

Note minime di sintesi su alcuni aspetti tributari dell'American Jobs Plan

Minimum summary notes on some tax related aspects of the American Jobs Plan

di Roberto Succio - 4 ottobre 2021

*"All this will not be finished in the first one hundred days.
Nor will it be finished in the first one thousand days,
nor in the life of this Administration,
nor even perhaps in our lifetime on this planet.
But let us begin".
John F. Kennedy's Inaugural Address (1961)*

Abstract

L'articolo si propone di esaminare i contenuti della riforma fiscale presentata dal Presidente degli Stati Uniti d'America, esaminandone le implicazioni di politica interna, quelle di livello internazionali e le relazioni con il rapporto dell'Inclusive Framework dell'OCSE approvato dal G20 nel luglio 2021.

Parole chiave: BEPS, GILTI, BEAT, minimum tax, multinazionali.

Abstract

Purpose of the article is to examine the contents of the tax reform presented by the President of the United States of America, analyzing the implications on domestic policy, those at international level and the relations with the OECD's Inclusive Framework report approved by the G20 in July 2021.

Keywords: BEPS, GILTI, BEAT, minimum tax, MNE.

SOMMARIO: 1. Osservazioni generali introduttive. - 2. La nuova "MNE minimum tax" e le modifiche al GILTI regime. - 3. Le modifiche al FDII regime. - 4. Conclusioni.

1. La riforma del Sistema tributario USA firmata dal Presidente Joe Biden si fonda, per più ragioni di politica fiscale connesse in particolar modo con il reperimento di risorse a fronte delle ingentissime spese sostenute e da sostenersi per il contrasto alla pandemia da Covid-19, anche su sensibili ritocchi al sistema tributario, con particolare attenzione al rialzo delle aliquote e al ridimensionamento di alcuni vantaggi per determinate categorie di contribuenti.

Il presente scritto intende svolgere alcune considerazioni su determinati profili della riforma, con attenzione a quelli per la prima volta oggetto di attenzione da parte del

legislatore e a quelli particolarmente rilevanti nell'ottica di politica fiscale e di imposizione delle imprese multinazionali.

In generale, essa prevede il netto ridimensionamento di situazioni di vantaggio tributario consistenti in minore imposizione del reddito delle società di rilevanti dimensioni e di contribuenti persone fisiche particolarmente patrimonializzati, segnando un evidente mutamento di rotta rispetto al *Tax Cuts and Jobs Act* del 2017. Non solo: dagli incrementi della pressione tributaria e dal ridisegnamento del sistema dovrebbero anche derivare le risorse (per la iperbolica cifra di “\$2 trillion”, vale a dire 2.000 miliardi di dollari) nel c.d. *infrastructure plan*¹ la cui funzione e ambizione è quella di ricostruire l'intero sistema di infrastrutture del Paese, competere con la Cina, contribuire a invertire la rotta riguardo i mutamenti ambientali e infine migliorare il sistema formativo e sanitario².

Come sottolineato chiaramente nelle assai corpose (circa 117 pagine) “*General Explanations of the Administration's Fiscal Year 2022 Revenue Proposals*”, Department of the Treasury (May 2021), “*In the Fiscal Year 2022 Budget, the President proposes a number of reforms to the Internal Revenue Code (Code) that would modernize our tax system to respond to today's challenges. These changes would raise revenue, improve tax administration, and make the tax system more equitable and efficient*”³.

Nel corso della campagna per le elezioni alla Casa Bianca, Biden propose infatti espressamente di avere l'intento di riportare in vigore l'elevata imposizione del reddito a livello federale (*federal income tax rate*) tempo fa prefissata nella misura del 39,6%, con effetto retroattivo a partire dal 1° gennaio 2021. Un precedente storico di tal operazioni va ritrovato nel *Revenue Reconciliation Act* del 1993 con il quale l'allora Presidente Clinton che lo promulgò il 10 agosto 1993, dopo un voto sul filo di lana (219-213) alla Camere e un millimetrico voto (51-50) al Senato, grazie all'intervento determinante dell'allora Vice Presidente Al Gore che votò a favore. Tal provvedimento normativo produsse un incremento marginale del prelievo dal 31% proprio al 39,6%.

