



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 21.4.2010
COM(2010)163 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

Fiscalità e sviluppo

**Cooperazione con i paesi in via di sviluppo per la promozione delle buone pratiche di
gestione in materia tributaria**

SEC(2010)426

INTRODUZIONE

Il 28 aprile 2009 la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione sulla promozione della buona *governance* in materia fiscale¹ per presentare azioni concrete in grado di promuovere più efficacemente i principi di buona gestione in materia tributaria (trasparenza, scambio di informazioni e concorrenza fiscale leale), sia nell'Unione europea, sia nei confronti di paesi terzi. L'obiettivo generale è migliorare la cooperazione in materia fiscale e affrontare l'evasione e l'elusione fiscali sulla base geografica più ampia possibile, in linea peraltro con le dichiarazioni di Monterrey² e Doha³, che hanno identificato nella fuga di capitali e nei flussi finanziari illeciti i maggiori ostacoli alla mobilitazione del reddito nazionale per lo sviluppo. Secondo una commissione governativa norvegese, nel 2006 i flussi finanziari illeciti provenienti dai paesi in via di sviluppo ammontavano a 641 su 979 miliardi di dollari, un importo almeno sette volte superiore all'aiuto ufficiale allo sviluppo⁴. Tale fatto è agevolato dalla vulnerabilità dei sistemi fiscali rispetto a pratiche tributarie dannose e da autorità giurisdizionali non cooperative. Affrontare questa sfida richiede gli sforzi congiunti dei paesi in via di sviluppo e sviluppati per attuare i principi di buona gestione in ambito fiscale, rafforzando altresì le prospettive di crescita e la riduzione della povertà nei paesi in via di sviluppo e consolidando nel contempo i sistemi fiscali a livello mondiale. Il 18 maggio 2009, alla luce della comunicazione della Commissione "Aiutare i paesi in via di sviluppo a far fronte alla crisi"⁵, il Consiglio Affari generali e relazioni esterne ha invitato la Commissione a proporre iniziative concrete dell'UE *"per il dialogo con i paesi in via di sviluppo, e l'assistenza nei loro confronti, ai fini della promozione del buongoverno in materia fiscale e del miglioramento dell'efficienza dei regimi fiscali nazionali che consentano il conseguimento degli obiettivi di sviluppo"*. Tale obiettivo costituisce una priorità chiave anche per il G8 e il G20.

La presente comunicazione mira ad accrescere le sinergie tra le politiche fiscali e di sviluppo mediante la proposta di modalità attraverso le quali l'UE può assistere i paesi in via di sviluppo per costruire sistemi fiscali efficienti, equi e sostenibili onde incrementare la mobilitazione del reddito nazionale in un ambiente internazionale mutevole. Il Parlamento europeo ha espresso un deciso sostegno a questo proposito.

1. RAFFORZARE LA BUONA GESTIONE IN AMBITO FISCALE NEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO

In numerosi paesi in via di sviluppo, l'erogazione sostenibile dei servizi pubblici necessari per conseguire e mantenere gli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM) richiede un aumento del gettito fiscale interno. Il rapporto tra gettito fiscale e PIL si situa fra il 10% e il 20%, rispetto alla forbice 25%-40% nei paesi sviluppati. L'incremento del gettito fiscale interno non solo genera risorse utili per la spesa legata agli OSM, ma consente altresì al paese di gestire autonomamente le proprie scelte politiche. Come sottolineato nella dichiarazione di Doha, la mobilitazione delle

¹ COM(2009) 201

² Conferenza di Monterrey sul finanziamento dello sviluppo, 2002.

³ Conferenza di Doha sul finanziamento dello sviluppo, 2008.

⁴ Relazione della commissione del governo norvegese "Paradisi fiscali e sviluppo", giugno 2009.

⁵ COM(2009) 160 del 2.4.2009.

risorse finanziarie interne a fini di sviluppo è essenziale per lo sviluppo sostenibile nell'ambito del partenariato mondiale, in particolare a sostegno degli OSM. Per i paesi in via di sviluppo questo partenariato richiede maggiori sforzi volti a mobilitare le risorse interne per finanziare le priorità dello sviluppo, mentre i donatori sono tenuti a onorare il loro impegno di fornire un'assistenza prevedibile e di lungo termine agli obiettivi di riduzione della povertà concordati a livello internazionale. La Commissione assume questa responsabilità condivisa offrendo una parte crescente di assistenza allo sviluppo attraverso un sostegno al bilancio che comprende modalità di aiuto innovative, quali i contratti OSM conclusi con un certo numero di paesi ACP.

