanda, paesi con un basso prelievo fiscale, hanno in realtà aliquote relativamente alte per i consumi ed il capitale. La Grecia, paese a bassa fiscalità, ha un'aliquota particolarmente alta per i consumi, che rappresenta il 40 % di tutte le imposte. In generale, se si è presa in considerazione solo l'aliquota normale dell'IVA, allora il prelievo fiscale sui consumi apparirà sorprendentemente elevato. Se si includono altre imposte sulle vendite, insieme con l'effetto delle aliquote IVA ridotte, le differenze tra i paesi si presentano in modo alquanto diverso. Fino ad un terzo del gettito fiscale del Lussemburgo deriva dalle imposte sul capitale, mentre la Danimarca e i Paesi Bassi presentano la più alta proporzione di imposte ambientali.

4.7. Per determinare l'efficacia dell'imposizione fiscale, dobbiamo comparare i dati dei prelievi fiscali reali con le aliquote fiscali. Se un paese con un'aliquota fiscale relativamente alta non ha allo stesso tempo un prelievo fiscale elevato, ciò vuol dire o che la base imponibile è soggetta ad ampie detrazioni oppure che la riscossione delle imposte è inefficiente. Poiché la Commissione ed Eurostat hanno usato basi imponibili così vaste come lavoro, capitale e consumi, è difficile comparare le aliquote reali, dato che queste spesso incidono solo parzialmente su queste tre aree importanti dell'imposizione.

4.7.1. In merito all'imposta sul capitale esiste il problema delle basi imponibili che sono più sensibili alle norme fiscali di altri paesi. Risulta tuttavia estremamente complicato comparare l'imposizione del capitale per valutare quando l'effetto su altri paesi sia maggiore. Tale effetto comprende quattro aspetti principali: l'imposta sul reddito delle società, l'imposta sui redditi da interessi, le imposte sui dividendi e sui guadagni in conto capitale. Anche in questo caso non è possibile limitare il confronto di questi aspetti alle aliquote fiscali, poiché esistono differenze anche nella portata delle detrazioni ecc. Non è possibile considerare solo uno di questi aspetti; devono anche esse essere prese in considerazione le situazioni in cui una modesta imposta sul reddito delle società si combina con un'elevata imposizione dei dividendi e dei guadagni in conto capitale. Tutti questi aspetti dell'imposizione hanno un impatto sulle relazioni con i sistemi fiscali di altri paesi.

4.8. Infine, va ricordato che i prelievi fiscali descritti sono basati soltanto sulle aliquote fiscali e sulle corrispondenti basi imponibili. Molte differenze tra i diversi paesi sono il risultato di altre decisioni politiche. Una detrazione fiscale per i figli a carico determina un prelievo fiscale totale più basso rispetto a un'indennità per figli a carico, sebbene il livello reale di sostegno sia lo stesso. Ridurre l'aliquota IVA sull'abbigliamento per bambini ha un impatto differente sul gettito fiscale di indennità per figli a carico. Un deficit di bilancio comporterà oggi una più bassa pressione fiscale, che dovrà però aumentare quando il deficit verrà gradualmente assorbito.

5. Perché le imposte?

5.1. I sistemi fiscali si sono sviluppati nel corso di un lungo periodo storico. Essi sono ora accettati come parte integrante di una società democratica ben funzionante sotto il profilo sociale, ma non vi è una unica ragione alla base dell'imposizione fiscale ve ne sono, in effetti, molte.

- La ragione principale consiste ovviamente nel raccogliere denaro per il settore pubblico e per i servizi pubblici, per fornire così dei servizi sociali di buon livello. L'importo delle imposte raccolte e le procedure per farlo dipendono quindi in gran parte dalle tradizioni diverse e dal desiderio di affidare compiti diversi al settore pubblico,
- la decisione di scegliere una forma di imposizione piuttosto che un'altra per finanziare il settore pubblico ha un impatto sulla distribuzione del reddito e sull'allocazione delle risorse economiche,
- le modalità di organizzazione dei regimi fiscali e la relazione tra tali regimi e i sistemi di previdenza sociale possono avere un impatto sui livelli della forza lavoro e anche sulle decisioni individuali riguardanti la quantità di lavoro che si vuole prestare,
- a parte le misure di politica monetaria, le variazioni delle imposte costituiscono la misura di politica economica più importante e più rapida che si ha a disposizione quando si cerca di influire sulla situazione economica,
- talune forme d'imposta mirano a influenzare direttamente il funzionamento del mercato. L'esempio più ovvio è l'utilizzo delle imposte o degli oneri su attività che costituiscono un pericolo per l'ambiente, nel tentativo di ridurre la produzione o i consumi. Un altro esempio è l'uso di tasse specifiche per far diminuire il consumo di tabacco e alcool.

