

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva (UE) 2016/1164 del Consiglio relativamente ai disallineamenti da ibridi con i paesi terzi»

[COM(2016) 687 final — 2016/0339 (CNS)]

(2017/C 075/13)

Relatore generale: **Mihai IVAȘCU**

Consultazione	Consiglio, 21 novembre 2016
Base giuridica	Articolo 115 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)
Organo competente	Sezione specializzata unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sessione plenaria	14 dicembre 2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	176/1/4

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) apprezza gli sforzi che la Commissione sta compiendo nella lotta alla pianificazione fiscale aggressiva tramite l'adozione della direttiva anti-elusione⁽¹⁾, che è in sintonia non solo con il progetto BEPS dell'OCSE⁽²⁾, ma anche che con le richieste formulate dalle parti interessate a livello dell'UE, come la società civile, gli Stati membri e il Parlamento europeo.

1.2. Sebbene sia difficile condurre un'analisi economica precisa dell'impatto generato dai disallineamenti da ibridi, come affermato anche dall'OCSE, il CESE ritiene che l'adozione della proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva (UE) 2016/1164 del Consiglio relativamente ai disallineamenti da ibridi con i paesi terzi⁽³⁾ dovrebbe portare a un aumento significativo del gettito dell'imposta sul reddito delle società (IRS) in tutti gli Stati membri.

1.3. Secondo il CESE, la direttiva in esame potrà esprimere le sue piene potenzialità soltanto se nei paesi terzi verranno applicate norme analoghe. Per un'attuazione efficace è di fondamentale importanza che la politica fiscale a livello mondiale si espliciti in un contesto di parità di condizioni e di equità. In caso contrario, il mercato unico rischia di perdere parte della sua attrattiva a vantaggio di mercati meno regolamentati, mentre gli effetti positivi della direttiva sarebbero ridotti al minimo.

1.4. Il CESE conviene sul fatto che i disallineamenti debbano essere affrontati solo quando una delle imprese associate abbia il controllo effettivo dell'altra impresa associata attraverso la partecipazione in termini di diritti di voto, la proprietà del capitale o il diritto a ricevere profitti pari almeno al 50 %.

1.5. Il Comitato ritiene che occorra prestare un'attenzione speciale ai disallineamenti importati, che compromettono l'efficacia delle norme intese a eliminare i disallineamenti da ibridi, e reputa che sia necessario un ulteriore chiarimento allo scopo di assicurare un'applicazione coerente in tutti gli Stati membri.

1.6. Per quanto riguarda l'utilizzazione, nelle singole giurisdizioni, di differenti periodi per la dichiarazione d'imposta, il CESE conviene sul fatto che le differenze temporali non dovrebbero essere causa di disallineamenti nei risultati fiscali. Il contribuente deve tuttavia comunicare il pagamento in ambedue le giurisdizioni interessate entro un periodo di tempo ragionevole.

1.7. Pur appoggiando l'approccio seguito attualmente per i disallineamenti da ibridi, il CESE ritiene che gli Stati membri debbano anche esaminare le cause all'origine delle regolazioni ibride da disallineamento fiscale, colmare le eventuali lacune e impedire la pianificazione fiscale aggressiva, invece che limitarsi a cercare di ottenere un gettito fiscale.

⁽¹⁾ COM(2016) 26 final.

⁽²⁾ Con il termine BEPS (Base erosion and profit shifting ossia, erosione della base imponibile e trasferimento degli utili) si fa riferimento alle strategie di elusione fiscale che sfruttano le lacune e i disallineamenti nelle norme fiscali per trasferire artificialmente gli utili verso luoghi con un livello di tassazione basso o inesistente (<http://www.oecd.org/ctp/beps/>).

⁽³⁾ COM(2016) 687 final.

1.8. Il CESE raccomanda a tutti gli Stati membri di considerare la possibilità di introdurre e applicare sanzioni ai contribuenti che beneficiano di regolazioni ibride da disallineamento fiscale, allo scopo di impedire e/o combattere tali pratiche.

1.9. Il CESE propone che la Commissione si impegni a stendere una relazione di ampio respiro che descriva lo stato di attuazione della direttiva in tutti gli Stati membri, nonché il quadro generale a livello mondiale in materia di regolazioni ibride da disallineamento fiscale.

1.10. Il CESE ritiene che gli Stati membri debbano condividere le pertinenti informazioni riservate e le migliori pratiche allo scopo di accelerare il processo e assicurare un'attuazione uniforme.

