**L’imposta patrimoniale: le analisi e le proposte del World Inequality Lab**

Testo a cura di Giorgio d’Amico

^^^^^

1. **Premessa**

Poche questioni sono più impopolari, oggi in Italia, di un’imposta patrimoniale progressiva (è infatti di moda dire, a proposito del pagamento delle tasse, che lo stato “mette le mani nelle nostre tasche”, espressione, peraltro, di rara volgarità), eppure il problema della vertiginosa e sempre crescente concentrazione della ricchezza è sotto i nostri occhi, lo abbiamo analizzato – sommariamente – nel nostro quaderno n.2 dedicato alla disuguaglianza economica e lo possiamo riassumere nei seguenti 4 numeri:

2020 – Ricchezza detenuta dall’1% più ricco e dal 50% più povero della popolazione[[1]](#footnote-1)

 1% più ricco 50% più povero

Europa 22% 5%

USA 36% 2%

Fino a quando potremo permetterci di chiudere gli occhi e ignorare un problema che già costituisce una emergenza democratica?

Il World Inequality Lab è un gruppo di più di cento studiosi e ricercatori di ogni paese che da anni raccoglie dati e studia la disuguaglianza economica in tutti i paesi del mondo e pubblica regolarmente un rapporto sullo stato della disuguaglianza economica, ma anche di genere ed ecologica, nel mondo, basato su un’amplissima messe di dati raccolti e mantenuti aggiornati nel World Inequality Database (WID)[[2]](#footnote-2), che è aperto e disponibile per chiunque voglia consultarlo.

Il rapporto del 2022 – World Inequality Report 2022[[3]](#footnote-3) – non solo contiene una straordinaria messe di informazioni analizzate e commentate (comprese ampie schede dedicate specificatamente a 26 paesi) relative a diverse forme di disuguaglianza nel mondo (di reddito, di patrimonio, di impronta ecologica, di genere), ma concentra la propria analisi sulla più stridente delle disuguaglianze, quella di ricchezza, ed espone alcune proposte per contrastare o limitare tale disuguaglianza. Fra queste particolare attenzione viene dedicata al tema della possibile tassazione dei patrimoni, che viene dettagliatamente discussa e analizzata, essendo considerata, dagli estensori del rapporto, una misura redistributiva fondamentale per contrastare il processo di concentrazione della ricchezza.

Gli estensori del rapporto concludono la loro introduzione con l’invito *Read it, shout out its messages, find ways to act upon it*: è in questo spirito che proviamo ad esporre sinteticamente, qui di seguito, le analisi e le proposte contenute nel rapporto e relative all’imposta patrimoniale annuale, progressiva e individuale[[4]](#footnote-4).

1. **La via per la redistribuzione della ricchezza[[5]](#footnote-5)**
	1. Perché tassare la ricchezza?

Come abbiamo già ricordato i processi di rapida crescita della ricchezza privata rispetto al reddito nazionale e della ancor più rapida sua concentrazione in una sempre più ristretta fascia di cittadini sono in corso da tempo e questo fatto ha generato un rinnovato interesse per una tassa patrimoniale progressiva, che già esiste – sotto varie forme – in diversi paesi avanzati (Olanda, Norvegia, Spagna, Svizzera), ma che rimane una eccezione nel panorama mondiale.

Forme di tassazione della proprietà esistono in molti paesi, Italia compresa, e si riferiscono alla proprietà di immobili e di terreni e normalmente sono ad aliquota unica, sono cioè tasse “piatte” proporzionali al valore della proprietà e quindi intrinsecamente regressive – nel senso che pesano maggiormente sulle fasce più deboli della popolazione. Questo sistema di tassazione è tipico delle società pre-moderne, nelle quali il grosso della ricchezza privata era costituito appunto da immobili e terreni. Oggi questo sistema stride a confronto sia della progressività dell’imposta sul reddito sia della diversa composizione della ricchezza privata, che, per i grandi patrimoni, è prevalentemente finanziaria. Per quanto a partire dagli anni 80 del XX secolo le aliquote massime applicate alla tassazione sul reddito si siano sensibilmente abbassate scendendo per i paesi ricchi (da circa il 70% al 30-50%), il concetto di progressività della tassazione resta il principio che definisce il sistema fiscale delle società moderne.