6. Basi imponibili e aliquote fiscali

6.1. La decisione di Eurostat di dar conto delle entrate fiscali in termini di una «aliquota fiscale implicita», che prende in considerazione sia la base imponibile che l'aliquota fiscale, mostra chiaramente che ambedue sono cruciali ai fini del prelievo fiscale. Il dibattito generale sull'imposizione fiscale si è invece concentrato eccessivamente sulle aliquote fiscali.

6.2. Dato che le aliquote fiscali sono politicamente più controverse, si propone di partire da uno studio delle differenze nel calcolo delle basi imponibili. Ciò ci permetterà, nella seconda fase, di proporre regole comuni al fine di allineare maggiormente i metodi di calcolo. Nella terza fase, dove le differenze nel prelievo dovrebbero essere essenzialmente imputabili alle aliquote fiscali, il dibattito potrebbe concentrarsi sulla questione se debba o no esservi un'aliquota fiscale minima.

6.3. Tuttavia, vi sono alcuni problemi puramente statistici che sorgono quando si esaminano le aliquote fiscali isolate. Per esempio, vi sono variazioni considerevoli tra gli Stati membri per quanto riguarda le deroghe all'aliquota normale dell'IVA. Conseguentemente, vi sono differenze nella misura in cui i paesi sfruttano il margine di manovra offerto loro dalla base imponibile e ciò influenza l'importo del gettito fiscale dell'IVA, indipendentemente dal livello dell'aliquota normale dell'IVA ⁽¹⁾. Nondimeno, la ripartizione delle esenzioni risulta importante a causa delle sue notevoli ripercussioni sulla distribuzione dei redditi e sul livello di redistribuzione dei regimi fiscali.

6.3.1. La Commissione ha affermato che «La politica fiscale dell'UE dovrebbe continuare a favorire gli interventi finalizzati a ridurre i tassi nominali ampliando nel contempo la base imponibile, con conseguente riduzione delle distorsioni economiche derivanti dai regimi fiscali degli Stati membri» ⁽²⁾. Questo tipo di politica fiscale non deve applicarsi solo all'IVA, ed è persino forse più importante per altre forme di imposta come l'imposta sul reddito delle società e le imposte ambientali.

6.3.2. Un'altra differenza di base imponibile tra gli Stati membri consiste nel fatto che solo certi settori di attività dell'amministrazione pubblica sono soggetti all'IVA. Se un paese con un ampio settore pubblico vuole avere un gettito IVA uguale a quello di un paese con un settore pubblico ristretto, esso deve fissare un'aliquota IVA più elevata. Ne consegue che l'aliquota IVA deve essere fissata a livello nazionale.

⁽¹⁾ Uno studio svedese mostra che se l'aliquota normale dell'IVA si applicasse a tutti i beni e i servizi, potrebbe essere ridotta dal 25 % al 21-22 %. Poiché una delle aliquote ridotte dell'IVA si applica ai prodotti alimentari, una modifica del genere potrebbe avere un effetto considerevole sulla distribuzione del reddito.

⁽²⁾ COM(2001) 260 def.

