

10 maggio 2021

Il Sole **24 ORE**

SERVIZIO | TASSE SOCIETARIE

LA SVOLTA DI BIDEN PER UNA ALIQUOTA MINIMA GLOBALE

di Marcello Minenna

La recente proposta di riforma della tassazione presentata dal Presidente degli Stati Uniti ha riaperto il dibattito internazionale in materia di prelievo fiscale sulle aziende. La ritrovata attenzione sul tema è favorita anche dal contesto fiscale particolarmente delicato creato dalla pandemia.

Il 2020 e quasi certamente anche il 2021 vedranno infatti un significativo ridimensionamento delle entrate pubbliche per via del calo del PIL globale (-3,3% secondo il Fondo Monetario Internazionale). Non ci sono ancora dati ufficiali, ma è ragionevole ipotizzare che per il 2020 la perdita di gettito sarà di almeno 2000 miliardi di \$, vale a dire il 10% in meno del 2019 quando – secondo il *Global Revenue Database* dell'OCSE – il gettito complessivo aveva superato i 20 mila miliardi di \$.

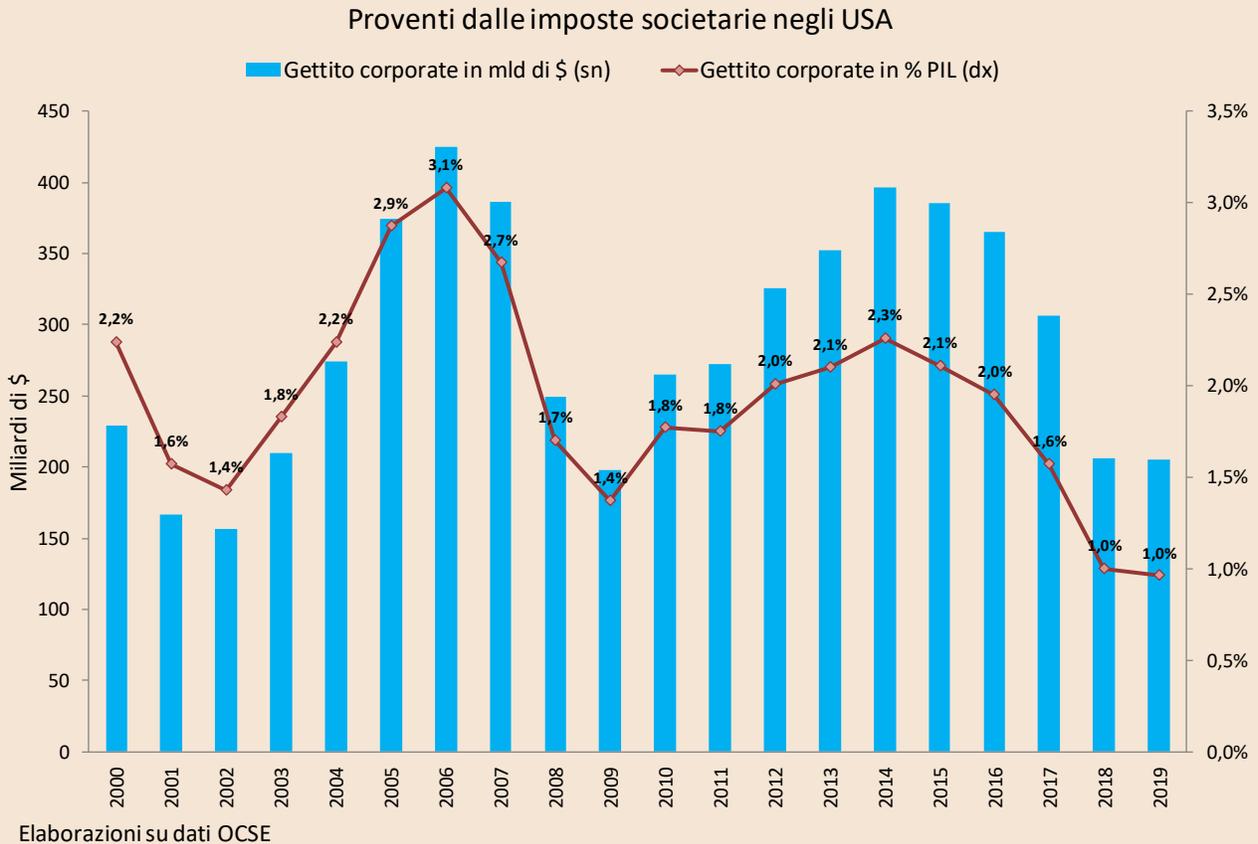
Il calo delle entrate fiscali arriva peraltro in un momento in cui la maggior parte dei governi si trova a fronteggiare un accresciuto fabbisogno di gettito per bilanciare il generalizzato incremento della spesa pubblica con cui ha supportato la propria economia durante la crisi pandemica.