*Quindi l’aliquota unica per la tassa patrimoniale è in netto contrasto con i moderni sistemi di tassazione del reddito e del patrimonio. Per essere chiari: oggi non c’è in nessuna parte del mondo alcuna reale giustificazione economica per una tassa patrimoniale piatta. Questa sarebbe la continuazione, in tempi moderni, di sistemi di tassazione arcaici che sarebbero stati accettabili nelle società pre-moderne, ma che sono incompatibili con l’odierna fondamentale concezione democratica della giustizia fiscale. Sotto molti aspetti l’odierna situazione della tassa patrimoniale è paragonabile con la situazione prevalente all’inizio del XX secolo prima dell’introduzione delle moderne imposte progressive sul reddito. Il sistema esistente di tassazione del patrimonio è arcaico e non più in relazione con la corrente realtà socio-economica, ma molti interessi economici e forze politiche ancora sostengono lo status quo.[[6]](#footnote-6)*

* 1. Modernizzare l’imposta patrimoniale personale

Il modo migliore per modernizzare l’imposta sul patrimonio sarebbe quello di estendere la base imponibile a tutte le forme di ricchezza e non solo alla proprietà immobiliare o fondiaria e di sostituire l’aliquota unica con un sistema di aliquote progressivamente crescenti. Alcuni commentatori, contrari all’introduzione di un’imposta patrimoniale, sostengono appunto che la ricchezza non dovrebbe essere tassata per nulla, ma dimenticano che in generale la proprietà della casa – che rappresenta la componente fondamentale della ricchezza della classe media – è già tassata sia pure in modo regressivo. Oggi il patrimonio dei più ricchi – multimilionari o miliardari – si compone principalmente di risorse finanziarie, mentre la proprietà immobiliare o terriera (diversamente da quanto accade per la classe media) è una componente del tutto minoritaria (v. Quaderno 2, pag. 15). Quindi la struttura dell’imposta attuale accentua la disuguaglianza.

L’introduzione di aliquote progressive basse consentirebbe, come vedremo più avanti, di raccogliere importanti risorse da destinare sia a miliardi di persone oggi completamente prive di capitale consentendo loro così di innescare un processo di generazione di ricchezza, sia di contenere la concentrazione della ricchezza in poche mani mitigandone l’impatto potenzialmente assai negativo socialmente e politicamente.

Quanto alla preoccupazione per i rischi che correrebbe il sistema economico attuale in caso di introduzione di un’imposta patrimoniale individuale progressiva, possiamo ritenere di avere oggi una comprensione piuttosto buona di ciò che funzionerebbe e di ciò che non funzionerebbe in un tale processo. In estrema sintesi possiamo sostenere che considerata l’enorme concentrazione della ricchezza privata e l’altrettanto considerevole velocità con cui il processo di concentrazione sta sviluppandosi sarebbe del tutto irragionevole non chiedere ai più ricchi un contributo maggiore date le sfide sociali, ambientali e di sviluppo complessivo che ci troviamo ad affrontare.

* 1. Stime per un’imposta patrimoniale globale, personale e progressiva

Ci concentriamo ora sulle stime del gettito di una imposta patrimoniale globale, personale e progressiva che si applichi ai milionari e miliardari. Questa precisazione è decisiva per delimitare con chiarezza a quali strati della popolazione ci si intende rivolgere, cercando così di contrastare il timore dell’effetto “vaso di Pandora”, cioè della preoccupazione – propria della classe media – che si parta dai più ricchi per poi estendere l’imposta patrimoniale anche ai patrimoni meno consistenti.

Sono presi in considerazione tre scenari diversi con aliquote, rispettivamente, basse, significative e molto alte, le aliquote si riferiscono alla parte di patrimonio compresa nell’intervallo di ricchezza indicato:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **intervallo**  | **scenario 1** | **scenario 2** | **scenario 3** |
| **di ricchezza** | **aliquota marginale (%)** | **aliquota marginale (%)** | **aliquota marginale (%)** |
|  |  |  |  |
| 1 mln - 10 mln | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| 10 mln - 100 mln | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| 100 mln - 1 mld | 2,0 | 3,0 | 7,0 |
| 1 mld - 10 mld | 2,5 | 5,0 | 15,0 |
| 10 mld - 100 mld | 3,0 | 7,0 | 50,0 |
| > 100 mld | 3,5 | 10,0 | 90,0 |

Dalla tabella si vede che le tre ipotesi di tassazione divergono a partire dal valore di soglia di 100 milioni, e conviene anche osservare che lo scenario 3 è incluso a titolo indicativo perché un livello di tassazione annuale così elevata per i patrimoni più alti equivarrebbe a vietare l’esistenza stessa di tali patrimoni.

