

\\ 377 \\

Requiem per la riforma Visco?

di

Silvia Giannini*

Maria Cecilia Guerra**

Ottobre 2001

CAPP **Centro di
Analisi delle
Politiche
Pubbliche**

* Università degli Studi di Bologna
Dipartimento di Scienze Economiche
Strada Maggiore, 45
40125 Bologna
e-mail: giannini@spobo.unibo.it

** Università degli Studi di Modena
Dipartimento di Economia Politica
v.le Berengario, 51
41100 Modena
e-mail: guerra@unimo.it

SILVIA GIANNINI

MARIA CECILIA GUERRA

REQUIEM PER LA RIFORMA VISCO?

1. La manovra per il 2001: una finanziaria per lo sviluppo

La manovra finanziaria per il 2001 è stata volta, come già le manovre degli anni precedenti, a conciliare l'obiettivo della riduzione del disavanzo, in linea con gli impegni presi coi partner europei, con quello del sostegno allo sviluppo del paese. Negli ultimi due anni, questo secondo obiettivo è stato affiancato e coordinato con quello del contenimento della pressione fiscale.

Già la manovra per il 2000 aveva previsto, a fianco di maggiori spese per politiche sociali e di sostegno allo sviluppo valutate in 2.600 miliardi di lire, sgravi fiscali per 11.900 miliardi, di cui 10.300 di natura tributaria.

La manovra 2001 (battezzata «la seconda finanziaria per lo sviluppo») ha perseguito obiettivi ancora più ambiziosi, ricorrendo ad una riduzione dell'avanzo primario, rispetto al suo andamento tendenziale, di circa 25.000 miliardi. Questo ammontare risulta come saldo fra: sgravi fiscali alle famiglie e alle imprese, finalizzati a sostenere la crescita economica, per 32.100 miliardi, compensati per 11.000 miliardi da maggiori entrate, in parte di carattere transitorio; riduzioni di spese per 8.300 miliardi (per più di due terzi relativi ai consumi intermedi) e aumenti di spese per

Capp e Università degli studi di Bologna, Capp e Università degli studi di Modena e Reggio Emilia.

12.000 miliardi, prevalentemente di natura corrente e relative ai rinnovi contrattuali e a spese per la sicurezza sociale.

Gli sgravi fiscali hanno principalmente interessato tre diverse aree, strategiche per la politica dello sviluppo.

- *La tassazione delle imprese.* Sotto il profilo strutturale, ci si è mossi nella duplice direzione del completamento del disegno del prelievo sulle imprese secondo il modello duale già delineato, nelle sue linee portanti, fin dal 1996, e della riduzione dell'onere ad esse riservato, per favorirne la competitività nei confronti dei concorrenti esteri. Questa misure sono state affiancate da un significativo ampliamento e ripensamento della politica degli incentivi, principalmente per quanto attiene agli investimenti, all'occupazione e alle spese per ricerca e sviluppo.

- *La tassazione delle famiglie.* Dalla riduzione del prelievo sulle famiglie, che costituisce la faticosa fase due della riforma Visco, in parte iniziata l'anno precedente, ci si aspetta un sostegno alla spesa per consumi e, anche per tale via, un contributo alla crescita economica. Lo strumento utilizzato è la riforma dell'Irpef, attraverso una rimodulazione delle aliquote, degli scaglioni e delle detrazioni di imposta. Questo intervento, che assorbe da solo circa la metà dei tagli predisposti, persegue, come si cercherà di mostrare più avanti, l'ambizioso progetto di compendiare la riduzione del prelievo sulle famiglie con il rafforzamento delle finalità redistributive dell'imposta personale e progressiva.

- *Il costo del lavoro.* La misura più significativa sul fronte del contenimento di tale costo è rappresentata da un taglio dei contributi versati dal datore di lavoro per gli assegni al nucleo familiare pari a 0,8 punti percentuali. Si tratta di un intervento che, in analogia con interventi messi a punto nei due anni precedenti, conferma la linea di azione a suo tempo delineata dal Patto sociale del dicembre 1998.

2. Le ulteriori prospettive sul fronte della riduzione della pressione fiscale.

La riduzione della pressione fiscale resa possibile dalle manovre degli ultimi due anni è sensibile, ma non travolgente: nel 2000 la pressione è scesa dello 0,6% del Pil; e dovrebbe scendere di un ulteriore punto e mezzo nell'arco di un triennio come effetto della manovra per il 2001. Al di là della sua entità, è interessante sottolineare che tale riduzione rappresenta un'importante inversione di rotta. Una caratteristica essenziale della prima fase della riforma Visco, su cui ci si è a più riprese soffermati nei precedenti Rapporti e che ne ha indotto alcune indubbe complessità, è stata infatti il rispetto della parità di gettito con la situazione preesistente. Ciò si rendeva necessario per garantire il rispetto del vincolo di bilancio, stringente, imposto dall'obiettivo di entrare a far parte dell'area monetaria europea fin dal suo costituirsi. Il mutamento di orientamento è, in parte, riconducibile al successo delle politiche di risanamento intraprese, in parte, conseguenza delle maggiori disponibilità finanziarie attribuibili ai risultati conseguiti sul fronte dell'evasione fiscale e alla riduzione della spesa per interessi.