La fiscalità è inoltre finalizzata alla costruzione dello Stato e del senso di cittadinanza. Una buona gestione del settore fiscale non può essere esportata né imposta dall'esterno. Un governo responsabile deve soddisfare le esigenze di base dei cittadini o rischia di perdere la legittimità e il sostegno pubblico. L'UE rispetta il principio della titolarità dei programmi e delle strategie di sviluppo dei paesi partner. Sostenendo i paesi in via di sviluppo in quest'ambito, l'UE si impegna inoltre a rispettare i principi di responsabilità reciproca fissati nella dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti. Una migliore gestione del sistema fiscale nei paesi in via di sviluppo aumenterà la disponibilità dei contribuenti europei a finanziare gli aiuti allo sviluppo.

1.1. Difficoltà incontrate dai paesi in via di sviluppo

1.1.1. Fattori interni

Nel tentativo di aumentare il gettito fiscale interno, i paesi in via di sviluppo incontrano spesso ostacoli legati:

- alla struttura e alla competitività delle loro economie, quali per esempio l'esistenza di ampi settori informali e la predominanza dell'agricoltura sull'industria e sui servizi;
- all'instabilità politica e macroeconomica, che comporta una scarsa erogazione di servizi pubblici, una bassa qualità della gestione delle finanze pubbliche, l'incidenza della corruzione, un'amministrazione inefficiente e la carenza dello Stato di diritto, anche in zone ricche di risorse, con conseguenze particolarmente gravi nei paesi più fragili;
- alle caratteristiche del sistema fiscale e della sua gestione, che contribuiscono a spiegare l'efficacia e la capacità di risposta limitate delle riforme nel settore:
 - una base imponibile ristretta che spesso conduce a una distribuzione diseguale degli oneri fiscali tra i fattori economici e i contribuenti;
 - un equilibrio fra imposte dirette e indirette che può non rispecchiare sempre fedelmente la struttura dell'economia;
 - un legame debole fra la politica fiscale e l'amministrazione del settore tributario;

- l'incapacità delle amministrazioni tributarie di gestire e controllare il sistema fiscale, il che può generare una riscossione e un'esazione ridotte.

1.1.2. Fattori internazionali

L'accresciuta integrazione dei mercati internazionali e la mondializzazione economica incidono inoltre sull'efficacia dei sistemi fiscali nazionali:

- l'attuazione delle leggi tributarie nazionali diventa ardua in un mondo caratterizzato da una maggiore mobilità geografica dei contribuenti, da un notevole volume di flussi commerciali e di capitale, nonché dal ricorso alle nuove tecnologie;
- la transizione da sistemi fiscali in gran parte dipendenti dalle entrate doganali a sistemi omnicomprendivi e più moderni genera problemi di aggiustamento;
- gli Stati potrebbero essere tentati di incoraggiare gli investimenti esteri diretti attraverso deroghe e incentivi fiscali troppo costosi, che spesso non riescono ad attirare investimenti reali e sostenibili;
- l'esistenza di autorità giurisdizionali non cooperative e di pratiche fiscali dannose, nei paesi sviluppati come nei paesi in via di sviluppo, arreca pregiudizio anche ai paesi in via di sviluppo, poiché esercita un effetto negativo sulle loro entrate e ne insidia il buon governo e lo sviluppo istituzionale.

1.2. Sostegno a sistemi fiscali efficaci, efficienti, equi e sostenibili

Un sistema fiscale efficiente ed equo è di importanza fondamentale per la crescita, la riduzione della povertà, il buon governo e la costruzione dello Stato. Da esso derivano generalmente entrate superiori e costanti, investimenti sostenibili più ingenti e un'accresciuta concorrenzialità economica. È particolarmente critico il nesso tra riforma fiscale e miglioramento dell'ambiente imprenditoriale, poiché in tal modo si favoriscono gli investimenti, il commercio e la creazione di posti di lavoro da parte delle imprese. Nei paesi che conoscono problemi di capacità, appare inoltre molto importante creare sistemi fiscali di facile gestione pur in presenza di risorse limitate.

