

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Documento di seduta

FINALE
A6-0391/2007

15.10.2007

RELAZIONE

sul contributo delle politiche fiscali e doganali alla strategia di Lisbona
(2007/2097(INI))

Commissione per i problemi economici e monetari

Relatrice: Sahra Wagenknecht

PR_INI

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	11
ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE.....	17

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sul contributo delle politiche fiscali e doganali alla strategia di Lisbona (2007/2097(INI))

Il Parlamento europeo,

- vista la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo intitolata "Il contributo delle politiche fiscali e doganali alla strategia di Lisbona" (COM(2005)0532),
- vista la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo intitolata "Coordinamento dei sistemi di imposizione diretta degli Stati membri nel mercato interno" (COM(2006)0823),
- vista la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo intitolata "Tassazione in uscita e necessità di coordinamento delle politiche fiscali degli Stati membri" (COM(2006)0825),
- vista la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo intitolata "Per un utilizzo più efficace degli incentivi fiscali a favore della R&S" (COM(2006)0728),
- vista la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo intitolata "Attuazione del programma comunitario di Lisbona: Progressi ottenuti finora e programma futuro per una base imponibile consolidata comune per le società (CCCTB)" (COM(2006)0157),
- vista la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo intitolata "Trattamento fiscale delle perdite in situazioni transfrontaliere" (COM(2006)0824),
- vista la sua risoluzione del 10 marzo 2004 sulla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 90/434/CEE, del 23 luglio 1990, relativa al regime fiscale comune da applicare alle fusioni, alle scissioni, ai conferimenti d'attivo ed agli scambi d'azioni concernenti società di Stati membri diversi¹,
- vista la sua risoluzione del 13 dicembre 2005 sul regime fiscale delle imprese nell'Unione europea: una base imponibile comune consolidata per le società²,
- vista le riunioni informali del Consiglio "Economia e finanze", svoltesi rispettivamente il 10 e 11 settembre 2004 e il 7 ed 8 aprile 2006,
- vista la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale intitolata "Lotta contro gli ostacoli connessi alla tassazione delle società incontrati dalle piccole e medie imprese nel mercato interno – Descrizione di

¹ GU C 102 E del 28.4.2004, pag. 569.

² Testi approvati, P6_TA(2005)0511.

un eventuale regime pilota basato sul criterio della tassazione dello Stato di residenza" (COM(2005)0702),

- visto lo studio sulla fiscalità nell'Unione europea pubblicato dalla Commissione il 10 settembre 2004,¹
 - viste le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, del Consiglio europeo di Stoccolma del 23 e 24 marzo 2001, del Consiglio europeo di Barcellona del 15 e 16 marzo 2002 e dei Consigli europei di Bruxelles del 22 e 23 marzo 2005, del 15 e 16 dicembre 2005 e del 23 e 24 marzo 2006,
 - vista la relazione pubblicata dall'OCSE nel 1998 sulla concorrenza fiscale dannosa,
 - vista la relazione della Commissione del 2006 sulle strutture dei sistemi fiscali nell'Unione europea: 1995-2004,
 - visto l'articolo 45 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per i problemi economici e monetari (A6-0391/2007),
- A. considerando che la necessità per i sistemi fiscali nazionali di tenere sempre più conto della globalizzazione dell'economia e la necessità per la società della conoscenza di accumulare capitale umano provocano un'impennata della spesa pubblica,
- B. considerando che l'esistenza, nell'Unione europea, di 27 sistemi fiscali diversi costituisce un impedimento al funzionamento agevole del mercato interno, crea opportunità considerevoli di erosione della base imponibile, ad esempio mediante l'evasione fiscale, causa costi aggiuntivi notevoli per gli scambi e le attività commerciali transfrontalieri sul piano dell'amministrazione e dell'adempimento normativo, ostacola la ristrutturazione delle imprese, rende le aziende dell'UE meno competitive a livello globale e genera casi di duplice tassazione,
- C. considerando che la relazione del Parlamento del 29 marzo 2007 sul futuro delle risorse proprie dell'Unione europea² sottolinea che qualsiasi futuro sistema delle risorse proprie nell'Unione europea deve rispettare i principi della sovranità fiscale degli Stati membri nonché della neutralità fiscale, indicando nel contempo, come possibile opzione a lungo termine per il futuro delle risorse proprie dell'Unione europea, l'introduzione di un'imposta comunitaria o di nuove tasse nazionali a diretto beneficio dell'Unione europea,
- D. considerando che la concorrenza fiscale all'interno dell'Unione europea ha determinato e continua a determinare benefici economici a livello comunitario offrendo un contesto imprenditoriale dinamico, ma che un adeguato coordinamento fiscale a livello dell'UE, che non miri ad armonizzare le aliquote fiscali, può contribuire a ripartire ancora più ampiamente i benefici della concorrenza fiscale tra le imprese, i loro dipendenti e i consumatori,

¹ "European Tax Survey", documento di lavoro n. 3/2004 (SEC(2004)1128/2).

² Testi approvati, P6_TA(2007)0098.