L'atteggiamento del centro sinistra rispetto al tema della riduzione della pressione fiscale resta comunque sostanzialmente prudente. La fonte principale di una ulteriore, potenziale, riduzione del prelievo viene individuata nel calo della spesa per interessi, che potrà derivare, non solo dal calo dei tassi, ma anche dalla riduzione del rapporto debito pubblico/Pil. Come sottolineato da Onofri [2001], una riduzione di questo rapporto al tasso programmato di tre punti all'anno (per raggiungere il valore obiettivo del 60% nel 2013-2015) richiede il mantenimento di un avanzo primario tra i 4,5-5 punti percentuali del Pil. Prendendo come orizzonte temporale i prossimi cinque anni, non si ritiene possibile una riduzione della pressione fiscale superiore a 4 punti percentuali, di cui 1,5 conseguenti alla riduzione della spesa per interessi e 2,5 imputabili a tagli nella spesa corrente non di natura sociale, distribuiti fra spesa per acquisiti della Pubblica Amministrazione e spesa per retribuzioni. Di questi 4 punti, però, sempre secondo Onofri, 1,5 sono di fatto stati già ipotocati con la legge finanziaria

per il 2001 che, come si è ricordato, dovrebbe esplicitare i suoi effetti fino al 2003. Un ulteriore spazio per la riduzione della pressione fiscale sarebbe possibile solo ipotizzando un ridimensionamento delle spese correnti di carattere sociale di portata tale da venire considerato socialmente e politicamente insostenibile. Il quadro potrebbe migliorare (o peggiorare) in relazione al diverso andamento del Pil, e l'andamento del Pil non è estraneo alle scelte compiute in campo tributario. Riduzioni fiscali disegnate in modo tale da favorire la competitività e lo sviluppo potrebbero, almeno in parte, autofinanziarsi.

Nonostante, come si è ricordato anche con riferimento all'ultima finanziaria, l'attenzione del governo di centro sinistra sui possibili effetti, di domanda e di offerta, sulla crescita economica delle misure (non solo dei tagli fiscali) sia stata sempre molto forte, essi sono stati al contempo ostili a considerare i possibili ritorni di tali politiche sul bilancio pubblico come fonte di copertura delle politiche stesse. Questo atteggiamento trova la sua fondamentale ragione nelle incertezze che si incontrano nel valutare l'intensità e i tempi con cui possono manifestarsi gli effetti di offerta delle politiche fiscali e nella consapevolezza che occorre fare i conti con «strozzature produttive sia dal lato del mercato del lavoro che dei beni capitali che costituiscono un ostacolo a risposte rapide della nostra struttura produttiva a impulsi di domanda» [Onofri, 2001, p.132].

3. Tremonti e il «fisco per lo sviluppo»

Nonostante la riforma Visco abbia radicalmente riscritto il nostro sistema tributario, la previsione di profonde revisioni del sistema di prelievo, vuoi per conseguire una maggiore equità, vuoi per garantire ulteriori incentivi allo sviluppo, è stata elemento centrale della campagna elettorale.

Con la vittoria elettorale del centro destra, assume il ruolo di Ministro dell'Economia Tremonti, già ministro delle Finanze nel primo governo Berlusconi, del 1994, e autore, nello stesso anno, di

un Libro Bianco per la riforma fiscale. La visione del sistema tributario di cui Tremonti è portatore, e di cui ha informato la campagna elettorale del Polo, è, come si discuterà meglio in seguito, estremamente divergente da quella del suo predecessore. Molto diversa è anche la valutazione che egli compie dello spazio esistente per una riduzione della pressione fiscale.

