

INNOVAZIONE AMMINISTRATIVA E CRESCITA DEL PAESE

Rapporto con raccomandazioni

IL SISTEMA DI IMPOSIZIONE FISCALE SULLE IMPRESE COME ELEMENTO DI COMPETITIVITÀ

Salvatore Biasco

Testo in corso di revisione
non diffondere – non citare

IL SISTEMA DI IMPOSIZIONE FISCALE SULLE IMPRESE COME ELEMENTO DI COMPETITIVITÀ

Salvatore Biasco

1. Dopo due riforme fiscali nel settore delle imprese che si sono succedute negli ultimi dieci anni - fra l'altro, in una continua sequenza di correzioni e integrazioni avvenute nell'ambito di ciascuna riforma - il quadro fiscale di presenta alquanto farraginoso e tutt'altro che semplificato o facilmente leggibile nelle sue finalità. Vi é bisogno di ridare ad esso ordine, linearità e obiettivi di fondo facilmente percepibili dalle imprese, evitando, tuttavia di seguire strade che comportino per reazione a catena una nuova discontinuità fiscale. É lecito nutrire il dubbio che se nella legislatura passata il Governo in carica avesse perseguito i suoi propri obiettivi fiscali rivedendo e integrando, ma non stravolgendo, il quadro che aveva trovato, la prestazione dell'economia italiana avrebbe potuto essere migliore, in quanto le imprese sarebbero state preservate da quei rivolgimenti strutturali che comportano loro perdita consuetudine e nuova necessità di apprendimento, incapacità di assumere un ottica di medio-lungo periodo, revisione e riprogrammazione dei loro profili economici, reddituali e strategici, in un quadro di fibrillazione, incertezza, assenza di routine. Alla luce di ciò é bene allora che qualsiasi revisione della tassazione delle imprese - oltre che pensata in conformità con la normativa europea e le strade che stanno prendendo paesi di peso equivalente nell'Unione Europea, - sia pensata in continuità con la riforma del 2003, evitando alle imprese i traumi dell'impatto con un nuovo rivolgimento strutturale.

2. Il principio da cui parte il sistema del 2003 é che i profitti vadano tassati in modo definitivo solo in capo all'impresa che li produce escludendo quindi da tassazione i soci persone giuridiche che li ricevono come dividendi (tranne per una quota del 5%). In precedenza, avveniva l'inverso, ma sempre evitando di determinare una doppia imposizione: il principio era che ciascun socio cui essi fruivano pagasse con l'aliquota di sua spettanza. Il punto é che il nuovo criterio si riverbera sulle plusvalenze da partecipazioni, considerate - in modo molto opinabile - il risultato di accantonamento di utili passati (utili quindi già tassati). L'esenzione da tassazione delle plusvalenze realizzate (e, per simmetria, l'esclusione della rilevanza fiscale per le minusvalenze realizzate) diventa in tal modo il vero pivot di tutta la costruzione fiscale. L'impresa sottostante alle partecipazioni viene, tuttavia, trasmessa a valori storici. E sui quei valori determinerà gli ammortamenti. A valori storici avverranno anche le operazioni di fusione, scissione, conferimento, qund'anche emergano in esse plusvalenze. Quelle plusvalenze non genereranno tassazione, ma anche non genereranno riconoscimento dell'ammortamento ai valori effettivi.

In precedenza, le cessioni di partecipazione non avevano alcuna posizione piramidale nel sistema. Erano una delle varie operazioni da cui potevano sorgere plusvalenze. Queste venivano tassate in modo definitivo ("sostitutivo" in termini tecnici) con aliquota agevolata, che consentiva di riconoscere pienamente il nuovo valore di carico. Di conseguenza, gli ammortamenti venivano rapportati ad esso (ed essendo più alti riducevano la base imponibile). Venivano riconosciute pienamente

anche minusvalenze da valutazione, oltre che da realizzo. Le prime sorgono generalmente quando le riserve vengano distribuite o diminuiscano a copertura di perdite.

Non essendo più possibile ricorrere a questo tipo di minusvalenze (svalutazione), alle imprese è tuttavia offerto, il nuovo strumento del “consolidato”; la possibilità, cioè, di conglomerare i risultati di gruppo con un'unica tassazione che consenta di sottrarre le perdite agli utili.