- E. considerando che vi sono taluni paesi nell'Unione europea le cui entrate fiscali derivate dal capitale sono aumentate grazie a una maggiore crescita economica generale e, in particolare, a seguito della creazione di molte nuove imprese e del considerevole aumento dei loro profitti, a differenza dei paesi nei quali la capacità di gettito è diminuita a causa di una crescita più lenta,
- F. considerando che i livelli generali di imposizione fiscale oscillano nei diversi Stati membri tra il 28,4 e il 50,5% del PIL, comportando diversi livelli di impatto sul piano economico,
- G. considerando che è necessario esaminare un utilizzo più efficace degli incentivi fiscali per le attività di R&S dato il loro impatto sulla crescita e l'occupazione,
- H. considerando che per conseguire gli obiettivi della strategia di Lisbona è necessario un maggior coordinamento delle politiche fiscali degli Stati membri; considerando che l'Europa deve creare una struttura economica e sociale sua propria, che trasformi il vantaggio competitivo costituito dalla diversità del patrimonio culturale e del capitale intellettuale in un aumento di produttività mosso dall'innovazione,
- I. considerando che l'attuale frammentazione dei sistemi fiscali dà adito a scappatoie che consentono l'evasione fiscale; considerando che, solo nel caso dell'IVA, si stima che le perdite per l'erario dovute alle frodi o all'evasione fiscale oscillino tra i 200 e i 250 miliardi di euro,
- J. considerando che la misura esatta di un onere fiscale è data dall'aliquota fiscale effettiva, che comprende l'aliquota fiscale nominale e una base imponibile,
- K. considerando che la tassazione dell'energia è uno strumento utile in quanto applica il principio "chi inquina paga" e ottiene una riduzione dell'inquinamento alla fonte; considerando l'urgente necessità di affrontare l'impatto del traffico sull'ambiente per lottare contro il cambiamento climatico,
- L. considerando che la tassazione dell'energia e il sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE sono due strumenti economici importanti utilizzati per agire sul consumo di energia e sulle emissioni di CO₂,

Il contributo della politica fiscale alla strategia di Lisbona

1. ricorda che le decisioni connesse alla politica fiscale, quali la concessione di incentivi fiscali alle imprese, costituiscono il principale strumento di potenziamento e sviluppo dell'occupazione, ma anche di rafforzamento degli investimenti nella ricerca e sviluppo e nelle tecnologie rispettose dell'ambiente; sottolinei tuttavia che, affinché la politica fiscale possa contribuire in modo sostanziale alla strategia di Lisbona, occorre un monitoraggio costante delle modalità di redistribuzione delle risorse supplementari generate da tali sgravi fiscali per le imprese, onde assicurare che tali risorse supplementari siano effettivamente impiegate per stimolare il mercato del lavoro o per effettuare ulteriori investimenti nell'innovazione e in tecnologie più efficienti dal punto di vista energetico;

2. constata la tendenza alla diminuzione delle aliquote di imposta sulle imprese nell'Unione europea e in altri paesi OCSE, che rispecchia un aumento della concorrenza mondiale, un cambiamento strutturale e l'evoluzione dei mercati finanziari; rileva tuttavia che il livello generale di imposizione fiscale in Europa resta più elevato rispetto ad altri paesi OCSE; richiama altresì l'attenzione sul fatto che, nell'insieme, le entrate pubbliche sono aumentate nonostante la diminuzione delle aliquote fiscali effettive sulle imprese; constata la necessità di un quadro fiscale coordinato, anche per quanto concerne le imposte societarie, che sia favorevole alle imprese, in particolare alle PMI, e orientato a rinnovare la crescita e la creazione di posti di lavoro;
3. condivide i timori espressi nella comunicazione della Commissione sul "Coordinamento dei sistemi di imposizione diretta degli Stati membri nel mercato interno", secondo la quale "la mancanza di coordinamento tra i sistemi di imposizione diretta può anche dar luogo a situazioni non intenzionali di mancata imposizione o di abuso e quindi all'erosione del gettito fiscale";
4. ritiene necessario creare un contesto di politica finanziaria pubblica favorevole alla crescita e all'occupazione nell'economia, nonché promuovere una sana concorrenza fiscale nell'Unione europea, in modo che la pressione fiscale sia ampiamente ripartita tra i lavoratori dipendenti e i consumatori, le imprese e i titolari di reddito da capitale; osserva che, in materia di finanziamento pubblico, l'Unione europea deve promuovere sistemi fiscali che agevolino la concorrenza nell'economia mondiale, al fine di incoraggiare la creazione di nuove imprese e l'innovazione tecnologica;
5. sottolinea che, in generale, i sistemi fiscali degli Stati membri sono andati troppo in là nell'applicazione di aliquote relativamente elevate alle fasce basse di reddito, il che disincentiva l'assunzione di rischi e la costituzione di nuove imprese;
6. ritiene possibile disporre di sistemi fiscali competitivi senza compromettere la capacità di finanziamento dello Stato, come dimostrato dai paesi europei che nell'ultimo decennio sono riusciti ad aumentare il proprio gettito fiscale mediante riduzioni delle imposte accompagnate da un allargamento degli imponibili fiscali, controllando nel contempo la spesa e riducendo in tal modo il proprio disavanzo;
7. valuta positivamente l'intenzione della Commissione di elaborare soluzioni per i problemi legati ai prezzi di trasferimento all'interno dell'Unione europea;
8. accoglie favorevolmente il progetto pilota proposto dalla Commissione volto ad applicare il principio della tassazione dello Stato di residenza all'imposta societaria pagata dalle PMI;
9. riconosce le difficoltà cui fanno fronte le PMI dell'Unione europea e in altri paesi OCSE per finanziare i propri progetti e approva la concessione di incentivi fiscali atti a incoraggiare le PMI a ricorrere maggiormente a meccanismi di finanziamento intermediari, quali i capitali sociali imprenditoriali, le reti di investitori provvidenziali ("business angels"), ecc.;
10. richiama l'attenzione sulla perdita di entrate pubbliche provocata dalla frode fiscale nell'Unione europea e sollecita la Commissione e gli Stati membri ad adottare ulteriori

misure per contrastare la frode fiscale;

