

ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

COLLECTION RELIEE DES
DOCUMENTS "COM"

COM (73)1008

Vol. 1973/0185

Disclaimer

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlussachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

COM(73)1008 def.

Bruxelles, 18 giugno 1973

RELAZIONE SUL REGIME FISCALE
APPLICABILE ALLE SOCIETÀ HOLDING

RELAZIONE SUL REGIME FISCALE APPLICABILE ALLE SOCIETA' HOLDING

1. Nella 237a riunione del Consiglio tenutasi a Lussemburgo nei giorni 2 e 3 aprile 1973 la Commissione ha aderito ad una dichiarazione con la quale le delegazioni tedesca e francese l'invitano ad esaminare il problema del regime fiscale applicabile alle società holding nella relazione che essa presenterà al Consiglio prima del 1° luglio 1973 sul sostegno monetario a breve termine e sulle condizioni per una graduale messa in comune delle riserve.

Prima PARTE - Possibilità di avvalersi di società holding ai fini dell'evasione fiscale

2. Le società holding possono svolgere essenzialmente le seguenti funzioni:

- controllare società industriali o commerciali mediante la detenzione di cospicue partecipazioni;
- garantire il finanziamento delle società del loro gruppo mettendo a disposizione delle medesime capitali che esse si procurano generalmente emettendo prestiti obbligazionati;
- incassare redditi consistenti in dividendi, interessi di prestiti o canoni per lo sfruttamento o la concessione di brevetti (1).

Per quanto riguarda il problema dell'evasione fiscale, vanno esaminate solo le due ultime funzioni.

Utilizzazione delle società holding come società di finanziamento

3. L'utilizzazione delle società holding a questo titolo è interessante quando esistono notevoli differenze tra i regimi fiscali applicati nei diversi paesi ai redditi da prestiti. Per conseguenza la costituzione di uno holding da parte di una società industriale avente sede in un paese che applica una forte ritenuta alla fonte ai fini dell'emissione di

.../...

(1) Le società holding svolgono anche la funzione di fondi d'investimento. Tale attività non presenta interesse nel quadro del presente rapporto.

prestiti in altri paesi nei quali non si pratica la ritenuta oppure soltanto una ritenuta molto bassa, consentirà a tale società di sfuggire alla ritenuta nel paese d'origine.

Ricorso alle società holding come a società di base

4. Contribuenti stranieri, in particolare imprese, possono sfuggire all'imposizione nel proprio paese trasferendo il loro patrimonio ad una società holding da essi controllata (società di base), che riscuote i redditi corrispondenti. Ciò è possibile solo quando ricorrono le seguenti condizioni:

- tali redditi non sono soggetti ad imposta o sono solo soggetti ad un'imposta molto bassa;
- quando in un paese la pressione tributaria sui redditi d'origine straniera è nulla o minima;
- quando sono concessi privilegi fiscali a taluni tipi di società, in particolare a società che non esercitano vere e proprie attività industriali o commerciali ("privilegio del domicilio").

I redditi incassati sono esenti da imposta finché la società holding non li ridistribuisce.

La società holding non si limita ad accantonare i redditi incassati. Essa svolge anche la funzione di "piattaforma girevole dei capitali" reinvestendo tali somme in modo da ottenere nuovi redditi esenti da imposta; essa può addirittura a tale titolo mettere i suddetti redditi a disposizione della persona fisica o giuridica che controlla la holding sotto forma di prestiti, cioè senza procedere alla distribuzione formale di dividendi. Detta persona viene così a godere d'un vantaggio supplementare potendo, in linea di massima, detrarre dal proprio reddito imponibile gli interessi pagati all'holding su tali prestiti.

Anche sul caso di distribuzione formale dei redditi da parte dell'holding, l'imposizione del beneficiario dei medesimi non è garantita se mancano la ritenuta alla fonte o altre misure di controllo fiscale. D'altro canto, gli Stati interessati non forniscono generalmente alle

amministrazioni fiscali straniere alcuna informazione concernente le società holding, a meno che dette società non beneficino di convenzioni contro le doppie imposizioni.

5. Tale esonero d'imposta e la pratica abusiva che esso consente sono particolarmente criticabili nel caso degli interessi e dei canoni in quanto tali redditi possono in linea di massima essere detratti dal reddito imponibile del debitore e non subiscono pertanto imposizione alcuna (1).

La critica è molto meno fondata quando si tratta dei dividendi incassati da una società holding se, come avviene nella maggior parte dei paesi, tali redditi sono soggetti all'imposta sulle società a livello della società distributrice. L'unico scopo dell'esenzione è in tal caso quello di evitare una doppia imposizione economica. La maggior parte degli Stati adotta tale procedura ma spesso solo nel quadro più ristretto delle società madri e figlie (Belgio, senza condizioni di partecipazione minima; Paesi Bassi nel caso di partecipazione almeno pari al 5%; Francia in caso di partecipazione almeno pari al 10%). Tale esenzione è talvolta concessa anche se la società figlia non è soggetta all'imposta sulle società (Belgio e Francia), oppure se alla medesima si applica un'aliquota molto bassa (Paesi Bassi). Se si ammette tale principio, per lo meno per quanto riguarda le società madri e figlie, si potrebbe del pari giustificare l'esenzione di cui godono le plusvalenze realizzate sulle partecipazioni, in quanto le suddette sono dovute agli utili non distribuiti (ma tassati) delle società figlie.

.../...

(1) Taluni Stati membri applicano su tali redditi una ritenuta alla fonte. Tale ritenuta è tuttavia in generale sensibilmente inferiore all'imposta sulle società.

Seconda PARTE - Problemi relativi alle società holding nella Comunità

Ricorso alle società holding come a società di finanziamento

6. In relazione all'uso di società holding come società di finanziamento, si rilevano attualmente notevoli disparità tra i regimi di ritenuta alla fonte sugli interessi delle obbligazioni, in vigore negli Stati membri. Tali regimi vanno dalla completa assenza di ritenuta a ritenute con aliquote molto alte.

Se è vero che nel Lussemburgo la legislazione ha favorito in modesta misura le società holding che sono esenti dalla ritenuta normale del 5%, altri Stati membri non praticano in alcun caso la ritenuta alla fonte (Germania per i residenti; Danimarca, Paesi Bassi). Il problema va d'altronde risolto non con un'azione isolata nei confronti dei singoli paesi ma mediante l'armonizzazione dei diversi regimi di ritenuta alla fonte nei confronti di tutti i debitori dei prestiti obbligazionari residenti nella Comunità. Tale armonizzazione figura già nel programma adottato dal Consiglio nell'ambito della realizzazione dell'unione economica e monetaria e la Commissione si propone di presentare prossimamente una proposta in questo senso.

Ricorso alle società holding come a società di base

A. Caso delle società holding che godono di privilegi fiscali

7. Secondo le ricerche compiute dalla Commissione all'interno della Comunità, sono in vigore nel Lussemburgo (1) e a Gibilterra (2) disposizioni legislative che concedono alle holding vantaggi fiscali del tipo di quelli descritti sub 4) nella prima parte.

8. Nel Lussemburgo siffatto regime fiscale è stato istituito con la legge 31 luglio 1929 per le holding che non esercitano attività industriali o commerciali e il cui unico scopo consiste nell'assunzione di partecipazioni di altre imprese e nella gestione di tali partecipazioni. Le suddette società possono anche emettere prestiti obbligazionari, gestire brevetti o licenze, concedere prestiti, acquistare obbligazioni, ecc.

.../...

(1) Oltre che al diritto di conferimento aliquota dell'1% corrisposto al momento della costituzione e in occasione di aumenti di capitale, le società holding sono soggette in linea di massima ad una tassa d'abbonamento annuale pari allo 0,16% sul valore delle azioni e delle obbligazioni emesse con un minimo di 1.500 Fior.ol.

(2) Le società che svolgono un'attività all'estero pagano solo un diritto annuale dell'1% sul capitale, con un massimo di 1.500 Fior.ol.

I redditi delle società holding, vale a dire essenzialmente i dividendi, le plusvalenze, gli interessi e i canoni sono esenti da qualsiasi imposizione diretta. Le holding sono inoltre dispensate dalle ritenute alla fonte sui dividendi distribuiti e sugli interessi corrisposti. Esse non possono invece imputare né recuperare la ritenuta alla fonte che ha colpito i redditi da esse percepiti, né possono beneficiare delle convenzioni contro le doppie imposizioni.

Il fenomeno delle società holding si è amplificato negli ultimi dieci anni, essendo il loro numero più che raddoppiato. Secondo le cifre fornite dall'amministrazione lussemburghese, le società holding sono passate da 1.260 nel 1962 a 2.114 nel 1968 per raggiungere il numero di 2.596 nel 1970 e 3.198 alla fine del 1972. Nel solo 1972 il loro numero è aumentato di 400 unità circa (1).

9. Per quanto riguarda Gibilterra, esistono inoltre disposizioni legislative che prevedono vantaggi fiscali per talune società holding. Va rilevato che gli articoli del Trattato CEE concernenti rispettivamente i movimenti di capitale e il ravvicinamento delle legislazioni sono applicabili a tale territorio.

Non si dispone di dati sul numero delle società holding esistenti a Gibilterra, che sarebbe tuttavia poco elevato.

B. Altri casi

10. I vantaggi realizzati grazie all'utilizzazione, come società base, di società holding che godono di un regime fiscale speciale, si possono parimenti ottenere, e con un utile ulteriore, ricorrendo a società normalmente soggette all'imposta. Le società holding lussemburghesi, che non rientrano nel campo d'applicazione delle convenzioni contro la doppia imposizione, non possono recuperare le ritenute alla fonte percepite ad esempio sui canoni incassati. Si può, tuttavia, eludere qualsiasi ritenuta ricorrendo ad una società soggetta ad un'imposta normale che funge da società intermedia. Perché tale sistema funzioni, è necessario:

.../...

(1) E' difficile stabilire in qual misura tale sviluppo sia imputabile all'esistenza d'un regime fiscale di favore. Altri fattori, come ad esempio le normative in materia di mercati finanziari e di cambio, svolgono certamente al riguardo una parte considerevole.

- che la società intermedia benefici di una convenzione contro la doppia imposizione con il paese d'origine, che prevede la soppressione della ritenuta alla fonte;
- che, al fine di eludere l'imposta sulle società, la società intermedia versi a sua volta tali canoni ad una società di base del pari esente da imposta;
- che non si applichi la ritenuta alla fonte a livello della società intermedia (come avviene ad esempio in Danimarca e nei Paesi Bassi).

Tale meccanismo può rendere più interessante il ricorso ad una società di base con sede in un paese diverso dal Lussemburgo o da Gibilterra piuttosto che l'incasso diretto dei canoni da parte di un holding stabilito a Lussemburgo o a Gibilterra.

In alcuni casi non è neppure necessario ricorrere ad una società intermedia per beneficiare delle convenzioni. Sembra ad esempio che una società di base stabilita nelle Antille olandesi possa, ove sia interamente controllata da una società olandese, beneficiare della convenzione conclusa fra gli Stati Uniti e i Paesi Bassi. D'altro canto i canoni d'origine americana incassati da tale società e ridistribuiti in forma di dividendi alla società madre olandese sembrano sottrarsi a quasi tutte le imposizioni (ad essi si applicherebbe soltanto l'imposta sulle società in vigore nelle Antille con un'aliquota del 2,4-3%).

11. Per ben comprendere la portata del problema in discorso bisogna ricordare che le società di base rappresentano un fenomeno ampiamente diffuso nel mondo.

Anche in Europa le società di base sono in taluni paesi molto più numerose che nel Lussemburgo e a Gibilterra. Secondo fonti ufficiose esisterebbero in Svizzera e nel Lichtenstein rispettivamente 10.000 e 20.000 società di base.

E' inoltre possibile in taluni paesi ricorrere alle società di base per incassare redditi di natura commerciale; ciò è invece vietato alle società holding lussemburghesi.

Taluni paesi e territori intrattengono poi relazioni particolari con Stati membri che si trovano in una situazione che può dar luogo alla costituzione di società di base. E' il caso di taluni paesi già associati alla Comunità (Antille olandesi) o la cui associazione, già prevista dal Trattato d'adesione alla CEE dei nuovi Stati membri, prenderà effetto non prima del 1° febbraio 1975 (Bahamas, Bermude, ecc.). E' il caso delle Isole normanne e dell'Isola di Man. Tali paesi o territori sono autonomi dal punto di vista fiscale (la Gran Bretagna ha concluso ad esempio convenzioni contro le doppie imposizioni con taluni di questi paesi o territori) e non sono loro applicabili gli articoli del Trattato di Roma di cui al punto 9. Tuttavia uno Stato membro può estendere le norme comunitarie concernenti la liberalizzazione dei movimenti di capitali a tali paesi o territori, come è già avvenuto in alcuni casi (tra i Paesi Bassi e le Antille e tra la Gran Bretagna e i paesi e territori dell'ex area della sterlina). Per contro, neppure in questo caso si potrebbero loro applicare misure d'armonizzazione adottate nel settore delle imposte dirette.

Terza PARTE - Conclusioni

12. Al fine di eliminare le disparità fiscali che possono provocare distorsioni sul mercato dei capitali e di frenare l'evasione fiscale all'interno della Comunità sarebbe opportuno sopprimere i privilegi delle società holding, sempreché diano luogo ad abusi, e in particolare l'esenzione di cui godono gli interessi e i canoni percepiti da tali società.

La Commissione aveva già affrontato tali problemi nel 1967, ma allora il Consiglio non aveva ritenuto utile iniziare un'azione in questo settore.

Tuttavia si deve tener presente che un'azione limitata alle società holding all'interno della Comunità provocherebbe immancabilmente un movimento di capitali verso paesi terzi rifugio e per conseguenza non porrebbe fine all'evasione fiscale che costituisce la preoccupazione fondamentale delle autorità in questo contesto. Tale movimento potrebbe addirittura giovare ad alcuni paesi legati agli Stati membri da vincoli particolari. Ciò sarebbe tanto più grave in quanto l'armonizzazione delle imposte dirette non si applica a tali paesi, mentre i provvedimenti relativi alla liberalizzazione dei movimenti di capitali possono essere loro unilateralmente applicati dagli Stati membri coi quali essi intrattengono tali legami.

La Commissione ha già affrontato lo studio di tale questione in collaborazione con gli esperti degli Stati membri. E' chiaro sin da ora che i problemi da risolvere nel contesto di tale azione sono molto complessi. Occorre pertanto una ferma volontà politica per ottenere risultati entro un termine ragionevole.

13. Se si ritiene che sia impossibile adottare rapidamente una soluzione così completa, occorre esaminare la possibilità di compiere a breve scadenza un primo passo in questa direzione prendendo una serie di disposizioni atte a migliorare l'attuale situazione. In quest'ordine d'idee, si potrebbero prendere in considerazione le seguenti misure:

- instaurare una cooperazione fra le autorità fiscali dei paesi in questione e quelle degli altri Stati membri al fine di permettere alle prime di ottenere le informazioni necessarie per reprimere l'evasione fiscale attraverso le società holding; migliorare la cooperazione tra le autorità fiscali degli Stati membri per evitare l'applicazione abusiva delle convenzioni contro la doppia imposizione;
- sottoporre alla ritenuta alla fonte i dividendi eventualmente distribuiti da una società holding all'interno della Comunità per assicurare una certa imposizione di tali redditi in caso di distribuzione;
- applicare negli Stati membri una forte ritenuta alla fonte sugli interessi e i canoni versati a società soggette a debole pressione tributaria oppure addirittura esenti da imposta su tali redditi, in modo che essi, quando hanno la loro origine nella Comunità, subiscano un'imposizione effettiva;
- introdurre negli Stati membri disposizioni che si ispirano alla legislazione belga che stabilisce una presunzione di simulazione e un'inversione dell'onere della prova in favore dell'amministrazione tributaria (1).

L'adozione di tali misure non risolverà certamente tutti i problemi esaminati nel presente documento. Essa rappresenterebbe tuttavia una soluzione parziale atta a scoraggiare in qualche modo l'evasione fiscale.

.../...

(1) Secondo la legislazione belga, gli interessi, i canoni e le remunerazioni di prestazioni o di servizi pagati da un contribuente belga ad una società holding straniera che beneficia di un regime fiscale che esula dal diritto comune possono essere dedotti dal reddito imponibile solo se il contribuente prova che tali pagamenti corrispondono ad operazioni reali e non eccedono i limiti normali. Un'altra disposizione di tale legislazione, forse meno efficace della precedente, prevede che le diverse operazioni con cui un contribuente trasferisce alla società holding la proprietà di capitali o di beni mobili sono opponibili all'amministrazione belga solo se il contribuente prova di aver ricevuto per tali operazioni un corrispettivo reale che si concreta in un importo normale di redditi imponibili.

14. La Commissione giunge quindi alle seguenti conclusioni:

- a) per quanto riguarda l'assenza di ritenuta alla fonte sugli interessi delle obbligazioni emesse dalle società holding, la soluzione va ricercata nel quadro generale dell'armonizzazione delle ritenute alla fonte sugli interessi delle obbligazioni;
- b) per quanto riguarda la funzione delle società holding stabilite nella Comunità in quanto "società di base", la Commissione, considerando le realtà politiche ed economiche esistenti è del parere che il problema dell'evasione fiscale internazionale possa essere radicalmente risolto solo con un'azione comunitaria nei confronti di tutti i paesi rifugio. In attesa che ciò avvenga si potrebbero prendere in considerazione misure sussidiarie del tipo di quelle cui si è accennato al punto 12.