

Global Alliance on Tax Justice*

Valutazione del progetto BEPS

16 settembre 2015

Aumentare le entrate pubbliche attraverso una tassazione progressiva è cruciale per finanziare beni, servizi e investimenti pubblici essenziali. Un'equa tassazione può aiutare nella lotta contro le disuguaglianze, per la realizzazione dei diritti umani, e per assicurare l'implementazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG). Un importante passo per acquisire questi obiettivi è di porre fine all'elusione fiscale aiutata dall'uso dei paradisi fiscali da parte delle imprese multinazionali (MNE), e quindi innalzare il livello delle entrate da tassazione delle imprese nei paesi in via di sviluppo come in quelli sviluppati.

Nel 2013, i leader mondiali del G20 hanno dato mandato per il progetto BEPS per produrre riforme delle regole fiscali internazionali che assicurassero che le imprese multinazionali potessero essere tassate “dove le attività economiche hanno luogo e è creato il valore”, e che i paesi in via di sviluppo fossero anche in grado di beneficiarne.

Due anni dopo, l'Alleanza Globale per la Giustizia Fiscale teme che nessuno di questi obiettivi sarà raggiunto.

Sebbene l'OCSE abbia allargato la partecipazione a questo lavoro a tutti i paesi del G20, e più recentemente ad alcuni paesi in via di sviluppo e reti regionali di amministrazioni fiscali, questo non può sostituire un organismo fiscale realmente inclusivo.

Mentre importanti paesi in via di sviluppo membri del G20, come l'India, hanno chiesto una istituzione simile, alla terza Conferenza Internazionale sulla Finanza per lo Sviluppo (FFD3) svoltasi in Etiopia nel luglio 2015, paesi chiave dell'OCSE hanno posto il veto alle proposte provenienti da paesi in via di sviluppo per la creazione di un organismo fiscale globale.

Dato l'attuale inefficiente quadro istituzionale, non desta molta sorpresa che il progetto BEPS OCSE-G20 sarà al meglio parzialmente efficace, e porrà maggiori problemi di implementazione – specialmente per i paesi in via di sviluppo.

Riforme sono attese da lungo tempo non solo sul quadro internazionale ma anche sulle regole fiscali globali esistenti, che sono vecchie di 80 anni. Il senso fondamentale di queste regole è che sono state interpretate come richiesta di tassazione alle MNE come se le loro varie componenti fossero indipendenti una dall'altra e da affrontare come “indipendenza delle parti”. Questo crea un ostinato incentivo a creare strutture d'impresa complesse e frammentate, collocando le filiali in giurisdizioni convenienti alla minimizzazione delle tasse; le MNE consistono ora spesso in centinaia di queste entità.

Il mandato del G20 implicava un nuovo approccio, di trattare il gruppo d'impresa delle MNE come una singola impresa, e attribuire la sua base fiscale in assonanza con le sue reali attività in ciascun paese. L'OCSE ha rifiutato di renderlo esplicito, ed ha continuato ad enfattizzare il principio dell'indipendenza delle parti, mentre tenta di contrastarne le sue più dannose conseguenze. Di conseguenza, i risultati del BEPS falliscono l'obiettivo di un approccio complessivo e coerente ed offrono piuttosto un approccio meramente correttivo. Inoltre, alcune delle proposte OCSE (particolarmente, debolezza delle norme sulle Imprese straniere controllate-CFC, la deducibilità degli interessi e gli schemi sui contenitori di innovazione) sono stati molto indeboliti su insistenza di alcuni potenti stati membri dell'OCSE, con lo scopo di preservare le loro esenzioni fiscali preferite verso le imprese, mentre altri hanno caparbiamente difeso il disfunzionale principio della indipendenza delle parti. Le proposte, quindi, renderanno ancor più complesse le regole fiscali internazionali, e manterranno largo spazio per i paesi di offrire esenzioni fiscali.

Il maggior, per quanto limitato, avanzamento è la proposta della Rendicontazione paese per paese (Azione 13), che potrebbe consentire per la prima volta alle autorità fiscali di valutare le MNE come un insieme. Però, la soglia dei 750 milioni di euro è troppo alta e le indicazioni per la compilazione e l'accesso sono deboli. Tutti i paesi hanno bisogno di accedere a queste relazioni, ma l'accesso può ancora essere impedito nell'inadeguato schema proposto. I rapporti dovrebbero essere pubblici, dato che non c'è alcun argomento convincente che suggerisca che contengano informazioni commerciali riservate. La pubblicazione faciliterebbe la ricerca e l'analisi se le regole fiscali internazionali stiano raggiungendo gli obiettivi prefissati, e rassicurerebbe l'opinione pubblica.

Anche le proposte sulla limitazione della deduzione degli interessi (Azione 4) sono cominciate trattando le MNE in maniera unitaria, ma sono state indebolite; c'è bisogno di una regola precisa sul fatto che le deduzioni di interessi non possano essere maggiori in aggregato dei costi degli interessi consolidati del gruppo di imprese verso parti terze. Regole forti sulle Imprese straniere controllate potrebbero anche fare molto per scoraggiare le MNE dallo spostamento dei guadagni fuori dalle filiali operative nei paesi da dove sorgono e a parcheggiarli detassati in paesi con più basse aliquote fiscali effettive; comunque, le proposte sono estremamente deboli e incoraggeranno la continua corsa al ribasso nelle tasse.