11. ritiene che, per combattere efficacemente l'evasione e la frode fiscali, occorra cambiare radicalmente il modo in cui funzionano i servizi fiscali, basandoli su principi moderni di organizzazione e di sana amministrazione e sottolinea che la Commissione dovrebbe prendere iniziative di rilievo per sostenere il coordinamento a livello comunitario in tale settore;
12. è dell'avviso che sia necessario mantenere il regime IVA agevolato per le aziende pubbliche o semipubbliche di interesse generale; ritiene che occorra introdurre uno "sportello unico" per le imprese affinché queste possano adempiere agli obblighi in materia di IVA a livello dell'Unione europea;
13. invita gli Stati membri a cercare di garantire una maggiore equità nella distribuzione della pressione fiscale;
14. critica la tendenza all'innalzamento delle aliquote IVA nell'Unione europea, poiché produce effetti regressivi e comprime la domanda; sottolinea che l'esperienza di alcuni Stati membri ha dimostrato che si ottengono entrate maggiori quando la base imponibile viene ampliata, quando la crescita dell'occupazione porta ad un aumento dei consumi e quando si creano le condizioni per far emergere l'economia sommersa, un processo che sarebbe compromesso da un aumento delle aliquote IVA;
15. ribadisce il suo sostegno alla sperimentazione di aliquote IVA ridotte per i servizi ad alta intensità di manodopera quale elemento strutturale del sistema IVA, lasciando agli Stati membri una flessibilità per quanto riguarda l'applicazione di tali aliquote ai settori dei servizi di prossimità, che sono principalmente locali e non distorcono la concorrenza transfrontaliera;
16. appoggia gli sforzi della Commissione volti a impostare la politica fiscale in funzione di obiettivi ambientali più ambiziosi; è dell'avviso che tale iniziativa possa promuovere una maggiore ricerca nelle tecnologie ambientali e una maggiore applicazione delle stesse, sviluppando in tal modo il potenziale competitivo dell'Unione europea in tale settore;
17. osserva che è necessario un approccio totalmente nuovo per quanto riguarda la politica in materia di accise; sottolinea che andrebbe respinta una politica mirante a fissare un'aliquota fiscale minima a livello comunitario e che andrebbe invece adottato un codice di condotta generale volto a incoraggiare gli Stati membri a ravvicinare maggiormente le loro aliquote di accisa, attualmente molto divergenti;
18. ritiene che la politica fiscale dovrebbe in generale contribuire a sollecitare l'industria ad internalizzare i costi esterni, ma reputa opportuno mantenere o introdurre incentivi fiscali e di altro tipo per promuovere fonti energetiche alternative pulite non fossili;
19. ritiene che un aumento delle tasse sul carburante produrrebbe un effetto positivo sull'ambiente qualora siano disponibili trasporti pubblici economici e funzionali;
20. ritiene che i paesi in via di recupero siano confrontati a costi esterni più elevati, per cui non dovrebbero essere penalizzati;

21. ribadisce la necessità di continuare a ridurre le tasse che gravano sull'occupazione, in quanto modalità importante ai fini del conseguimento dell'obiettivo di Lisbona di un tasso di occupazione del 70%;
22. ritiene che, ai fini della realizzazione del mercato interno, sia importante semplificare la legislazione doganale e razionalizzare le procedure doganali, così da ridurre i costi amministrativi per le imprese che effettuano transazioni transfrontaliere, mantenendo una semplificazione degli obblighi di conformità transfrontalieri imposti alle imprese; è favorevole a misure che prevedano un sistema semplificato di applicazione dell'IVA alle vendite transfrontaliere nell'Unione europea, ad esempio introducendo il meccanismo di inversione contabile;

Base imponibile consolidata comune per le società

23. appoggia la Commissione nello sforzo di creare, a livello europeo, una base imponibile consolidata comune per le società (CCCTB); ritiene che la CCCTB condurrà a una maggior trasparenza consentendo alle imprese di operare in base alle medesime regole sia sul mercato nazionale che all'estero, incrementerà gli scambi e gli investimenti transfrontalieri e ridurrà significativamente i costi amministrativi e la possibilità di evasione e frode fiscale; ritiene necessario introdurre disposizioni specifiche atte a ridurre i costi di adempimento fiscale a carico delle PMI, quali le disposizioni fiscali dello Stato di residenza;
24. ricorda che la CCCTB implica norme comuni relative alla base imponibile e non lede in alcun modo la libertà degli Stati membri di continuare a fissare le proprie aliquote fiscali;
25. accoglie con favore l'intenzione della Commissione di lanciare la CCCTB anche nell'ambito della cooperazione rafforzata; rileva tuttavia che si tratta di una soluzione di ripiego in quanto, in assenza di un sistema completo su scala comunitaria, i vantaggi della trasparenza e dei minori costi amministrativi verrebbero in parte ridotti;
26. valuta positivamente l'approccio delineato dalla Commissione, in base al quale la nuova base imponibile deve essere uniforme e comportare una semplificazione e raccomanda, nel definire un quadro di norme comuni, la messa a punto di un meccanismo che consenta di ripartire le entrate fra gli Stati membri interessati;
27. accoglie con favore la comunicazione della Commissione "Per un utilizzo più efficace degli incentivi fiscali a favore della R&S" e sottolinea la necessità di condividere le pratiche migliori e di chiarire il più possibile la compatibilità di tali incentivi con il diritto comunitario;
28. sottolinea che la tassazione ecologica è uno strumento politico flessibile per conseguire un determinato obiettivo in materia di inquinamento, per fornire incentivi all'innovazione tecnologica e ridurre ulteriormente le emissioni di sostanze inquinanti;
29. incoraggia la Commissione ad occuparsi delle questioni inerenti al consolidamento dei conti, alla tassazione e all'amministrazione fiscale dei grandi gruppi che operano a livello transfrontaliero;