A livello mondiale l’applicazione delle aliquote indicate produrrebbe i ricavi espressi nella tabella seguente che, come anche la successiva, si riferisce all’anno 2021. I ricavi sono espressi in percentuale del reddito globale mentre le aliquote sono le aliquote effettive e si riferiscono all’intero patrimonio. La popolazione mondiale è stimata in 5 miliardi di adulti.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **intervallo**  | **numero**  | **ricchezza totale**  | **ricchezza** |  |  **scenario 1** |  |  | **scenario 2** |  |  | **scenario 3** |  |
| **di ricchezza** | **di adulti** | **totale ($ mld)** | **media ($ mln)** |  | **aliquota** | **ricavo**  |  | **aliquota** | **ricavo**  |  | **aliquota** | **ricavo**  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| tutti > 1 mln | 62165160 | 174200 | 2,8 |  | 1 | 1,6 |  | 1,2 | 2,1 |  | 3,2 | 5,3 |
| 1 mln - 10 mln | 60319510 | 111100 | 1,8 |  | 0,6 | 0,6 |  | 0,6 | 0,6 |  | 0,6 | 0,6 |
| 10 mln - 100 mln | 1769200 | 33600 | 19 |  | 1,3 | 0,4 |  | 1,1 | 0,4 |  | 1,3 | 0,4 |
| 100 mln - 1 mld | 73710 | 16500 | 220 |  | 1,5 | 0,2 |  | 2,4 | 0,4 |  | 5,2 | 0,8 |
| 1 mld - 10 mld | 2582 | 7580 | 2940 |  | 2,3 | 0,2 |  | 4,5 | 0,3 |  | 12,9 | 0,9 |
| 10 mld - 100 mld | 159 | 4170 | 26210 |  | 2,8 | 0,1 |  | 6,4 | 0,3 |  | 40,1 | 1,6 |
| > 100 mld | 9 | 1320 | 146780 |  | 3,2 | 0,04 |  | 8,3 | 0,1 |  | 66,6 | 0,9 |

Dalla tabella si ricava che gli individui che possiedono un patrimonio superiore a 1 milione di dollari USA (USD) sono poco più di 62 milioni, cioè poco più dell’1,2% della popolazione mondiale e complessivamente detengono un patrimonio di 174200 miliardi di USD; invece i miliardari sono soltanto 2750 e detengono 13070 miliardi di USD: quindi i miliardari rappresentano solo lo 0,004% di chi possiede più di 1 milione ma detengono il 7,5% della ricchezza totale di tutti i milionari.

Se restringiamo il nostro sguardo all’Europa (Russia esclusa) abbiamo i dati seguenti, sempre riferiti all’anno 2021:

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **intervallo**  | **numero**  | **ricchezza totale**  | **ricchezza** |  |  **scenario 1** |  |  | **scenario 2** |  |  | **scenario 3** |  |
| **di ricchezza** | **di adulti** | **totale ($ mld)** | **media ($ mln)** |  | **aliquota** | **ricavo**  |  | **aliquota** | **ricavo**  |  | **aliquota** | **ricavo**  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| tutti > 1 mln | 16040560 | 38325 | 2 |  | 0,9 | 1,5 |  | 1,1 | 1,8 |  | 2,4 | 4,1 |
| 1 mln - 10 mln | 15721680 | 28348 | 2 |  | 0,6 | 0,8 |  | 0,6 | 0,8 |  | 0,6 | 0,8 |
| 10 mln - 100 mln | 310710 | 5425 | 17 |  | 1,3 | 0,3 |  | 1,1 | 0,3 |  | 1,3 | 0,3 |
| 100 mln - 1 mld | 7680 | 2134 | 278 |  | 1,5 | 0,1 |  | 2,5 | 0,2 |  | 5,6 | 0,5 |
| 1 mld - 10 mld | 474 | 1671 | 3525 |  | 2,3 | 0,2 |  | 4,6 | 0,3 |  | 13,2 | 1 |
| 10 mld - 100 mld | 24 | 558 | 23250 |  | 2,8 | 0,1 |  | 6,3 | 0,2 |  | 39,2 | 1 |
| > 100 mld | 1 | 189 | 189000 |  | 3,2 | 0,03 |  | 8,1 | 0,1 |  | 63,7 | 0,5 |

Da cui si vede che la concentrazione della ricchezza è forse ancora superiore a quella vista a livello globale: i miliardari sono infatti solo 499 e rappresentano lo 0,003% di tutti i milionari detenendo il 6,3% della ricchezza totale di tutti i milionari.

È importante osservare che le stime dei ricavi indicate nelle due tabelle precedenti tengono conto sia dell’evasione fiscale sia del deprezzamento delle risorse. L’evasione fiscale (sottovalutazioni, spostamento del patrimonio nei paradisi fiscali, frodi ecc.) è stata stimata nel 10%, mentre il deprezzamento delle risorse dovuto alla presenza di una tassa patrimoniale è stimata nel 15%.