Per risolvere questo intricato puzzle e, soprattutto, per dare piena copertura al piano di [espansione fiscale](#) da oltre 2000 miliardi di \$ annunciato a fine marzo, la Casa Bianca ha messo in campo un ambizioso progetto di revisione delle tasse in linea con la politica del Partito Democratico.

La proposta di Biden

Uno dei cardini di questa revisione sarà il prelievo sulle aziende (*corporate*). Già prima della pandemia, nel biennio 2018-2019, il gettito proveniente dalle imposte societarie aveva registrato un calo di oltre il 30% principalmente a causa del drastico taglio dell'aliquota federale sulle imprese (dal 35% al 21%) deciso da Trump. Anche per finanziare questo taglio l'ex-Presidente Repubblicano aveva contestualmente introdotto un'imposta straordinaria sul c.d. *Global Intangible Low-Taxed Income* (GILTI), il reddito da *assets* immateriali (come *copyright*, marchi e brevetti) guadagnato da controllate straniere di aziende statunitensi allo scopo di favorire il rientro di capitali parcheggiati all'estero. Le ricadute positive delle mosse di Trump sull'economia americana sono state [discutibili](#), mentre gli introiti per l'erario sono scesi all'1% del PIL, persino sotto il dato del 2009 all'apice della crisi finanziaria (cfr. Fig.1).

Figura 1



Ora Biden vuole contro-riformare la riforma di Trump. Il suo piano – denominato “*Made-in-America Tax Plan*” – prevede un aumento al 28% dell’aliquota sulle aziende in tandem con un eventuale prelievo aggiuntivo per quelle con un reddito netto di almeno 2 miliardi di \$. Questa componente addizionale sarà calcolata come differenza tra il 15% del reddito contabile (in base a cui si distribuiscono i dividendi agli azionisti) e il 28 % del reddito tassabile (quello comunicato al fisco). In questo modo, si prevede di ottenere un maggiore gettito da quelle aziende che, pur essendo profittevoli, finora hanno pagato poche tasse approfittando del divario, spesso ampio, tra i due tipi di reddito. Inoltre, si punta a irrigidire la tassazione sul GILTI con un aumento dell’aliquota al 21% (quella vigente si colloca nel *range* 10,5%-13,125%) e la cancellazione delle deduzioni attualmente in vigore.

