

**Dipartimento di Impresa e Management
Cattedra di Scienza delle Finanze**

**I PARADISI FISCALI: analisi dei paesi opachi verso l'adozione di
misure difensive internazionali**

RELATORE

Prof. Chiara Oldani

CANDIDATO

Luca Berruti
Matr. 191981

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

I PARADISI FISCALI: analisi dei paesi opachi verso l'adozione di misure difensive internazionali

Indice

1. Introduzione	2
2. I paradisi fiscali	4
2.1 <i>Gli elementi che caratterizzano un paradiso fiscale</i>	5
2.2 <i>La teoria dei quattro spazi di Hampton</i>	5
2.3 <i>Attività svolte dai paradisi fiscali</i>	6
2.4 <i>La black list</i>	7
2.4.1 <i>Proposte di classificazione</i>	9
2.4.2 <i>Analisi dei paesi a rischio</i>	9
2.5 <i>I flussi finanziari</i>	11
2.5.1 <i>Il ruolo dell'Italia</i>	13
2.6 <i>Il comportamento dannoso dei paradisi fiscali</i>	15
3. Misure difensive e gestione dei paradisi fiscali	17
3.1 <i>Cosa è il BEPS e di cosa si compone</i>	19
3.1.1 <i>Pilastro 1: Anti-tax avoidance directive</i>	20
3.1.2 <i>Pilastro 2: Recommendation on tax treaties</i>	21
3.1.2.1 <i>Raccomandazioni relative alla legislazione nazionale</i>	21
3.1.2.2 <i>Raccomandazioni concernenti i trattati fiscali</i>	22
3.1.2.3 <i>Raccomandazioni per l'intensificazione della cooperazione internazionale</i>	23
3.1.3 <i>Pilastro 3: Revised administrative cooperation directive</i>	23
3.1.4 <i>Pilastro 4: Communication on external strategy</i>	29
4. Conclusione	30

1. Introduzione

“Billions of tax euros are lost every year to tax avoidance - money that could be used for public services like schools and hospitals or to boost jobs and growth. Europeans and businesses that play fair end up paying higher taxes as a result. This is unacceptable and today we are acting to tackle it” (Moscovici P.)¹.

L'evasione fiscale è un fenomeno in rapida espansione e una delle cause è il proliferare di giurisdizioni a fiscalità privilegiata note come “paradisi fiscali”. Questo elaborato si concentrerà su questo tema delineando quelle che sono le caratteristiche distintive di questi paesi e andando a vedere quali sono le attività di difesa poste in essere dai paesi che risentono di queste pratiche fiscali dannose.

Le democrazie moderne si reggono su un contratto sociale fondamentale: tutti devono pagare le tasse su una base equa e trasparente per finanziare l'accesso a un gran numero di beni e servizi pubblici. L'evasione delle imposte priva i bilanci pubblici di miliardi di euro ogni anno, crea un onere fiscale più pesante per i cittadini e provoca distorsioni competitive per le imprese che pagano onestamente la propria quota d'imposta.

Per queste ragioni, diverse misure difensive sono state attuate nel corso degli anni senza però ottenere ottimi risultati. Un esempio è la black list, una vera e propria lista di paesi considerati opachi, cioè sospettati di fornire servizi fiscali dannosi nei confronti delle altre giurisdizioni. Alcuni contributi in letteratura hanno mostrato come il meccanismo delle liste non sembra aver prodotto gli effetti dissuasivi sperati sulle giurisdizioni indiziate¹¹. L'entità di tali effetti, infatti, può dipendere da condizioni esterne, quali l'efficienza dei mercati finanziari internazionali, o da caratteristiche proprie del paese listato (ad esempio, il grado di severità della regolamentazione del sistema finanziario, la redditività degli intermediari bancari e il livello di ricchezza del paese); al contrario, paradossalmente, la presenza in una lista avrebbe in alcuni casi operato alla stregua di una certificazione ufficiale dell'elevato grado di opacità che contraddistingue una certa giurisdizione. L'esperienza ha mostrato, inoltre, che il sistema delle liste può comportare costi elevati per gli operatori dei paesi che adottano le eventuali contromisure che esso implica (quali, come accennato in precedenza, il monitoraggio di tutti i flussi finanziari in contropartita con i paesi inclusi nelle liste, oppure l'embargo finanziario di tali giurisdizioni) (Gara & De Franceschis, 2015).

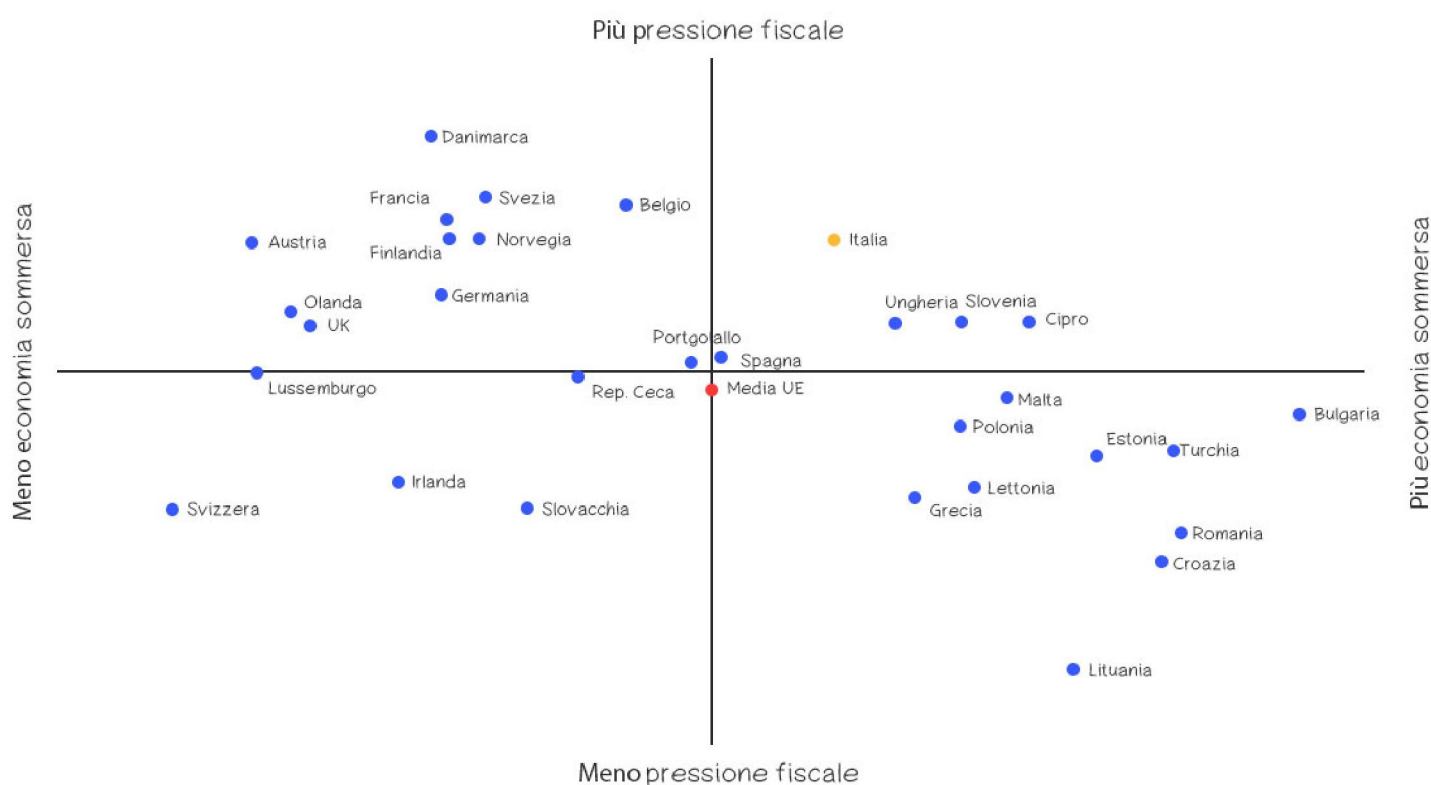
Sotto il profilo geoeconomico, la maggior parte dei più significativi paradisi fiscali oggi esistenti si sono sviluppati attorno a due principali poli o traiettorie. Un polo si è evoluto attraverso i suoi stretti legami con la City di Londra ed include dipendenze della Corona Britannica, come le Isole del Canale, Jersey, Guernsey e l'Isola di Man, i territori

¹ Pierre Moscovici è un politico francese, indicato nel 2014 come Commissario europeo per gli affari economici e monetari nella nuova Commissione Juncker.

britannici d’oltremare tra i quali i paradisi fiscali più significativi sono le Isole Cayman, Bermuda, Isole Vergini Britanniche, Turks e Caicos e Gibilterra, ed ex colonie dell’impero britannico divenute recentemente indipendenti come Hong Kong, Singapore, Bahamas, Bahrain e Dubai. Meno significativi in termini di impatto, ma più numerosi, sono gli ex territori britannici di recente indipendenza del Pacifico. L’altro polo si è invece sviluppato in Europa e si compone dei paesi del Benelux - Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo – dell’Irlanda, e, naturalmente, della Svizzera e del Liechtenstein. Gli unici altri paradisi fiscali di una certa consistenza che non fanno parte di questi due poli sono oggi Panama e, in misura minore, l’Uruguay (Amato & Palmentieri, 2013).

In campo europeo, la situazione è ben rappresentata dal seguente grafico.

Grafico 1: Il panorama fiscale europeo nel 2016



Fonte: (Valsecchi, 2016)

Il grafico mostra come i paesi non seguano una distribuzione lineare e soprattutto si può affermare che non sempre ad un maggior livello di pressione fiscale corrisponde un maggior tasso di economia sommersa. L’Italia presenta dei valori che si discostano dalla media europea; si vedrà più avanti come anche l’Italia sia protagonista nel fenomeno riguardante la fuga di capitali verso i paradisi fiscali.

2. I paradisi fiscali

La finanza offshore rappresenta un fenomeno sempre più diffuso nell’economia contemporanea; secondo le stime di James S. Henry (Henry, 2012) la somma di denaro

occultata nei paradisi ammonterebbe a qualcosa tra i 21 e i 32 trilioni di dollari, pari al 24-32 per cento di tutti gli investimenti globali e più del Pil degli Stati Uniti e del Giappone messi insieme.

E' fondamentale capire quali elementi caratterizzano tale movimento di capitale e quali sono i paesi in cui affluisce la maggior parte di questo capitale.

Cerny considera il concetto di competizione tra stati, secondo cui il sistema di competizione, ormai divenuto centrale e strategico nell'organizzazione di uno stato, non si limita più al mondo delle imprese ma si apre anche a quello degli stati (Cerny, 1990). Questo permette, attraverso politiche fiscali aggressive e dannose verso altri stati, di attrarre verso di sé investimenti e quindi capitali che arricchiscono la propria economia.

Baldacchino si concentra invece sul concetto di "managed dependency", un processo attraverso il quale paesi di piccole dimensioni, che è uno dei fattori identificativi dei paradisi fiscali, riescono ad ottenere privilegi politici e fiscali dal sistema economico di paesi di dimensioni maggiori (Baldacchino, 1993).

Cerny e Baladacchino ci consentono quindi di capire meglio i concetti di entità politica ed economica che supportano la finanza offshore. Per avere però un quadro completo è necessario anche capire le caratteristiche contraddistinguono i paradisi fiscali.