Dobbiamo sottolineare che il comportamento dei cittadini in risposta all’introduzione di un’imposta patrimoniale annuale progressiva non ubbidisce ad alcuna legge di natura, ma è governato dalle scelte di politica fiscale e dal modo in cui è utilizzato il gettito di questa imposta: in quanto segue sono discusse le opzioni disponibili per contrastare l’evasione fiscale e per utilizzare al meglio il gettito ricavato.

* 1. Imparare dal passato ed esempi correnti di imposta patrimoniale progressiva[[7]](#footnote-7)

*La maggior parte dei paesi europei hanno abolito in tempi recenti l’imposta patrimoniale progressiva. Le forme specifiche di imposta patrimoniale utilizzate in molti paesi europei aveva tre punti deboli. In primo luogo c’era la competizione fiscale fra gli stati [….] e l’evasione verso i paradisi fiscali (fino a poco tempo fa non c’era alcuno scambi di informazioni fra gli stati). In secondo luogo le imposte patrimoniali europee avevano soglie di esenzione basse, il che poteva originare problemi di liquidità per i contribuenti solo moderatamente ricchi e con redditi limitati. In terzo luogo le imposte patrimoniali europee, molte delle quali erano state progettate all’inizio del XX secolo, non erano state modernizzate, probabilmente come riflesso dell’opposizione ideologica e politica all’imposta patrimoniale presente nella società negli ultimi decenni. Queste tasse si fondavano su auto-dichiarazioni piuttosto che su una raccolta sistematica di informazioni.*

*Questi tre punti di debolezza hanno condotto a riforme che hanno gradatamente minato la completezza dell’imposta patrimoniale: l’esenzione concessa ad alcuni tipi di risorse quali quelle legate al business o a certe forme di proprietà immobiliare, limiti alla tassazione fondati sul reddito dichiarato oppure proprio la cancellazione dell’imposta sul patrimonio.*

*Una moderna imposta patrimoniale può superare queste tre debolezze. Innanzitutto l’evasione dovuta al trasferimento del patrimonio nei paradisi fiscali può essere più efficacemente combattuta oggi che in passato grazie a una recente svolta nello scambio di informazioni fra i paesi. In secondo luogo una tassa sul patrimonio complessivo con una soglia di esenzione elevata e nessun trattamento preferenziale per nessun tipo di risorsa può ridurre fortemente le possibilità di aggiramento e rivolgersi a quei contribuenti veramente ricchi che per definizione non hanno problemi di liquidità. In terzo luogo, utilizzando le moderne tecnologie informatiche, le autorità fiscali hanno la possibilità di raccogliere informazioni sui valori di mercato della maggior parte delle forme di ricchezza privata e di utilizzare queste informazioni per predeterminare il gettito dell’imposta e ridurre al minimo le possibilità di evasione. Di fatto le recenti proposte di imposta patrimoniale negli USA hanno una soglia di esenzione elevata (50 milioni di USD invece di 1 milione o anche meno per l’Europa), una base imponibile completa, nessuna esenzione e una politica di contrasto aggressiva.*

1. **Tassare le multinazionali o i ricchi?**

3.1 Il ruolo delle imposte sulle multinazionali nella progressività del sistema fiscale

Uno degli sviluppi più significativi della politica discale negli ultimi decenni è stata la riduzione, a partire dal 1980, dell’imposta sui profitti delle aziende: dal 1985 al 2018 legale globale media secondo cui tassare i profitti aziendali si è ridotta dal 49% al 24% e questo processo non sembra dover cambiare. Dal 2013 il Giappone ha ridotto l’aliquota dal 40% al 31%, gli USA dal 35% al 21%, l’Italia dal 31% al 24%, l’Ungheria dal 19% al 9%.

Assieme all’imposta patrimoniale individuale, l’imposta sui profitti delle multinazionali ha ricevuto molta attenzione in questi ultimi tempi, e ciò non sorprende perché i miliardari e le multinazionali sono gli attori, sulla scena economica mondiale, che hanno maggiormente accresciuto la propria prosperità anche in tempo di covid. Tanto che è difficile immaginare una efficace riforma del sistema fiscale senza includere una profonda riforma della tassa progressiva sui patrimoni individuali dei più ricchi e sui profitti delle multinazionali.

A al proposito bisogna fare alcune considerazioni. Innanzitutto la tassa sui profitti delle multinazionali è uno strumento spuntato per accrescere la progressività del sistema fiscale perché viene prelevata con un’aliquota piatta. Si potrebbe immaginare un sistema di aliquote progressivamente crescenti al crescere dei profitti, ma il principale ostacolo sarebbe la suddivisione dell’azienda in aziende più piccole con conseguente suddivisione anche degli utili, che quindi sarebbero tassati ad aliquote inferiori. Inoltre non sempre i proprietari delle grandissime aziende sono più ricchi di chi possiede aziende assai più piccole: i fondi pensione per la classe media possono essere azionisti di rilievo di grandi aziende multinazionali, mentre pochi super-ricchi possono possedere piccole start-up estremamente profittevoli.