Verso un utilizzo più efficace degli incentivi fiscali a favore della R&S

30. ritiene che gli incentivi fiscali per la promozione delle attività di R&S rivestano notevole importanza per conseguire gli obiettivi della strategia di Lisbona, quali l'aumento della spesa destinata alla R&S in Europa, in particolare per quanto riguarda l'agevolazione delle attività di R&S+I per le PMI; rileva tuttavia che tali incentivi fiscali non dovrebbero essere utilizzati come sussidi indiretti a favore di imprese nazionali;
31. nutre la convinzione che la politica fiscale debba essere concepita in modo da stimolare una crescita indotta dalla produttività in tutti i settori dell'economia, consentendo al contribuente di chiedere una detrazione o un ammortamento fiscale per le spese di R&S;
32. ritiene che il divario tecnologico fra gli Stati membri dell'UE significhi che esistono differenze di politica fiscale e che un'azione a livello comunitario andrebbe presa solamente quando le misure adottate dai singoli Stati membri non possono fornire una soluzione efficace; ritiene che la promozione di buone pratiche nell'elaborazione di iniziative fiscali in materia di R&S e un migliore coordinamento della politica fiscale aiuterebbero gli Stati membri a conseguire gli obiettivi di Lisbona;

Tassazione in uscita

33. sollecita la Commissione ad adottare una strategia più proattiva in relazione ai centri finanziari off-shore;
34. sostiene il punto di vista della Commissione, la quale ritiene che, in caso di trasferimento di attivi verso un paese terzo, l'assenza di cooperazione amministrativa transfrontaliera giustifichi la richiesta di versamento delle tasse al momento dell'uscita;

Il trattamento fiscale delle perdite in situazioni transfrontaliere

35. rileva che la Corte di giustizia delle Comunità europee viene spesso adita per questioni di carattere fiscale e che ciò avviene soprattutto per mancanza di trasparenza e per l'elevato livello di complessità dei sistemi fiscali in Europa; chiede pertanto una semplificazione dei codici tributari in tutta l'Unione europea; ritiene che la sentenza della Corte di giustizia europea nella causa *Marks & Spencer* conferisca agli Stati membri il diritto di mantenere i propri sistemi fiscali; ritiene che, in situazioni che implicano perdite transfrontaliere subite da filiali estere, la doppia imposizione a carico della società madre debba essere evitata, i poteri d'imposizione debbano essere ripartiti in modo equilibrato tra gli Stati membri, le perdite non debbano essere contabilizzate due volte e si debba prevenire qualsiasi rischio di evasione fiscale;
36. osserva che, in assenza di compensazione delle perdite transfrontaliere, i gruppi societari cercheranno di fare in modo che i propri utili siano tassati nei paesi in cui la dimensione del mercato nazionale è sufficiente per generare profitti tali da compensare eventuali perdite all'estero;
37. ritiene che sia necessario operare a favore del conseguimento di un sistema di compensazione delle perdite transfrontaliere per le imprese e i gruppi societari con

aziende all'estero; accoglie con favore la comunicazione della Commissione sul trattamento fiscale delle perdite in situazioni transfrontaliere;

38. ritiene che la comunicazione della Commissione sul trattamento fiscale delle perdite in situazioni transfrontaliere costituisca la base appropriata per un'ulteriore discussione, in particolare per quanto concerne le soluzioni possibili, in attesa dell'applicazione della CCCTB, individuate nella comunicazione per attuare un sistema di compensazione delle perdite e di recupero da parte dello Stato membro di accoglienza;
39. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

MOTIVAZIONE

Obiettivi della politica fiscale

La politica fiscale può contribuire alla crescita, al benessere e alla coesione sociale attraverso tre vie. L'esigenza fondamentale è che il sistema fiscale sia in grado di raccogliere entrate sufficienti per finanziare un livello qualitativamente elevato di servizi pubblici e trasferimenti sociali. In secondo luogo, l'imposizione fiscale dovrebbe stabilire degli incentivi onde influenzare le decisioni economiche a favore di maggiori livelli d'occupazione e un uso misurato e sostenibile delle risorse naturali. In terzo luogo, il prelievo fiscale comporta sempre una redistribuzione dei redditi, che dovrebbe avvenire in modo da rafforzare la domanda effettiva e l'equilibrio sociale, diminuendo i contrasti relativi alla distribuzione dei redditi.

Le comunicazioni della Commissione fanno esplicito riferimento ai primi due obiettivi, trascurando totalmente l'aspetto redistributivo dell'imposizione fiscale. Al contempo, è proprio in relazione a tale aspetto che negli anni passati i sistemi fiscali degli Stati membri dell'UE hanno subito i cambiamenti più rilevanti. Una politica fiscale che rafforza le disparità e soffoca la domanda non contribuisce di certo alla crescita dinamica di una regione economica, come invece richiesto dalla strategia di Lisbona.