Il punto di partenza per identificare un paradiso fiscale consiste nel chiedersi se una giurisdizione prevede politiche fiscali con aliquote fiscali nulle o molto basse a favore di soggetti non residenti e se tale giurisdizione si offre, o è percepita, come un luogo che i non residenti possono utilizzare per evadere le imposte nel proprio paese di residenza (OECD, 1998). L'elemento più interessante è che questi centri finanziari operano quasi esclusivamente in contropartita con non residenti avendo, in questo modo, posizioni attive e passive nei confronti dei non residenti sproporzionate rispetto alle dimensioni dell'economia locale.

2.1 Gli elementi che caratterizzano un paradiso fiscale

Sono diversi i fattori identificativi dei paradisi fiscali. Ogni organizzazione internazionale ha dato un proprio definizione di paradiso fiscale e prendendo in esame diversi elementi

identificativi. Secondo l'OCSE (OECD, 1998) i fattori chiave per identificare un paradiso fiscale sono i seguenti: assenza di scambio di informazioni, mancanza di trasparenza, non rispetto dei principi internazionali sul transfer pricing, esenzione dall'imposizione fiscale dei guadagni ottenuti all'estero, presenza del paese in una o più black list.

L'assenza di scambio di informazioni è dovuta soprattutto alla presenza di leggi sul segreto e di altre protezioni che di fatto isolano il paese paradiso fiscale dalle altre economie, permettendogli di contrastare le richieste di controlli da parte delle autorità fiscali. Lo scambio di informazioni inoltre è reso ancor più difficile dall'assenza di un obbligo di controllo annuale interno all'impresa e di un registro sociale degli azionisti e infine dall'emissione di azioni e strumenti finanziari nella forma di titoli al portatore, sui quali, quindi, non è indicato il nome del soggetto possessore.

Un elemento strettamente legato all'assenza di scambio di informazioni è la mancanza di trasparenza nelle operazioni legislative, legali e amministrative poste in essere da questi paesi. Questo atteggiamento dipende soprattutto dalla concessione di regole amministrative di favore che vengono concesse a coloro che esportano i propri capitali in questi paesi.

La possibilità di negoziare un prezzo di trasferimento con l'autorità fiscale, di fatto concede l'opportunità di non rispettare le norme sul transfer pricing. In questi termini, non risulta un problema definire un livello di profitto non consistente con il business svolto o trasferire i propri utili verso una società che effettivamente non svolge nessuna attività economica.

Il reddito prodotto all'estero è esente dall'imposizione fiscale. Ovviamente questo elemento svolge un ruolo fondamentale nell'attrarre capitali esteri incoraggiando operazioni economiche guidate solamente dall'intento di evadere l'imposizione fiscale, generando ingenti danni ai paesi in cui quei redditi vengono prodotti.

Ovviamente i paesi riconosciuti come paradisi fiscali sono quelli che almeno una volta sono stati inseriti in una black list, di cui si parlerà nel paragrafo 2.4.

2.2 La teoria dei quattro spazi di Hampton

Avere lo spazio di operare: questo è il concetto sul quale si sofferma Hampton (Hampton, 1996) al fine di spiegare come i paradisi fiscali possono svolgere le proprie attività.

Il primo spazio è quello della regolazione, che consiste nel trovare gap normativi tra i molteplici trattati internazionali che regolano i rapporti tra diversi paesi. Questo si traduce nella possibilità da parte delle società che hanno la propria residenza fiscale nei paradisi fiscali di avere un ammontare di capitale molto basso e nella quasi assenza di una normativa bancaria.

Lo spazio fiscale è l'ambito che probabilmente caratterizza maggiormente l'attività svolta dai paradisi fiscali. Questi, infatti, sono fortemente attrattivi in quando rendono esenti dalla normale tassazione le imprese estere che insediano la proprio residenza fiscale in questi paesi.

Il terzo spazio è strettamente legato alle norme sul segreto e sulla privacy vigenti nei paradisi fiscali. Tali disposizione consentono di mascherare chi sia il reale proprietario di un insieme di attività finanziarie. Le autorità fiscali trovano numerosi ostacoli nel tentativo di ottenere informazioni relative ai grandi capitali presenti nei paradisi fiscali, incombendo in procedimenti molto lunghi durante i quali i capitali vengono spostati in altri paradisi fiscali al fine di rendere inefficace l'analisi.

Infine, l'ultimo spazio è quello politico. Gran parte dei paradisi fiscali non sono indipendenti ma sono legati a paesi maggiori con i quali le relazioni non sempre sono chiare. In questo modo, tali giurisdizioni hanno sufficiente autonomia politica per definire la propria politica fiscale.

2.3 Attività svolte dai paradisi fiscali

In generale i paradisi fiscali attraggono flussi di capitali grazie ai vantaggi fiscali che in essi si possono trovare.

L'OCSE definisce i paradisi fiscali dei "money boxes". Un paradiso fiscale è sicuramente il luogo più sicuro dove custodire denaro da mantenere celato alle autorità del proprio paese. Questo è possibile ancora una volta grazie alle norme sul segreto che non permettono a tali autorità di ottenere informazioni sui capitali che circolano verso i paradisi fiscali. Ovviamente in questo modo vengono causati danni considerevoli all'economia del paese che si vede sfuggire questi capitali, dovendo così fronteggiare un vasto fenomeno di evasione fiscale sia da parte di persone fisiche che di società.

Infatti, alcuni paradisi fiscali sono maggiormente attrattivi per le persone fisiche ed altri invece richiamano l'interesse delle società. Si possono definire i paradisi fiscali in modo diverso a seconda del tipo di attività che attraggono.

Le free economics zones sono aree all'interno di un paese che presentano condizione commerciali e di investimento favorevoli attirando così le industrie orientate all'esportazione. (Garufi, 2013)

Palan (Palan, 1998) definisce flag of convenience quei paesi che permettono di registrare imbarcazioni pur essendo di proprietà di soggetti di altre giurisdizioni. Trasferendo una nave da un registro nazionale a una flag of convenience il proprietario può sottrarsi alle imposte e alle regole del proprio paese.

Le attività industriali reali sono invece attratte dai production havens, dove è possibile giovare di imposte societarie favorevoli. Un esempio è rappresentato dall'Irlanda che nel

1949 ha dato vita all'Industrial Development Authority avente lo scopo di identificare paesi e imprese che rappresentano dei buoni investitori. Ciò ha permesso un aumento consistente degli investimenti diretti in Irlanda che hanno rappresentato uno tra i più importanti fattori di crescita del paese.

Gli headquarter havens e gli sham havens hanno rispettivamente imposte ridotte sul reddito delle società e delle persone fisiche. Ricadono in queste due categoria principalmente i paesi del Pacifico e dei Caraibi. Gli sham havens possono poi declinarsi nella forma di secrecy havens: questi offrono segretezza e confidenzialità attraverso un atteggiamento non cooperativo che favorisce l'occultamento dell'imponibile fiscale e di conseguenza l'evasione fiscale. Svizzera, Austria e Lussemburgo rappresentano un esempio europeo di tale fenomeno; infatti, questi paesi hanno utilizzato le proprie norme sul segreto bancario a tale fine.

2.4 La black list

Cosa è una black list e qual è l'iter da seguire per includervi un paese.

Una black list comprende quei paesi che, dopo un'attenta analisi svolta da organizzazioni internazionali legate all'OCSE, dimostrano di possedere alcuni dei fattori identificativi dei paradisi fiscali precedentemente spiegati.

Il processo di listing segue tre fasi (European Commission, 2016a):

1. La commissione identifica un gruppo di paesi per i quali sarebbe necessaria un'analisi approfondita che permetta di ottenere maggiori informazioni a loro riguardo
2. Gli stati membri decidono se effettivamente è necessario condurre un'analisi relativa ai paesi selezionati
3. La Commissione esprime un proprio parere riguardo i paesi che dovrebbe essere iscritti nella black list e i paesi membri, sulla base di questa giudizio, prendono la decisione finale. Il paese iscritto verrà eliminato dalla lista solo nel momento in cui sarà in grado di rispettare gli standard internazionali riguardanti lo scambio di informazioni.

Più sono le volte in cui uno stato figura in una black list e più è diffusa l'opinione che questo stato costituisca un paradiso fiscale.

Tabella 1: Frequenza di inclusione in una black list

STATO	HINES RICE	E OCSE 2000	FMI 2000	FSF 2000	GAFI 2000/2002	OCSE 2009	FREQUENZA DI INCLUSIONE
Antigua e Barbuda	√	√	√	√	√	√	
Bahamas	√	√	√	√	√	√	
Belize	√	√	√	√	√	√	
Bermuda	√	√	√	√	√	√	
Isole vergini Britanniche	√	√	√	√	√	√	
Isole Cayman	√	√	√	√	√	√	
Isole Cook	√	√	√	√	√	√	
Gibilterra	√	√	√	√	√	√	6
Liechtenstein	√	√	√	√	√	√	
Isole Marshall	√	√	√	√	√	√	
Monaco	√	√	√	√	√	√	
Panama	√	√	√	√	√	√	
St Vincent e Grenadines	√	√	√	√	√	√	
St Kitts e Nevis	√	√	√	√	√	√	
St Lucia	√	√	√	√	√	√	
Andorra	√	√	√	√		√	
Anguilla	√	√	√	√		√	
Bahrain	√	√	√	√		√	
Cipro	√	√	√	√	√		
Dominica	√	√	√		√	√	
Grenada	√	√	√		√	√	
Guernsey	√	√	√	√	√		
Isola di Man	√	√	√	√	√		5
Jersey	√	√	√	√	√		
Malta	√	√	√	√	√		
Nauru		√	√	√	√	√	
Antille Olandesi	√	√	√	√		√	
Niue		√	√	√	√	√	
Samoa		√	√	√	√	√	
Turks e Caicos	√	√	√	√		√	
Vanuatu	√	√	√	√		√	
Barbados	√	√	√	√			
Lebanon	√		√	√	√		
Lussemburgo	√		√	√		√	
Mauritius		√	√	√	√		4
Montserrat	√	√	√			√	
Singapore	√		√	√		√	
Svizzera	√		√	√		√	
Aruba		√	√	√			
Costa Rica			√	√		√	
Hong Kong	√		√	√			3
Irlanda	√		√	√			
Liberia	√	√				√	
Macau	√		√	√			

Malesia			√	√		√
Seychelles		√	√	√		
Guatemala					√	√
Maldive	√	√				
Filippine					√	√
San Marino		√				√

Fonte: (Garufi, 2013)

La tabella rappresenta la frequenza con cui questi Paesi sono stati inseriti da diverse organizzazioni internazionali all'interno di una black list.

Questi dati dimostrano l'assenza di un'opinione comune su quali stati debbano essere ritenuti dei paradisi fiscali (Garufi, 2013). Infatti, in apertura di capitolo, dando una descrizione generale di paradiso fiscale, era mia intenzione far arrivare il concetto che in realtà non esiste ancora oggi una definizione chiara e comune a tutti i paesi e le organizzazioni internazionali di paradiso fiscale.

Probabilmente conformando la definizione di paradiso fiscale si potrebbe ottenere una visione del fenomeno più chiara e quindi si potrebbe intervenire su variabili determinanti per le attività che tali paesi svolgono.

2.4.1 Proposte di classificazione

Il meccanismo delle liste permette di distinguere i paesi a rischio iscrizione a seconda delle caratteristiche che li contraddistinguono.

Una prima categoria sono i paradisi fiscali in senso stretto; in tal senso si intendono i paesi nei quali sono facilmente individuabili gli elementi identificativi di un paradiso fiscale: imposizione fiscale molto bassa o nulla, assenza di scambio di informazioni, opacità in campo finanziario.

Ci sono poi i paradisi bancari, che sono quei paesi con caratteristiche analoghe ai secrecy havens visti nel precedente paragrafo.