In secondo luogo non tutti i profitti sono soggetti a tassazione: vi sono asset che, nelle varie legislazioni nazionali, sono tassati come proprietà individuali. In terzo luogo la progressività del sistema di tassazione dei profitti delle multinazionali dipende dalla concentrazione della ricchezza finanziaria: una più accentuata disuguaglianza di ricchezza è tipicamente associata con una più elevata concentrazione del patrimonio azionario.

Infine, ed è forse la considerazione più importante, la tassa sui profitti aziendali agisce come un freno: impedisce che i ricchi sottraggano parte del proprio reddito all’imposizione progressiva mascherandola come redditi aziendali di un’azienda di loro proprietà. In conclusione l’imposta sui profitti aziendali e l’imposta personale sul reddito sono complementari: è difficile avere un’efficace imposta progressiva sui redditi senza avere anche una tassa sui profitti aziendali sufficientemente elevata.

3.2 Le promesse e i trabocchetti della tassa minima

Nel giugno del 2021 più di 130 paesi hanno concordato che i profitti delle multinazionali dovrebbero essere soggetti a una tassa minima del 15%. Non sono ancora definiti tutti i dettagli di questo accordo, che potrebbe rappresentare una pietra miliare perché sarebbe il primo accordo internazionale che fissa un limite a quanto basse possono essere le aliquote a cui tali profitti sono soggetti.

Una tassa minima di questo tipo, se fosse ben resa operativa, annullerebbe gli incentivi, per i vari paesi, ad offrire aliquote inferiori al 15% e ciò attenuerebbe le forme più estreme di competizione fiscale, cioè scoraggerebbe alcuni paesi dall’offrire aliquote legali pari a o vicine allo zero: attualmente si stima che circa il 36% dei profitti delle multinazionali sia trasferito nei paradisi fiscali.

Tuttavia questo importante accordo ha alcuni punti deboli. In primo luogo l’aliquota del 15% è, nei paesi sviluppati, più bassa dell’aliquota minima che i ceti medi e i lavoratori pagano sui propri redditi, ed è anche mediamente più bassa dell’aliquota applicata alle multinazionali in questi stessi paesi. Ciò genera il rischio che un punto di riferimento così basso inneschi un’ulteriore riduzione delle aliquote legali applicate ai profitti delle multinazionali in quei paesi che attualmente applicano aliquote più elevate. Un’aliquota minima del 25% ridurrebbe questo rischio.

In secondo luogo la bozza di accordo consente di dedurre dalla base imponibile una parte dei profitti, consentendo così alle aziende che hanno attività nei paesi a bassa tassazione di essere esenti dalla tassa minima. Più specificamente l’accordo proposto prevede che le aziende possano dedurre dalla loro base imponibile fino al 5% del valore dei loro asset e del costo del lavoro in ciascun paese. Si incentivano quindi le aziende a spostare capitale e personale nei paesi a bassa tassazione evitando di pagare la tassa minima.

Infine la bozza di accordo prevede la possibilità per le aziende di ricorrere, riservatamente, a un arbitrato, e l’esperienza insegna che “chi decide” può essere anche più importante delle stesse regole scritte: gli arbitri, che agiscono al riparo dallo sguardo dell’opinione pubblica e che sono scelti e pagati caso per caso, sono incentivati a interpretare le regole in favore delle multinazionali e a creare le premesse per nuovi arbitrati. È dunque indispensabile che vi sia un meccanismo legale per dirimere le controversie basato sul diritto internazionale e gestito da giudici di ruolo.

Per concludere, di quali somme stiamo parlando? Quale può essere, per i singoli stati, il gettito di una tassa sulle multinazionali? La seguente tabella[[8]](#footnote-8) risponde a queste domande; in essa il gettito annuo è espresso in miliardi di €, le colonne A e B si riferiscono a un’aliquota minima del 15% rispettivamente senza alcun abbattimento della base imponibile e con un abbattimento del 5%, le colonne A1 e B1 si riferiscono a un’aliquota minima del 25% rispettivamente senza e con abbattimento del 5%.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  **A** | **B** |  | **A1** | **B1** |
|  |  |  |  |  |  |
| Italia | 2,7 | 2,4 |  | 11,1 | 9,1 |
| Francia | 4,3 | 3,8 |  | 26,1 | 20,7 |
| U. E. | 48,3 | 40,9 |  | 167,7 | 132,3 |
| USA | 40,7 | 38,8 |  | 164,4 | 142,5 |

1. **L’approccio multilaterale o unilaterale alla giustizia fiscale**
	1. Utilità di un approccio unilaterale: il caso FATCA

