



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 31

CONSIGLIO ECOFIN DEL 17 MAGGIO 2019

Il 17 maggio 2019 si è svolto il Consiglio dell'Unione europea sui temi di economia e finanza ("Consiglio ECOFIN").

Nell'ambito della riunione sono stati affrontati i seguenti temi:

- **Semestre europeo:** *il Consiglio ha adottato le conclusioni sulle Relazioni Paese relative agli esami approfonditi sui Paesi per il 2019 e sull'attuazione delle Raccomandazioni specifiche per Paese del 2018.*
- **Tassazione del digitale nel contesto internazionale:** *i ministri economici hanno discusso delle riforme fiscali internazionali in corso al fine di preparare i prossimi dibattiti in sede di OCSE e di G20;*
- **Armonizzazione delle accise sull'alcol e sulle bevande alcoliche:** *i ministri non hanno raggiunto un accordo finale sul pacchetto di misure. Il Consiglio proseguirà i lavori a livello tecnico al fine di raggiungere quanto prima un compromesso accettabile per tutti gli Stati membri;*
- **Lista Ue delle giurisdizioni non cooperative in ambito fiscale:** *Il Consiglio ha deciso di rimuovere Aruba, Barbados e le Bermuda dalla lista UE delle giurisdizioni fiscali non cooperative.*

Il Consiglio ECOFIN

Il **17 maggio u.s.** si è svolto a Bruxelles il Consiglio dell'Unione europea sui temi di economia e finanza ("Consiglio ECOFIN").

Il Semestre europeo

I ministri hanno adottato conclusioni sul pacchetto "semestre europeo" e approvato un **progetto di raccomandazione sulle politiche economiche della zona euro**¹.

¹ Per un'illustrazione delle procedure del Semestre europeo in Senato, cfr. Servizio studi del Senato, "[Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi](#)", Dossier europeo n. 37, marzo 2019.

Il Consiglio ECOFIN, in particolare, ha approvato le Conclusioni sulle [Relazioni Paese relative agli esami approfonditi sui Paesi per il 2019](#) del 27 febbraio 2019 e sull'attuazione delle [Raccomandazioni specifiche per Paese del 2018](#) pubblicate nel luglio 2018².

Quanto agli **esami approfonditi** per paese, il Consiglio ha ribadito nelle conclusioni la necessità di attuare la procedura in modo trasparente e coerente, invitando i tredici paesi caratterizzati da squilibri macroeconomici (dei quali tre, Italia, Cipro e Grecia, dotati di squilibri eccessivi) a mettere in atto tutte le azioni volte a ridurre la situazione di squilibrio, in primo luogo attraverso l'attuazione delle riforme strutturali.

Quanto alle **Raccomandazioni specifiche** per Paese 2018, nelle Conclusioni il Consiglio ha riconosciuto che l'attuazione è disomogenea sia tra Paesi che tra ambiti di politica.

Le Conclusioni sono state adottate dal Consiglio, mentre la discussione sulla situazione economica degli Stati membri nell'ambito del Semestre europeo è stata rimandata al prossimo ECOFIN di giugno.

La tassazione del digitale nel contesto internazionale

Il tema della tassazione delle **attività che vengono realizzate prevalentemente attraverso il *world wide web* sarà al centro del prossimo G20**, ospitato dalla città di Fukuoka in Giappone. I ministri economici dell'Ue hanno discusso di un **possibile coordinamento della posizione europea sulla materia** e il presidente del Consiglio ECOFIN intende presentare i risultati delle discussioni in ambito ECOFIN in occasione della riunione del G20.

I ministri hanno valutato le modalità di **preparazione dei negoziati in ambito OCSE** sul dibattito internazionale in corso per trovare soluzioni globali a lungo termine sia alle sfide della tassazione nell'economia digitalizzata sia a questioni più ampie connesse alla ripartizione dei diritti di imposizione e alla concorrenza fiscale.

L'economia digitale **consente** a imprese con un'organizzazione stabile in un determinato Paese di **operare potenzialmente ovunque** siano in grado di superare barriere tecnologiche (*digital divide*) e linguistiche (*linguistic divide*), che hanno solo parzialmente a che fare con le frontiere statuali.

Poiché, però, i **profitti** realizzati in Paesi nei quali si opera senza stabile organizzazione fisica sul territorio sono **ottenuti anche grazie ai benefici creati dal sistema fiscale**, che spesso sostiene anche la digitalizzazione dei cittadini come specifica politica pubblica, con interventi a carico del bilancio dello Stato, a questi sistemi fiscali le imprese digitali dovrebbero essere assoggettate e contribuire.