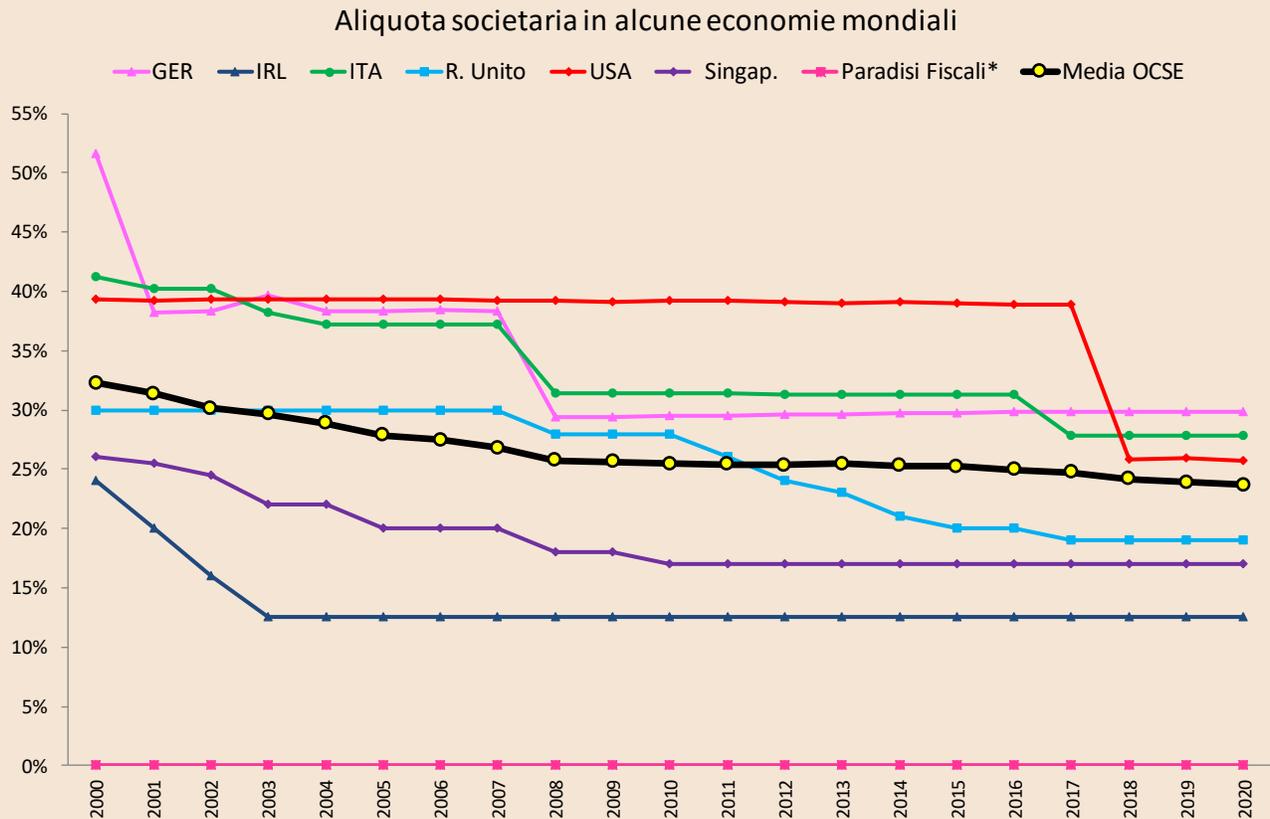
Un freno alla competizione al ribasso tra paesi

Altre due importanti novità del pacchetto elaborato dall’amministrazione Biden riguardano l’approccio globale alla tassazione sulle aziende: una tassa minima universale sui *corporate* con aliquota al 21% e uno strumento innovativo di prelievo mirato sui profitti delle maggiori multinazionali (le 100 col fatturato più alto), con ripartizione dei relativi introiti tra i Paesi in cui il fatturato viene realizzato.

Alla base delle due proposte si pone la constatazione che la pluriennale competizione al ribasso tra Paesi in materia di tassazione societaria non ha arginato l’arbitraggio fiscale tra giurisdizioni ed ha piuttosto aumentato la perdita complessiva di gettito a livello globale.

Tra il 2000 e il 2020 l’aliquota media complessiva (governo centrale e amministrazioni locali) calcolata sui 109 paesi disponibili nel database OCSE (inclusi numerosi paradisi fiscali con aliquota nulla) è scesa dal 28,3% al 20,7%. Considerando solo i 38 paesi appartenenti all’OCSE, nello stesso periodo si è passati dal 32,3% al 23,7% (cfr. Fig. 2).

