

### ***Dai paradisi fiscali ai paesi non cooperativi.***

### ***Il Global Forum sulla trasparenza e lo scambio di informazioni dà i voti alle giurisdizioni incluse nella White List Ocse.***

Il *Global Forum* dell'Ocse sulla trasparenza e lo scambio di informazioni (GFTEI) pubblica i primi risultati del *Peer Review Process* che ha interessato 8 paesi: Bermuda, Botswana, Cayman Islands, India, Jamaica, Monaco, Panama e Qatar.

Con il documento *The Global forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes. A Background Information Brief 10 December 2010*", il GFTEI illustra i risultati del lavoro svolto nel corso del 2010, e in particolare i *Reports* adottati al meeting di Singapore del 24-25 settembre u.s. in relazione alle verifiche che hanno preso in esame il quadro di riferimento normativo e regolamentare di otto giurisdizioni.

### ***Flash back***

Nel rapporto Ocse del 1998 *Harmful Tax Competition* ciò che caratterizzava i **paradisi fiscali**, o i **regimi fiscali privilegiati** era il modesto o inesistente livello di tassazione unitamente ad almeno uno dei seguenti criteri i) mancanza di un effettivo scambio di informazioni, ii) mancanza di trasparenza dell'intero ordinamento o dello specifico regime, iii) mancanza di attività effettive, iv) *ring fencing*, completo isolamento del regime privilegiato dal contesto economico – finanziario dello Stato ospite.

In base a questi criteri fu costruita la **black list** OCSE del 2000. Per affrancarsi dalla lista nera, era sufficiente che le 41 giurisdizioni qualificabili come "paradisi fiscali" inviassero "Lettere di impegno anticipato" (*Advance commitment letters*), a smantellare le pratiche fiscali dannose. Ne derivò il sostanziale svuotamento della *black list*, in cui rimasero inclusi, dopo il 2005, solo Andorra, Liechtenstein e Principato di Monaco.

Per l'intero decennio 2000, il crescente utilizzo di veicoli societari per la costruzione dei prodotti finanziari più innovativi e per trasferire o occultare rischi ha enfatizzato il ruolo dei 'paradisi fiscali' come snodi essenziali di un sistema finanziario parallelo, accrescendone l'aggressività anche sul terreno dell'evasione e del riciclaggio. Obbligazioni e derivati, e in particolare i titoli più tossici, creati a Wall Street o nella City di Londra sono stati collocati tramite veicoli situati nei 'paradisi' e poi venduti in tutto il mondo, come insegnano i casi Lehman Brothers o le finanziarie di Bernard Madoff.

In questa loro preminente funzione di supporto e cerniera con le iniziative più aggressive delle principali piazze finanziarie, il valore aggiunto dei 'paradisi' (sul piano della pericolosità sistemica) è dato non tanto (e non più) dall'inesistente livello di tassazione, bensì dalla 'opacità' complessiva dell'ordinamento, dall'impenetrabilità del segreto bancario e dall'esistenza di regole societarie che - con l'anonimato, le azioni al portatore, la possibilità di nominare amministratori prestanome e simili - favoriscono l'utilizzo abusivo dei veicoli societari e non consentono di risalire ai soggetti che sono gli effettivi proprietari o beneficiari di società, enti giuridici o strumenti contrattuali, quali i trust o le fondazioni, che, talora, non sono neppure obbligati a tenere le scritture contabili, né a redigere e pubblicare bilanci. Nelle situazioni più estreme, si è in presenza di ordinamenti che non richiedono agli investitori esteri la *disclosure* dei propri veicoli societari o contrattuali: ordinamenti che, quindi, non possiedono le informazioni, non hanno accesso a quelle custodite, nel segreto più impenetrabile, dalle banche locali e neppure avrebbero la possibilità di rispondere - quand'anche lo volessero - alle richieste di scambio di informazioni.

In questo contesto, anche l'evasione, la frode fiscale e il riciclaggio si sono ulteriormente sviluppati favoriti dalla possibilità di dissimulare l'origine o l'esistenza dei capitali, più che dal ridotto livello di tassazione. Da qui, il nuovo corso della reazione internazionale contro i paradisi, dopo la crisi finanziaria del 2008.