Secondo i dati della Commissione europea, le imprese digitali sono soggette a **un'aliquota fiscale media effettiva pari alla meno della metà** di quella dell'economia tradizionale (il 9,5% contro il 23,3%). Solo il 50% delle multinazionali digitali opera sulla base di una presenza fisica nei mercati europei dove genera ricavi, mentre per le multinazionali tradizionali questo dato è pari all'80%. Se si tiene conto del fatto che 9 delle 20 società più importanti al mondo per capitalizzazione di mercato sono digitali, rispetto a 1 su 20 dieci anni fa, è possibile avere un'idea dei rilevanti riflessi di questi dati sulle finanze pubbliche dei Paesi membri.

Non si tratta comunque solo di un problema di **equità contributiva** ma anche di **distorsione della concorrenza**. Tali effetti riguardano sia quelle imprese tradizionali che, necessitando di presenza fisica in diverse giurisdizioni, sono esposte alla contribuzione a più di un bilancio di Stato, ma anche le stesse imprese

² Cfr. per un approfondimento Servio Studi e Servizio del bilancio del Senato, "[Il pacchetto d'inverno del Semestre europeo 2019](#)", marzo 2019 e "[Le raccomandazioni europee sul Programma nazionale di riforma e sul Programma di stabilità 2018 dell'Italia](#)", giugno 2018.

digitali, poiché il settore è molto diversificato e vi sono alcuni soggetti per cui è comunque necessario stabilire una organizzazione multinazionale, mentre altre operano con la massima autonomia rispetto alla presenza fisica, potendo effettuare anche scelte opportunistiche con riferimento alle limitate sedi presenti sul territorio. Inoltre, negli anni trascorsi, nei quali queste grandi imprese digitali hanno beneficiato della situazione che ora si cerca di riformare, hanno accumulato una ingente liquidità che gli consente di poter limitare la concorrenza nel settore, acquistando le *start-up* più promettenti e, allo stesso tempo, di poter diversificare il proprio *business* "minacciando" di irrompere in altri settori come quello bancario e finanziario.

Un ulteriore profilo problematico è connesso al fatto che **l'utilizzo dei dati degli utenti** non è direttamente remunerato e, di conseguenza, non è preso in considerazione dalla normativa fiscale vigente. Tale utilizzo produce effetti reddituali indiretti in quanto, di fatto, gli utenti non hanno alcun ricavo monetario da questo utilizzo mentre questo dato potrebbe essere utilizzato per stimare la "presenza virtuale" delle imprese digitali in un dato mercato, sommando, ad esempio, le compensazioni riconosciute in ogni Paese a fronte dell'utilizzo di dati personali, come indicatore della consistenza delle relazioni virtuali con un dato ordinamento fiscale.

Il punto di partenza per la soluzione dei problemi appena delineati risiede nella identificazione di una **base imponibile che sia equa, non crei effetti distorsivi e sia controllabile da parte delle amministrazioni fiscali**. Nel caso in cui questo porti la *web tax* a essere inquadrata come imposta sui redditi, sarà necessario rivedere il concetto di "stabile organizzazione", posto a fondamento dei trattati bilaterali contro la doppia imposizione, e condividere, a livello più ampio possibile, una nuova concezione di "stabile organizzazione digitale", caratterizzata da una "significativa presenza" che non sia più collegata alla fisicità dell'economia manifatturiera dei secoli scorsi, ma al concetto di "relazione virtuale", tipica dell'economia di rete.

La **Commissione europea**, nel marzo del 2018, ha presentato una proposta di "*web tax*", percorrendo una strada che in **Italia è stata già imboccata nelle ultime due sessioni di Bilancio**. Nella legge di bilancio 2018 è stata introdotta in Italia una imposta sulle transazioni digitali, in seguito integralmente rivista con la legge di bilancio per il 2019. L'operatività dell'imposta è condizionata all'adozione di provvedimenti attuativi che non risultano ancora emanati.

L'imposta europea troverebbe applicazione (con un'aliquota 3%, applicabile dal 2020) sui **ricavi derivanti da alcune (specifiche) attività digitali** collegate, principalmente, all'uso dei dati relativi agli utenti finali. Si tratta dei ricavi generati dalla vendita di **spazi pubblicitari on-line**, da attività di **intermediazione digitale** che permettono agli utenti di interagire con altri utenti e che possono facilitare la vendita di beni e servizi tra di essi e, infine, dai ricavi ottenuti dalla **vendita di dati** generati da informazioni fornite dagli utenti.