2. Contesto del parere, compresa la proposta legislativa in esame

2.1. Nel gennaio 2016 la Commissione europea ha presentato il pacchetto anti-elusione fiscale, nel quadro dell'agenda per una tassazione delle imprese più equa e più efficace⁽⁴⁾. Il pacchetto contiene misure concrete volte a prevenire la pianificazione fiscale aggressiva, a favorire la trasparenza fiscale e a creare condizioni di parità per tutte le imprese dell'UE.

2.2. Il pacchetto si articola in una comunicazione quadro⁽⁵⁾ che delinea il contesto politico, economico e internazionale della lotta contro la pianificazione fiscale aggressiva, nonché i principali elementi di cui si compone il pacchetto stesso, ossia, una direttiva contro le pratiche di elusione fiscale⁽⁶⁾, una direttiva che modifica la direttiva sulla cooperazione amministrativa⁽⁷⁾ (DAC), una raccomandazione della Commissione relativa ai trattati fiscali⁽⁸⁾ e una comunicazione sulla strategia esterna dell'UE⁽⁹⁾ in materia di cooperazione con i paesi terzi nel settore della governance fiscale.

2.3. Il 12 luglio 2016 il Consiglio Ecofin ha rilasciato una dichiarazione sui disallineamenti da ibridi in cui invitava la Commissione europea a presentare una proposta per l'introduzione di norme che fossero in linea con quelle raccomandate nell'azione 2 (riguardante i disallineamenti da ibridi con paesi terzi) della relazione dell'OCSE sulla questione BEPS e che fossero altrettanto efficaci. La maggior parte degli Stati membri si è impegnata ad attuare tali raccomandazioni.

2.4. La direttiva in esame apporta delle modifiche alla direttiva anti-elusione fiscale e fa parte di un pacchetto che comprende la proposta per una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB) e la proposta per una base imponibile comune per l'imposta sulle società (CCTB), le cui norme in materia di disallineamento da ibridi sono correlate con quelle stabilite nella direttiva in esame.

2.5. Tenuto conto del sostegno degli Stati membri e delle dichiarazioni del Consiglio Ecofin su questo tema, la Commissione ha preparato una proposta per modificare la direttiva (UE) 2016/1164 per quanto concerne i disallineamenti da ibridi con i paesi terzi, come i disallineamenti da stabili organizzazioni ibride, i trasferimenti di natura ibrida, i disallineamenti importati e i disallineamenti da doppia residenza.

2.6. Poiché gli orientamenti non sono vincolanti per gli Stati membri, è necessario adottare norme cogenti che assicurino che gli Stati si occupino effettivamente di questi disallineamenti. Interventi separati degli Stati membri non farebbero che accrescere la frammentazione nel mercato interno, permetterebbero il persistere dei disallineamenti e si tradurrebbero in un mancato prelievo fiscale di ammontare significativo.

2.7. Con la proposta in esame la Commissione si prefigge di affrontare le situazioni di disallineamento riconducibili a differenze nella caratterizzazione giuridica di un ente o di uno strumento finanziario. La proposta affronta inoltre situazioni di disallineamento derivanti da norme differenti sull'equiparazione di una presenza commerciale a una stabile organizzazione. Secondo le disposizioni contenute nella proposta, gli Stati membri sono tenuti a negare la deduzione di un pagamento effettuato da un contribuente oppure a imporre al contribuente di includere il pagamento effettuato o il profitto conseguito nella sua base imponibile, a seconda dei casi.

2.8. Infine, la direttiva in esame non implica una piena armonizzazione ma, oltre a rettificare i casi di doppia imposizione, si limita ad affrontare la pianificazione fiscale aggressiva che sfrutta le regolazioni ibride da disallineamento fiscale, regolando le situazioni in cui in uno Stato si applicano deduzioni di reddito senza che tale reddito sia incluso nella base imponibile dell'altro Stato oppure di non imposizione fiscale di un reddito in uno Stato, senza inclusione di tale reddito nell'altro Stato.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en.

⁽⁵⁾ COM(2016) 23 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 26 final.

⁽⁷⁾ COM(2016) 25 final.

⁽⁸⁾ C(2016) 271 final.

⁽⁹⁾ COM(2016) 24 final.

3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE riconosce che gli attuali regimi sulla tassazione delle società sono stati concepiti in funzione di realtà economiche di un'epoca ormai tramontata, quando le imprese erano materialmente e giuridicamente collegate ai mercati locali. Poiché questa non è più la situazione prevalente, il quadro fiscale deve essere adattato al contesto internazionale e alle sfide attuali.

