

Equa ed efficiente?

La proposta della Commissione Europea per la riforma delle imposte societarie nel mercato unico digitale

Di Massimiliano Trovato e Diego Zuluaga

Introduzione

Nel corso del dibattito parlamentare sulla legge di bilancio per l'anno 2018, il Senato italiano ha approvato l'introduzione di una *web tax*, che si configura come un'imposta del 6 per cento sui ricavi derivanti da transazioni online. L'imposta, che teoricamente dovrebbe essere a carico delle piattaforme internet, dovrà essere raccolta dagli intermediari finanziari, che agiranno quindi da sostituti. In concreto è assai probabile che essa verrà tralata, interamente o quasi, sui consumatori.

La *web tax* italiana è, nella sua forma, un tentativo isolato, ma fa riferimento a un dibattito assai più ampio. A seguito della riunione del Consiglio Ecofin che ha avuto luogo a Tallinn il 15-16 settembre 2017, la Commissione Europea ha pubblicato una "Comunicazione" intitolata: "Un equo ed efficiente sistema fiscale all'interno dell'Unione Europea per il Mercato Unico Digitale"¹ – titolo in codice per descrivere "come estrarre maggiori entrate fiscali alle multinazionali digitali". L'impulso politico per proposte simili sta rapidamente crescendo: una dichiarazione² firmata dai ministri delle finanze di Francia, Italia, Germania e Spagna (che in passato avevano già chiesto cambiamenti a livello fiscale) è stata ratificata da altri sei stati membri.³ Tutti, a parole, sono favorevoli a un "sistema fiscale equo ed efficiente", ma disegnare un tale sistema fiscale è tutt'altro che scontato ed il documento pubblicato dalla Commissione non riesce a delinearlo. Anche l'imposta italiana – se verrà confermata dalla Camera dei deputati – appare più come un confuso tentativo di generare nuovo gettito che un disegno razionale di adeguamento del sistema fiscale.

Il problema – ma esiste davvero?

La Commissione sostiene che l'attuale quadro fiscale internazionale non è più compatibile con la realtà economica in un momento in cui la globalizzazione e la digitalizzazione del commercio consentono alle aziende di svolgere la propria atti-

Massimiliano Trovato è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni. Diego Zuluaga è research fellow all'Institute of Economic Affairs e Direttore di Epicenter.

1 COM (2017). 547.

2 Bjarke Smith-Meyer, Nicholas Vinocur and Mark Scott, "10 EU nations back new plan to tax digital giants", Politico Europe, September 16, 2017, <https://www.politico.eu/article/ten-eu-nations-back-new-plan-to-tax-digital-giants-google-amazon-facebook>

3 I sei stati membri in questione sono: Bulgaria, Grecia, Portogallo, Slovenia e Romania. Fa invece riflettere come tutti i paesi PIIGS (ad eccezione dell'Irlanda) abbiano deciso di firmare questa dichiarazione.

vità in qualsiasi paese, senza la necessità di istituire una sede in una particolare giurisdizione. Questa storia è stata raccontata così tante volte che la maggior parte dei commentatori la danno per scontata; tuttavia, ciò non implica che sia vera. È deplorabile che anche quanti si oppongono a una fiscalità europea siano disposti a concedere il punto fondamentale che i principi fiscali internazionali siano obsoleti, e prediligano una revisione a livello globale. La loro unica obiezione sembra infatti essere il fatto che il processo dovrebbe essere guidato dall'OCSE piuttosto che dalla sola Unione Europea.

Diamo ora uno sguardo più da vicino ai presunti vecchi principi della tassazione internazionale. Tradizionalmente, la produzione viene tassata nella giurisdizione in cui è situato il produttore, mentre il consumo viene tassato nella giurisdizione in cui si trova il consumatore. Secondo questo schema, per esempio, un'azienda vinicola francese o un produttore di prosciutto spagnolo sarebbero soggetti all'imposta sul reddito d'impresa in Francia o in Spagna, anche se esportano la maggior parte o tutta la loro produzione, per esempio, in Italia. L'Italia, d'altra parte, potrebbe rivendicare solamente le imposte sul consumo.

Ma questo esempio è così diverso dal caso di una società digitale che vende beni o servizi online? La Commissione affronta quattro grandi modelli per le aziende che operano online:

- 1) il “modello del rivenditore online, in base al quale piattaforme online vendono merci o mettono in contatto acquirenti e venditori in cambio di una commissione di transazione o di collocamento o di una commissione”;
- 2) il “modello di social media, in base al quale i proprietari di rete si affidano ai ricavi pubblicitari offrendo messaggi di marketing mirati ai consumatori”;
- 3) il “modello di abbonamento, in base al quale le piattaforme richiedono un canone di abbonamento per l'accesso continuato ai servizi digitali (per esempio musica o video)”;
- 4) il “modello di piattaforma collaborativa, in cui le piattaforme digitali collegano la capacità e la domanda residuali, utilizzano meccanismi valutativi di reputazione per sostenere il consumo e consentono alle persone di condividere” l'accesso “alle risorse piuttosto che possederle a titolo definitivo”.