Il luogo da cui l'utente fa partire la sua richiesta di servizio è, dunque, l'elemento decisivo. Non rileva dove e come paga; né se è impresa o privato cittadino. Per converso, il fornitore del servizio soggiace al nuovo tributo solo nel caso in cui sia una **grande impresa** che, a livello mondiale, fattura più di 750 milioni di euro, di cui almeno 50 in ambito Ue. La "*web company*" così identificata potrebbe anche non essere presente giuridicamente in alcuno Stato membro. Questa soluzione, che dovrebbe produrre nelle stime della Commissione un gettito di 5 miliardi di euro su base europea, è stata espressamente definita come "*interim solution*" nella consapevolezza che si tratta di una soluzione congiunturale, proposta anche per dare concretezza a un negoziato europeo che è stato almeno ufficialmente avviato. La Commissione stessa ha dato atto che esistono al momento dieci versioni di *web tax* proposte o già adottate nei singoli Paesi membri.

La soluzione di "lungo periodo" prevede, invece, la **tassazione degli utili** (piuttosto che dei ricavi) generati in una data giurisdizione fiscale, anche nel caso in cui una società non vi risieda fisicamente. La proposta identifica il concetto di "**presenza digitale imponibile**" o "stabile organizzazione virtuale" in uno Stato membro, che viene basata sui seguenti criteri: l'impresa supera una soglia di 7 milioni di euro di ricavi annuali in uno Stato membro, ha più di 100.000 utenti in uno Stato membro in un esercizio fiscale, registra oltre 3.000 contratti commerciali per servizi digitali conclusi tra l'impresa e utenti aziendali di uno Stato membro in un

esercizio fiscale. Questi indici dimensionali farebbero scattare una soglia di proporzionalità che terrebbe comunque fuori dal perimetro di imposizione le piccole e medie imprese digitali.

Una volta identificato il perimetro delle imprese con "stabile organizzazione virtuale" in un dato Paese membro, per determinare l'imposta si dovrebbe tenere conto dei **profitti** (e non più dei ricavi) derivanti dalle medesime attività alle quali si applica l'*interim solution*. Non è chiaro, tuttavia, in che modo le imprese digitali si troverebbero a redigere un bilancio che consenta di passare dai ricavi ai profitti negli ambiti di attività rilevanti.

La definizione della "*web tax*" presenta rilevanti **elementi di criticità**, che rischiano rendere inefficace se non distorsivo l'impatto sul sistema fiscale internazionale.

In sintesi, il primo elemento critico è legato alla **identificazione della base imponibile**, selezionando un parametro che sia corretta espressione dei vantaggi che le imprese digitali ricavano dall'accesso a ordinamenti nei quali al momento non sono contribuenti, e che risulti, allo stesso tempo, misurabile e gestibile con i mezzi delle amministrazioni fiscali nazionali. In tale contesto, l'inquadramento della "*web tax*" come **imposta sul reddito** pone rilevanti **difficoltà sia teoriche** (ricadrebbe sotto l'ala protettrice dei trattati che impediscono la doppia imposizione, e richiederebbe la ridefinizione del concetto di "stabile organizzazione" sul quale manca un accordo internazionale) che **pratiche** (difficoltà di isolare i profitti ripartendo i costi per attività e per area). Le soluzioni più "fattibili" riguardano il concetto di fatturato delle imprese più che il profitto, ma rischiano di creare notevoli effetti distorsivi. In sostanza, invece di guardare al consumatore finale, si pone in questo modo la lente sulle imprese che realizzano parte del loro fatturato grazie alle grandi aziende digitali. Tali misure, tuttavia, se utilizzate come base imponibile, rischiano di determinare un'imposta che non è commisurata alla reale capacità contributiva e può avere effetti distorsivi su un'impresa che pur fatturando non realizzi utili. Inoltre, trattandosi di un'imposta indiretta, rischia di essere trasformata in una "addizionale" dell'IVA, che viene poi scaricata sul consumatore finale, rendendo più costosa la trasformazione digitale dell'economia europea.

Il secondo elemento di criticità è legato alla **proporzionalità e al regime delle esenzioni**: se non si vuole incidere negativamente sulla concorrenza e sulle piccole e medie imprese è necessario identificare delle soglie di applicazione. Se tali soglie però venissero identificate sulla base di elementi difficilmente controllabili dalle amministrazioni fiscali, ad esempio sulla base delle operazioni svolte in una determinata giurisdizione, l'accertamento dei presupposti per l'imposizione dell'onere fiscale dipenderebbe dalle autodichiarazioni delle imprese stesse. Inoltre, parallelamente alle esenzioni "dimensionali" si pone il tema delle esenzioni legate a specifici settori dell'economia.

