**Parlamento europeo**
2019-2024

*Commissione per i problemi economici e monetari*

**2023/2058(INI)**

28.6.2023

# PROGETTO DI RELAZIONE

Ruolo della politica fiscale in tempi di crisi
(2023/2058(INI))

Commissione per i problemi economici e monetari

Relatrice: Kira Marie Peter-Hansen

PR_INI

## INDICE

**Pagina**

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO ..... 3

MOTIVAZIONE ..... 9

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

**Ruolo della politica fiscale in tempi di crisi**
**(2023/2058(INI))**

*Il Parlamento europeo*,

– vista la sua risoluzione del 16 settembre 2021 sull'attuazione dei requisiti dell'UE in materia di scambio di informazioni fiscali: progressi realizzati, insegnamenti tratti e ostacoli da superare[1],

– vista la sua risoluzione del 7 ottobre 2021 sulla riforma della strategia dell'UE sulle pratiche fiscali dannose (compresa la riforma del gruppo "Codice di condotta")[2],

– vista la sua risoluzione del 21 ottobre 2021 dal titolo "Pandora Papers: implicazioni per gli sforzi volti a contrastare il riciclaggio di denaro e l'evasione e l'elusione fiscali"[3],

– vista la sua risoluzione del 9 marzo 2022 sul progetto di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto[4],

– vista la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, presentata dalla Commissione il 14 luglio 2021 (COM(2021)0564),

– vista la sua risoluzione del 15 gennaio 2019 sulla parità di genere e le politiche fiscali nell'Unione europea[5],

– vista la relazione della Commissione del 28 giugno 2022 dal titolo "Taxation Trends in the European Union – 2022 edition" (Tendenze dell'Unione europea in ambito fiscale – edizione 2022),

– visto l'obiettivo dell'UE in materia di emissioni di gas a effetto serra per il 2030, approvato nelle conclusioni del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020,

– vista la comunicazione della Commissione del 20 maggio 2020 dal titolo "Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 - Riportare la natura nella nostra vita" (COM(2020)0380),

– vista la comunicazione della Commissione del 15 luglio 2020 dal titolo "Piano d'azione per una fiscalità equa e semplice a sostegno della strategia di ripresa" (COM(2020)0312),

[1] GU C 117 dell'11.3.2022, pag. 120.
[2] GU C 132 del 24.3.2022, pag. 167.
[3] GU C 184 del 5.5.2022, pag. 141.
[4] GU C 347 del 9.9.2022, pag. 232.
[5] GU C 411 del 27.11.2020, pag. 38.

– visto il regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio del 6 ottobre 2022 relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia[6],

– visto lo studio dal titolo "The effectiveness and distributional consequences of excess profit taxes or windfall taxes in light of the Commission's recommendation to Member States" (L'efficacia e le conseguenze distributive delle imposte sugli utili in eccesso o delle imposte sui proventi straordinari alla luce della raccomandazione della Commissione agli Stati membri), pubblicato dal dipartimento tematico Politica economica e scientifica e qualità di vita della Direzione generale delle Politiche interne il 29 marzo 2023,

– vista la relazione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) del 14 ottobre 2021 sulle politiche fiscali e di bilancio dopo la crisi della COVID-19,

– vista la pubblicazione dell'OCSE del 21 gennaio 2021 dal titolo "Updated guidance on tax treaties and the impact of the COVID-19 pandemic" (Orientamenti aggiornati sulle convenzioni fiscali e l'impatto della pandemia di COVID-19),

– vista la relazione dell'OCSE del 18 febbraio 2022 dal titolo "Tax Policy and Gender Equality – A Stocktake of Country Approaches" (Politica fiscale e parità di genere – un bilancio degli approcci nazionali),

– vista la relazione dell'OCSE del 12 aprile 2018 dal titolo "The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD" (Il ruolo e la progettazione delle imposte sul patrimonio netto nell'OCSE),

– vista la relazione dell'OCSE del 15 ottobre 2019 dal titolo "Taxing Energy Use 2019 – Using Taxes for Climate Action" (L'imposizione fiscale sull'uso dell'energia 2019 – La fiscalità a favore dell'azione per il clima),

– visto il modello di convenzione fiscale dell'OCSE sui redditi e sul patrimonio del 2017,

– visto lo studio dal titolo "Taxation in support of green transition: an overview and assessment of existing tax practices to reduce greenhouse gas emissions" (Tassazione a sostegno della transizione verde: una panoramica e una valutazione delle pratiche fiscali esistenti per ridurre le emissioni di gas a effetto serra), pubblicato dalla Direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale della Commissione il 6 gennaio 2021,

– visto lo studio sulla tassazione del settore del trasporto aereo, pubblicato dalla Direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale della Commissione il 2 luglio 2021,

– vista la direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità[7],

– vista la comunicazione della Commissione del 18 maggio 2022 dal titolo "Piano REPowerEU" (COM(2022)0230),

[6] GU L 261 I del 7.10.2022, pag. 1.
[7] GU L 283 del 31.10.2003, pag. 51.