Non vi è più nel nuovo sistema alcun strumento che premi l'apporto di capitale in impresa, quale era la Dual Income Tax (una tassazione che riconosceva un'aliquota inferiore a quella ordinaria a quei profitti identificati figurativamente come rendimento convenzionale degli apporti di capitale, inclusi gli utili accantonati). La sua abolizione non faceva parte di una conseguenza sistemica, ma di preferenza del legislatore. Tuttavia, altre disposizioni finivano indirettamente (e forse in modo non programmato) per avere effetti vagamente simili passando per l'onerosità di percorsi alternativi; disposizioni quali il disconoscimento (dell'inclusione tra i costi) degli interessi passivi in presenza di un eccesso di indebitamento (elusivo) – detto Thin capitalization e riferito, tuttavia, a imprese medie e grandi, per particolari soglie di indebitamento e per debiti verso soci – e quali la doppia imposizione, anche se attenuata, prevista nella distribuzione dei dividendi alle persone fisiche, che duplica quella sulle imprese.

Da ultimo, l'Irap, istituita con la prima riforma, non è stata modificata nella seconda, nonostante i proclami di soppressione.

3. Mentre la riforma del 1997 aveva come principale preoccupazione di incentivare la patrimonializzazione e favorire gli investimenti (Dit e Irap, ristrutturazioni aziendali agevolate, incentivi agli investimenti e all'occupazione, introduzione nell'ordinamento dell'impresa unipersonale); quella del 2003 si è proposta in primo luogo di favorire la crescita attraverso l'attrazione di capitali dall'estero puntando sulla competitività stessa dell'ordinamento attraverso introduzione di istituti ritenuti più vicini a quelli adottati in altri paesi europei (participation exemption, consolidato, thin capitalization ecc.). Rimossi gli istituti esistenti, le soluzioni premiali e incentivanti entrano nella nuova versione del fisco solo in modo occasionale e con modalità limitate nel tempo, essendo il nuovo sistema incline a meccanismi orizzontali e a disposizioni sanzionatrici di comportamenti indesiderati più che a disposizioni premiali. Alla fine, pur tenuto conto dell'abbassamento dell'aliquota Ires (e, per ciò che interessa le imprese personali, della rimodulazione dell'aliquota Irpef) il carico fiscale sulle imprese si è alzato e, ciò che più conta, l'ordinamento è risultato di difficile lettura nella sua ispirazione e obiettivi, quindi di limitato stimolo all'investimento e all'attrazione dei capitali.

Tuttavia è indubbio che il sistema oggi risulti più comparabile a quello di altri paesi europei, nei limiti in cui ciò può essere affermato in un panorama europeo che vede un ventaglio ampio di soluzioni e indirizzi adottati. Va anche osservato che molti degli istituti specifici dell'Italia cominciano a riscuotere interesse in altre legislazioni europee (si veda la difesa dell'Irap attuata da altri paesi europei presso la Corte di Giustizia dell'Aja e le modifiche introdotte in Belgio, che rassomigliano alla vecchia Dit o in discussione in Germania, Gran Bretagna e introdotte in Danimarca che prevedono una limitata deducibilità degli interessi

passivi). Far passare l'avvicinamento a istituti europei attraverso una completa sostituzione di ordinamenti preesistenti può essere stata una via non felice.

4. Era difficile individuare un problema di circolazione dei diritti di proprietà come centrale dell'economia italiana e farne il pivot della tassazione concentrando in esso tutto il flavour di favore nella costruzione del fisco rivolto al settore societario. È vero che la soluzione scelta può essersi rivelata come "stato di necessità", di fronte a una competizione fiscale al ribasso e che portava le holding italiane a costituirsi all'estero per usufruire lì delle plusvalenze esenti, facendo, invece, transitare in Italia le minusvalenze o le svalutazioni. È anche vero, tuttavia, che quando la Germania ha introdotto la participation exemption, dando il via alla diffusione dell'istituto in Europa, prima solamente adottato – per concorrenza fiscale - da Olanda e Lussemburgo, lo ha fatto perché individuava nello smobilizzo dell'intreccio tra banche e imprese, che si era storicamente determinato in Germania, una via per ridare dinamismo al capitalismo renano. Questo non è il problema chiave del capitalismo italiano, carente soprattutto nella crescita delle imprese. Pur se giustificata dall'obiettivo di evitare fughe di capitale, l'attrazione in Italia della sede legale delle holding non ha diretta attinenza con la crescita industriale e produttiva.