Il Biden Plan propone di innalzare dall'attuale 21% al 28% l'aliquota prevista per l'imposta sui redditi delle corporate (vale a dire i redditi prodotti dalle società di capitali di maggiori dimensioni, le cui azioni sono tendenzialmente destinate anche alla circolazione tra il pubblico). Quanto all'imposizione reddituale personale, che grava appunto sulle persone fisiche, la stessa aliquota dovrebbe passare dal 37% al 39,6%.

¹ Per una illustrazione analitica della riforma, si veda WHITE HOUSE, *Fact Sheet: The American Jobs Plan* (versione del 31 marzo 2021), specialmente la sec 2.2. Il testo approvato è reperibile come *US: American Rescue Plan Act of 2021*, Public Law No: 117-2, available at www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1319/text (visionato il 20 maggio 2021).

² Per vero, l'economia USA non è nuova a numeri così imponenti: si pensi che il *Tax Cuts and Jobs Act* del 2017 del quale si parla nel testo avrebbe dovuto creare un deficit, in 10 anni, pari a 1.456 miliardi di dollari. Si veda sul punto il *Joint Committee on Taxation report* (18 Dec. 2017).

³ Si veda il documento disponibile online <https://home.treasury.gov/policy-issues/tax-policy/revenue-proposals> (visionato il 10 luglio 2021).

In precedenza, nel 2017, il già citato *Tax Cuts and Jobs Act* aveva sensibilmente ridotto tali aliquote a partire dal 2018: prendendo in esame anche l'imposizione in capo ai soci, il prelievo sui redditi societari a livello federale era stato in quell'occasione ridimensionato da un complessivo 50,5% al 39,8%.

Soprattutto, il Biden Plan intende eliminare il c.d. *tax rate preference for capital gains*, che attualmente colpisce i trasferimenti di partecipazioni societarie con un prelievo sostitutivo e nella sostanza agevolativo, determinato nella misura del 20% (23,8% quando si somma il prelievo in parola con l'ulteriore sovraimposizione per i c.d. *high earners*, i contribuenti con reddito imponibile superiore a 1 milione di dollari). Considerando pertanto tal ultimo prelievo pari al 3,8%, i *capital gains* sarebbero sottoposti, post-riforma a una imposizione di tasso marginale pari al 43,4%, sostanzialmente raddoppiandosi l'impatto tributario su tali operazioni.

2. La proposta Biden aderisce convintamente alle indicazioni del Pillar 1 e del Pillar 2 OECD⁴ nel proporre una modifica importante al regime di imposizione delle imprese multinazionali (MNE) e al c.d. GILTI regime.

Si tratta della realizzazione di una proposta formulata a seguito di una presa di posizione pubblica risalente all'aprile 2021, predisposta per lo *Steering Group of the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS*. Era stata suggerita l'adozione di un "*comprehensive scoping*" fondato sulla determinazione di criteri qualitativi da applicarsi alle imprese multinazionali (MNE) di gruppo, indipendentemente dalla tipologia di attività esercitata e del modello di business, sia esso tradizionale o appartenente alla c.d. *new o digital economy*⁵. Lo scopo è quello di contenere le discriminazioni tra imprese⁶ e ottenere l'equilibrio del sistema che dovrebbe riguardare in sostanza circa 100 di tali soggetti.

Riguardo poi l'attuazione delle indicazioni del Pillar 2, si intende introdurre una "*robust global minimum tax through Pillar 2 and reforming the US minimum tax*

⁴ OECD, *Tax Challenges Arising from Digitalisation: Public Comments Received on the Pillar One and Pillar Two Blueprints*, available at <https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-reports-on-pillar-one-and-pillar-two-blueprints.htm> (visionato il 2 maggio 2021); si legga in dottrina l'analisi di GRAETZ M.J., *A Major Simplification of the OECD's Pillar 1 Proposal*, in *Tax Notes Int'l*, 2021, 199-210; e di LI J., *The Legal Challenges of Creating a Global Tax Regime with the OECD Pillar One Blueprint*, in *Bull. Intl. Taxn.*, 2021, vol. 75, no. 2, Journal Articles & Opinion Pieces IBFD. In argomento si veda anche MARTIN J., *Leaked copy of US proposal for Pillar One and Pillar Two multinational group tax reforms available*, online <https://mnetax.com/leaked-copy-of-us-proposal-on-multinational-group-tax-reforms-available-43379> (visionato il 2 maggio 2021). Per considerazioni più generali si legga CHATEL S. - LI J., *Repurposing Pillar One into an Incremental Global Tax for Sustainability: A Collective Response to a Global Crisis*, in *Bull. Intl. Taxn.*, 2021, vol. 75, no. 5, Journal Articles & Opinion Pieces IBFD (visionato il 30 agosto 2021).