Il terzo elemento di criticità è connesso al fatto che, per essere davvero efficaci, una imposta sulla rete deve essere **armonizzata su base internazionale**, visto che le soluzioni nazionali possono determinare più costi (svantaggio competitivo nella trasformazione digitale) che benefici (gettito). Al momento, la difficoltà di raggiungere un accordo in sede OCSE è legata al fatto che, nonostante sia unanimemente condivisa l'inadeguatezza dell'attuale definizione di "stabile organizzazione", sulla sua riformulazione non si giunge a una versione condivisa. In questo contesto, il prossimo vertice del G20 è stato accreditato come il *meeting* che potrebbe portare a un primo accordo per introdurre una "*web tax*" nei confronti delle grandi compagnie internazionali presenti sulla rete.

Armonizzazione delle accise sull'alcol e sulle bevande alcoliche

Il Consiglio ha discusso misure volte a migliorare il **contesto imprenditoriale per i prodotti soggetti ad accisa**, in particolare l'alcol e le bevande alcoliche, con l'obiettivo di accrescere la concorrenza e ridurre gli oneri amministrativi per le imprese. Le "accise" sono imposte indirette sulla produzione o sul consumo di determinati beni, quali alcol, tabacco ed energia. Si tratta nella maggior parte dei casi

di beni caratterizzati da una domanda di mercato consistente e rigida rispetto alle variazioni del prezzo. Le entrate generate da queste imposte costituiscono una componente significativa dei bilanci degli Stati membri. Dal 1992 i paesi dell'UE hanno stabilito norme comuni al fine di garantire che le accise siano applicate nello stesso modo e agli stessi prodotti in tutta l'UE.

Sono state oggetto di esame le seguenti **proposte**:

- la direttiva relativa al regime generale delle accise ([2008/118/CE](#));
- il regolamento relativo alla cooperazione amministrativa per quanto riguarda il contenuto del registro elettronico ([COM \(18\) 349](#));
- la direttiva relativa alle strutture delle accise sull'alcol e sulle bevande alcoliche ([Direttiva 92/83/CEE](#)).

I ministri **non hanno raggiunto un accordo** finale sul pacchetto di misure.

Lista Ue delle giurisdizioni non cooperative in ambito fiscale

I lavori sulla lista delle giurisdizioni non cooperative a livello fiscale sono iniziati nel 2016 in seno al [gruppo del Consiglio responsabile dell'attuazione di un codice di condotta europeo in materia di tassazione delle imprese](#). Nel novembre 2016 il Consiglio ha raggiunto un accordo sul processo da seguire e ha stabilito i criteri per il vaglio delle giurisdizioni di Paesi terzi. Tali criteri fanno riferimento a *standard* di trasparenza fiscale e di imposizione equa, nonché al fatto che una giurisdizione fiscale si trovi nella fase di attuazione delle norme minime dell'OCSE contro l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili ("*tax base erosion and profit shifting*", BEPS).

Su tale base il Consiglio ha **approvato e pubblicato nel dicembre 2017 la lista Ue delle giurisdizioni non cooperative in materia fiscale**. La lista è uno strumento volto a contribuire agli sforzi messi in atto per impedire l'elusione fiscale da parte delle società e promuovere la buona *governance* in materia fiscale a livello mondiale.

Nel [Consiglio ECOFIN del 12 marzo 2019](#) 10 nuove giurisdizioni erano state incluse nella [lista dei soggetti non cooperativi a fini fiscali](#).

Di queste, 3 sono state rimosse a seguito del Consiglio del 17 maggio. In particolare, **Barbados** ha assunto impegni ad alto livello politico per porre rimedio alle preoccupazioni dell'Ue circa la sostituzione dei suoi regimi preferenziali dannosi mediante una misura dall'effetto analogo. Le **Bermuda** hanno dato attuazione alla maggior parte degli impegni presi, ad eccezione di quelli relativi al settore dei fondi comuni di investimento. Barbados e le Bermuda non figureranno quindi più nella lista delle giurisdizioni non cooperative ma in quella delle giurisdizioni che hanno intrapreso impegni sufficienti a riformare le rispettive politiche fiscali. **Aruba** è stata invece cancellata da entrambe le liste avendo dato piena attuazione agli impegni presi.

I Paesi che continuano a figurare nella lista delle giurisdizioni non cooperative sono: Samoa americane, Belize, Dominica, Figi, Guam, Isole Marshall, Oman, Samoa, Trinidad e Tobago, Emirati arabi uniti, Isole Vergini degli Stati Uniti e Vanuatu.

5 giugno 2019

A cura di Melisso Boschi e Davide Zaottini