Ai fini della promozione della democrazia e della legittimità dello Stato risultano altrettanto essenziali sistemi tributari efficienti ed equi, giacché i contribuenti tendono a ritenere responsabili i loro governi. Essi consentono di costruire a tutti i livelli un contratto fiscale e sociale forte tra i cittadini e il loro governo, mirato alla riscossione delle imposte, per migliorare la gestione democratica ed economica e ottenere maggiori entrate, una crescita economica più forte e una base imponibile più ampia, consentendo nel contempo di lottare contro l'evasione e l'elusione fiscali, il riciclaggio, la corruzione e il finanziamento del terrorismo.

1.2.1. Assistenza alle riforme fiscali e rafforzamento delle amministrazioni tributarie

La Commissione riconosce che spetta in primo luogo ai paesi in via di sviluppo migliorare essi stessi i propri sistemi e politiche del settore tributario, conformemente alle proprie scelte e

situazioni economiche e sociali. Al momento di elaborare i sistemi fiscali e rafforzare le amministrazioni tributarie, è necessario affrontare un certo numero di sfide:

- trovare un livello e un equilibrio adeguati fra imposte dirette e indirette, definire la base imponibile e la distribuzione degli oneri fiscali in funzione della struttura dell'economia, della generazione potenziale di entrate sostenibili e delle esigenze sociali del paese;
- integrare l'economia informale, realizzare investimenti produttivi e agevolare la creazione di posti di lavoro, in particolare nelle micro e piccole imprese;
- creare un quadro giuridico stabile, sistemi fiscali trasparenti e amministrazioni tributarie responsabili, garantendo inoltre procedure semplificate e costi di adeguamento contenuti.
- fornire alle amministrazioni tributarie i mezzi necessari per elaborare in modo efficace le informazioni fiscali e garantire l'adempimento fiscale da parte di tutti gli attori economici, siano essi nazionali o internazionali.

1.2.2. Promozione della responsabilità interna e della gestione delle finanze pubbliche

L'UE pone in primo piano del suo quadro di riferimento per la cooperazione allo sviluppo il rafforzamento della titolarità e della responsabilità dei singoli paesi, considerata l'importanza attribuita al ricorso ai sistemi nazionali per l'erogazione degli aiuti, compreso il sostegno al bilancio. Si rende quindi necessaria una maggiore adesione a principi tali da garantire finanze pubbliche sane e trasparenti, compreso l'aspetto relativo al flusso di entrate generato dai progetti in materia di risorse minerarie⁶. È importante continuare a promuovere una maggiore trasparenza nella stesura del bilancio, includendovi le sovvenzioni derivate dalle esenzioni fiscali, nonché la trasmissione delle relazioni di esecuzione e di controllo del bilancio ai parlamenti. È opportuno prestare una maggiore attenzione alle competenze tecniche di questi ultimi, in modo da consentire loro di valutare e contribuire significativamente alla formulazione e alla supervisione dei bilanci nazionali, anche per quanto riguarda le entrate nazionali derivate dalle estrazioni minerarie e le questioni fiscali. Si deve rafforzare la capacità delle autorità locali di riscuotere le imposte e di essere responsabili nei confronti dei cittadini per quanto attiene alla spesa pubblica.

Gli attori non governativi, quali il mondo accademico, i circoli di riflessione, le ONG e i media, nonché i contribuenti, rivestono un ruolo importante nel costituire forum pubblici per dibattiti mirati e nel garantire un controllo pubblico sulla gestione fiscale.

1.2.3. Rafforzare la trasparenza e la cooperazione in ambito tributario internazionale

In un'economia sempre più aperta, diventa più difficile per i sistemi fiscali nazionali operare in modo efficiente senza cooperazione internazionale. Questo fatto può sfociare in tensioni per quanto attiene alle competenze in materia fiscale che possono essere risolte con l'adesione ai

⁶ "L'iniziativa materie prime", COM(2008) 699 del 4.11.2008.

principi internazionali.