Infine i paesi non-cooperativi nel settore dell'antiriciclaggio, caratterizzati da una normativa antiriciclaggio inadeguata, cattiva supervisione del sistema finanziario e scarsa trasparenza nelle strutture societarie.

2.4.2 Analisi dei paesi a rischio

Tax Justice Network (TJN), un'organizzazione non governativa internazionale attiva nel campo dell'antiriciclaggio, ha creato una metodologia di valutazione del grado di opacità dei paesi a rischio. Vengono attribuiti dei punteggi ad una serie di criteri e questi concorrono a determinare il Financial Secrecy Score (FSS) che porta poi alla definizione del Financial Secrecy Index che tiene conto della quota di transazioni finanziarie internazionali imputabile a ciascun paese (Gara & De Franceschis, 2015).

Sulla base di questa analisi si possono suddividere tali paesi a rischio sulla base del grado di opacità e dei principali servizi che offrono: paradisi finanziari (FIN), paradisi fiscali (TAX) e paradisi societari (SOC).

Tabella 2: Ripartizione dei paesi a rischio per livello di opacità e reddito, 2015

2a) per opacità (tutti i 58 paesi a rischio)

OPACITA'	NUMERO DI PAESI	DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA			PIL (MILIONI DI USD)		REDDITO PRO CAPITE (USD)		
		Europa mediterraneo ^e	Caraibi	Asia e pacifico ^e	Media	Mediana	< 20mila	20mila - 50mila	> 50mila
bassa	11	10	1	0	144.259	23.570	2	9	0
media	22	8	7	7	99.629	26.350	8	10	4
alta	25	3	14	8	10.548	1.884	18	4	3

2b) per reddito pro-capite (solo i 47 paesi con opacità media o alta)

REDDITO PRO-CAPITE	NUMERO DI PAESI	DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA			PIL (MILIONI DI USD)		REDDITO PRO CAPITE (USD)		
		Europa mediterraneo ^e	Caraibi	Asia e pacifico ^e	Media	Mediana	< 20mila	20mila - 50mila	> 50mila
basso	26	4	20	2	10.242	10.073	26	0	0
medio e alto	21	7	1	13	44.287	42.000	0	14	7

Fonte: (Gara & De Franceschis, 2015)

La tabella 1a) descrive i 58 paesi presi in analisi in base al grado di opacità stimato con il metodo del Financial Secrecy Score. Si può osservare come i paesi ad opacità media siano equamente distribuiti nelle tre aree geografiche considerate. Al contrario invece i paesi a più bassa opacità sono concentrati in Europa mentre i paesi a più alto livello di opacità si trovano soprattutto nei Caraibi e nell'area Asiatica. I paesi con minore opacità sono circa la metà rispetto a quelli con alto grado di opacità, ma presentano un reddito medio significativamente maggiore rispetto a quello dei paesi con più bassa opacità.

La tabella 1b) considera invece solo i 47 paesi con opacità media o alta ponendo lo sguardo sul reddito pro-capite. 26 paesi hanno reddito pro-capite basso (inferiore a 20.000 euro) e un sistema finanziario non particolarmente sviluppato: si tratta di paesi dove i capitali illegali vengono fatti affluire presumibilmente solo per schermare la provenienza, ma dove non viene offerto alcun servizio finanziario a elevato valore aggiunto; tali paesi sono soprannominati "lavatrici" e sono particolarmente concentrati nei Caraibi. È invece diverso il discorso per i 21 paesi con reddito pro-capite medio alto (superiore a 20.000 euro): il sistema finanziario di tali giurisdizioni risulta adeguatamente sviluppato per fornire ai capitali che vi affluiscono non solo servizi finalizzati a

schermare la provenienza e la titolarità in modo particolarmente efficiente, ma anche a soddisfarne esigenze di investimento e redditività (Gara & De Franceschis, 2015).

La successiva tabella mostra invece l'insieme dei 58 paesi divisi in base all'attività principale da essi svolta: paradisi finanziari (FIN), paradisi fiscali (TAX) e paradisi societari (SOC).

Tabella 3: Classificazione dei paesi a rischio per tipo di opacità, 2015

TIPOLOGIE DI PARADISI	NUMERO DI PAESI	DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA			PIL (MILIONI DI USD)		REDDITO PRO CAPITE (USD)		
		<i>Europa e mediterraneo</i>	<i>Caraibi</i>	<i>Asia e pacifico</i>	<i>Media</i>	<i>Mediana</i>	<i>< 20mila</i>	<i>20mila - 50mila</i>	<i>> 50mila</i>
TAX&FIN	11	4	3	4	17.014	3.163	7	1	3
SOC&FIN	10	2	6	2	7.894	1.768	6	3	1
TAX	8	1	4	3	159.055	67.625	4	3	1
FIN	7	4	2	1	63.969	2.516	4	3	0
SOC&TAX	6	1	4	1	85.579	3.998	3	2	1
SOC,TAX&FIN	6	0	2	4	50.503	4.005	2	3	1
SOC	4	3	1	0	4.883	3.409	1	3	0
ALTRI	6	6	0	0	241.902	191.500	1	5	0

Fonte: (Gara & De Franceschis, 2015)

Emerge come la maggior parte dei paesi considerati svolgano attività fiscali-finanziarie (11 paesi) o societarie-finanziarie (10 paesi). Spicca un gruppo di sei paesi per i quali l'indicatore assume valori superiori alla mediana per tutti e tre gli ambiti considerati. Essi possono essere quindi definiti dei "paradisi completi" e si concentrano soprattutto in Asia e nel Pacifico con un reddito medio compreso tra 20.000 e 50.000 euro. (Gara & De Franceschis, 2015).

2.5 I flussi finanziari

Come è possibile che Bermuda abbia un PIL pro capite più alto degli Stati Uniti, o che il PIL delle Isole Cayman sia più alto di quello della Svezia? (World Bank Group, 2011).

Proviamo a dare una risposta analizzando la seguente tabella:

Tabella 4: Rilevanza dei paesi a rischio sui flussi finanziari internazionali

CATEGORIE DI PAESI	INVESTIMENTI DI PORTAFOGLIO MONDIALI DI NON-RESIDENTI (MILIARDI DI USD E QUOTA SUL TOTALE; 2011)	DEPOSITI BANCARI MONDIALI DI NON-RESIDENTI (MILIARDI DI USD E QUOTA SUL TOTALE; 2011)	INVESTIMENTI DI PORTAFOGLIO DELL'ITALIA (MILIARDI DI USD E QUOTA DEL TOTALE; 2011)	BONIFICI DA E PER L'ITALIA (MILIARDI DI EURO E QUOTA DEL TOTALE; 2014)
Paesi a rischio	9.472,2 (24,0%)	6.157,8 (27,9%)	464,0 (45,0%)	327,3 (16,0%)
Opacità bassa	3.550,6 (9,0%)	1.599,9 (7,3%)	175,1 (17,0%)	174,7 (8,6%)
Opacità media	5.298,5 (13,4%)	4.186,5 (19,0%)	287,5 (27,9%)	149,8 (7,3%)
Opacità alta	623,2 (1,6%)	371,5 (1,7%)	1,4 (0,1%)	2,7 (0,1%)

Fonte: (Gara & De Franceschis, 2015)

La tabella presentata da Gara e De Franceschis in un report della Banca d'Italia mostra il valore dei capitali che circolano attraverso i paesi a rischio iscrizione nella black list divisi secondo il criterio di opacità visto nel precedente paragrafo.

Sono circa 9,5 miliardi di dollari gli investimenti di portafoglio fatti dai non residenti nei paesi a rischio. Questo vuol dire che circa il 25% della ricchezza mondiale è detenuta da tali paesi. Questo parametro permette di capire la forza economica acquisita da questi paesi attraverso un progressivo fenomeno di fuga di capitali. In particolare si nota come questa ricchezza sia fortemente concentrata nei paesi ad opacità media (13,4%) e bassa (9%), tipicamente più grandi dal punto di vista economico.

Per quello che concerne i depositi bancari di non-residenti, il dato è altrettanto interessante. Circa il 30% dei depositi mondiali sono detenuti da istituzioni operanti in paesi a rischio; anche in questo caso la maggior parte di tale quota affluisce nei paesi ad opacità media e bassa. Questo fenomeno deriva soprattutto dalla riservatezza che si ottiene dalle normative in ambito bancario in vigore in questi paesi. In questo modo è possibile mantenere nascosto il proprio denaro che molto spesso deriva da attività illecite.

Inoltre, depositando il proprio denaro in banche straniere i non-residenti esportano all'estero ricchezza prodotta nel proprio paese che subisce quindi un danno considerevole dal punto di vista economico. Questo vale soprattutto ai giorni d'oggi dove, in una situazione di crisi economica, la sopravvivenza delle imprese dipende dai finanziamenti erogati dalle banche, le quali si finanziano per circa il 60% attraverso i depositi dei cittadini; con una sostanziosa fuga di capitali, però, si riducono i depositi e quindi un'importante fonte di finanziamento della banca, che si vede costretta a ridurre i prestiti erogati a favore delle imprese. Questo è ancora più vero nel sistema economico europeo fortemente di stampo bancocentrico.

Riepilogando, il “tesoro nascosto” si aggira tra i 21 e 32 mila miliardi di dollari e circa un terzo di questi proviene da Paesi in via di sviluppo. Un report della Banca d'Italia dimostra come in particolar modo, 6.500 miliardi in riferimento al periodo tra 2000 e 2008 provengano per il 60% dalla Cina, l'11% dal Messico, il 5% dalla Malaysia, il 3% dall'India e dalle Filippine (Amato & Palmentieri, 2013). Nello stesso periodo sono stati esportati illegalmente 427 miliardi di dollari dalla Russia, 302 dall'Arabia Saudita, 268 dagli Emirati Arabi, 242 dal Kuwait e 152 dal Venezuela (Henry, 2012).

Da uno studio condotto dalla Guardia di Finanza Italiana emerge come il 40% di questi capitali deriva da operazioni di pianificazione fiscale, il 15% concerne beni provenienti da corruzione o saccheggi politici e ben il 45% deriva da attività criminose o terroristiche (Guardia di Finanza Italiana, 2008). Quest'ultimo punto permette di comprendere perché si sta investendo molto nella lotta ai paradisi fiscali. Tali Paesi infatti, non curandosi della provenienza dei capitali, permettono a terroristi e associazioni criminali di riciclare denaro proveniente da attività illecite. I paradisi fiscali sono per questo tra i principali imputati relativamente al finanziamento delle attività terroristiche, che ai giorni d'oggi stanno cambiando il modo di vivere di tutti.