3.2. Il CESE apprezza gli sforzi che la Commissione sta compiendo in questo campo tramite l'adozione della direttiva anti-elusione fiscale, che è in sintonia non solo con il progetto BEPS dell'OCSE, ma anche con le richieste formulate dalle parti interessate a livello dell'UE, come la società civile, gli Stati membri e il Parlamento europeo.

3.3. Il CESE appoggia sia le conclusioni dell'OCSE e del G20 sul BEPS che le disposizioni introdotte con la direttiva in esame.

3.4. Il CESE riconosce che la proposta si occupa delle regolazioni ibride da disallineamento fiscale indicate nell'azione 2 della relazione dell'OCSE sul BEPS⁽¹⁰⁾ e che non affronta le situazioni in cui l'imposta dovuta è minima o inesistente per effetto di un'aliquota bassa o di uno specifico regime fiscale della giurisdizione considerata.

3.5. Le regolazioni ibride da disallineamento fiscale sono considerate una tecnica diffusa di pianificazione fiscale aggressiva utilizzata dalle imprese multinazionali che hanno costituito sedi legali o uffici commerciali in più paesi, siano essi Stati membri o paesi terzi. Poiché attualmente la direttiva 2016/1164 del Consiglio riguarda soltanto i disallineamenti da ibridi che si verificano tra gli Stati membri, il CESE è d'accordo sul fatto che essa vada modificata stabilendo norme specifiche per i casi in cui sono coinvolti paesi terzi, al solo fine di proteggere il mercato unico. Il CESE fa tuttavia notare che le norme applicabili nell'UE dipendono dall'applicazione, da parte del paese terzo considerato, di norme analoghe sui disallineamenti da ibridi alla situazione specifica.

3.6. Il CESE ha già segnalato che la pianificazione fiscale aggressiva genera un'erosione della base imponibile degli Stati membri per un ammontare compreso tra i 50 a i 70 miliardi di euro l'anno⁽¹¹⁾, di cui una percentuale significativa è riconducibile ai disallineamenti da ibridi, che hanno conseguenze negative considerevoli sul gettito fiscale, oltre che sulla concorrenza, l'equità e la trasparenza. Sebbene sia difficile condurre un'analisi economica precisa dell'impatto generato dai disallineamenti da ibridi, come affermato anche dall'OCSE, il CESE ritiene che l'adozione della direttiva in esame porterà a un aumento significativo dell'imposta sul reddito delle società (IRS) in tutti gli Stati membri.

3.7. Non è stata effettuata alcuna valutazione d'impatto della proposta in esame per quanto attiene alla direttiva che si intende modificare, tenuto conto del forte legame con la relazione globale dell'OCSE sul BEPS, del documento di lavoro dei servizi della Commissione⁽¹²⁾ che fornisce un'autorevole analisi, delle consultazioni già realizzate, nonché della richiesta che il Consiglio ha formulato in una sua dichiarazione affinché la direttiva in esame fosse presentata entro l'ottobre 2016. Gli Stati membri sono tenuti ad adottare le leggi, le regolamentazioni e le disposizioni amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva in esame, e a comunicare le misure adottate alla Commissione europea entro il 31 dicembre 2018. Il CESE conviene che, in questa fase, non è necessaria una valutazione d'impatto.

3.8. La Commissione è invitata a valutare l'attuazione della direttiva in esame quattro anni dopo la sua entrata in vigore, e a riferirne al Consiglio. Il CESE propone tuttavia che la Commissione ne valuti lo stato di attuazione con cadenza annuale, e che presenti al Consiglio una valutazione dell'attuazione un anno dopo il termine proposto. Questa valutazione dell'attuazione dovrebbe comprendere uno studio sullo stato di attuazione della normativa negli Stati membri, oltre a uno studio globale sui paesi terzi che hanno attuato o stanno per attuare le raccomandazioni dell'OCSE in materia di BEPS, nonché sulla posizione del mercato unico dell'UE nello scenario mondiale. Il CESE raccomanda inoltre alla Commissione di segnalare nella relazione qualsiasi perturbazione degli ordinamenti legislativi nazionali, vale a dire di altri esiti sul piano fiscale, commerciale o normativo, qualora tali situazioni si verificino.

3.9. Terminata la valutazione dell'attuazione, il CESE raccomanda alla Commissione di elaborare una valutazione generale d'impatto in merito agli effetti della direttiva sul mercato unico. Lo studio dovrebbe essere effettuato non appena siano disponibili i dati necessari provenienti dagli Stati membri.

⁽¹⁰⁾ <http://www.oecd.org/ctp/neutralising-the-effects-of-hybrid-mismatch-arrangements-action-2-2015-final-report-9789264241138-en.htm>.

