

**La tassazione del reddito  
delle Pmi**

**di**

**Alessandra Taccone**

**Quaderno n. 154**

**Giugno 2008**

## **Indice**

1. La tassazione del reddito e le specificità delle Pmi	p. 3
2. La valutazione dei modelli di tassazione del reddito: aspetti di equità ed aspetti di efficienza	p. 8
3. Gli effetti della tassazione sulle scelte finanziarie delle imprese	p.10
4. La definizione del reddito imponibile delle Pmi	p.14
<i>Bibliografia</i>	p.20

## 1. La tassazione del reddito e le specificità delle Pmi

La teoria tradizionale della finanza pubblica ha posto alla base della tassazione il principio dell'equità orizzontale, che vuole che i contribuenti aventi uguale condizione economica, ovvero uguale capacità contributiva, paghino un uguale ammontare di imposta. Questo principio corrisponde ad uno dei fondamenti delle società democratiche, l'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alle leggi. Nelle società industriali è prevalsa la tesi che il reddito è il più appropriato indicatore diretto della capacità contributiva, ed anche questa tesi corrisponde alla valutazione che gli operatori danno dei risultati economici delle attività, di impresa ed individuali, che sono prevalentemente commisurati al reddito guadagnato; a livello aggregato il reddito (prodotto) nazionale è utilizzato internazionalmente come principale indicatore del risultato dell'economia.

La teoria della tassazione del reddito di impresa si è sviluppata su tali principi, cosicché fino a quando prevalevano negli ordinamenti le imposte sul reddito di tipo reale e con aliquota costante la dimensione dell'impresa e la sua veste giuridica non offrivano motivi per rompere l'unitarietà della tassazione dei risultati economici (reddito netto) anche delle imprese. L'unitarietà della tassazione era favorita dallo sviluppo di regole comuni sulla formazione dei bilanci, sulla contabilità e sulle documentazioni relative, che le legislazioni civilistiche adottavano per garantire ai mercati l'informazione corretta e trasparente sulla gestione (e sulle prospettive) dell'impresa<sup>1</sup>.

Peraltro, la maggiore importanza economica (e la maggiore influenza politica) delle grandi imprese ha determinato nelle legislazioni fiscali un "*bias*" a pensare alcune regole di determinazione dell'imponibile soprattutto per le realtà operative delle grandi imprese.

La questione del trattamento fiscale unitario delle imprese, ma dei suoi possibili

---

<sup>1</sup> Le legislazioni fiscali hanno sostanzialmente recepito le norme civilistiche per determinare il reddito netto imponibile di impresa, ma hanno apportato ad esse specifiche variazioni per contrastare l'interesse dei contribuenti a sottostimare i redditi netti utilizzando i margini di discrezionalità loro concessi dalle leggi civili relativamente alla quantificazione di alcune voci del bilancio (ammortamenti, valori di magazzino, fondi rischi) soggette a previsioni di valori futuri e quindi incerti.

effetti differenziati in relazione alla dimensione dell'impresa, è entrata nel dibattito teorico in conseguenza dell'adozione dei sistemi della tassazione personale progressiva del reddito, che postula la ricostruzione del reddito complessivo del contribuente, da qualsiasi fonte (equità verticale). La “*comprehensive income tax*” con aliquote progressive pone il problema come trattare gli utili trattenuti nell'impresa e i risultanti guadagni di capitale (identificando quelli attribuibili alla accumulazione degli utili). Le difficoltà concettuali ed amministrative ad imputare ai redditi personali dei soci gli utili trattenuti delle società a base azionaria diffusa hanno dato sostanza anche al fattore dimensionale nella tassazione dell'impresa. Infatti, la risposta concreta delle politiche tributarie è stata l'introduzione dell'imposta societaria, che colpisce anche gli utili trattenuti, ma con aliquota proporzionale, così violando i principi dell'equità<sup>2</sup>; mentre i guadagni di capitale sono stati tassati alla realizzazione<sup>3</sup> e hanno goduto di significativi regimi di favore.

L'introduzione dell'imposta societaria ha incrinato il modello della tassazione unitaria del reddito di impresa differenziandola in funzione della forma giuridica in cui l'impresa è esercitata. Nei fatti, l'imposta societaria ha anche indirettamente differenziato la tassazione tra imprese medio-grandi, che devono assumere la veste societaria per motivi di “*governance*” e di credibilità finanziaria e commerciale, e le imprese piccole alle quali realmente si pone la scelta se assumere o no personalità giuridica, e che perciò vedono nella tassazione societaria (e nel suo coordinamento con quella personale) una variabile influente su tale scelta.

Alcuni autori ritengono che la tassazione societaria e quella personale del reddito possono distorcere le scelte della forma giuridica dell'impresa con effetti significativi sull'efficienza, e perciò evidenziano i pregi della neutralità di alcuni

---

<sup>2</sup> L'introduzione dell'imposta societaria è stata anche motivata dalla tesi che le società avrebbero capacità contributiva autonoma, perché esse esercitano un potere economico che trascende la somma dei redditi attribuiti pro-quota ai soci, e perché nelle grandi società vi è spesso separazione tra proprietà e controllo della gestione. Questo giudizio, contestato da altra parte della teoria che sostiene che comunque il potere economico si esprime nella produzione del reddito, offre però una giustificazione del metodo “classico” della doppia imposizione degli utili societari distribuiti. Attualmente sia gli Stati Uniti sia molti Paesi europei praticano metodi di almeno parziale doppia imposizione di tali utili.