Un certo numero di paesi in via di sviluppo dichiara che la capacità di mobilitare risorse interne è indebolita dall'evasione e dall'elusione fiscali internazionali, in particolare a causa del trasferimento di attività e benefici verso e attraverso amministrazioni fiscali compiacenti e/o non cooperative. In considerazione del fatto che le imprese multinazionali non sono tenute alla pubblicazione dei loro risultati finanziari su base nazionale, esse possono essere tentate di ridurre la propria soggettività tributaria nei paesi in via di sviluppo, specialmente con pratiche di prezzi di trasferimento. I paesi del G20 hanno deciso di lavorare sull'applicazione internazionale di norme in materia di trasparenza nell'ambito finanziario e tributario, e hanno ripetutamente invitato le istituzioni che stabiliscono dette norme a presentare un insieme unico di norme contabili internazionali di elevata qualità. L'UE ricerca presso tutti i paesi, in particolare presso i paesi partner, un consenso sui principi di base in materia di cooperazione per una buona gestione in ambito fiscale (trasparenza del sistema fiscale, scambio di informazioni e concorrenza fiscale leale) che gli Stati membri hanno già conseguito⁷. In tal modo si contribuirebbe a migliorare la capacità degli Stati membri dell'Unione e dei paesi partner di affrontare l'evasione e l'elusione fiscali, fondandosi su iniziative internazionali complementari.

Guidata dalla politica europea per il multilateralismo efficace, la Commissione sottolinea l'importanza dello sviluppo e della conseguente conformità ai principi e alle norme internazionali sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni. In linea di principio, sono necessarie convenzioni internazionali vincolanti nei confronti di tutti i firmatari del trattato. Per il momento ci si deve sforzare di fare un uso efficace dei quadri di cooperazione regionali esistenti stabiliti, tra l'altro, con gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), l'America latina e le regioni del vicinato europeo, in modo da introdurre e ampliare al livello regionale appropriato le migliori pratiche di buona gestione fiscale. La Commissione rafforzerà inoltre la trasparenza con una comunicazione sulla responsabilità sociale delle imprese, ove presenterà le modalità di sviluppo di un sistema per la pubblicazione obbligatoria delle informazioni sulla gestione nei bilanci annuali.

I paesi in via di sviluppo devono poter partecipare più efficacemente alle strutture e ai processi in materia di cooperazione tributaria internazionale. Questo consentirebbe loro di negoziare gli accordi pertinenti, anche per quanto riguarda lo scambio di informazioni fiscali a livello multilaterale, regionale e/o bilaterale, in base a considerazioni di opportunità ed efficacia.

2. OTTIMIZZARE GLI STRUMENTI EUROPEI PER UN SOSTEGNO RAFFORZATO

Negli ultimi anni i paesi in via di sviluppo hanno evidenziato un progresso alquanto modesto nel rafforzamento dei sistemi tributari e nell'aumento delle entrate interne. La Commissione ritiene che la comunità dei donatori possa fare di più, impiegando più efficacemente i fondi e gli strumenti in essere, attraverso un approccio più coerente in questo settore.

⁷ COM(2009) 160 e 201 e conclusioni ECOFIN del 14.5.2008.

La Commissione sottolinea l'importanza dell'assistenza, compresa la cooperazione tecnica, nell'elaborazione dei sistemi fiscali e nell'attuazione dei principi di buona gestione del settore tributario per i paesi in via di sviluppo. A titolo di esempio, nel 2009 la Commissione ha erogato 117 milioni di euro per attività in corso di attuazione e si è impegnata con 49 milioni di euro supplementari destinati a nuovi progetti a sostegno della gestione delle finanze pubbliche, comprese la politica e l'amministrazione in ambito tributario nei paesi in via di sviluppo⁸. Gli Stati membri dell'Unione e gli altri donatori forniscono un sostegno importante anche in quest'ambito.

L'approccio che segue dovrebbe consentire di migliorare il sostegno dell'UE e della comunità internazionale ai sistemi fiscali dei paesi in via di sviluppo.

