



CONFINDUSTRIA

Tassazione dell'economia digitalizzata

La proposta OCSE per il
secondo pilastro (GloBE)

Gruppo Fisco Internazionale

5 dicembre 2019

Premessa

Su impulso del G20, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) sta lavorando alla revisione dei principi e delle regole che governano la fiscalità internazionale, al fine di adeguarli ai processi di digitalizzazione dell'economia.

Tale lavoro, rilanciato a partire dal 2013 nella cornice del progetto BEPS (azione 1) limitatamente alla cosiddetta "digital economy", ha assunto negli ultimi anni valenza strutturale, divenendo rilevante per il trattamento fiscale della generalità delle imprese multinazionali. È opinione comune, infatti, che sia impossibile circoscrivere gli impatti economici delle nuove tecnologie ad un unico settore o ad un ristretto novero di imprese.

Al buon esito dei lavori G20/OCSE resta legata la possibilità di fornire una risposta globale, stabile e coerente, agli evidenti squilibri che l'attuale vuoto regolatorio ha generato nel trattamento fiscale dei modelli di business più innovativi.

Confindustria ha partecipato attivamente ai lavori OCSE fin dal loro avvio e il 25 giugno 2019 ne ha ripercorso, in sintesi, le diverse tappe nel position paper "*Principi fiscali internazionali e digitalizzazione dell'economia*", al quale qui si rinvia per un maggior approfondimento¹.

La presente nota fornisce un aggiornamento in merito ai più recenti sviluppi del dossier.

Il programma di lavoro ed i due pilastri

Lo scorso giugno i leader del G20, riuniti ad Osaka, hanno approvato un programma di lavoro che dovrebbe consentire di raggiungere, entro il 2020, una soluzione condivisa ai problemi fiscali generati dalla digitalizzazione dell'economia²; si tratta, in buona sostanza, di ridefinire quei criteri di fiscalità internazionale che nell'ultimo secolo hanno governato la ripartizione tra Stati dei poteri impositivi sulle attività transnazionali, messi in crisi dalle nuove tecnologie.

Prendendo atto delle diverse proposte avanzate dalla comunità internazionale (oltre 130 Paesi lavorano ormai a questo dossier nell'ambito dell'Inclusive Framework on BEPS), il campo d'azione è stato suddiviso in due "pilastri".

Il primo pilastro (Pillar I), concerne l'adozione di nuovi principi e nuove regole che aumentino il potere impositivo degli Stati in cui si trovano gli utenti/consumatori delle multinazionali. In tale contesto, l'obiettivo è ridefinire in quali circostanze e in che misura una giurisdizione abbia il diritto di esercitare il proprio potere impositivo sull'attività

¹ Confindustria (2019) – "Principi fiscali internazionali e digitalizzazione dell'economia", 25 giugno 2019 <https://www.confindustria.it/home/policy/position-paper/dettaglio/principi-fiscali-internazionali-digitalizzazione>

² OCSE (2019) – "Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy", OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris, www.oecd.org/tax/beps/programme-of-work-to-develop-aconsensus-solution-to-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy.htm

economica di un'impresa non residente. Più in dettaglio, i lavori del primo pilastro puntano ad aggiornare concetti fondanti dell'attuale sistema fiscale internazionale:

- le regole di nesso, che certificano l'esistenza di un legame fiscalmente rilevante tra l'attività economica svolta dall'impresa e la giurisdizione che intende tassarla;
- le regole di allocazione dei profitti che, in subordine, stabiliscono quanta parte della base imponibile generata dall'impresa possa essere soggetta al prelievo in una data giurisdizione.

Riguardo alle proposte del primo pilastro la comunità internazionale ha manifestato numerose divergenze finendo col sostenere tre possibili soluzioni³. Al fine di ricomporre le divisioni concettuali e metodologiche il segretariato dell'OCSE, in coerenza con quanto anticipato nel programma di lavoro, ha presentato e posto in consultazione dall'8 ottobre al 12 novembre 2019 un documento in cui ha delineato la costruzione di un "approccio unificato" (*unified approach*) alle questioni emerse nella cornice del primo pilastro.