Conseguenze della concorrenza fiscale

La relatrice condivide le preoccupazioni della Commissione, quando afferma che "la mancanza di coordinamento tra i sistemi di imposizione diretta può anche dar luogo a situazioni non intenzionali di mancata imposizione o di abuso e quindi all'erosione del gettito fiscale" (COM(2006) 823). In effetti, senza un coordinamento a livello comunitario fra i sistemi di imposizione diretta diventa quasi impossibile riconquistare margini di manovra per organizzare la politica fiscale.

L'eliminazione dei controlli sul traffico di capitali e la creazione dei paradisi fiscali sono già state avviate negli anni '70, esercitando pressione su quei paesi che imponevano maggiori oneri fiscali sugli utili societari. Inoltre, il fatto che mercato interno dell'UE sia caratterizzato dalla presenza di 27 diversi sistemi fiscali e da una totale libertà di movimento dei capitali, fa sì che le imprese operanti a livello transfrontaliero abbiano a disposizione un intero elenco di possibili strategie per eludere le tasse. Le pratiche a cui di preferenza si ricorre in tale contesto sono l'applicazione di prezzi di trasferimento interni ai gruppi industriali, che spostano gli utili contabili dai paesi con aliquote fiscali più elevate a quelli in cui tali aliquote sono più contenute, oppure la costituzione di società finanziarie all'interno dei paradisi fiscali, mediante le quali finanziare tramite credito progetti di investimento in tutto il mondo. Questi e altri espedienti analoghi aggravano l'erosione del gettito fiscale in quei paesi in cui è maggiore l'imposizione fiscale sulle imprese. Qualora i gruppi industriali spostassero non solo gli utili contabili ma anche gli investimenti produttivi da un punto di vista fiscale, si assisterebbe a un ulteriore aumento della spinta ad adeguamento delle aliquote fiscali verso il basso. Si tratta del processo noto come "concorrenza fiscale", che non si limita al solo settore dell'imposizione fiscale sulle imprese. Poiché il capitale monetario è di gran lunga più mobile rispetto al capitale investito in ambito produttivo, la concorrenza fiscale interessa in modo

analogo l'imposizione fiscale sui patrimoni e sui redditi privati da capitale.

Il lavoro è in linea di principio meno mobile del capitale e all'interno del mondo del lavoro, le attività ad alto livello salariale sono tendenzialmente più mobili rispetto alla massa dei normali rapporti di lavoro. Una fonte di entrate fiscali particolarmente stabile è il consumo, soprattutto nel caso di beni e servizi fondamentali. Ne consegue, pertanto, che la presenza di sistemi fiscali divergenti nell'ambito di un mercato interno liberalizzato determina una basilare trasformazione nella struttura dei sistemi fiscali nazionali. Mentre i fattori mobili dispongono di un potenziale ricattatorio adeguato per estorcere un sempre più lauto abbassamento dei loro oneri fiscali, le entrate pubbliche sono garantite da un aumento della pressione fiscale a carico delle fonti meno mobili. Gli oneri si spostano dunque dagli utili societari ai redditi privati, quindi dai redditi da capitale ai redditi da lavoro e poi dalle attività altamente remunerate a quelle a più basso salario e, in generale, da redditi e patrimoni ai consumi.

Evoluzione dei sistemi fiscali nell'Unione europea

L'evoluzione dei sistemi fiscali nei decenni passati dimostra proprio il concretizzarsi di tale processo. Così l'aliquota media relativa all'imposizione fiscale sugli utili societari è drasticamente diminuita. Soltanto dal 1995 a oggi, in relazione ai vecchi Stati membri (dell'UE a 15), tale aliquota è scesa di quasi 10 punti percentuali, passando dal 38% al 29,5%. Anche i paesi dell'Europa orientale, che nel 1995 già partivano da un livello inferiore di imposizione fiscale sulle imprese, hanno continuato sistematicamente a diminuire le loro aliquote (grafico n. 1).

