

III

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

508^a SESSIONE PLENARIA DEL CESE DEI GIORNI 27 E 28 MAGGIO 2015

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale»

[COM(2015) 135 final — 2015/0068 (CNS)]

e alla «Proposta di direttiva del Consiglio che abroga la direttiva 2003/48/CE del Consiglio»

[COM(2015) 129 final — 2015/0065 (CNS)]

(2015/C 332/07)

Relatore generale: Petru Sorin DANDEA

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 31 marzo 2015, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 115 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale

[COM(2015) 135 final — 2015/0068 (CNS)]

e alla

Proposta di direttiva del Consiglio che abroga la direttiva 2003/48/CE del Consiglio

[COM(2015) 129 final — 2015/0065 (CNS)].

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 17 marzo 2015, ha incaricato la sezione specializzata unione economica e monetaria, coesione economica e sociale di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 508^a sessione plenaria del 27 e 28 maggio 2015 (riunione del 27 maggio 2015), ha nominato Petru Sorin DANDEA relatore generale e ha adottato il seguente parere con 148 voti favorevoli, 11 voti contrari e 15 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato accoglie con favore la proposta di direttiva presentata dalla Commissione europea con cui quest'ultima prosegue l'attuazione delle misure comprese nel Piano d'azione volto a rafforzare la lotta alla frode e all'evasione fiscali ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ COM(2012) 722 final — Piano d'azione per rafforzare la lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale.

1.2. Il CESE è d'accordo con l'inserimento nel meccanismo di scambio automatico di informazioni («SAI»), disciplinato dalla direttiva 2011/16/UE del Consiglio, delle informazioni sui *ruling* fiscali preventivi e gli accordi di prezzo preventivi, che sono talvolta utilizzati dalle imprese con attività transfrontaliere per costruire strutture che portano all'erosione della base imponibile degli Stati membri e a un deterioramento dell'efficienza del mercato interno.

1.3. Il CESE si dichiara contrario all'elusione fiscale («*tax avoidance*») che, pur non essendo illegale, rappresenta una pratica immorale, perché consente alle imprese che vi ricorrono di pagare — in termini assoluti — tasse molto più basse di quelle versate dai privati cittadini o dalle piccole e medie imprese.

1.4. Il CESE ritiene che le misure contenute nella proposta di direttiva possano portare a una significativa riduzione delle perdite di gettito per gli Stati membri e, di conseguenza, ne raccomanda l'adozione nel più breve tempo possibile.

1.5. Le informazioni sui *ruling* fiscali preventivi o sugli accordi di prezzo preventivi sono molto importanti e possono aiutare gli Stati membri ad individuare le operazioni artificiali. Ciononostante, il CESE richiama l'attenzione sul fatto che la qualificazione giuridica di un'operazione come artificiale può rivelarsi, in molti casi, un'impresa difficile, e per questo motivo raccomanda agli Stati membri di sforzarsi di recepire nel modo più corretto possibile le disposizioni contenute nella proposta di direttiva.

1.6. Il CESE raccomanda alla Commissione europea di intensificare l'azione negoziale a livello dell'OCSE affinché sia adottato lo standard del BEPS (ossia, della lotta contro l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili) e tale standard comprenda le disposizioni contenute nella proposta di direttiva. Sia lo standard del BEPS che quello del SAI costituiranno gli strumenti più utili per combattere l'evasione e l'elusione fiscali a livello mondiale.

1.7. Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione che abroga la direttiva 2003/48/CE del Consiglio (la direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio o *savings directive*). La direttiva 2014/107/UE del Consiglio, che ha modificato la direttiva 2011/16/UE del Consiglio, tratta tutti i prodotti finanziari, compresi quelli disciplinati dalla direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio. La proposta di abrogazione punta a evitare la parallela applicazione di due standard e determina una semplificazione delle norme.

2. Proposte della Commissione

2.1. Il 18 marzo 2015 la Commissione europea ha presentato tre documenti ⁽²⁾ tesi all'attuazione di alcune misure previste nel piano d'azione per rafforzare la lotta alla frode e all'evasione fiscali ⁽³⁾. Il primo [COM(2015) 135 final] è una proposta di direttiva del Consiglio volta a modificare la direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale. Il secondo documento [COM(2015) 136 final] illustra i progressi compiuti e le misure che la Commissione intende adottare per aumentare la trasparenza fiscale. Infine, il terzo [COM(2015) 129 final] è una proposta di direttiva del Consiglio volta ad abrogare la direttiva 2003/48/CE (la direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio o *savings directive*).

2.2. Attraverso la proposta di direttiva che modifica la direttiva 2011/16/UE, la Commissione intende assicurare una cooperazione amministrativa esaustiva ed efficace tra le amministrazioni fiscali, istituendo uno scambio automatico obbligatorio di informazioni sia sui *ruling* transfrontalieri preventivi che sugli accordi di prezzo preventivi utilizzati dalle imprese. Tali pratiche possono portare, in qualche caso, a un basso livello di tassazione nello Stato membro che emette il *ruling* e, al tempo stesso, possono causare una riduzione considerevole dei redditi tassati in altri Stati membri coinvolti.