Il secondo pilastro (Pillar II) riguarda la costruzione di un sistema di regole interconnesse atte ad arginare i fenomeni di erosione delle basi imponibili che continuano a manifestarsi sul piano globale anche dopo l'attuazione del progetto BEPS. Il compendio di regole in parola, ribattezzato con l'acronimo GloBE (*Global anti Base Erosion proposal*), implicherebbe la definizione di un livello minimo accettabile di tassazione dei redditi d'impresa sul piano internazionale (una *minimum tax globale*) che, se non rispettato da un Paese, permetterebbe ad un altro di intervenire, integrando o sostituendo la relativa funzione impositiva fino a concorrenza del minimo stabilito.

Il segretariato OCSE ha pubblicato e posto in consultazione l'8 novembre un documento in cui espone alcune questioni tecniche relative alla costruzione del secondo pilastro.

E' bene precisare che gli aspetti descritti nel documento, di seguito sintetizzati, non rappresentano, in questa fase, il consenso politico dell'Inclusive Framework del BEPS o del Comitato per gli Affari Fiscali OCSE.

Gli elementi del secondo pilastro

La proposta del secondo pilastro (GloBE) poggia su quattro regole complementari:

- a) una **income inclusion rule**, finalizzata a tassare i redditi di fonte estera (derivanti da stabili organizzazioni o entità controllate) quando oggetto di un *effective tax rate* (ETR) inferiore al minimo concordato;
- b) una **undertaxed payment rule**, che nelle stesse circostanze (*effective tax rate* inferiore al minimo) giustifichi il diniego della deducibilità o la tassazione alla fonte di pagamenti tra parti correlate, anche attraverso l'uso di ritenute;

³ Si tratta nello specifico la proposta sulla partecipazione degli utenti, della proposta sui marketing intangibles e della proposta sulla presenza digitale significativa. Per una maggiore descrizione in merito a queste si rinvia ai precedenti lavori sul tema (vedi nota 1).

- c) una **switch-over rule**, da includere nei trattati, che consenta di passare dal metodo dell'esenzione a quello del credito d'imposta relativamente ai profitti di una stabile organizzazione (o derivanti da proprietà immobiliari) quando questi sono soggetti ad un ETR inferiore al prelievo minimo concordato;
- d) una **subject to tax rule**, anch'essa da includere nei trattati, che a complemento dell'undertaxed payment rule, consenta la tassazione e la rimozione dei benefici convenzionali per alcune operazioni.

Le regole citate richiedono un'azione di coordinamento, non ancora esplicitata, che dovrebbe evitare sovrapposizioni sulla medesima entità o operazione.

Come accennato, la GloBE agirebbe secondo un meccanismo di top-up: una volta stabilito il livello minimo di tassazione, gli ETR al disotto di questo dovrebbero essere integrati fino al raggiungimento del livello concordato. La scelta del livello minimo costituisce una decisione politica, per ora rinviata in attesa di definire gli elementi strutturali dell'iniziativa.

Nell'attuale fase dei lavori il segretariato OCSE ha esaminato e richiesto contributi sui seguenti aspetti:

- 1) utilizzo dei bilanci come punto di partenza per la determinazione della base imponibile della GloBE;
- 2) possibilità ed estensione del blending (del reddito e delle imposte) nel calcolo dell'effective tax rate;
- 3) esenzioni e soglie.

Definizione della base imponibile

- **Utilizzo dei bilanci consolidati**

Nel programma di lavoro presentato dall'OCSE il 31 maggio 2019 era stata ventilata l'idea di calcolare la base imponibile della GloBE ricorrendo alle regole, già in essere in alcune giurisdizioni, per la tassazione delle società controllate estere (regimi CFC) o in assenza di queste, utilizzando le normali regole di tassazione dei redditi d'impresa vigenti nella giurisdizione dell'entità controllante.

Un simile approccio avrebbe però incrementato esponenzialmente gli oneri di *compliance* a carico delle imprese⁴. La portata dei nuovi adempimenti e la presenza di differenze tecniche e strutturali nelle regole di calcolo delle basi imponibili, variabili da Paese e Paese⁵, avrebbero peraltro creato distorsioni e frustrato l'ottenimento di ETR comparabili.