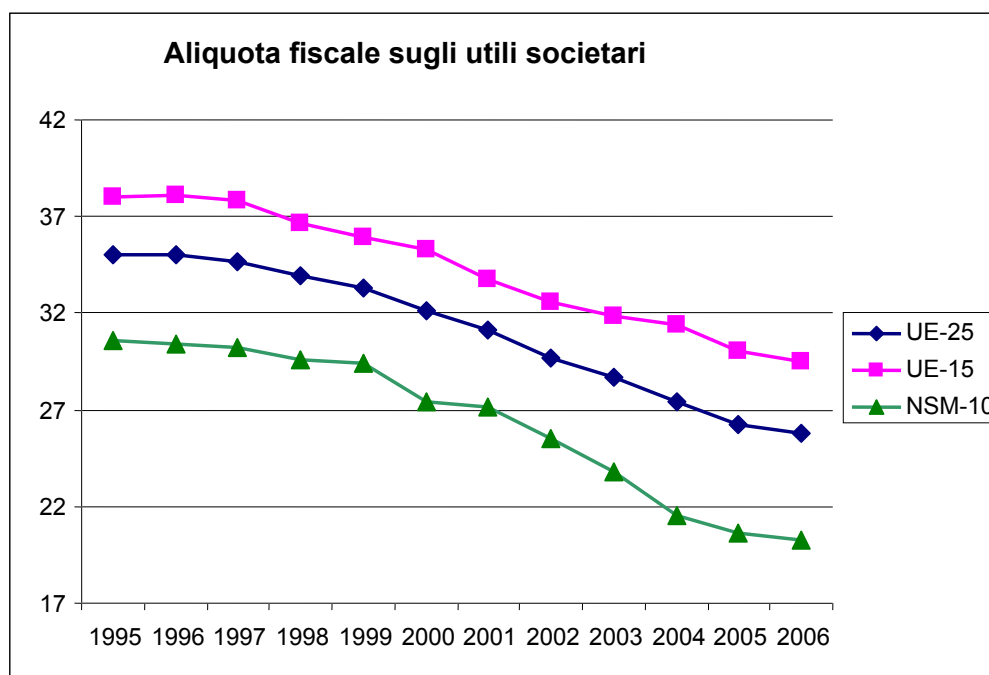


Grafico n. 1. Fonte: Commissione europea (2006)

Tale evoluzione non si è affatto conclusa. Attualmente, la Germania sta preparando la prossima riforma fiscale relativa alle imprese, che prevede un'aliquota d'imposta al di sotto del

30%. In Danimarca si prevede di ridurre l'aliquota abbassandola dal 28% al 22%. Tali provvedimenti faranno sicuramente aumentare la pressione sugli altri paesi. Poiché il concetto di "paese a elevato carico fiscale" rimane un concetto relativo, una "corsa al ribasso" non è affatto improbabile.

Spesso si argomenta che l'abbassamento delle aliquote è stato compensato da un ampliamento della base imponibile. Tuttavia dalla metà degli anni '80 a oggi continuano a diminuire non solo le aliquote ufficiali ma anche le aliquote effettive.

La Commissione ha calcolato le cosiddette aliquote fiscali implicite (*Implicit Tax Rate* o ITR) a partire dal 1995 e per tutti i paesi dell'UE, su capitale, lavoro e consumo. Nel 2003 la media delle aliquote fiscali implicite sul capitale negli Stati membri dell'UE a 15 si è attestata al 29,9% e quindi chiaramente al di sotto dell'aliquota fiscale implicita sul lavoro, che ha raggiunto il 36%. Tuttavia, l'ITR sul capitale varia notevolmente da paese a paese. In testa si trovano paesi come Francia e Danimarca, che hanno rispettivamente un'aliquota fiscale implicita sul capitale pari al 37% e al 35%. Molto al di sotto della media è la Germania, dove l'imposizione fiscale sul capitale si attesta soltanto al 21%. Nei nuovi Stati membri dell'Europa orientale la percentuale di imposizione fiscale sul capitale è pari al 14%. Il grafico n. 3 mostra l'andamento dell'ITR nell'UE a 15, nell'UE a 25, nei nuovi Stati membri e in Germania.

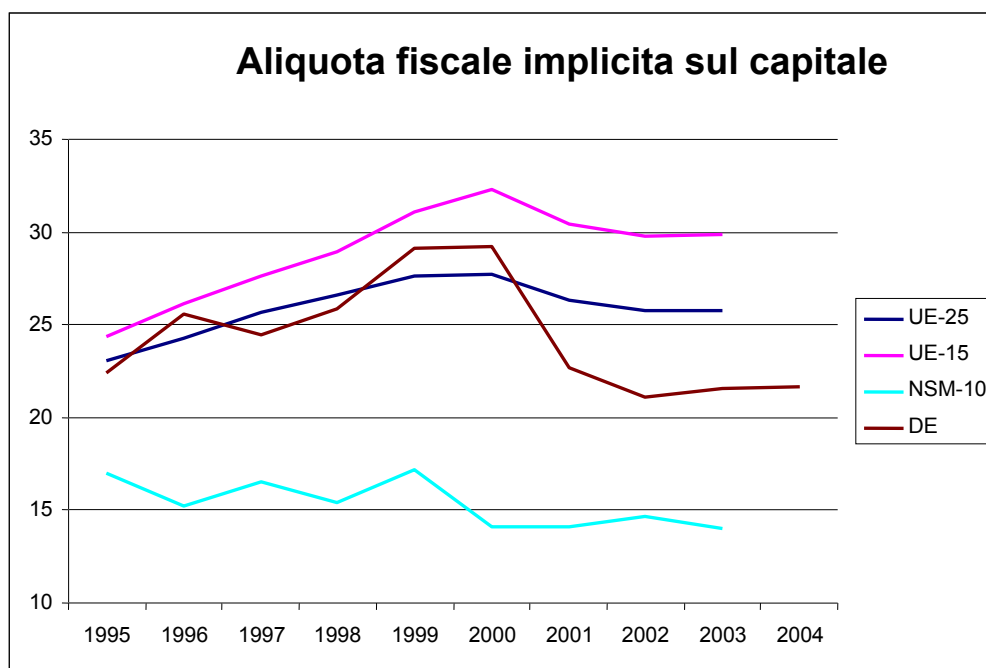


Grafico n. 3. Fonte: Commissione europea (2006)

I dati sopramenzionati, rilevati dalla Commissione in relazione all'aliquota fiscale implicita sul capitale, vanno comunque interpretati con cautela. Si tratta di dati atti a fornire un orientamento generale confrontando i diversi paesi. Per contro, il loro andamento nel tempo può spingere verso conclusioni errate, dato che in periodi di forte crescita delle borse e dei mercati finanziari, l'ITR sopravvaluta notevolmente l'imposizione fiscale reale sul capitale.