2.1. Accelerare e migliorare l'efficacia del sostegno europeo ai sistemi fiscali

2.1.1. Un approccio più ampio all'amministrazione e alle riforme fiscali

Basandosi su un approccio più ampio che tenga conto in particolare della situazione economica, dell'economia politica e del contesto internazionale del paese, nonché degli aspetti collegati in senso lato all'amministrazione e alla gestione delle finanze pubbliche, la Commissione propone di migliorare gli strumenti e i mezzi per l'assistenza, facendone un uso più efficace negli ambiti pertinenti:

- il Fondo europeo di sviluppo (FES) per gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP): nella stesura di documenti strategici di interesse nazionale e regionale, si presterà attenzione ai principi di buona gestione in ambito fiscale, fondandosi sugli impegni in materia di governance assunti dai singoli paesi. Si presterà una maggiore attenzione al gettito fiscale e ai principi di buona gestione delle questioni tributarie facenti parte degli impegni e dei profili delle amministrazioni statali in materia di governance. I paesi ammissibili per l'aiuto allo sviluppo che, dopo una valutazione sotto il profilo della gestione, assumono impegni specifici (piano d'azione per la *governance*), possono beneficiare di un finanziamento supplementare secondo la qualità del loro impegno. Detto elemento consentirà un dialogo rafforzato su tali questioni, anche nell'ambito delle valutazioni intermedie e finali e del dialogo politico ai sensi dell'articolo 8. In linea con le proposte della comunicazione del 2009 "Promozione della buona *governance* in materia fiscale", il processo di revisione dell'accordo di Cotonou contempla l'introduzione di disposizioni di rilievo inerenti alla buona gestione nel settore tributario e alle riforme fiscali.
- Lo strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI) e lo strumento europeo di vicinato e di partenariato (ENPI): si presterà una particolare attenzione all'integrazione efficace del gettito fiscale e della buona gestione dell'ambito tributario nella programmazione, nell'attuazione e nel controllo delle dotazioni nazionali e regionali, conformemente alle priorità stabilite dai

⁸ Detti importi interessano le seguenti attività: politica e pianificazione di bilancio; sostegno ai ministeri delle finanze; rafforzamento della responsabilità in materia finanziaria e di gestione; gestione della spesa pubblica; miglioramento dei sistemi di gestione finanziaria; politiche e amministrazioni fiscali, stesura del bilancio; relazioni tributarie intergovernative, audit pubblico, debito pubblico.

documenti strategici, anche nell'ambito delle pertinenti strutture di dialogo politico e strategico in essere con i paesi partner.

- Sostegno agli organi nazionali di vigilanza, ai parlamenti e agli enti non statali per produrre e diffondere un lavoro di qualità sulla frode fiscale e i suoi effetti, al fine di garantire un controllo pubblico della gestione sulle finanze pubbliche, comprese le prestazioni in materia di amministrazione tributaria e per coadiuvare l'elaborazione di politiche, ove tale possibilità si riveli opportuna e fattibile.

Una tale attenzione rafforzata e ampliata in materia tributaria richiede l'acquisizione di una maggiore esperienza a livello europeo e una maggiore coerenza nell'allocazione e nell'impiego delle risorse.

2.1.2. Sostegno alle iniziative multilaterali e regionali

Ove ciò sia opportuno, occorre fornire un sostegno alle iniziative multilaterali e regionali in materia di amministrazione e di riforme fiscali. La Commissione è favorevole ai forum regionali, quali l'African Tax Administration Forum e l'Inter-American Centre of Tax Administrations, che mirano a promuovere miglioramenti nelle amministrazioni fiscali attraverso lo scambio di esperienze, la valutazione comparativa e le verifiche *inter pares* delle migliori pratiche. La Commissione prenderà in considerazione il finanziamento di dette iniziative, anche per mezzo dei fondi regionali intra-ACP.

La Commissione ritiene che si debba rafforzare il sostegno ai centri tecnici regionali del FMI che offrono ai paesi in via di sviluppo una cooperazione tecnica mirata e basata sulla domanda in materia di amministrazione fiscale. Anche gli Stati membri prendono inoltre in considerazione il sostegno al Revenue for Development Trust Fund del FMI per estendere ai paesi in via di sviluppo la cooperazione tecnica relativa alla gestione delle entrate.