⁵ Per una panoramica di ogni proposta di riforma si legga COLLIER R.S. - DEVEREUX M.P. - VELLA J., *Comparing Proposals to Tax Some Profits in the Market Country*, online <https://oxfordtax.sbs.ox.ac.uk/publications> (visionato l'11 maggio 2021).

⁶ Nota l'esposizione delle *General Explanations* precedentemente citate nel testo come "*In a typical year, around 120 companies report pre-tax net income of \$2 billion or more on their financial statements but a significant share of these firms pay zero income tax or receive tax refunds*", 21.

*through legislation*⁷, adottando per la prima volta⁸ nel sistema US una minimum tax pari al 15% “*on worldwide book income for corporations with such income in excess of \$2 billion*”.

Tal tributo sarà determinato sul reddito mondiale ante imposte determinato sulla base del bilancio d’esercizio (“*subtracting book net operating loss deductions from book income*”, sottraendo alcune poste di crediti (*General Business Credits*, inclusi i crediti derivanti da operazioni di R&D, e i “*clean energy*” e “*housing tax credits*”) oltre ai crediti per le imposte pagate all’estero.

Inizialmente, l’imposta si sarebbe dovuta applicare alle corporations il cui reddito determinato in base al bilancio era superiore ai \$100 milioni di dollari; a seguito di osservazioni critiche delle imprese, il limite è stato rideterminato come sopra⁹.

Punto di partenza per la determinazione del tributo è il “*revenue*” indicato al Form-10K, vale a dire la dichiarazione dello stesso resa alla SEC (Security Exchange Commission) che sorveglia le società quotate, nella quale le c.d. *public companies* i cui titoli sono ammessi alla contrattazione in tali mercati, forniscono una visione d’insieme delle loro posizioni finanziarie annuali¹⁰.

Pertanto, va ricordato che la posizione finanziaria qui viene presa in esame, non coincide certamente con il reddito a fini tributari in senso tecnico: la prima è diretta agli investitori e ai soci, e si fonda sui principi contabili; il secondo è rilevante per l’Amministrazione finanziaria, e si fonda sull’applicazione delle disposizioni tributarie. Basti pensare, in altre parole, alle differenze che possono esistere – anche assai rilevanti – in tema di deduzione di costi e di ammortamenti, ad esempio¹¹.

La proposta coglie però un profilo assai delicato dell’imposizione in capo alle MNE ed è stata immediatamente apprezzata pubblicamente proprio dall’OECD¹².

⁷ Così efficacemente il Report firmato da CHOI W., 12 aprile 2021, in database www.ibfd.com.

⁸ Evidentemente, esiste ora un consenso internazionale forte e diretto sul punto. Il 5 giugno 2021, nel contest del G-7 tra i Ministri dell’Economia e delle Finanze interessati al tema, è stato annunciato proprio ciò: i governi coinvolti lo hanno definito “*seismic,*” “*landmark,*” “*historic,*” e “*unprecedented.*”. Si legga in tema HM TREASURY LONDON, *G7 Finance Ministers Agree Historic Global Tax Agreement*, G7UK2021.ORG (June 5, 2021), <https://www.g7uk.org/g7-finance-ministers-agree-historic-global-tax-agreement/> (“*UK G7 Press Release*”); U.S. DEPARTMENT OF TREASURY, *Transcript of Press Conference by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen Following the Close of the G7 Finance Ministers Meetings*, (June 5, 2021), <https://home.treasury.gov/news/pressreleases/jy0216>.

⁹ In argomento, si veda U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, *The Made in America Tax Plan*, (Apr. 2021).

¹⁰ L’accesso pubblico ai Form 10-K si ritrova online nella banca dati *EDGAR Company Filings database* sul sito della SEC: <https://www.sec.gov/edgar/searchedgar/companysearch.html>.

¹¹ Meno preoccupazioni mostra sul punto autorevole dottrina: AVI-YONAH R.S., *Why the Corporate AMT Should Be Retained*, in *Tax Notes*, 2001, vol. 93, no. 7, 987-988, online <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1826&context=articles> (visionato il 20 maggio 2021), secondo la quale “*the discrepancy is only partially accounted for by the different treatment of stock options, which are deductible when exercised for tax purposes but not for book purpose*”.