Accanto agli utili societari, anche i redditi privati da capitale godono di crescenti sgravi

fiscali. Ciò si manifesta nella tendenza a livello comunitario a introdurre un sistema duale di imposizione fiscale sui redditi. In base a tale sistema, le entrate derivanti da interessi e dividendi non vengono più tassate in modo progressivo ma in base a un'aliquota fissa (*Flat Tax*), decisamente inferiore alle super-aliquote previste nel caso dei redditi da lavoro. Dal momento che i redditi da capitale risultano notevolmente più concentrati rispetto ai redditi da lavoro, l'introduzione di un sistema fiscale duale di tale natura equivale a un notevole sgravio fiscale a vantaggio dei più ricchi.

Tuttavia, all'interno dell'Unione europea si stanno anche introducendo dei palesi cambiamenti nell'ambito dell'imposizione fiscale sui redditi da lavoro. Di fatto, l'aliquota fiscale media sul lavoro è rimasta sostanzialmente invariata da dieci anni a questa parte, è cambiata però la quota di partecipazione delle diverse categorie di reddito a cui imporre tale onere. Negli ultimi anni in molti paesi le super aliquote sono state abbassate; mediamente dal 1998 nell'UE a 15 si è verificata una diminuzione del 4,7%. Tali sgravi dimostrano lo spostamento del carico fiscale dai redditi elevati e quelli più bassi. In molti paesi dell'Europa orientale è stata introdotta una *Flat Tax* su tutti i redditi.

Il segmento fiscale che dalla metà degli anni '90 vanta la crescita maggiore in tutta l'Unione europea è quello delle imposte indirette, prima fra tutte l'imposta sul valore aggiunto. Il margine convenzionalmente fissato fra il 15% e il 25% è soprattutto utilizzato dagli Stati membri che hanno aliquote fiscali al di sotto della media, al fine di spostarsi verso il limite superiore (grafico n. 4).

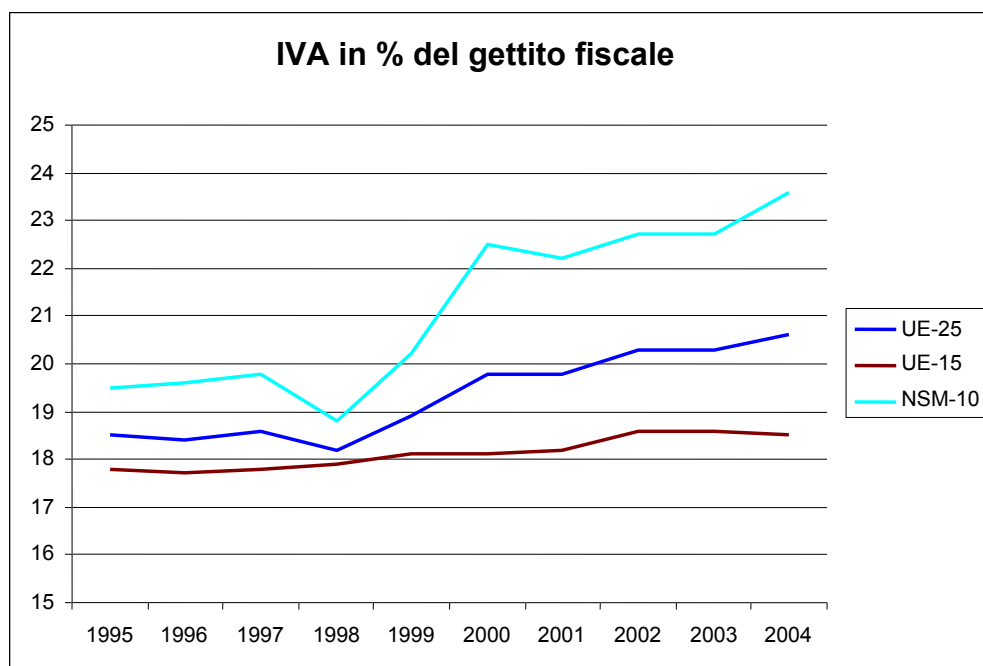


Grafico n. 4. Fonte: Commissione europea (2006)

Oltre all'imposta sul valore aggiunto, la maggior parte dei paesi UE ha introdotto o aumentato le cosiddette tasse ecologiche su elettricità, gas, benzina e olio combustibile. Rendendo economicamente più dispendioso il consumo energetico dell'industria, è possibile attribuire loro un effetto positivo a livello ecologico. Tuttavia, le imprese industriali fruiscono normalmente di generose deroghe, mentre i privati sono costretti a pagare le tasse per intero.

In tal caso l'effetto delle cosiddette tasse "verdi" si riduce a un onere che grava in special modo su chi guadagna meno, dal momento che i più poveri sono costretti a destinare una percentuale maggiore del proprio reddito per coprire i costi energetici e di riscaldamento. Analogamente, le tasse elevate sulla benzina possono avere un effetto positivo sull'ambiente soltanto laddove sia messa a disposizione una modalità di trasporto pubblico economicamente conveniente e attraente. In caso contrario, ci si limita a tassare il consumo, ottenendo il consueto effetto regressivo.

Pertanto, non convince il punto di vista della Commissione, quando afferma che "il passaggio dalla tassazione del lavoro alla tassazione dei consumi e/o dell'inquinamento potrebbe contribuire alla strategia globale per aumentare i livelli occupazionali" (COM(2005) 532).