Figura 2



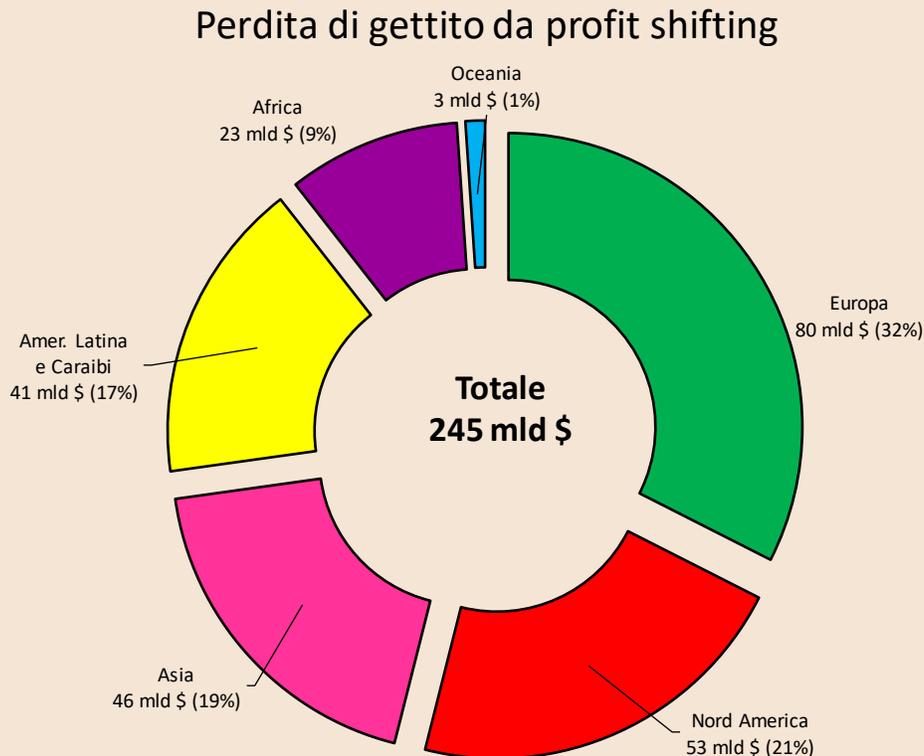
* Vari, tra cui: Isole Cayman, Isola di Man, Bahamas e Bermuda

Elaborazioni su dati OCSE

Come detto, abbassando le aliquote molti paesi hanno cercato di favorire il rimpatrio di capitali spostati all'estero (*profit shifting*) da aziende domestiche per minimizzare i propri oneri fiscali. Questa prassi alimenta un costante afflusso di capitali verso quei paesi che offrono aliquote particolarmente basse (ad es. Svizzera e Irlanda) o nulle come nel caso dei paradisi fiscali quali le Cayman, le Bahamas e le Bermuda.

Nonostante la competizione al ribasso tra Stati, le dimensioni del *profit shifting* restano molto elevate. Nel 2020, secondo il [Tax Justice Network](#) (un gruppo della società civile impegnato per una tassazione più equa a livello globale), le multinazionali hanno spostato \$ 1380 miliardi di profitti nei paradisi fiscali, causando ai governi una perdita di gettito complessivamente pari a \$ 245 miliardi (cfr. Fig 3).

Figura 3



Fonte: Tax Justice Network

Il 32% di questa perdita fa capo ai governi europei per un controvalore di \$ 80 miliardi; al secondo posto si posiziona il Nord America (e principalmente gli Stati Uniti) con una perdita annua di \$ 53 miliardi (il 21% del totale); seguono, nell'ordine, l'Asia (19%), l'America Latina e i Caraibi (17%), l'Africa (9%) e infine l'Oceania (1%).

Occorre poi osservare che questi dati si riferiscono alle sole perdite dirette di gettito dovute al *profit shifting* e non tengono conto di quelle indirette causate proprio dalla competizione tra paesi. Infatti, se tutti i governi abbassano le aliquote societarie nella speranza di recuperare gettito, alla fine dei giochi il sistema dovrà sopportare anche una perdita indiretta di entrate fiscali derivante da questa competizione sulle tasse. Il FMI stima che le perdite indirette di gettito siano circa tre volte quelle dirette; partendo dai dati in Figura 3, questa stima si tradurrebbe in circa \$ 735 miliardi di perdite indirette

da sommare a quelle dirette, per una perdita complessiva – diretta e indiretta – di gettito intorno ai 980 miliardi di \$, vale a dire poco meno della metà del gettito *corporate* a livello globale.