¹² Pascal Saint-Amans, direttore dell’OECD’s *Centre for Tax Policy and Administration* ha commentato pubblicamente in modo entusiasta l’iniziativa con un *tweet* sostenendo che la stessa “*reboots the negotiation of a comprehensive solution to address a comprehensive issue: digitalisation and*

Dal punto di vista del funzionamento del tributo, lo stesso pare ispirarsi alla già nota imposizione dei *business untaxed reported profits* (BURP), invero risultata poi di complessa e non agevola applicazione¹³ e quindi sostituita.

Con riguardo all'imposizione, poi, dei partecipanti a società corporate soggette al regime di *controlled foreign corporations* (CFCs), gli stessi ad ora sono assoggettati a una imposizione del 10,5% sui *Global Intangible Low-Taxed Income* (GILTI) della loro società partecipata sottoposta a regime CFC, intendendo per tal reddito ogni reddito della società partecipata in parola oltre al 10% che si assume esser prodotto quale frutto dell'attività d'impresa ordinaria. Ne deriva che per il 90% ulteriore, si applica – anche se tal reddito non è rimpatriato – l'imposizione del 10,5%.

Tale previsione è risultata sin ad ora del tutto priva di effetti ai fini di contrastare l'abuso (o elusione) dell'imposta effettiva sul reddito delle società; è evidente che l'aliquota del 10,5% prevista dal regime GILTI è assai minore dell'aliquota ordinaria, in precedenza fissata al 21%. Le società sono quindi comunque incentivate a ricorrere a costruzioni di gruppo soggette a CFC collocate offshore sia in quanto il regime GILTI è calcolato su base mondiale, comprendendo nella media rilevante per il calcolo dell'imposta dovuta sia paesi a bassa fiscalità che paesi ad alta fiscalità, sia in quanto il detto regime incoraggia comunque la collocazione di beni in società CFC al fine di aumentare la porzione di reddito ivi prodotta esente dal prelievo a fini GILTI. Il Biden Plan non solo aumenta come detto l'aliquota (*GILTI rate*) al 21% (o al 75% della nuova aliquota del 28% prevista per le società) ma modifica il calcolo del reddito sottoposto a regime GILTI in modo da determinarne l'applicazione in modo autonomo per ogni luogo di produzione del reddito stesso (*country-by-country basis*), con ciò risultando irrilevante la sua determinazione media. Esso inoltre sopprime l'esenzione da prelievo GILTI riferita al sopra nominato 10% derivante dall'ordinario utilizzo nell'attività d'impresa dei beni della società CFC offshore.

3. Secondo le previsioni del FDII (*foreign-derived intangible income*) regime ad ora, i soci di società di capitali sono colpiti da una imposizione agevolata del 13,125%, anziché dell'ordinaria al 21% sulle cessioni di beni immateriali a controparti – prive di collegamento – non residenti, a condizione che il reddito derivante dalla cessione sia di ammontare superiore al 10% del corrispettivo atteso su operazioni di cessione interne.

L'Amministrazione Biden ha manifestato una valutazione negativa di tale agevolazione in quanto essa non produce alcun incentivo nel collocare negli USA operazioni di R&D, ma soprattutto non prevede alcun requisito di collegamento dell'operazione con il potere impositivo statale, pur conferendo all'operazione stessa

globalisation. Very interesting and positive dynamic. Good prospect of a simplified but meaningful P1 and robust minimum tax."

¹³ GOULD A.I., *The Corporate Alternative Minimum Tax: A Search for Equity Through a Maze of Complexity*, in *Taxes*, 1986, vol. 64, 783; SONEFF REDMOND S.G., *The Book Income Adjustment in the 1986 Tax Reform Act Corporate Minimum Tax: Has Congress Added Needless Complexity in the Name of Fairness*, 40 Sw. L.J. 1219, 1986.

– la cui rilevanza impositiva è e resta all'estero, nella prospettiva dello Stato della residenza del contribuente – la capacità di ridurre il carico tributario nei rapporti con l'imposizione a Stelle e Strisce. Tali operazioni hanno al più, in concreto, l'effetto tutt'altro che positivo di incentivare la collocazione all'estero di assets, anche in giurisdizioni offshore.