Per la riduzione delle disuguaglianze e per sostenere il fabbisogno di ciascuno stato per gestire le conseguenze della pandemia, il cambiamento climatico e gli investimenti pubblici (nella sanità, nell’istruzione e nelle infrastrutture) – e potremmo aggiungere per fronteggiare le conseguenze economiche e sociali della crisi energetica e finanziaria generata dal conflitto in Ucraina e dalle conseguenti sanzioni inflitte alla Russia – la cooperazione internazionale è decisiva. Alcuni passi avanti nella cooperazione internazionale, abbiamo visto, sono stati fatti, ma misure più ambiziose, come la tassa sui profitti delle multinazionali o l’imposta patrimoniale progressiva individuale sui più ricchi, richiedono tempi lunghi per divenire operative: è quindi utile chiedersi, in questo contesto e in attesa di costruire il necessario consenso internazionale, quanto possa essere efficace un’azione unilaterale posta in essere da un singolo stato per fare passi avanti verso una giustizia fiscale.

Un buon esempio dell’utilità di un approccio unilaterale – anche se si riferisce a un grande paese – è la normativa FATCA[[9]](#footnote-9) approvata dagli Stati Uniti nel 2010: essa impone uno scambio automatico di dati fra le banche straniere e le autorità fiscali statunitensi. Le banche e le istituzioni finanziarie di tutto il mondo devono identificare chi, fra i propri clienti, sia un cittadino statunitense – e quindi tenuto a pagare le tasse negli USA – l’entità dei depositi sui loro conti correnti e quale reddito ne abbiano ricavato. In caso di mancata osservanza di questa normativa l’istituzione finanziaria che non collabora è sanzionata con una tassa del 30% di tutti gli interessi e i dividenti corrisposti alla clientela, tassa riscossa dalle autorità fiscali statunitensi.

La sanzione prevista si è dimostrata efficace nell’assicurare il flusso di informazioni dalla maggior parte dei paradisi fiscali e da quei paesi, come la Svizzera, che per decenni avevano rifiutato qualsiasi collaborazione. Dalla sera alla mattina il segreto bancario, considerato da sempre inviolabile, è stato, almeno in parte, abolito.

L’iniziativa americana ha aperto la strada: nel 2011 l’Unione europea ha adottato la propria versione di FATCA, conosciuta come DAC[[10]](#footnote-10) e, ancora più importante, l’OCSE nel 2014 ha sviluppato il *Common Reporting Standards* (CRS) e cioè un insieme di linee guida e di procedure per consentire lo scambio fra i diversi paesi di informazioni finanziarie e fiscali. Il CRS è stato adottato da più di 100 paesi e la sua operatività è iniziata fra il 2017 e il 2018: molti paradisi fiscali, quali il Lussemburgo, Singapore e le Isole Cayman, partecipano a questa forma di collaborazione. Si può affermare che l’iniziativa unilaterale di un grande paese ha condotto all’adozione di una nuova forma di cooperazione internazionale che, fino a pochi anni prima, era considerata del tutto utopistica.

Questo panorama presenta ancora delle falle: la mancanza di informazioni da alcuni paesi impedisce di valutare accuratamente l’efficacia del CRS e inoltre manca la definizione di sanzioni per chi non si adegua alla normativa CRS e sarebbe ingenuo attendersi che paesi e istituzioni che hanno facilitato le frodi e l’evasione fiscale per decenni si sottomettano volontariamente alle nuove regole.

* 1. Colmare il deficit fiscale con azioni unilaterali o multilaterali?

L’esperienza di FATCA potrebbe essere replicata per colpire lo spostamento dei profitti nei paradisi fiscali? Il WIR 2022[[11]](#footnote-11) analizza diversi possibili percorsi per recuperare, attraverso azioni unilaterali, il deficit fiscale e cioè la differenza fra quanto le multinazionali pagano effettivamente per la tassazione sui profitti e quanto dovrebbero pagare se fossero soggette all’imposta minima sui profitti, supponendo che questa sia operativa in ogni paese in cui le società operano.

L’analisi conduce alla conclusione che, sebbene un coordinamento internazionale sia sempre la strada preferibile, un’azione unilaterale – condotta da un singolo stato o da un gruppo di stati – potrebbe spianare la strada per un accordo a livello di Unione europea su una tassa minima elevata. Un’azione unilaterale, in altre parole, potrebbe innescare una “gara verso l’alto” in cui sempre più paesi potrebbero raccogliere quanto dovuto dalle multinazionali per colmare il deficit fiscale. La competizione fiscale è una scelta politica: dato che i paesi ad elevata tassazione tendono a perdere il gettito fiscale, il capitale e il lavoro per causa della competizione fiscale non è impossibile che in futuro qualcuno di questi paesi possa fare una scelta diversa, quale quella di trarre unilateralmente dei benefici tassando i profitti dichiarati nei paradisi fiscali. Ciò potrebbe rendere meno vantaggioso, per le multinazionali, spostare i profitti nei paradisi fiscali il che renderebbe meno remunerativo, per gli stessi paradisi fiscali, offrire aliquote basse.