6.4. A giudicare dalle tabelle sulla tassazione dei fattori ambientali contenute nell'appendice, vi sono considerabili differenze anche nel modo in cui la base per queste imposte o tasse viene calcolata. Non tutti i paesi che generalmente si considera tassino in modo particolarmente pesante le attività pericolose dal punto di vista ambientale sono inseriti nell'elenco dei paesi con un elevato gettito fiscale proveniente da queste forme di imposizione. Alla base di questo fenomeno vi potrebbero essere due ragioni: potrebbe esservi, in molti paesi, un'ampia possibilità di evitare questo tipo di imposizione oppure l'imposta è così elevata che i consumatori cercano effettivamente di evitare questi prodotti pericolosi. Il principio «chi inquina paga» avrebbe però un effetto maggiore se vi fosse una maggiore uniformità della base imponibile invece che soltanto aliquote fiscali sufficientemente alte. Questo è importante non solo dal punto di vista ambientale, ma anche per giungere a un contesto più uniforme (*level playing field*).

6.5. Sebbene le statistiche siano più facilmente disponibili per la base imponibile e le aliquote fiscali, vi è una terza area in cui si rilevano differenze tra gli Stati membri: l'organizzazione dei sistemi fiscali. Come vengono riscosse le imposte, vale a dire chi è responsabile della loro riscossione? Quando ha luogo e quanto spesso? Quali sono le procedure d'ispezione? Si usa la moderna tecnologia informatica e le procedure possono essere considerate semplici oppure vi è ancora molta burocrazia inutile?

6.6. È fondamentale dare risposte a queste domande a livello nazionale allo scopo di definire le entrate veramente generate da una certa aliquota fiscale e i costi che ne derivano. Ma è anche importante garantire una maggiore standardizzazione delle varie procedure per agevolare il funzionamento del mercato interno. È spesso difficile imparare a trattare con un sistema nazionale, ma quando si ha a che fare con il commercio internazionale si deve essere capaci di affrontare diversi sistemi nazionali. In molti casi questo può essere un ostacolo più grande di ogni differenziale delle aliquote e può rivelarsi insormontabile per le PMI.

6.6.1. Questo tipo di problemi deve essere al centro degli sforzi che la Commissione sta portando avanti. È essenziale se si vuole che gli Stati membri accettino un calcolo più standardizzato delle basi imponibili. Vi è anche da sperare che il nuovo concetto di «cooperazione amministrativa» coprirà tutte le forme di cooperazione che possono eliminare differenze inutili e intralci burocratici.

6.6.2. La possibilità di introdurre la concorrenza tra i vari sistemi fiscali è fonte di accese discussioni, per cui bisogna essere molto espliciti sul tipo di concorrenza che si intende. È erroneo, infatti, presumere che quest'ultima debba essere orientata in ogni caso alle aliquote fiscali e alle basi imponibili; d'altro canto, una concorrenza che porti a una maggiore efficienza e a una minore burocraticità dei sistemi dovrebbe essere sempre ben accetta. Per conseguire una concorrenza che riesca a diffondere le migliori prassi, proponiamo che si consideri un nuovo metodo di coordinamento aperto per questi aspetti della politica fiscale.

7. L'interdipendenza e la necessità di sistemi più standardizzati

7.1. Al crescere dell'integrazione economica degli Stati membri assumono maggiore significato le differenze nei loro sistemi fiscali. Lì dove la situazione è statica le differenze non hanno conseguenze importanti. Esse sono sorte perché le tradizioni sono diverse e anche perché alcuni paesi hanno scelto di fornire una proporzione maggiore di servizi sociali attraverso il settore pubblico ed hanno quindi una percentuale di imposte totale più elevata nell'economia. Le tradizioni sono ormai di lunga data e le economie si sono adattate nel tempo. In un'economia più dinamica, e in particolare quando il dinamismo è il risultato in parte di un'integrazione rapida di diversi paesi, alcune delle disparità dei regimi fiscali possono avere un impatto maggiore sul modo in cui le economie interagiscono.

7.1.1. L'integrazione dei mercati è stata agevolata dalla decisione di lanciare il mercato interno e dalla creazione dell'UEM. Il processo potrebbe continuare con un coordinamento ancora maggiore, anche nel campo della politica economica di cui la politica fiscale è parte integrante. L'integrazione va di pari passo con una concorrenza accresciuta e ciò migliora l'efficienza e il potenziale economico. Quando una maggiore concorrenza conduce a una più elevata produttività, il risultato può essere solo positivo per le imprese, i lavoratori e l'economia nel suo insieme.