Affinché questi modelli funzionino, non è richiesta una “stabile organizzazione” in alcun paese. I rivenditori online possono impiegare magazzini distribuiti per essere in grado di servire i clienti in modo rapido ed efficiente, ma questa fattispecie è coperta dall'articolo 5 della convenzione fiscale dell'OCSE, che ispira praticamente tutti i trattati tributari attualmente in vigore. I social media e le piattaforme collaborative potrebbero ricorrere ad agenti indipendenti o addirittura mantenere attività in luoghi specifici allo scopo di raccogliere informazioni o altre attività ausiliarie, ma tali attività sono anch'esse esentate dall'articolo 5. D'altra parte, è improbabile che i servizi di abbonamento richiedano alcun tipo di forma di presenza nei paesi in cui sono situati i loro abbonati. Mentre è chiaro che la tecnologia ha portato il commercio a distanza su una nuova scala, è invece difficile pensare che questa abbia cambiato anche la natura economica delle transazioni coinvolte.

La Commissione riconosce che “i profitti dovrebbero essere tassati laddove il valore è creato”, ma non è in grado di dimostrare che qualsiasi valore sia creato all'interno delle giurisdizioni in cui sono situati i consumatori, mentre tutte le operazioni commerciali avvengono laddove le società sono basate. Quando la Commissione si chiede “come stabilire e tutelare i diritti di tassazione in un paese in cui le imprese possono fornire servizi digitalmente con una presenza fisica scarsa o nulla pur avendo una presenza commerciale”, significa che vuole evitare l'argomento.

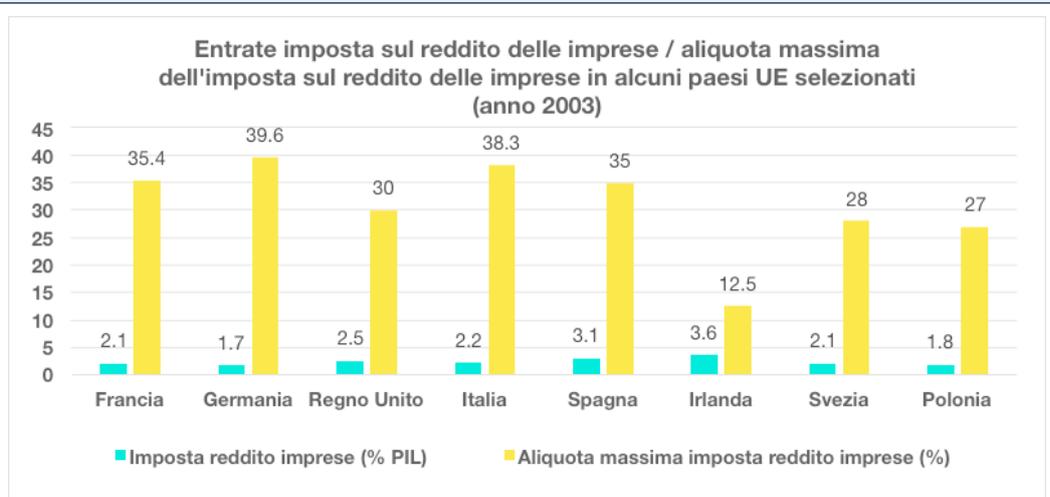
La tecnologia e la concorrenza fiscale non stanno causando la perdita di entrate da parte degli stati membri

La narrativa convenzionale dice che la digitalizzazione e l'aumento della concorrenza fiscale hanno portato a una "corsa verso il basso" delle aliquote fiscali che a sua volta ha portato a un calo delle entrate derivanti dalla tassazione degli utili delle imprese. Mentre il passaggio tra calo delle aliquote e calo delle entrate è relativamente facile da fare, non c'è motivo di ritenere che questo sia automatico o vero vista l'esperienza dei paesi UE negli ultimi anni.