<sup>3</sup> Con l'eccezione di un esperimento di tassazione alla maturazione dei guadagni di capitale attuato in Italia (1997-2001); in Norvegia la recente (2006) riforma che ha introdotto la “*personal shareholder income tax*” ha previsto un meccanismo che rende neutrale gli effetti dell'imposta verso le decisioni di realizzare i guadagni di capitale: SØRENSEN (2006).

modelli di tassazione nei confronti di tali scelte<sup>4</sup>.

Tuttavia il dibattito teorico sugli effetti della tassazione del reddito di impresa ha assunto generalmente (e spesso implicitamente) come impresa rappresentativa quella societaria avente medio-grandi dimensioni. Infatti, il tradizionale dibattito (ancora aperto) sull'opportunità di tassare il rendimento normale del capitale, e quello sugli effetti del (diverso) trattamento tributario del costo del capitale proprio rispetto a quello del capitale di debito, si basano sulla nozione di costo di opportunità del capitale, che guiderebbe le decisioni imprenditoriali di investimento e della forma del suo finanziamento<sup>5</sup>.

Nel successivo paragrafo 3 argomento che tale nozione del costo di opportunità del capitale proprio (il rendimento normale ottenibile da un impiego finanziario alternativo del capitale, calcolando inoltre il premio per il rischio) è strumento valido per interpretare le scelte delle grandi imprese societarie, e dei risparmiatori, ma può risultare inadeguato ad interpretare i processi decisionali del piccolo-medio imprenditore che è proprietario, solo o con familiari o pochi soci, dell'impresa. Il piccolo imprenditore-proprietario si identifica nell'impresa che gli permette di realizzare la qualità del suo lavoro, il potere decisionale, uno status sociale; il capitale investito è una delle condizioni per raggiungere, nell'impresa, tali obiettivi. La separazione concettuale tra rendimento "normale" sul capitale investito, ritorni al rischio, rendite, e reddito imputabile al suo lavoro, difficilmente risulta significativa nelle scelte del socio-imprenditore, riguardo agli investimenti e alle forme del loro finanziamento. Il confronto marginalista tra il costo (incluso l'onere fiscale) delle fonti alternative di finanziamento dal mercato, con capitale di rischio oppure di debito, è soverchiato dalla scelta sul controllo proprietario dell'impresa.

A partire dagli anni '80 la teoria della tassazione del reddito di impresa ha avuto sviluppi importanti che hanno recepito gli effetti della integrazione economica internazionale e della grande mobilità del capitale in essa. Si è sostenuto che

---

<sup>4</sup> Cfr. SÖRENSEN (2006).

l'integrazione internazionale rende insostenibile nel medio-lungo periodo le imposte sul reddito di capitale basate sul principio della fonte; mentre l'applicazione del principio della residenza è condizionata dalla stipula di efficaci accordi internazionali, verso i quali gli Stati mostrerebbero qualche interesse a muovere, ma assai lentamente e parzialmente (persino nell'ambito dell'UE). Però, l'influenza dei differenziali della tassazione del reddito di capitale, tra Paesi, sulle decisioni localizzative degli investimenti, delle attività e delle basi imponibili, compiute dalle grandi multinazionali è sostanzialmente diversa in confronto con le decisioni delle piccole-medie imprese. Le piccole-medie imprese hanno minori e più ristrette opportunità sia di spostare le attività reali e di localizzare gli investimenti nei Paesi a più bassa tassazione, sia di fare emergere i profitti tassabili in tali Paesi.

Una significativa implicazione per i recenti sviluppi della teoria dell'incidenza dell'imposta sul reddito nelle economie aperte (e relativamente piccole)<sup>6</sup> è che la minore mobilità internazionale delle attività reali delle Pmi ostacola – per esse – il processo di trasferimento dell'onere economico dell'imposta dal capitale dell'impresa ai fattori che non sono internazionalmente mobili (lavoro non specializzato e beni immobili); la teoria può assai meglio essere applicata alle grandi imprese che operano (o sono pronte ad operare) in più Paesi. Perciò le imposte sul reddito di impresa “*source based*” possono essere rese effettive nei confronti delle Pmi.

L'osservazione della mobilità assunta dal capitale nell'integrazione economica internazionale ha condotto, inoltre, la teoria a precisare gli effetti della tassazione sulle scelte delle forme di finanziamento delle imprese. I differenziali delle tassazioni nazionali dei redditi personali dei soci e finanziatori delle imprese non rilevano per le decisioni (marginali) finanziarie delle società che possono accedere al mercato internazionale dei capitali<sup>7</sup>. Ma le società non quotate, che prevalgono presso le Pmi, spesso non hanno accesso, nella realtà attuale, al mercato internazionale dei capitali.

---

<sup>5</sup> Il modello decisionale alla base di molte analisi è quello neo-classico di JORGENSON (1963). Per un'applicazione di tale apparato concettuale all'analisi degli effetti della tassazione sulle decisioni di investimento e di finanziamento delle imprese cfr. SINN (1991).

<sup>6</sup> Cfr. per questa teoria dell'incidenza: GORDON (1986); RAZIN-SADKA (1991); TANZI (2002); SÖRENSEN (2006).

La preoccupazione dei Governi che, in assenza di adeguati accordi internazionali, il capitale divenuto internazionalmente assai mobile si sposti nei Paesi a minore tassazione (e che in essi siano artificialmente spostati i profitti imponibili), si è tradotta in molti Paesi nella tendenza alla riduzione delle aliquote di legge dell'imposta societaria e sui redditi di capitale; ed in tre Paesi nordici (Norvegia, Svezia, Finlandia) nell'introduzione della Dit. Come è noto, la Dit nordica ha mostrato il suo "tallone di Achille" nell'applicazione alle imprese piccole con i soci attivi nella gestione<sup>8</sup>; dovendosi ricorrere ad un'interpretazione convenzionale del reddito di impresa al capitale e in via residuale al lavoro (non essendo disponibile l'informazione vera).