7.1.2. Il processo di integrazione tuttavia presenta rischi intrinseci se invece vengono adottati altri metodi per affrontare l'accresciuta pressione da parte dei concorrenti. Potrebbe essere più facile accettare una protezione sociale o ambientale inferiore ovvero ricorrere alla politica fiscale quando si è incapaci di realizzare guadagni di produttività per affrontare la concorrenza. Questo tipo di cambiamenti cancella i vantaggi dell'accresciuta concorrenza. Una competitività inadeguata porta a cambiamenti per i lavoratori e l'ambiente ovvero è trasferita ad altri paesi attraverso il *dumping* fiscale. La normativa sul mercato interno è spesso, ma non sempre, riuscita a reprimere questa tendenza verso una protezione sociale e ambientale minore. Tuttavia nel campo dell'imposizione fiscale questo è stato raramente il caso.

7.1.3. La correlazione tra la politica fiscale e l'incapacità di creare un *level playing field* non è presa abbastanza sul serio. La relazione Primarolo descrive per esempio una serie di misure fiscali riguardanti le società che hanno effetti distorsivi sulla concorrenza e gli Stati membri si sono impegnati a eliminare le più dannose di queste misure (circa 66 misure). La Commissione dovrebbe produrre una relazione intermedia su questo aspetto. Questi errori della politica fiscale devono essere eliminati.

7.2. La creazione del mercato interno e l'introduzione della moneta unica hanno già creato tuttavia un effettivo *level playing field*. Le misure politiche hanno così fissato dei limiti per il funzionamento dell'economia di mercato. Mentre non tutti sono d'accordo nel giudicare adeguato questo processo o sempre ottimale il contenuto reale delle norme, vi è un largo consenso sul fatto che questo sviluppo è stato vantaggioso per il funzionamento del mercato interno. Eliminare gli ostacoli risulta particolarmente importante per le piccole e medie imprese in modo che esse possano sfruttare meglio il commercio «internazionale» nell'ambito del mercato interno.

7.2.1. Si deve continuare ad applicare l'approccio del tipo «quadro fisso» al funzionamento dell'economia di mercato, che punta a creare un effettivo *level playing field* in cui gli Stati membri possano competere. È tuttavia particolarmente necessario un processo decisionale più rapido nel settore della politica fiscale, in quanto si tratta di un elemento fondamentale per garantire un contesto concorrenziale. Detto questo, dobbiamo essere sicuri che le decisioni in materia fiscale non soffochino la crescita del mercato interno. Eppure, come si afferma al punto 5.1, la fiscalità contiene anche, in quanto strumento di politica economica, un elemento di promozione (o di penalizzazione) di determinati comportamenti economici, in particolare se si adotta un approccio favorevole a uno sviluppo sostenibile che tenga conto dei fattori ambientali: di conseguenza bisogna prevedere un'eccezione alla regola, quando cioè si giustifichi l'utilizzazione delle imposte ambientali per impedire che lo sviluppo prenda una direzione politicamente non desiderabile. Le imposte che provocano distorsioni della concorrenza dovrebbero essere considerate alla stregua degli aiuti di Stato diretti, poiché l'impatto sulla concorrenza nel mercato interno è lo stesso.

7.2.2. Se non vengono prese decisioni politiche il contesto concorrenziale più difficile creato dall'integrazione eserciterà una pressione per la diminuzione delle imposte e degli oneri che influiscono più direttamente sulle società. Livelli di imposizione più bassi, al pari di ogni riaggiustamento tra i vari tipi di imposta, costituiscono un errore se sono indotti dal mercato. Le più recenti riforme delle imposte societarie nei vari Stati membri sono andate tutte nel senso del calo dei tassi d'imposizione, facendo scendere la media dell'Unione europea a 15 dal 32,42 % al 29,70 %. Se tali modifiche sono desiderate, esse devono risultare da decisioni politiche in cui i sistemi fiscali di altri paesi non rappresentino il fattore decisivo.

7.3. Mentre i tipi di imposta, in generale, non hanno un impatto diretto o decisivo sul mercato interno, essi possono, ovviamente, svolgere un ruolo molto importante nel funzionamento dei mercati nazionali. La necessità di sistemi più uniformi dovrebbe quindi essere considerata solo in relazione al funzionamento del mercato interno.