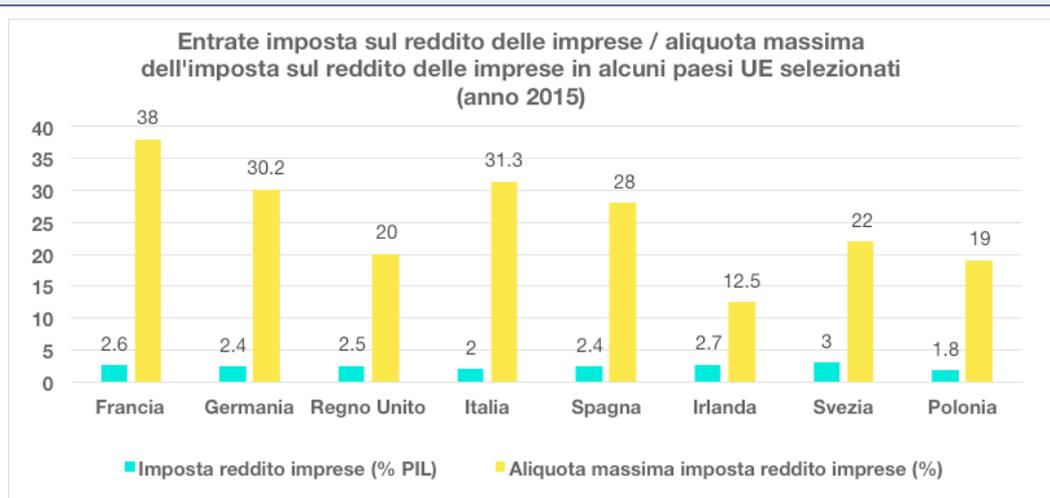
FIGURA 1

Imposte sul reddito delle imprese (%) ed entrate (% del PIL) in alcuni paesi membri UE

(a) 2003



(b) 2015



La Fig. 1 mostra le aliquote dell'imposta sul reddito delle imprese e le entrate generate da questa imposta per gli stati membri dell'UE che hanno un ruolo di primo piano nelle discussioni sulla politica fiscale dell'UE: Francia, Germania, Italia e Spagna in quanto principali perdenti dalle tendenze recenti e anche i più accesi sostenitori della riforma; il Regno Unito e l'Irlanda come Stati membri a bassa tassazione che stanno contribuendo all'erosione della base imponibile altrove; e Svezia e Polonia come altri due grandi e importanti Stati membri.

Non vi è alcuna tendenza apparente al declino delle entrate in conseguenza del calo delle

aliquote. L'imposta sulle società è, infatti, aumentata come percentuale del PIL tra il 2003 e il 2015 in Francia e Germania, i due paesi spingono con più vigore per le modifiche al regime fiscale dell'UE. Come mostra Zuluaga (2016), le entrate delle imposte societarie nella media OCSE⁴ sono aumentate sia come quota di tutte le entrate fiscali sia in rapporto al PIL dal 1981, quando il processo di globalizzazione ebbe inizio e la creazione di valore da parte delle imprese incominciò a essere guidata sempre più da asset immateriali. Il fatto che le aliquote fiscali siano diminuite drasticamente dal 1981 è una funzione della maggiore mobilità dei capitali e del fatto che le burocrazie hanno compreso che le imposte dirette sui profitti aziendali sono relativamente inefficienti. Ma il calo associato alle entrate riportato dai fautori della riforma non è assolutamente visibile.

Free-riding da parte delle aziende?

Un'argomentazione leggermente diversa avanzata dalla Commissione sostiene che, coinvolgendo i clienti di altri paesi, le imprese digitali stanno facendo *free riding* sulle istituzioni di tali paesi, in quanto le loro attività non potrebbero prosperare in assenza di diritti di proprietà sicuri e dello stato di diritto. Tuttavia, le multinazionali non fanno *free riding* in alcun senso significativo dell'espressione: anzi derivano cospicui introiti dalle imposte sui consumi.

A un livello più fondamentale, e indipendentemente da chi sta pagando queste tasse, tali entrate non esisterebbero proprio se le vendite corrispondenti non si fossero verificate. Inoltre, le compagnie straniere possono portare ulteriori entrate fiscali acquistando beni e servizi da venditori locali, anche quando tali transazioni non arrivano alla creazione di una stabile organizzazione: basti pensare alle imposte sul reddito degli agenti indipendenti o dei lavoratori assunti per costruire e mantenere i magazzini.