D'altra parte, anche la tradizionale imposta unitaria sul reddito ha mostrato e mostra forti difficoltà applicative nei confronti delle Pmi; il difetto informativo riguarda l'accertamento del reddito effettivamente guadagnato da tali imprese, perché in molti Paesi sono inadeguate le capacità di controllo dell'Amministrazione su una platea di molte migliaia di imprese. In alcuni Paesi (come Francia e Italia) si è cercata una soluzione nelle quantificazioni di redditi "presunti", calcolati dall'Amministrazione, attribuibili alle imprese piccole-medie appartenenti a determinati settori e con date caratteristiche<sup>9</sup>. Le imprese sono spinte ad attestare le loro dichiarazioni su tali livelli di reddito presunti dalla Amministrazione allo scopo di evitare gli accertamenti specifici degli Uffici. Risulta, pertanto, in questi Paesi una particolare dualità della tassazione del reddito, "presunto" oppure "effettivo", che separa il modello di tassazione delle piccole-medie imprese da quello applicato alle grandi.

Nei paragrafi seguenti intendo approfondire alcuni di tali aspetti della realtà delle Pmi che sembrano richiedere alle analisi e alle proposte della politica tributaria una attenzione specifica, rispetto al prevalente riferimento alle società medio-grandi. Allo scopo, ritengo preliminare il richiamo ad alcune questioni metodologiche.

---

<sup>7</sup> Cfr. SÖRENSEN (2005); FUEST, HUBER (2001); DEVEREUX (2004).

<sup>8</sup> SÖRENSEN (1994; 2005; 2006); CHRISTIANSEN (2004); LINDHE, SÖDERSTEN, ÖBERG (2004).

<sup>9</sup> In Italia le valutazioni presuntive dei redditi risultanti dagli studi di settore sono applicate alle imprese con ricavi fino a 7,5 milioni di euro annui.

## **2. La valutazione dei modelli di tassazione del reddito: aspetti di efficienza ed aspetti di equità**

La teoria prevalente valuta i singoli modelli di tassazione analizzando (prioritariamente) i loro effetti sull'allocazione delle risorse (efficienza) e quindi sulla distribuzione (equità). Tali analisi lasciano aperte alcune questioni di metodo e di logica economica. Una prima questione è il momento cui l'analisi è riferita, se quello della individuazione del contribuente nella norma di legge (percussione) o quello dell'individuazione del soggetto il cui reddito o le cui scelte sono modificate dall'imposta (incidenza). Spesso le analisi non esplicitano la distinzione tra questi due momenti, assumendo perciò implicitamente che percussione e incidenza coincidano; ma nella realtà spesso non vi è coincidenza tra i due effetti. Purtroppo la teoria dell'incidenza, che era riuscita a raggiungere conclusioni predeterminate nell'analisi degli equilibri parziali delle forme pure di mercato (la concorrenza e il monopolio) non è pervenuta a risultati determinati nei mercati imperfetti, e oggi aperti all'estero. Si è dovuto riconoscere che l'incertezza sull'incidenza dei tributi rende problematiche le valutazioni dei loro effetti distributivi (sull'equità)<sup>10</sup>.

Forse anche per questa ragione, e per essersi storicamente affievolita la spinta socio-politica e culturale verso l'impiego della tassazione come strumento redistributivo, la letteratura recente dedica la maggiore attenzione agli effetti della tassazione dei redditi di capitale sotto il profilo dell'efficienza. Sono analizzati e posti a confronto gli effetti "distorsivi" imputabili ai singoli modelli di tassazione del reddito, e per contrasto i loro pregi di "neutralità"<sup>11</sup>. Ma credo che anche questo approccio solleva dubbi sul significato delle sue conclusioni. Si può accertare che una data imposta modifica i valori economici del mercato in base ai quali gli operatori fanno le proprie scelte, e si può quindi dire che in tale senso l'imposta non è neutrale.

---

<sup>10</sup> DEVEREUX (2004) annota quanto ai criteri della tassazione societaria in un contesto internazionale: "Riguardo ai contribuenti, l'equità ha significato soltanto in relazione all'effettiva incidenza; e l'effettiva incidenza è nella maggior parte dei casi estremamente difficile da accertare". MINTZ (1995) afferma: "C'è poca evidenza economica che possa essere utilizzata per rispondere alla domanda 'Chi paga l'imposta societaria?'" (p. 62).



Ma questo non giustifica l'affermazione che l'imposta non neutrale (distorsiva) causa inefficienza. Tale affermazione assume implicitamente che in assenza di imposta gli operatori avrebbero compiuto scelte efficienti, o meno inefficienti di quelle provocate dall'imposta. L'affermazione può essere giustificata, teoricamente, in riferimento all'efficienza paretiana, che è una proprietà dei mercati concorrenziali perfetti in equilibrio, e sulla base di molteplici assunzioni (le scelte utilitaristiche e razionali degli agenti, le funzioni economiche “*well-behaved*”, l'assenza di cause di fallimento del mercato). Ma, i mercati “reali” che possono essere osservati corrispondono assai poco ai mercati “ideali” perfetti cui è attribuibile la proprietà dell'efficienza paretiana. Poiché le proposte della politica tributaria debbono essere calate nei mercati reali, la proposizione che l'imposta non neutrale causa inefficienza rimane da dimostrare. E' invece questione concettualmente differente la relazione di causalità tra una data imposta e gli incentivi dei contribuenti (a prendere le decisioni di lavorare, di risparmiare, di investire, di assumere rischi, ecc.). In tali analisi gli effetti dell'imposta vanno posti a confronto con gli obiettivi della politica economica (offerta di lavoro, produttività, accumulazione del capitale, ecc.) nei sistemi economici reali, e perciò difficilmente sono riferibili al modello dell'efficienza paretiana.