⁽¹¹⁾ GU C 264 del 20.7.2016, pag. 93.

⁽¹²⁾ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/swd_2016_345_en.pdf (in inglese).

4. Osservazioni specifiche

4.1. La direttiva in esame introduce una definizione globale delle imprese associate in cui sono comprese le organizzazioni che fanno parte dello stesso gruppo consolidato a fini contabili e le imprese che hanno un ruolo significativo nella gestione del contribuente oppure in cui il contribuente esercita un'influenza notevole. Il CESE conviene sul fatto che i disallineamenti debbano essere affrontati solo quando una delle imprese associate abbia il controllo effettivo sull'altra impresa associata.

4.2. Il CESE appoggia le disposizioni supplementari introdotte dalla direttiva. Per un'attuazione efficace, tuttavia, è di fondamentale importanza che la politica fiscale a livello mondiale si espliciti in un contesto di parità di condizioni e di equità. In caso contrario, il mercato unico rischia di perdere parte della sua attrattiva a vantaggio di mercati meno regolamentati.

4.3. Il CESE ritiene che, quando un disallineamento da ibridi sia possibile, gli investimenti transfrontalieri siano indubbiamente favoriti rispetto a quelli nazionali, con la conseguenza di un'evidente distorsione della concorrenza nel mercato unico.

4.4. Il Consiglio ha proposto il 31 dicembre 2018 quale termine ultimo affinché gli Stati membri recepiscano la direttiva nei loro ordinamenti legislativi. Il CESE ritiene che il termine sia ragionevole, ma raccomanda che i progressi nell'attuazione siano attentamente monitorati, in modo che tutti gli Stati membri raggiungano gli obiettivi della direttiva entro il termine proposto. Se gli interventi non sono attuati in modo coerente, la competitività delle imprese a livello dell'UE può risultare seriamente danneggiata.

4.5. Dato che il piano d'azione BEPS è un accordo deciso in maniera consensuale che non prevede disposizioni vincolanti e visto che non tutti gli Stati membri dell'UE aderiscono all'OCSE, il CESE apprezza il sostegno degli Stati membri non aderenti all'OCSE nel coordinamento e nell'attuazione del progetto BEPS. Il CESE raccomanda tuttavia di dedicare un'attenzione speciale al processo di attuazione in questi paesi, per quanto concerne sia la direttiva in esame che la stessa direttiva anti-elusione.

4.6. La direttiva non propone sanzioni per i contribuenti, dato che l'applicazione o meno di una sanzione è di competenza degli Stati membri. Il CESE raccomanda agli Stati membri di esaminare la questione minuziosamente e di applicare misure coercitive, qualora ritengano che questo permetterà di impedire e/o contrastare i disallineamenti da ibridi.

4.7. Poiché la direttiva anti-elusione non tratta altri tipi di disallineamenti — come i disallineamenti da stabili organizzazioni ibride, i trasferimenti di natura ibrida, i disallineamenti importati e i disallineamenti da doppia residenza -, il CESE ritiene che l'estensione del campo di applicazione dell'articolo 9 sia sufficientemente dettagliata.

4.8. Per quanto riguarda l'utilizzazione di differenti periodi per la dichiarazione d'imposta nelle singole giurisdizioni, il CESE conviene sul fatto che le differenze temporali non dovrebbero essere causa di disallineamenti nei risultati fiscali. Il contribuente, tuttavia, per evitare una deduzione senza inclusione, deve comunicare il pagamento nelle due giurisdizioni interessate entro un periodo di tempo ragionevole.

4.9. Il CESE raccomanda a tutti gli Stati membri di esaminare più da vicino le cause profonde dei disallineamenti da ibridi, di colmare le eventuali lacune e di impedire il verificarsi della pianificazione fiscale aggressiva, invece di limitarsi a cercare di ottenere un gettito fiscale.

4.10. Il Comitato ritiene che occorra prestare un'attenzione speciale ai disallineamenti importati, che compromettono l'efficacia delle norme intese a eliminare i disallineamenti da ibridi. Il CESE appoggia gli sforzi della Commissione volti a contrastare le doppie deduzioni o la deduzione senza inclusione, che sono dovute ai disallineamenti importati (come indicato all'articolo 9, paragrafi 4 e 5), ma ritiene che siano necessari ulteriori chiarimenti.

4.11. Infine, il CESE raccomanda a tutti gli Stati membri di condividere le pertinenti informazioni riservate e le migliori pratiche durante il periodo di attuazione, allo scopo di accelerare il processo e assicurarne la coerenza.

Bruxelles, 14 dicembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
George DASSIS