7.4. Il Trattato di Roma fa dell'imposizione indiretta una sfera di responsabilità dell'Unione europea precisamente perché essa si ripercuote sul mercato interno. La Convenzione vi ha aggiunto un certo grado di competenza per le imposte sul reddito delle società. Tuttavia tale competenza si limita solo alla cooperazione amministrativa, alle frodi fiscali e all'evasione fiscale. Si tratta di misure importanti, ma di gran lunga troppo limitate per coprire tutti gli effetti immaginabili sul mercato interno delle imposte sul reddito delle società.

7.4.1. Vengono accolti con grande favore i riferimenti al funzionamento del mercato interno e alle misure per evitare distorsioni della concorrenza. Il concetto di «distorsioni della concorrenza» sarà molto importante e la discussione all'interno del gruppo Primarolo potrà essere un valido punto di partenza al riguardo.

7.4.2. Solo quando si capirà pienamente quale sia il suo effettivo campo di applicazione, potremmo dire con certezza se «cooperazione amministrativa» sia un'espressione appropriata. Se l'intento è cercare di garantire una maggiore standardizzazione per le regole relative alla riscossione e al recupero delle imposte, alle ispezioni fiscali, ai modelli dei formulari e così via, allora il termine è accettabile. Se però si tratta soltanto di precisare l'entità di cooperazione che si realizzerà per assistere persone che si spostano da un paese ad un altro o svolgono operazioni in diversi paesi per una ragione o un'altra, allora si è in presenza di un concetto troppo restrittivo.

7.4.3. Oltre alla formulazione restrittiva, il difetto maggiore è quello di non prevedere un approccio unificato ai tipi di imposta che hanno probabilmente un impatto sul mercato interno e sulla concorrenza. Ci si riferisce con questo, da un lato, all'imposizione del reddito da capitale, che è di considerevole importanza per lo sviluppo del mercato finanziario europeo comune e per facilitare l'accesso ai capitali d'investimento in ogni paese e, dall'altro, alla mancanza di ogni riferimento alla tassazione volta a proteggere l'ambiente.

7.5. L'Unione europea deve avere competenza per tutte quelle aree che influenzano il mercato interno e le condizioni di concorrenza tra gli Stati membri. Tra queste vi sono tutte le imposte e gli oneri che hanno un impatto del genere. L'UE non deve essere obbligata a ricorrere all'articolo che le dà il diritto di decidere all'unanimità di affrontare questioni specifiche a livello europeo. Oltre ad ampliare i settori di competenza, è anche necessario specificare quali aree sono interessate (il mercato interno e le condizioni di concorrenza) e se le decisioni debbano essere prese all'unanimità o a maggioranza qualificata. Un elemento che deve incidere nella scelta della procedura decisionale deve essere la considerazione della difficoltà accresciuta a raggiungere una decisione unanime in un'Unione di 25 Stati membri.

8. Decisioni attualmente vigenti

8.1. Malgrado i difetti della formulazione del Trattato, questioni importanti sotto il profilo fiscale sono state messe all'ordine del giorno e negli anni recenti sono state anche prese talune decisioni.

8.2. Il 3 giugno 2003, dopo un dibattito durato quattordici anni e dopo molti compromessi, il Consiglio ha adottato un pacchetto di misure fiscali riguardanti i redditi da interessi e le imposte sul reddito delle società. Probabilmente è più facile criticare il modo in cui la decisione è stata presa che i suoi reali contenuti.

8.2.1. Per quanto riguarda i redditi da interessi, è una decisione di grande portata. La regola di base è che ogni paese deve comunicare gli interessi versati ai cittadini stranieri al loro paese di origine, in modo che possano esservi tassati. I dieci nuovi Stati membri cominceranno a fare questo nel 2007. Sono previste deroghe per il Lussemburgo, il Belgio e l'Austria e per i «paradisi fiscali» (Svizzera, Monaco, Liechtenstein, Andorra, San Marino, Gibilterra e le Isole della Manica). Questi ultimi paesi tasseranno i risparmi dei cittadini stranieri, versando tre quarti dell'imposta riscossa al paese d'origine del risparmiatore. Tutte queste regole entreranno in vigore nel 2005. L'aliquota fiscale nei paesi che beneficiano dell'esenzione sarà del 15 % e salirà al 20 % nel 2008 e al 35 % nel 2011. Gli Stati Uniti inoltre hanno accettato di fornire informazioni su richiesta.