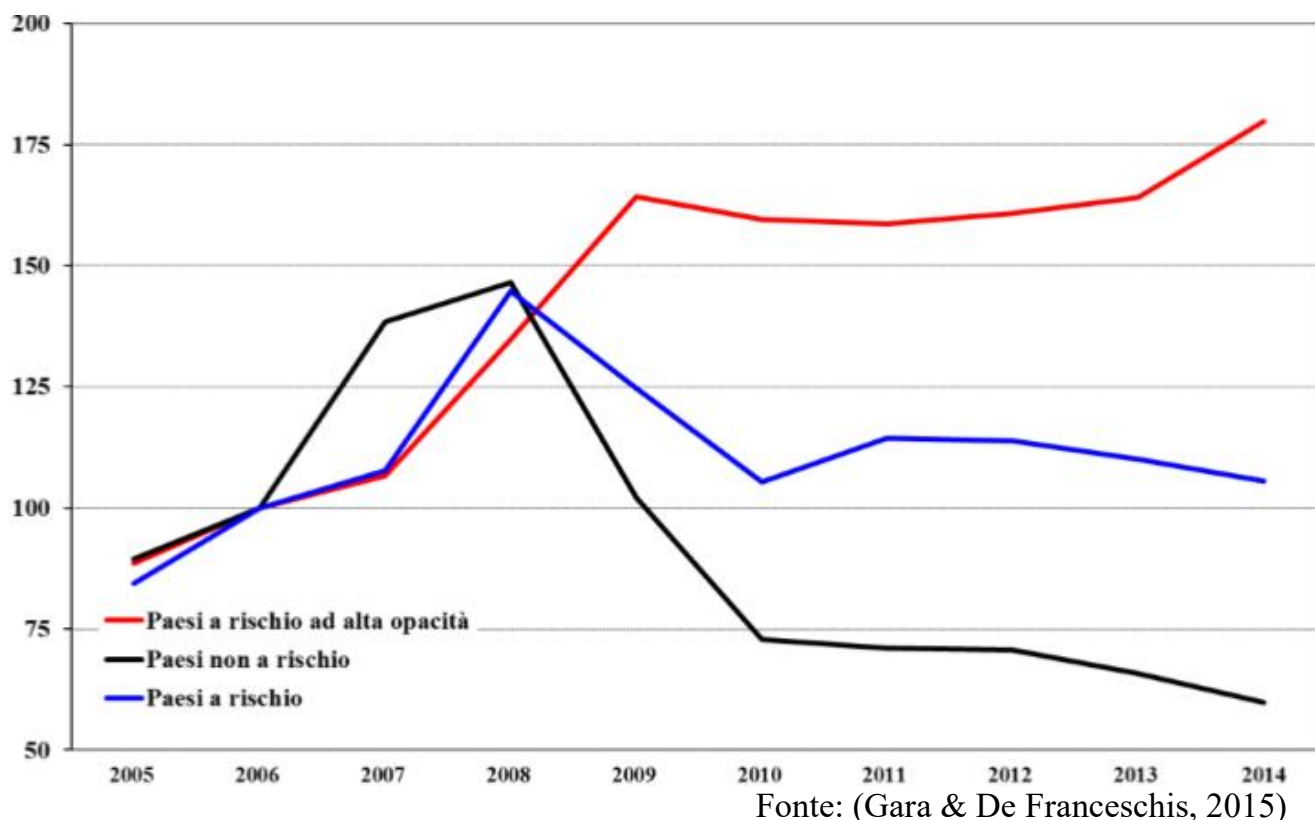
2.5.1 Il ruolo dell'Italia

La tabella presentata al paragrafo precedente mostra come anche l'Italia sia un paese attivo negli scambi di capitali con i paradisi fiscali.

I capitali attratti dai paesi a rischio ammontano a circa 500 miliardi di euro, pari quasi al 45% degli investimenti di portafoglio italiani; mentre per quanto concerne i bonifici da e per l'Italia, la quota relativa ai paesi a rischio è pari al 16%.

È possibile analizzare i bonifici esteri dell'Italia dal seguente grafico:

Grafico 2: Bonifici esteri dell'Italia, 2005-2014



Il grafico analizza i bonifici esteri dell'Italia per il periodo 2005-2014 concentrandosi sui diversi trend relativi agli scambi con paesi a rischio ad alta opacità, altri paesi a rischio e paesi non a rischio.

Per tutte le categorie di paesi gli scambi sono crescenti fino al 2008-2009; è interessante invece osservare il movimento delle curve nel periodo immediatamente successivo l'inizio della crisi. A risentirne di più sono i bonifici verso i paesi non a rischio che risentono delle determinanti fisiologiche dei flussi finanziari. Emerge, invece, un consistente volume di scambi con i paesi a rischio: il calo iniziato nel 2008 è più contenuto rispetto a quello dei paesi non a rischio ma soprattutto nel 2010 comincia un periodo di recupero che nel 2014 porterà a un risultato di +5% rispetto al picco toccato nel 2010. Ancora più interessante è la situazione relativi ai paesi a rischio ad elevata opacità. Infatti, per tali paesi il calo post crisi è significativamente meno accentuato e la curva registra un nuovo andamento positivo a partire dal 2013, dopo un periodo di relativa stabilità iniziato nel 2010.

Questa analisi offre uno spunto di riflessione molto interessante. Infatti, le rilevanti differenze nei movimenti di queste curve possono far pensare che le tre categorie di paesi possano reagire in maniera differente agli stimoli esogeni del sistema economico. I flussi verso i paesi a rischio e, in particolar modo per quelli ad alta opacità, sembrano influenzati da fattori diversi rispetto alle determinanti dei flussi finanziari fisiologici, che hanno invece causato una forte diminuzione dei bonifici verso i paesi non a rischio.

2.6 Il comportamento dannoso dei paradisi fiscali

Le finalità repressive perseguite dalle organizzazioni internazionali sono giustificate dalla molteplicità di attività dannose che i paradisi fiscali sono in grado di porre in essere.

È possibile descrivere le attività dannose svolte da questi Paesi in base ai danni che queste possono produrre nelle altre economie: problemi di carattere economico, finanziario ed etico.

Da un punto di vista economico, l'attività maggiormente dannosa è quella relativa al dumping fiscale. Secondo una definizione del giornale *Il Sole 24 Ore*, con tale espressione si intende il ribasso delle aliquote fiscali al fine di attrarre contribuenti da altre parti del mondo. Tale operazione è strettamente collegata al principio di *competition state*; infatti, la principale conseguenza è il drenaggio di risorse pubbliche dagli altri paesi. Questi ultimi recupereranno minori introiti derivanti dall'imposizione rispetto a quelli attesi, a causa di movimenti illeciti di capitali verso paesi a rischio. Tale fenomeno ha un importante impatto sulla capacità di redistribuzione di un Paese e sul livello desiderato di prelievo fiscale.

In campo finanziario, risulta aumentata l'instabilità dei mercati finanziari sia perché si accresce la mobilità internazionale dei capitali e la loro reattività a inattese variazioni delle condizioni di mercato e inoltre perché tali capitali vengono a concentrarsi in economie e sistemi finanziari non pienamente maturi (Financial Stability Forum, 2000). La presenza di instabilità incide negativamente sul sistema finanziario: gli operatori finanziari diventeranno eccessivamente avversi al rischio, si rischieranno impieghi improduttivi, aumenterà la remunerazione richiesta come premio per il rischio e di conseguenza aumenterà il costo del funding. Tutto questo genera delle conseguenze negative a livello macroeconomico che si traducono in un più elevato rischio di credito.

Infine, bisogna considerare il carattere etico e morale delle operazioni svolte da tali Paesi. Innanzitutto, viene favorita l'evasione fiscale grazie al mantenimento dell'anonimato che permette di celare l'identità del possessore di asset o conti correnti in paesi a rischio. Questa è la principale causa di drenaggio di risorse pubbliche da un paese ad un altro che inevitabilmente si ripercuote sui cittadini onesti che rispettano la legge ma sono costretti a sopportare un livello di servizi peggiore per le risorse che lo Stato non riesce a recuperare.

Inoltre, punto di fondamentale importanza soprattutto negli ultimi anni, i paesi a rischio consentono di riciclare denaro e costituire disponibilità non registrate utilizzate a fini illeciti. Si fa riferimento soprattutto al finanziamento del terrorismo; questo richiede delle basi organizzative e fortissimi impieghi di capitale e i paradisi fiscali rappresentano un'importante fonte per le organizzazioni terroristiche che grazie alle normative sul segreto possono recuperare denaro mantenendo celata sia la propria identità che le attività che verranno successivamente svolte con una certa disponibilità di denaro.

Oltretutto, tutte le iniziative dei paesi fair contro i paradisi fiscali comportano enormi costi amministrativi che rappresentano quindi un costo indiretto delle attività dannose svolte dai paesi a rischio.

3. Misure difensive e gestione dei paradisi fiscali

Ogni paese è ben consapevole dei danni che possono derivare da talune operazioni dei paradisi fiscali. Per tale motivo, già da tempo, molti paesi si sono adoperati per formulare delle misure difensive da adottare contro i paesi a rischio in modo da prevenire, ed in caso limitare, gli ingenti danni che da questi potrebbero derivare.

Tabella 5: Iniziative unilaterali anti-evasione fiscale

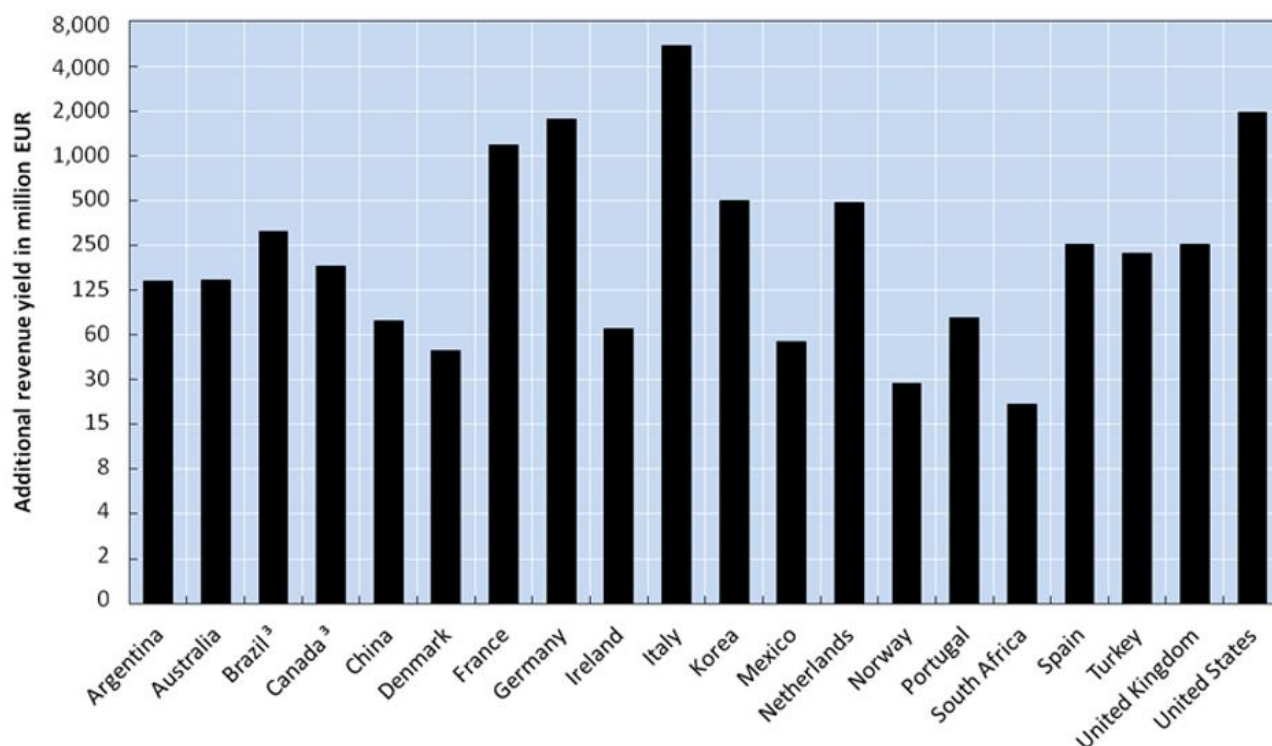
Country	Action taken to build on the G20 initiative	Impact
Argentina	Voluntary Disclosure Initiative (2009)	EUR 146 million additional revenue yield.
Australia	Offshore Voluntary Disclosure Initiative (2010/2011)	EUR 150 million (AUD 210 million) additional revenue assessed. More than 8.000 taxpayers involved.
Brazil	Voluntary Compliance Initiative (2009)	Estimated EUR 315 million additional revenue yield.
Canada	On-going Voluntary Disclosure Program (fiscal years ending in 2009-2011)	EUR 620 million (CAD 860 million) total unreported income disclosed. 8.700 disclosures.
China	Broadening the network of tax information exchange agreements and increasing numbers of requests	EUR 80 million (CNY 690 million) additional revenue yield (in 2010), expected to grow significantly
Denmark	“Project havens” aimed at uncovering hidden wealth and income abroad	More than EUR 50 million additional revenue yield so far
France	Offshore Voluntary Disclosure Initiative (2009)	EUR 1,2 billion additional revenue yield. More than 4.700 taxpayers involved.
Germany	Voluntary Disclosure (2010/2011)	Estimated additional revenue yield of EUR 1,8 billion. Between 25.000 and 30.000 taxpayers involved.
India	Increase of staff number, greater co-operation with G20 partners, increase in exchange of information agreements	Significant additional revenues expected over next two years
Ireland	Voluntary Disclosures (since 2009)	EUR 70 million additional revenue yield. Around 400 taxpayers involved. An earlier initiative yielded over EUR 1 billion.
Italy	Offshore Voluntary Disclosure Initiative (2009/2010)	EUR 5,6 billion additional revenues yield. Total undisclosed assets: EUR 104,5 billion. Representing five times the amount from the 2002/2003 initiative
Korea	Establishment of the Offshore Compliance Enforcement Centre (2009) and offshore tax evasion cases uncovered through tax audits (since 2009).	EUR 510 million (KRW 810 billion) additional revenue assessed.
	Foreign Financial Accounts Reporting Program (2010)	More than 500 taxpayers involved.

