

IRAP: OTTO RISPOSTE

di Ferdinando TARGETTI

Publicato sull'Unità del 19.05.05 con il titolo "Otto risposte sull'Irap".

Raramente un'imposta ha scosso gli animi come l'Irap. Si è arrivati perfino a sostenere che l'Irap è un'imposta di sinistra, quando non ha nessuna caratteristica che favorisca i ceti più poveri (né i più ricchi). Nessuno ama un'imposta come tale, ma la sua validità è misurata in relazione ad un'imposta alternativa che generi lo stesso gettito effettivo. Il governo Berlusconi ha inserito nel suo programma di governo l'abolizione di questa imposta, ma non ha mai spiegato con che cosa avrebbe sostituito la perdita di gettito. Infine oggi, dopo otto anni dalla sua introduzione, un gruppo di banche, che sono state le imprese che maggiormente hanno tratto beneficio dell'introduzione dell'Irap (ma la riconoscenza non è moto dell'anima che governa l'azione economica, né giuridica), hanno fatto ricorso per la soppressione dell'imposta alla Corte di Giustizia della Unione Europea.

Convien quindi soffermarsi sull'argomento e chiarire aspetti tecnici e politici. Innanzitutto come nasce? Essa nasce con il governo Prodi nel 1997 (chi scrive fu il relatore alla Commissione dei trenta del provvedimento) come pilastro della riforma tributaria in sostituzione di sette imposte, alcune delle quali (Irpeg, Ilor, Patrimoniale ecc) avevano portato i redditi societari ad essere tassati con aliquote elevatissime, tra il 58 e il 63%; inoltre va ricordato che tra le imposte soppresse erano presenti anche i contributi sanitari che le imprese pagavano sul salario con aliquote dall'8 all'11%. L'introduzione dell'Irap non solo comportò una semplificazione e razionalizzazione del sistema tributario, ma anche una riduzione del carico fiscale sulle imprese: infatti le sette imposte soppresse procuravano all'erario un gettito di più di 60.000 miliardi di lire, mentre la nuova imposta ne procurava poco più di 50.000: con l'introduzione dell'Irap nessuna categoria di impresa subì un aggravio, anche se i vantaggi del minore onere si ripartirono in modo non eguale su tutte e in maggior misura si indirizzarono a favore delle imprese più capitalizzate, come le banche.

Che cosa finanzia il gettito dell'Irap? L'Irap nasce in un momento in cui il dibattito politico aveva fatto emergere la necessità che gli enti decentrati, e le regioni in particolare, fossero dotati di una imposta di loro esclusiva competenza e fossero in condizioni, entro certi limiti, di modificarne le aliquote: in questo consiste il tanto auspicato federalismo fiscale. Siccome la principale spesa regionale è la sanità, l'Irap fu destinata al finanziamento di questo importante capitolo di spesa pubblica per welfare. Oggi il 70% circa della spesa sanitaria è finanziata dall'Irap. Usare l'Irap come importante pezzo costitutivo del federalismo fiscale non fu un errore, anche se non era una scelta obbligata, né l'unica che si potesse fare: non privo di logica sarebbe stato anche attribuire l'Irap allo Stato e destinare alle regioni, e quindi alla sanità, un sistema di addizionali Irpef o Iva, imposte che gravano sul reddito delle famiglie, le maggiori destinatarie della spesa sanitaria.

Quale la base di questa imposta? Questo è un punto che richiede un minimo di logica economica, necessaria peraltro per comprendere le questioni sollevate di fronte

alla corte di giustizia europea dall'avvocato della Commissione europea. Ogni produzione economica è compiuta da un'impresa con lavoro (autonomo o dipendente) e con capitale (proprio o a prestito). I fattori, lavoro e capitale, aggiungono valore alla produzione, questo valore aggiunto si ripartisce interamente ai fattori della produzione sotto forma di salari, redditi di lavoratori autonomi, profitti e interessi. Quindi valore aggiunto e redditi dei fattori sono due grandezze uguali. Il valore aggiunto a sua volta riguarda beni e servizi il cui utilizzo finale è in consumi, investimenti ed esportazioni (al netto delle importazioni). Parlare di valore aggiunto oppure di sommatoria dei redditi dei fattori o della somma di consumi, investimenti ed esportazioni nette è parlare di tre aspetti della stessa identica realtà. L'Irap è un'imposta che grava sul valore aggiunto e quindi sui redditi dei fattori e quindi su consumi, investimenti ed esportazioni nette. Alla determinazione dell'imponibile (la base su cui si calcola l'imposta) ci si può arrivare indifferentemente lungo le tre vie e in particolare o come somma dei redditi dei fattori di produzione o come sottrazione del valore dei beni intermedi (e degli ammortamenti) dal valore della produzione (e delle scorte): il modo di calcolo è diverso, ma il risultato economico e quantitativo è il medesimo. Su questa base l'aliquota uniforme è al 4,25%.

Un'imposta di questa natura ce la abbiamo solo noi italiani? No. Un'imposta sul valore aggiunto è presente in Francia, in certi Stati degli USA, è stata recentemente introdotta in Canada e sta per esserlo in Giappone.

Quali le obiezioni? La più importante è che l'Irap grava in particolare sul lavoro. La critica è infondata perchè l'imposta è neutrale, nel senso che le scelte di un'impresa se produrre con tanto lavoro e poco capitale o viceversa (così come se produrre con tanto capitale a prestito e poco capitale proprio o viceversa) non sono modificate dall'introduzione dell'Irap, la quale applica la stessa aliquota (4,25%) al reddito di tutti i fattori. Questo non significa che se si vuole forzare le imprese ad assumere più lavoro o se si vuole ridurre il cuneo fiscale sul lavoro si può togliere dalla base imponibile dell'Irap, in tutto o in parte i redditi da lavoro dipendente, autonomo o entrambi, si può differenziare le aliquote sui redditi da lavoro rispetto agli altri redditi, si possono introdurre altre modifiche, ma deve essere chiaro che sono tutte modifiche che tolgono all'imposta la sua apprezzabile caratteristica di neutralità. La seconda critica è che un'impresa potrebbe essere costretta a pagare l'Irap anche se è in perdita. Ma è un'obiezione senza senso perché è una circostanza che si può presentare ogni qual volta un'impresa deve pagare delle imposte che gravano su basi imponibili diverse dal reddito: si pensi ai contributi sociali, all'IVA, all'ICI, che sono tutti pagamenti che l'impresa deve compiere anche se non fa utili. L'obiezione più fondata, ma inconfessabile, è che l'Irap è detestata perché non è facilmente eludibile.

Quali le obiezioni che hanno portato l'Irap davanti alla Corte di giustizia dell'Unione Europea. La divisione economica della Commissione Europea nel 1997, sollecitata dal Ministero delle Finanze italiano, diede un parere assolutamente favorevole all'imposta entrando nel dettaglio sulla sua natura e sugli effetti che comportava. Dopo otto anni invece, la divisione giuridica, attraverso la memoria dell'avvocato Jacobson, ha dato un parere diametralmente opposto. Ora si attende la

sentenza della Corte. Le argomentazioni si basano sulla presunta violazione dell'Irap di una Direttiva Comunitaria in base alla quale nessuna imposta può avere la stessa base imponibile dell'IVA, che, si ricorda, è l'imposta dalla quale l'Unione trae le sue risorse finanziarie. Il punto è che mentre l'Irap è realmente un'imposta sul valore aggiunto, l'IVA, malgrado che si chiami così, non è un'imposta sul valore aggiunto, ma un'imposta sui consumi. L'Iva grava sui consumi e sulle importazioni che direttamente e indirettamente entrano nei consumi, mentre come abbiamo spiegato più sopra, l'Irap grava su consumi, investimenti, esportazioni a cui vanno sottratte le importazioni. Sono due basi imponibili molto diverse sia in valore (la base Irap è molto maggiore), sia in composizione, infatti nel caso dell'IVA le importazioni vengono aggiunte alla base imponibile e tassate, nel caso dell'Irap vengono sottratte dalla base imponibile. Si può quindi sperare che le conoscenze economiche della Corte siano maggiori di quelle della sezione giuridica della Commissione e che essa dia torto all'avvocato Jacobson. Si può sperare inoltre che la Commissione si renda conto che se una sua mano disfa oggi quello che l'altra mano aveva consentito di costruire otto anni fa, provoca, senza motivo, un danno enorme ad un paese e, come ha recentemente affermato il Ministro Visco ad un convegno sull'Irap in Bocconi, l'Italia dovrebbe potersi rivalere, nel caso di giudizio negativo della Corte, sulla Commissione per questo suo comportamento schizofrenico.

Qual è la posizione del nostro governo? Riprovevole. Infatti il centrodestra introdusse legittimamente nel suo programma di governo l'eliminazione dell'Irap, solo che, come per tante altre proposte del centrodestra, anche questa è servita per far propaganda, ma è rimasta solo sulla carta per quattro anni. Quando si è aperta la questione con la UE, in un primo momento il Ministro dell'economia manifestò soddisfazione che fossero altri a risolvere la questione, solo che il gettito dell'Irap è di 33 miliardi di euro che non sono facilmente reperibili altrove, soprattutto nel nostro stato dei conti pubblici. Il Presidente del Consiglio è tornato nei giorni scorsi alla carica proponendo un alleggerimento dell'Irap sul costo del lavoro. Il mancato gettito ammonterebbe a 12 miliardi (su tutto il costo del lavoro sarebbero circa 20) e anche qui non si sa come sarebbero coperti.

Quale dovrebbe essere una posizione politica equilibrata su tutta la questione? Innanzitutto difendere l'imposta in sede europea. In subordine, qualora alla Corte prevalesse una logica giuridica e non economica, si potrebbe ricalcolare l'Irap come somma dei redditi dei fattori anziché come differenza tra valore della produzione e valore dei beni intermedi: si giungerebbe alla stessa base imponibile, ma verrebbero ad essere sottratti gli argomenti di contestazione a coloro che, come i giuristi italiani e quelli di Bruxelles, pensano che redditi e valore aggiunto siano cose diverse. In generale e ancora di più nel caso dell'ipotesi di segmentazione dell'Irap in tre pezzi (sul reddito da lavoro, sugli utili di impresa e sugli interessi) per ridurre il cuneo fiscale sul "lavoro" la base imponibile potrebbe consistere nel solo salario ed escludere gli oneri sociali. La riduzione di gettito potrebbe essere compensata con l'aumento della aliquota sui redditi da capitale, che se fosse portata dall'attuale 12,5%, uno dei livelli tra i più bassi d'Europa, al 23%, che è l'aliquota minima dell'Ire, darebbe un gettito di circa 6 miliardi di euro. La politica italiana farà un

passo avanti quando le misure proposte, se costose, siano accompagnate da precise indicazioni quantitative su come farvi fronte.