Il prezzo è stato un sistema opaco, complicato dai tanti dispositivi antielusivi, ordinamentali o di compliance, che poi hanno perso per strada anche lo stesso pivot su cui il sistema stesso era costruito, quando le plusvalenze sono state nuovamente (anche se parzialmente) tassate sul finire della passata legislatura, e l'esenzione si è trasformata, da elemento di sistema, in agevolazione, portando via con sé la già bassa credibilità e l'affidabilità del sistema fiscale italiano.

5 . Forse il disegno iniziale era più ampio: fare dell'Italia un'area a bassa fiscalità finanziaria, sorretta anche da una attenuazione nel rigore nelle regole, tentando la via finanziaria alla crescita, che all'inizio del nuovo secolo poteva sembrare suggestiva (scudo fiscale, convenienza verso il debito, bassa tassazione delle rendite, pex, cartolarizzazioni, depenalizzazione del falso in bilancio), ma forse è leggere troppo. Sarebbe stato un disegno ingenuo con una base di partenza costituita dal nostro debole sistema bancario e da una borsa non all'altezza.

Non c'è City (sperata) che tenga se le imprese italiane non crescono per dimensioni, manifestano scarsa propensione ad affrontare investimenti rischiosi per salto tecnologico, rimane difficile congiungere le imprese (soprattutto piccole) con il mondo della ricerca, è eccessiva l'esposizione al debito e bassa la patrimonializzazione. Anche la bassa apertura al mercato dei capitali è un handicap. Al di là di questo, la bassa attrazione verso investimenti esteri, da cui forse era partita la riforma del 2003, non è stata superata.

Le imprese devono percepire un fisco sistematizzato attorno ai problemi della crescita, della competitività e dell'investimento (anche estero) e non è detto che, con opportuni innesti al sistema esistente, che è bene rimanga la base dell'ordinamento fiscale, gli assi portanti dei due sistemi del 1997 e del 2003 non possano essere tenuti assieme a produrre questo obiettivo.

6. C'è intendersi cosa può e debba significare un fisco di ausilio alla competitività e alla crescita. Una prima accezione è riferita a quel lavoro di pulizia delle norme, di affidabilità rispetto ai principi, di stabilità del diritto, ragionevolezza e semplificazione che di per sé incide sulla competitività del paese se contribuisce (certo non da solo) a diradare la diffidenza verso il sistema fiscale italiano; diffidenza che contribuisce a tenere l'Italia esclusa dalle correnti di investimento mondiale. In più, un fisco complicato svantaggia soprattutto le piccole e medie imprese. Bisogna vincere la percezione di istituti sempre manomettibili forzando principi, organicità delle norme e semplicità degli adempimenti – vuoi per esigenze di gettito vuoi per scarsa fiducia del legislatore verso l'efficacia dei controlli ex post. È ciò che crea un sistema confuso che sembra fare ogni sforzo per respingere i capitali esteri o che induce le imprese italiane a trasferirsi altrove.

La stabilizzazione e coerenza di un ordinamento non implica che non vi siano manutenzioni necessarie a tenere il passo con l'evoluzione dell'economia e con le disposizioni e orientamenti comunitari. Implicano una discernibilità di principi e obiettivi che guidino tale manutenzione; implicano, ancora, che non si inventino improbabili labirinti e casi di specie per aumentare il gettito. Se questo è insufficiente si alzi l'aliquota, o in caso contrario la si abbassi.

La scelta di mantenere qualsiasi intervento nell'ambito della riforma del 2003 non rende il compito più semplice. Da un lato, alcuni assi conduttori su cui era stata basata quella riforma sono stati poi in punti sensibili disfatti dalla stessa maggioranza che li aveva varati. Dall'altro, la legislazione, per ragioni strutturali inerenti alle scelte fatte e alle preoccupazioni di cassa, ha esasperato il carattere casistico che il nostro sistema fiscale ha sempre avuto. Pesano asimmetrie, sfasature temporali, possibilità di arbitraggi e pianificazioni fiscali, a volte chiusi con interventi antielusivi che comportano notevoli difficoltà di adempimento e, a volte, di accertamento. La legislazione si è complicata.

