

Antonio Di Majo

**LE IMPOSTE SUI PROFITTI
NELLA EVOLUZIONE RECENTE
(1990-2020) DELLE ECONOMIE
SVILUPPATE**

Estratto

LE IMPOSTE SUI PROFITTI NELLA EVOLUZIONE RECENTE
(1990-2020) DELLE ECONOMIE SVILUPPATE

di ANTONIO DI MAJO (*)

Abstract. The statistical information available, albeit with some shortcomings, shows that over the last thirty years the “burden” of business income taxes on the economy significantly decreased in developed democracies (in this paper, G7 countries). This contraction took place in a deeply changed political-economic context, and it was marked by the effects of “globalization” involving the freedom of the international movements of goods and capital. In this context, the main driving force of the fall in the burden of company taxation was the search for tax minimization by multinational companies, through the appropriate localization of taxable income among different States (including the “Tax Havens”). This proved to be particularly “harmful” for democracies’ public budgets (billions of dollars, according to available research). Furthermore, business income tax reductions were advocated as potential tools for GDP growth, and the traditional “special interests” (lobbies) also affected the income tax rules for Small and Medium Enterprises, lowering their tax payments. The growing worsening of personal income distribution in developed democracies led international economic institutions (mainly OECD) to look for tax policies to be appreciated, and hopefully implemented, by single States. This task was supposed to be pursued via an “Inclusive growth” goal, mainly by pro-growth reductions in “business income taxes” along with other tax (or expenditure) changes apt to compensate for undesired distribution effects. This paper tries to show that such attempts have not so far succeeded in influencing the design and effectiveness of the tax policies put in place by the countries that should be involved with this tax scheme.

J.E.L. *Classification:* H25; H26; H32

Keywords: Business Tax Policies; Taxes and Inclusive Growth; Corporate Income Taxes and Multinational Firms

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. La disponibilità di statistiche internazionalmente comparabili sull'imposizione del “business income”. — 3. Il mutato contesto

(*) *Professore emerito di Scienza delle finanze, Dipartimento di Economia, Università di Roma Tre.*

politico-economico. — 4. L'evoluzione dell'imposizione sugli utili delle imprese. — 4.1. I tributi sugli utili delle imprese-società di capitali. — 4.1.1. Globalizzazione e tassazione delle multinazionali. — 4.2. L'imposizione degli utili delle Piccole e Medie Imprese (PMI). — 4.3. Gli imponibili: le regole contabili e i risultati economici di impresa diversi dagli utili. — 5. Le imposte sugli utili nelle recenti politiche tributarie. — 6. Alcune considerazioni conclusive. — *Bibliografia*.

1. *Introduzione.*

Le imposte sui profitti (il prelievo commisurato agli utili delle imprese) sono state uno dei pilastri dei sistemi tributari per buona parte del XX secolo, insieme principalmente all'imposta personale progressiva sul reddito e alla imposta generale sulle vendite, con motivazioni condivise in pressoché tutte le democrazie economicamente sviluppate, non tanto per la quota di spesa pubblica finanziabile con tale tipo di prelievo, ma piuttosto per ragioni di efficienza (se sono serviti a intaccare “rendite” o a favorire investimenti per la crescita) e di equità (per la possibilità di evitare, attraverso apposite tecniche, che i percettori degli utili delle imprese non pagassero tributi o non li sopportassero in ragione progressiva, come gli altri contribuenti). Realizzato con differenziazioni e incompletezze, il ruolo di queste imposte sembra essere comunque mutato, nell'ambito di cambiamenti che hanno interessato più in generale altri aspetti dei sistemi tributari (principalmente l'imposta personale sul reddito), a partire dagli ultimi anni del Novecento.

La possibilità di svolgere una indagine su questa evoluzione, ipotizzata comune a tutte le economie più sviluppate (individuate in questo lavoro come quelle del G7, il gruppo dei sette paesi OECD a maggior valore del prodotto interno lordo), presuppone la disponibilità di informazioni quantitative dettagliate su questo tipo di prelievo tributario (gettiti, imponibili, ecc.), comparabili per tutti i Paesi presi in considerazione. Si è quindi scelto di iniziare il lavoro (paragrafo 2) con la individuazione dei dati statistici disponibili a livello delle organizzazioni internazionali, che mostrano gravi lacune ai fini di approfondite analisi empiriche. Sono state comunque utilizzate quelle esistenti che hanno consentito di osservare un significativo alleggerimento dell'imposizione dei profitti nel corso dell'ultimo trentennio, le cui motivazioni vanno cercate anche in un mutato ruolo di questa forma di prelievo, a sua volta connesso con i cambiamenti politico-economici concisamente delineati nel paragrafo 3.

Nel paragrafo 4 si esamina l'evoluzione dell'imposizione sui profitti sia delle società di capitali sia delle altre imprese. Particolare importanza assume il prelievo degli utili delle imprese multinazionali, per i trasferimenti di imponibili, causati dalle loro "pratiche" tributarie, a favore di paesi a minore imposizione (in estremo, "Tax Havens") agevolati dalla "globalizzazione", con la connessa liberalizzazione dei movimenti dei capitali. Questo aspetto può spiegare in parte l'abbassamento del "peso" del gettito dell'imposizione dei profitti nelle democrazie sviluppate, che è stato anche motivato dal tentativo, comune ai paesi considerati, di contrastare il calo dei ritmi di crescita del prodotto, a prescindere da ogni altra motivazione specifica di ogni singolo paese. Di ciò si discute nel par. 5, ricordando che, dopo la crisi del 2008, in un contesto di crescenti squilibri nelle distribuzioni dei redditi, i paesi OECD hanno enfatizzato la necessità di politiche (anche tributarie) tendenti all'"Inclusive Growth" (più sviluppo del prodotto e migliore, o almeno non peggiore, distribuzione dei redditi).

2. *La disponibilità di statistiche internazionalmente comparabili sull'imposizione del "business income".*

L'OECD pubblica "Revenue Statistics" concernenti il gettito dei tributi prelevati non solo dai Paesi membri dell'organizzazione, ma anche dalla parte preponderante di tutti gli altri. In questo ambito, le statistiche concernenti le imposte dirette sulle imprese consentono di individuare solo quelle versate dalle società di capitali (con responsabilità limitata e personalità giuridica, secondo le caratteristiche previste dalle normative dei diversi paesi), mentre i tributi versati dalle altre imprese (individuali, società di persone, società familiari, ecc., anche esse diversamente denominate e strutturate dai vari ordinamenti giuridici) che possiamo definire, per semplicità, "personali", fanno parte dei Conti Nazionali delle "famiglie" e il loro gettito, nelle "Revenue Statistics" dell'OECD, è compreso in quello delle imposte personali sul reddito, senza possibilità di distinguere la parte commisurata agli utili di impresa dal prelievo sul reddito complessivo delle persone fisiche (1). Si dispone, quindi, di informazioni comparabili

(1) Nella Contabilità Nazionale di soli pochi paesi (tra cui l'Italia) il settore "Famiglie" è suddiviso in "Famiglie consumatrici" e "Famiglie produttrici"; questa separazione consente valutazioni del prelievo sui risultati economici delle imprese "personali". Comparazioni internazionali di gettito sarebbero forse possibili utiliz-

solo sul gettito delle “Corporate Income Taxes”. Da qualche tempo l’OECD pubblica serie storiche delle “Aliquote nominali” di queste imposte e, per anni più recenti, “aliquote effettive medie e marginali” sui rendimenti di investimenti di società di capitali residenti in ogni paese (2), originate dal compito (affidato all’OECD) di organizzare accordi sulla regolamentazione della tassazione delle imprese multinazionali, come si vedrà più avanti.

Come si è detto nell’Introduzione, si prendono quindi in considerazione i dati disponibili (ancorché carenti) sull’imposizione dei profitti concernenti i paesi, tutti appartenenti all’OECD, del cosiddetto Gruppo G7 (Canada, Francia, Germania, Giappone, Italia, Regno Unito, Stati Uniti d’America), le prime sette democrazie per dimensione del prodotto lordo, i cui mutamenti sono quelli più rilevanti (dal punto di vista delle dimensioni) per l’analisi di quelli idonei alla valutazione delle politiche tributarie di tutte le democrazie sviluppate.

La *Tabella 1* mostra che le aliquote nominali delle “Corporate Income Taxes”, prelevate da tutti i livelli di governo, sono scese, in media non ponderata, del 40% nel corso del trentennio compreso tra il 1991 e il 2021. Si tratta di paesi per i quali la “globalizzazione”, con la liberalizzazione dei movimenti di capitale, ha favorito comportamenti delle imprese multinazionali che hanno determinato spostamenti di utili imponibili verso paesi a bassa tassazione e, come reazione, la “race to the bottom” delle aliquote nei paesi “danneggiati”. Benché molto importante, non si tratta però della unica spiegazione della loro variazione, come si vedrà.

TAB. 1. *Aliquote nominali delle imposte sugli utili delle società di capitali dei paesi del G7*

(Imposte di tutti i livelli di governo)									Variaz. %
	1991	1995	2000	2010	2015	2020	2021	2022	1991-2022
Canada	41,8	42,4	42,4	29,4	26,7	26,2	26,2	26,2	-37,3
Francia	42,0	37,8	37,8	34,4	38,0	32,0	28,4	25,8	-38,6
Germania	56,3	51,6	51,6	29,5	29,8	29,8	29,8	29,8	-47,1
Italia	47,8	52,2	41,3	31,4	31,3	27,8	27,8	27,8	-41,8
Giappone	50,8	40,9	40,9	39,5	32,1	29,7	29,7	29,7	-41,6
Regno Unito	33,0	30,0	30,0	28,0	20,0	19,0	19,0	19,0	-42,4
Stati Uniti	38,9	39,8	39,3	39,2	39,0	25,8	25,8	25,8	-33,7

Fonte: OCSE, Corporate tax statistics (2022).

zando le statistiche sulle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, attualmente non disponibili nella generalità dei paesi, in assoluto o nella idonea configurazione.

(2) Per queste informazioni si vedano le “Corporate Tax Statistics” pubblicate, annualmente, dal 2017 in poi (IV edizione, OECD, 2022a).

Dal 2017 sono disponibili anche stime delle aliquote *effective* (3) (medie e marginali) di imposta utilizzabili per valutare le convenienze all'investimento.

Nella *Tabella 2* sono indicate, per gli anni 2017-2021 e per le imprese residenti nei paesi del G7, quelle medie, ossia la “contribuzione fiscale media di un investimento di impresa” (4). Per l'operare di vari Incentivi (specie nella forma di “Tax Expenditures”) i loro valori sono inferiori a quelli delle aliquote nominali. Le loro variazioni percentuali, nel periodo di disponibilità dei dati, sono più vicine a quelle delle aliquote nominali (in media il 10 di quest'ultime contro il 15 delle prime), come evidenza che probabilmente il contrasto all'espatrio di imponibili è stato anche cercato agendo sulla convenienza a investire nei loro territori.

TAB. 2. *Aliquote medie effettive forward looking delle imposte sugli utili delle società del G 7*

	2017	2018	2019	2020	2021	Variaz. % 2017-2021
Canada	24,5	24,6	24,2	23,8	23,8	-2,9
Francia	40,8	31,7	31,7	29,4	25,9	-36,5
Germania	28,3	28,3	28,3	28,0	26,6	-6,0
Italia	20,2	20,9	20,9	21,3	21,3	5,4
Giappone	28,6	28,4	28,4	28,4	28,4	-0,7
Regno Unito	17,6	17,6	17,0	16,8	12,6	-28,4
Stati Uniti	35,2	22,4	22,4	22,3	22,3	-36,6

Fonte: Effective Tax Rates, in “Corporate and Capital Income Taxes”, OECD Tax Database, Paris, 2022.

Le statistiche tributarie dell'OECD forniscono anche il gettito delle “Corporation Taxes” in percentuale del prodotto interno lordo, per ogni singolo paese della organizzazione e per molti di quelli ad essa estranei. Nella *Tabella 3* è riportato questo indicatore per ogni paese del G 7, la loro media non ponderata e quella per il complesso dei paesi OECD. Si può notare una riduzione della media non ponderata, dal 2,8% nel primo decennio al 2,5 nel terzo, ossia dell'11%, per i paesi G7, mentre per il complesso dei paesi OECD cresce, dal 2,4 al 2,9%.

(3) *Effective rate* andrebbe tradotto con aliquota “efficace” (per evitare di contrapporlo ad aliquota nominale), in quanto cerca di misurare di quanto l'imposta riduce la convenienza di un nuovo (*forward-looking*) investimento.

(4) Si veda OECD (2022a), p. 16, in cui è possibile trovare spiegazione sintetica dei metodi di calcolo di questo tipo di aliquote. Per una spiegazione più accurata, con applicazioni a dati dell'economia italiana, si veda GASTALDI F. - PAZIENZA M.G. - POLLASTRI C., (2016), p. 19 e ss.

TAB. 3. *Gettito delle imposte sugli utili delle società di capitali in percentuale del prodotto interno lordo (media dei decenni)*

	1991-2000	2001-2010	2011-2019
Canada	3,0	3,3	3,6
Francia	2,3	2,6	2,3
Germania	2,3	1,4	1,9
Italia	3,5	2,7	2,2
Giappone	3,8	3,5	3,7
Regno Unito	2,7	2,1	2,5
Stati Uniti	2,7	2,3	1,6
Media G 7	2,8	2,6	2,5

L'indicatore è in generale poco adatto a misurare l'evoluzione del "peso" complessivo della tassazione dei profitti, non solo perché trascura il gettito delle imprese "personali", ma anche in quanto il denominatore (il prodotto interno lordo) non è una buona "proxy" dell'andamento degli imponibili "teorici" di questo tipo di imposizione, per le sue dimensioni e la sua composizione (5). Inoltre, il gettito delle "Corporate Income Taxes" si è mantenuto su una media vicina al 10% del totale delle entrate tributarie per il complesso dei paesi OECD, mentre è diminuito dall'8,5 all'8,2% per quelli del G 7. Nel 2019 la proporzione è stata del 19% per la media dei paesi africani e del 16 per quelli Latino-americani (6). Nei paesi a minor prodotto interno lordo pro-capite si sono realizzati nel trentennio significativi aumenti del "peso" delle "Corporate Income Taxes" sul PIL, spesso perché si tratta di paesi forti esportatori di materie prime e minerarie, nei quali le imprese ("oligopolistiche") di questi settori producono la parte

(5) I dati sugli imponibili sono reperibili (se resi pubblici) solo presso le amministrazioni tributarie dei singoli paesi. Indicatori indiretti più significativi potrebbero essere costruiti rapportando il gettito a variabili ricavate a partire dal Valore Aggiunto delle società di capitali dei diversi settori produttivi delle imprese tassate, purtroppo attualmente non disponibili nelle rilevazioni delle organizzazioni internazionali.

(6) OECD (2022a), pp. 4-8. Informazioni quantitative sui tributi diretti sulle imprese, secondo i dati della Contabilità Nazionale (opportunamente corrette), sono state approfondite per l'Italia in un lavoro, non completato, del compianto collega Antonio Cristofaro (CRISTOFARO A., 2022). Si sono costruite numerose tavole (provvisorie) concernenti i tributi diretti pagati sia dalle società (non finanziarie e finanziarie, separatamente) sia dalle "famiglie produttrici" (sottosettore disponibile nel nostro paese), anche come proporzione del Valore Aggiunto dei rispettivi gruppi di imprese, tra il 2000 e il 2018. Questi dati mostrano che per le società (quasi esclusivamente di capitali) non finanziarie il rapporto tra Gettito e Valore Aggiunto (delle stesse imprese) è passato dal 9,5 della media 2001-2010 all'8,3 di quella del periodo 2011-2018. Per le "famiglie produttrici", lo stesso indicatore è passato dal 10,3 al 12,1%. Per queste ultime, si tratta di dati che rispecchiano le specificità, anche del periodo, del nostro Paese e non possono essere inserite in un contesto geografico più ampio, per la mancanza di analoghe informazioni concernenti gli altri Paesi.

preponderante del Valore Aggiunto Totale del Paese e i cui utili sono quindi una fonte di gettito fondamentale per le finanze pubbliche (7).

Diversamente dai paesi più sviluppati, il rapporto tra gettito e PIL cresce in quelli forti esportatori di materie prime e in quelli (“Tax Havens”) che beneficiano della mobilità degli utili di imprese estere (principalmente multinazionali).

Le imprese multinazionali rivestono un ruolo fondamentale nella dinamica della distribuzione internazionale del gettito complessivamente prelevato sugli utili societari, con le loro attività di “Base Erosion and Profit Shifting” (BEPS). Secondo alcune stime (8), frutto di analisi basate su dati relativi all’anno 2015, per i soli paesi del G7 il trasferimento di utili imponibili verso altri paesi è stato valutato in 358 miliardi di dollari, con una perdita complessiva di gettito di 61 miliardi di dollari (in media il 17% del totale). L’elusione tributaria delle multinazionali solo di recente ha incentivato la ricerca di accordi internazionali (con l’assistenza tecnica dell’OECD) idonei a contrastarla in futuro, di cui si tratterà più avanti.

3. *Il mutato contesto politico-economico.*

La variabilità delle caratteristiche, qualitative e quantitative, dei tributi commisurati al “business income” può essere spiegata facendo riferimento a ragioni specifiche di ogni paese. Ci sembra, però, necessario valutare se si debba ricorrere a un aspetto più generale, connesso con la funzione assegnata a questo tipo di tributi in un mutato funzionamento delle economie di mercato sviluppate, con le conseguenti ripercussioni sulle loro politiche economiche, nel corso dell’ultimo trentennio.

Fino agli anni Ottanta del Novecento, il prelievo sui redditi di impresa era governato, nei paesi OECD più sviluppati e di maggiore dimensione, nell’ambito generale di politiche tributarie scevre, entro limiti piuttosto ampi, dai condizionamenti dei rapporti finanziari con l’estero. La limitata libertà dei movimenti dei capitali (quelli non

(7) Nel 2019 tra gli otto paesi in cui il rapporto gettito delle imposte societarie/prodotto interno lordo è inferiore al 5% sono gli USA e tre paesi europei: l’Italia, la Francia e l’Ungheria, mentre sono tutti extra-europei i paesi in cui questo rapporto è superiore al 25% (OECD 2022a), p. 4.

(8) TORSLOW T.R. - WIER L.S. - ZUCKMAN G., (2018), Tab. 2.

legati al commercio con l'estero (9)) consentiva di utilizzare il prelievo sui redditi di impresa, come altri tributi, per perseguire obiettivi decisi dai governi nazionali, anzitutto nella partecipazione alla realizzazione del gettito necessario al finanziamento complessivo delle spese pubbliche.

L'imposizione dei profitti veniva regolata dall'esigenza di equilibrio nel prelievo sulle varie forme di reddito (di capitale, di impresa, di lavoro dipendente e autonomo), ed era inoltre fortemente influenzata dal perseguimento di obiettivi di "politica industriale" (ricorrendo ad esenzioni, più o meno ampie e di varia durata, ad aliquote ridotte, a regole eccezionali di ammortamento di beni strumentali, a rivalutazioni periodiche agevolate dei valori di bilancio delle imprese, almeno nei Paesi in cui il fisco si adeguava alla regola contabile della valutazione al costo storico, ecc.). In generale, la situazione consentiva ai governi nazionali una certa libertà nella fissazione delle aliquote e degli imponibili, con possibilità, tra l'altro, di incentivare attraverso il sistema tributario certe strutture di finanziamento (le rispettive proporzioni di Debito, Capitale Proprio azionario, e Auto-finanziamento) delle imprese e, in particolare, dei loro Investimenti (10). Dall'origine dell'istituzione di tributi commisurati a variabili economiche dell'impresa, la forza degli "interessi speciali" (le cosiddette "lobbies") è sempre presente nelle decisioni sulla loro strutturazione, contribuendo a spiegare l'espansione delle cosiddette "Tax Expenditures" (agevolazioni tributarie con motivazioni speciali) (11).

Questa situazione, sommariamente descritta, cambia negli ultimi trenta-quaranta anni, in conseguenza di modifiche del funzionamento delle economie di mercato (segnatamente quelle più sviluppate) così strutturali da consentire di considerarle come caratteristiche di una nuova evoluzione del "capitalismo".

(9) Va ricordato che movimenti di capitali venivano comunque effettuati rispettivamente attraverso sovrapposizioni e sottoposizioni di importazioni e di esportazioni, in maniera diversamente diffusa nei vari paesi.

(10) Per il nostro Paese, la storia di questo tipo di imposizione degli utili di impresa si trova in GASTALDI F. - PAZIENZA M.G., (2010). Per le caratteristiche nel 1985, e l'evoluzione nel successivo decennio, dei sistemi tributari dei principali Paesi dell'OECD (Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone, Olanda, Spagna, Svezia, Regno Unito e Stati Uniti) si veda MESSERE K., (1998).

(11) Per l'analisi dell'evoluzione, qualitativa e quantitativa, delle "Tax Expenditures" si rimanda a DI MAJO A. - DE SIMONE E., (2017) e alla bibliografia ivi indicata, tra cui per le comparazioni tra i Paesi OECD è particolarmente utile OECD, (2010a).

Per l'individuazione di quelle più interessanti per questo lavoro, si può far riferimento a un recente insieme di ricerche sul "neo-liberal capitalism" (12). Nel rapporto generale conclusivo di tali lavori si osserva in sintesi: "Il capitalismo globale che ha ristrutturato l'economia, la società e la politica dopo gli anni Settanta del Novecento è stato guidato da una nuova ideologia economica, entusiasticamente condivisa nel mondo dalle imprese e dai governi" (13). Si tratterebbe di un cambiamento epocale, di portata analoga a quella vissuta in altre "rivoluzioni", concernente aspetti economici, tecnologici, sociali e politici, in cui una particolare importanza rivestono le modifiche del ruolo di due fondamentali "agenti" economici: le imprese e lo Stato. Le implicazioni di tali modifiche "comportamentali" sono connesse con i più generali mutamenti dei sistemi economici "capitalisti", sintetizzabili, secondo le cennate ricerche, nella realizzazione di cinque processi: *a*) deregolamentazioni e privatizzazioni delle attività economiche; *b*) espansione del commercio internazionale; *c*) "outsourcing" delle produzioni dai paesi sviluppati a quelli in via di sviluppo; *d*) aumento delle migrazioni da questi ultimi ai primi; *e*) rapida finanziarizzazione, all'interno e attraverso le frontiere. Vanno aggiunte le innovazioni tecnologiche, in particolare quelle digitali, specialmente rilevanti per l'attività delle imprese e ai fini tributari per le maggiori possibilità, ove le condizioni politiche lo consentissero, di tassare adeguatamente i loro risultati economici (14).

La estesa finanziarizzazione dell'attività delle imprese ha diverse conseguenze sul gettito delle imposte sugli utili, sia perché si è fortemente caratterizzata come transfrontaliera, determinando una "race to the bottom" del prelievo deciso dai singoli Paesi sviluppati, inizialmente a favore degli utili delle società di capitali multinazionali, ma successivamente anche per le imprese con una parte transfrontaliera non trascurabile di attività produttive e finanziarie. Più in generale, la "finanziarizzazione" avrebbe favorito un "comportamento predatorio...in tutto il settore delle società di capitali" che, "non solo ha direttamente bruciato risorse e introdotto rischi sistemici, che hanno

(12) Un'analisi di questo "neo-liberal capitalism" ha dato luogo alle 17 ricerche contenute nell'"Oxford Review of Economic Policy" n. 4, 2021 sotto il comune titolo di "Capitalism", a cura di COLLIER P. - COYLE D. - MAYER C. - WOLF M.

(13) ID., p. 637 (mia traduzione).

(14) Non è questa la sede per una estesa analisi e un approfondimento critico dei risultati delle citate ricerche (COLLIER P. *et alia*, 2021); se ne richiameranno brevemente alcuni aspetti rilevanti per lo scopo di questo lavoro.

danneggiato l'economia globale con costi enormi, ma ha creato pressioni per rivoluzionare lo stile del management delle società non finanziarie" (15). Nel periodo considerato nelle ricordate ricerche (dalla metà circa degli anni Ottanta del Novecento alla fine del secondo decennio degli anni Duemila), le politiche nazionali sarebbero state "catturate" dalle lobbies del settore finanziario che, sotto la spinta della globalizzazione, avrebbero cercato utili sempre maggiori, costringendo anche le società non finanziarie (clienti) a perseguire l'obiettivo prioritario di sempre maggiori rendimenti per gli investitori e l'alta dirigenza (16). Il mercato finanziario globale rende difficile "distinguere i risparmiatori dagli investitori, gli investitori dai consumatori in cerca di prestiti temporanei,.. dai debitori...che vogliono giocare con il denaro preso a prestito....Migliaia di miliardi di dollari attraversano ogni giorno i confini nazionali" (17). Dal punto di vista della distribuzione dei redditi, la globalizzazione della produzione, la mobilità globale dei capitali e delle persone "ricche", la crescente importanza (e protezione governativa) del capitale intellettuale (attraverso i brevetti o altre norme apposite) e gli sviluppi tecnologici promossi dalle politiche statali hanno contribuito a rendere le politiche di riduzione delle sperequazioni dei redditi e delle ricchezze meno rilevanti rispetto ai decenni precedenti (18).

I critici del modello "neo-liberal" attribuiscono rilievo particolare alla dinamica della distribuzione dei redditi, di cui si rileva la crescente sperequazione e l'inefficacia delle politiche "dichiaratamente" perseguite (su cui si tornerà più avanti) per rendere compatibile una soddisfacente "crescita economica" con significative riduzioni delle sperequazioni personali (e non solo) dei redditi e della ricchezza, soffermandosi in particolare su quelle tributarie (19).

(15) ID., p. 640.

(16) Obstfeld (uno degli autori delle cennate ricerche) enfatizza il maggior potere della Finanza comparando le risposte politiche alla globalizzazione, rispettivamente del Commercio e della Finanza: "crescente protezionismo verso la prima, nessun ostacolo verso la seconda" (OBSTFELD, in COLLIER P. *et alia*, 2021, pp. 690-706).

(17) TANZI V., (2018), p. 329 (mia traduzione).

(18) ID., pp. 394-398, in cui l'autore offre un efficace quadro sintetico delle caratteristiche del "nuovo" contesto politico-economico delle democrazie più sviluppate, principalmente riferita agli USA, ma applicabile anche agli altri paesi sviluppati dell'OECD.

(19) La preoccupazione principale per le crescenti sperequazioni sembrano derivare dai rischi per la crescita del prodotto e per i destini della globalizzazione, come si rileva in un lavoro, condotto in ambito OECD, O'REILLY P., (2018), p. 12: "High levels of income inequality can reduce growth through diminished productivity and those

4. *L'evoluzione dell'imposizione sugli utili delle imprese.*

Il “nuovo” contesto politico-economico, succintamente delineato nel paragrafo precedente, ha certamente condizionato la politica tributaria nel suo complesso, ma in questo lavoro il nostro interesse è riservato ai tributi direttamente destinati al prelievo di utili di impresa. I sistemi tributari maturati nel corso della prima metà del Novecento nei paesi sviluppati, completamente definiti nei paesi di più tarda industrializzazione (come l'Italia) solo nei decenni successivi, differenziavano gli utili delle imprese-società di capitali (“corporations”) da quelli delle altre imprese (individuali, familiari, società di persone, ecc.). Non si dispone, come si è visto, di statistiche comparative per entrambe le categorie; per i confronti delle discipline tributarie (e loro evoluzione) dei prelievi sugli utili si sovrappongono distinzioni tra forme giuridiche e caratteristiche dimensionali delle imprese, come si argomenterà muovendo dalle società di capitali e continuando con le piccole e medie imprese (di ogni forma giuridica).

4.1. *I tributi sugli utili delle imprese-società di capitali.*

Secondo i principi maturati e accettati nel secolo scorso, anche se quasi mai integralmente adottati nei vari Paesi sviluppati, gli utili andavano assoggettati al prelievo attraverso una apposita imposta sul reddito delle società (di capitali), proporzionale, mentre gli utili delle altre imprese (“personali”) erano tassati (nella pratica con varie attenuazioni) con l'imposta personale progressiva sul reddito delle persone fisiche. Per le “corporations”, a lungo si è discusso se si dovesse considerare il prelievo sui loro utili un'imposta definitiva, indipendente dai successivi prelievi sugli stessi utili percepiti (in varia forma) dagli azionisti-proprietari (persone fisiche o giuridiche che fossero). L'opinione prevalente (e condivisa dall'allora Comunità Europea che sul finire degli anni Settanta l'aveva raccomandata a tutti i paesi membri) sosteneva che l'imposta sulle società dovesse essere considerata un anticipo dell'imposta personale dovuta dal socio e, di conseguenza, si dovesse ricorrere a meccanismi idonei ad evitare una “doppia tassazione” degli utili distribuiti. Questa sintesi, approssima-

with low levels of income and wealth might face insufficient opportunities for skills investment. Where levels of inequality become too high, public perception that the returns to growth are not fairly shared may create increased disquiet among citizens as to the merit of globalization”.

tiva rispetto alle molteplici situazioni della realtà, va completata ricordando che è sempre rimasto irrisolto il problema teorico ed empirico dell'incidenza effettiva delle "corporation taxes" (cioè se le relative imposte vengano traslate o meno, e in quale misura, dall'impresa giuridicamente indicata come contribuente ad altri soggetti con cui essa intrattiene rapporti economici), essenziale per definire nella sostanza (e non dal punto di vista puramente giuridico-formale) l'esistenza o meno di una "doppia tassazione" (20). Non è questa la sede per soffermarsi compiutamente su come il progressivo "sgretolamento" della impostazione generale inizialmente immaginata, ossia imposta sugli utili della società separata dall'imposta sugli utili attribuiti ai suoi proprietari con eventuale attenuazione della "doppia tassazione" mediante diversi espedienti (il più seguito per molto tempo è stato il credito di imposta sui dividendi) si sia variamente sviluppato nel corso dei decenni successivi. Un "trend", in larga parte comune ai paesi più sviluppati, è seguito successivamente al concreto compimento della "globalizzazione finanziaria", ossia approssimativamente a partire dai primi anni Novanta del secolo scorso. È allora che la libertà dei movimenti finanziari transfrontalieri si trovò a dover far i conti con le normative tributarie concernenti le residenze formali e i luoghi effettivi di attività delle imprese societarie, con conseguenze sulla varietà di tassazione dei rendimenti del capitale finanziario: gli arbitraggi sui movimenti dei fondi diventarono sempre più diffusi, con effetti sui gettiti degli Stati (dei tributi sui profitti, ma in generale di quelli su imponibili "mobili"). Da allora, le società, non solo quelle formalmente multinazionali, utilizzano abitualmente professionisti, i cui onorari sono particolarmente costosi, per minimizzare l'onere tributario, attraverso lo "sfruttamento" delle differenze di regime tributario tra gli Stati. Questi cercano di fronteggiare l'esodo degli imponibili mobili (principalmente capitali finanziari e loro frutti) attraverso la riduzione del prelievo sui profitti delle società di capitali e sulle rendite delle attività finanziarie, originando la ricordata "race to the bottom" del prelievo (anche con elusioni ed evasioni), che contribuisce a spiegare parte della caduta generalizzata del peso dell'imposizione sui profitti nei paesi più sviluppati; i Paesi ospitanti i capitali mobili, definiti in casi estremi come "tax havens" (per la

(20) Si veda un recente Rapporto sulla Tassazione dei Profitti (DEVEREUX *et alia*, 2021, pp. 35-37), in cui si ammette, ancora oggi, che "the incidence of a tax on business profit is very difficult to identify" (Box 2.4, p. 35).

lieve tassazione di quegli imponibili), ottengono crescenti gettiti e possono considerare soddisfacente questa situazione. Questa è una delle ragioni più evidenti della ricordata riduzione delle aliquote nominali del prelievo sugli utili delle società di capitali dei paesi OECD: il tentativo di evitare (in realtà, limitare) l'esodo dei loro capitali.

Il tipo di prelievo tributario sugli utili delle "corporations", considerato "teoricamente ideale" in precedenza, viene abbandonato negli ultimi decenni del secolo scorso anche per la ricerca di un'imposizione compatibile con quella dei redditi del capitale finanziario, sempre più generalmente "agevolata" (rispetto all'imposizione degli altri tipi di reddito, percepiti sia dalle persone fisiche sia da quelle giuridiche). La definizione dell'imponibile utile di impresa (almeno per le imprese di non piccolissime dimensioni) faceva riferimento sin dall'origine alle regole della contabilità aziendale. Le differenze (sugli ammortamenti, le valutazioni delle rimanenze, gli altri accantonamenti di bilancio), permanenti o temporanee, erano connesse spesso con "visioni strutturali" della natura dei tributi o con obiettivi temporanei di politica industriale. Lo stabile riferimento a costi e ricavi come definiti dalla contabilità aziendale comportava l'inclusione, tra i costi, degli oneri finanziari per la remunerazione dei Debiti, che sono quindi esclusi dall'imponibile-reddito di impresa. La convinzione che questa caratteristica incidesse sull'efficace funzionamento di mercati finanziari liberi e non regolati (internamente e internazionalmente), con conseguenze sull'efficienza e la crescita dell'intero sistema produttivo, fece maturare importanti modifiche tendenti a un "pari" trattamento tributario dei mezzi di finanziamento dell'impresa, eliminando la "distorsione" a favore del capitale di prestito. In questo ambito nacque la proposta di "Allowance for Corporate Taxation" (A.C.E.) che prevedeva la deducibilità, dagli utili imponibili, anche della remunerazione (entro i limiti di quella considerata "normale") del capitale proprio (21).

Con varie motivazioni, oltre che di "neutralità" (efficienza) del mercato finanziario e di lotta ai movimenti "distorsivi" transfrontalieri dei capitali, maturò inoltre l'opinione di equiparare la tassazione degli utili a quella dei redditi di capitale finanziario, che cominciò a concretizzarsi in una organica strutturazione tributaria con la "Dual Income Taxation", adottata da Paesi del Nord Europa sul finire degli

(21) Nella pratica dell'A.C.E. realizzata in Italia questa deducibilità, con modifiche, è stata estesa alle imprese diverse dalle società di capitali.

anni Ottanta del Novecento (quando solo tra quei Paesi era stata adottata la liberalizzazione completa dei movimenti transfrontalieri, dei capitali e non solo) (22). L'esclusione dell'applicazione della progressività dell'imposizione personale ai redditi di capitale finanziario veniva giustificata, come si è detto, con problemi di "tax competition" transfrontaliera, ma l'esperienza dei successivi decenni ha fatto capire che tale soluzione venne anche sostenuta dai rilevanti interessi degli HNWI ("High-Income or Net Worth Individuals") (23), con conseguente riduzione della possibilità di usare il sistema tributario per limitare le sperequazioni dei redditi e della ricchezza. Queste modifiche, tradottesi in alleggerimenti del trattamento tributario degli utili e dei redditi di capitale, sono state rese accettabili sostenendo la tesi che avrebbero favorito una maggiore crescita del prodotto complessivo di ogni Paese.

4.1.1. *Globalizzazione e tassazione delle multinazionali.*

La rilevanza degli effetti della globalizzazione finanziaria sull'entità e sulla distribuzione dei gettiti dei tributi (sugli utili di impresa e sui rendimenti delle attività finanziarie) ha attirato l'interesse delle organizzazioni internazionali (principalmente l'OECD), che hanno promosso analisi e formulato raccomandazioni per le politiche tributarie dei Paesi membri, con l'obiettivo dichiarato di perseguire accelerazioni di una crescita "inclusive" (come sarà chiarito nel par. 5), approssimativamente a parità di gettito delle entrate tributarie nel loro complesso. Le raccomandazioni hanno spesso ottenuto il consenso dei paesi, sovrani sul piano tributario, solo sui "principii" generali.

In un recente progetto OECD/G20 (24), si osserva che il principio di equità (*fairness*) nella tassazione internazionale viene strettamente collegato al *single tax principle (no double taxation, non double non-taxation)* tra gli Stati, nella tradizione degli accordi bilaterali contro le doppie imposizioni, con l'assistenza tecnica dell'OECD, che ha favorito omogeneizzazioni delle norme di tali accordi. Meno incisiva è stata la

(22) Con la "Dual Income Taxation" si stabiliva esplicitamente l'esclusione dei redditi di capitale dalla progressività dell'imposta personale; la progressività doveva essere applicata solo agli altri redditi (principalmente di lavoro dipendente e autonomo e assimilati).

(23) "...when corporations pay less in taxes, the gross incomes of those who benefit most are the HNWI" (TANZI, 2018, p. 370).

(24) Ripreso da DEVEREUX *et alia*, (2021), p. 38.

realizzazione della seconda parte del *single tax principle* (*non double non-taxation*), che dovrebbe evitare la non concordata caduta e redistribuzione internazionale dei gettiti, sia attraverso la limitazione dell'utilizzo di aliquote tendenti verso lo zero da parte di singoli paesi ("tax havens"), sia fronteggiando le possibilità di evasioni ed elusioni internazionali (di cui si tratterà nel par. 5). Bisogna riconoscere che un'evoluzione in questa direzione è stata resa difficile dall'esistente eccessiva disomogeneità delle normative tributarie e commerciali nazionali. Se si considerano solamente le "corporation taxes" (pagate dalle imprese effettivamente rilevanti nei movimenti internazionali dei capitali), le definizioni concrete delle componenti degli utili imponibili mostrano rilevanti differenze tra i vari paesi, che non sono state scalfite significativamente dalla condivisione generica di principi contabili internazionali, non ancora estesamente realizzata in concreto, non solo perché tali principi non sono stati pienamente recepiti nelle legislazioni di tutti i paesi più importanti per i movimenti di capitali, ma anche perché nei restanti paesi sono prevalenti i casi in cui si continua a legiferare in maniera difforme rispetto a tali principi. Negli ultimi tre decenni, quindi, gli effetti più evidenti sono stati il forte abbassamento delle aliquote delle "Corporation Taxes" e la diffusa (quasi totale per i redditi transfrontalieri) "separazione" tra la imposizione dei redditi societari e quella dei redditi dei percipienti finali dei corrispondenti redditi di capitale (dividendi, plusvalenze, ecc.), quasi sempre non soggetti, se persone fisiche, alla imposta progressiva. Detta separazione viene spesso realizzata attraverso possibili "passaggi" internazionali intermedi delle partecipazioni proprietarie che rendono ancor più difficile sottoporre a piena tassazione i percipienti finali dei redditi nei paesi di residenza "sostanziale".

A prescindere dagli aspetti internazionali, si ribadisce in recenti importanti Rapporti che l'esistenza delle imposte sugli utili societari sarebbe comunque giustificata come necessario sostegno dell'imposta personale sul reddito, tesi generalmente condivisa anche da chi aderisce all'ipotesi di "doppia imposizione" degli utili distribuiti (25). Per la verità, non sembra che in tempi recenti la difesa della progressività sia stata efficacemente perseguita nell'attività legislativa dei paesi sviluppati, come ora si vedrà prendendo in considerazione l'imposizione personale degli utili delle PMI.

(25) ID., p. 57.

4.2. *L'imposizione degli utili delle Piccole e Medie Imprese (PMI).*

Come si è detto, non si dispone di statistiche internazionali comparabili (OECD, ecc.) sul gettito delle imposte sugli utili delle imprese diverse dalle società di capitali. L'OECD ha pubblicato nel 2015 uno studio sulla tassazione delle “Piccole e medie imprese” di paesi OECD e del G20, basato su un Questionario sottoposto alle autorità nazionali, concernente le caratteristiche della imposizione delle PMI, costituite sia in forma di società di capitali sia come imprese “personali” (individuali e assimilate), che consente di integrare, anche se solo parzialmente, quanto discusso in precedenza (26).

Si tratta di uno studio che si basa sulle definizioni di “Piccole e medie imprese” (PMI) adottate da organismi internazionali, che utilizzano il numero di occupati e/o il valore del fatturato (27). Le PMI (costituite in qualunque forma giuridica) coprono, per tutti i paesi considerati nell'indagine, da un minimo del 30 a un massimo dell'84% del Valore Aggiunto del totale delle imprese, alta volatilità che si riduce notevolmente, se si escludono i due casi estremi, ad un intervallo compreso tra il 55 e il 75%. Per la media dei Paesi considerati, le grandi imprese (1% circa del numero totale) realizzano il 42% del Valore Aggiunto e in media i loro utili rappresentano circa il 60% degli utili imponibili totali (28).

Prima di considerare i risultati dell'indagine OECD, sembra opportuno ribadire una caratteristica fondamentale dell'evoluzione dell'imposizione dei paesi sviluppati: la frantumazione degli imponibili delle imposte sui redditi delle persone fisiche e delle persone giuridiche (29), il cui avvio “generalizzato” (per ora apparentemente senza prospettive di inversione) si può ricondurre alla ricordata approvazione della “Dual Income Taxation” nei paesi del Nord Europa (Danimarca, Finlandia, Norvegia e Svezia) nella seconda metà degli anni Ottanta del Novecento.

(26) L'analisi delle PMI si trova in OECD (2015). In Italia il sotto-settore di Contabilità Nazionale delle “Famiglie Produttrici” è composto quasi esclusivamente da imprese “personali”.

(27) ID., p. 18. Le classi di questo tipo di imprese sono definite con il numero di occupati (0-9; 10-49; 50-99; 100-249) e/o con il valore del fatturato in migliaia di euro (0-2000; 2000-10000; 10000-50000).

(28) ID., p. 24. “SMEs report the largest proportion of total taxable business income, with much of this being reported by micro-enterprises (0-9 employees) due to their share in firm population” (p. 28).

(29) Su questi aspetti si veda PEDONE A., (2018) e la bibliografia ivi richiamata.

Nel recente Rapporto inglese sulla “Imposizione dei Profitti” (30) questa tendenza viene ricondotta alla necessità di un’omogeneità nella tassazione dei redditi di capitale e degli utili dell’impresa. In concreto, si è diffusa l’applicazione di tassazione “separata”, quasi sempre con qualche diversità nei vari sistemi tributari, dei redditi di capitale (ai fini dell’imposizione personale, con casi di esenzione, e spesso di quella degli utili percepiti da società proprietarie di imprese) distribuiti all’interno o transfrontalieri.

Poiché il numero di PMI è molto elevato (95% del totale imprese nei 35 paesi considerati nell’indagine e 60% dell’occupazione del settore manifatturiero (31)), la separazione degli utili dagli altri redditi imponibili dovrebbe aver favorito la loro vasta articolazione di prelievi attenuati (rispetto agli altri redditi, personali o societari), anche per il peso elettorale (e lobbistico) dei numerosi soggetti avvantaggiati da tali “particolarismi” tributari. Inoltre, tale “separazione” ha sicuramente favorito l’ampia articolazione dell’imposizione degli utili delle PMI nei 34 paesi, analizzata nello studio OECD.

Questo studio approfondisce esclusivamente informazioni relative agli aspetti normativo-istituzionali delle discipline tributarie, risultanti dalle risposte dei governi nazionali al ricordato Questionario. L’analisi si riferisce all’anno 2014, con aggiornamenti inclusi in una pubblicazione annuale dell’OECD (32). Gli aggiornamenti disponibili non sembrano aver modificato in maniera significativa il quadro descritto nell’analisi concernente il 2014, in quanto le variazioni successive hanno riguardato solo aspetti specifici e pochi paesi (ad esempio: le limitate variazioni della misura delle aliquote agevolate, i tetti di certe variabili di impresa validi per l’applicazione di normative particolari, ecc.) e non la struttura generale dell’imposizione.

L’articolazione del lavoro consente di avere una comprensione della portata della “diversità” dell’imposizione delle PMI rispetto alle imprese di maggiore dimensione, consapevoli della carenza di dati quantitativi sui gettiti e gli imponibili, a causa delle ricordate limita-

(30) DEVEREUX *et alia*, (2021, p. 37). “in the context of taxing business profit, one important consideration for fairness is how the returns to individual savings should be taxed. This is because we think business profit being at least partly a return to a financial investment in the business, which is akin to the return to other forms of saving. There are both a fairness and an efficiency case for taxing the returns to different forms of saving in the same way. In practice, in most countries the returns to savings are taxed in numerous different ways...”.

(31) OECD, (2015), p. 20.

(32) Gli ultimi aggiornamenti si trovano in OECD, (2022b).

zioni delle rilevazioni delle contabilità nazionali concernenti le PMI “personali” (incluse indistintamente nel settore “Famiglie”).

Si inizi dalla comparazione tra le aliquote nominali. L'imposizione degli utili delle società di capitali è composta spesso da un doppio livello: la “corporation tax” sugli utili e l'imposta personale (in linea di principio progressiva come per gli altri redditi, ma più spesso proporzionale) sull'utile spettante ai proprietari, nella forma di dividendi, “capital gains” e, se del caso, retribuzioni del lavoro dell'imprenditore, mentre gli utili delle altre imprese sono colpiti solo dall'imposta personale sui redditi dei proprietari. Questa distinzione non è applicata rigorosamente al complesso delle PMI, esistendo in vari paesi la possibilità, per le società di capitali di piccole dimensioni, di optare (in presenza di certe condizioni) per la tassazione personale e, viceversa, per quelle “personali” di optare per la “corporate taxation” (33). Per queste ultime, la normativa “generale” dell'imposizione sul reddito delle persone fisiche (concernente la scala delle aliquote applicabili ai casi diversi dalle ulteriori “eccezioni”, di cui tra poco) non sembra rilevante e vanno invece enfatizzate le “disapplicazioni” (per le PMI) normative del “doppio livello” di tributi (“corporate” e personale). Si noti che l'utilizzo dell'aliquota unica della “Corporation Tax”, indipendentemente dalle dimensioni della società, non è generalizzata: in 14 paesi su 34 (più del 40% del campione) esistono aliquote ridotte per le dimensioni minori (misurate, a questo fine, dal fatturato o dall'utile imponibile) (34). Tra questi Paesi si annoverano gli USA, il Canada, la Francia, il Belgio, il Portogallo. In media non ponderata, la riduzione di aliquota nei 14 Paesi interessati risultava di più di 10 punti (18.69% rispetto a una media delle aliquote “normali” pari al 29.09) (35). Per le PMI società di capitali nei casi in cui esiste effettivamente l'ulteriore tassazione a livello personale degli utili distribuiti in forma di dividendi o plusvalenze (36), il diverso trattamento di “integrazione” tra tassazione societaria e personale (nei casi dei dividendi e delle plusvalenze) porta ad aliquote complessive di diverso peso: nella media non ponderata di tutti i Paesi considerati (escludendo le ridu-

(33) Per i numerosi dettagli, si veda OECD, (2015), alle pp. 34-35 e alla Table 2.1.

(34) ID., p. 44 (Table 2.5).

(35) Le aliquote ridotte in certi casi si applicano per scaglioni, per cui l'aliquota media varia al variare dell'imponibile (Fig. 2.3, p. 48 di OECD, 2015).

(36) I profitti aziendali possono essere trasferiti all'imprenditore-proprietario sotto forma di retribuzione (componente negativa dell'utile imponibile) soggetta solo all'imposizione personale.

zioni qualificabili come agevolazioni, di cui in seguito) si ha, in presenza dell'aliquota "normale" delle "Corporation taxes", un onere complessivo del 44% per i dividendi e del 37 per le plusvalenze, mentre se si considerano anche le aliquote "ridotte" (ove esistono) per le PMI, la media del prelievo marginale complessivo diviene rispettivamente del 42 e del 32% (37).

Per definire l'imposizione effettiva sono necessari altri passaggi: anzitutto la considerazione delle "Tax preferences" per le PMI (in gran parte comprese nelle valutazioni delle "Tax Expenditures", effettuate periodicamente in vari paesi, compresa l'Italia). Lo studio dell'OECD qui considerato definisce le "Tax Preferences" per le PMI (ci si limita all'imposizione degli utili di impresa) come: *a*) deduzioni dagli utili (che riducono l'imponibile); *b*) crediti di imposta (da detrarre direttamente dall'imposta teoricamente dovuta); *c*) esenzioni. Le minori aliquote sono già state considerate e più avanti ci si soffermerà su "regimi alternativi" di tassazione degli utili (38). Si evitano di ricordare, in questa sede, le ragioni economiche avanzate per giustificare l'introduzione e il mantenimento delle "Tax Preferences" (39).

Dalle risposte dei governi nazionali al Questionario OECD risulta che per le agevolazioni di cui *sub a*) quelle "nella forma di ammortamenti immediati o accelerati sono le più frequenti" (40). Esistono altre disposizioni particolari per le PMI: il trattamento particolare del riporto e della copertura ("carry over" e "loss offset") delle perdite a fini tributari, la deducibilità di parte delle retribuzioni di nuovi occupati, le spese di Ricerca e Sviluppo, le perdite su crediti, gli utili e le perdite di imprese "start-up" e di PMI localizzate in aree "svantaggiate".

Quanto ai "Crediti di imposta" (caso *b*), essi sono spesso presenti: quelli per Ricerca e Sviluppo e per Innovazione sono i più diffusi, solo in alcuni paesi si hanno detrazioni di imposta commisurate a spese di investimento e altre particolari (ad esempio, certe spese di marketing in Francia) (41).

Per le "Esenzioni" (*sub c*), molto spesso si tratta di "preferences" tendenti ad agevolare il primo (o i primi) anni di vita delle PMI (in Messico, un caso limite, si prevede l'esenzione dalle imposte sul

(37) OECD, (2015), rispettivamente Table 2.6 (pp. 50-51) e Table 2.7 (pp. 53-54).

(38) OECD, (2015), chap. 3, pp. 59-87.

(39) ID., pp. 60-62.

(40) ID., p. 64.

(41) ID., pp. 67-71.

reddito, Valore Aggiunto e dalle accise per una percentuale che dal 100% nel primo anno scende gradualmente al 10% dopo dieci anni). Altre esenzioni esistono per le PMI di particolari settori di attività.

Per le PMI società di capitali, le “preferences” tributarie possono riguardare anche gli investitori nel loro capitale (se persone fisiche, il minor gettito si manifesta nell'imposizione personale degli investitori, in forma diversa dall'esenzione o dalla riduzione del “reddito di impresa”). Esse riguardano somme investite in “venture capital funds” e plusvalenze da cessione delle quote di proprietà; in taluni casi, le imposte di successione e donazione.

Per completare la comprensione della disciplina dell'imposizione delle PMI nei paesi OECD, bisogna considerare, infine, il ricorso a sistemi “semplificati e forfettari” di definizione degli imponibili (o dei debiti di imposta). La principale giustificazione addotta per l'adozione di questi sistemi è la necessità di “semplificare gli adempimenti dell'impresa e di mitigare il peso dei loro costi fissi”, ritenuti eccessivi (42). Spesso, la semplificazione e la forfettizzazione riguarda non solo l'imposizione degli utili, ma il complesso di vari tributi. Secondo il Rapporto OECD, almeno 17 Paesi sviluppati hanno dichiarato l'esistenza di forme di “presumptive income taxes” (sistemi forfettari), inclusa l'Italia (43); per altrettanti (non pienamente coincidenti con i precedenti) è dichiarata l'adozione di contabilità semplificate (44). Nel complesso, nel 2014 si verificava che per la maggior parte delle PMI (tra esse la quasi totalità delle imprese “personali”) esistevano forme di tassazione “differenziata”, naturalmente meno onerosa rispetto a quella applicata alle imprese di maggiore dimensione, che a loro volta hanno altrimenti “beneficiato” di riduzioni del carico tributario sugli utili.

Per le PMI è poco significativo prendere in considerazione l'andamento delle aliquote nominali, sia delle “Corporation Taxes”, sia, a maggior ragione, di quelle delle “Personal Income Taxes”, per la grande diffusione delle ricordate “eccezioni” (imponibili forfettari,

(42) “To assist very small taxpayers ... several countries report simplified tax scheme for SMEs that replace a number of other taxes. These single replacement taxes typically include three main elements: *a*) a simplified method of tax calculation; ... *b*) simplified reporting and filing requirements; and *c*) exemption from all or several other taxes” (ID., p. 91).

(43) ID. Dettagli significativi sono riportati nella Table 4.2, alle pp. 97-98.

(44) ID. Table 4.8, p.v126.

aliquote ridotte, “tax expenditures”, ecc.), e non si hanno informazioni di riduzioni significative di questi regimi preferenziali (45).

4.3. *Gli imponibili: le regole contabili e i risultati economici di impresa diversi dagli utili.*

L'imponibile reddito di impresa (almeno per le società di capitali, di non piccola dimensione) faceva riferimento, fin dall'origine, agli utili definiti nella pratica contabile aziendale, salvo aggiustamenti motivati da esigenze connesse talvolta con la difesa del gettito, spesso con politiche di incentivazione produttiva, sia permanenti sia temporanee, diverse da paese a paese. Questi aggiustamenti non avevano intaccato la regola generale che la *base* per la definizione dell'imponibile era l'utile determinato contabilmente ai fini della valutazione del risultato economico da portare all'approvazione degli azionisti. La recente maggiore libertà di mercato nel campo finanziario, sia all'interno dei Paesi sia a livello internazionale, ha favorito l'eliminazione di alcune “distorsioni”, repute ostili al libero funzionamento del mercato finanziario. Tra queste, i “principi contabili” differenti nei vari paesi; si pensi all'importante divergenza, nelle valutazioni delle poste dei bilanci aziendali, tra riferimento ai “costi storici” (tipico nei principali paesi continentali dell'Europa fino agli anni Ottanta del Novecento) e ai “valori di mercato” (principalmente nei paesi di lingua inglese). Con la globalizzazione finanziaria, il secondo principio è diventato dominante consentendo di “omogeneizzare” i dati delle imprese valutabili nei mercati finanziari internazionali. Simultaneamente si è generalizzata, nei paesi sviluppati, la coincidenza generale tra i criteri contabili utilizzabili per le valutazioni commerciali e quelli per le valutazioni tributarie, salvo eccezioni apposite e transitorie, almeno dichiarate tali; sul completamento, e sulla probabilità del relativo processo temporale, di unificazione dei criteri non ci si soffermerà in questa sede.

Tra tali “eccezioni” merita di essere ricordato l'abbandono, a soli fini tributari, della “regola” per cui gli oneri dei debiti aziendali rappresentano costi deducibili, a differenza della remunerazione del finanziamento proprietario (esterno o con fondi trattenuti all'interno dell'azienda) che non rappresenta un costo contabile. Si tratta della ricordata “Allowance for Corporate Equity” (deducibilità per la re-

(45) OECD, (2010a).

munerazione del capitale azionario) motivata con la regola di efficienza economica che richiede la neutralità del sistema tributario rispetto alle scelte di finanziamento di impresa (46). Naturalmente, queste considerazioni sono irrilevanti per le PMI che utilizzano forme forfettarie di tassazione degli utili.

La connessione tra la definizione giuridico-contabile dell'utile e l'imposizione dei risultati economici dell'impresa non è mai stata rigida, neanche in linea di principio: si è fatto riferimento nel tempo anche ad altri indicatori (il valore del patrimonio aziendale è forse il più antico). Per ragioni di efficienza economica, in tempi più recenti sono stati proposti altri imponibili, tra i quali, a partire dalla seconda metà degli anni Settanta del Novecento, varie definizioni di “cash-flow” (47). In precedenza, nel 1940, Studenski proponeva di scegliere il Valore Aggiunto Aziendale come imponibile della “Corporation Tax”, anche per ragioni di “efficienza” (la neutralità tributaria rispetto alla scelta delle forme di finanziamento e dei fattori di produzione) (48). Anche la “Dual Income Taxation”, ricordata in precedenza, può rientrare, sotto certi aspetti e almeno per le imprese “personali”, in questa tipologia.

Il perdurare della libertà di movimento dei capitali e di “concorrenza tributaria” tra gli stati per ottenere la residenza fiscale delle società di capitali (anzitutto quelle multinazionali), con conseguente elusione tributaria internazionale non efficacemente contrastata dagli esistenti sistemi di imposizione dei profitti, ha stimolato la ricerca di sistemi alternativi di tassazione dei risultati economici di impresa. Di recente si è pensato alla “Destination-Based Cash Flow Tax” (49), in cui il gettito dovrebbe essere ripartito tra i paesi coinvolti sulla base della distribuzione internazionale delle vendite della multinazionale, grandezza meno manipolabile.

In Italia una Imposta Regionale (IRAP) sul Valore Aggiunto di Impresa e di altre organizzazioni, fu istituita sul finire del secolo scorso, in sostituzione, tra l'altro, di imposte locali sugli utili. Accet-

(46) L'A.C.E. venne inizialmente proposta in: Institute for Fiscal Studies, Capital Tax Committee, (1991).

(47) Si veda il Rapporto della Commissione Meade sulla riforma delle imposte dirette nel Regno Unito, pubblicato in MEADE, (1978). Per un'analisi delle prime proposte di “cash-flow taxation” e di imposizione del Valore Aggiunto di impresa mi permetto di rimandare a DI MAJO A., (1986).

(48) STUDENSKI P., (1940).

(49) Si veda OECD, (2007), specialmente p. 145 e ss. e il cap. 7 di DEVEREUX *et alia*, (2021).

tata inizialmente dai contribuenti (forse solo perché comportava un minor prelievo rispetto a quello del complesso dei tributi sostituiti), nonostante le sue caratteristiche di “neutralità” rispetto alle scelte finanziarie e di combinazione dei fattori produttivi dell’imprenditore, è stata progressivamente “smantellata”, fino alla sua eliminazione (ormai quasi completata) (50). Contro tale imposta si è sostenuta, specialmente nelle discussioni politiche, la *non ragionevolezza* dell’inclusione nell’imponibile di costi (del lavoro e del capitale), ossia di componenti negativi dell’utile contabile aziendale.

5. *Le imposte sugli utili nelle recenti politiche tributarie.*

Le scelte politiche in materia tributaria riflettono problemi propri di ciascuna democrazia e la risoluzione dei correlati conflitti di interesse. Alcune questioni possono essere comuni a più paesi e comune può essere la ricerca di opportune politiche. Sotto questo profilo, in materia di politica di imposizione degli utili, l’aspetto maggiormente condiviso dai paesi qui considerati (e non solo) sembra essere stato (ed essere ancora) quello della disciplina delle imprese multinazionali.

La difesa di un buon funzionamento della competitività dei mercati a livello internazionale richiedeva nel passato, come si è visto, accordi per impedire “pluri-imposizioni” (da parte dei vari Stati interessati) dei rendimenti degli impieghi transfrontalieri dei capitali. L’evoluzione della globalizzazione (con l’apertura illimitata ai movimenti transfrontalieri dei capitali finanziari) e della digitalizzazione dell’attività di imprese (specialmente di quelle operanti nel settore dei “servizi”) ha reso urgente, per gli Stati, la necessità di evitare le finora poco contrastate “non-imposizioni”. I dati elaborati in varie ricerche (comprese quelle svolte in sede OECD) mostrano che le Multinazionali sottraggono rilevanti imponibili delle “Corporation Taxes” ai Paesi con più alto prelievo legale, spostandoli verso paesi a più lieve carico tributario, non solo a causa delle minori aliquote applicate, ma anche per la possibilità di sfruttare forme “aggiuntive” di erosione degli imponibili. Negli anni recenti è stato elaborato il programma, approvato da oltre centotrenta paesi, attualmente attivo e gestito dall’OECD, conosciuto con l’acronimo BEPS (“Base Erosion and Profit

(50) BARDAZZI R. - DI MAJO A. - PAZIENZA M.G., (2006).

Shifting”) (51), rivolto alla ricerca di accordi tra gli Stati per regolare l’entità e la distribuzione dell’imposizione degli utili delle multinazionali (52). Si tratta di un progetto in evoluzione, sia nell’articolazione sia nell’attuazione (53), e non sono ancora evidenti effetti significativi sul gettito delle “Corporation taxes” prelevate dagli Stati aderenti. In estrema sintesi, il progetto si articola in due “Pillars” che, tra l’altro, prevedono:

il primo, la distribuzione dei “Taxing rights” tra i paesi in cui le Multinazionali (con vendite e/o profitti superiori a certi importi) operano nelle attività di mercato, e la riallocazione degli utili (stimati dall’OECD in 125 miliardi di dollari annui per le sole prime 100 multinazionali del mondo), oltre alla cancellazione delle “Digital Services Taxes” istituite da singoli paesi;

il secondo, la proposta di un’imposta minima, prelevata da ogni paese, sugli utili delle Multinazionali con fatturato superiore a 750 milioni di dollari, con l’aliquota del 15%.

Per il primo “pillar”, l’orientamento che sembra attualmente prevalere è quello (già ricordato) di trovare un accordo per distribuire il gettito complessivo tenendo conto della articolazione del fatturato tra i vari paesi, mentre non sembrano concrete le possibilità di passare a una “Destination based cash flow tax”.

Per il secondo “pillar”, la proposta di aliquota minima del 15% è stata dichiarata non applicabile solo da alcuni paesi aderenti all’accordo collettivo, mentre l’Unione Europea ne ha fatto oggetto di una apposita direttiva (*Council Directive 2022/2523 on ensuring a global minimum level of taxation for multinational groups and domestic groups in the Union*, in “Official Journal of the European Union” del 22 dicembre 2022), vincolante per gli stati membri della UE, che do-

(51) “Since the adoption of the Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) Action Plan in 2013, and the subsequent adoption of the BEPS package of 15 measures in 2015, there has been a global recognition that the international tax system, which relies on rules developed a century ago, needs fundamental reforms in order to establish coherence, realign substance with taxation rights, and increase transparency. The OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS has been instrumental in adapting the international tax rules for the 21st century” (OECD/G20, 2022c, p. 1).

(52) “Tax evasion and BEPS behaviours place burdens on tax revenues, and diminish trust in tax systems. In addition ... can also generate benefits that accrue to large incumbent firms over smaller firms and new entrants and in doing so reduce business dynamism” (O’REILLY P., 2018, p. 37).

(53) Per seguire lo stato dell’evoluzione del progetto e le eventuali applicazioni concrete si vedano i Rapporti annuali dell’OECD “Tax Policy Reforms”, l’ultimo OECD, (2022c).

vranno adeguare le loro legislazioni tributarie entro il 2023. Si tratta di un importante concreto avvio dell'accordo OECD/G20, cui dovrebbero seguire analoghe decisioni formali degli altri paesi aderenti (54).

L'alleggerimento della imposizione degli utili delle “corporations” nei paesi sviluppati trova una dichiarata diversa comune motivazione nel contrasto alla caduta dei tassi di crescita del prodotto degli ultimi tempi, come si riconosce nelle ricerche dell'OECD: “Un consenso di fondo tra i policymakers sugli effetti positivi sulla crescita ha in parte favorito le riforme delle imposte sulle società di capitali realizzate nelle decadi passate. Esse hanno ridotto l'onere dell'imposizione societaria” (55). La *Tabella 4* mostra i tassi di crescita del PIL, nel periodo considerato, nelle medie (non ponderate) dei Paesi OECD e di quelli del G7 (per questi anche dei singoli paesi) (56).

Tab. 4. *Media dei tassi annuali di crescita % del prodotto interno lordo*

	1995-1999	2000-2008	2010-2019
Canada	3,6	2,6	2,1
Francia	2,4	1,8	1,4
Germania	1,7	1,6	2,3
Italia	1,7	1,2	0,6
Giappone	0,8	1,3	1,5
Regno Unito	3,3	2,7	1,8
Stati Uniti	4,0	2,3	2,3
Media G7	2,5	1,9	1,7
Media OECD	3,1	2,4	2,1

Fonte: OECD, National Accounts, vari anni.

Dalla seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso, i tassi di crescita del PIL si sono fortemente ridotti. I paesi OECD, nel loro complesso, li hanno visti scendere dal 3,1% negli anni Novanta, al 2,4 nella media degli anni 2000-2008, al 2,1 nella media degli anni 2010-2019. Quanto ai Paesi G7, il tasso medio di crescita è già dagli anni Novanta minore di quello dell'insieme dei Paesi OECD (2,5 contro

(54) Una analisi della situazione e delle prospettive della cooperazione internazionale in materia di tassazione delle imprese (specialmente multinazionali), con particolare attenzione è stata effettuata da V. Ceriani in un recente Convegno dei Lincei (CERIANI V., 2022).

(55) HAGERMANN, (2018), p. 33.

(56) Si sono scelti i periodi (1995-2000), (2001-2008), (2010-2019). Il primo per la non sicura omogeneità con i dati dei primi quattro anni (1991-1994); il secondo che esclude l'anno 2009 che ha visto la caduta rilevante dei tassi di crescita dovuta alla crisi generalizzata di quell'anno; il terzo che si ferma prima della pandemia del Covid.

3,1%) e scende all'1,9 e all'1,7% nell'ultimo decennio. Nei singoli paesi G7, la caduta massima si è avuta in Italia (dall'1,7 allo 0,6%), e solo due Paesi mostrano un aumento: il Giappone, che esce dalla stagnazione degli anni Novanta, e la Germania, in significativa ripresa nell'ultimo sottoperiodo. Questi dati, con i loro evidenti limiti di sinteticità, sembrano sufficienti a ricordare che le sette economie di mercato che rappresentano la parte più consistente del PIL delle democrazie sviluppate, con le “nuove” caratteristiche (globalizzazione, digitalizzazione, sviluppo tecnologico, distribuzione del reddito) (57) hanno sperimentato una caduta dei tassi di crescita nel periodo considerato e hanno avvertito l'esigenza di politiche idonee ad innalzarli. Esigenza che divenne pressante con la prima crisi economica generalizzata dell'era della globalizzazione (2008-9), coinvolgendo attivamente la ricerca e le raccomandazioni dell'OECD: “La globalizzazione e il cambiamento tecnologico, inclusi la digitalizzazione e i progressi nell'automazione, hanno generato miglioramenti sostanziali nella qualità della vita di molte famiglie, e hanno ridotto la povertà nelle economie emergenti...Mentre questi cambiamenti hanno prodotto aumenti di redditi e di opportunità, tali benefici non sono stati equamente ripartiti” (58). In queste opinioni si avvalorava un'idea ottimistica della “globalizzazione”, deplorandone solo i “difetti” sprequativi, in precedenza generalmente trascurati, forse perché si confidava nella diffusione quasi automatica dei ritmi di crescita attraverso l'operare del cosiddetto effetto di “trickle down” (sgocciolamento), secondo cui il più forte ritmo di crescita di alcuni paesi (*leaders*) si trasmetterebbe, con il tempo, agli altri paesi quasi automaticamente.

Non è questa la sede per una analisi approfondita delle spiegazioni della caduta dei tassi di crescita e si rimanda alle apposite ricerche (59); si ritiene che le definizioni di politiche (tributarie e non) per la crescita non possano ora trascurare aspetti del sistema economico,

(57) “In spite of rapid technological change many (rich) countries have experienced a slowdown in productivity growth, which is a key cause of low growth of OECD countries” (O'REILLY, 2018, p. 36).

(58) O'REILLY (2018), p. 8 (mia traduzione).

(59) Si ricordano OECD, (2008) e OECD, (2010b), e le loro bibliografie. Un recente Rapporto ha dimostrato, sulla base di un'analisi dei dati di imprese britanniche, che la crescente “dispersione” degli indicatori di produttività aziendale tra le imprese si accompagna a una minore dinamica della produttività complessiva (con conseguenze sull'evoluzione delle retribuzioni), a una maggiore concentrazione di potere di mercato (con minore efficacia della competitività) e a una maggiore sperequazione della

principalmente distributivi (con le implicazioni sull'evoluzione della produttività). Nei periodi precedenti, le “razionalizzazioni” delle politiche di abbassamento del prelievo sugli utili facevano riferimento, come si è ricordato, all'innalzamento della “convenienza” a investire, ottenibile sia con agevolazioni apposite (della natura delle “Tax Expenditures”) sia ricorrendo a una struttura omogenea di imposizione dei frutti di tutti gli impieghi del capitale aventi natura di “rendita” (ossia rendimento eccedente quello “normale”) (60).

Successivamente alla crisi del 2008, la questione è stata posta in una più ampia “visione”, prendendo atto, tra l'altro, della possibilità che le crescenti sperequazioni di reddito comportassero conseguenze negative *dirette* sulla crescita, non solo sull'equità. Nei singoli Paesi e nel complesso di quelli OECD, nel periodo tra il 1985 e gli anni più recenti i dati mostrano una accentuazione delle sperequazioni (61). Di conseguenza, l'OCDE ha indirizzato le analisi e le raccomandazioni per le politiche (principalmente tributarie) verso un obiettivo definito di “Inclusive Growth”: “La crescente sperequazione della distribuzione dei redditi nei paesi OECD nel corso di diversi precedenti decenni ha portato diversi governi a focalizzarsi su politiche, incluse quelle tributarie, che sono più favorevoli all'“inclusive growth”, ossia in grado di minimizzarne l'impatto negativo sulla crescita, assicurando nel contempo che i benefici della crescita vengano largamente condivisi” (62).

L'“inclusive growth” non ha però ancora trovato una rigorosa veste *operativa*, come si può notare dalla seguente definizione (che si riporta nella originaria formulazione in lingua inglese per non alterarne il significato che si ritiene volutamente generico e ambiguo):

distribuzione generale dei redditi (DE LOECKER J. - OBERMAIER T. - VAN REENEN J., (2022).

(60) Questi “aggiustamenti” sono stati cercati in vario modo, come si è già detto: dall'equiparazione della tassazione dei rendimenti delle varie forme di finanziamento nell'ambito delle tradizionali “corporate income taxes”, all'A.C.E. (“Allowance for Corporate Equity”), alle proposte di introduzione di “cash flow taxes”. Per una analisi recente si può rimandare al citato Rapporto DEVEREUX *et alia*, (2021).

(61) DE LOECKER J. - OBERMAIER T. - VAN REENEN J., (2022), pp. 6-10. In tale lavoro sono stati usati alcuni indicatori (Indice di Gini, quota del top 1% sul totale dei redditi imponibili lordi, decili di reddito), che confermano le opinioni sulle sperequazioni ricordate nei paragrafi precedenti.

(62) HAGEMANN, (2018), p. 6 (mia traduzione). Si osserva che, secondo ricerche dell'OECD, nel 2015 “I Tributi e i Trasferimenti pubblici presi insieme riducono la disuguaglianza, nella media dei paesi OECD, di circa il 25%...comparabile con una media del 33%, per 15 paesi dell'OECD, alla metà anni Novanta del Novecento”.

“Inclusive economic growth can be defined as economic growth that delivers progress to society as a whole. It implies that the benefits of increased prosperity and productivity are shared more evenly between people and translate into an increase in well-being across society (63)”. Per quanto riguarda le politiche tributarie: “tax design for inclusive growth requires taking into account the distribution implications of tax policies” (64). In una ricordata più recente ricerca si sostiene che tra i criteri da rispettare per una valutazione “positiva” di modifiche della imposizione sui Profitti vadano considerate, in pari misura, la “fairness” (equità), e l’aiuto alla crescita (65). Per il rispetto del criterio dell’“Inclusive growth” si ricorre a uno schema semplificato, basato su stime econometriche, degli effetti di modifiche tributarie sulla distribuzione e sul prodotto (66). Secondo tale schema, *le riduzioni delle aliquote effettive* delle “Corporate Income Taxes” dei paesi considerati, a gettito immutato per l’erario (attraverso eventuali compensazioni di spese o altre entrate), comporterebbero una crescita positiva del prodotto e le conseguenze redistributive potrebbero risultare nel complesso irrilevanti, sia per i “ricchi” (il quintile più elevato della distribuzione dei redditi) sia per i “poveri” (il quintile inferiore).

Non importa qui soffermarsi sulle caratteristiche di tali stime (67) e sulla loro affidabilità, ma enfatizzare che la *diffusione* di questo tipo di risultati da parte dell’OECD, un organismo internazionale di condivisa reputazione, potrebbe aver favorito il consenso sulle riduzioni *del prelievo sugli utili*, per i dimostrati risultati positivi sulla crescita e non negativi sulla distribuzione. Le scelte di sgravio del carico tributario sugli utili societari, seguite dai paesi più sviluppati, sembrano trovare

(63) BRYs *et alia*, (2016), p. 5.

(64) ID. Questo lavoro riteneva di sviluppare le raccomandazioni del Rapporto su “Tax and Economic Growth” (OECD, 2008) suggerendo adeguate politiche tributarie, tentativamente formulate attribuendo una eguale importanza alle considerazioni di efficienza e a quelle di equità.

(65) Si veda il capitolo 3 (“Key Issues in Taxing Profits”) di DEVEREUX *et alia*, (2021), pp. 22-83. Va notato, però, che in questo rapporto la ricerca del sostegno alla crescita viene cercato direttamente attraverso il ricorso alla “efficienza”, definita secondo le tradizionali trattazioni dei libri di testo (“eccesso di pressione in termini di welfare”, ecc.), insensibili alle modifiche delle caratteristiche delle economie di mercato.

(66) Si tratta della *Table 1* in HAGEMANN, (2018, p. 8), che utilizza i risultati di stime econometriche effettuate in AKUN *et alia*, (2017).

(67) Circa gli effetti sulla crescita, “Consensus has steadily grown on the following ranking of taxes, from least to most harmful to economic growth: recurrent taxes on immovable property, consumption taxes, personal income taxes, and corporate income taxes” (HAGEMANN, 2017, p. 6).

una *razionalità*: sarebbero “benefiche” per tutti, attraverso l’incentivo alla crescita, e la compensabilità di eventuali effetti distributivi “regressivi”. Non si è, in realtà, a conoscenza di solide ricerche empiriche a favore *ex-post* di tale possibilità. Quanto alle altre imprese (“personali”), esse sono da lungo tempo sottoposte a regimi tributari variamente e ampiamente agevolati, anche per la rilevante influenza di “interessi speciali”, che sicuramente non sono di ostacolo alla crescita economica, almeno direttamente, anche se di dubbia equità.

Nel complesso, quindi, le richieste di sempre maggiori sgravi della imposizione sugli utili delle imprese non sembrano poter essere state giustificate, nel periodo considerato, da poderosi effetti positivi sui tassi di crescita del prodotto.

6. *Alcune considerazioni conclusive.*

Le imposte sugli utili di impresa hanno subito, nelle economie sviluppate qui considerate, un ridimensionamento nel corso degli ultimi trenta anni. La forza dominante di questa evoluzione è stato il comportamento tributario delle imprese multinazionali: la globalizzazione, con le libertà di movimento delle risorse (finanziarie e non solo), ha loro consentito di cercare la minimizzazione del carico tributario, distribuendo opportunamente la localizzazione dei profitti imponibili in vari paesi titolari di “taxing right”. Questa continua riduzione del prelievo complessivo è “visibile” anzitutto nella diminuzione delle aliquote delle “corporate income taxes” dei sistemi tributari dei paesi “danneggiati” dalla mobilità degli imponibili. Attualmente, “l’imposta sui profitti delle società di capitali sembra essere destinata a un cambiamento fondamentale. In verità, essa può sparire”(68). Del trend discendente di questo tipo di prelievo hanno beneficiato tutte le imprese, comprese quelle Piccole e Medie (società di capitali o imprese “personali”) attraverso opportune modalità, tra cui l’aumento dei trattamenti speciali.

La “sparizione” delle imposte sugli utili delle società può essere ipotizzata con ottimismo: “La crescente capacità di acquisire e manipolare grandi quantità di informazioni potrà a un certo punto consentirci di eliminare la tassazione a livello societario riservandola agli azionisti, così potendo meglio perseguire l’equità verticale tassando il

(68) KEEN M. - SLEMROD J., (2021), p. 395 (mia traduzione).

reddito posto nelle loro mani” (69). Gli sviluppi prevedibili della tecnologia possono consentire di immaginare tale ipotesi, ma non la rendono probabile, per tante ragioni. A questo fine è fondamentale ricordare che, come molte ricerche dimostrano, nell’ultimo trentennio le disegualianze dei redditi personali sono aumentate (e non solo nei Paesi qui considerati). Di conseguenza, se i sistemi tributari (nei regimi democratici) per essere accettati debbono essere riconosciuti “giusti”, è difficile immaginare la completa abolizione della tassazione degli utili di impresa; è infatti diffusa la sensazione che essa colpisca sempre più debolmente “rendite” crescenti, e la tendenza a sottrarre (legalmente) i redditi di capitale all’imposta personale (in qualche misura ancora progressiva) fa temere che si voglia favorire un prelievo minimo (e forse nullo) su quel tipo di guadagni (rendite e profitti). Si può così rafforzare l’opinione di chi ritiene che il sistema tributario venga sottratto alla ricerca della giustizia distributiva.

Le analisi e le raccomandazioni dell’OECD cercano di favorire politiche tributarie che perseguano obiettivi di “Inclusive growth”: la riduzione del prelievo sugli utili di impresa viene auspicata come strumento per l’accelerazione dei ritmi di crescita del prodotto, in un contesto di “non peggioramento degli squilibri distributivi”. La formulazione dell’obiettivo non sembra, almeno fino ad ora, aver generato gli effetti auspicati (di crescita e distributivi). Manca una precisa definizione operativa di “Inclusive growth”, difficilmente ottenibile senza una attiva partecipazione degli Stati sovrani, titolari dei diritti tributari. L’obiettivo rischia altrimenti di restare un rassicurante generico auspicio.

Bibliografia

- ARGUN O., COURNEDE B. and FOURNIER J.M. (2017), *The Effects of the Tax Mix on Inequality and Growth*, OECD Economic Department Working Paper, n. 1447, OECD Publishing.
- BARDAZZI R., DI MAJO A., PAZIENZA M.G. (2006), L’Irap: un tributo ancora virtuoso? in “Studi e Note di Economia”, pp. 61-92.
- BRYS B., PERRET S., THOMAS A., O’REILLY P. (2016), *Tax Design for Inclusive Economic Growth*, OECD Taxation Working Papers n. 26, OECD, Paris.
- CERIANI V. (2022), La Tassazione delle imprese nella Ue: Pillar One, Pillar Two e le Proposte della Commissione, in “Atti dei Convegni Lincei”, n. 348, Bardi edizioni, Roma.

(69) ID., pp. 395-396.

- COLLIER P., COYLE D., MAYER C. and WOLF M. (eds) (2021), Capitalism, in “Oxford Review of Economic Policy”, vol. 37, n. 4, Winter 2021.
- CRISTOFARO A. (2022), Vent’anni o quasi di politica tributaria: l’imposizione sulle imprese (versione provvisoria), manoscritto non pubblicato, pp. 1-30 e Appendice statistica, Roma.
- COURNEDE B., FOURNIER J.M., HOELLER P. (2018), Public Finance Structure and Inclusive Growth, OECD Economic Policy Paper n. 25, OECD Publishing, Paris.
- DE LOECKER J., OBERMAIER T., VAN REENEN J. (2022), Firms and Inequalities, IFS Deaton Review of Inequalities, Institute for Fiscal Studies, London.
- DEVEREUX M., AUERBACH A.J., KEEN M., OOSTERHUIS P., SCHON W., VELLA J. (2021), *Taxing Profit in a Global Economy*, Oxford University Press.
- DI MAJO A. (1986), Struttura tributaria e struttura economica: il prelievo sulle imprese, Temi di discussione del Servizio Studi della Banca d’Italia, n. 59, Roma.
- DI MAJO A., DE SIMONE E. (2017), Le spese fiscali (Tax Expenditures): definizioni e valutazioni, in CRISTOFARO A. (a cura di), *Fisco e Agricoltura: una difficile convivenza*, Associazione Alessandro Bartola, Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali, Università Politecnica delle Marche, Collana Economia Applicata, vol. 5, pp. 65-86.
- GASTALDI F., PAZIENZA M.G. (2010), Sistema produttivo e sistema tributario: accumulazione di capitale e tassazione delle società, in PEDONE A., GALLO F. (a cura di), *Imposte e Sviluppo economico*, Assonime, Laterza, Bari, pp. 60-124.
- GASTALDI F., PAZIENZA M.G., POLLASTRI C. (2016), Gli incentivi agli investimenti nella legge di stabilità per il 2016, Nota di lavoro n. 1/2016 dell’Ufficio Parlamentare di Bilancio, Roma.
- HAGEMANN T. (2018), Tax Policies for Inclusive Growth: Prescription and Practice, OECD Economic Policy Working Paper n. 24.
- Institute for Fiscal Studies Capital Taxes Committee (1991), Equity for Companies: A Corporation Tax for the 1990s, Institute for Fiscal Studies, Commentary 26, London.
- KEEN M., SLEMROD J. (2021), *Rebellion, Rascals, and Revenue, Tax Follies and Wisdom through the Ages*, Princeton University Press, Princeton.
- MEADE J. (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Allen and Unwin, London.
- MESSERE K. (ed.) (1998), *The Tax System in Industrialized Countries*, Oxford University Press.
- OBSTFELD M. (2021), The Global Capital Market Reconsidered, in COLLIER P. *et alia*, pp. 690-706.
- OECD (2007), *Fundamental Reform of Corporate Income Tax*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008), *Economic Policy Reform, Going for Growth*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010a), *Tax Expenditures in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010b), Tax Policy Reform and Economic Growth, Tax Policy Studies n. 20, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015), Taxation of SME in OECD and G20 Countries, OECD Tax Policy Studies, n. 23, OECD Publishing, Paris.

- OECD (2018), *The Productivity Inclusiveness Nexus*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018), *The Taxation of Household Saving*, OECD Tax Policy Studies n. 25, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2022a), *Corporate Tax Statistics*, Fourth Edition, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2022b), *Tax Policy Reforms, OECD and Selected Partner Economies*, OECD Publishing, Paris.
- OECD/G20 (2022c), *Inclusive Framework on BEPS, Progress Report September 2021/2022*, OECD Publishing, Paris.
- O'REILLY P. (2018), *Tax Policies for Inclusive Growth in a Changing World*, OECD Taxation Working Papers n. 40, Paris.
- PEDONE A. (2018), *Ascesa, declino e destino della progressività tributaria*, Accademia Nazionale dei Lincei, 9 marzo 2018.
- STUDENSKI P. (1940), *Toward A Theory of Business Taxation*, in "The Journal of Political Economy", pp. 621-654.
- TANZI V. (2018), *Termites of the State, Why Complexity leads to Inequality*, Cambridge University Press.
- TORSLOW T.R., WIER L.S. and ZUCMAN G. (2018), *The Missing Profits of Nations*, W.P. 24701, N.B.E.R., Cambridge MA.