⁴ Ogni società controllata avrebbe dovuto ricalcolare annualmente il proprio imponibile con le regole vigenti nella giurisdizione della controllante.

⁵ Si pensi, ad esempio, ai diversi criteri di rilevanza fiscale di costi e ricavi, ai disallineamenti temporali, alle diverse regole sul riporto delle perdite, etc.

Per migliorare la gestione della GloBE l'OCSE ha dunque proposto che il calcolo della base imponibile poggi su risultanze contabili, eventualmente rettificata.

La misurazione dell'ETR avverrebbe ponendo al denominatore una base imponibile di derivazione contabile e al numeratore l'ammontare delle imposte dovute (in accordo alla norma fiscale) o in alternativa quelle contabilmente rilevate⁶.

$$\text{ETR} = \frac{\text{Imposta effettivamente dovuta (o imposte rilevate contabilmente)}}{\text{base imponibile derivata dal bilancio}}$$

Nel caso in cui venga data rilevanza alle grandezze contabili, l'OCSE ha già osservato la necessità di concordare specifici standard per la redazione dei bilanci. Entità diverse, pur appartenenti ad un medesimo gruppo societario, potrebbero infatti adottare a tal fine regole differenti, soprattutto quando operano in diverse giurisdizioni.

Per evitare eccessivi oneri di omogeneizzazione, è stato dunque proposto di utilizzare nel calcolo della base imponibile della GloBE i soli dati del bilancio consolidato predisposto dalla casa madre.

Per fungere da valido punto di partenza, anche la redazione di quest'ultimo dovrebbe tuttavia conformarsi ad una gamma ristretta di standard o principi comunemente accettati (IFRS, US GAAP, JP GAAP, etc.), cosa che allo stato attuale non sempre avviene, in particolare con riferimento alle multinazionali non quotate e che, anche qualora avvenisse, non porrebbe al riparo da possibili distorsioni.

- **Correttivi**

Un approccio lineare imporrebbe la pura derivazione dal bilancio dei dati utili al calcolo della GloBE; l'OCSE ha tuttavia opportunamente sottolineato come le grandezze contabili potrebbero necessitare di ritocchi per ovviare ai disallineamenti che nella realtà emergono tra reddito contabile e reddito fiscale.

In particolare è stata richiamata la necessità di correggere sia i disallineamenti di natura permanente, sia quelli di natura temporanea⁷. In entrambi i casi si tratta infatti di fattori

⁶ Opportunamente corrette per eliminare imposte relative a periodi diversi.

⁷ Mentre i disallineamenti permanenti attengono l'inclusione o meno di componenti positive o negative nel calcolo base imponibile, quelli temporanei attengono unicamente ai tempi ed i modi con cui dette componenti sono considerate. I disallineamenti contabili-fiscali permanenti non sono destinati a riallinearsi in futuro a differenza di quelli temporanei, che trovano eventualmente riconciliazione nei periodi successivi. Le differenze permanenti possono avere varie origini: possono sorgere, ad esempio, per evitare doppie imposizioni sui dividendi esteri, derivare da operazioni straordinarie (solitamente condotte in neutralità fiscale ma non contabile), o da scelte di policy finalizzate ad escludere elementi positivi o limitano/negare la deducibilità di elementi negativi (spese di rappresentanza, auto aziendali, etc.). I disallineamenti temporali – fatte salve modifiche normative - non incidono sull'entità del prelievo complessivo ma sui tempi

capaci di incidere sul livello del prelievo, generando un ETR di periodo più bassi o più alti a seconda delle circostanze.

Posto che la contabilità risponde a requisiti di completezza, le rettifiche apportate per tenere conto dei disallineamenti permanenti dovrebbero necessariamente condurre all'esclusione di alcune voci di entrata o di spesa dalla base di calcolo della GloBE. Quali possano essere tali voci e come meglio rappresentare le citate correzioni è una questione aperta, su cui l'OCSE ha richiesto contributi.

Per quanto riguarda la correzione dei disallineamenti temporanei sono stati al contrario suggeriti tre possibili approcci.