Neppure la distinzione, comune nella teoria, tra aspetti di equità distributiva ed aspetti di efficienza della tassazione appare pacifica, alla luce delle note critiche che parte della teoria economica ha rivolto al modello neo-classico, che uguaglia il tasso del profitto e il tasso del salario alla produttività marginale dei rispettivi fattori. Il sistema dei prezzi che guida gli operatori economici all'allocazione efficiente delle risorse è il medesimo che esprime la distribuzione del reddito, e quindi non è chiaro su quale fondamento logico poggia la pretesa di separare gli effetti sull'allocazione da quelli sulla distribuzione<sup>12</sup>. Né è chiaro come, sul piano della logica economica,

---

<sup>11</sup> Cfr. la recente rassegna critica di SÖRENSEN (2006).

<sup>12</sup> E' noto che il secondo teorema fondamentale dell'economia del benessere è dimostrato nella sua specifica teoria normativa, ma poggia su assunzioni ed ha implicazioni tali da renderlo inapplicabile alle odierne realtà osservabili. D'altra parte la stessa teoria normativa neo-classica è stata contestata, come è detto nel testo, da altre correnti di pensiero che ritengono non valida l'ipotesi che il tasso del profitto sia determinabile dalla produttività marginale del capitale, e quindi ritengono non valida la conseguente teoria della distribuzione.

possono essere confrontati (anche ponendo un “*trade off*”) gli obiettivi dell’efficienza riferita ai criteri paretiani che sono (e devono essere, per coerenza interna) rigorosamente utilitaristici, con gli obiettivi redistributivi che generalmente rispondono a motivazioni non utilitaristiche<sup>13</sup>.

Ritengo perciò preferibile fermare l’analisi agli effetti della tassazione sugli incentivi degli agenti economici a compiere le loro scelte, lasciando a futuri sviluppi della teoria economica i giudizi sull’efficienza allocativa, e sulla sua relazione con la distribuzione del reddito tra i fattori.

### **3. Gli effetti della tassazione sulle scelte finanziarie delle imprese**

Uno dei temi della tassazione del reddito di impresa più dibattuto dalla letteratura è la non neutralità dell’imposta convenzionale sul reddito nei confronti delle scelte di finanziamento dell’impresa, perché essa ammette la deducibilità dall’imponibile degli interessi passivi sul debito ma non del profitto “normale” imputabile al capitale. Tale diversità di trattamento tributario della remunerazione del capitale proprio rispetto alla remunerazione del capitale di debito lascia intuire una distorsione tributaria delle scelte finanziarie delle imprese, perché il finanziatore, sia esso socio o creditore, pretende su ogni forma di finanziamento un rendimento almeno uguale, al netto delle imposte, a quello ottenibile da investimenti alternativi, a parità di rischio (valutato il premio richiesto per il rischio)<sup>14</sup>.

Credo che questo modello marginalista dell’investitore che vuole uguagliare (al margine) i rendimenti netti da imposta ottenibili da attività alternative – includendo nei calcoli i premi per i differenti rischi – può essere opportunamente impiegato per analizzare gli effetti della tassazione del reddito sulle scelte finanziarie delle grandi

---

<sup>13</sup> Cfr. su questo argomento i lavori di SEN (1970; 1979).

<sup>14</sup> L’analisi è formalizzata impiegando il modello neo-classico marginalista delle decisioni di investimento (il modello di riferimento più frequentemente utilizzato è quello di Jorgenson, 1963), che mostra che nell’ipotesi di finanziamento con debito non vi è, al margine, tassazione del rendimento sul capitale investito (essendo deducibili gli interessi passivi per il servizio del debito), mentre nell’ipotesi del finanziamento con capitale proprio l’imposta convenzionale sul reddito innalza il rendimento lordo necessario per pagare il reddito netto “normale”, richiesto dal socio per investire capitale di rischio nell’impresa.

società a base azionaria diffusa, che possono razionalmente riferire tali scelte al costo fiscale delle forme alternative di finanziamento (capitale proprio, autofinanziamento, indebitamento). Inoltre, come ho sopra accennato, l'apertura delle economie verso l'estero permette alle imprese quotate e sufficientemente grandi (la dimensione non è irrilevante) di accedere al mercato internazionale dei finanziamenti, con il sistema di tassazione ad esso relativo. Per le imprese non quotate e piccole che non possono accedere al mercato internazionale dei capitali rimangono rilevanti le condizioni della tassazione societaria e personale dei finanziamenti nazionali.

Ma il problema che qui intendo mettere in luce è la capacità interpretativa di tale modello delle scelte finanziarie, e quindi degli effetti della tassazione su di esse, quando si vuole applicarlo alla realtà delle Pmi, anche se costituite in forma societaria ma aventi base azionaria ristretta (per lo più familiare). Tali imprese in tutti i Paesi sono parte significativa del sistema produttivo, e in alcuni Paesi dell'Ue, tra cui l'Italia, hanno grande importanza sia per la quota della produzione dovuta ad esse, sia per la loro presenza determinante in settori specifici e di nicchia (in Italia le Pmi predominano anche nel settore del “*made in Italy*” orientato all'esportazione)<sup>15</sup>.