Senza un’azione unilaterale sembra difficile che l’Unione europea possa sfuggire alla “trappola dell’unanimità” posta in essere nel passato.

* 1. Le falle delle procedure anti evasione

Nel 2020 erano 107 i paesi che avevano adottato il CRS, inclusi alcuni considerevoli paradisi fiscali come la Svizzera, e il totale dei capitali dichiarati – riferiti al 2019 – è stato di 11.200 miliardi di USD riferiti a 84 milioni di conti; dieci anni prima il totale dei capitali sottratti al fisco era stimato pari a 4500 miliardi di USD, il che ha condotto l’OCSE a dichiarare che l’era del segreto bancario era finita. Sfortunatamente la realtà è meno brillante.

Gli evasori possono scavalcare il CRS in almeno tre modi differenti. Il primo è trasferire i capitali nei paesi che non aderiscono al CRS: molti paesi africani e gli stessi USA, che – a dispetto del FATCA – ospitano tuttora diversi paradisi fiscali (Delaware, Nevada, Wyoming). Nella classifica dei paesi maggiormente “riservati” in materia fiscale gli USA sono al secondo posto, dopo le Cayman Islands e prima della Svizzera).

In secondo luogo molti paesi che hanno sottoscritto il CRS non si sono dotati degli strumenti adatti per imporre il rispetto delle procedure di trasferimento di informazioni previste dal CRS, e la possibilità di imporre sanzioni sembra essere assai limitata.

Infine alcune istituzioni o alcune classi di risorse non sono ancora soggette all’obbligo della dichiarazione. Il meccanismo del CRS è migliorato dal 2014, ma i paesi partecipanti possono decidere di escludere alcune istituzioni dall’obbligo di dichiarazione.

Pur considerando queste limitazioni non c’è dubbio che il CRS rappresenta un considerevole miglioramento rispetto alla situazione pre-2010 e dimostra che la cooperazione multilaterale in materia fiscale è possibile.

* 1. La trasparenza fiscale e il registro globale delle attività (*global asset register*)

Se lo scambio di informazioni fra i paesi, previsto dal FATCA o dal CRS, fosse effettivo le autorità fiscali dei vari paesi potrebbero diffondere le informazioni di base riguardanti i patrimoni dei residenti e l’entità delle tasse pagate (sia in patria sia all’estero): queste informazioni, però, non sono rese pubbliche dai paesi aderenti al CRS, il che getta un’ombra sulla responsabilità dei governi e sulla loro politica fiscale.

Di fatto i paradisi fiscali e molte organizzazioni finanziarie *offshore* non hanno incentivi a rendere note informazioni attendibili perché sanno di non incorrere in sanzioni sufficientemente elevate. Per di più una larga e crescente parte dei patrimoni depositati all’estero è gestita da un intreccio di società, trust e fondazioni che disconnettono i patrimoni dai loro effettivi proprietari, rendendo possibile alle banche estere *offshore* affermare di non avere come clienti cittadini americani o europei.

Quindi il modo migliore per porre fine all’evasione fiscale a livello mondiale è quello di costruire un registro finanziario globale. Che consentirebbe alle autorità regolatorie e fiscali di ogni paese di verificare se i contribuenti dichiarano appropriatamente attività e redditi da capitale indipendentemente dalla disponibilità o meno delle istituzioni finanziarie *offshore* a comunicare i loro dati alle autorità fiscali.

L’esistenza dei già citati FATCA e CRS facilita la creazione di un tale registro, ma sarebbe cruciale che esso potesse avvalersi dei dati raccolti dalle istituzioni finanziarie (per lo più private) note come *Central Securities Depositories* (CSD). I CSD sono organizzazioni che tengono nota delle azioni e obbligazioni emesse da governi e aziende e possono gestire conti riservati intestati all’investitore finale (che è il modo più trasparente perché connette direttamente gli assset registrati al loro titolare), oppure possono gestire conti “omnibus” che raccolgono diversi investitori sotto un unico conto intestato a un intermediario finanziario, il che rende difficile individuare gli investitori finali.