1) Riporto degli avanzi d'imposta e delle componenti fiscali.

Un primo metodo passerebbe per l'adozione di tre regole finalizzate alla traslazione temporale di alcune componenti fiscali.

In base alla prima regola, le imposte pagate da una controllata in eccesso rispetto al minimo concordato, sarebbero riportabili dalla stessa e trattate in contabilità come spese fiscali nei periodi in cui il prelievo risulta inferiore al minimo⁸.

La seconda regola consentirebbe il rimborso (o il riconoscimento di un credito) per l'imposta pagata dalla controllante in base all'*income inclusion rule* allorché la controllata sostenga localmente un ETR superiore al minimo stabilito⁹.

La terza regola, infine, permetterebbe il riporto in avanti delle perdite contabili maturate dalla controllata.

Tutte e tre le regole citate dovrebbero essere monitorate dalla controllante mediante apposite registrazioni.

2) Contabilità fiscale differita.

dello stesso. Si pensi, ad esempio, alle differenze contabili-fiscali legate alle regole di ammortamento fiscale, ai limiti al riporto delle perdite, alle opere ultrannuali, etc.

⁸ Il riporto degli effetti dell'imposta pagata in eccesso dalla controllata opererebbe generalmente nel caso in cui il disallineamento temporale contabile-fiscale deriva da regole tributarie che anticipano componenti positive o differiscono la deducibilità di quelle negative. In tal caso il reddito fiscale della controllata può infatti superare quello contabile e condurre dunque al superamento dell'ETR minimo. Tuttavia, quando il disallineamento temporale viene meno nei periodi successivi il reddito fiscale può risultare inferiore a quello contabile eventualmente innescando la *income inclusion rule* in capo alla controllante. Consentendo il riporto dell'imposta pagata in eccesso rispetto al minimo concordato come costo fiscale negli anni successivi il disallineamento potrebbe essere corretto.

⁹ Il riporto dell'imposta pagata in base all'*income inclusion rule* troverebbe generalmente applicazione nel caso in cui il disallineamento contabile-fiscale deriva da norme tributarie che differiscono le componenti positive o anticipano quelle negative nella giurisdizione della controllata. In tali circostanze il reddito fiscalmente rilevante della controllata può essere inferiore a quello contabile e quindi produrre un ETR inferiore al minimo in grado di innescare l'*income inclusion rule* in capo alla controllante. Nei periodi successivi, quando il disallineamento temporale viene meno, il reddito fiscale della controllata eccede quello contabile dando luogo ad un ETR superiore al minimo. Il meccanismo di rimborso o compensazione dell'imposta pagata in base all'*income inclusion rule* eviterebbe in tal caso l'imposizione di un livello di prelievo superiore al minimo concordato.

Un secondo approccio depone a favore dell'utilizzo di regole di contabilità fiscale differita nell'ambito degli standard utilizzati per il calcolo della GloBE. Gli oneri fiscali di periodo verrebbero in sintesi calcolati in pura derivazione contabile indipendentemente dagli effetti della normativa tributaria. Qualora l'imposta effettivamente dovuta risultasse inferiore a quella di derivazione contabile (perché la normativa fiscale rinvia componenti positive) assumerebbe rilevanza quest'ultima, con la contestuale registrazione di una passività fiscale, estinguibile nel momento in cui avviene il prelievo sulle componenti reddituali rinviate. Viceversa, quando l'imposta dovuta eccede quella di derivazione contabile (perché la normativa fiscale anticipa componenti positive), l'imposta addizionale non verrebbe considerata nel periodo, con la creazione di una DTA estinguibile alla rilevazione del costo fiscale in contabilità. Tra i vantaggi di tale approccio è stato evidenziato come i soggetti che utilizzano i principi contabili internazionali (IFRS o altri standard comunemente accettati) abbiano già familiarità con meccanismi di questo tipo.

3) Media pluriennale.

Un terzo e ultimo approccio suggerisce di affrontare i disallineamenti temporali calcolando l'ETR delle società controllate sulla scorta di medie pluriennali. Assumerebbero dunque rilievo le basi imponibili e le imposte dovute, non con riguardo al singolo periodo, ma su un arco temporale più esteso, formato dal periodo in corso e da un certo numero di annualità precedenti.