Gia mettere ordine in asimmetrie, incoerenze, eccessi casistici e istituti che generano incertezze (o espungere disposizioni di difficile applicazione e interpretazione) rappresenta in sé una mezza (involontaria) rivoluzione, quand'anche avvenga nella continuità di istituti introdotti nella scorsa legislatura (o integrati in questa). Porta a volta ad affrontare difficili trade off tra continuità e coerenza sistemica.

Questa prima via alla competitività include la ricerca di una linearità in tutta la materia delle transazioni transfrontaliere, in modo da evitare contenziosi con altri paesi o la Comunità in materia di doppia imposizione, di libertà di stabilimento e di sovranità sulle base imponibili e dare certezza ai contribuenti. Il che può basarsi sull'indicazione di una piattaforma di regole sulle quali le imprese possano fare affidamento per evitare contenziosi, riducendo l'alea di discrezionalità dell'Amministrazione, che sempre porta incertezza. Include anche una qualche sovraordinazione dello Statuto del contribuente rispetto alla ordinarietà delle norme, onde evitare un'altra area di incertezza che deriva dalla retroattività delle norme, cui spesso il nostro legislatore indulge.

7. Tutto questo può non bastare e comunque non è in contrasto con una seconda accezione. Quella di un fisco capace di essere partner di chi incorre in rischi maggiori o provi a fare salti di crescita, per investimento, per fusione, per rafforzamento patrimoniale, per tecnologica, per forma giuridica, ecc. E, in più,

quella di un fisco che si prefigga di aiutare la congiunzione delle imprese col mercato dei capitali. La legislazione fiscale deve essere intelligibile alle imprese per le finalità generali che persegue, per le premesse da cui parte sull'economia, per i criteri con cui articola i principi, in modo tale da costituire per le imprese un fattore di orientamento. Il suo tratto distintivo non può esaurirsi nell'imitazione di istituti introdotti in altri paesi europei (fra l'altro scegliendoli in un bricolage discrezionale, visto che la varietà di soluzioni date altrove rende difficile parlare di un modello fiscale europeo da prendere come benchmark). Il che non vuol dire ovviamente che i lineamenti del sistema non debbano compararsi e, il più possibile assimilarsi, agli indirizzi presi in altri sistemi europei e che quella convergenza non sia un valore e fattore di competitività.

Non bisogna forzare più di tanto l'idea che il fisco possa essere leva di sviluppo (soprattutto con improbabili dirigismi), ma neppure che il fisco debba essere neutro rispetto all'economia, e che da esso non possa venire una blanda direzione di rotta, almeno come apertura di opportunità. Occorre se non altro rimuovere i disincentivi, ovunque si presentino – dal lato di adempimenti, o di onerosità o di non neutralità - alla crescita dimensionale e al rischio o gli incentivi a arbitraggiare tra differenti operazioni di ristrutturazione aziendale.

Occorre chiedersi se l'ausilio a facilitare e incoraggiare certi percorsi aziendali debba essere lasciato a incentivi e interventi più o meno di occasione e asistematici (o a 21 modelli di sviluppo perseguiti in 21 Regioni diverse) o non possa piuttosto essere incorporato in via ordinaria nella struttura della tassazione (anche con il contributo finanziario delle Regioni, lasciando al territorio pochissimi interventi mirati e la cura delle infrastrutture territoriali).

Più importante di quali misure, sono in questo campo le modalità dell'approccio fiscale. Un conto è l'incentivo, limitato nel tempo e nelle dotazioni, che spesso comporta una lotteria per le imprese che lo richiedano, il cui diritto a usufruirne dipenda da graduatorie temporali o di scrutinio di merito. Un altro conto sono quelle disposizioni che entrino stabilmente nel sistema di determinazione della base imponibile – come struttura stessa della tassazione – quand'anche stabilite su base meritoria.

