

DALLA RIFORMA IRES-IRAP DEL 2008 BENEFICI PER LE IMPRESE E RIDUZIONE DEL GETTITO PER STATO E REGIONI

di Fernando Di Nicola, Corrado Pollastri

19 novembre 2008

La finanziaria per il 2008, senza che ciò facesse molto clamore, è intervenuta in maniera decisa sulla tassazione delle società di capitali, riducendo nettamente le aliquote (5,5 punti per l'Ires e 0,35 punti per l'Irap) a fronte di una revisione delle basi imponibili. La riforma, presentata come intervento a parità di gettito, ha inteso promuovere obiettivi condivisibili.

In particolare:

1. ridurre gli incentivi alla delocalizzazione delle società di capitali e dei loro utili;
2. incentivare le imprese più capitalizzate;
3. incentivare una maggiore coerenza tra la rappresentazione civilistica dell'attività d'impresa e la sua determinazione fiscale.

A fronte di questi vantaggi, l'accentuazione e/o redistribuzione temporale del prelievo legato ad elementi (quali ammortamenti ed interessi passivi) influenti sul costo degli investimenti potrebbe avere, a parità di altre condizioni, un effetto depressivo su questi ultimi, decelerando il ritmo di sostituzione ed ampliamento di impianti e macchinari.

Poiché il costo di una riforma che comporta minor gettito è valutabile anche in relazione all'opportunità di utilizzi alternativi, è di un certo interesse valutarne l'impatto sull'attività di impresa da un lato, sul gettito di Stato e Regioni dall'altro, anche alla luce del dibattito che si sta sviluppando in questi giorni sull'esigenza di intraprendere misure anticicliche per fronteggiare la crisi economica. Abbiamo perciò sviluppato un esercizio di simulazione, basato sul modello microeconomico per l'analisi della fiscalità di impresa CER-Unioncamere, che è alimentato da un ampio e rappresentativo campione di bilanci di società di capitali¹.

Il nostro approccio parte dalla constatazione della diversa natura degli interventi che compongono la riforma: mentre la riduzione delle aliquote Ires (dal 33% al 27,5%) ed Irap (dal 4,25% al 3,9%) rappresenta una permanente riduzione del carico fiscale sugli utili, le modifiche alla base imponibile (in primis l'abolizione degli ammortamenti anticipati e l'indeducibilità, con riporto in esercizi successivi, degli interessi passivi netti eccedenti il 30% del ROL, ma anche un'imposta a tantum sostitutiva – con aliquote dal 12 al 16% per scaglioni - delle eccedenze extracontabili accumulate) costituiscono per lo più una riallocazione temporale degli imponibili e dell'imposta. Ne deriva che la compensazione tra riduzioni di aliquota ed aumento degli imponibili si esplica, per la gran parte, solo nel breve periodo, lasciando spazio nei periodi successivi ad una mancata copertura della riforma, a parità di contesto e comportamenti.

Sulla base di queste considerazioni, si è voluto simulare l'impatto della riforma in un arco temporale corrispondente ad almeno un ciclo completo di ammortamento, più esteso dei tre anni di norma considerati dai Servizi bilancio e perciò in grado di cogliere meglio le riduzioni d'imponibile

(e dunque d'imposta) successive agli aumenti di breve periodo. Per la profonda diversità dei bilanci e della normativa di riferimento, sono state escluse le società del settore bancario ed assicurativo, che pure generano annualmente una quota rilevante degli utili (per quasi il 27% dell'IRES ed oltre il 12% dell'IRAP).

Si è preferito evitare ipotesi di reazioni comportamentali delle imprese (ad es. localizzazioni o modifiche alla durata ed entità dei cicli d'investimento, ma anche più generali evoluzioni congiunturali e strutturali) allo scopo di meglio evidenziare le tendenze "naturali" della riforma. La struttura dei costi e dei bilanci si ipotizza dunque costante, salvo le modifiche direttamente causate dalla riforma.

Per cogliere l'andamento nel tempo della lunga **fase di transizione**, nella quale convivono eccedenze accumulate e variazioni in aumento attese, si può osservare un primo scenario in cui le valutazioni sono in termini cassa-competenza per ciascuno degli otto anni di transizione, cioè di saldi annuali a valori 2008 durante il periodo di smaltimento delle eccedenze extracontabili pregresse.

Impatto della riforma sul gettito nella fase di transizione			
(*)			
<i>(milioni di euro 2008)</i>			
Anni	Riforma Ires + Irap	Imposta sostitutiva rateizzata su 3 anni	Riforma Ires + Irap e sostitutiva
2008	1.356	-1.261	94
2009	1.032	-486	546
2010	721	-1.166	-445
2011	-1.419	-2.091	-3.510
2012	-3.723	-1.989	-5.712
2013	-5.533	-955	-6.488
2014	-5.582	-919	-6.501
2015	-7.190	0	-7.190
<i>Fonte: Modello di microsimulazione Cer - Unioncamere</i>			
<i>(*) Escluso il settore del credito e delle assicurazioni</i>			

Si rileva così che dopo il primo triennio di applicazione, nel quale l'ampliamento di base imponibile (originato dal posticipo di ammortamenti e dai limiti alla deducibilità degli interessi passivi)

consente di compensare l'effetto dei tagli alle aliquote, il gettito tende a decrescere rapidamente, fino a concretizzare una riduzione strutturale di oltre 7 miliardi annui (esclusi sia gli ulteriori effetti da banche ed assicurazioni, sia, per contro, il maggior gettito conseguente all'aumento della quota imponibile Irpef dei futuri dividendi da partecipazioni qualificate (al 49,72%, dal precedente 40%). E' il caso di sottolineare che la sostanziale differenza con le stime del Servizio bilancio non scaturisce dalle tecniche di simulazione, che per i primi tre anni portano a risultati del tutto compatibili, ma all'aver allungato il periodo di osservazione oltre la temporanea compensazione operata dall'abolizione degli ammortamenti anticipati.

Si noti anche che l'imposta una tantum di "liberazione" delle eccedenze extracontabili accumulate (sostitutiva delle future variazioni in aumento dell'imponibile) contribuisce in molti casi a migliorare il beneficio per le imprese sin dal primo anno di applicazione, per effetto della sua rateizzazione triennale e di un'aliquota più che dimezzata (mediamente al 13%) rispetto a quella ordinaria evitata (27,5%+3,9% più eventuali maggiorazioni regionali).

Cambiando la prospettiva di analisi, ponendosi nell'ottica soggettiva di una impresa in una fase temporale in cui gli effetti transitori sono terminati (ossia le eccedenze extracontabili pregresse sono tutte liberate e si sono riallineati i bilanci civilistici a quelli fiscali), si può determinare l'impatto medio attualizzato a regime. In questo caso, nell'arco di un ciclo completo di ammortamento medio, l'impresa deve considerare come aggravio di spesa anche i costi finanziari connessi con l'anticipo di versamenti conseguenti all'abolizione degli ammortamenti anticipati ed al parziale posticipo della deducibilità degli interessi non dedotti.

Impatto aggregato della riforma sulle imprese a regime (*)	
<i>(milioni di euro 2008)</i>	
	Impatto medio annuo su ciclo 8 anni
Riforma base imponibile	-228
Aliquota Ires	-5.630
Aliquota Irap	-868
Costo finanziario eliminazione ammortam anticipati	831
Costo finanziario riduzione deducibilità inter passivi	879
Impatto medio annuo complessivo	-5.016
<i>Fonte: Modello di microsimulazione Cer - Unioncamere</i>	
<i>(*) Escluso il settore del credito e delle assicurazioni</i>	

Dal punto di vista delle imprese, a regime si determina un netto beneficio, causato essenzialmente dalla riduzione delle aliquote, solo attenuato dal costo finanziario dell'anticipazione di imposte, per complessivi 5 miliardi annui.

Sul punto è curioso notare che l'aver presentato la riforma come "a parità di gettito" potrebbe attenuare, paradossalmente, la percezione degli sgravi da parte delle imprese interessate e, dunque, le reazioni di comportamento desiderate².

Una notazione merita infine la **riduzione tendenziale dei gettiti regionali Irap**, che costituisce un importante, ma non isolato esempio di interferenza tra l'azione Statale di governo dell'economia e l'autonomia impositiva delle amministrazioni decentrate. Essa si determina non solo per la riduzione dell'aliquota base Irap dal 4,25% al 3,9%, che nel medio periodo abbiamo visto essere prevalente sulle variazioni di base imponibile, ma anche per la previsione di un'imposta una tantum erariale sostitutiva, tra l'altro, anche di un'imposta regionale come l'Irap.

Al fine di determinare l'effettiva incidenza della riforma sugli utili per le imprese e, non secondariamente, sui bilanci dello Stato e delle Regioni, pare utile attivare un monitoraggio ex post dell'impatto della riforma.

Una consapevolezza dell'effettivo andamento della pressione fiscale per le imprese potrebbe infatti consentire un miglior mix di misure di sostegno dell'economia nella fase recessiva che ci attende: se dal lato degli utili questa riforma già riduce il carico, con ciò attenuando i rischi di delocalizzazioni, potrebbe risultare più opportuno tornare a focalizzare l'attenzione su misure di riduzione dei costi di produzione e di incremento dell'innovazione e della qualità, fattori di competitività di beni e servizi prodotti.

1 - Per i dettagli del quale si rimanda alla relazione presentata nel seminario del 14 luglio presso l'Università di Roma 3 (in www.centroeuropearicerche.it). Ci si limita qui richiamare che si è cercato di valutare il complesso interagire delle variazioni in aumento e diminuzione del reddito imponibile nel corso dell'intero ciclo di ammortamento, anche tenendo conto degli ulteriori effetti riconducibili all'opzionale imposta sostitutiva di liberazione delle eccedenze extracontabili (aliquota media attorno al 13,5%, con rateizzazione triennale, al posto del prelievo ordinario del 31,4% - 27,5 Ires +3,9 Irap - sulle future variazioni in aumento annullate). Non sono state considerate le modifiche al leasing (anch'esse riconducibili alla categoria delle riallocazioni temporale di basi imponibili). Per la valutazione dell'adesione alla sostitutiva si è ipotizzato cautelativamente che vi aderisca solo il 70% di coloro che ne trarrebbero beneficio, cioè di quelli che risultano capienti in termini di reddito imponibile. In tema di indeducibilità degli interessi passivi netti (quelli che, secondo la nuova normativa, eccedano il 30% del risultato operativo lordo, ROL), invece, si prevede che essa consentirà un "recupero" nella misura del 50% degli oneri sostenuti, tenuto conto che le quote non dedotte possono essere riportate in avanti senza limiti di tempo, sempre che vi sia capienza nel 30% del ROL.

2 - Sembrano concordare con questa ipotesi i risultati della recente indagine CER sulle imprese campane, le quali sembrano porre l'accento sugli aspetti negativi della riforma, pur transitori, piuttosto che sui benefici strutturali.