Inoltre, questo regime sostitutivo e agevolativo non solo si pone in contrasto anche con la normativa WTO in tema di commercio internazionale¹⁴ ma è anche sottratto alle indicazioni di cui all'Action 5 del *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) predisposto dall'OCES, che prevede il requisito del collegamento con il territorio dello stato estero per regimi come quello in parola (che qui difetta, evidentemente). Sotto questo profilo, il regime FDII possiede quindi un apparente vantaggio competitivo rispetto a regimi di altri Stati concorrenti, tra i quali l'Italia, l'Olanda, la Svizzera e il Regno Unito.

La riforma intende quindi, in sostanza, del tutto abrogare il FDII regime.

4. La riforma in esame, qui analizzata peraltro sotto alcuni soltanto dei suoi profili, assume secondo chi scrive portata storica per un aspetto.

Essa, in un disegno perfettibile ma coerente, indica e persegue per la prima volta un obiettivo esplicito: sottoporre le MNE a un regime paragonabile a quello che si applica alle imprese residue.

Autorevole dottrina si interroga¹⁵ sull'esistenza o meno di un sistema tributario internazionale e propone di rispondere positivamente: un sistema tributario è una situazione nella quale più o meno armonicamente si perseguono determinati fini (l'assoggettamento a imposizione della ricchezza) per mezzo di determinati strumenti (il prelievo per mezzo dei tributi). Aver coinvolto 134 nazioni nell'accordo sull'imposizione del 15% quale minimum tax del reddito per le MNE è il primo passo, nella recente storia tributaria dall'avvento di Internet, che mostra almeno di possedere una visione di sistema.

E' un inizio.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

AVI-YONAH R.S., *Why the Corporate AMT Should Be Retained*, in *Tax Notes*, 2001, vol. 93, no. 7, 987-988

¹⁴ Su questi profili si rimanda anche per i riferimenti ai dati empirici, a CUI W., *New Puzzles in International Tax Agreements*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3877854; si legga anche REUTERS.COM, *European finance ministers call for U.S. tax reform rethink* (11 Dec. 2017), online www.reuters.com/article/usa-tax-europe-letter/european-finance-ministers-call-for-u-s-tax-reform-rethink-idUSA5N1JY023 (visionato il 20 maggio 2021).

¹⁵ SCHÖN W., *Is There Finally an International Tax System?*, in *World Tax Journal*, 2021, vol. 13, no. 3.

CARPENTIERI L., *La proposta fiscale dell'amministrazione Biden e l'ambizione di cambiare le regole del gioco: sarà davvero il tramonto del profit shifting delle multinazionali?*, in *Riv. Tel. Dir. Trib.*, 14 maggio 2021

CHATEL S. - LI J., *Repurposing Pillar One into an Incremental Global Tax for Sustainability: A Collective Response to a Global Crisis*, in *Bull. Intl. Taxn.*, 2021, vol. 75, no. 5

COLLIER R.S. - DEVEREUX M.P. - VELLA J., *Comparing Proposals to Tax Some Profits in the Market Country*, in *World Tax Journal* 2021, vol. 13, no. 3

CUI W., *New Puzzles in International Tax Agreements*, 2021

GOULD A.I., *The Corporate Alternative Minimum Tax: A Search for Equity Through a Maze of Complexity*, in *Taxes*, 1986, vol. 64, 783

GRAETZ M.J., *A Major Simplification of the OECD's Pillar 1 Proposal*, in *Tax Notes Int'l*, 2021, 199-210

LI J., *The Legal Challenges of Creating a Global Tax Regime with the OECD Pillar One Blueprint*, in *Bull. Intl. Taxn.*, 2021, vol., 75, no. 2

MARTIN J., *Leaked copy of US proposal for Pillar One and Pillar Two multinational group tax reforms available*, in *MNE Tax*, 2021, April 12

SCHÖN W., *Is There Finally an International Tax System?*, in *World Tax Journal*, 2021, vol. 13, no. 3

SONEFF REDMOND S.G., *The Book Income Adjustment in the 1986 Tax Reform Act Corporate Minimum Tax: Has Congress Added Needless Complexity in the Name of Fairness?*, 40 Sw. L.J. 1219, 1986

SUCCIO R., *Digital economy, digital enterprise e imposizione tributaria: alcune considerazioni sistematiche*, in *Dir. prat. trib.*, 2020, 6, 2363-2406

U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, *The Made in America Tax Plan*, 2021

WHITE HOUSE, *Fact Sheet: The American Jobs Plan*, 2021