E' assai poco frequente trovare Pmi che si pongono una scelta tra finanziarsi con nuovo capitale di rischio oppure di debito attinto dal mercato, oppure con l'autofinanziamento, in base al confronto dei costi complessivi (inclusi quelli fiscali) di ciascuna di tali forme di finanziamento. La scelta di finanziarsi con capitale di rischio attinto dal mercato è preclusa alle tante Pmi non quotate, e la scelta di quotarsi è di grande momento per la vita dell'impresa, affidata al disegno strategico dei proprietari che generalmente trascende i calcoli di convenienza fiscale tra fonti alternative di finanziamento. Per le Pmi quotate, ma che mantengono la struttura proprietaria dell'impresa familiare (prevalentemente in Italia) l'aumento del capitale finanziato dal mercato presenta il pericolo della perdita, o attenuazione, del controllo della proprietà sull'impresa. In ogni caso le operazioni dell'aumento di capitale sono

---

<sup>15</sup> Nell'Ue le Pmi hanno ruolo particolarmente importante, per impiegati e per valore aggiunto, in Italia, Spagna, Portogallo, Grecia. Cfr. Osservatorio per le Pmi europee, Commissione europea, vari anni; e BCE, Bollettino mensile, agosto 2007.

tipicamente discontinue e non si prestano bene all'analisi marginalista.

Un'ipotesi di scelta finanziaria importante per le Pmi è l'aumento del capitale sociale non attingendo dal mercato ma attraverso la sottoscrizione del nuovo capitale dai proprietari esistenti, perché tale ipotesi non profila il pericolo della perdita del controllo sull'impresa e non richiede la quotazione societaria. L'esperienza italiana mostra che le Pmi hanno effettivamente utilizzato tale forma di finanziamento da parte dei soci, ma in molti casi non in alternativa bensì in forma complementare al maggiore indebitamento; anche in risposta allo stimolo delle banche, disponibili a concedere maggiore credito alla condizione che i soci procedano contestualmente ad un aumento del capitale sociale (così da rafforzare la garanzia dell'impresa verso i creditori). Alternativamente all'aumento di capitale sottoscritto dai soci, che è stato frequentemente veicolo per accedere a maggiore credito bancario, le Pmi italiane hanno ampiamente utilizzato il prestito dalle banche ottenuto perché garantito da fidejussione dei soci (o anche di terzi, familiari o interessati all'impresa). Si tratta di una forma ibrida di finanziamento, tra il capitale proprio e il debito, che è difficilmente collocabile nei modelli teorici che pongono l'alternativa della scelta tra tali due fonti finanziarie. I modelli teorici assegnano importanza alla scelta tra capitale proprio e di debito principalmente perché si ritiene che un rapporto troppo basso tra le due variabili significa, ed è interpretato dal mercato, quale segnale di debolezza e rigidità finanziaria e accresciuto rischio di insolvenza dell'impresa. Ma, sotto il profilo della garanzia economica (e giuridica) della solvibilità dell'impresa non fa differenza sostanziale che i soci immettano nell'impresa una parte del patrimonio personale per sottoscrivere l'aumento del capitale oppure mettano giuridicamente a garanzia dei debiti quella stessa parte del loro patrimonio. E' vero che tale pratica di finanziamento in debito, garantito dal patrimonio dei soci, si è diffusa tra le Pmi italiane anche in considerazione delle possibilità di elusione fiscale permesse dalla deducibilità piena degli interessi passivi dall'imponibile di impresa, e dalla bassa tassazione degli interessi attivi, mentre i dividendi sono stati assoggettati ad aliquote complessive (societarie e personali) più elevate. Per penalizzare tali

operazioni elusive è stata varata in Italia, seguendo esempi già presenti in altri Paesi europei, una normativa fiscale specifica di contrasto all'eccessivo indebitamento, che prevede per rapporti eccessivi tra indebitamento e capitale proprio la riduzione della deducibilità degli interessi passivi<sup>16</sup>. Ma in tale caso l'obiettivo è di impedire che la deducibilità degli interessi permetta l'elusione fiscale, non quello di rimuovere la distorsione fiscale delle scelte "di mercato" tra le forme alternative di finanziamento dell'impresa.

Un esempio di come le conclusioni della teoria, sulle distorsioni apportate dalla tassazione convenzionale del reddito alle scelte tra capitale e debito, hanno realmente influenzato le decisioni concrete di politica tributaria, è bene rappresentato dall'introduzione in Italia (1997) di una particolare imposta duale sul reddito di impresa. In sintesi, si era stabilito che le imprese che operavano un aumento di capitale beneficiavano dell'esclusione del rendimento "normale" sul nuovo capitale dall'imposta sul reddito<sup>17</sup>. Il provvedimento era stato motivato dalla volontà di ottenere (maggiore) neutralità della tassazione rispetto alle scelte imprenditoriali tra capitale di proprietà o debito<sup>18</sup>. Si sperava che, avendo rimosso la penalizzazione fiscalizzazione del finanziamento con capitale proprio, le imprese sarebbero state stimolate agli aumenti di capitale riequilibrando la loro struttura finanziaria che si riteneva troppo sbilanciata verso il debito.

L'esperienza, ancorché breve (1997-2003) dell'applicazione di tale versione italiana della Dit sembra avere confermato le precedenti osservazioni circa le

---

<sup>16</sup> La norma di contrasto alla "*thin capitalization*" elusiva è stata introdotta dal 2004 ed esclude l'indeducibilità degli interessi passivi dall'imponibile di impresa relativamente a finanziamenti erogati o garantiti dai soci, o da loro parti correlate, purché i soci siano qualificati (con partecipazione nella società non inferiore al 25% del capitale sociale). Deve inoltre trattarsi di finanziamenti di importi rilevanti; d'altra parte l'impresa può portare la dimostrazione che tali finanziamenti sono giustificati dalla sua capacità di credito (quindi che non si può presumere che siano elusivi). È importante osservare che la norma di contrasto alla "*thin capitalization*" non si applica alle imprese piccole-medie, con fatturato fino a 7,5 milioni di euro, che sono sottoposte all'accertamento basato sugli studi di settore: è questa una conferma indiretta delle diverse condizioni di scelta delle forme del finanziamento che valgono per le PMI rispetto alle imprese di grandi dimensioni.