– vista la relazione dell'OCSE del 19 maggio 2020 dal titolo "Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience" (Politica fiscale e di bilancio in risposta alla crisi del coronavirus: rafforzare la fiducia e la resilienza),

– visto il parere del Comitato economico e sociale europeo del 13 luglio 2022 sulla tassazione dei telelavoratori transfrontalieri e dei loro datori di lavoro[8],

– visto l'articolo 54 del suo regolamento,

– visto il parere della commissione per i bilanci,

– vista la relazione della commissione per i problemi economici e monetari (A9-0000/2023),

A. considerando che la ripresa economica e la crisi climatica accentuano la necessità di mobilitare maggiori risorse e di rivalutare le attuali politiche fiscali negli Stati membri;

B. considerando che l'incremento degli utili aziendali è responsabile di quasi la metà dell'aumento dell'inflazione nell'UE negli ultimi due anni, dal momento che le imprese hanno aumentato i prezzi in misura maggiore rispetto all'impennata dei costi dell'energia importata;

C. considerando che la crescente tendenza al telelavoro transfrontaliero, compreso il fenomeno dei nomadi digitali, ha creato difficoltà per la tassazione del reddito da lavoro;

D. considerando che nel corso degli anni l'incidenza fiscale si è spostata dalla ricchezza al reddito, dal reddito da capitale al reddito da lavoro e ai consumi, dalle imprese multinazionali alle piccole e medie imprese (PMI) e dal settore finanziario all'economia reale;

E. considerando che gli Stati membri dell'UE dipendono in modo sproporzionato dalle imposte sul reddito da lavoro, dai contributi sociali e dalle imposte indirette, come l'imposta sul valore aggiunto (IVA);

F. considerando che le donne sono soggette a discriminazioni fiscali implicite, in quanto in genere dipendono più dal reddito da lavoro che dal reddito da capitale e spendono una quota maggiore del loro reddito per i consumi; che nell'UE i percettori di reddito secondario sono prevalentemente donne, che guadagnano in media circa un terzo del reddito congiunto della famiglia;

G. considerando che sono state espresse preoccupazioni in merito alla potenziale doppia imposizione dei rifugiati ucraini che continuano a svolgere le loro mansioni per i datori di lavoro ucraini lavorando a distanza dai paesi ospitanti, nonché in merito alla mancanza di un approccio comune dell'UE in materia;

H. considerando che le aliquote IVA sono state ridotte in tutti i settori colpiti dalla crisi e

[8] GU C 443 del 22.11.2022, pag. 15.

sui beni di prima necessità per attenuare gli effetti negativi della pandemia di COVID-19 e dell'elevata inflazione;

I. considerando che il numero di jet privati in Europa è aumentato del 64 % tra il 2021 e il 2022; che le emissioni di biossido di carbonio prodotte dai voli privati sono più che raddoppiate in tale periodo;

J. considerando che, tra il 2020 e il 2022, il settore del trasporto marittimo ha generato tanti profitti quanti ne aveva generati nei sei decenni precedenti; che tale settore è ancora soggetto a una bassa tassazione globale;

K. considerando che le PMI sono particolarmente colpite dalle complessità del sistema fiscale, in particolare dall'adempimento degli obblighi fiscali, rispetto alle multinazionali;

***Risposte fiscali alle crisi attuali e all'inflazione***

1. sottolinea che i sistemi fiscali e le capacità di bilancio negli Stati membri devono far fronte a gravi shock, all'invecchiamento della popolazione e alle sfide connesse alla transizione verde, alla trasformazione digitale dei loro mercati del lavoro e al divario fiscale esistente[9], tutti fattori che pongono in evidenza la necessità di ingenti investimenti pubblici al fine di conseguire una ripresa economica sostenibile, mobilitare capitali privati e attrarre l'imprenditorialità;

2. osserva con preoccupazione che gli effetti della pandemia di COVID-19, il conseguente shock dei prezzi dell'energia e l'inflazione sono altamente regressivi, e che le famiglie più povere sono quelle colpite più duramente; rileva che le aliquote fiscali effettive sono aumentate in modo significativo per le famiglie con figli, in particolare a livelli di reddito più bassi[10]; osserva con preoccupazione che la disuguaglianza di genere è peggiorata durante la pandemia;

3. osserva che gli aiuti finanziari legati alla COVID-19 sotto forma di detrazioni fiscali e crediti d'imposta hanno avuto un impatto limitato sulle persone maggiormente bisognose, come i disoccupati, gli studenti, i pensionati, i lavoratori non dichiarati e i lavoratori a tempo parziale;