In zone ricche di risorse minerarie, la Commissione, in particolare attraverso il FES, e gli Stati membri dovrebbero rafforzare il sostegno all'iniziativa sulla trasparenza delle industrie estrattive (EITI), che ha contribuito a migliorare la governance mediante un aumento della trasparenza e della responsabilità, attraverso la pubblicazione delle entrate pubbliche e dei pagamenti delle imprese generati dall'estrazione mineraria.

2.1.3. Rafforzamento della gestione finanziaria pubblica nell'ambito del sostegno al bilancio

La struttura dei programmi di sostegno al bilancio agevola il dialogo politico, la valutazione dei risultati e lo sviluppo di capacità al fine di migliorare i sistemi tributari e la riscossione delle entrate. Ai fini della mobilitazione delle risorse sono altrettanto essenziali i processi e i mezzi sviluppati per la gestione delle finanze pubbliche (PFM). Un possibile strumento è dato dal PEFA (quadro di analisi della responsabilità finanziaria in materia di spesa pubblica), che contiene indicatori di entrate. Per quanto riguarda i paesi ACP, la revisione dell'accordo di Cotonou snellisce lo sviluppo istituzionale e il sostegno allo sviluppo di capacità per le riforme fiscali e la buona gestione in materia tributaria, creando incentivi alle riforme della gestione delle finanze pubbliche, compreso il settore delle entrate, al fine di risultare ammissibili al finanziamento.

L'UE deve incoraggiare i governi partner a sviluppare programmi di riforma che interessino anche le zone ricche di risorse minerarie e nell'ambito del sostegno alle autorità locali che dichiarino chiaramente i loro obiettivi in termini di riforme della politica fiscale e della gestione tributaria. Un programma di riforme strutturato agevolerà la transizione da una situazione di frammentazione dei progetti a un approccio coordinato dei donatori.

2.1.4. Approfondimento dell'integrazione regionale.

L'integrazione regionale è fondamentale per i paesi in via di sviluppo e costituisce una chiave di volta della cooperazione europea. La creazione di unioni doganali e l'adozione delle tariffe esterne comuni in diverse aree, nonché la firma di accordi di partenariato economico con l'UE, comporteranno benefici significativi per i paesi partner, ma anche nuove sfide, in particolare l'esigenza di passare da un sistema di risorse basato sulle tariffe esterne comuni ad altri tipi di imposizione. Le organizzazioni regionali hanno adottato criteri di convergenza macroeconomica che comprendono obiettivi relativi alle entrate fiscali e hanno operato per armonizzare le aliquote IVA e i codici per gli investimenti, fornendo istruzioni per rafforzare altri tipi di imposizione, aumentare l'efficienza dei servizi tributari transfrontalieri e perseguire la trasparenza. La Commissione ritiene che si debba rafforzare il sostegno necessario a proseguire il processo di integrazione regionale nelle regioni partner, in particolare attraverso programmi indicativi adeguati, attuati in collaborazione con le organizzazioni regionali interessate.

2.1.5. Migliorare il coordinamento fra i donatori

La Commissione intende migliorare il coordinamento dei donatori a livello europeo e internazionale.

A livello europeo, il Codice di condotta dell'UE in materia di complementarità e divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo⁹ presenta orientamenti relativi alla divisione dei compiti. È opportuno applicare questi principi al settore tributario, comprese le nozioni di donatore leader e di accordi di cooperazione delegata/partenariato. La Commissione e gli Stati membri devono coordinare il loro sostegno con le priorità dei governi tenendo in considerazione le competenze specifiche ed evitando le sovrapposizioni.

Una divisione dei compiti efficace a livello di donatori in generale e tra i partner europei in particolare consente un'assistenza alla gestione tributaria accuratamente calibrata nel pieno rispetto dei principi di efficacia degli aiuti. Si devono inoltre garantire una stretta collaborazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI) e la coerenza tra le priorità politiche dell'Unione in ambito fiscale e gli interventi pertinenti della BEI e di altre istituzioni finanziarie internazionali (IFI)¹⁰.

⁹ COM(2007) 72.