8.2.2. In ordine al reddito da interessi la decisione può essere considerata di ampia portata. Gli effetti tuttavia sono limitati nella misura in cui non vi sono incluse altre forme di reddito da capitale, come i dividendi azionari, né altri prodotti assicurativi.

8.2.3. Il pacchetto contiene anche disposizioni sul pagamento di *royalties* in modo che non vengano tassate due volte. L'imposta sul reddito delle società è anch'essa inclusa attraverso un codice di condotta in base al quale gli Stati membri si impegnano ad abolire 66 misure specifiche allo scopo di evitare una concorrenza sleale. Nondimeno, questa parte del pacchetto fiscale non fa nessun riferimento alle aliquote dell'imposta sul reddito delle società. Per questo è necessario rendersi conto che, allo stato attuale, il pacchetto fiscale resta incompleto, specie per quanto concerne la fiscalità delle imprese.

8.3. Le imposte e le tasse ambientali sono state anch'esse all'ordine del giorno negli ultimi anni. L'articolo 175 (III-130) stabilisce che le decisioni sulle imposte ambientali debbano essere prese all'unanimità. Le proposte avanzate durante la Convenzione per introdurre il voto a maggioranza qualificata in questo articolo sono state sconfitte. Resta ancora da prendere una decisione finale su molte proposte della Commissione, incluse la tassazione del gasolio e le direttive sui biocarburanti. Il 27 ottobre 2003 il Consiglio ha preso una decisione sulla tassazione dei prodotti energetici, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2004 e ridurrà le disparità fiscali per i vari tipi di prodotti energetici; nel corso degli ultimi dieci anni sono state fatte diverse promesse di portare la questione al livello di Consiglio europeo.

8.3.1. Il requisito dell'unanimità costituisce probabilmente la ragione per cui la Commissione non ha presentato proposte formali sugli imballaggi, sulle emissioni di anidride carbonica da parte dei veicoli a motore, sul carburante per aerei. Inoltre non vi sono proposte per graduare l'imposizione dei prodotti in funzione della loro pericolosità.

8.4. La Commissione ha nel frattempo presentato anche proposte di regole più standardizzate per stabilire aliquote IVA ridotte su certi prodotti. Secondo la Commissione una differenza del 10 % (15 %-25 %) è accettabile nel mercato interno, ma per alcune aliquote ridotte dell'IVA la differenza può diventare troppo grande, variando dallo 0 % al 25 %⁽¹⁾.

9. Voto a maggioranza qualificata e livelli minimi

9.1. Per tutte le decisioni fiscali nell'UE è richiesta l'unanimità. La Convenzione ha proposto di allentare leggermente questa regola, ma questa proposta non copre il calcolo della base imponibile né quello delle aliquote fiscali. Il Comitato ha affermato in diverse occasioni precedenti che il requisito dell'unanimità per le questioni fiscali deve essere riesaminato.

9.1.1. Il requisito dell'unanimità significa non solo che un numero inferiore di proposte si tradurrà in decisioni, ma anche che, come si è visto con i redditi da risparmio, per arrivare a una decisione unanime occorreranno tempi estremamente lunghi. Questo caso particolare inoltre mostra come i diversi attori possano sfruttare il requisito dell'unanimità per promuovere le loro idee relativamente ad altre politiche. Un'altra conseguenza è che la Commissione, troppo consapevole delle esigenze di unanimità, sceglie di non presentare proposte per cui ci si attende un'opposizione da uno Stato membro, perché in effetti una decisione alla quale aderiscono tutti gli Stati membri è sempre preferibile. D'altro canto, continueranno a sussistere ineguaglianze se il requisito dell'unanimità fa sì che le decisioni siano prese dai paesi della zona euro o in base alla cooperazione rafforzata.