Per tutti e tre gli approcci illustrati emergono questioni applicative, amministrative e di policy sui cui l'OCSE sollecita una riflessione¹⁰.

Blending

Poiché la GloBE poggerebbe sulla valutazione dell'effective tax rate (ETR) dell'impresa il programma di lavoro ha suggerito l'introduzione di regole che, entro specifici limiti, consentano di compensare nel calcolo di tale parametro, in capo ad una singola entità oppure nel contesto del medesimo gruppo, redditi soggetti ad alta tassazione e redditi soggetti ad un prelievo più contenuto (cd blending).

¹⁰ In particolare viene evidenziato come alcuni meccanismi appaiono più adeguati di altri per la risoluzione dei soli disallineamenti temporali. Inoltre è messa in luce la necessità di definire limitazioni temporali, sia per il calcolo delle medie pluriennali, sia per l'orizzonte in cui gli effetti fiscali possono essere riportati in avanti. Elementi di criticità potrebbero sorgere altresì in congiunzione con modifiche all'entità del prelievo societario in una data giurisdizione, in occasione di operazioni straordinarie che interessano l'impresa, in fase di prima applicazione della GloBE, etc. Per un maggior approfondimento di tali aspetti si rinvia al testo della proposta posto in consultazione.

Maggiore è il perimetro entro il quale è consentita l'effettuazione del blending, minore risulterebbe la probabilità che l'impresa evidenzii un ETR inferiore al minimo e sia assoggettata al prelievo compensativo in base alla GloBE.

Nell'esplorare le diverse opzioni di blending l'OCSE si è soffermata su tre approcci:

- a) Il blending globale, consentirebbe ad un gruppo multinazionale di aggregare tutti i redditi di fonte estera, ovunque prodotti, e le imposte estere, ovunque dovute, nel calcolo di un unico ETR. Di conseguenza, il prelievo compensativo della GloBE risulterebbe pari all'ammontare necessario per colmare il divario tra tale ETR globale ed il prelievo minimo stabilito.
- b) Il blending a livello giurisdizionale richiederebbe invece all'impresa di suddividere i redditi di fonte estera e le relative imposte tra le varie giurisdizioni in cui opera. Il prelievo compensativo in base alla GloBE scatterebbe in questo caso solo laddove l'ETR risultasse inferiore al prelievo minimo. L'imposta complessiva potrebbe essere computata aggregando gli importi compensativi dovuti in ciascuna giurisdizione¹¹.
- c) Il blending a livello di singola entità, infine, richiederebbe il calcolo dell'ETR per le varie entità del gruppo operanti all'estero (e per i redditi derivanti da stabili organizzazioni), il prelievo compensativo sarebbe applicato su ciascuna entità qualora l'indicatore risulti inferiore al minimo prestabilito.

Ciascun approccio pur raggiungendo l'obiettivo di determinare un prelievo minimo produce effetti e problematiche diverse. Un blending particolarmente granulare rischia ad esempio di sollevare criticità connesse alla gestione dei regimi di consolidato fiscale, che possono influenzare il livello del prelievo sulle singole entità.

L'utilizzo di un perimetro particolarmente ampio d'altro canto, pur smussando in parte la volatilità dell'ETR all'interno del gruppo (attenuando anche alcuni effetti legati ai disallineamenti permanenti o temporanei di cui si è detto in precedenza) rischia di generare altre tipologie di distorsioni, avvantaggiando i gruppi di maggiori dimensioni, che conducono operazioni diversificate su un ampio spettro di territori a bassa e alta fiscalità.

Sul piano contabile, alla restrizione del perimetro di blending, corrisponde inoltre la necessità di de-consolidare i dati di bilancio, al fine di esporre separatamente i redditi e le imposte di fonte estera, a seconda del livello di dettaglio richiesto (dal piano giurisdizionale, fino alla singola entità). Ciò potrebbe vanificare gli approcci semplificatori ed incrementare notevolmente i costi di compliance per le imprese.