¹⁰ Le IFI devono agire con la debita diligenza in tutti i settori onde evitare che i fondi UE siano impiegati direttamente o tramite intermediari in centri finanziari off-shore, i cosiddetti paradisi fiscali o altre giurisdizioni, a fini di evasione fiscale nei confronti dei paesi beneficiari e degli Stati membri dell'Unione europea o collegati all'elusione e alla frode fiscali.

A livello internazionale deve essere ulteriormente migliorato anche il coordinamento dei donatori in materia di assistenza fiscale, in particolare attraverso il dialogo fiscale internazionale (DFI), tra i cui membri si annoverano la Commissione europea, il FMI, l'OCSE, l'ONU e la Banca mondiale.

2.2. Verso un contesto tributario internazionale trasparente, cooperativo ed equo

La Commissione ritiene che l'evasione e l'elusione fiscali non possano essere affrontate adeguatamente senza una cooperazione tributaria a livello internazionale con la quale i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo possano beneficiare di iniziative internazionali e contribuirvi.

2.2.1. Rafforzamento della partecipazione dei paesi in via di sviluppo ai forum internazionali pertinenti

È necessario sostenere i paesi in via di sviluppo nella loro lotta contro i flussi illeciti in uscita, attraverso un maggiore coinvolgimento di detti paesi nei dialoghi fiscali internazionali e in materia di cooperazione, nonché nel processo di definizione delle norme. Le norme fiscali internazionali per la cooperazione devono essere inoltre discusse in un forum ove siano rappresentati sia i paesi sviluppati, sia quelli in via di sviluppo.

A tal fine la Commissione sostiene l'accelerazione del dialogo e della cooperazione internazionali in ambito tributario, soprattutto attraverso una maggiore partecipazione dei paesi in via di sviluppo ai forum mondiali dell'OCSE, rispettivamente sulla trasparenza e lo scambio di informazioni e sullo sviluppo. La Commissione incoraggia inoltre una più stretta collaborazione tra il comitato per l'aiuto allo sviluppo e il comitato degli affari fiscali dell'OCSE, il Comitato di esperti sulla cooperazione internazionale in materia fiscale delle Nazioni Unite, il dialogo fiscale internazionale e, a livello di piattaforma informale, l'International Tax Compact.

Sono già state adottate azioni concrete nell'ambito della revisione attualmente in corso dell'accordo di Cotonou a sostegno dei paesi ACP, al fine di partecipare alle strutture internazionali in materia di cooperazione fiscale e per attuare le migliori pratiche del settore tributario, tra cui il principio di trasparenza e lo scambio di informazioni.

2.2.2. Promozione dell'adozione e dell'attuazione di norme internazionali.

La Commissione ritiene che l'azione europea debba concentrarsi sull'incoraggiamento e sul sostegno ai paesi in via di sviluppo, affinché essi adottino e attuino le norme internazionali in materia tributaria.

Per quanto attiene ai principi di buona gestione in ambito fiscale:

- la Commissione ne incoraggerà ulteriormente l'adozione attraverso la conclusione di accordi adeguati fra l'UE e i suoi partner, in linea con le conclusioni del Consiglio ECOFIN del 14 maggio 2008;

- la Commissione offrirà sostegno alla loro adozione e attuazione a livello regionale e nazionale, anche per mezzo di un'eventuale cooperazione tecnica, che includa:
 - il rafforzamento della capacità di concludere e attuare accordi per lo scambio di informazioni in materia fiscale (TIEA) e, ove opportuno, convenzioni in materia di doppia imposizione (DTC), anche attraverso meccanismi multilaterali;
 - l'adattamento *ad hoc* del quadro giuridico e il miglioramento della capacità di amministrazione tributaria;
 - la condivisione di esperienze in materia di cooperazione fiscale internazionale mediante gli strumenti adeguati, quali la direttiva europea in materia di tassazione dei redditi da risparmio, onde analizzare la pertinenza e la fattibilità degli accordi multilaterali, nonché lo scambio automatico di informazioni per i paesi in via di sviluppo.