4. osserva con preoccupazione che l'inflazione è stata in parte trainata dall'aumento dei margini di profitto da parte delle imprese, ad esempio con un aumento del reddito annuale al lordo delle imposte da 967 milioni di dollari nel 2019 a 30,2 miliardi di dollari nel 2022;

5. si rammarica del fatto che le imprese multinazionali che realizzano utili in eccesso in periodi di crisi e i facoltosi privati che realizzano ingenti plusvalenze dalle speculazioni siano spesso assoggettati a un'imposizione troppo modesta;

6. esprime preoccupazione per il fatto che l'impatto delle riduzioni temporanee dell'IVA

[9] Commissione europea, "Tax policies in the European Union – 2020 survey" (Politiche fiscali nell'Unione europea – sondaggio 2020), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2020.
[10] OCSE, "Double blow for workers as inflation drives real wages down and labour taxes up" (Doppio colpo per i lavoratori: l'inflazione fa scendere i salari reali e aumentare le imposte sul lavoro), 25 aprile 2023.

per i consumatori finali è stato limitato mentre è stato più pronunciato per le imprese che hanno aumentato i loro margini di profitto grazie a tali riduzioni;

7. deplora che, nel mix fiscale complessivo, la tassazione ambientale rimanga sottoutilizzata nell'UE; deplora che le sovvenzioni ai combustibili fossili rimangano elevate; osserva che, nel complesso, i sistemi fiscali degli Stati membri non stanno rispondendo alle crisi del clima e della biodiversità e contribuiscono in misura insufficiente al conseguimento degli obiettivi climatici dell'UE;

8. invita gli Stati membri a prendere in considerazione il "precedente della COVID-19" per la tassazione dei lavoratori transfrontalieri per quanto riguarda il trattamento fiscale dei rifugiati ucraini, il che comporterebbe l'esclusione dei giorni supplementari trascorsi nel paese ospitante per il calcolo della regola dei 183 giorni; raccomanda che le autorità fiscali nazionali degli Stati membri offrano orientamenti fiscali ai rifugiati e riducano le complicazioni amministrative;

***Sistemi fiscali resilienti per il futuro***

9. ritiene che, alla luce delle numerose crisi con cui devono misurarsi gli Stati membri, l'UE dovrebbe cogliere l'opportunità di effettuare un'analisi completa e olistica dei suoi sistemi fiscali;

10. invita la Commissione ad avviare una valutazione globale, seguita da un piano d'azione su importanti settori di riforma, al fine di rafforzare i sistemi fiscali degli Stati membri rendendoli a prova di crisi e di futuro, anche attraverso la semplificazione dei loro sistemi fiscali nazionali; invita la Commissione a presentare una proposta fiscale a norma dell'articolo 116 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea per risolvere specifiche distorsioni fiscali negli Stati membri;

11. invita la Commissione a valutare l'efficacia delle riduzioni temporanee dell'IVA applicate negli Stati membri e ad adottare misure, se ritenuto necessario;

12. sottolinea che le tasse ambientali e gli incentivi ben concepiti hanno potenzialità sia per coprire la necessità di entrate supplementari che per sostenere un'economia senza emissioni di carbonio; invita gli Stati membri a concordare finalmente la proposta revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici[11];

13. osserva con preoccupazione che la disparità di reddito è aumentata negli ultimi 30 anni e che la ricchezza è ancora più concentrata del reddito mentre le plusvalenze vengono realizzate per lo più dal primo decile della popolazione; ritiene che gli Stati membri dovrebbero ridistribuire in modo più efficace il reddito e la ricchezza attraverso la tassazione delle plusvalenze, dei beni e della ricchezza; sostiene gli inviti ad avviare negoziati a livello internazionale per istituire un'imposta progressiva sul patrimonio, nella stessa ottica dell'accordo fiscale globale OCSE/G20 per le società;

14. apprezza il contributo di solidarietà adottato nell'UE; si rammarica, tuttavia, della sua portata limitata e della sua breve durata; invita la Commissione a prendere in

[11] Proposta di direttiva del Consiglio del 14 luglio 2021 che ristruttura il quadro dell'Unione per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (COM(2021)0563).

considerazione un'imposta permanente sugli utili in eccesso in tutti i settori, alla luce della crescente evidenza che l'inflazione è in parte trainata dagli utili; ritiene che tali imposte ridurrebbero il potere oligopolistico di talune imprese e rafforzerebbero la competitività, combattendo nel contempo l'inflazione e aumentando le entrate;

15. deplora che il settore del trasporto marittimo sia sottotassato e persino escluso dall'accordo sul secondo pilastro dell'OCSE/G20; sostiene la richiesta di un'iniziativa multilaterale per tassare le attività di trasporto marittimo internazionale sotto il profilo del profitto e del carbonio;

16. chiede un'iniziativa multilaterale a livello delle Nazioni Unite o del G20 volta a introdurre norme minime in materia di imposta sul carbonio, compresa un'aliquota minima;

17. osserva con preoccupazione che negli ultimi anni di crisi i voli di jet privati sono aumentati in modo esponenziale nell'UE; chiede un'imposta proibitiva a livello dell'UE sui jet privati;

18. osserva che l'eliminazione dei fattori di natura fiscale che frenano l'occupazione femminile e della distribuzione iniqua del lavoro retribuito e non retribuito è uno degli obiettivi più critici della politica fiscale sotto il profilo della parità di genere; invita la Commissione a fornire orientamenti per tener conto della parità di genere nell'elaborazione della politica fiscale e nell'amministrazione fiscale; rileva la necessità di migliorare la raccolta di dati disaggregati per genere;

°

° °

19. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

## MOTIVAZIONE

Le disuguaglianze si accentuano nei periodi di crisi. La situazione a seguito della pandemia di COVID-19 non fa eccezione. A ciò si aggiungono la guerra della Russia contro l'Ucraina e la conseguente crisi energetica, che ha causato un'elevata inflazione e instabilità economica, con ripercussioni negative sulle nostre società nell'UE e in tutto il mondo sotto forma di crisi del costo della vita, aumento delle disuguaglianze, diminuzione dei salari reali e deterioramento del clima e della biodiversità.

Sebbene le economie europee si stiano lentamente riprendendo grazie al sostegno pubblico, molte questioni rimangono irrisolte e il ruolo della fiscalità quale strumento politico per ridistribuire, aumentare le entrate e orientare i comportamenti rimane sottoutilizzato.

La presente relazione si concentra su alcuni degli effetti negativi più forti che la crisi COVID-19 ha avuto sulle società dell'UE e su quali soluzioni a tali effetti possono essere trovate in un sistema fiscale più solido e giusto che non solo risponda all'attuale crisi immediata e all'inflazione, ma produca anche, tra l'altro, risultati per far fronte alla crisi climatica e della biodiversità. Sulla falsariga di alcuni degli studi più recenti, la relazione affronta alcuni dei seguenti punti:

- la necessità di una riforma del sistema fiscale affinché le società continuino a fornire le condizioni preliminari per un benessere inclusivo e sostenibile;

- la ripresa economica e l'emergenza climatica accentuano la necessità di mobilitare maggiori risorse e di rivalutare le attuali politiche fiscali;

- le PMI sono particolarmente colpite dalla complessità del sistema fiscale e dall'adempimento degli obblighi fiscali rispetto alle multinazionali, e ciò peggiora nei periodi di crisi;

- le donne sono colpite da un sistema fiscale iniquo e distorto, in quanto in genere dipendono maggiormente dal reddito da lavoro, spendono una quota maggiore del loro reddito per i consumi e detengono meno quote di imprese multinazionali;

- gli Stati membri dell'UE dipendono in modo sproporzionato dalle imposte sul reddito da lavoro, dai contributi sociali e dalle imposte indirette, come l'imposta sul valore aggiunto (IVA), e ciò è nuovamente aggravato nei periodi di crisi.

Sebbene non tutto possa essere risolto mediante riforme fiscali, un sistema tributario ben funzionante e ben concepito può garantire società sane in cui il reddito e la ricchezza siano ridistribuiti equamente, il lavoro sia valorizzato in un'economia senza emissioni di carbonio, i pregiudizi di genere espliciti e impliciti vengano affrontati e i governi dispongano dei mezzi per rispondere alle nostre sfide comuni.

L'UE ha bisogno di ingenti investimenti pubblici per conseguire una ripresa economica sostenibile e la transizione verde, nonché per mobilitare capitali privati e attrarre l'imprenditorialità, ma deve anche affrontare sfide quali l'invecchiamento delle nostre società, la trasformazione digitale dei nostri mercati del lavoro e il divario fiscale esistente.

La relazione propone elementi chiave che potrebbero essere presi in considerazione in un approccio più olistico alla fiscalità per evitare adeguamenti ad hoc in tempi di crisi e per evitare che le disuguaglianze siano accentuate dai sistemi fiscali esistenti, con effetti negativi sulla nostra società e sul nostro pianeta.

Tra le importanti proposte contenute nella relazione figurano:

- un'imposta permanente sugli utili in eccesso in tutti i settori, alla luce della crescente evidenza che l'inflazione è in parte trainata dagli utili;

- un'imposta proibitiva a livello dell'UE sui jet privati per tenere conto degli elevati livelli di emissioni di biossido di carbonio;

- una tassa sul carbonio che garantisca il principio "chi inquina paga";

- un'imposta progressiva sul patrimonio, simile all'accordo fiscale globale OCSE/G20 per le società.