Due ulteriori aspetti da affrontare concernono poi la collocazione nei meccanismi di blending dei redditi prodotti e delle imposte pagate con riferimento alle stabili organizzazioni o alle entità fiscalmente trasparenti. Nel primo caso appaiono necessarie

¹¹ Un meccanismo applicativo potrebbe operare mediante la somma dei redditi e delle imposte pagate da tutti i soggetti del gruppo residenti in una data giurisdizione (incluse le SO ivi operanti).

regole che suddividano chiaramente, ai fini della GloBE, il reddito e l'imposta pagata tra head office e branch. Nel secondo caso, andrebbe invece affrontata la capacità delle entità fiscalmente trasparenti di veicolare redditi all'interno del gruppo e tra diverse giurisdizioni. Per entrambe le fattispecie il segretariato OCSE ha osservato come l'adozione di un meccanismo di blending globale possa ridurre in maniera automatica il livello di complessità mentre approcci più ristretti implicherebbero l'introduzione di correttivi ad hoc. La stessa osservazione è stata estesa al trattamento delle imposte applicate in base a norme di un paese diverso da quello in cui il reddito è prodotto, come nel caso dei prelievi operati in applicazione dei regimi CFC. Anche in questi casi, infatti, un meccanismo di blending globale eviterebbe il ricorso ad azioni di riconciliazione tra la giurisdizione in cui il reddito è prodotto e quella in cui è tassato.

Da ultimo, con riferimento al trattamento dei dividendi o delle altre distribuzioni infragruppo è stato precisato che approcci di blending circoscritti sul piano giurisdizionale o su singole entità, prendendo in considerazione i dati de-consolidati di bilancio, potrebbero richiedere interventi volti a neutralizzare il riproporsi di alcune divergenze contabili-fiscali¹².

Esenzioni

L'OCSE invita a valutare esenzioni, soglie ed esclusioni che restringano l'ambito applicativo della GloBE.

Già il programma di lavoro dello scorso maggio anticipava infatti la possibilità di varare esenzioni basate su:

- a) regimi conformi agli standard fissati dall'azione 5 BEPS e altri approcci sostanziali;
- b) rendimento del capitale materiale;
- c) operazioni infragruppo al disotto di determinate soglie.

Era stata altresì richiamata l'attenzione sull'opportunità di definire soglie dimensionali, anche basate sui ricavi; soglie *de minimis* per entità a basso profitto o con operazioni infragruppo limitate; ed esclusioni settoriali o per industrie specifiche.

Nel nuovo documento si ricorda come la scelta di introdurre esenzioni o esclusioni richieda un esame sul piano dell'opportunità politica e della coerenza sistemica. Le regole introdotte dovranno rispettare oltre al principio di neutralità impositiva, gli obblighi internazionali preesistenti e, dove applicabili, le libertà dei Trattati comunitari. Ciò posto, si ricorda come le esenzioni potrebbero seguire approcci qualitativi basati su fatti e circostanze o su elementi oggettivi, anche inquadrati in formule.

Per ciascun approccio il più recente documento OCSE espone pregi e difetti: le esenzioni basate su fatti e circostanze possono ad esempio apparire più precise e resistenti agli abusi, ma generare maggiore complessità applicativa per le imprese e le amministrazioni. Le esenzioni basate su elementi oggettivi d'altro canto, pur essendo di facile applicazione, potrebbero risultare meno precise ed essere soggette a

¹² Tali disallineamenti possono sorgere ogniqualvolta gli importi delle distribuzioni infragruppo rilevano positivamente nella contabilità del percettore ma risultano fiscalmente esentati o sgravati nella giurisdizione di quest'ultimo.

manipolazioni. Parimenti le soglie, semplici nell'utilizzo, potrebbero creare volatilità a svantaggio dei soggetti più prossimi al limite definito.

Consultazione e prossime tappe

Il Segretariato OCSE ha inviato gli *stakeholders* a fornire commenti in forma scritta sui sopra richiamati elementi della GloBE entro il 2 dicembre 2019, in prospettiva di una conferenza sul tema che si terrà a Parigi il 9 dicembre.