La Commissione incoraggerà la ricerca sugli approcci innovativi all'attuazione degli orientamenti dell'OCSE in materia di prezzi di trasferimento da parte dei paesi in via di sviluppo, quali l'assistenza di altri paesi nell'applicazione delle norme o audit fiscali congiunti ad opera delle amministrazioni dei paesi in via di sviluppo. La Commissione ritiene inoltre che un rafforzamento delle capacità di valutazione delle amministrazioni tributarie dei paesi partner sia necessario per quanto riguarda l'applicazione del principio di piena concorrenza.

Al fine di migliorare la trasparenza e agevolare l'accesso ai dati pertinenti per le amministrazioni fiscali dei paesi in via di sviluppo, vi è un interesse crescente per le norme di rendicontazione paese per paese (CBCR) destinate alle imprese multinazionali attive nei paesi in via di sviluppo. La Commissione raccomanda la conclusione tempestiva dei lavori svolti attualmente dall'OCSE relativi agli orientamenti CBCR, che saranno incorporati successivamente negli orientamenti OCSE per le imprese multinazionali e nei principi dell'OCSE sul governo societario. La Commissione incoraggia inoltre la ricerca in corso presso l'International Accounting Standards Board per un'eventuale inclusione dei CBCR in un International Financial Reporting Standard rivolto alle industrie estrattive e invita a esaminare altri metodi che le autorità dei paesi in via di sviluppo potrebbero utilizzare per valutare correttamente e a costo contenuto il debito fiscale dei loro contribuenti.

3. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

La Commissione propone:

- di rafforzare la mobilitazione del gettito fiscale dei paesi in via di sviluppo nel contesto più ampio degli sforzi per una migliore gestione delle amministrazioni e delle finanze pubbliche in detti paesi, attraverso:
 - una maggiore efficacia del sostegno alle capacità dei paesi in via di sviluppo di incrementare il gettito fiscale in linea con i principi di buona gestione del settore tributario. Tale risultato si otterrà in particolare con il ricorso a un approccio più

ampio a sostegno delle riforme e delle amministrazioni fiscali, con un sostegno rafforzato alle iniziative di sviluppo delle capacità regionali e internazionali fondate sulla domanda, comprese le iniziative EITI e FMI, nonché attraverso un migliore coordinamento dei donatori a livello europeo e internazionale;

- un uso più calibrato degli strumenti di dialogo e valutazione pertinenti, per esempio i criteri di gestione, i profili e i piani d'azione, al fine di garantire un controllo efficace delle questioni relative al gettito fiscale e degli impegni di buona gestione del settore tributario;
 - una migliore integrazione delle questioni fiscali nella valutazione dell'ammissibilità del sostegno al bilancio e nel sostegno alle riforme relative alla gestione delle finanze pubbliche;
 - il rafforzamento delle capacità di controllo dei paesi in via di sviluppo nella lotta contro i flussi finanziari illeciti, compreso il sostegno agli attori non governativi;
 - il sostegno alle istituzioni regionali e ai paesi impegnati nell'integrazione economica regionale e nella liberalizzazione degli scambi, rafforzandone le capacità di incrementare la mobilitazione del gettito fiscale interno.
- Promozione dei principi di buona gestione in materia tributaria e sostegno ai paesi in via di sviluppo per lottare contro l'evasione fiscale e altre pratiche tributarie dannose:
 - incoraggiando e sostenendo una più stretta collaborazione tra gli organi pertinenti dell'OCSE e dell'ONU nello sviluppo di norme internazionali in materia di cooperazione fiscale che tengano conto delle esigenze e delle capacità specifiche dei paesi in via di sviluppo;
 - ove opportuno, includendo in tutti gli accordi di cooperazione allo sviluppo con terzi uno specifico riferimento al rafforzamento dei sistemi fiscali e ai principi di buona gestione in ambito tributario;
 - fornendo assistenza tecnica ai paesi in via di sviluppo impegnati nei confronti dei principi di buona gestione in ambito tributario per consentire loro di concludere e attuare i TIEA ed eventualmente i DTC;
 - sostenendo l'adozione e l'attuazione degli orientamenti dell'OCSE in materia di prezzi di trasferimento nei paesi in via di sviluppo;
 - sostenendo la ricerca in corso sull'obbligo di rendicontazione paese per paese quale elemento costituente di norme di rendicontazione per le imprese multinazionali, in particolare quelle dell'industria estrattiva.
 -