È dunque abbastanza evidente che la competizione al ribasso non ha funzionato, se non per le aziende che hanno avuto la possibilità di versare meno tasse. Le maggiori beneficiarie sono state indubbiamente quelle statunitensi stante la loro schiacciante superiorità sia in termini numerici che di profitti conseguiti ogni anno.

Gli ostacoli ad un'aliquota minima globale

Diversi governi occidentali, tra cui quelli di Italia, Francia e Germania, si sono già espressi informalmente a favore dell'idea di un'aliquota societaria minima universale. Il valore dell'aliquota (21% nella proposta della Casa Bianca) potrebbe essere oggetto di una contrattazione internazionale, ma l'idea sottostante è chiara: qualsiasi società che spostasse i profitti all'estero per beneficiare di un'aliquota inferiore a quella domestica, sarebbe poi costretta a versare in patria la differenza rispetto all'aliquota minima globale, il che farebbe venir meno la convenienza del *profit shifting*.

Il successo di una simile iniziativa avrebbe una portata epocale, considerato che di tassa minima universale si parla da tempo (l'OCSE ci lavora da anni) ma finora senza risultati concreti. Le difficoltà sono note, a partire dalla forte opposizione dei paradisi fiscali e, più in generale, dei paesi che contano su aliquote particolarmente favorevoli per attrarre investimenti esteri. Una strenua opposizione è prevedibile anche da parte delle multinazionali abituate a sfruttare l'arbitraggio fiscale tra le diverse giurisdizioni per abbassare il conto delle tasse. Le *lobbies* al di là e al di qua dell'Atlantico sono costantemente in allerta e pronte ad esercitare tutta la loro influenza politica per evitare il livellamento internazionale dell'imposizione societaria.

Inoltre – come ha osservato [Aswath Damodaran](#), professore di finanza aziendale alla Stern School of Business dell'Università di New York – anche

qualora la riforma Biden andasse in porto, la sua efficacia potrebbe essere minata da varie misure “difensive” attuabili dalle aziende. La contabilizzazione di numerose poste del bilancio è infatti soggetta ad un’elevata flessibilità, ad esempio nella scelta di quante imposte differire agli anni futuri e nella stessa quantificazione del reddito imponibile. Anche il *financing mix* – cioè la combinazione di finanziamento tramite mezzi propri (*equity*) o tramite debito (i cui interessi passivi sono deducibili) – è un altro strumento a cui le aziende tipicamente ricorrono per minimizzare i costi di *funding*. Ovviamente, dal momento che l’aliquota sul reddito societario è uno dei fattori che influenzano il costo dell’*equity*, è plausibile che l’introduzione di un’aliquota minima universale (specie se ritenuta troppo alta) possa reindirizzare le preferenze degli imprenditori verso il capitale di debito.

Tutti questi elementi hanno sempre impedito ai progetti di una tassa minima globale di trovare realizzazione. Difficile prevedere se ora che la proposta viene direttamente dalla Casa Bianca le cose andranno diversamente.

Colpire le grandi multinazionali

Altrettanto ambiziosa è l’idea di colpire in modo mirato i profitti delle maggiori multinazionali del pianeta. I dettagli della proposta non sono ancora noti, ma da quanto è trapelato pare che il target siano le prime 100 col fatturato più alto che superino determinate soglie di ricavi e margini di profitto annui. L’aspetto più interessante è che gli introiti generati da questo strumento di prelievo sarebbero ripartiti tra i paesi in cui le società hanno sede e quelli in cui si trovano i loro utenti e consumatori.