<sup>17</sup> Gli utili corrispondenti alla remunerazione normale del nuovo capitale investito nell'impresa erano tassati ad aliquota ridotta rispetto a quella ordinaria dell'imposta societaria o dell'imposta personale (per le imprese non societarie). La Dit italiana venne applicata "a regime", cioè accordando l'aliquota agevolata agli utili normali su tutto il capitale investito (non solo su quello nuovo immesso nella società) in favore delle imprese individuali e società di persone non soggette all'imposta societaria.

<sup>18</sup> Per l'accesso dibattito sviluppatosi in Italia intorno a tale innovazione tributaria rinvio al mio libro (TACCONE, 2005, cap. II).

importanti differenze di atteggiamento verso le scelte finanziarie tra le imprese grandi e a base azionaria diffusa e le Pmi che sono prevalentemente a struttura proprietaria familiare e ristretta. Le grandi società, che hanno effettuato nel periodo aumenti di capitale attingendo dal mercato, hanno ovviamente gradito l'agevolazione fiscale loro concessa dalla Dit italiana; tuttavia non vi sono indicazioni sufficienti per rispondere all'interrogativo, se la nuova agevolazione fiscale ha effettivamente influenzato le decisioni di aumento del capitale, o se invece le società hanno deciso sulla base di fattori non-fiscali, cosicché avrebbero aumentato il capitale anche senza la Dit.

Più evidente è apparso il fatto che la massa delle Pmi, e tra loro anche qualche società quotata, non si è rivelata sensibile all'effetto della Dit italiana di attenuare la "distorsione fiscale" dell'imposta convenzionale sul reddito verso le scelte del finanziamento. Sembrano essersi avverate le previsioni di chi riteneva che il peso delle variabili non fiscali, nelle decisioni delle Pmi italiane sulla struttura del loro finanziamento, avrebbe dominato le considerazioni della relativa tassazione (almeno per l'intervallo delle aliquote rilevante nella realtà).

Le eleganti formalizzazioni delle condizioni di neutralità della tassazione del reddito di impresa verso le scelte delle fonti del finanziamento incontrano forti difficoltà interpretative delle decisioni reali delle Pmi. La trasposizione dei risultati delle analisi formali, basate su molte assunzioni restrittive, in proposte concrete di politica tributaria può perciò produrre risultati inefficaci e non conformi alle attese.

#### **4. La definizione del reddito imponibile delle Pmi**

Agli inizi degli anni '90 i timori per gli effetti della concorrenza fiscale internazionale sulla mobilità del capitale hanno indotto tre Paesi nordici (Norvegia, Svezia, Finlandia) a svincolare l'aliquota della tassazione sul reddito di capitale da quella sul reddito di lavoro<sup>19</sup>. L'idea della minore aliquota dell'imposta sul reddito di

---

<sup>19</sup> Invero, anche altri Paesi europei hanno introdotto elementi di dualità nella struttura dell'imposta sul reddito, in particolare escludendo gli interessi attivi e altri redditi da capitale dall'imposta personale progressiva, ed esentando o agevolando fiscalmente altre forme specifiche del risparmio. Cfr. EGGERT, GENSER (2005).

capitale è stata considerata da alcuni studiosi non solo una utile difesa dall'attrazione esercitata sui capitali mobili dai Paesi a minore tassazione, ma anche un accettabile compromesso tra le tesi, tradizionalmente contrapposte, della superiorità dell'imposta sul reddito entrata ("*comprehensive income tax*") o invece dell'imposta sul reddito-consumo ("*expenditure tax*")<sup>20</sup>. Pertanto, la soluzione della Dit nordica è salita alla ribalta del dibattito internazionale ed è stata autorevolmente proposta come il modello verso cui i Paesi dell'UE dovrebbero muovere, seguendo l'obiettivo del coordinamento delle politiche tributarie<sup>21</sup>.

Ho accennato che nelle esperienze dei Paesi nordici l'applicazione della Dit è risultata problematica verso le piccole imprese con i soci attivi nella gestione. La definizione convenzionale di tale categoria di imprese contiene necessariamente margini di arbitrio, e infatti ha alimentato la prassi dell'"*income shifting*" verso la componente di capitale perché tassata alla minore aliquota. Tali manipolazioni delle due componenti del reddito hanno indotto le Autorità della Norvegia (nel 2006) a sostituire il metodo dell'"*income splitting*" convenzionale, applicato alle imprese aventi soci attivi, con una nuova "*shareholder income tax*"<sup>22</sup>.

Ha osservato Sørensen (che ha partecipato al Comitato di esperti proponente la nuova imposta) che "rimane ancora da vedere se la nuova "*shareholder income tax*" norvegese rappresenterà una soluzione soddisfacente al problema dell'"*income shifting*' sotto la Dit"<sup>23</sup>.

Sotto il profilo teorico, il modello della Dit che prevede la tassazione, all'aliquota minore, del rendimento "normale" imputato al capitale in via amministrativa, tassa alla maggiore aliquota un reddito residuale definito di lavoro ma che in realtà contiene: il "vero" reddito di lavoro (che non è conosciuto), i premi per i maggiori rischi, le rendite, i risultati di eventi particolarmente favorevoli. La logica di

---

<sup>20</sup> Cfr. SÖRENSEN (2006); ZODROW (2006); BOADWAY (2004).

<sup>21</sup> Cfr. CNOSSEN (2000; 2003).