### ***Il G20 del 2 aprile 2009 a Londra, la Good Governace UE e le nuove liste Ocse black, grey e white***

A Londra, i membri del G20 espressero il comune intento di contrastare con nuovi mezzi le giurisdizioni non trasparenti, anche ricorrendo a sanzioni finanziarie nei confronti dei centri offshore che potrebbero vedersi modificare i progetti di investimento predisposti dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale. A conclusione dei lavori resero la seguente dichiarazione:

*"Siamo d'accordo di prendere misure contro le giurisdizioni non cooperative, compresi i paradisi fiscali. Ci apprestiamo ad applicare sanzioni per proteggere le nostre finanze pubbliche e i sistemi finanziari. L'era del segreto bancario è finita. Rileviamo che l'Ocse ha reso pubblica oggi una lista di paesi valutati dal Global Forum in ragione della applicazione degli standards internazionali sullo scambio di informazioni ai fini fiscali"* (traduzione libera).

Al riguardo, tutti i successivi documenti del GFTEI sottolineano che la crisi finanziaria ha posto prepotentemente all'attenzione dei governi nazionali le esigenze di protezione dei sistemi

finanziari e delle finanze pubbliche; che i paradisi fiscali destabilizzano i mercati finanziari permettendo che i rischi siano nascosti in complesse strutture occulte, che l'evasione e la frode fiscale mettono in pericolo le entrate degli Stati di tutto il mondo, creano divario sociale, squilibrio tra capitale e lavoro e povertà; che la protezione dei diritti impositivi e delle basi imponibili richiede che gli Stati cooperino tra di loro.

A fronte della intensificazione dei flussi transnazionali, trasparenza e scambio di informazioni diventano quindi elementi essenziali per far sì che i contribuenti non abbiano luoghi dove nascondere i rischi, i propri redditi e i propri beni e paghino il giusto ammontare di imposte nel posto giusto. L'effettiva possibilità di scambiare le informazioni rilevanti diventa la chiave per distinguere i paesi cooperativi da quelli non cooperativi (tra cui i paradisi fiscali) nel contesto di una strategia globale di trasparenza. L'opacità della giurisdizione e la mancanza di informazioni sulle situazioni transfrontaliere privano infatti gli altri Stati dell'effettivo esercizio del proprio potere impositivo.

Le reazioni parallele della Unione Europea e dell'Ocse hanno dato impulso all'iniziativa delle amministrazioni finanziarie sullo scambio di informazioni e il coordinamento dei sistemi fiscali.

**In sede europea** si segnalano la Comunicazione della Commissione sulla **GOOD Governance** (COM (2009)201 del 28 aprile 2009 ), e, poi, la **Relazione sulla promozione della good governance in materia fiscale** redatta dalla Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo, che il 2 febbraio 2010 ha approvato una **Risoluzione**, con cui si chiede ai governi di *“garantire more transparency, exchange of information and fair tax competition”* sia all'interno UE che nelle altre giurisdizioni.

All'interno dell'Unione, la promozione della good governance prevede la modifica della direttiva risparmio per favorire lo scambio automatico di informazioni e regole di contrasto dell'uso illecito dei veicoli societari, dei trust e simili; nonché la revisione delle direttive sulla cooperazione amministrativa e la mutua assistenza per rafforzare le misure antiabuso e il coordinamento dei sistemi. Nei confronti delle giurisdizioni terze, sono invece previsti incentivi finanziari ai paesi cooperativi in via di sviluppo e precise iniziative della Commissione, tra cui i negoziati per il *tax fraud agreemnets* con il Liechtenstein e, poi, con la Svizzera Monaco San Marino e Andorra.

**In sede Ocse**, in vista del G20 di Londra furono elaborate quattro nuove liste - una nera, due grigie e una bianca - per distinguere paesi cooperativi e non cooperativi. Nello specifico **Progress Report**, la collocazione nelle diverse liste delle 87 giurisdizioni esaminate fu fatta dipendere dal rifiuto o dal grado di implementazione di un effettivo scambio di informazioni in conformità agli standard internazionali. Ne risulta, quindi, completamente modificata - rispetto alla Black list del 2000 - la gerarchia dei criteri: il livello di tassazione e i regimi fiscali privilegiati arretrano del tutto rispetto alla valutazione del grado di opacità complessiva del sistema. Sono infatti inserite:

- 1) nella **White List**, le giurisdizioni che hanno sostanzialmente implementato gli standard internazionali.
- 2) nella prima **Grey List**, i **paradisi fiscali** che si sono impegnati ad adottare gli standard internazionali ma che non li hanno ancora effettivamente implementati.
- 3) nella seconda **Grey List**, i **centri finanziari** che si sono impegnati ad adottare gli standard internazionali ma che non li hanno ancora effettivamente implementati.
- 4) nella **Black List**, le giurisdizioni che non si sono impegnate ad adottare gli standard internazionali

Le due liste grigie dei paradisi fiscali e dei centri finanziari davano evidenza alla complementarità delle due tipologie di ordinamenti, alla stretta funzionalità dei paradisi rispetto alle esigenze di alcuni dei centri finanziari più affermati, in ragione non tanto del livello di tassazione, ma della opacità complessiva che i primi garantivano alle operazioni costruite e dirette dai secondi. Per ragioni eminentemente politiche non risultarono inclusi nelle liste grigie anche la Cina per Hong Kong, gli USA per il Delaware o il Nevada o il Regno Unito per le Isole del Canale.

Al 2 Aprile 2009 risultavano inseriti: i) nella White List, n.40 paesi, tra cui Barbados, Cipro, Guernsey, Isola di Man, Malta, Mauritius, US Virgin Islands; ii) nella prima Grey List, n.35 paradisi fiscali, tra cui Andorra, Antigua, Bahamas, British Virgin Islands, Liechtenstein, Monaco, Nauru, Panama, S. Marino; iii) nella seconda Grey List, i centri finanziari di Austria, Belgio Lussemburgo e Svizzera, Brunei, Cile, Guatemala e Singapore; iv) nella Black List, Costa Rica, Malesia, Filippine e Uruguay.

Seguì immediatamente la corsa alla 'ricollocazione' da parte dei paesi esclusi dalla White List e in pochi mesi le liste nera e grigie si svuotarono quasi del tutto. Per transitare alla White List era infatti sufficiente che uno Stato avesse sottoscritto almeno 12 accordi sullo scambio di

informazioni con criteri conformi agli standards internazionali: in coerenza, cioè, con la nuova versione 2005 dell'art. 26 del Modello di convenzione contro le doppie imposizioni (DTCs) o gli *Agreements on Exchange of Informations On tax Matters* (TIEAs).

Austria, Belgio, Lussemburgo, Svizzera ritirarono subito le loro riserve sull'art. 26 del Modello Ocse e accettarono un'interpretazione allargata delle informazioni oggetto di scambio. Il Belgio propose a 48 Stati, la conclusione di protocolli per aggiornare l'art. 26 delle loro convenzioni. Austria Lussemburgo e Svizzera annunciarono di avere proposto ai propri *partners* la rinegoziazione dei trattati in coerenza con l'art. 26 del Modello. Molti paradisi fiscali delle liste grigie e nera si affrettarono a concludere i 12 accordi necessari per 'affrancarsi'. Alcuni grandi paesi dell'Unione Europea hanno saputo approfittare del momento favorevole e sono riusciti a stipulare numerosi TIEAs con i paesi meno collaborativi che fino a quel momento non erano stati disponibili.

Come risulta dall'Annex IV del "*The Global Forum On Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*", tra il G20 di Londra del 2 aprile e il G20 di Pittsburg del 25 settembre 2009 furono conclusi 164 TIEAs. Il totale dei TIEAs e DTCs che al 2 aprile 2009 erano 65 sono saliti a 364 al 31 dicembre 2009 e a 622 al 10 dicembre 2010.

In questo trend virtuoso, l'Italia non ha saputo inserirsi, e finora non è riuscita a firmare neppure i pochi accordi parafati. Accordi che, pur essendo solo un punto di partenza, costituiscono la necessaria base giuridica per la futura cooperazione dei rispettivi ordinamenti.

Alla fine dell'estate 2009, dopo che la White List si era notevolmente ampliata, l'Ocse progettò un sistema di monitoraggio globale dei tutti gli ordinamenti, compresi quelli considerati cooperativi, allo scopo di valutarne la reale corrispondenza agli *standards* internazionali di trasparenza e scambio di informazioni enunciati nella versione 2005 dell'art. 26 del Modello di Convenzione fiscale OCSE (DTC) e nel Modello di accordo per lo scambio di informazioni in materia fiscale del 2002 (TIEA).