I punti deboli della narrazione della Commissione riguardano anche gli obiettivi dichiarati: equità, competitività, sostenibilità e integrità del mercato unico. Innanzitutto, sottoporre le aziende a norme fiscali diverse, in base al fatto che esse vendano articoli in pelle o abbonamenti video online, sarebbe assolutamente ingiustificato dal punto di vista dell'uguaglianza di fronte alla legge. In secondo luogo, potremmo chiederci quale sia la nozione di concorrenza della Commissione se quest'ultima pensa che le imprese debbano competere per le quote di mercato, ma i governi non debbano simmetricamente competere per le basi imponibili. Per quanto riguarda la sostenibilità, sembra miope pensare che gli unici interessi da prendere in considerazione siano quelli del Tesoro anziché quelli dei contribuenti. Infine, anche se può essere vero che iniziative non coordinate a livello nazionale costituiscono una minaccia per l'integrità del mercato unico, l'adozione di un sistema fondato su una completa armonizzazione fiscale comporterebbe un rischio ancora maggiore, prevenendo l'adozione di un approccio sano per tentativi ed errori alle politiche fiscali. Da questo punto di vista, comunque, non vi è dubbio che l'iniziativa italiana rappresenti non solo un provvedimento in sé discutibile (per le ragioni che abbiamo illustrato) ma anche un precedente pericoloso per l'idea stessa di mercato interno dei servizi digitali.

Quali soluzioni?

Le soluzioni proposte dalla Commissione sono più preoccupanti del presunto male che intendono curare. L'opzione preferita dall'esecutivo UE consiste nel rilancio della "Common Consolidated Corporate Tax Base" (CCCTB), che è in discussione dal 2011 ma è stata rivi-

talizzata dal gabinetto Juncker nel 2016⁵. Secondo questo approccio, i profitti delle società multinazionali andrebbero attribuiti a diverse giurisdizioni ai fini fiscali, sulla base di indicatori quali asset, lavoro e vendite. Mentre la semplice quantità di beni e lavoratori impiegati è probabilmente una misura, anche se generica, della creazione di valore in una giurisdizione, l'ammontare delle vendite in un dato stato membro non ha alcuna relazione con il valore creato. Il criterio delle vendite come fattore è inteso solo a beneficio dei paesi più grandi rispetto a quelli più piccoli, che spesso hanno tassazioni minori e sono più dinamici. L'effetto finale della proposta CCCTB, qualora entrasse in vigore, sarebbe di neutralizzare la dimensione fiscale della libertà di stabilimento delle imprese e quindi di ridurre la concorrenza fiscale (societaria) in Europa.

Le soluzioni a breve termine sarebbero ancora più problematiche. La Commissione offre tre opzioni. La prima è una "tassa di equalizzazione" da riscuotere su "tutti i redditi non tassati o insufficientemente tassati generati da tutte le attività commerciali basate su Internet" (simile alla tassa sui profitti del Regno Unito). La seconda è una ritenuta d'acconto finale autonoma su base lorda per i pagamenti effettuati ai fornitori di servizi online non residenti, con l'obiettivo di limitare lo spostamento degli utili tra le filiali, ma che è poco giustificata come politica generale (si tratta di una proposta simile a quella approvata in Italia, e di fatto si configura come un'imposta sulle transazioni, più che sulle piattaforme digitali). La terza alternativa della Commissione è un'imposta sui redditi generati dalla fornitura di servizi digitali o pubblicitari a clienti residenti nel paese in cui un'entità non residente ha una presenza economica significativa⁶.

Tali proposte non solo discriminano le imprese digitali a discapito di quelle tradizionali, ma sono in contraddizione con un altro pilastro della teoria della tassazione: l'idea che solo i profitti, e non i ricavi, dovrebbero essere tassati, se vogliamo preservare il principio della capacità contributiva.

L'invito a riformare il sistema di tassazione delle imprese a livello UE ha poco a che vedere con l'equità e la competitività, ma ha più a che fare con l'appetito insaziabile dei singoli Governi, in particolare nelle giurisdizioni ad alta pressione fiscale. Questo argomento viene persino implicitamente accettato dalla Commissione quando afferma che "*più tempo ci vorrà per trovare una soluzione, maggiori saranno le perdite di gettito fiscale*". La tassazione del reddito d'impresa non dovrebbe essere considerata il prezzo da pagare per condurre affari in un determinato paese, ma piuttosto un utile – sebbene non il più significativo – prodotto derivante dalla creazione di valore imprenditoriale. Mentre il sistema fiscale internazionale potrebbe aver bisogno di perfezionamenti o aggiustamenti in vista di nuove realtà economiche, i suoi principi fondamentali non dovrebbero essere messi a repentaglio. È un segnale allarmante che persino le parti che potrebbero rimetterci maggiormente dalle misure proposte (giurisdizioni a bassa tassazione e società multinazionali, digitali o di altro genere) non abbiano finora risposto in modo convincente. Come scrisse una volta Victor Hugo, "*nulla è più potente di un'idea il cui tempo è arrivato*". Purtroppo, ciò sembrerebbe applicarsi soprattutto alle idee semplicistiche e pericolose.

5 Zuluaga (2014).

6 La seconda e la terza proposta sono state discusse dal Parlamento italiano.

IBL Focus

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.