⁽²⁾ COM(2015) 135 final — Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale.
COM(2015) 136 final — Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla trasparenza fiscale per combattere l'evasione e l'elusione fiscali.

COM(2015) 129 final — Proposta di direttiva del Consiglio che abroga la direttiva 2003/48/CE del Consiglio.

⁽³⁾ COM(2012) 722 final — Piano d'azione per rafforzare la lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale.

2.3. La proposta di direttiva del Consiglio che abroga la direttiva 2003/48/CEE del Consiglio (la direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio o *savings directive*) è necessaria in quanto, con l'adozione, il 9 dicembre 2014, della direttiva 2014/107/UE del Consiglio che modifica la direttiva 2011/16/UE sullo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale (SAI), la quale recepisce nel diritto dell'UE lo standard a livello mondiale per lo scambio automatico di informazioni finanziarie a fini fiscali, quest'ultima direttiva tratterà anche i redditi da risparmio, oltre alle altre categorie di reddito. Per questo motivo la direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio deve essere abrogata, per evitare l'applicazione parallela di due standard, cosa che comporterebbe pure un onere amministrativo supplementare e sproporzionato per le imprese.

2.4. La comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla trasparenza fiscale allo scopo di combattere l'evasione e l'elusione fiscali illustra i progressi realizzati nell'attuazione delle misure inserite nel Piano d'azione per rafforzare la lotta alla frode e all'evasione fiscali. La Commissione presenta inoltre le misure che potrebbero essere attuate in futuro.

3. Osservazioni generali

3.1. Mediante la proposta di direttiva volta a modificare la direttiva 2011/16/UE sulla cooperazione amministrativa nel settore fiscale, la Commissione prosegue l'attuazione delle misure stabilite dal Piano d'azione per rafforzare la lotta alla frode e all'evasione fiscali che aveva presentato alla fine del 2012 su richiesta del Consiglio europeo. Nel proprio parere in materia⁽⁴⁾, il CESE ha accolto con grande favore la presentazione del Piano e ha espresso il proprio sostegno alla Commissione nella lotta a questi fenomeni che influiscono sul mercato interno.

3.2. La proposta di direttiva intende inserire all'interno delle categorie di informazioni che sono oggetto di scambio automatico obbligatorio anche i *ruling* fiscali preventivi e gli accordi di prezzo preventivi a carattere transfrontaliero. Spesso le imprese richiedono questi *ruling* alle amministrazioni fiscali per ottenere una conferma della legalità delle loro operazioni commerciali. I *ruling* fiscali non rappresentano di per sé un problema e sono utilizzati da molti Stati membri. Tuttavia, questi *ruling* fiscali sono talvolta utilizzati dalle imprese per creare delle strutture che consentano loro di ridurre le tasse da pagare, generando in questo modo un'erosione della base imponibile negli Stati membri e un deterioramento dell'efficienza del mercato interno. Il CESE conviene sull'inserimento di queste informazioni nella categoria oggetto di scambio automatico obbligatorio, dato che tali informazioni sono necessarie agli Stati membri nei loro sforzi per combattere la pianificazione fiscale aggressiva.

3.3. Le modifiche raccomandate dalla Commissione consentiranno agli Stati membri di individuare anche le eventuali strutture, create da imprese, che portano alla riduzione delle basi imponibili nazionali, ad esempio mediante l'applicazione di prezzi di trasferimento che determinano una bassa tassazione dei redditi in giurisdizioni diverse da quelle in cui tali redditi sono stati prodotti. Il CESE ha espresso a più riprese la propria opposizione a tali pratiche che, pur non essendo illegali, sono immorali perché spingono gli Stati membri ad aumentare il livello di tassazione dei piccoli contribuenti — siano essi imprese o persone fisiche — i quali, in ultima analisi, finiscono per pagare in termini assoluti tasse maggiori rispetto alle grandi imprese.

3.4. La Commissione riconosce che l'elusione fiscale, la frode e l'evasione fiscale presentano una dimensione transfrontaliera considerevole, dato che questi fenomeni sono alimentati da fattori quali la globalizzazione e la maggiore mobilità dei contribuenti. Il CESE ritiene che le misure contenute nella proposta di direttiva possano portare a una significativa riduzione delle perdite di gettito per gli Stati membri e, di conseguenza, ne raccomanda l'adozione nel più breve tempo possibile.

3.5. L'inserimento dei redditi da risparmio all'interno delle categorie di reddito che sono oggetto di scambio automatico obbligatorio di informazioni (disciplinato dalla direttiva sulla cooperazione amministrativa nel settore fiscale) semplifica il regime normativo, aumentando nel contempo la trasparenza del processo di tassazione. Il CESE accoglie con favore la proposta di direttiva che abroga la direttiva 2003/48/CE del Consiglio (la direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio o *savings directive*), il cui obiettivo è ripreso ed ampliato nella direttiva 2014/107/UE del Consiglio che ha modificato la direttiva 2011/16/UE sullo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale.