Quindi, gli effetti della concorrenza fiscale nell'UE non sono tanto rintracciabili in una diminuzione del gettito fiscale globale quanto piuttosto in una modifica strutturale del sistema fiscale. Tale cambiamento riguarda, in primo luogo, gli effetti sulla distribuzione dell'imposizione fiscale. Tutte le modifiche menzionate portano ad alleggerire gli oneri fiscali delle persone ad alto reddito, mentre all'estremo opposto della scala dei redditi la pressione fiscale aumenta. In tale direzione opera l'abbassamento degli oneri fiscali sulle imprese, la diminuzione delle super aliquote e il passaggio al sistema duale di imposizione fiscale sui redditi, così come il generale riorientamento dalle imposte dirette verso quelle indirette. In tal modo, anziché ridurre i contrasti sociali, il sistema fiscale fa aumentare il divario fra i poveri e ricchi.

Di conseguenza, non vi è alcuna ragione per distinguere fra una concorrenza fiscale "dannosa" e una "sana". Una redistribuzione dei redditi dal basso verso l'alto è comunque dannosa. Compromette l'equilibrio sociale, limita la domanda effettiva e determina il mancato sfruttamento delle capacità, una crescita ridotta e un tasso elevato di disoccupazione.

A lungo termine, una trasformazione regressiva del sistema fiscale può anche ridurre le entrate pubbliche. Così dalla fine degli anni '90 il gettito fiscale globale è in calo (grafico n. 5). Qualora detta tendenza proseguisse, sarebbe a rischio il finanziamento di investimenti e servizi pubblici essenziali.

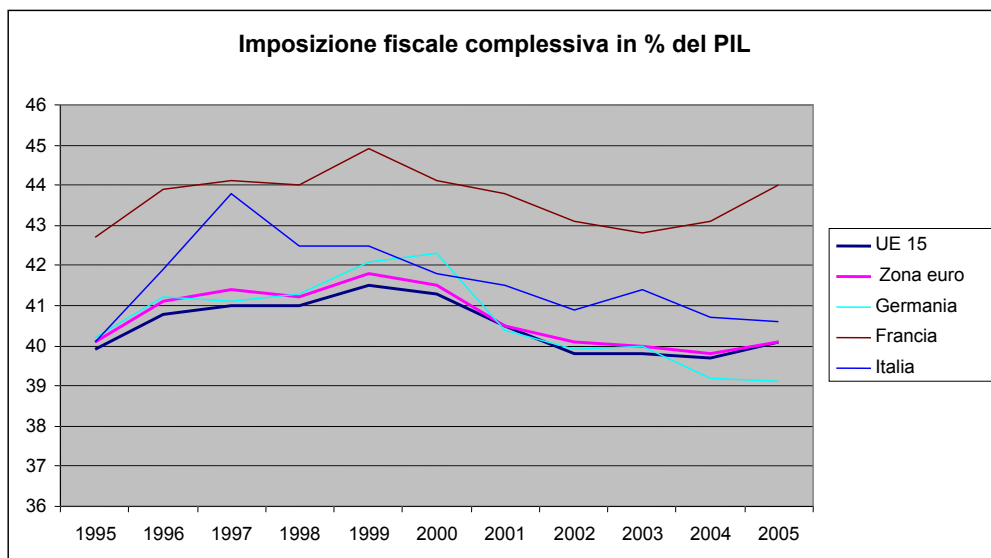


Grafico n. 5. Fonte: Banca Dati Ameco, Commissione europea

Tuttavia, non sono soltanto le forze di mercato a minare la sovranità nazionale in materia fiscale. Il trattato UE non contempla le imposte dirette, nondimeno le sue disposizioni limitano la politica fiscale degli Stati membri. Sfruttando ciò, sono sempre più numerose le imprese che nel corso degli ultimi anni hanno citato in giudizio i governi, adducendo il fatto che le normative nazionali in materia fiscale violavano il diritto comunitario. Con le sue sentenze, la Corte di giustizia europea sta creando da tempo una legislazione fiscale europea negativa, che dichiara illegittime le disposizioni fiscali nazionali e in tal modo favorisce l'erosione del gettito fiscale nazionale.

Un sistema fiscale che favorisca realmente la crescita, l'occupazione e l'equilibrio sociale richiede il coordinamento fra gli Stati membri dell'UE e l'inversione della tendenza dell'ultimo ventennio.

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	9.10.2007
Esito della votazione finale	+ : 25 - : 8 0 : 7
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Mariela Velichkova Baeva, Zsolt László Becsey, Pervenche Berès, Sharon Bowles, Udo Bullmann, David Casa, Christian Ehler, Elisa Ferreira, José Manuel García-Margallo y Marfil, Jean-Paul Gauzès, Robert Goebbels, Donata Gottardi, Benoît Hamon, Gunnar Hökmark, Karsten Friedrich Hoppenstedt, Sophia in 't Veld, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Wolf Klinz, Christoph Konrad, Guntars Krasts, Astrid Lulling, Gay Mitchell, Cristobal Montoro Romero, John Purvis, Alexander Radwan, Bernhard Rapkay, Dariusz Rosati, Heide Rühle, Eoin Ryan, Antolín Sánchez Presedo, Olle Schmidt, Peter Skinner, Cristian Stănescu, Margarita Starkevičiūtė, Sahra Wagenknecht
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Katerina Batzeli, Harald Ettl, Ján Hudacký, Werner Langen, Maria Petre, Bilyana Ilieva Raeva, Andreas Schwab
Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale	