

# Una possibile manovra sull'IRAP regionale

Leonardo Ghezzi, Alessandro Petretto e Nicola Sciclone

IRPET

N. 4 - Luglio 2011

## 1. PREMESSA

---

La seguente proposta sull'IRAP della Toscana, di tipo strutturale, quasi di legislatura, viene presentata nel momento in cui, ancora una volta, il governo centrale ne propone l'abolizione. In tal senso recita l'art. 6 della bozza di Legge delega sulla riforma del fisco approvata dal CdM del 30.6.2011.

Non è la prima volta, anche se poi tali intenti non hanno avuto seguito. In proposito, anche la Legge Delega sul federalismo n. 42 del 2009 (art. 8) specifica che "...le spese di cui al primo periodo (*sanità, ma anche assistenza e istruzione*) sono finanziate anche con il gettito dell'IRAP fino alla data della sostituzione con altri tributi". Pertanto, in via strutturale deve essere individuato uno specifico o più tributi in sostituzione dell'IRAP, non dimenticando che all'art. 2 della Legge Delega, tra i principi fondamentali, si evoca per le regioni la "...certezza di risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite".

Conviene quindi riflettere, in via preliminare, sulle possibili alternative che potranno essere messe in campo dalla legislazione delegata statale. I paragrafi 2 e 3 sono dedicati a questi richiami che riguardano un eventuale intervento legislativo nazionale. Il paragrafo 4 è dedicato alla proposta per la Toscana, *as if* niente accadrà. Nel paragrafo 5 presentiamo le simulazioni.

## 2. QUALCHE GENERALITÀ SUL TRIBUTO

---

È un'imposta che colpisce i redditi di impresa, di lavoro e di capitale al momento della loro produzione, anziché della loro distribuzione, in capo ai percettori, come fanno l'Irpef e l'Ires. Pur gravando sul valore aggiunto non è assimilabile all'IVA perché questa grava direttamente sui consumi, attraverso l'obbligo della rivalsa, ed è quindi a tutti gli effetti un'imposta sui consumi

L'IRAP è stata introdotta alla fine degli anni '90 per sostituire, con aliquota del 4,25%, sei diversi prelievi:

- l'ILOR gravante su i redditi delle imprese con aliquota del 16,2%;
- i contributi sanitari con aliquota formale del 10,6% sui salari, con quota prevalente a carico delle imprese;
- l'imposta patrimoniale, con aliquota dello 0,75% sul capitale proprio (un ulteriore prelievo sui profitti del 5-10%);

- l'ICIAP;
- la tassa sulle partite IVA;
- le tasse di concessione comunali.

L'IRAP sostituisce questi tributi per finanziare, insieme all'addizionale regionale all'IRPEF e al Fondo sanitario nazionale, il Servizio sanitario nazionale. E' quindi un'imposta regionale data la responsabilità regionale in questo settore. Non c'è un vincolo formale di destinazione, ma data la pressione sul versante della spesa sanitaria è come se ci fosse. Determina un gettito di circa 38 miliardi di euro, di cui 27 miliardi provengono dall'IRAP sul settore privato.

Non è un tributo bizzarro né inedito, in quanto applicato in forme simili in altri paesi. In Europa non c'è in quei paesi che adottano sistemi sanitari c.d. alla Bismarck, basati cioè sulle assicurazioni sociali obbligatorie finanziate con *payroll-taxation*, cioè contributi commisurati al reddito da lavoro che vanno direttamente alle mutue. Sono ottimi sistemi sanitari nazionali, universali e pubblici come il nostro, ma noi, abbiamo battuto la strada della fiscalità generale come base di finanziamento della sanità. Per cui è necessario un tributo specifico coerente con le dimensioni quantitative della spesa che va, in parte, a finanziare. Sotto questo profilo l'unica proposta di sostituzione dell'IRAP con una certa coerenza sarebbe proprio quella di rideterminare la fonte di finanziamento della sanità in termini di contributi sanitari. Ma, così, forse dovremmo rimodellare anche gli enti di finanziamento. Nessuno dei detrattori dell'IRAP sostiene questa via impegnativa.

Come tutti i tributi ha pregi e difetti, ma questi vanno esaminati in termini differenziali con riferimento ad altri tributi che la sostituivano o ad altri che la potranno sostituire.

I **pregi** sono:

- Ampia base imponibile con aliquota relativamente contenuta.
- Neutralità rispetto all'uso dei fattori della produzione (capitale e lavoro) e alle fonti di finanziamento (capitale di rischio e indebitamento).
- Minore distorsione rispetto ai tributi sostituiti, in particolare dei contributi sanitari che gravavano di più sul costo del lavoro.
- Scarsa elusione ed evasione.

I **difetti** sono:

- Determina uno spostamento del prelievo dal lavoro al capitale, essendo neutrale mentre i contributi sanitari penalizzavano il lavoro. È quindi un'imposta invisibile alle imprese che vedono ridursi il rendimento dei propri investimenti.
- Può determinare problemi di liquidità perché è pagata, per la parte che si riferisce al lavoro, anche da imprese in perdita.
- Il prelievo è pro-ciclico, nel senso che in fase di recessione può diminuire solo se le imprese riducono l'impiego di lavoro. Le imprese che non licenziano sono dunque penalizzate.
- Le imprese in generale la considerano come un'imposta su di esse, e quindi ritengono contraddittorio che sia usata per finanziare servizi alla persona, come le prestazioni sanitarie. In realtà le imprese fungono da collettori di imposta che grava sul complesso dei redditi.
- In ogni caso l'IRAP, per una serie di equivoci fin dal suo nascere, ha un consenso bassissimo di cui bisogna tener conto.

### **3. LE PROPOSTE IN CAMPO PER LA RIDUZIONE/SOSTITUZIONE DELL'IRAP E LE CONTROINDICAZIONI**

---

Salvo l'ipotesi di abolizione totale che, come detto potrebbe essere percorsa solo immaginando una diversa struttura globale di finanziamento del sistema sanitario, le proposte di ridimensionamento in campo riguardano:

- *La deducibilità dalle imposte erariali sul reddito di impresa (Irpef e Ires).* La deducibilità di imposte locali da imposte erariali determina delicati problemi di competizione fiscale tra livelli di governo; per esempio, un eventuale aumento dell'IRAP deciso in Toscana provocherebbe una perdita di gettito a livello statale. Non a caso l'art.2 della L.D 42/09 sul federalismo insiste sulla necessità di escludere "...ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto.." e la deducibilità instaura un regime di doppia imposizione. La proposta sembra precludere la possibilità in futuro di impiegare l'IRAP per politiche regionali.
- *Eliminazione degli interessi passivi dalla base imponibile.* Avrebbe l'effetto di rendere l'IRAP non più neutrale rispetto alle fonti di finanziamento, favorendo l'indebitamento rispetto al capitale proprio, accentuando lo squilibrio endemico dell'economia italiana nella capitalizzazione delle imprese.
- *Riduzione della base imponibile relativa al costo del lavoro.* È una proposta sensata soprattutto in questa fase di recessione e di elevata disoccupazione. Potrebbe essere modellata a favore delle imprese di piccole e medie dimensioni che tengono dal lato dell'occupazione, così come è stato fatto in passato con deduzioni forfettarie, differenziata a favore del Mezzogiorno, per ogni assunto a tempo indeterminato.

Come coprire la *perdita di gettito determinata dagli sgravi di IRAP?* Viste le finalità strutturali dell'IRAP non può essere sostituita da misure una tantum. Le ipotesi formulate riguardano:

- *Aggravi di IVA.* L'IVA dà quasi 90 miliardi di €, ma è largamente evasa, per cui aumentarne le aliquote potrebbe aumentare le distorsioni e in definitiva determinare perdite di gettito rispetto all'IRAP. L'IVA "colabrodo" è un problema a sé tutto italiano sul quale sarebbe opportuno prima o poi investigare a fondo. In ogni caso, un incremento dell'IVA si scaricherebbe sui prezzi, con effetti anche di contrazione della domanda interna.
- *Aumenti dell'IRPEF.* Questi provocherebbero un aggravio del prelievo sul lavoro dipendente. Oltretutto in una fase in cui occorrerebbe ridurre il carico fiscale sulle famiglie.
- *Aumento delle aliquote delle imposte sugli impieghi finanziari* (attualmente al 12,5%, con una media europea più elevata). La misura potrebbe essere sostenuta indipendentemente dalla manovra sull'IRAP ma non può costituire una valida sostituzione di questa. La base imponibile è troppo volatile e oscillante da un anno all'altro per cui il gettito non è stabile nel tempo. D'altra parte la competizione fiscale è sempre in agguato, per cui è da attendersi per aggiustamenti delle aliquote consistenti una fuoriuscita di capitali.
- *L'imposta sui servizi.* Il tributo è concepito nella bozza di LD del 30.6.2011, come somma di tributi da abolire (che tuttavia niente hanno a che vedere con i servizi ad esempio sanitari). Una volta istituita questa imposta, potrebbe essere innalzata e utilizzata per sostituire parte dell'IRAP. Ma sarebbe un tributo statale e il federalismo?
- *Riduzioni di spesa;* queste dovrebbero essere strutturali, stabili nel tempo e consistenti. Il problema è già presente e all'ordine del giorno indipendentemente da una riduzione/abolizione dell'IRAP.

In conclusione lo spazio di intervento per un consistente ridimensionamento, fino all'abolizione, dell'IRAP sembra molto limitato e poi, tutte queste smanie di ridurre questo tributo regionale paiono veramente poco federaliste.

#### **4. LA MANOVRA PER LO SVILUPPO PROPOSTA PER LA TOSCANA**

---

L'IRAP è un valido strumento di flessibilità fiscale a livello regionale. Con piccoli interventi sulle aliquote a livello regionale si possono conseguire significativi risultati di ricomposizione del carico sulle imprese della Regione. Con gli interventi effettuati in Toscana - prima con le agevolazioni IRAP su determinate categorie di imprese, poi con gli incrementi disposti con la Legge finanziaria regionale per il 2007, e successiva riparametrizzazione delle aliquote per il 2008 - la Toscana ha avviato, per la prima volta, una politica



## 5. LE SIMULAZIONI SUI POTENZIALI BENEFICIARI DELLE AGEVOLAZIONI E SUGLI SCENARI DI COSTO DELLA MANOVRA

---

Qui di seguito si presentano in forma schematica gli effetti delle manovre di riduzione dell'IRAP. Le simulazioni utilizzano il modello di microsimulazione *Marte* dell'Irpet.

I dati si riferiscono all'anno di imposta 2010 ed illustrano le variazioni che è lecito attendersi a struttura produttiva e quadro economico invariato rispetto all'anno corrente. Sono escluse dalle valutazioni le ditte individuali. Il margine di sottostima delle stime è per questo motivo orientativamente quantificabile nell'ordine del 3%.

### **Manovra 1**

**Riduzione di 2 punti di aliquota per le imprese localizzate nelle province di Massa, Prato.**

<i>Costo della manovra</i>	<i>Numero di società beneficiarie</i>
61 ml di euro	14.800

### **Manovra 2**

**Riduzione di 2 punti di aliquota per le imprese localizzate nelle aree Sin.**

Sono state considerate aree Sin i comuni di Massa, Carrara, Livorno e Piombino

<i>Costo della manovra</i>	<i>Numero di società beneficiarie</i>
39 ml di euro	8.200

### **Manovra 3**

**Deduzione del 100% del costo del lavoro per le imprese orientate all'export .**

Sono state considerate imprese orientate all'export quelle con un rapporto fra produzione esportata e produzione totale superiore al 20%

<i>Costo della manovra</i>	<i>Numero di società beneficiarie</i>
101 ml di euro	5.200

### **Manovra 4**

**Deduzione del 100% del costo del lavoro per i settori orientati all'export .**

Sono stati considerati settori orientati all'export: *tessile ed abbigliamento* (codice ateco 2002 DB); *metalmecanica* (codice ateco 2002 DJ DK DL)

<i>Costo della manovra</i>	<i>Numero di società beneficiarie</i>
77 ml di euro	7.000

### **Manovra 5**

**Deduzione del 100% del costo del lavoro relativo a nuove assunzioni di giovani (15-35) a tempo indeterminato.**

È ipotizzato un flusso di assunzioni a tempo indeterminato di giovani pari a quello osservato dai dati della Indagine Forze lavoro per il 2010. Tale flusso è stato attribuito -tramite il metodo MonteCarlo- alle imprese in proporzione al loro peso occupazionale all'interno del settore di riferimento

<i>Costo della manovra</i>	<i>Numero di società beneficiarie</i>
10 ml di euro	Non quantificabile

Le simulazioni effettuate conducono ad una spesa complessiva di 288 milioni di euro. Per riparametrare la manovra sui previsti 200 milioni si può:

- prevedere una variazione di 1 punto, anziché 2, per quanto attiene le **Manovre 1 e 2**;
- prevedere il 50%, anziché il 100%, di agevolazione per le **Manovre 3 e 4** o ridurre la platea delle società beneficiarie ricorrendo ad una selezione in base al tasso di innovazione tecnologica;
- le **Manovre 3 e 4** possono essere alternative.

Rimane acquisito che con un investimento di 200 milioni è possibile conseguire risultati significativi in termini di incentivazione fiscale.