⁽⁴⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Piano d'azione per rafforzare la lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale* (GU C 198 del 10.7.2013, pag. 34).

4. Osservazioni specifiche

4.1. La pianificazione fiscale aggressiva perseguita da alcune imprese con attività transfrontaliere provoca ogni anno perdite di gettito pari a centinaia di miliardi per i bilanci degli Stati membri. Il CESE conviene sull'opportunità di includere non solo i *ruling* fiscali preventivi, ma anche gli accordi di prezzo preventivi siglati dalle autorità degli Stati membri, nelle categorie di informazioni che sono oggetto di scambio obbligatorio (disciplinato dall'articolo 8, paragrafo 5, lettera a), della direttiva 2011/16/UE) e ritiene che tale modifica rappresenti un passo necessario per aumentare la trasparenza fiscale e lottare contro questo fenomeno pernicioso.

4.2. Anche se, conformemente alle disposizioni della proposta di direttiva, gli Stati membri avranno accesso ad informazioni sia sui *ruling* fiscali che sugli accordi di prezzo, non è garantita l'eliminazione delle strutture usate dalle imprese per evitare il pagamento delle tasse. Nella maggior parte dei casi, tali strutture sfruttano le lacune nella legislazione degli Stati membri, oppure le incoerenze esistenti tra le diverse legislazioni nazionali. Il Comitato raccomanda alla Commissione e agli Stati membri di continuare a prendere in considerazione la semplificazione e l'armonizzazione del quadro giuridico esistente a livello europeo e anche nazionale.

4.3. Le informazioni sui *ruling* fiscali preventivi o sugli accordi di prezzo preventivi sono molto importanti e possono aiutare gli Stati membri ad individuare le operazioni artificiali. Applicando la norma generale antiabuso prevista dalla direttiva 2011/96/UE (direttiva concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi — direttiva sulle società controllanti e su quelle controllate), gli Stati membri potranno recuperare il gettito fiscale perduto a causa di operazioni artificiali. Ciononostante, il CESE richiama l'attenzione sul fatto che la qualificazione giuridica di un'operazione come artificiale può rivelarsi, in molti casi, un'impresa difficile.

4.4. Il CESE rinnova la proposta avanzata in un parere precedente secondo cui gli Stati membri dovrebbero istituire una procedura che impedisca alle imprese che promuovono l'elusione fiscale, oppure effettuano le loro operazioni tramite giurisdizioni che sono considerate paradisi fiscali, di accedere ai fondi pubblici e a quelli europei.

4.5. Tenuto conto della grande quantità di informazioni che sarà oggetto di scambio automatico obbligatorio (SAI) e alla luce dell'aggiunta di tipi di informazione differenti da quelli già previsti all'articolo 8, il CESE raccomanda agli Stati membri di garantire le risorse umane e informatiche necessarie per una corretta attuazione delle disposizioni contenute nella proposta di direttiva. Il CESE ritiene inoltre necessario formare il personale delle autorità fiscali nazionali che è competente in materia di scambio automatico obbligatorio di informazioni, in modo che sia in grado di utilizzare correttamente i moduli che saranno preparati assieme alla Commissione, i quali faciliteranno non solo lo scambio delle informazioni ma anche la loro registrazione nel futuro registro centrale che sarà gestito dalla Commissione.

4.6. Per effetto delle modifiche apportate nel 2013 e di quelle raccomandate dalla proposta di direttiva in esame, la direttiva 2011/16/UE prevede lo scambio di informazioni per tutti i principali tipi di reddito percepiti da persone fisiche e, soprattutto, da persone giuridiche. Questo significa che gli Stati membri disporranno di informazioni sui redditi conseguiti nel territorio dell'Unione europea. Le strutture create dalle imprese che perseguono una pianificazione fiscale aggressiva coinvolgono in molte situazioni anche giurisdizioni o territori esterni all'UE. Poiché la proposta di direttiva in esame presentata dalla Commissione è più ambiziosa rispetto allo standard proposto per il BEPS (ossia, della lotta contro l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili) che è attualmente oggetto di negoziato in sede OCSE, il CESE raccomanda alla Commissione e agli Stati membri di intensificare gli sforzi di cooperazione affinché tale standard del BEPS diventi, assieme allo standard del SAI, una norma di livello veramente mondiale.

4.7. Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione che abroga la direttiva 2003/48/CE del Consiglio (ossia, la direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio o *savings directive*). In pratica, come è stato indicato, la direttiva 2014/107/UE del Consiglio, che ha modificato la direttiva 2011/16/UE, tratta tutti i prodotti finanziari, compresi quelli disciplinati dalla direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio. L'obiettivo della proposta di direttiva in esame è evitare l'applicazione parallela di due standard sullo scambio di informazioni finanziarie a fini fiscali. In questo modo si otterrà non solo una semplificazione delle norme fiscali, ma anche una loro maggiore trasparenza.

Bruxelles, 27 maggio 2015

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE