

TUAC – Comitato consultivo sindacale presso l'OCSE

Il pacchetto finale BEPS di OCSE/G20 è storico, ma paga un certo prezzo: stretta riservatezza aziendale e accresciuta complessità

Parigi, 6 ottobre 2015

1. Il 5 ottobre, l'OCSE ha diffuso l'insieme finale di misure e raccomandazioni sulla pianificazione fiscale aggressiva delle imprese, completando quindi la prima fase dei 15 punti del Piano di Azione su Erosione della Base fiscale e Spostamento dei Profitti (BEPS) adottato dal G20 nel 2013. Il processo negoziale di due anni rappresenta il tentativo di raggiungere l'obiettivo più ambizioso nella moderna storia di riforma del sistema fiscale globale. Il risultato, però, comporta un rischio di accresciuta complessità delle regole fiscali, in particolare nell'area del trasferimento dei prezzi e per le regole di eccessivamente stretta confidenzialità sulle questioni fiscali delle imprese globalizzate. Comunque, sarà cruciale implementare il progetto BEPS e monitorarlo. Per far questo, i governi dell'OCSE hanno bisogno di accoppiare ai loro impegni sul BEPS amministrazioni fiscali appropriatamente attrezzate. Andando oltre, sarà inoltre importante assicurare un processo realmente inclusivo della società civile e dei paesi in via di sviluppo.

2. Diversamente dall'evasione fiscale, illegale, la pianificazione fiscale aggressiva risiede nell'area grigia rispetto alla conformità. Le imprese multinazionali (MNE), allo stesso modo degli individui ricchi, possono sfruttare discrasie tra sistemi fiscali nazionali e trattati per ridurre artificialmente i loro oneri fiscali. La perdita di entrate dalle pratiche di elusione fiscale delle MNE ammontano tra i 100 e i 240 miliardi di \$ annualmente, secondo le prudenziali stime dell'OCSE.

Il Pacchetto finale

3. Il mandato originale per il Piano d'Azione BEPS era quello di riformare le norme esistenti e prevederne di nuove per assicurare che le MNE fossero tassate “dove si svolge l'attività economica e viene creato il valore”. Il pacchetto finale offre “standard minimi” che i governi dovranno osservare per prevenire “pratiche fiscali pericolose” da parte di governi per attrarre investitori stranieri, come la protezione dei brevetti (patent box) (azione 5 del BEPS), il “mercato dei trattati – treaty shopping” (6) e la manipolazione da parte delle MNE del trasferimento dei prezzi nelle transazioni intra gruppo (8 – 10). Standard minimi sono stati anche concordati all'interno di un nuovo quadro di resoconto paese per paese per MNE con oltre 750 milioni di \$ di giro d'affari (13) e sulla risoluzione delle dispute tra autorità fiscali (14). Il “regime di sede permanente” (7) come definito nella Convenzione Modello dell'OCSE è stato irrigidito per neutralizzare tecniche delle MNE per sfuggire alla presenza tassabile nei paesi ospiti.

4. Il Pacchetto finale include raccomandazioni e “migliori pratiche” su altre fonti chiave della pianificazione fiscale aggressiva: la tassazione delle “imprese straniere controllate”, l'assenza della quale risulta in incentivi fiscali per attrarre investitori stranieri (3), o “disaccoppiamenti ibridi” tra giurisdizioni sul trattamento fiscale del debito e delle quote azionarie (2), e il trattamento fiscale della deducibilità degli interessi sui debiti all'interno dei gruppi multinazionali (4). Il rapporto finale sull'economia digitale (1) è debole in termini di raccomandazioni specifiche, ma dà opzione ai governi di prendere misure fiscali volontarie che siano specificamente disegnate per le imprese digitali. Alcuni deliberalibili del BEPS devono essere implementati da un nuovo “strumento multilaterale” (15) da concordare nel corso del 2016.

Rischi e limiti

5. Il Piano d'Azione BEPS rappresenta il tentativo più ambizioso a livello multilaterale di riformare e allineare le regole fiscali e la governance globali a mercati, regimi degli investimenti e del commercio sempre più globalizzati. Attraverso queste regole, il pacchetto finale diffuso ieri segnerà uno storico passo nel processo delle politiche post crisi del G20 dal 2008. Ciò nonostante, gli accordi

BEPS sono stati raggiunti a scapito di un'accresciuta complessità e riservatezza delle norme, che non giocano in favore degli attori diversi dalle imprese:

- **Accresciuta complessità delle regole sul trasferimento dei prezzi:** la revisione delle linee guida sul trasferimento dei prezzi era centrale per un risultato di successo del piano d'azione BEPS. Nel corso del processo, i governi OCSE e i gruppi imprenditoriali si sono dimostrati molto fermi nella difesa del principio preferito dall'OCSE della “indipendenza delle parti”, basato sull'assunto che le sussidiarie di un gruppo multinazionale possano essere trattate “indipendentemente” una dall'altra. La proposta alternativa era di trattare le MNE per quello che sono – entità unitarie che dovrebbero essere soggette ad una tassazione unitaria a livello globale (esempio, assegnazione formularia, formulary apportionment). Questa proposta non è mai stata parte della discussione. Il risultato finale è una revisione monumentale delle Linee guida OCSE sul trasferimento dei prezzi, il cui documento guida (già del calibro di 350 pagine) può finire per raddoppiare di dimensione. C'è quindi un serio rischio di aggiungere un altro gradino di complessità a un già altamente complesso sistema di regole.

- **Regole di stretta riservatezza aziendale:** l'intero processo BEPS e i suoi risultati sono stati basati sulla stretta riservatezza tra i collettori delle tasse, da un lato, e le direzioni aziendali (e i loro consulenti fiscali), dall'altro. Il nuovo quadro di rendicontazione paese per paese non lascia spazio per l'informazione pubblica e l'OCSE ha reso chiaro che non vorrà mai aprirsi a questa discussione nella prossima fase di implementazione. Invece, la trasparenza sugli schemi di pianificazione fiscale delle imprese è importante per tutti gli interessati e la società civile, non solo per i collettori delle tasse. La riservatezza delle imprese dev'essere rispettata, ma non deve diventare un mezzo per contravvenire alla responsabilità aziendale verso altri portatori di interesse, inclusi i lavoratori e gli investitori di lungo termine, e il pubblico più in generale.

6. La pubblicazione del pacchetto finale del BEPS non segna la fine del processo. Alcuni deliberabili richiederanno ulteriore lavoro e negoziati, particolarmente riguardo al trasferimento dei prezzi e alle regole di attribuzione dei profitti (tra le sussidiarie locali e la casa madre). E' cruciale una rapida e inclusiva implementazione del pacchetto BEPS. Allo stesso tempo, i prossimi negoziati sul nuovo strumento multilaterale devono essere trasparenti. A questo proposito, è ugualmente importante mantenere l'attenzione politica dei parlamenti nazionali.

La fase di implementazione

La fase di implementazione deve anche prendere in considerazione prospettive e indicazioni dei paesi in via di sviluppo in una maniera seria e istituzionalizzata. La loro debole rappresentanza nella prima fase del piano d'azione BEPS è stata sollevata come preoccupazione dalle organizzazioni della società civile e dai sindacati. Le discussioni sulla creazione di una nuova “Organizzazione Internazionale Fiscale” al summit di Addis Abeba sul Finanziamento dello Sviluppo hanno esposto il rischio di una crescente divergenza tra i paesi OCSE e quelli in via di sviluppo a proposito della forma del sistema internazionale di governo fiscale. Inoltre, sarà cruciale assicurare decisamente maggiore inclusione dei paesi in via di sviluppo nella fase di implementazione.

8. Infine, i governi dell'OCSE devono abbinare i loro impegni a mettere un freno alla pianificazione fiscale aggressiva con accresciute risorse per le loro amministrazioni fiscali. Le nuove richieste del Piano d'azione BEPS e il distinto accordo sullo scambio automatico di informazioni metteranno sotto pressione le amministrazioni finanziarie. I paesi OCSE devono impegnare maggiori risorse umane e finanziarie sulle amministrazioni fiscali. Non ci siamo ancora. L'occupazione totale nelle amministrazioni fiscali dei paesi OCSE è rimasta stabile tra il 2011 e il 2013 con significativi trend divergenti tra gli stati membri. All'interno delle amministrazioni fiscali, le risorse umane dedicate alle funzioni di audit e ispezione fiscale sono cresciute in alcuni paesi, ma sono rimaste prevalentemente inadeguate in altri.