9.1.2. Come si vede, c'è un solo modo per sciogliere tutti questi nodi. L'Unione europea deve avere la competenza ed essere effettivamente in grado di decidere a maggioranza qualificata in campo fiscale ogniqualvolta la capacità di un paese di fissare le proprie imposte dipenda in larga misura dal comportamento degli altri Stati membri in un mercato interno di 25 paesi. È a causa di questa situazione, in cui la politica di un paese si ripercuote sugli altri, che la CIG deve sfruttare il suo margine di manovra per estendere il campo di applicazione del voto a maggioranza qualificata sulla politica fiscale. La sovranità nazionale per alcune decisioni fiscali risulta essere un'illusione quando, nei fatti, è il mercato interno che fissa i vincoli per le decisioni fiscali nazionali. Un diritto a prendere decisioni che è solo teorico non si traduce affatto in una sovranità reale.

(1) Cfr. il parere del Comitato economico sociale europeo sul documento COM(2003) 397 — GU C 32 del 5.2.2004.

9.2. Se la base imponibile mobile diventa meno facile da tassare perché la concorrenza nel mercato interno ha portato all'armonizzazione delle aliquote verso il basso, allora la pressione fiscale sui redditi da lavoro aumenterà fino a diventare insostenibile nello scenario demografico che ci attende. La necessità di regimi fiscali trasparenti che siano percepiti come equi diventerà così ancora più importante in futuro, quando l'evoluzione demografica comporterà un riduzione della quota di popolazione attiva che versa i contributi per la previdenza sociale.

9.3. Se vengono adottate le regole sul voto a maggioranza qualificata, il tipo di imposte interessate dovrà essere definito con estrema chiarezza. Ovviamente, l'imposta sul reddito delle società e l'imposizione sui redditi da capitale e sulle attività pericolose per l'ambiente rientrano in tale categoria. Non vi sono argomenti per stabilire un diritto generale ad adottare decisioni fiscali con il voto a maggioranza qualificata. Tale voto deve essere limitato, come ha proposto la Convenzione, a imposte che hanno un impatto sul funzionamento del mercato interno o possono verosimilmente causare distorsioni della concorrenza. L'imposizione del reddito e, per esempio, le imposte fondiari devono rimanere quindi di competenza dei singoli Stati membri e ogni decisione a livello UE su di esse deve essere adottata all'unanimità. Risulta pertanto difficile stabilire dei confini chiari poiché vi sono imposte come l'IVA e altre imposte sulle vendite che influenzano il mercato interno per taluni aspetti, ma il cui impatto eventuale non rappresenta una chiara distorsione della concorrenza del mercato interno.

9.4. La restrizione riguardante il tipo di imposta interessato è solo una di due limitazioni. La seconda è rappresentata dal fatto che non si tratta di armonizzare, ma solo di fissare i livelli minimi. La capacità di un paese di fissare le sue aliquote fiscali come desidera viene frustrata quando certi paesi tagliano le loro imposte a livelli così bassi che gli altri sono obbligati a fare altrettanto per difendere la loro competitività. Se, dopo che sono stati fissati livelli minimi, un paese sceglie di mantenere un livello più elevato di imposte o addirittura di aumentarle siamo nel campo di una decisione nazionale, che può avere un impatto soltanto interno, vale a dire un impatto negativo sulla capacità di un paese di essere competitivo.

10. Sintesi e conclusioni

10.1. Le differenze tra le politiche fiscali degli Stati membri non si limitano alle aliquote fiscali, ma anche ai criteri di calcolo della base imponibile e al modo in cui i sistemi fiscali sono organizzati. Di conseguenza, le difficoltà incontrate nel raggiungere una posizione comune sulle questioni fiscali non sono solo imputabili a posizioni politiche divergenti.

10.2. Secondo le modifiche della politica fiscale proposte dalla Convenzione sul futuro dell'Europa, l'UE può legittimamente agire non solo per le esigenze del mercato interno, ma anche per affrontare distorsioni della concorrenza. La Convenzione propone il passaggio a un voto a maggioranza qualificata per la cooperazione amministrativa, le frodi fiscali e l'evasione fiscale e propone anche che esso si applichi all'imposta sul reddito delle società oltre che alle imposte indirette.