Mexico	Offshore Voluntary Disclosure Initiative (2009)	EUR 58 million (MXN 1.057 million) additional revenue yield. Total undisclosed assets: EUR 1.073 million (MXN 19-336 million).
Netherlands	Voluntary disclosure program on offshore accounts	EUR 475 million additional revenue yield so far. More than 9.000 taxpayers involved.
	Tackling the diversion of profits resultin from the transfer of intangibles by individual and SMEs to no or nominal tax jurisdictions	EUR 20 million additional revenue yield so far and expected to raise EUR 150 million over a 10 year period
Norway	Voluntary Disclosures	EUR 30 million additional revenue
Portugal	Exceptional Regime of Tax Regularization of Assets (2009)	EUR 83 million additional revenue collected. Around 1.000 taxpayers involved.
South Africa	Voluntary Disclosure Program (2010)	EUR 22 million additional revenue yield (ZAE 229 million)
Spain	Compliance Initiatives focused on Individual	EUR 260 million additional revenues yield
Turkey	Offshore Voluntary Disclosure Initiatives (2009)	EUR 225 million additional revenue yiled (TRY 558 million). Total undisclosed assets: EUR 11,25 billion (TRY 27,9 billion)
United Kingdom	Liechtenstein Disclosure Facility	EUR 160 million additional revenue yield (GBP 140 million). More than 1.350 taxpayers involved. Total undisclosed assets: EUR 3 billion (estimate).
	New Disclosure Opportunity	EUR 100 million additional revenue yield (GBP 85 million). Approximately 5.500 disclosures.
United States	Offshore Voluntary Disclosure Initiatives (2009 and 2011)	EUR 2 billion additional revenue yield (USD 2,7 billion) recovered thus far from the 2009 and 2011 initiatives. More than 30.000 taxpayers involved.
	Switzerland Disclosure (2009)	Disclosure of 4.450 accounts

Fonte: (OECD, 2011)

A partire dal G20 del 26 Ottobre 2011, i paesi che hanno adottato misure difensive contro i paesi a rischio hanno recuperato circa 14 miliardi di entrate addizionali e circa 100.000 contribuenti hanno dichiarato ricchezza prima nascosta in centri finanziari offshore.

Grafico 3: Gettito ottenuto dalle iniziative unilaterali in milioni di euro, 2011



Fonte: (OECD, 2011)

Tuttavia, guardando alla fitta rete di misure difensive di cui si sono dotati questi paesi, si possono notare diversi limiti (OECD, 1998). Il problema fondamentale è che ogni paese ha utilizzato un approccio unilaterale, o al più bilaterale, per un problema che, in realtà, ha natura globale. Da ciò dipendono alcune delle maggiori criticità legate alle misure difensive che sono state adottate fino ad oggi. Infatti, agendo autonomamente, l'autorità fiscale del singolo paese avrà un potere ispettivo e decisionale molto ridotto e, inoltre, i costi di monitoraggio e di controllo saranno molto elevati e tenderanno a crescere se le varie misure di difesa non saranno coordinate.

In un contesto di questo genere è facile attendersi un effetto contrario a quello desiderato: ci sarà un basso incentivo da parte dei paradisi fiscali ad abbandonare la propria condotta dannosa. Al fine di essere più incisivi, i paesi interessati dai danni provocati dai paradisi fiscali dovrebbero unire i propri sforzi cooperando nella creazione di un progetto di tutela dai paradisi fiscali. Un piano che prevede proprio questo è il Base Erosion and Profit Shifting (BEPS).

3.1 Cosa è il BEPS e di cosa si compone

Il BEPS è un piano comune di difesa dei paesi europei contro i paradisi fiscali; serve a limitare l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili in un altro paese diverso da quello in cui tali utili sono stati generati.

Il programma prevede quattro pilastri: direttive contro l'evasione fiscale, raccomandazioni in riferimento a trattati internazionali, direttive sulla cooperazione

amministrativa internazionale, comunicazione per la formulazione di una strategia comune (European Commission, 2016a).

3.1.1 Pilastro 1: Anti-tax avoidance directive

Ogni società, ed anche le persone fisiche, devono pagare le tasse nel paese in cui i propri guadagni vengono generati. Attraverso i paradisi fiscali, invece, soprattutto le aziende, si cerca di trasferire, almeno in parte, i propri profitti in paesi a fiscalità privilegiata in modo da ridurre la base imponibile e quindi l'imposta che si andrà a pagare. Per evitare che questo avvenga, la Commissione Europea ha identificato i sei metodi più comuni utilizzati dalle imprese per evadere l'imposizione e ad ognuno di essi ha associato un piano per affrontare ed evitare tali operazioni.

Il modo più semplice di trasferire i propri profitti in un altro paese è detenere una società controllata in tale giurisdizione. Ciò permetteva la tassazione di tali utili solo nel paese in cui la società subordinata risiede effettivamente; con il BEPS, invece, sarà possibile sottoporre a tassazione quei profitti anche in Europa.

Il BEPS introduce, inoltre, nuove regole in riferimento alla deducibilità degli interessi. Infatti, un altro metodo utilizzato dalle imprese per ridurre la propria base imponibile, consiste nel creare una società sussidiaria, la quale emette un prestito alla casa madre con tassi di interesse molto alti. Questi, quindi, sono interessi passivi che l'azienda capogruppo paga e può dedurre dall'ammontare di interessi passivi e dal ROL, riducendo così la base su cui sarà calcolata l'imposta.

Un terzo metodo fa perno sui disallineamenti in materia fiscale tra diversi paesi. Precisamente, un'azienda operante in due paesi diversi dell'Unione Europea, aprendo una nuova filiale in uno dei due paesi e prestando denaro a tale filiale, poteva beneficiare di una doppia deduzione degli interessi passivi pagati su un prestito a causa di incongruenze tra le politiche fiscali dei due paesi. Con il BEPS l'obiettivo è di eliminare questi disallineamenti e permettere la deduzione fiscale degli interessi solo in uno dei due paesi in cui l'azienda opera, evitando in questo modo una doppia deduzione e quindi una riduzione della base imponibile.

Un altro metodo consiste nell'investire nel capitale di un'azienda residente in un paese con bassa imposizione fiscale. Questo permette all'azienda operante in Europa di ottenere dividendi già tassati nel paese a rischio dove la società in cui si è investito svolge la propria attività; ovviamente, quei dividendi essendo già stati tassati una volta, ad aliquote fiscali bassissime se non nulle, non verranno tassati nuovamente in Europa. Questo meccanismo in futuro non sarà più permesso; le autorità fiscali avranno la possibilità, grazie a un più efficiente scambio di informazioni, di controllare se i dividendi sono stati sottoposti ad una opportuna tassazione; altrimenti, potranno essere tassati nuovamente una volta trasferiti alla società operante in Europa.

L'ultimo metodo è strettamente legato alla produzione di nuovi prodotti. Può accadere che un'azienda, prima di finalizzare il prodotto, lo esporti in paesi a rischio. In questo modo, tale impresa pagherà in Europa minori tasse sui profitti derivanti dalla vendita di quel prodotto. Per evitare questo fenomeno, il BEPS prevede la possibilità di sottoporre a tassazione il valore del prodotto prima che questo venga trasferito in un altro paese.

3.1.2 Pilastro 2: Recommendation on tax treaties

L'Unione Europea ha emanato delle raccomandazioni con l'obiettivo di rinforzare i trattati internazionali in materia fiscale ed evitare operazioni evasive dannose.

Le raccomandazioni sono state divise dall'OCSE in tre categorie: raccomandazioni relative alla legislazione nazionale, raccomandazioni concernenti i trattati fiscali, raccomandazioni per l'intensificazione della cooperazione internazionale (OECD, 1998).

Queste tre categorie comprendono un insieme di 40 raccomandazioni, tutte opportunamente spiegate dal Financial Action Task Force (FATF). Un gran numero di queste raccomandazioni si rivolge alle istituzioni finanziarie, che rappresentano il mezzo attraverso cui possono essere attuate operazioni di trasferimento di capitali.

Le raccomandazioni numero 5, 6, 10, 11 e 18 si soffermano su alcuni principi che le istituzioni finanziarie devono rispettare (FATF - GAFI, 2003). Tali istituzioni non devono permettere il mantenimento di conti bancari anonimi o con nomi fittizi, dovrebbero avere un adeguato sistema di controllo dei rischi, che permetta di verificare da quali business provenga la ricchezza dei propri clienti e di monitorare le operazioni svolte dai propri clienti. In tal modo, si vuole evitare che i grandi movimenti di capitali, non incontrando processi di controllo, possano essere utilizzati per finanziare cellule terroristiche ed altre operazioni illecite.

Le autorità competenti dovrebbero, poi, stabilire dei principi guida per tali istituzioni finanziarie. Queste ultime, in tal modo, saranno assistite nell'adeguata applicazione di queste nuove misure volte a combattere principalmente il trasferimento di capitali e il finanziamento del terrorismo.

Inoltre, è richiesta una forte collaborazione tra le autorità di vigilanza finanziaria dei diversi paesi membri. Le istituzioni finanziarie dovrebbero mantenere, per almeno 5 anni, tutti i dati relativi ad ogni operazione finanziaria compiuta, in modo da agevolare l'azione di controllo di queste autorità.

3.1.2.1 Raccomandazioni relative alla legislazione nazionale

La prima categoria comprende raccomandazioni aventi l'obiettivo di rinforzare la normativa attualmente in vigore, al fine di renderla maggiormente efficace. Queste raccomandazioni si riferiscono principalmente alle attività che possono essere svolte all'estero.

È presente, ad esempio, una raccomandazione relativa alle imprese estere controllate (Controlled Foreign Corporations CFC); è previsto che il profitto guadagnato dalla società residente all'estero sia attribuito alla controllante e, quindi, tassato nel paese in cui questa ha sede.

Lo stesso principio vale anche per chi effettua investimenti in fondi esteri (Foreign Investment Fund FIF). Infatti, un cittadino europeo potrebbe acquistare quote di un fondo collettivo estero in un paese a rischio, in modo da sottrarsi alla normativa fiscale europea.

L'intento di questa normativa è quello di scoraggiare la migrazione di risorse, capitali e profitti all'estero in paesi a basso regime fiscale. Ciò permette di trattenere risorse finanziarie nei paesi in cui queste vengono prodotte, evitando che le stesse vengano, invece, esportate ed investite all'estero.

Sulla base delle nuove regole appena descritte, si sta pensando anche di rivedere il sistema di esenzione fiscale delle partecipazioni in società collegate o controllate. Una possibile soluzione sarebbe quella di trattare tali partecipazioni in modo diverso a seconda che la società nella quale si detengono quote sia presente in una black list o che gli investimenti siano evidentemente dettati da pratiche fiscali dannose. Indubbiamente, tutto questo richiederebbe degli ingenti investimenti da parte delle autorità fiscali europee per rivedere la disciplina fiscale riguardante la detenzione di partecipazioni; è altrettanto evidente, però, come una normativa basata su questi principi potrà permettere di recuperare notevoli somme attraverso il prelievo fiscale.

3.1.2.2 Raccomandazioni concernenti i trattati fiscali

La seconda categoria di raccomandazioni si concentrano su un fenomeno particolare: la possibilità che le convenzioni in materia di politica fiscale tra diversi paesi possano risultare vantaggiose per quelle imprese o quei cittadini che intendono porre in essere operazioni fiscali evasive.

Spesso i paesi a rischio, che prevedono una normativa fiscale potenzialmente dannosa, vedono i trattati internazionali come una fonte per la creazione di network attraverso cui attrarre operazioni di trasferimento di capitali, dettate esclusivamente fattori fiscali.

Oggi, per i paesi europei, non è più possibile prevedere convenzioni in campo fiscale con paesi presenti in una black list. Inoltre, le regole presenti in queste raccomandazioni stabiliranno in maniera più puntuale le forme di reddito per le quali possono essere previste convenzioni fiscali tra diversi paesi, a condizione, comunque, che nessuno di questi sia identificato come paradiso fiscale.

3.1.2.3 Raccomandazioni per l'intensificazione della cooperazione internazionale

L'ultimo gruppo di raccomandazioni ha l'obiettivo di intensificare la cooperazione internazionale attraverso delle linee guida da seguire per poter agire collettivamente contro i paesi a rischio.

Gli obiettivi principali sono tre: la creazione di un organismo distinto della Commissione Europea, il Forum on Harmful Tax Practises; la preparazione di una black list omogenea in tutta Europa; lo sviluppo di principi di "Sana Amministrazione Fiscale".

Il nuovo Forum avrà il compito di analizzare gli elementi dannosi alla base delle attività svolte dai paesi a rischio, al fine di sviluppare delle raccomandazioni per contrastare tali giurisdizioni. Successivamente, il Forum dovrà coordinare l'azione dei paesi membri e monitorare l'adeguatezza delle raccomandazioni.

Questo Forum rappresenta un elemento chiave della lotta all'evasione fiscale. Infatti, in un primo momento, l'obiettivo è quello di identificare in modo chiaro cosa e quali sono i paradisi fiscali oggi in attività e, successivamente, il Forum dovrà coordinare l'azione di ogni paese membro. In questo modo, sarà possibile porre in essere un'azione repressiva multilaterale e, quindi, più aggressiva rispetto alle operazioni unilaterali che sino ad oggi si sono succedute senza ottenere grandi risultati.

3.1.3 Pilastro 3: Revised administrative cooperation directive

Trasparenza: questa è la parola chiave della terza sezione del BEPS. La trasparenza è fondamentale per identificare pratiche fiscali aggressive. L'obiettivo di questo pilastro è far perno sul concetto di trasparenza al fine di migliorare il processo attraverso cui avviene lo scambio di informazioni tra paesi membri. Tale processo inizia con l'emissione di un prospetto fiscale relativo a tutte le sussidiarie di una gruppo multinazionale; questo report deve essere inviato dall'azienda madre all'autorità fiscale del paese in cui tale impresa risiede; infine, tale documento deve essere condiviso con le autorità di tutti i paesi in cui i profitti della multinazionale potrebbero essere assoggettati a imposizione fiscale (European Commission, 2016a).

Il primo sistema di scambio di informazioni multilaterale è l'European Union Savings Tax Directive (EUSTD) entrato in vigore nel 2005. Questo prevedeva uno scambio di informazioni automatico tra le autorità dei paesi membri circa il pagamento di interessi verso soggetti non residenti. Il limite consisteva, però, nel fatto che solo i paesi all'interno dell'Unione Europea erano tenuti a rispettare tale regola.

Nel 2014 l'Unione Europea ha approvato una revisione della Direttiva sulla Cooperazione Internazionale; essa prevede lo scambio automatico di informazioni relativamente a cinque categorie di reddito: redditi da lavoro dipendente, compensi agli amministratori, polizze vita, pensioni e rendite immobiliari.

Allo stesso tempo negli Stati Uniti diventa operativo il Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) per adottare misura difensive contro l'evasione fiscale dei cittadini statunitensi. Tale obiettivo è perseguito mediante la richiesta verso qualsiasi intermediario finanziario nel mondo di inviare report all'autorità fiscale statunitense, l'IRS, circa i conti correnti detenuti dai cittadini statunitensi.

Sempre nel 2014, l'OCSE ha pubblicato il Common Reporting Standard (CRS), che entra in vigore nel 2017. Il CRS non sarà applicato in tutti i paesi ma solo in quelli che hanno fatto parte del Consiglio Europeo e che hanno firmato un modello di accordo per lo scambio di informazioni tra paesi aderenti chiamato Multilateral Competent Authority Agreement (CAA). Le informazioni che dovranno essere scambiate riguardano tutti i dati identificativi del conto corrente e del suo titolare e tutti i movimenti finanziari riguardanti quel conto.

Un particolare, per nulla banale, del CRS consiste nel fatto che solo le giurisdizioni ad esso partecipanti avranno l'obbligo di scambiare informazioni. Questo vuol dire che sono le istituzioni finanziarie residenti in un paese partecipante dovrà raccogliere informazioni e, allo stesso tempo, queste informazioni riguarderanno solamente cittadini e imprese residenti in uno di questi paesi. Ciò significa che le istituzioni finanziarie residenti in un paese non partecipante al CRS non avranno l'obbligo di raccogliere particolari informazioni, mentre, se residenti in un paese partecipante, saranno obbligate a raccogliere informazioni solo relative a persone fisiche e giuridiche residenti in tali paesi e non invece di coloro che risiedono in paesi che hanno deciso di non partecipare al CRS.

Il report annuale relativo al 2016 del Global Forum, un forum creato negli anni 2000 dall'OCSE per la realizzazione di nuove misure difensive nei confronti dell'evasione fiscale, mostra forte ottimismo nel percorso che si sta seguendo per implementare le regole relative allo scambio di informazioni.

Il Forum Globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali dell'OCSE, effettua revisioni tra pari sulla capacità delle giurisdizioni di cooperare con altre amministrazioni fiscali in conformità degli standard convenuti a livello internazionale in materia di trasparenza e scambio di informazioni su richiesta (European Commission, 2016b). Durante un primo ciclo di revisioni il Forum ha esaminato gli aspetti giuridici e regolamentari dello scambio (fase 1) e lo scambio di informazioni nella pratica (fase 2). Al termine di entrambe le fasi del processo di revisione, a ogni giurisdizione è stato assegnato un punteggio complessivo.

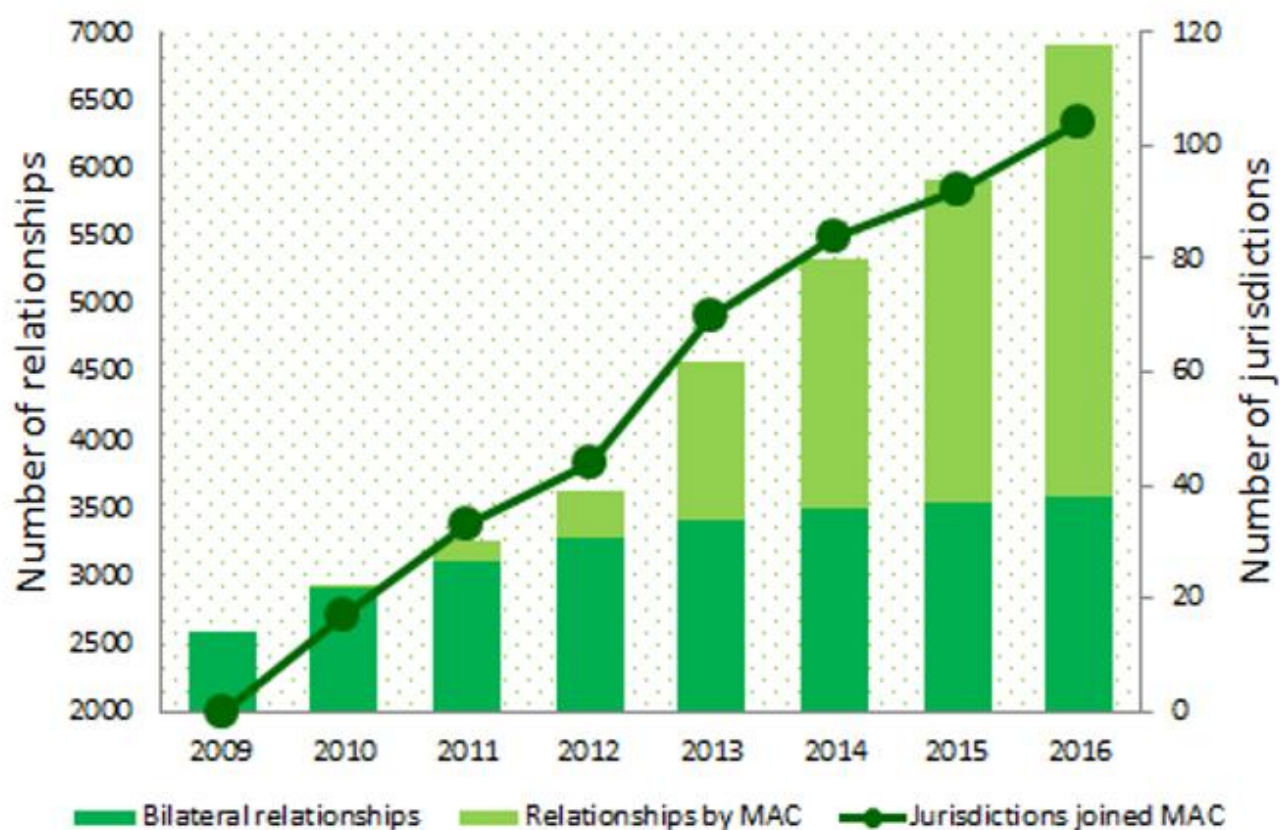
Tabella 6: Valutazioni complessive dopo la prima fase di revisioni

Australia, Belgium, Canada, China (People's Republic of), Colombia, Denmark, Finland, France, Iceland, India, Ireland, Isle of Man, Japan, Korea, Lithuania, Mexico, New Zealand, Norway, Slovenia, South Africa, Spain, Sweden	Compliant
Albania, Argentina, Aruba, Austria, Azerbaijan, The Bahamas, Bahrain, Barbados, Belize, Bermuda, Botswana, Brazil, British Virgin Islands, Brunei Darussalam, Bulgaria, Burkina Faso, Cameroon, Cayman Islands, Chile, Cook Islands, Cyprus ¹ , Czech Republic, El Salvador, Estonia, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Gabon, Georgia, Germany, Ghana, Gibraltar, Greece, Grenada, Guernsey, Hong Kong (China), Hungary, Israel, Italy, Jamaica, Jersey, Kenya, Latvia, Lesotho, Liechtenstein, Luxembourg, Macao (China), Malaysia, Morocco, Malta, Mauritania, Mauritius, Monaco, Montserrat, Netherlands, Nigeria, Niue, Pakistan, Philippines, Poland, Portugal, Qatar, Romania, Russia, San Marino, Senegal, Singapore, Slovak Republic, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Saudi Arabia, Seychelles, Switzerland, Turks and Caicos Islands, Uganda, United Kingdom, United States, Uruguay	Largely Compliant
Andorra, Anguilla, Antigua and Barbuda, Costa Rica, Curaçao, Dominica, Dominican Republic, Indonesia, Samoa, Sint Maarten, Turkey, United Arab Emirates	Partially Compliant
Marshall Islands, Panama Guatemala*, Federated States of Micronesia*, Trinidad and Tobago*	Non-Compliant

Fonte: (OECD, 2016)

L'azione del Forum Globale ha condotto ad un forte incremento degli accordi di cooperazione internazionale. Il numero di nuovi accordi sullo scambio di informazioni su richiesta (EOIR, Exchange Of Information on Request) tra i membri del Forum sono significativamente aumentati negli ultimi sei anni, passando da circa 4500 accordi nel 2009 a quasi 7000 accordi oggi (OECD, 2016).

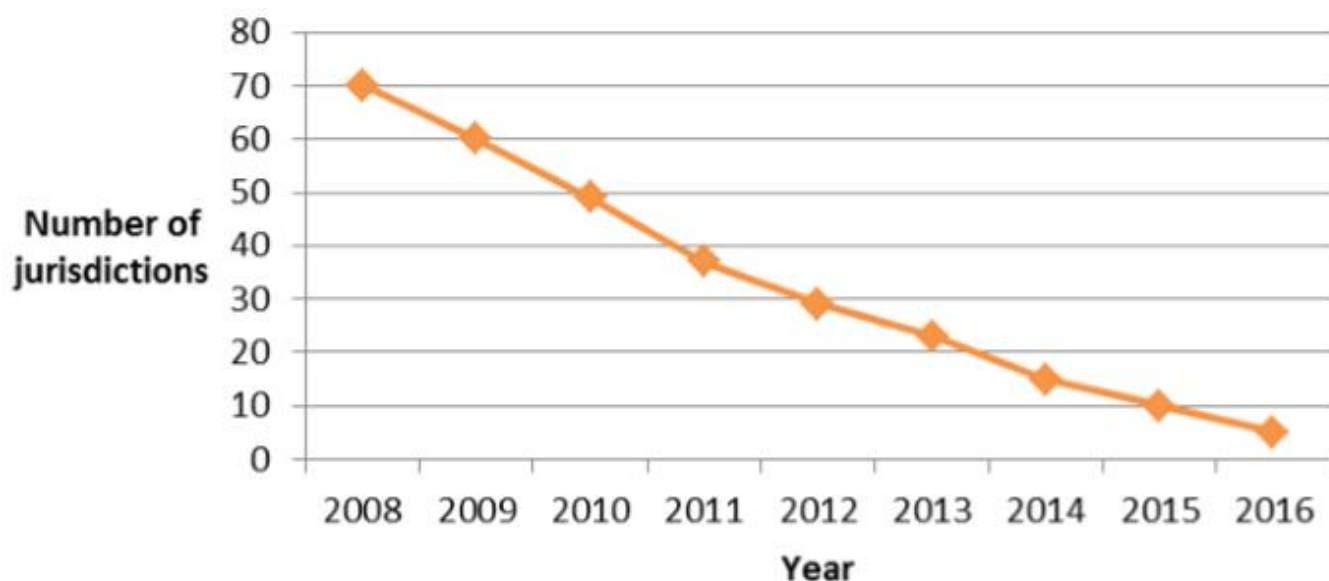
Grafico 4: Accordi EOIR stipulati a partire dal 2009



Fonte: (OECD, 2016)

Parallelamente, il numero di paesi restii allo scambio di informazioni si è fortemente ridotto. Dal report del 2016 risultano solamente cinque paesi (Isole Marshall, Panama, Guatemala, Stati Federati di Micronesia, Trinidad e Tobago) su un totale di 123 non ancora conformi agli standard internazionali sullo scambio di informazioni.

Grafico 5: Paesi con restrizioni all'accesso a informazioni bancarie per lo scambio automatico di informazioni (AEOI, Automatic Exchange Of Information)

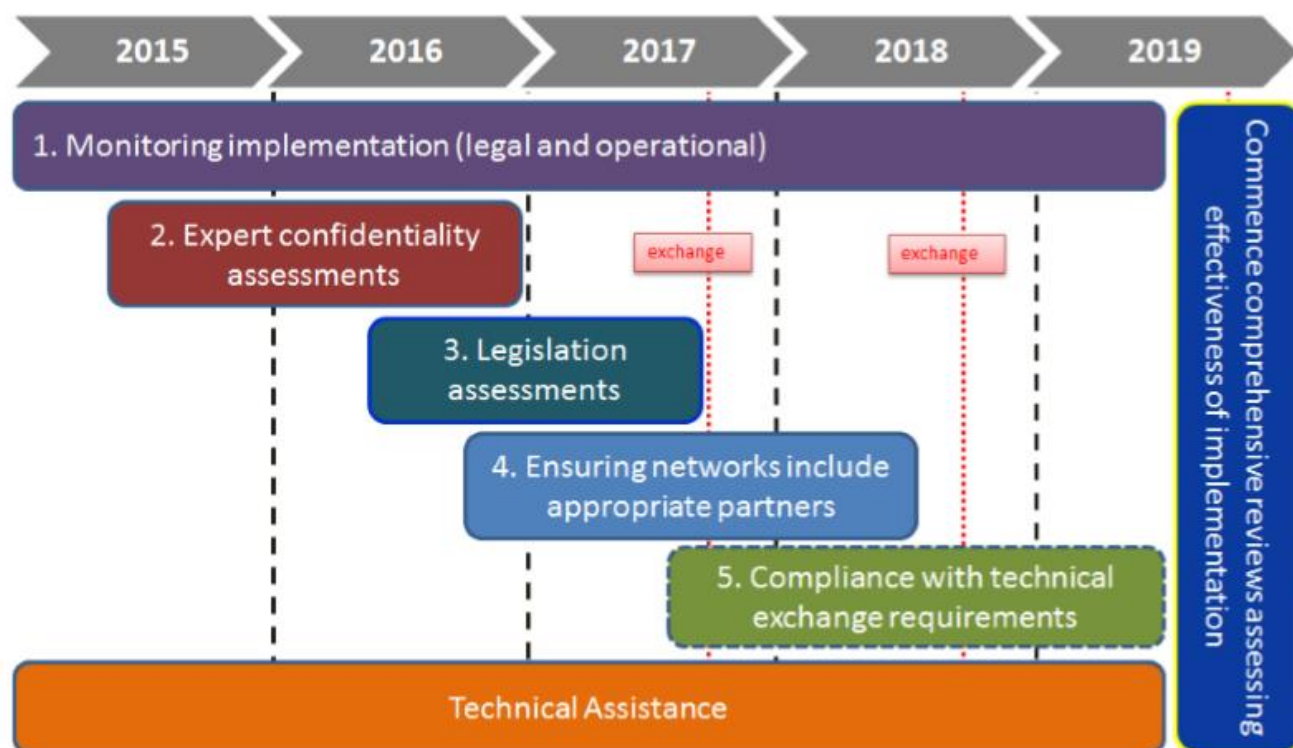


Fonte: (OECD, 2016)

Per quanto concerne, invece, la fase 2 relativa allo scambio di informazioni nella pratica, il Global Forum sostiene nel report del 2016 che erano in atto degli studi per la creazione di un sistema di trasmissione delle informazioni, capace di agevolare tale scambio di dati tra diversi paesi, che sarebbe stato utilizzato a partire dal 2017. Già nel 2016, le istituzioni finanziarie residenti in circa 50 paesi hanno raccolto informazioni e possedevano strumenti idonei per lo scambio di questi dati, mentre gli intermediari finanziari residenti negli altri paesi saranno pronti a partire dal 2018 (OECD, 2016).

Il grafico sottostante descrive la strategia del Global Forum per assistere i suoi membri nell'implementazione degli standard internazionali per la cooperazione in tema di scambio di informazioni.

Tabella 7: Piano di assistenza ai paesi membri del Forum Globale



Fonte: (OECD, 2016)

Durante l'intero arco temporale considerato, il Forum Globale ha assistito, e continuerà a farlo fino al 2019, diversi paesi nell'implementazione di sistemi adatti all'AEOI, i quali prevedono la definizione di nuove norme nazionali, trattati internazionali, sistemi informativi tecnologici e strutture amministrative.

Nessuna giurisdizione dovrebbe iniziare scambi automatici di informazioni con un'altra giurisdizione senza prima essere soddisfatta delle pratiche di sicurezza e riservatezza di tale partner. Una giuria di esperti provenienti dai paesi membri sta conducendo delle valutazioni, da ultimare entro la fine del 2016, circa i sistemi di sicurezza e salvaguardia delle giurisdizioni impegnate. I report includono raccomandazioni per migliorare, dove necessario, il sistema di ricezione delle informazioni e assistenza tecnica alle giurisdizioni che ne hanno bisogno per affrontare le eventuali lacune nel loro quadro di riservatezza, prima di ricevere dati.

Il Forum Globale ha anche iniziato un processo di analisi delle nuove normative attraverso cui i paesi partecipanti adotteranno i nuovi standard. L'obiettivo è far sì che tali nuove norme non adottino semplicemente gli standard internazionali, ma prevedano degli elementi di due diligence in ottemperanza degli standard AEOI.

Un ulteriore obiettivo del Forum è poi quello di creare dei network composti da giurisdizioni che più di frequente scambiano informazioni. Il fine è consolidare il rapporto tra le autorità dei diversi paesi, in modo da ottenere un continuo miglioramento della relazione e dei sistemi attraverso cui avviene lo scambio delle informazioni.

Infine, tra il 2017 e il 2019 ci sarà un ultimo controllo circa il rispetto dei requisiti tecnici per lo scambio delle informazioni. Durante questo periodo, sarà implementato un sistema di trasmissione comune (CTS, Common Transmission System) per rendere più sicuro il passaggio di informazioni da una giurisdizione ad un'altra. Sarà possibile utilizzare questo nuovo sistema già nel 2017.

Grazie a questi nuovi sistemi informativi sarà possibile aumentare significativamente la quantità di informazioni scambiate. Sarà possibile conoscere nomi, indirizzi, saldi bancari, dettagli degli investimenti e altro ancora. Tutto ciò renderà sicuramente più difficile nascondere proprietà e movimenti di capitali.

3.1.4 Pilastro 4: Communication on external strategy

L'ultimo pilastro del BEPS è relativo alla necessità da parte dell'Unione Europea di agire come un unico blocco contro i problemi causati da quei paesi che decidono di non rispettare gli standard internazionali di sana e onesta governance.

La Commissione Europea propone di rivedere i criteri di due diligence, prevedere clausole fiscali nei trattati internazionali, assistere i paesi in via di sviluppo evitando che questi si affidino a pratiche fiscali opache, definire un nuovo processo di listing per selezionare i paesi a rischio (European Commission, 2016a).

