

*La riforma del prelievo sul reddito di impresa:  
alcune considerazioni tra neutralità e politica  
industriale*

**Maria Grazia Pazienza**

Università di Firenze

Riunione intermedia Siep

14 giugno 2024

# L'ampiezza della riforma

- Il raggio di azione della legge delega 111/2023 (LD) è particolarmente ampio, andando a coprire tutti i tributi, ma anche altri aspetti, come la riscossione, il sistema sanzionatorio, i giochi.
- Le riflessioni saranno concentrate sul prelievo sui redditi di impresa (art.6), che non ha ancora una configurazione compiuta.
- Una lettura che potenzialmente interseca diversi articoli della LD, come quello sul concordato biennale, l'abolizione dell'Irap, l'introduzione delle norme sulla Global Minimum Tax.

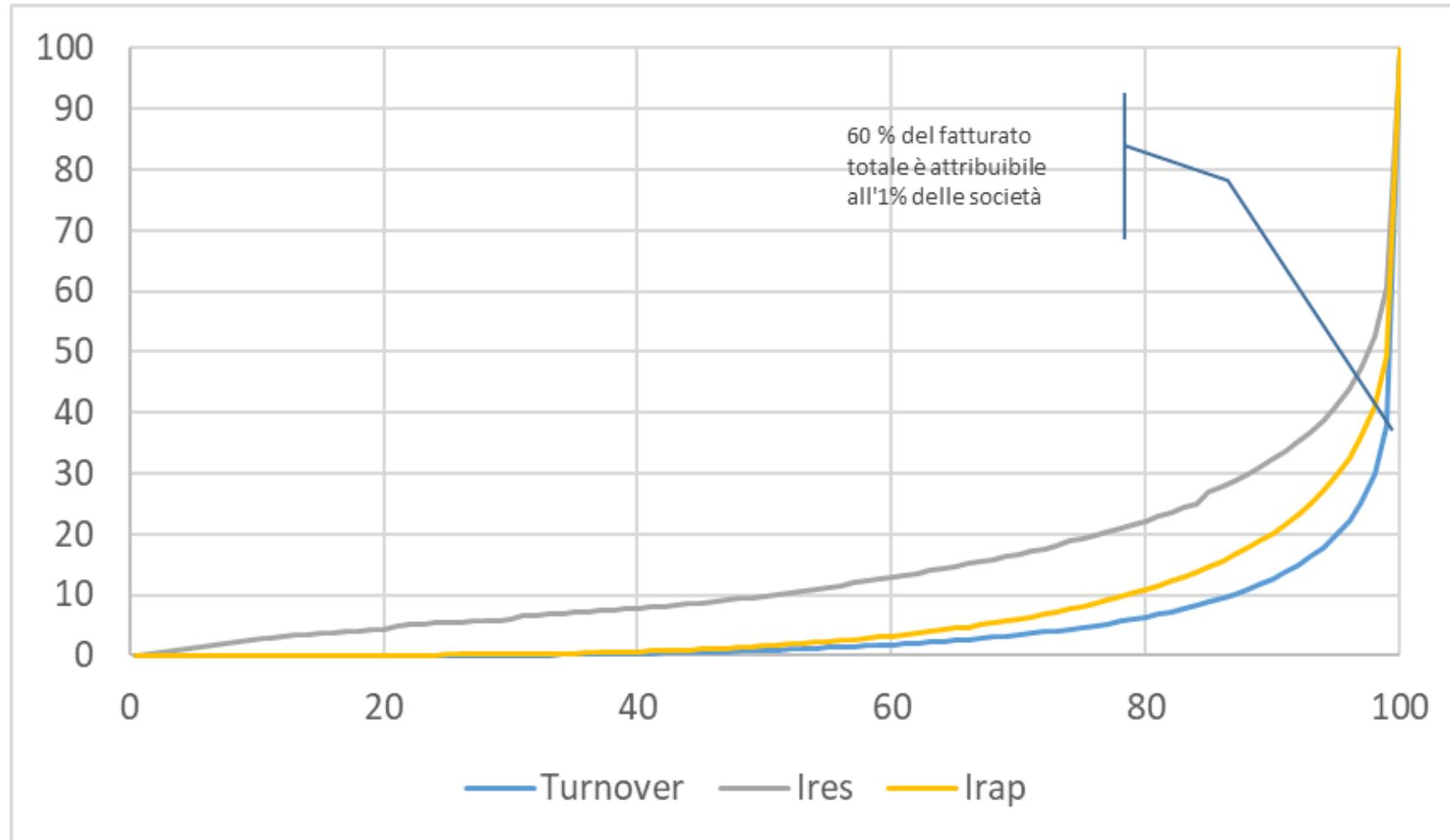
# Perché un prelievo sui profitti: tra neutralità e politica industriale

- La letteratura ha richiamato l'opportunità di una imposizione autonoma sui profitti delle società con varie giustificazioni (backstop, principio del beneficio (MNE), politica industriale).
- Nel contempo si invoca la **neutralità** del prelievo, rispetto
  - Alle forme giuridiche
  - Alle fonti di finanziamento
  - Alle decisioni di investimento o alla scelta tra fattori produttivi
  - Alla allocazione geografica del capitale (con una contraddizione tra benessere nazionale e efficienza mondiale)
  - Alla allocazione tra settori di attività
- Ma come combinare tante neutralità e allo stesso tempo politica industriale/territoriale?

# I più rilevanti principi della LD relativi al reddito di impresa

- **Revisione della disciplina sulla residenza fiscale, recepimento della direttiva (UE) 2022/2523 su Global Minimum Tax e revisione normativa CFC (Controlled Foreign Companies). Possibili incentivi per favorire gli investimenti esteri (art.3)**
- Regime opzionale per le imprese in contabilità ordinaria IRPEF che mima la tassazione IRES, al fine di rendere tendenzialmente neutrale la scelta della forma giuridica (art. 5)
- Graduale superamento dell'IRAP (art. 8)
- Revisione del regime di deducibilità degli interessi passivi (art.6); ; nella relazione illustrativa si richiama l'obiettivo di favorire la patrimonializzazione, riducendo il favore per il debito
- Un incentivo all'investimento e alla nuova occupazione con sistema di aliquota duale. Possibilità di ulteriori incentivi fiscali per «investimenti qualificati» o nuove assunzioni anche attraverso maggiorazione dell'ammortamento o della **deducibilità dei costi relativi alle assunzioni** (art.6)
- Riordino del regime di compensazione delle perdite fiscali, anche in relazione al consolidato (art.6)
- Avvicinamento dei valori fiscali a quelli civilistici (art. 9)
- Riordino degli incentivi fiscali alle imprese, anche in coerenza con la nuova normativa GMT, e nel rispetto della disciplina sugli aiuti di stato (art. 9)

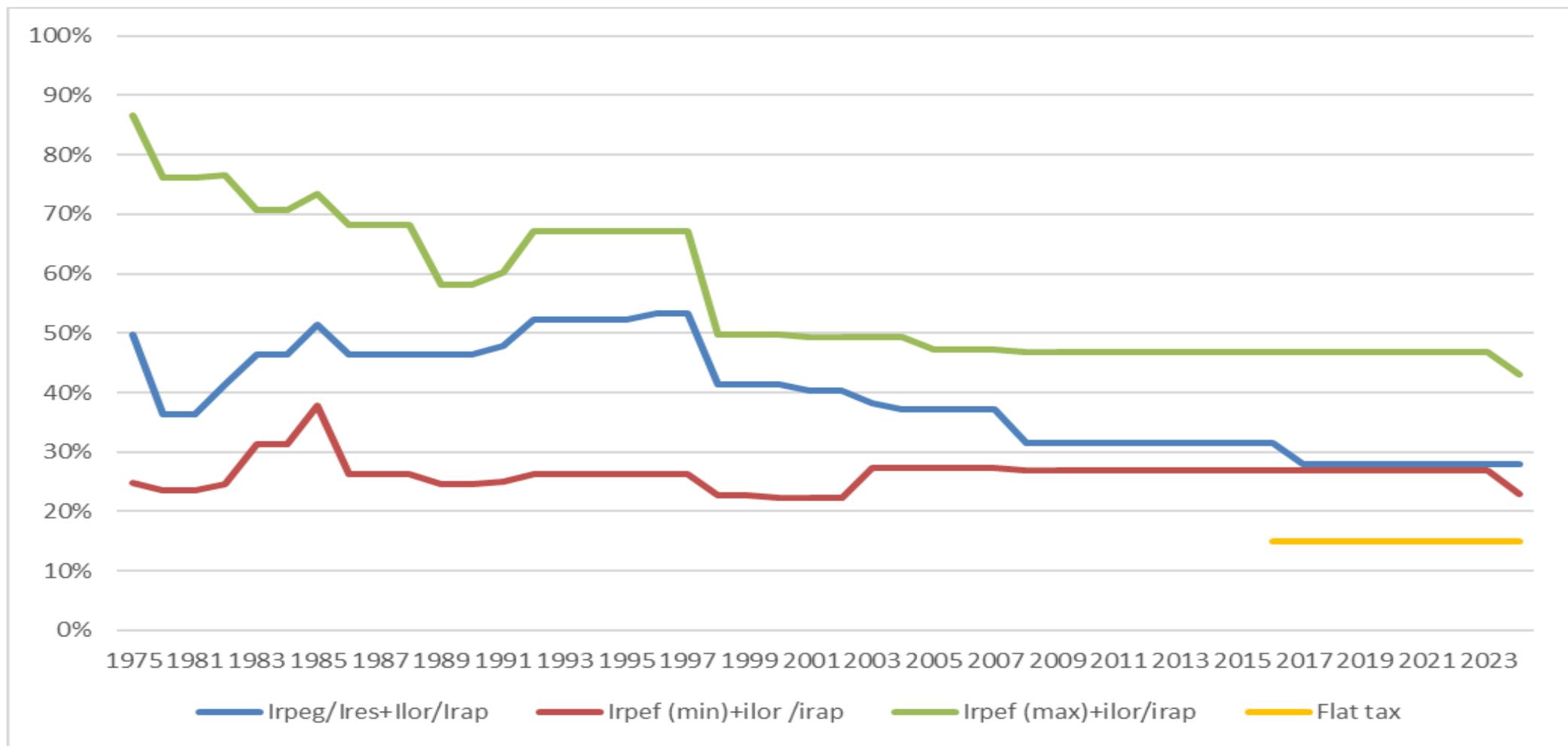
Il mondo delle società non è un insieme omogeneo: fatturato, investimenti, occupazione e imposte sono fortemente concentrati



# La neutralità rispetto alla forma giuridica

- Tra i temi più rilevanti:
- Neutralità del prelievo per forma giuridica **sugli utili distribuiti**
  - Fino al 2004 piena integrazione, la tassazione del profitto è solo un acconto. Dal 2004 doppia tassazione con sostanziale neutralità solo per l'imprenditore/socio ad alto reddito.
- Sui **profitti non distribuiti permane** il potenziale maggiore prelievo per le imprese soggette a Irpef rispetto a Ires che si è cercato di compensare con
  - **Regime per trasparenza (da Ires a Irpef, scelto dal 2%)**
  - **Opzione per tassazione proporzionale (da Irpef a IRES, introdotta già nel 2007 e riproposta con IRI (legge di bilancio 2017) e ora nuovamente con art.5 LD**

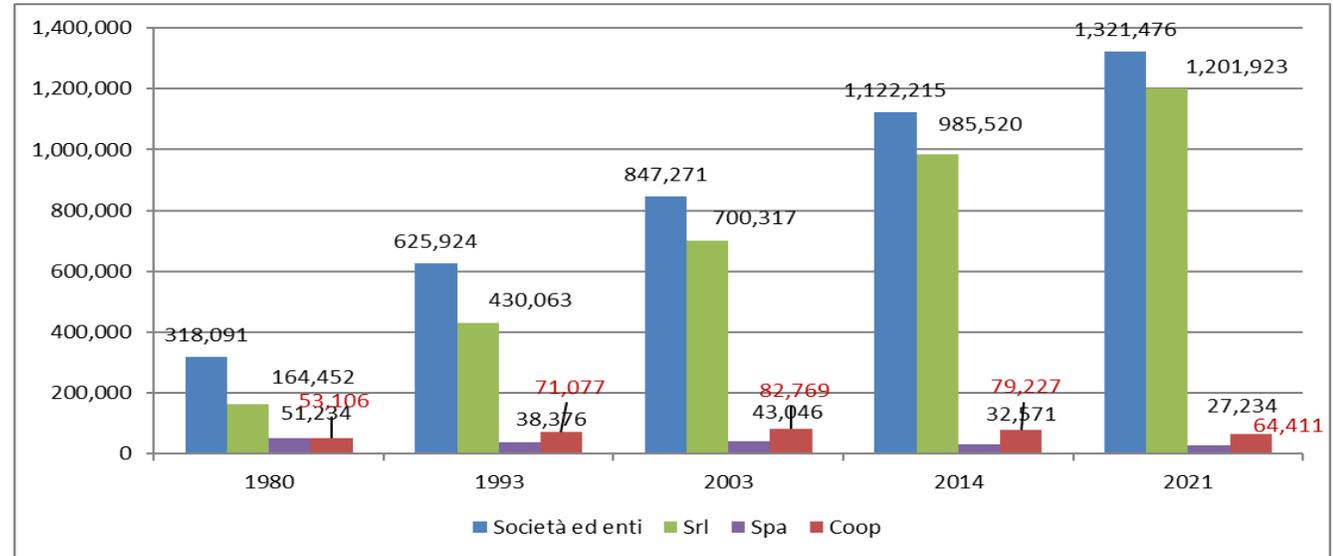
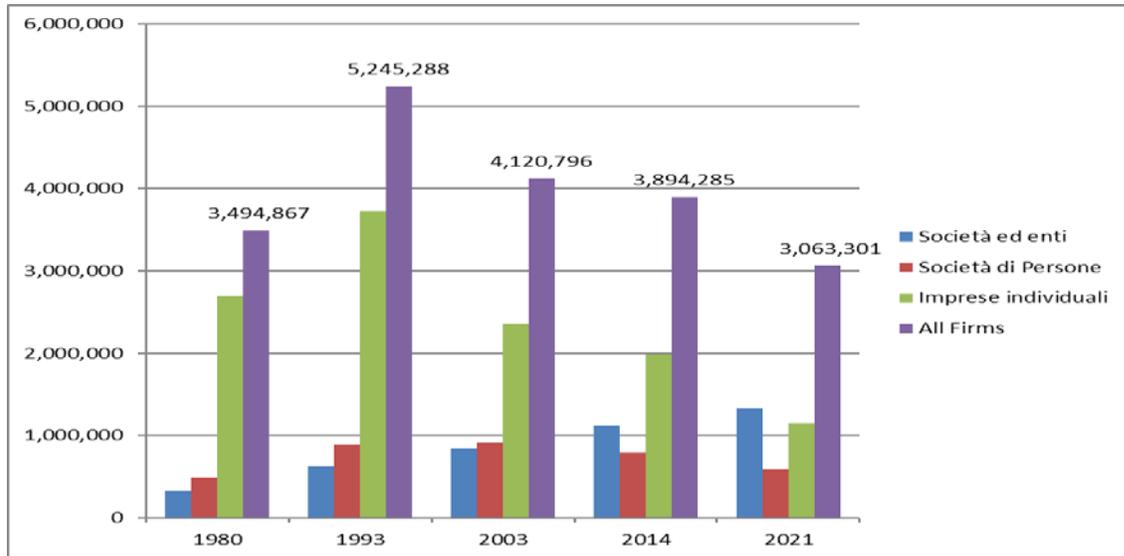
La convenienza a diventare società di capitali: aliquote legali (non finanziarie e non agricole) per redditi non distribuiti. Si tornerà indietro?



# A prescindere dalla forma giuridica, quanti regimi esistono?

- Il passaggio a forme societarie (o con personalità giuridica) è stato in effetti promosso come un rafforzamento del sistema.
- Ma siamo certi si possa parlare di neutralità? Il sistema è quanto mai frantumato
  - Regime ordinario Irpef e Ires
  - Regime consolidato
  - Regime semplificato
  - Regime forfetario:
    - Flat tax 15% (imprese individuali)
    - Flat tax al 5% (start up)
    - Attività connesse in agricoltura
  - Regimi assimilabili al «reddito normale»
    - concordato biennale
    - tassazione catastale per i redditi degli agricoltori (escluse solo spa e saa)

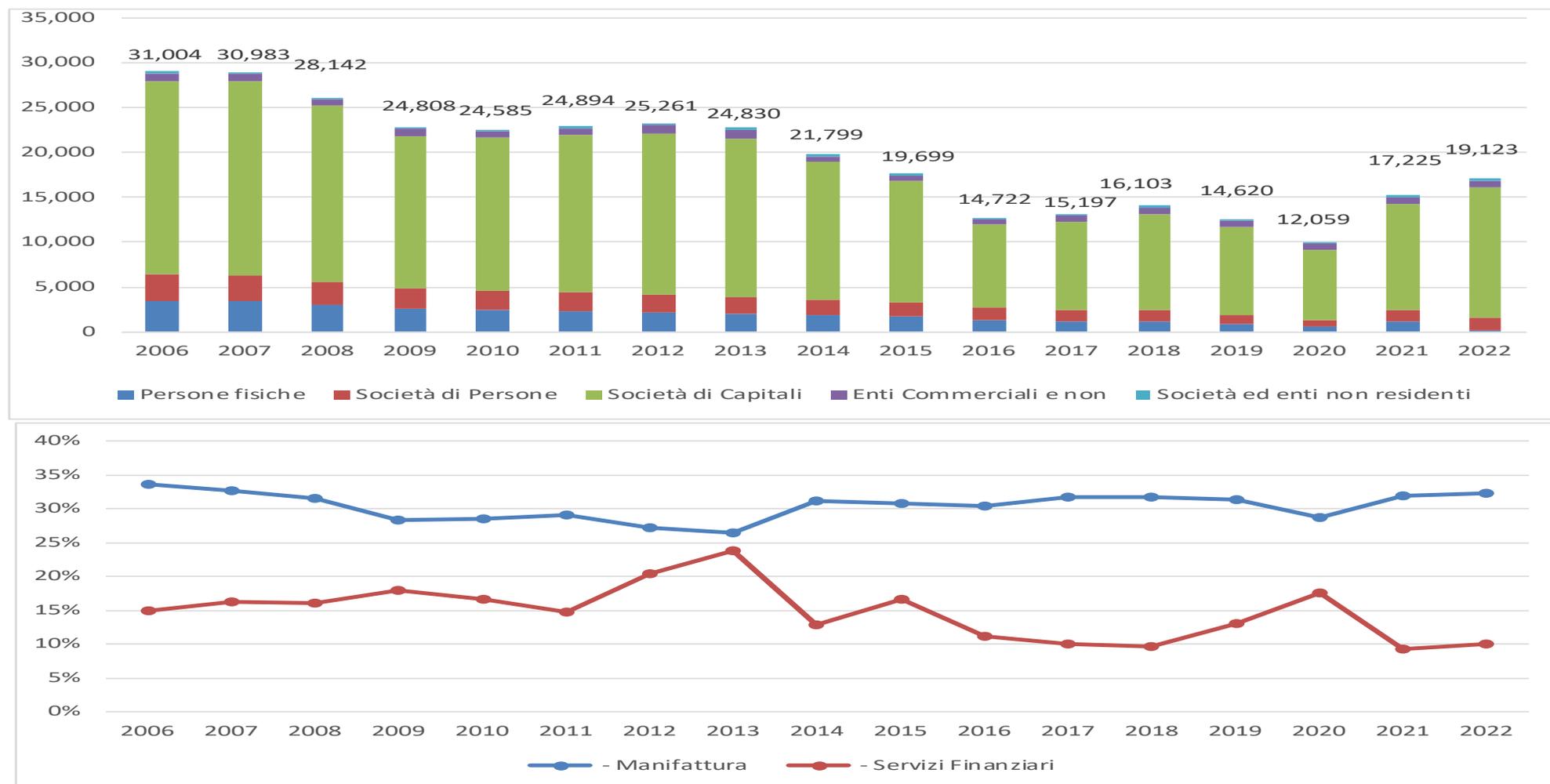
# Trasformazioni per forma giuridica: dal dominio delle imprese individuali a quello delle Srl



# Il superamento dell'Irap

- L'abolizione dell'IRAP, più volte annunciata nel corso degli anni, non si è ancora concretizzata
- La base imponibile ha subito profonde trasformazioni tanto che è al momento pagata dalle sole società su una base che, da inizialmente molto ampia, è arrivata ad essere quasi coincidente con i profitti.
- La sua sostituzione con una sovraimposta Ires apparirebbe dunque «naturale» ma in realtà:
  - Implicherebbe un aumento dell'aliquota Ires, invertendo la tendenza a ridurre le aliquote legali che hanno comunque un significato nella competizione internazionale (dovrebbero essere recuperati in teoria oltre 18 miliardi); la LD specifica che ci sarà «invarianza del carico fiscale», assicurando alle regioni «un gettito equivalente a quello attuale», da ripartire sulla base dei criteri vigenti in materia di IRAP;
  - La base imponibile è comunque mobile e più influenzata dalle fasi del ciclo: nella LD si dice che non verrebbe consentito di dedurre le perdite pregresse, ma questo introdurrebbe ulteriori complicazioni o comunque avvicinerrebbe la base all'attuale
  - Rimangono aperti aspetti di competizione verticale tra livelli di governo

# Gettito Irap (esclusa PA) in valore assoluto e quote percentuali di manifattura e servizi finanziari

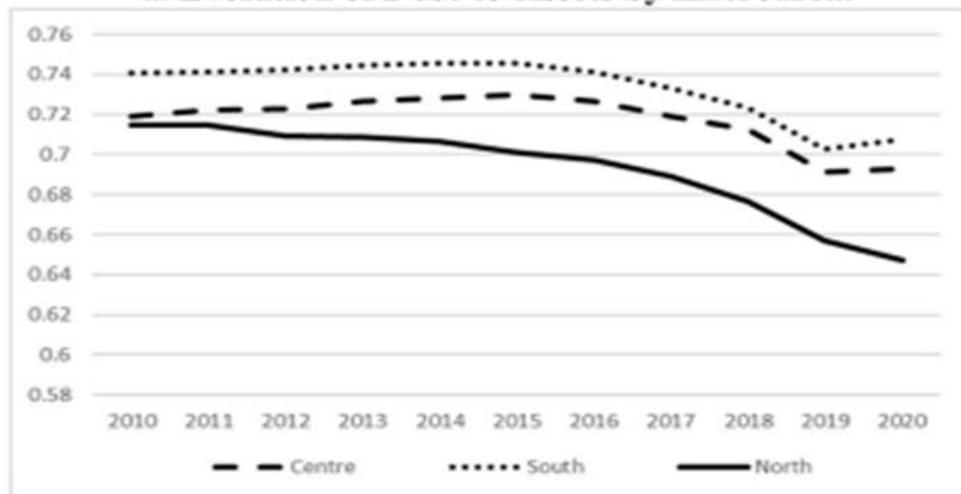


# Fonti di finanziamento: l'automatico favore per il debito

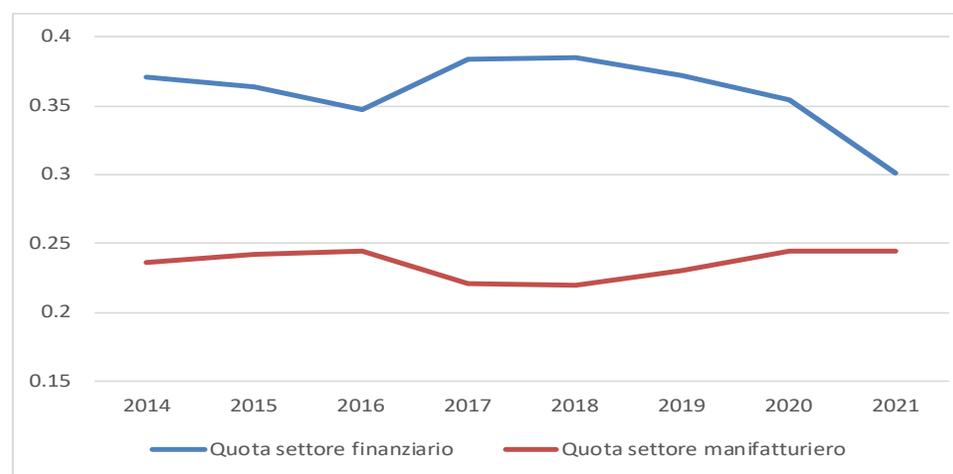
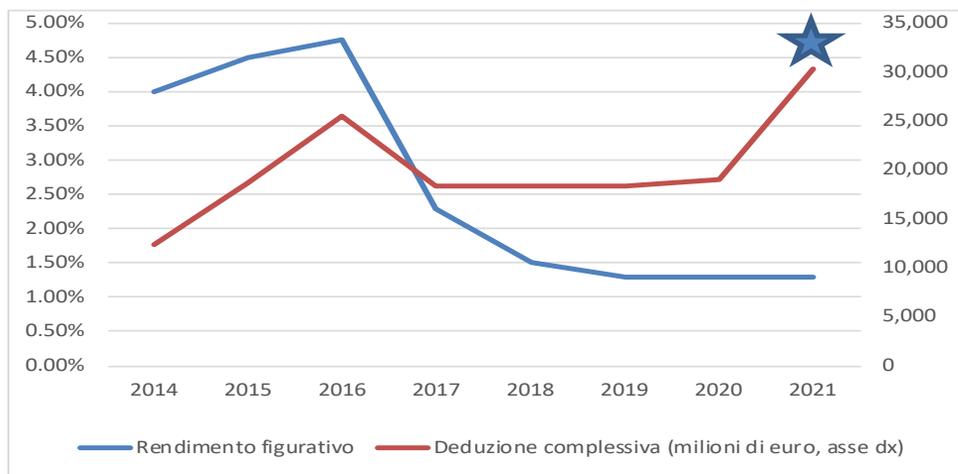
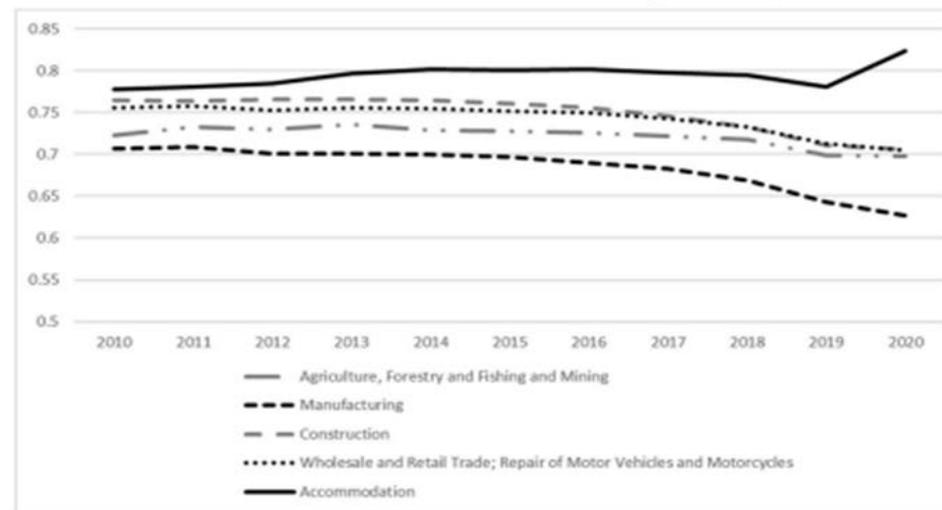
- Il maggior favore per il debito, tipico dei sistemi di tassazione del profitto, porta le imprese a sovra-indebitarsi, riducendone la resilienza e aprendo un canale di elusione fiscale internazionale.
- La LD riconosce l'importanza del problema, ma i primi passi sembrano in contraddizione con l'auspicio di un riequilibrio delle fonti di finanziamento.
- L'abolizione dell'ACE e il previsto allentamento del limite alla deducibilità degli interessi passivi, riporterebbe a una **forte convenienza fiscale per il debito**
- L'Ace si è dimostrato meccanismo molto efficace per alzare il *leverage*, ma certamente ha determinato risparmi di imposta concentrati tra le grandi imprese e nel settore finanziario.
- Sull'abolizione **dell'Ace** ha certamente influito la necessità di recupero di gettito, ma anche l'effetto del meccanismo sul calcolo della **Global Minimum Tax**

# Dal 2011 effetto positivo sui rapporti di indebitamento

a. Evolution of Debt-to-Assets by macroarea.

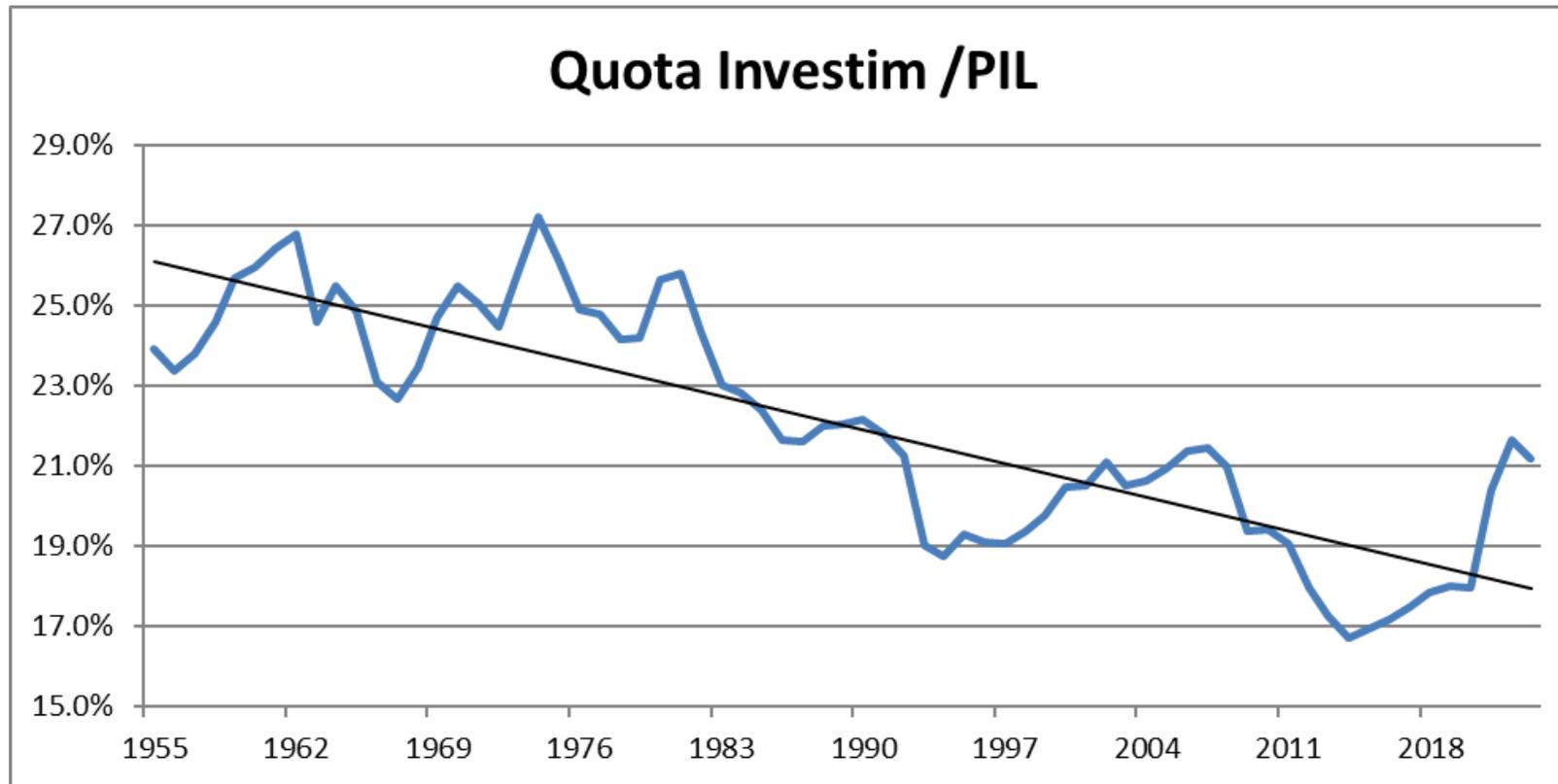


a. Evolution of Debt-to-Assets by sector, mean.



# La carenza di investimenti

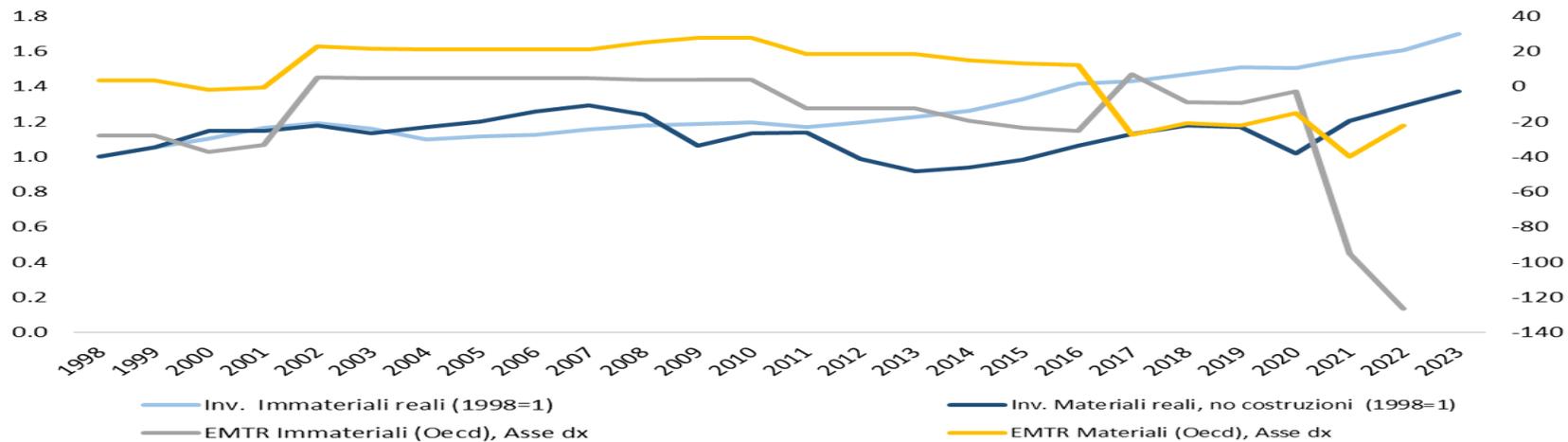
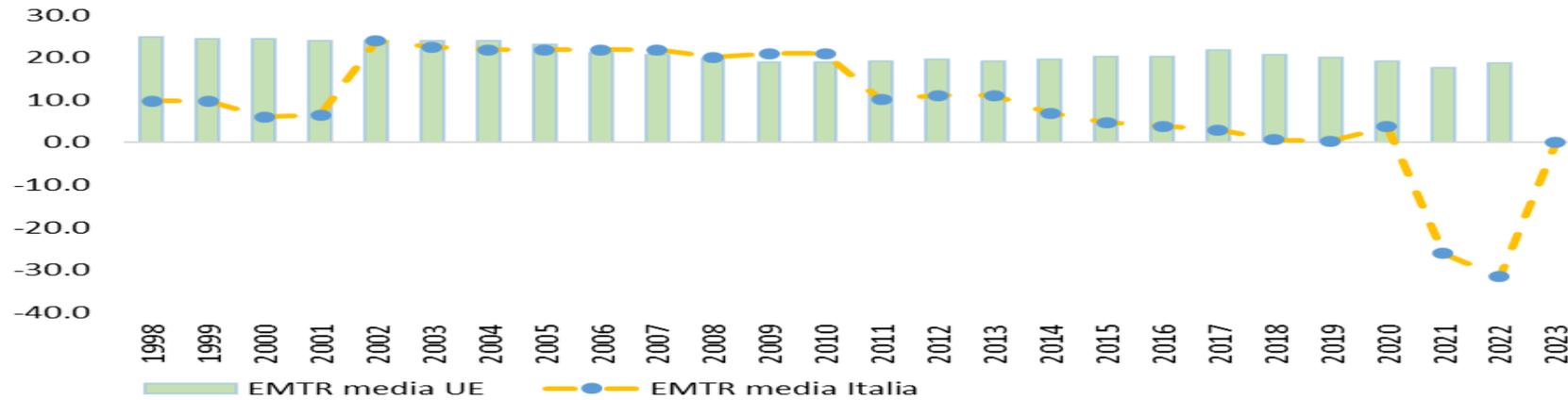
(Investimenti fissi lordi)



# Incentivi e investimenti: un legame chiaro?

- Si assiste a una crescente importanza degli incentivi fiscali automatici e abbandono della politica industriale selettiva, in particolare da metà anni Novanta (sviluppo del mercato unico, normative sugli Aiuti di Stato e aliquote *corporation tax* particolarmente elevate). A inizio novanta l'Italia aveva già la quota di incentivi fiscali alle imprese tra le più alte in EU12
- Grande fiducia dei *policy makers* sull'efficacia degli incentivi fiscali, non supportata però da univoche evidenze empiriche, in particolare sul riequilibrio territoriale (Suarez-Serrato et al., 2023 Gastaldi, Palmieri, Paziienza, Venturini, 2021 per l'Italia).
- Da valutare l'importanza la composizione degli investimenti e il ruolo delle grandi imprese appartenenti a gruppo (MNE o italiani) che coprono una quota di quasi il 50% degli investimenti complessivi (Gastaldi, Pansini, Paziienza 2024)

# Incentivi agli investimenti secondo la misurazione in termini di Effective Marginal Tax Rates (Italia, media UE, e scomposizione tra materiali e immateriali)



# L'ingorgo dei crediti di imposta

- La sovrapposizione tra politiche volte alla ripresa e modernizzazione degli investimenti delle imprese (super/iper ammortamento, patent box, 4.0..) e per l'uscita dalle emergenze ha creato un vero e proprio ingorgo di incentivi e, ultimamente, di crediti di imposta (oltre 22 miliardi nel 2022).

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Principali incentivi tributari per gli investimenti - Beneficio dalle Deduzioni</b>								
Maggiorazione ammortamenti	82	588	1.280	2.186	2.964	3.199	n.d.	n.d.
Patent box	169	382	738	1.103	1.632	827	n.d.	n.d.
<b>Principali incentivi tributari - Crediti di imposta (compensazioni)</b>								
Investimenti, di cui:	229	817	1.795	3.726	4.679	4.680	4.512	8.724
<i>Beni strumentali</i>	5	135	291	295	186	60	1.288	5.404
<i>Investimenti - Territoriali</i>	188	123	212	725	1.153	1.283	1.680	2.153
<i>Investimenti - RS</i>	36	559	1.292	2.707	3.340	3.337	1.544	1.167
Energia	0	0	0	0	0	0	0	6.896
DTA	4.293	3.023	5.097	2.906	1.173	877	1.904	2.390
COVID	0	0	0	0	0	1.694	2.884	1.254
Occupazione e Formazione	17	15	13	13	26	111	511	1.043
Autotrasporto	1.292	1.264	1.257	1.320	1.362	1.294	1.224	806
Altro	447	521	723	716	817	1.029	1.071	1.361
<b>Totale</b>	<b>6.278</b>	<b>5.641</b>	<b>8.886</b>	<b>8.681</b>	<b>8.056</b>	<b>9.686</b>	<b>12.105</b>	<b>22.474</b>

# Il nuovo incentivo agli investimenti

- Nel contempo la LD delinea sia un **sistema di incentivazione duale**, che consente un risparmio di imposta immediato a fronte di un investimento (o di un aumento di occupazione) da fare nel successivo biennio, sia (alternativo al primo) una **maggiorazione** di ammortamenti e **costi del lavoro per nuove assunzioni (simile al super/iper)**.

Tale assetto non va nella direzione della semplificazione e solleva alcuni dubbi:

- Non agisce da correttivo esplicito allo squilibrio tra fonti di finanziamento. Si ipotizza che la maggiore disponibilità (maggiore cash flow) si rifletta in un miglioramento del *leverage*, ma non c'è incentivo per l'apporto di nuovo capitale e si disincentiva la distribuzione.
- Lega il momento dell'investimento alla capienza e dunque favorisce le imprese già profittevoli
- Non ci sono indicazioni su  $t_{agevolata}$  (15%?).
- Non è dettagliato che succede se l'investimento non è effettuato entro il termine previsto, né per la fiscalità di gruppo
- Regime non molto favorevole per le imprese di nuova costituzione
- Compatibilità con GMT: sembra che entrambe le forme di incentivazione agiscano per ridurre l'aliquota effettiva (ETR-global)

# Conclusioni

- Dalla delega emergono diversi obiettivi, e tra i più importanti vengono richiamati la neutralità delle forme giuridiche e delle fonti di finanziamento, la semplificazione, il riordino degli incentivi
- Tuttavia, il profilo della tassazione delle imprese non è al momento ancora molto chiaro
- I primi provvedimenti e gli strumenti previsti potrebbero portare a un conflitto tra alcuni di questi obiettivi (neutralità tra le forme di finanziamento, rafforzamento investimenti, semplificazione, attrattività dall'estero)
- Il quadro degli incentivi va razionalizzato ma bisognerebbe tener conto del mutato quadro complessivo e valutare anche una maggiore chiarezza nella politica industriale che valuti un ridimensionamento dei crediti di imposta come incentivi automatici. Inoltre, per le imprese più grandi, ci sono molte potenziali interazioni tra incentivi e calcolo dell'imposta minima globale. I nuovi incentivi agli investimenti e all'occupazione potrebbero far abbassare l'aliquota effettiva (ETR) al di sotto di quella minima del 15%
- Nel nuovo quadro degli incentivi andrebbe inoltre valutata, oltre all'efficacia, anche l'incidenza