<sup>22</sup> Questa è una imposta personale sulla parte del reddito del socio (dividendi e guadagni di capitale realizzati) che eccede un tasso di interesse netto di imposta, che esclude il premio per il rischio, imputato sulla base delle sue quote; il reddito in eccesso di tale rendimento normale è tassato come reddito ordinario di capitale. Sulle proprietà di neutralità di tale imposta – che dovrebbe perciò togliere convenienza all'"*income shifting*" praticato sotto il precedente regime della Dit dai soci attivi – cfr. SÖRENSEN (2005).

tale tassazione duale di componenti economiche eterogenee appare, perciò, confusa (diviene anche difficile determinare, razionalmente, le relative deduzioni). Inoltre è stato rilevato che l'imputazione convenzionale di un "rendimento normale" al capitale (accompagnato, nelle esperienze nordiche, da tetti all'ammontare del residuo imputato al "lavoro") apre al "gioco politico" della sua quantificazione<sup>24</sup>.

Tali difficoltà di applicazione del modello della Dit nordica nei confronti delle Pmi possono essere guardate con preoccupazione dai Paesi nei quali le Pmi rivestono particolare importanza, occupazionale e merceologica, nel sistema produttivo.

Se si passa a considerare gli altri Paesi, che hanno mantenuto (però con diffusa agevolazione a talune forme del risparmio) il modello tradizionale della tassazione unitaria del reddito, si può vedere che in alcuni di essi il problema più discusso, anche presso i *policy-makers*, è quello dell'accertamento del reddito effettivamente guadagnato dalle Pmi. Il controllo efficace delle dichiarazioni di migliaia di imprese risulta assai difficile e costoso. Spesso i Governi hanno reagito imponendo più estesi obblighi formali e documentali, con il risultato di aumentare i costi dei contribuenti ma non sempre di migliorare la veridicità delle dichiarazioni.

Per tali ragioni alcuni Paesi, la Francia per primo in Europa<sup>25</sup>, si sono orientati verso forme di determinazione presuntiva del reddito delle piccole imprese (e di "*self employed*") attraverso studi compiuti dall'Amministrazione su dati settoriali ed economico-aziendali da cui si ricavano quantificazioni dei redditi che un'impresa con date caratteristiche strutturali dovrebbe normalmente (in assenza di eventi eccezionali) guadagnare. In tali Paesi la politica tributaria si è mossa, pertanto, verso una nozione di reddito "normale" di impresa, concettualmente analoga a quella tradizionalmente adottata nei catasti per la determinazione degli imponibili dei beni immobili. Tale soluzione, da lungo tempo conosciuta e studiata dalla dottrina<sup>26</sup>, presenta alcuni vantaggi: riduce drasticamente i costi per l'Amministrazione e per i

---

<sup>23</sup> SÖRENSEN (2006, p. 40).

<sup>24</sup> Cfr. CHRISTIANSEN (2004).

<sup>25</sup> Già negli anni '60 furono introdotti in Francia i "forfait" per la determinazione del reddito imponibile delle piccole imprese, elaborati dall'Amministrazione, discussi con le organizzazioni delle categorie economiche e adattati alle condizioni particolari dei singoli contribuenti. Cfr. LONGOBARDI (1990). Una nota esperienza è quella Israeliana: LAPIDOTH (1977).



contribuenti (inclusi i costi del contenzioso); impedisce che vi siano imprese che pagano imposte su imponibili dichiarati incredibilmente bassi (che l'Amministrazione non riesce a controllare) e che perciò alimentano polemiche sociali e offrono ad altri contribuenti l'alibi per abbassare la "moralità fiscale", e inoltre distorcono la concorrenza.

Sono queste le ragioni che hanno sostanzialmente spinto il legislatore francese (e dagli anni '80 e '90 quello italiano) a prevedere le quantificazioni di redditi presunti da parte dell'Amministrazione nei confronti delle Pmi, sulla base di specifici indicatori settoriali e aziendali. Le imprese che nelle loro dichiarazioni aderiscono ai valori indicati negli studi dell'Amministrazione sanno di non subire, di regola, l'azione di controllo degli Uffici; mentre quelle che presentano redditi difformi da quelli presunti sanno di attirare su di sé l'attenzione degli Uffici preposti alle verifiche.

Non è semplice la valutazione di tale tendenza della politica tributaria a spingere le Pmi a dichiarare redditi conformi a quelli presunti, ovvero "redditi normali" che non necessariamente coincidono con quelli effettivamente guadagnati. La teoria tradizionale riconosce a tale nozione di reddito "normale" i suindicati vantaggi amministrativi e di costruire una linea di difesa verso il tentativo di alcuni contribuenti di presentare dichiarazioni palesemente sottostimate confidando in basse probabilità di controllo da parte dell'Amministrazione; e riconosce altresì il vantaggio di premiare le piccole imprese che conseguono redditi superiori a quelli "normali", perché dinamiche ed efficienti, e di penalizzare quelle meno efficienti e innovative.

D'altra parte, non si può nascondere che ogni allontanamento dal criterio del reddito effettivamente guadagnato allontana la politica tributaria dall'obiettivo di tassare il contribuente in base alla sua capacità contributiva. Il "purista" dell'equità sostiene, perciò, che anche quando l'Amministrazione è capace di compiere solo un numero limitato di controlli efficaci, occorre in ogni caso mantenere l'obiettivo dell'accertamento del reddito effettivo, e lavorare (ad es. dotando l'Amministrazione

---

<sup>26</sup> In Italia i pregi della definizione catastale del reddito imponibile sono stati sottolineati da EINAUDI (1938).

di maggiori risorse e più moderni metodi di verifica) per avvicinarsi ad esso.

Una posizione di pratico compromesso è seguita da alcuni Paesi che compiono gli studi sui redditi presunti per utilizzarli come strumento interno di lavoro degli Uffici, che orientano le loro limitate capacità di verifica verso le dichiarazioni che maggiormente si scostano dai valori presunti.

Infine, all'adozione di criteri di accertamento in base a redditi presunti si obietta che le loro quantificazioni, in sede amministrativa, aprono nuovi spazi al "gioco politico" (in Francia e in Italia è prevista la collaborazione delle associazioni delle categorie economiche alla elaborazione degli studi di settore).

Una conclusione certa si può trarre. L'adozione di un metodo di accertamento del reddito delle Pmi basato su valori presunti spacca la tassazione del reddito di impresa nelle due categorie, quella delle imprese grandi soggette all'obbligo della dichiarazione sui valori effettivi risultanti dal bilancio, e quella delle Pmi (con i ricavi entro i limiti previsti per gli studi di settore) soggette invece, in linea generale, a dichiarazioni conformi ai valori determinati in sede amministrativa.

Tale scelta di politica tributaria ha, per i Paesi che l'hanno compiuta, anche una implicazione riguardo alla proposta della Ditt nordica come modello per la tassazione nell'UE. Se la Ditt nordica venisse adottata in tali Paesi, il reddito delle Pmi verrebbe prima determinato sostanzialmente in via presuntiva, quindi ripartito, ancora in via presuntiva, tra capitale e reddito per l'applicazione a tali due componenti delle due differenti aliquote, in base alle suindicate argomentazioni che giustificano la minore aliquota sul reddito di capitale ma non hanno chiarito la logica con cui quantificare il divario rispetto alle aliquote sul reddito di lavoro<sup>27</sup>. Ulteriori margini di arbitrio sono probabili nelle regole per imputare alle due componenti del reddito costi e perdite e per stabilire deduzioni; e rimangono aperte le scelte sul grado di integrazione con la tassazione personale e/o patrimoniale.

Credo risulterebbe assai difficile riportare il conseguente sistema di tassazione "presuntiva" a qualche principio razionale e trasparente della capacità contributiva;

---

<sup>27</sup> ZODROW (2006) espone numerosi argomenti per razionalizzare la scelta di un'aliquota della Ditt sul reddito di capitale intermedia tra l'aliquota zero e l'aliquota piena propria del modello della "comprehensive income tax".

ma il consenso di gran parte dei cittadini al sistema tributario ancora si fonda su una idea di capacità contributiva, che si trova anche espressa in alcune Costituzioni.

## Bibliografia

BCE (2007), *Bollettino mensile*, agosto.

BOADWAY R. (2004), *Dual Income Tax*, CESifo, Report 3.

CHRISTIANSEN V. (2004), *Norwegian Income Tax Reforms*, CESifo, Report 3.

CNOSSEN S. (2000), *Taxing capital income in the Nordic countries: a model for the European Union?*, in S. Cnossen (ed), *Taxing Capital Income in the European Union – Issues and Options for Reform*, Oxford.

CNOSSEN S. (2003), *How much Tax coordination in the European Union*, in “International Tax and Public Finance”, vol. 10.

COMMISSIONE EUROPEA, *Osservatorio per le Pmi europee*, vari anni.

DEVEREUX M. (2004), *Debating Proposed Reforms of the Taxation of Corporate Income in the European Union*, in “International Tax and Public Finance”, 11.

EGGERT W., B. GENSER (2005), *Dual income taxation in EU member countries*, CESifo, Report 3.

EINAUDI L. (1938), *Miti e paradossi della giustizia tributaria*, Torino, III ed. 1959.

FUEST C., HUBER B. (2001), *Can corporate personal tax integration survive in open economies?*, Lessons from the german reform, in “FinanzArchiv”, vol. 57, n. 4.

GORDON R. H. (1986), *Taxation of investment and savings in a world economy*, in “American Economic Review”, n. 76.

JORGENSON D. W. (1963), *Capital Theory and Investment Behavior*, Cambridge, M.A. .

LINDHE T, SÖDERSTEN J., ÖBERG A. (2004), *Economic effects of taxing closed corporations under a dual income tax*, in “International tax and public finance”.

LONGOBARDI E. (1990), *L’esperienza francese del forfait*, in Leccisotti (a cura di), *Per un’imposta sul reddito normale*, Bologna.

MINTZ J. (1995), *The Corporation Tax: a Survey*, in “Fiscal Studies”, vol. 16.

- RAZIN A., SADKA E. (1990), *Capital Market Integration: Issues of International Taxation*, NBER, Working paper n. 8281 march.
- SEN A. (1970), *The Impossibility of a Paretian Liberal*, in “Journal of Political Economy”, 78.
- SEN A. (1979), *Personal utilities and Public Judgements: or what’s wrong with welfare economics?*, in “Economic Journal”, vol. 89.
- SINN H.W.. (1991), *Taxation and the Cost of Capital: The ‘Old’ View, The ‘New’ View and Another View*, in D. F. Bradford (a cura di), *Tax Policy and the Economy 5*, Cambridge, Mass.
- SÖRENSEN P. B. (1994), *From the Global Income Tax to the Dual Income Tax: Recent Sørensen Tax Reforms*, in “The Nordic Countries, International Tax and Public Finance”, 1.
- SÖRENSEN P. B. (2005), *Dual income taxation – Why and how?*, in “FinanzArchiv”, vol. 61, 559-586.
- SÖRENSEN P.B. (2006), *Can capital income taxes survive? And should they?*, CESifo.
- TACCONI A. (2005), *Questioni aperte sulla tassazione delle società*, Napoli.
- TANZI V. (2002), *Globalizzazione e sistemi fiscali*, Roma.
- ZODROW G. (2006), *Capital mobility and source – based taxation of income in small open economics*, in “International Tax and Public Finance”, 13.