Questo tipo di conti è quello usato in prevalenza nei mercati occidentali, tuttavia le moderne tecnologie di gestione delle informazioni possono consentire di risalire ai singoli titolari dei patrimoni registrati in conti omnibus, e inoltre alcuni paesi (come la Norvegia) o grandi mercati emergenti (Cina, Sud Africa) operano con sistemi che consentono l’identificazione degli investitori finali. La Commissione europea ha recentemente avviato uno studio di fattibilità per la costruzione di un suo registro. Siamo così ricondotti, di nuovo, a un problema di volontà politica.

* 1. I CSD come mattoni per costruire il registro globale delle attività[[12]](#footnote-12)

*Nei moderni sistemi finanziari le azioni e le obbligazioni emesse dalle aziende non sono più certificati cartacei, ma registrazioni elettroniche. La catena che collega il titolo emesso al suo possessore non è più diretta, ma coinvolge diversi intermediari spesso ubicati in paesi diversi. i CSD si situano al vertice di questa catena, subito al di sotto dell’emittente. Il loro ruolo è quello di mantenere traccia della proprietà dei titoli e talvolta di gestire transazioni finanziarie. I clienti dei CSD sono le istituzioni finanziarie degli stati in cui risiede l’emittente, istituzioni finanziarie estere e altri CSD. Al di sotto dei clienti dei CSD vi sono diversi altri strati di intermediari finanziari e alla fine della catena vi è un intermediario,*

*Poiché sono coinvolti così tanti intermediari, l’entità che emette il titolo è sconnessa dall’investitore finale: le società pubbliche che emettono un titolo non sanno chi sono i titolari dell’azione o dell’obbligazione emessa. I CSD, come parte della catena di intermediazione finanziaria, rendono possibile e allo stesso tempo opaca la relazione emittente-investitore. Il sistema non è stato progettato intenzionalmente per favorire l’anonimato, ma si è evoluto nel tempo in questa direzione per la complessità dei regolamenti che reggono il commercio transfrontaliero dei titoli. L’evoluzione verso la non-trasparenza è stata incoraggiata dalle complesse tecnologie coinvolte che hanno limitato l’attenzione dei mezzi di comunicazione e del pubblico per questi temi.*

*[….]*

*Uno dei punti fondamentali per la progettazione di un registro finanziario globale è che la non trasparenza della contabilità (e cioè i conti “omnibus”) è prevalente nei paesi occidentali [….] e ciò rende difficile costruire un registro finanziario globale basandosi sui CSD occidentali oggi esistenti.*

*Tuttavia una maggiore trasparenza è possibile. L’attuale sistema genera una quantità di rischi di cui la finanza è perfettamente consapevole. Nel 2014 la Clearstream Banking del Lussemburgo ha concordato una multa di 152 milioni di USD al Tesoro statunitense in seguito alle accuse di avere 2,8 miliardi di USD in un suo conto omnibus con beneficiaria la Banca centrale dell’Iran che era soggetta a sanzioni da parte del governo USA. In conseguenza di ciò l’industria dei CSD sta discutendo alcune opzioni che potrebbero essere poste in opera per garantire una maggiore trasparenza riguardo agli investitori finali. Queste potrebbero includere la dismissione dei conti omnibus e l’introduzione di nuovi standard per il trasferimento delle informazioni che potrebbero rendere possibile l’identificazione del beneficiario finale delle transazioni. Nuove tecnologie, come il blockchain, potrebbero migliorare la tracciabilità.*

Marzo 2022

1. World Inequaity Report 2022 (WIR 2022) – pag.93 fig. 4.4 [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://wid.world> [↑](#footnote-ref-2)
3. Chancel L., Piketty T., Saez E.,Zucman G. et al. – World Inequality Report 2022, World Inequality Lab – <https://wir2022.wid.world> [↑](#footnote-ref-3)
4. Le citazioni dal testo sono riportate in corsivo. La traduzione è mia. [↑](#footnote-ref-4)
5. Per “ricchezza” o “patrimonio” intendiamo qui tutte le risorse di cui dispone un singolo cittadino adulto: immobili, terreni, risorse finanziarie di vario genere (partecipazioni azionarie, obbligazioni pubbliche e private, fondi pensione, fondi di investimento ecc.) con l’esclusione dei beni di consumo durevoli (autoveicoli, aerei, natanti ecc.) [↑](#footnote-ref-5)
6. WIR 2022 – pag. 138 [↑](#footnote-ref-6)
7. WIR 2022 – pag. 144 [↑](#footnote-ref-7)
8. Dedotta da WIR 2022 – pag. 152 [↑](#footnote-ref-8)
9. Foreign Account Tax Compliance Act [↑](#footnote-ref-9)
10. Directive on Administrative Cooperation [↑](#footnote-ref-10)
11. WIR 2022 – pag. 157-158 [↑](#footnote-ref-11)
12. WIR 2022 - pag. 162 [↑](#footnote-ref-12)