Tali *standards*, infatti, ampliano notevolmente l'ambito di applicazione dello scambio di informazioni, che è finalizzato a garantire non solo la corretta applicazione del trattato bilaterale, ma anche il rispetto delle disposizioni interne dell'altro Stato contraente. E' una procedura che si attiva a richiesta di uno Stato contraente e riguarda tutte le informazioni verosimilmente rilevanti per l'applicazione della stessa legislazione interna degli Stati contraenti. Informazioni che possono riguardare, in senso lato, ciascuna "persona" fisica o giuridica, partnership, trust, fondazioni, fondi comuni investimento, patrimoni etc.; nonché i soggetti che detengono la proprietà legale o

economica (*legal e beneficial owners*) o hanno il potere di decidere e disporre di società, partnership, trusts, fondazioni e simili. Sono ammesse solo le richieste relative a specifici casi soggetti a controllo, verifica, investigazione, comprese le ipotesi in cui la condotta del contribuente non costituisce reato secondo le leggi dello Stato destinatario della richiesta. Devono essere fornite tutte le informazioni rilevanti di cui un ordinamento è “in possesso”, incluse le informazioni detenute da banche e altre istituzioni finanziarie, agenti, fiduciarie, trust etc., cui le autorità fiscali devono potere accedere con mezzi diretti o indiretti, anche tramite un procedimento giudiziario o amministrativo.

Presupposto per scambi di informazioni effettivi e tempestivi è la trasparenza complessiva dell’ordinamento, la sua capacità di dotarsi di regole di diritto civile societario che non precludano la conoscibilità e accessibilità dei dati e impongano precisi obblighi contabili a qualsiasi tipo di veicolo anche contrattuale.

La verifica di questa complessiva attitudine dell’ordinamento a dare effettivo corso alle richieste dei partners, l’adeguatezza del network di accordi sono al centro delle *Peer Review* del GFTEI, in particolare della ‘Fase n.1’ avviata nel 2010, i cui primi esiti sono illustrati nel recente documento del 10 dicembre.

**Il Global Forum Ocse dal meeting del Messico del 1 e 2 settembre 2009 al documento del 10 dicembre 2010 “*The Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*”**

Su sollecitazione del G20, l’Ocse riorganizzò completamente, al meeting del Messico del settembre 2009, il Global Forum, un gruppo di lavoro sui paradisi fiscali che era stato creato nel 2000. Il *Global Forum on Transparency and Exchange of information* è diventato un’istituzione permanente dedicata al monitoraggio della trasparenza fiscale e comprende, in posizione di parità, tutti gli Stati membri Ocse e quelli del G20, nonché la maggior parte dei centri finanziari, per un totale di n. 95 giurisdizioni, alla data del 10 dicembre 2010.

Come si evidenzia nel documento del 10 dicembre, il GFTEI ha ricevuto un mandato triennale per promuovere, entro il 2012, una rapida ed effettiva implementazione degli *standards* Ocse sulla trasparenza e lo scambio di informazioni attraverso verifiche – *Peer Reviews* – che esaminano l’ordinamento legale regolamentare e amministrativo di tutti i paesi membri e di altre giurisdizioni meritevoli di speciale attenzione, per verificare se le informazioni rilevanti per l’amministrazione e

l'applicazione della legislazione interna degli Stati contraenti sono effettivamente disponibili, se sono accessibili alle competenti autorità e possono essere effettivamente scambiate.

La *Peer Review* si articola in due fasi: la Fase n. 1 è destinata alla valutazione del quadro legislativo e regolamentare mentre la Fase 2 valuterà se le norme sono in concreto applicate. Il rapporto che chiude la prima fase della verifica contiene delle 'raccomandazioni' destinate a migliorare la situazione nel paese esaminato.