Una proposta affine è già presente nel progetto portato avanti dall’OCSE in collaborazione col G-20 per contrastare l’erosione delle basi imponibili e il *profit shifting* e conseguire una tassazione più omogenea al livello internazionale. Il Pilastro n. 1 di questo progetto è proprio la revisione delle regole che stabiliscono *dove* le tasse debbano essere pagate (c.d. regole di *nexus*) al fine di allineare i diritti di prelievo delle diverse giurisdizioni al nuovo paradigma d’impresa della nostra epoca caratterizzato da un crescente *hiatus* tra il luogo in

cui una società è fisicamente presente e quello o quelli in cui svolge una parte significativa del proprio business. La proposta dell'OCSE – oramai ad uno stadio di sviluppo tecnico avanzato – si focalizza sulle multinazionali che forniscono servizi digitali e su quelle che pur non essendo nate come *provider* di *assets* digitali nel tempo hanno abbracciato l'uso intensivo di strumenti digitali e l'offerta di beni immateriali per estendere la loro offerta a un mercato sempre più vasto e geograficamente diversificato.

L'OCSE non stabilisce un tetto al numero delle società che sarebbero soggette alla nuova forma di prelievo, ma si concentra sull'offerta transnazionale di *assets* intangibili e ipotizza delle soglie minime di profitto complessivo e di quote di tale profitto realizzate in una determinata giurisdizione.

Come recentemente osservato da [Milena Gabanelli e Giuseppe Sarcina](#), con la sua controproposta Biden punta a far decadere la *digital tax* elaborata dall'OCSE (come pure quelle già adottate da diversi paesi tra cui la Francia, il Regno Unito e da quest'anno anche l'Italia) e a rimpiazzarla con un prelievo circoscritto a un numero limitato di multinazionali e indipendente dal settore di attività.

Entrambe le opzioni hanno i loro *pro* e *contra*, dato che – come spesso accade in scienza delle finanze – le decisioni su chi, come e quanto tassare vanno ponderate alla luce di numerosi e disparati fattori come la vocazione al consumo, al risparmio e alla produzione di un'economia, la possibilità per le aziende di traslare un aumento degli oneri fiscali sui loro clienti o l'elasticità della domanda dei vari beni e servizi rispetto a un aumento dei prezzi.

Su quest'ultimo aspetto, ad esempio, la recente esperienza con le restrizioni al gioco legale durante i *lockdowns* dei mesi scorsi e la connessa impennata del gioco illegale ha confermato la rigidità della domanda da parte degli utenti. *Mutatis mutandis*, questa evidenza ci porta ad ipotizzare che se chi offre servizi di gioco – spesso in modalità digitale (*online gaming*) – traslasse i costi di una nuova tassa sul prezzo di questi servizi, i clienti continuerebbero a giocare stante la forte inelasticità della domanda.

In termini generali, un ragionamento analogo vale per molti servizi digitali, il che richiede di valutare attentamente le potenziali implicazioni dell'introduzione di una *digital tax* anche in termini di impoverimento dei consumatori. Per paesi come l'Italia, che hanno nel risparmio privato un evidente punto di forza, una tassa simile potrebbe tradursi in un prelievo netto dalle tasche dei cittadini.

Anche la tassa sui “*big 100*” ideata dall'amministrazione Usa avrebbe i suoi inconvenienti. In molti ad esempio hanno già stigmatizzato il fatto che giganti del calibro di Amazon (che l'anno scorso ha fatturato 44 miliardi di € in Europa senza versare alcuna imposta) resterebbero fuori per via dei margini di profitto relativamente bassi. Dalla sua la proposta di Biden ha però il vantaggio del pragmatismo, nel senso che l'inter-settorialità costituisce implicitamente un *hedging* rispetto alle difficoltà concrete che molti governi incontrano ancora oggi nella raccolta d'imposte sulla vendita di *assets* intangibili.

Sarà interessante seguire gli sviluppi del confronto internazionale su questi temi nei prossimi mesi. L'auspicio è che si riesca a raggiungere un'intesa in favore di una soluzione efficace e praticabile in tempi relativamente brevi. Il rischio maggiore, infatti, è che i veti dell'uno o dell'altro gruppo di pressione sulle diverse proposte finiscano col continuare a rinviare la concretizzazione di qualsiasi iniziativa ad un futuro non meglio identificato.

Marcello Minenna, Direttore Generale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

@MarcelloMinenna

Le opinioni espresse sono strettamente personali