10.3. Un confronto degli oneri fiscali sul lavoro, sul capitale e sui consumi, e del ricorso alle tasse ambientali negli Stati membri mostra un quadro complesso. Anche i dati relativi all'imposta sul reddito delle società mostrano che le entrate fiscali possono variare come conseguenza della situazione economica anche in assenza di una modifica delle regole fiscali.

10.4. Oltre all'obiettivo principale di finanziare il settore pubblico, le imposte sono usate per incidere sulla distribuzione del reddito, sul mercato (per esempio sull'uso di prodotti pericolosi), sull'offerta di lavoro e come parte della politica economica per influenzare il ciclo economico.

10.5. Per quanto riguarda la politica fiscale si dovrebbe prima di tutto cercare di garantire regole più uniformi per calcolare le imposte, le detrazioni ecc., e a livello di gestione e d'efficienza di sistemi prima di affrontare le decisioni sulle aliquote fiscali. Le disparità, diverse da quelle aliquote, possono essere spesso fonte di grandi problemi, particolarmente per le piccole aziende che intendono lanciare i loro prodotti sul mercato interno.

10.6. All'accelerarsi dell'integrazione economica tra gli Stati membri l'importanza delle differenze tra i sistemi fiscali cresce. L'integrazione va di pari passo con un'accresciuta concorrenza, che può migliorare l'efficienza ed il potenziale economico. Tuttavia, quando non si è capaci di affrontare la concorrenza attraverso guadagni di produttività, vi è il rischio che si ricorra ad una protezione ambientale o sociale inferiore o a tagli delle imposte allo scopo di proteggere aziende esposte alla concorrenza.

10.6.1. Le misure che provocano distorsioni della concorrenza in settori come l'imposizione sulle società devono essere eliminate e per tale motivo occorre sviluppare la politica fiscale e accelerare le decisioni per creare un effettivo *level playing field*. Le imposte che hanno effetti distorsivi della concorrenza hanno lo stesso impatto sul mercato interno degli aiuti di Stato diretti.

10.6.2. Le proposte della Convenzione volte a creare procedure decisionali più semplici per la cooperazione amministrativa e per le misure destinate a combattere le frodi fiscali e l'evasione fiscale avranno senso solo se saranno interpretate in modo abbastanza ampio da ridurre differenze inutili nei sistemi fiscali allo scopo di migliorare il funzionamento del mercato interno.

10.7. Dopo un dibattito durato 14 anni si è finalmente decisa la graduale introduzione, entro il 2011, di un sistema più equo per l'imposizione dei redditi da interessi. In seguito alla decisione dell'autunno 2003, la tassazione dell'energia sarà più uniforme, mentre per la maggior parte dei temi della tassazione ambientale gli ingranaggi del processo decisionale sembrano essersi bloccati. In ordine all'imposta sul reddito delle società, sono stati fatti alcuni progressi sulle regole puramente dannose, ma resta ancora molto da fare prima di avere una regolamentazione più completa.

10.8. L'Unione europea deve essere competente e veramente in grado di decidere con il voto a maggioranza qualificata le questioni fiscali quando la capacità di un paese di fissare le

proprie imposte dipende in larga misura dal comportamento degli altri Stati membri. Se la base imponibile mobile diventa impossibile da tassare, allora aumenterà la pressione fiscale sulla base imponibile fissa, vale a dire sui redditi da lavoro.

10.8.1. Il voto a maggioranza qualificata deve essere ristretto a certi tipi di imposte, come l'imposta sul reddito delle società, l'imposizione sui redditi da capitale e sulle attività pericolose per l'ambiente. Dovrebbe anche applicarsi alle imposte che influiscono sul funzionamento del mercato interno o sono causa di distorsioni della concorrenza. Non deve invece applicarsi a differenze nazionali che non incidono sul mercato o sulla concorrenza. Oltre ad applicarsi solo a taluni tipi di imposta, il voto a maggioranza qualificata deve essere usato solo per fissare i livelli minimi.

Bruxelles, 10 novembre 2003.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH
