

# **ICRICT**

## **Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation**

### **Valutazione dell'ICRICT sul progetto BEPS del G20 e dell'OCSE**

ottobre 2015

#### ***Premessa***

Come dichiarato nella Dichiarazione dell'ICRICT del giugno 2015, il progetto BEPS G20/OCSE è un passo nella giusta direzione. E' uno sviluppo benvenuto e chiaramente ha fatto progressi impensabili anche solo cinque anni fa.

E' stato solo quando alcuni governi hanno investigato e sono esplosi scandali come quello Luxembourg Leaks che si sono sollevate le tende, rivelando un diffuso abuso fiscale da parte delle imprese multinazionali. Il G20 ha prontamente reagito nel 2012 chiamando l'OCSE a riformare il sistema fiscale internazionale per le imprese attraverso l'iniziativa BEPS. Nel settembre 2013, il Piano d'Azione BEPS è stato approvato come progetto e organizzato attraverso l'OCE per essere deliberato entro dicembre 2015. Il progetto BEPS ha lo scopo di assicurare che le multinazionali siano tassate “dove hanno luogo le attività economiche e dove è creato il valore”. Questo avanzamento è certamente encomiabile e alcune delle riforme proposte nei risultati del progetto BEPS si muovono in questa importante direzione.

Per quanto non perfetta in tutti i suoi mezzi, la rendicontazione paese per paese è un passo verso la trasparenza. Per la prima volta da sempre, le autorità fiscali avranno (potenzialmente) informazioni sulle attività delle multinazionali in ogni parte del mondo. E' stato creato uno schema per l'informazione sulle operazioni e i profitti globali per paese da parte delle multinazionali che richiederà il rendiconto di entrate, profitti, tasse pagate, occupati e asset dell'impresa in ogni paese in cui opera.

Inoltre, due importanti revisioni a trattati fiscali bilaterali, che saranno disponibili tramite un accordo multilaterale, sono passi avanti nell'assicurare che l'attribuzione dei guadagni abbia sostanziale base economica. Una di queste proposte è una clausola di abuso sui trattati standard per prevenire l'elusione fiscale attraverso la rotazione dei guadagni tra i paesi di attività che sono parte della rete del trattato. Conosciuta come “test di primo scopo”, questa disposizione del trattato prevede maggiore autorità legale per i paesi nella valutazione della base economica dell'attribuzione delle entrate e sfida la caratterizzazione delle transazioni che hanno per scopo primario quello di evitare la tassazione.

In secondo luogo, una revisione della “sede permanente” o delle regole sul nesso fiscale espanderanno la capacità dei paesi d'origine di tassare attività economica in corso attraverso accordi di commissione all'interno dei loro confini. Questa estesa norma di nesso fiscale rappresenta un modesto ma benvenuto avanzamento nello spostamento di maggior potere fiscale verso paesi dove ha luogo l'attività economica. Infine, l'accordo multilaterale è anche encomiabile nel fatto che salva risorse valutabili dell'amministrazione fiscale – che sono scarse in tutti i paesi, ma particolarmente nei paesi a basso reddito – perché tutti gli accordi bilaterali di un paese possono essere emendati in una sola volta, semprechè i partner di questi trattati siano anche firmatari dell'accordo multilaterale.

Nella nostra Dichiarazione, noi spieghiamo l'incapacità del sistema di fare i conti con un'economia globalizzata e basata sulla conoscenza e come questo operi a svantaggio di certi paesi – sia dentro che fuori l'OCSE – dato che le multinazionali usano il sistema di trasferimento dei prezzi per trasferire i “profitti riportati” verso giurisdizioni a bassa tassazione. Quindi, quando il Piano d'Azione BEPS ha annunciato che il fuoco centrale della riforma sarebbe stato questo trasferimento dei prezzi/sistema di entità separate, è stato un'informazione benvenuta, ma la decisione di differire la discussione sulla divisione dei profitti è di grande delusione. Estendere l'applicazione delle regole sulla divisione dei profitti nei metodi del trasferimento dei prezzi, sarebbe stato un passo nella riforma del sistema perché il metodo è una mossa verso il consolidamento dei profitti.

Il metodo della divisione dei profitti già si applica nelle linee guida OCSE sul trasferimento dei prezzi in circostanze molto limitate. Combina i profitti aziendali per gruppi di transazioni (normalmente per attività) e quindi li distribuisce tra le giurisdizioni secondo fattori economici, come le entrate e le spese. Il metodo della divisione dei profitti riconosce che i “comparabili” usati per definire il trasferimento dei prezzi spesso non esistono – in teoria o in pratica. L'accresciuto uso di questo metodo è stato ventilato come possibilità all'inizio del processo BEPS, ma questo lavoro non è mai avvenuto. Invece, il processo BEPS ha prodotto metodi addizionali sul trasferimento dei prezzi che rinforzano e aggiungono ulteriori varianti all'attuale analisi delle funzioni, degli asset e dei rischi “secondo fatti e circostanze” nella spesso elusiva questione dei comparabili. Mentre la complessità aggiuntiva rischia di inserire scappatoie nel sistema, i rattoppi rendono la regolazione del trasferimento dei prezzi un ancor più grande drenaggio delle risorse delle autorità fiscali, creano maggior incertezza per i contribuenti, aprono nuove occasioni di arbitrato fiscale e generano conflitti dato che differenti autorità fiscali optano per differenti metodi.

Mentre i risultati del progetto BEPS vengono presentati ai ministri delle Finanze del G20, e si svolgono le Riunioni Annuali della Banca Mondiale e del FMI, è cruciale la riflessione sull'adeguatezza dei risultati del progetto BEPS così come della riforma del sistema di tassazione globale oltre il BEPS. Spieghiamo qui i limiti principali delle riforme BEPS – perché non raggiungono pienamente l'obiettivo di assicurare che le imprese multinazionali siano tassate dove si svolgono le attività economiche e viene creato il valore.

### **Deficienze nelle norme**

**Trasferimento dei prezzi.** La più grande deficienza del processo BEPS è stata la sua incapacità di affrontare il problema cardine del nostro sistema fiscale globale – le regole del trasferimento dei prezzi e, parlando in senso più ampio, l'approccio delle entità separate nella tassazione. La Dichiarazione ICRICT propone un'alternativa: tassare le multinazionali come singole imprese mettendo insieme i loro profitti globali e consentendo quindi a ciascun paese dove l'impresa opera o vende beni di tassare solamente la porzione di profitti attribuibile all'attività economica dell'impresa in quel paese. Sfortunatamente, il progetto BEPS non ha preso questa strada di riforma, e nemmeno l'ha considerata. Il pacchetto di riforme lavora soltanto all'interno del trincerato sistema delle entità separate.

**Arbitrato.** Nell'applicazione dei principi legali, la complessità genera discrezione, che genera ulteriori controversie. Mentre siamo sollevati dal fatto che regole di arbitrato obbligatorio non compaiano nelle proposte riforme BEPS, e del fatto che ci sia stato un tentativo di migliorare la risoluzione delle controversie, siamo preoccupati che un gruppo selezionato di paesi sviluppati all'interno del progetto BEPS abbia fatto passi verso un più largo uso dell'arbitrato. Sebbene questo accordo non sia vincolante per i paesi in via di sviluppo, metterà maggiore pressione nei loro confronti per andare insieme alla massa per l'attrazione dei molto necessari investimenti, entrando nei procedimenti privati e riservati di arbitrato. Le regole di modello fiscale OCSE prevedono già l'arbitrato obbligatorio in controversie irrisolte dopo due anni (le regole dell'ONU prevedono disposizioni alternative). Per quanto si sia spesso argomentato che l'arbitrato è più rapido e meno costoso, una ricerca della stessa OCSE non ha confermato queste affermazioni. La ricerca dell'OCSE del 2012 ha mostrato che i costi di una procedura di arbitrato erano in media di 8 milioni di \$ e potevano superare i 30 milioni di \$. Di conseguenza, l'arbitrato spesso trova i paesi in via di sviluppo in svantaggio perché non possiedono le finanze per questi oneri né le squadre di esperti legali. Inoltre, una funzione centrale del settore pubblico è proprio quella della risoluzione delle controversie. Crediamo che questa funzione pubblica fondamentale non debba essere privatizzata. Gli attuali standard di arbitrato mancano di quello che dovremmo aspettarci da un sistema di risoluzione delle dispute del 21esimo secolo.

**Trasparenza.** Sebbene la rendicontazione paese per paese sia una riforma benvenuta, il rendiconto sarà richiesto solo per entità con entrate superiori a 845 milioni di \$ e non sarà reso pubblico.

Questo è particolarmente deludente perché la pubblicità del rendiconto rivelerebbe la scala degli abusi fiscali e provvederebbe dati per una valutazione pubblica dell'efficacia delle riforme BEPS nel ridurre la base di erosione.

**Riforma Trattati Fiscali.** Sebbene le riforme dei trattati fiscali estendano i diritti fiscali di paesi dove le operazioni economiche hanno luogo e, a questo proposito, siano dei passi avanti, le proposte di riforma delle norme sul nesso fiscale (sede permanente) potrebbero contenere maggior riconoscimento di servizi e attività digitale, che permeano la nostra economia globale basata sulla conoscenza e sui servizi, che sono diventati la fonte principale dell'elusione fiscale.

**Incentivi fiscali.** Una priorità per i paesi in via di sviluppo è la riduzione degli incentivi fiscali, che hanno giocato un ruolo importante nella erosione della base fiscale. Gli incentivi fiscali hanno proliferato negli anni recenti, e molti paesi, specialmente in via di sviluppo, hanno sacrificato larghe percentuali del PIL per ritorni nulli o limitati, mentre spesso minavano la base fiscale di altri paesi. Anche se il lavoro sugli incentivi fiscali non è parte del Piano d'Azione BEPS, un toolkit sugli incentivi fiscali è stato prodotto su richiesta del Gruppo di lavoro sullo sviluppo del G20. Questo documento ha incluso raccomandazioni per ridurre il raggio di abusi per incentivi fiscali a livello nazionale così come nella necessaria cooperazione sovranazionale per prevenire una “corsa al ribasso”. Mentre le ricerche e le analisi della bozza sono informative, manca la volontà politica di produrre soluzioni agibili, prima di tutto perché non tutti hanno avuto un posto al tavolo. Nella nostra Dichiarazione, raccomandiamo che questo lavoro sia intrapreso attraverso un organismo globalmente rappresentativo, che possa monitorare gli effetti della iniqua competizione fiscale. Date le grandi perdite in entrate fiscali ogni anno per gli incentivi fiscali, progressi su questo punto sarebbero stati a beneficio dei paesi in via di sviluppo.

### **Rappresentatività insufficiente**

Anche se il processo BEPS di G20/OCSE ha incluso 43 paesi (34 paesi dell'OCSE più i nove non OCSE del G20), le loro posizioni sono state largamente dettate da preoccupazioni economiche nazionali, o ancor peggio, da interessi particolari all'interno dei loro paesi. Le discussioni nelle riunioni di consultazione pubblica sul BEPS sono state dominate dalle imprese multinazionali, che hanno superato in maniera consistente il numero di rappresentanti della società civile, accademici, sindacalisti e rappresentanti di paesi messi insieme, ed erano spesso doppiamente rappresentate dai loro consulenti fiscali e da gruppi di imprese settoriali. Queste imprese hanno prevalentemente i loro quartier generali negli Usa e nei paesi europei, che operano come fedeli alleati nella protezione della “competitività” delle loro stesse multinazionali. (I solo Stati Uniti sono patria di 579 delle prime 2.000 imprese globali secondo Forbes).

La lobby delle imprese leader in campo tecnologico è stato particolarmente formidabile. Invece, sono stati gli scoperti abusi fiscali di queste imprese a alimentare l'incendio delle controversie fiscali tra Usa e Europa, e a dare inizio al presente processo riformatore. Questo processo, messo in atto per esaminare strade per eliminare le pratiche fiscali pericolose, come i “contenitori di innovazione”, che danno sospensioni di tasse alla proprietà intellettuale ed incoraggiano lo slittamento dei profitti e degli asset allo scopo di evitare le tasse. Ancora, a causa dell'immensa pressione della lobby imprenditoriale, alla fine il processo BEPS è risultato solamente in una più grande proliferazione di questi sconti fiscali, anche se con linee guida e soglie. Un altro esempio di queste pressioni è venuto durante la consultazione BEPS sulla tassazione dell'economia digitale, quando le imprese leader nelle tecnologie, che normalmente fissano le loro pretese come avanguardia dell'innovazione tecnologica, si sono schierate unite contro ogni discussione sulle regole fiscali che volevano considerare il concetto di presenza digitale nelle regole sul nesso fiscale. Come eco, i paesi d'origine hanno esaltato la necessità di principi “accettati tradizionalmente” e “duraturi” come quello della presenza fisica. E alla fine, la lobby imprenditoriale ha avuto successo nel prevenire il riconoscimento delle attività digitali nelle norme sul nesso fiscale. Quindi, nonostante l'encomiabile sforzo per aprire le porte a riforme più significative, i governi non hanno adeguatamente svolto il loro ruolo di propettori dell'interesse pubblico e, in molti casi, hanno

lavorato a sostegno degli interessi delle imprese nelle loro giurisdizioni.

Crediamo che sia ora di considerare le riforme internazionali della tassazione delle imprese da un punto di vista globale piuttosto che da quello dei vantaggi economici nazionali di una selezionato numero di paesi.

## **Soluzioni**

Come ICRICT ha sostenuto, la sola cura efficace per l'attuale datato sistema di tassazione globale dei profitti è di uscire dall'approccio dell'entità separata e di tassare le multinazionali come imprese singole. Le imprese multinazionali non dovrebbero avere più a lungo la possibilità di strutturare le loro attività in molteplici portafogli in giro per il mondo che traggono vantaggio da basse aliquote fiscali e da pratiche contabili, che muovono i soldi fuori da un portafoglio verso un altro attraverso un semplice colpo di chiave. Anche se è considerato legale sotto le attuali inefficaci norme, questo tipo di manovra colpisce le vite della gente in carne ed ossa perché drena entrate pubbliche che finanziano la sanità, l'istruzione, le infrastrutture ed altri importanti beni pubblici.

Il BEPS ha fallito in due importanti opportunità per portare avanti questa agenda. Primo, il lavoro sulla divisione dei profitti nell'ambito della schema sul trasferimento dei prezzi avrebbe potuto andare molto più oltre, ma, invece, non è andato da nessuna parte. Secondo, nonostante il resonconto paese per paese sia un grande passo avanti nel dare una fotografia complessiva dell'attività e dei profitti dell'impresa, si applica solo a grandi imprese e non sarà reso pubblico. Questa è la ragione per cui ICRICT ha raccomandato che queste informazioni su tutte le imprese contribuenti (sia pubbliche che private) siano rese pubbliche dopo trenta giorni dalla loro compilazione.

Comunque, prima che queste e qualsiasi altra raccomandazione possano essere propriamente prese in considerazione, devono essere adottati gli appositi accordi istituzionali. A questo proposito, le soluzioni globali per combattere gli abusi fiscali richiedono una rappresentanza globale. L'attuale eccesso nella governance fiscale globale si aggiunge alla mancanza di cooperazione fiscale a livello internazionale che possa produrre regole coerenti di prevenzione degli abusi fiscali. I paesi sviluppati, guidati da Usa e Regno Unito, hanno dimostrato la loro fiera opposizione alla rappresentanza globale su materie fiscali alla Conferenza ONU sulla Finanza per lo Sviluppo a luglio 2015, e hanno preteso che queste questioni fossero meglio lasciate agli esperti presso l'OCSE. Comunque, crediamo che tutti i paesi dovrebbero avere voce nella creazione di regole globali e che questo dialogo dovrebbe svolgersi nell'ambito delle Nazioni Unite.

Continuiamo a fare appello per un aggiornamento del Comitato di Esperti ONU sulla Cooperazione Internazionale in Materia Fiscale verso una Commissione intergovernativa adeguatamente finanziata. Facciamo anche appello agli stati membri delle Nazioni Unite ad iniziare un negoziato per una bozza di convenzione ONU per combattere le pratiche fiscali abusive, che possa successivamente evolvere in una convenzione che voglia adottare un sistema di consolidamento e allocazione per la tassazione globale dei profitti delle imprese. Nel frattempo, e anche nell'OCSE, i paesi sviluppati dovrebbero concordare su una aliquota minima di imposta sulle imprese a livello globale. Il BEPS avrebbe dovuto essere un'opportunità per arrivare ad un accordo di questo tipo, ma l'occasione è andata perduta.

Comunque, questo non è il punto di arrivo, ma giusto l'inizio di un nuovo e più vasto dibattito sulla riforma fiscale globale. Il nostro mondo è stato cambiato dalla globalizzazione. L'economia globale è stata trasformata dal secolo scorso quando vecchie regole erano fissate dagli Stati Uniti e dall'Europa. E' ora di regole più intelligenti basate su un negoziato globale e fatte nell'interesse pubblico. E' ora di andare oltre il BEPS.

(per informazioni su ICRICT: <http://www.icrict.org/about-us/>)