4. Conclusione

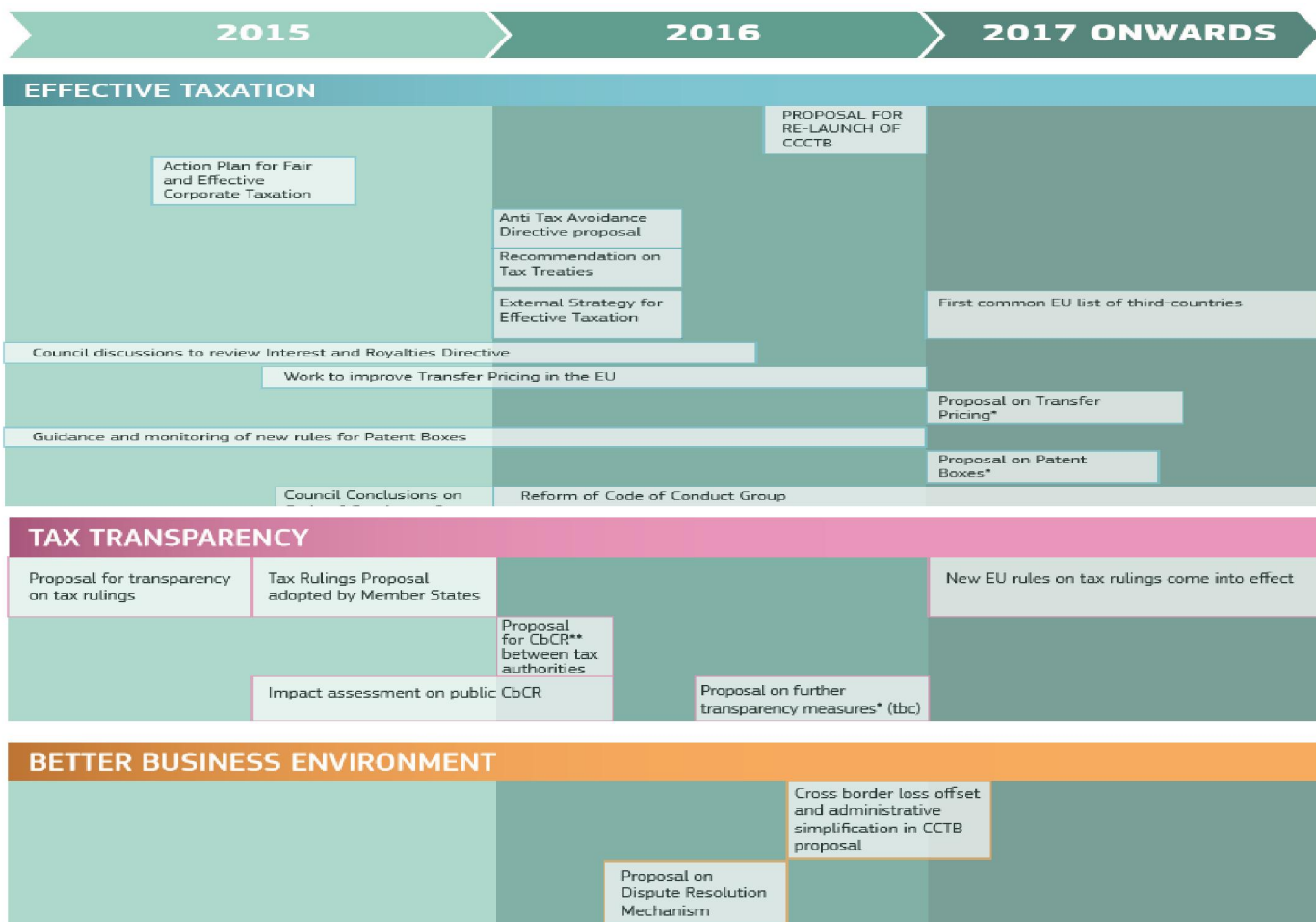
La tesi ha affrontato il complesso fenomeno dei paradisi fiscali e ha evidenziato che, nonostante ci siano diversi elementi che contraddistinguono una giurisdizione con un certo grado di opacità, come per esempio le ridotte aliquote fiscali o la segretezza e confidenzialità fornita, non esiste ancora una strategia comunitaria definita sulla base di una black list comune. Certamente, sarebbe molto più efficace agire con misure adottate a livello internazionale, soprattutto perché i paradisi fiscali sono situati in diverse aree geografiche ² e a causa di questa diffusione su larga scala, misure difensive unilaterali o bilaterali non sono sufficienti al fine di ottenere risultati significativi.

La tesi ha, inoltre, messo in evidenza le principali attività svolte dai paesi opachi e i relativi effetti provocati a danno delle altre giurisdizioni. In particolare, lo studio si è concentrato sull'attività di dumping fiscale e sui suoi effetti. Tale politica fiscale viene utilizzata al fine di attirare grandi capitali esteri, attraverso incentivi quali aliquote fiscali agevolate, segretezza, confidenzialità, assenza di controlli.

In particolare, la Commissione Europea ha messo la lotta all'evasione fiscale delle società e alla concorrenza fiscale sleale al centro del suo programma politico e ha presentato un ambizioso programma di riforma dell'imposizione delle società nell'UE di cui gli Stati membri devono farsi carico (European Commission, 2016).

La Commissione Europea ha creato un piano d'azione, iniziato nel 2015, che sarà attuato ancora nel corso del 2017 ed in futuro.

² Tabella 2: Ripartizione dei paesi a rischio per livello di opacità e reddito, 2015



* if needed
 ** CbCR = Country by Country Reporting

Fonte: (European Commission, 2016)

Un principio cardine su cui si baserà l'attività della Commissione Europea consiste nell'aiutare i paesi in via di sviluppo a rispettare le norme di buona governance fiscale. Questo rappresenta un tema critico per due motivi principali. Innanzitutto si inserisce nel più ampio impegno dell'UE a favore dello sviluppo, ovvero aiutare questi paesi ad assicurarsi entrate interne sostenibili e allontanare le minacce alle loro basi imponibili. In secondo luogo, l'inclusione dei paesi in via di sviluppo nella rete globale di buona governance può impedire che eventuali punti deboli della struttura fiscale internazionale diventino opportunità di erosione della base imponibile e di trasferimento degli utili (European Commission, 2016).

Infatti, molto spesso i paesi in via di sviluppo cercano di catalizzare la propria crescita attirando capitali esteri attraverso politiche fiscali con aliquote ridotte o persino nulle, offrendo una sorta di riparo all'investitore dall'ordinamento giuridico del proprio stato di origine attraverso norme giuridiche nazionali circa il segreto bancario e il segreto professionale. L'obiettivo della Comunità Europea è quello di provvedere fin dall'inizio dello sviluppo di questi paesi con regole che mirino a sostenere politiche di buona governance fiscale al fine di evitare politiche espansive dannose per le altre giurisdizioni.

L'obiettivo finale è creare una strategia esterna comune per un'imposizione effettiva che deve fondarsi su criteri di buona governance fiscale chiari, coerenti e riconosciuti a livello internazionale, che siano costantemente applicati in relazione ai paesi terzi (European Commission, 2016).

Infatti, solo attraverso misure difensive comuni e coerenti con un programma supportato a livello internazionale, sarà possibile ottenere dei risultati significativi alla lotta contro le politiche sleali dei paradisi. Fin'ora, la cooperazione internazionale non è stata abbastanza intensa e per questo motivo ad oggi i paradisi fiscali riescono a mantenere elevati i livelli di opacità, continuando a prestare servizi che incentivano l'evasione fiscale e il trasferimento di capitali all'estero.

Al fine di ridurre questo fenomeno, è attualmente all'esame la fattibilità della creazione di un codice di identificazione fiscale europeo (CIF) che potrebbe facilitare considerevolmente il lavoro delle amministrazioni fiscali per identificare i contribuenti ai fini dello scambio automatico di informazioni. Gli Stati membri potrebbero così individuare le frodi ricorrenti e le tendenze nella pianificazione fiscale aggressiva e informarsi reciprocamente in tempi rapidi (European Commission, 2015). Questo rappresenterebbe un passo fondamentale verso una maggiore trasparenza circa i possessori di conti e attività locati all'estero, scontrandosi con le norme circa il segreto bancario vigenti in alcuni dei paesi considerati in questo studio.

Valdis Dombrovskis, Vice-presidente incaricato per l'euro e il dialogo sociale e Commissario europeo per la stabilità finanziaria, i servizi finanziari e il mercato unico dei capitali, afferma: "Today we are taking another step to strengthen confidence in the entire tax system, making it fairer and more efficient. People have to trust that the tax rules apply equally to all individuals and businesses. Companies must pay their fair share of taxes, where they make their profits. Europe can be a global leader in tackling tax avoidance"(European Commission, 2016). Allo stesso tempo però, la complessità normativa e regolatoria, l'arbitraggio regolamentare che si crea anche grazie alle continue mutazioni economiche e sociali rende sempre più pressante l'esigenza di affrontare l'evasione fiscale internazionale con mezzi nuovi e non convenzionali.

Bibliografia

- Amato, V., & Palmentieri, S. (2013). *Paradisi fiscali e dinamiche del capitale: nuove geografie della prossimità*.
- Baldacchino, G. (1993). *Bursting the Bubble: the Pseudo-Development Strategies of Microstates*. Development and Change.
- Cerny, P. (1990). *The Changing Architecture of Politics: Structure, Agency and the Future of the State*. London: Sage.
- European Commission. (2015). *Comunicazione della commissione al parlamento europeo e al consiglio sulla trasparenza fiscale per combattere l'evasione e l'elusione fiscali*.
- European Commission. (2016). *Anti Tax Avoidance Package*.
- European Commission. (2016). *Comunicazione della commissione al parlamento europeo e al consiglio su una strategia esterna per un'imposizione effettiva*.
- European Commission. (2016). *No Title*. Bruxelles. Retrieved from <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-24-IT-F1-1-ANNEX-1.PDF>
- FATF - GAFI. (2003). *FATF 40 Recommendations*. Retrieved from [http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/FATF Standards - 40 Recommendations rc.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/FATF_Standards_-_40_Recommendations_rc.pdf)
- Financial Stability Forum. (2000). *Report of the Working Group on Offshore Centres*. Retrieved from http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_0004b.pdf?page_moved=1
- Gara, M., & De Franceschis, P. (2015). *I paradisi fiscali: caratteristiche operative, evidenze empiriche e anomalie finanziarie*. Retrieved from <https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni/2015/quaderni-analisi-studi-3/paradisi-fiscali.pdf>
- Garufi, S. (2013). *Strategie internazionali di contrasto ai "paesi a regime fiscale privilegiato"*. (Egea, Ed.).
- Guardia di Finanza Italiana. (2008). *Profili economici, finanziari e criminali nel contesto internazionale: analisi di alcuni Paesi nell'area del centro e sud America*.
- Hampton, M. P. (1996). *Creating Spaces. The Political Economy of Island Offshore Finance Centres: the Case of Jersey*. (Geographische Zeitschrift, Ed.).
- Henry, J. S. (2012). *The price of offshore revisited. New estimates for missing global private wealth, income, inequality and lost taxes*.

- OECD. (1998). *Harmful Tax Competition, An emerging global issue*. Retrieved from <https://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf>
- OECD. (2011). *The Era of Bank Secrecy is Over, The G20/OECD process is delivering results*. Retrieved from <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/48996146.pdf>
- OECD. (2016). *Tax Transparency, Report on progress*. Retrieved from <http://www.oecd.org/tax/transparency/GF-annual-report-2016.pdf>
- Palan, R. (1998). *The emergence of an offshore economy*.
- Valsecchi, D. (2016). *La mappa dell'evasione fiscale in Europa*.
- World Bank Group. (2011). *Gross national income per capita 2010, Atlas method and PPP*. Retrieved from <https://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNIPC.pdf>