Per quanto riguarda la regolazione delle pratiche fiscali dannose (Azione 5), l'OCSE propone un sistema essenzialmente di auto-decisione, continuando in sostanza l'approccio iniziato nel 1998, che ha avuto effetti veramente limitati. Ancora si può vedere che il tentativo di applicare il vasto principio del “nesso” e della “sostanza” ai contenitori di innovazione sta portando solamente a un sistema complicato di restrizione di alcuni schemi mentre si legittima un simile concetto. Questo ha incoraggiato molti paesi ad adottare propri regimi di erosione dell'aliquota fiscale per l'impresa come insieme. Incentivi fiscali dannosi economicamente sono proliferati negli anni recenti, con molti paesi, specialmente in via di sviluppo che hanno sacrificato ampie percentuali del PIL senza alcun o con limitato ritorno, mentre spesso minavano la base fiscale di altri paesi. La bozza del Toolkit sugli incentivi fiscali richiesto dal Gruppo di lavoro sullo sviluppo del G20 contiene solo raccomandazioni tecniche molto deboli.

Come raccomandato da OCSE-Banca Mondiale-FMI e Nazioni Unite al G20 nel 2011, i membri del G20 dovrebbero prendere la guida nel dimostrare le migliori pratiche su trasparenza, monitoraggio, revisione e responsabilità sugli incentivi fiscali. E' necessario un quadro più vincolante, con prescrizioni per contromisure. Inoltre, il problema generale della concorrenza sui regimi fiscali ha bisogno di essere affrontato. La GATJ reitera il suo appello fatto lo scorso anno ai leader del G20 che essi dovrebbero adottare una Dichiarazione di alto livello contro la concorrenza dei sistemi fiscali, con impegni degli Stati ad eliminare le pratiche fiscali dannose e provvedere piena trasparenza per tutte le norme.

Le proposte sul trasferimento dei prezzi (Azioni 8-10) destano particolare disappunto, dato che ancora partono dal principio della indipendenza delle parti, consentendo alle autorità fiscali di sfidare gli accordi intra-impresa soltanto ricaratterizzando transazioni basate su analisi “delle circostanze e dei fatti” delle funzioni, asset e rischi, e cercando “confrontabili” che sia la teoria quanto la pratica dimostrano inesistenti. Sotto questo approccio, l'attribuzione della base fiscale delle MNE rimarrà largamente materia di negoziato tra le imprese e le amministrazioni fiscali, senza chiari criteri di allocazione. Questo richiederà risorse considerevolmente professionalizzate – una sfida per le stesse autorità fiscali OCSE, per non parlare dei paesi in via di sviluppo, la crescita dei costi di attuazione specialmente per le MNE, la permanenza di un ampio spazio per decisioni soggettive e discrezionali. E' iniziato il lavoro sul metodo della divisione dei profitti, che potrebbe offrire una strada verso un approccio unitario, ma è stato rinviato alla prossima fase.

La risposta ai timori delle imprese di maggiori conflitti è stata quella di proporre un più forte meccanismo sulle dispute, compreso l'impegno da parte di molti paesi OCSE a un sistema obbligatorio di arbitrato (Azione 14). Aggiudicare decisioni che riguardano spesso centinaia di milioni di dollari ad una procedura segreta e irresponsabile di giudizio di una terza parte è una risposta totalmente inappropriata per risolvere problemi causati da regole vaghe fin dall'inizio. Una simile procedura è particolarmente indesiderabile per i paesi in via di sviluppo, che mancano delle risorse per combattere le complesse argomentazioni avanzate da studi professionali specializzati per conto delle imprese multinazionali. Inoltre, il sistema è pregiudizievole dato che le porte girevoli tra dipartimenti fiscali governativi e quegli studi professionali creano una comunità di "esperti" con la stessa impostazione mentale vincolati agli approcci ortodossi dell'OCSE.

E' chiaro che molto più lavoro è necessario per dare seguito e andare oltre il progetto BEPS. Questo deve includere una riconsiderazione dell'allocazione dei diritti di tassazione tra i paesi di residenza e di origine, una questione affrontata nel BEPS solo nella sua azione sull'economia digitale. In realtà, questo fa parte di una molto più vasta sfida risultante dalla dematerializzazione della produzione, incluso lo slittamento verso i servizi, ed è di particolare preoccupazione per i paesi in via di sviluppo. Altre questioni prioritarie per i paesi in via di sviluppo sono state pure identificate dal Gruppo di lavoro sullo sviluppo del G20, ma stanno per essere affrontate solo dai toolkit in preparazione, generalmente in adesione agli approcci ortodossi definiti dall'OCSE.

Quello di cui c'è bisogno invece è un approccio alternativo più creativo, complementare e che vada oltre il lavoro dell'OCSE. Un organismo fiscale globale, sostenuto dal rafforzato Comitato Fiscale dell'ONU dovrebbe essere il forum per discutere e decidere su questi nuovi approcci, costruendo una cooperazione Sud Sud e il lavoro di gruppi regionali come il Forum Africano delle amministrazioni fiscali (ATAF) e il Centro delle amministrazioni fiscali interamericano (CIAT).

* Membri:

[Asian Alliance for Tax and Fiscal Justice](#)

[Red de Justicia Fiscal de America Latina y el Caribe](#)

[Tax Justice Network Africa](#)

[Tax Justice Europe](#)

[Tax Justice North America \(The FACT Coalition\)](#)

Altri partner :

[ActionAid International](#)

[ActionAid UK](#)

[Christian Aid](#)

[Education International](#)

[Oxfam GB](#)

[Oxfam International](#)

[Oxfam Novib](#)

[Public Services International](#)