A tal fine, è stato costituito in seno al GFTEI, il *Peer Review Group*, presieduto dalla Francia e formato da trenta membri (tra cui l'Italia), che ha curato l'elaborazione dei documenti guida per le verifiche, tra cui la *Methodology for Peer Reviews and non - Member Reviews* e i *Terms of Reference to Monitor and Review Progress Towards Transparency and Exchange of Informations*” Documenti inclusi nella pubblicazione del GFTEI *Implementing the Tax Transparency Standards – Handbook for Assessors and Jurisdictions*” in [www.oecd.org/tax/trasparenza](http://www.oecd.org/tax/trasparenza) .

I *Terms of reference* prendono a modello gli *standards* Ocse di trasparenza e scambio di informazioni, articolati nei seguenti dieci elementi essenziali riconducibili a tre diverse categorie:

**A. Disponibilità delle informazioni.** L'ordinamento deve disporre di regole di diritto civile e societario che rendano disponibili le informazioni rilevanti sui proprietari legali o i beneficiari effettivi di entità giuridiche o contratti (trusts, fondazioni...) e prevedano l'obbligo di redigere i relativi documenti contabili (Stato patrimoniale e conto economico).

In particolare la giurisdizione deve assicurare che:

- A.1. le informazioni sulla proprietà e identità di tutte le entità e istituti contrattuali di rilievo siano disponibili per le competenti autorità
- A.2. tutte le entità e istituti contrattuali siano obbligati a tenere regolari scritture contabili
- A.3. le informazioni siano disponibili per tutte le autorità competenti.

**B. Accesso alle informazioni.** Le informazioni, esistenti, devono essere accessibili da parte delle autorità competenti:

- B.1. competenti autorità devono avere il potere di ottenere le informazioni da ciascun soggetto della loro giurisdizione che possieda o controlli tali informazioni
- B.2 i diritti e le garanzie riconosciuti alle persone nella giurisdizione devono essere compatibili con gli obblighi assunti per lo scambio di informazioni.

**C. Scambio delle informazioni.** Infine, le informazioni devono essere scambiate effettivamente.

Pertanto:

C.1. le procedure devono essere adeguate per fornire un effettivo scambio di informazioni

C.2. la rete di accordi DTCs e TIEAs dovrebbe coprire tutti i maggiori partners

C.3. deve essere assicurata la riservatezza delle informazioni

C.4 le procedure devono rispettare i diritti e le garanzie dei contribuenti e dei terzi

C.5 la giurisdizione deve fornire le informazioni in maniera tempestiva.

Nella Fase n. 1 della *Peer Review* sono sottoposti ad analisi i primi 9 elementi, nel presupposto che un effettivo scambio di informazioni richieda, anzitutto, un quadro legale e regolamentare e amministrativo adeguato.

Nel corso del 2010 sono state trenta le giurisdizioni sottoposte alla prima verifica del *Peer Review Group* e sono otto quelle già adottate dal GFTEI al meeting del 29-30 settembre in Singapore.

Riguardano Bermuda, Botswana, Cayman Islands, India, Jamaica, Monaco, Panama e Qatar.

Ciascun rapporto contiene la valutazione della trasparenza complessiva del sistema alla luce dei nove elementi essenziali per l'implementazione degli *standards*, e individua – per ciascun paese - le aree che richiedono di essere migliorate.

I primi otto *Reports* si concludono con 64 raccomandazioni in relazione a rilievi che riguardano, in particolare, la disponibilità delle informazioni relative a:

- i) la proprietà, soprattutto per *nominees* e *trust*
- ii) i titolari di azioni al portatore
- iii) le scritture contabili

Per Botswana e Panama, i *Reports* prevedono che essi debbano adeguare il loro sistema legale e regolamentare prima dell'inizio della seconda fase della *peer review*.

In allegato al documento sono riportate le tabelle che illustrano i dati relativi a tutti i DTCs e TIEAs che sono stati stipulati in tutto il mondo.

Infine il documento in commento offre l'aggiornamento del *Progress Report* al 2 dicembre 2010 (Annex III ) che fotografa la nuova situazione delle liste: la White List comprende ora 80 paesi, la Black List è vuota, nella prima Grey list dei paradisi fiscali sono rimasti solo sei paesi (Liberia Montserrat Nauru, Niue, Panama, Vanuatu) e mentre la seconda Grey list include solo i centri finanziari minori di Costa Rica, Guatemala e Uruguay.

Una fase nuova si è aperta e continueremo a seguire le vicende ed i lavori del GFTEI, illustrandone i documenti

Yoda