In particolare, il sistema che è in vigore necessita correzioni in alcuni punti. Ha eliminato qualsiasi convenienza sistemica alle fusioni e incorporazioni di imprese. Ha negato la necessità di correzione strutturale della diversità di trattamento fiscale di indebitamento e patrimonializzazione, sicuramente una delle cause dello squilibrio nella struttura patrimoniale delle imprese, e sicuramente fonte di debolezza per il sistema produttivo italiano. Porsi un obiettivo di maggiore neutralità, aiutando le imprese a intraprendere la strada di un maggiore capitalizzazione, ad aprirsi al mercato dei capitali e a rafforzare le dimensioni, è utile, oltre che in sé, ai fini della loro posizione contrattuale nel mercato del credito, alla luce dei criteri di Basilea 2.

La neutralità ha, tuttavia, due vie di accesso, entrambe perseguibili da sole o in combinazione. L'una implica la detassazione degli apporti di capitale in azienda e porta quindi a meccanismi simili a quello della Dit. L'altra porta a qualche forma parziale di indeducibilità degli interessi e implica una revisione della thin capitalization che la porti ad essere applicabile erga omnes, sia a eliminare le soglie dalle quali scatta, non riferirsi più al solo indebitamento da soci, ma a tutto

l'indebitamento, e in modo continuo al crescere della sua proporzione rispetto al patrimonio dell'impresa.

Questa via alla competitività deve comprendere anche curare nell'assetto strutturale della tassazione societaria il coordinamento con la tassazione delle imprese di persone e individuali (oggi incise su base Irpef) e con la parte strutturale della tassazione finanziaria, con l'intento di produrre un ambiente fiscale più favorevole alla congiunzione tra mercato dei capitali e imprese, puntando sulla domanda di capitali (ritenuta il fattore di strozzatura) più che sull'offerta.

8. Una terza accezione di fisco competitivo è in rapporto con le riforme fiscali programmate o attuate in altri paesi europei. È in corso in Europa una competizione fiscale per l'attrazione nel territorio delle basi imponibili, che in parte riguarda gli ordinamenti, ma che si indirizza soprattutto verso l'aliquota nominale di tassazione delle imprese.

È indubbio che l'Italia non può ignorare questa competizione e trovarsi spiazzata (e con una aliquota fuori mercato). I paesi minori dell'Unione Europea puntano sull'aliquota come strumento di competizione fiscale; a volte, puntano su particolari condizioni di favore per particolari tipi di operazioni. I paesi più grandi che cominciano ad inseguirli lo fanno (però ora solo progettando) abbattimenti dell'aliquota conseguenti a ampliamenti della base imponibile; ampliamenti alla radice dei quali vi sono schemi, alquanto radicali, di disconoscimento della deducibilità degli interessi e di revisione delle quote di ammortamento.

Per l'Italia una soluzione del genere rischia di avere ridotti margini di azione, perché poco controllabili le sono conseguenze, data l'estensione che ha l'indebitamento delle imprese nel nostro paese e l'abnorme percentuale di società in perdita. Certo, sono percorsi che vanno messi allo studio, ma altrettanto deve essere messa allo studio la percorribilità di una riduzione dell'aliquota Ires ottenuta agendo fuori dal sistema Ires attraverso altri canali di recupero del gettito.

Se non si può ignorare questo trend discendente in Europa della tassazione nominale delle imprese non si può neppure prendere l'aliquota come elemento catalizzatore nella formulazione di un giudizio sul peso che il carico fiscale ha sulla competitività. Poco servirebbe alla competitività un abbattimento di aliquota a struttura immutata della tassazione e a quadro extrafiscale di infrastrutture che continui a non migliorare. Le economie più grandi e più evolute hanno ancora, entro certi limiti, per fattori di localizzazione, un margine di differenziazione dell'aliquota rispetto alla media delle altre, a condizione di avere quei requisiti di contesto infrastrutturale e normativo che ne costituiscano il margine di giustificazione e di garanzia. Per cui, anche dal punto di vista della sopportabilità dell'onere fiscale, il tema riporta a quelle condizioni di struttura (di cui l'assetto fiscale è solo parte) rispetto alle quali l'Italia non deve staccarsi dalle economie più grandi che sono il suo riferimento più diretto.