Durante la lunga campagna elettorale, surrettiziamente iniziata con la caduta del governo Prodi, Tremonti si è dichiarato a più riprese convinto che sia possibile realizzare, da subito, un livello di imposizione decisamente più contenuto rispetto all'attuale, conseguendo, ad un tempo, obiettivi di equità (garantiti in primo luogo da un'ampia «no tax area») e obiettivi di stimolo all'impiego dei fattori produttivi. La perdita di gettito che può derivare dalla scelta di un drastico ridimensionamento fiscale (che però non viene quantificata) è considerata solo *potenziale*. Si ritiene infatti che essa possa essere recuperata e/o coperta:

«a) per il 50% tanto per *via fiscale* (perché i soldi lasciati nelle tasche dei cittadini non si vaporizzano, fiscalmente, ma pagano comunque tasse, sotto forma di tasse sui consumi, sui risparmi etc.), quanto *per via di maggiore sviluppo indotto* (più domanda, più produzione, più occupazione e dunque più gettiti);

b) per il 30% per effetto della riduzione dell'evasione e dell'elusione fiscale, che la «*giusta imposta*» rende molto meno convenienti e giustificabili (...);

c) per il 20% con una riduzione della «spesa pubblica», che è attualmente cifrata oltre 1 *milione di miliardi* di lire. »¹ [Tremonti, 1999, pp. 16-17].

Una maggiore prudenza sembra contraddistinguere le più recenti affermazioni del Polo. Nel programma elettorale «Le 5 grandi missioni per cambiare l'Italia» viene ad esempio posto un limite massimo di 70 mila miliardi ai minori introiti che possono

¹Tremonti chiarisce che questo è solo il taglio di spesa necessario per finanziare la «giusta imposta» mentre è certo che la spesa pubblica va ridotta su scala più vasta.

conseguire alla riduzione dell'Irpef. E si precisa che in «caso di supero si rimoduleranno gli interventi sulle aliquote». Lo stesso Tremonti ha a più riprese dichiarato che sarà il maggiore sviluppo conseguente alle iniziative intraprese dal nuovo governo a garantire la possibilità di riduzioni fiscali. In assenza di indicazioni e quantificazioni più precise, soprattutto sull'entità del moltiplicatore e degli stabilizzatori automatici, il tema della causalità, dal fisco allo sviluppo o dallo sviluppo al fisco, resta avvolto da un certo mistero.

La diversa concezione del sistema fiscale che contraddistingue Tremonti rispetto a Visco e la sua maggiore fiducia in manovre che si autofinanziano fanno presagire un radicale ripensamento del nostro sistema tributario, in buona parte secondo la medesima filosofia che aveva ispirato il Libro Bianco del '94. La realtà del sistema fiscale con cui Tremonti si confronta nel 2001 è però radicalmente difforme da quella del 1994. Come agirà nel medio periodo il nuovo governo? Procederà ad uno smantellamento radicale della riforma Visco o assumerà alcuni istituti da essa introdotti come un vincolo? In quali campi e con quali tempi introdurrà le maggiori innovazioni? Con quali possibili effetti per gli agenti economici? E per il bilancio dello Stato?

Non è ovviamente possibile rispondere a tutti questi quesiti a soli trenta giorni dall'insediamento del nuovo governo. Ma i primi provvedimenti predisposti (il d.d.l. dei «cento giorni»), unitamente alle più importanti indicazioni che sono emerse in campagna elettorale, fanno intravedere linee di intervento su cui è utile iniziare a riflettere, per quanto riguarda, prioritariamente, l'imposizione sui redditi di famiglie e imprese e gli incentivi agli investimenti.

La riflessione che si propone di seguito sarà finalizzata a sottolineare le differenze di fondo nei modelli impositivi di riferimento più che a descrivere e discutere elementi di dettaglio, che probabilmente subiranno modifiche durante l'iter parlamentare appena iniziato.

4. La tassazione delle imprese e gli incentivi agli investimenti

4.1. Riforma Visco e tassazione delle imprese

Come si è dettagliatamente discusso nei precedenti Rapporti, a cui si rimanda per approfondimenti, la riforma del prelievo sulle imprese costituisce sicuramente l'aspetto in cui più ampio, radicale e innovativo è stato l'intervento della riforma Visco.

La riforma è stata animata da due obiettivi principali: la diminuzione dell'aliquota legale e il perseguimento di una maggiore neutralità nelle scelte finanziarie delle imprese. Questi obiettivi sono stati perseguiti attraverso la sostituzione dell'Ilor e dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese con l'Irap, e attraverso l'introduzione, per stadi successivi, di un sistema di tassazione duale che consiste nel riservare un prelievo agevolato (la Dit), attualmente pari al 19%, alla componente degli utili che rappresenta la remunerazione ordinaria del capitale (Roc) investito dagli azionisti nell'impresa, e nel tassare i profitti che eventualmente eccedano tale remunerazione, e cioè gli extraprofitti, con l'aliquota ordinaria dell'Irpeg.

La definitiva conferma della scelta per un modello di tassazione duale è stata compiuta con la finanziaria per il 2001. Essa ha disposto l'abolizione del preesistente vincolo di aliquota media minima del 27% per la tassazione degli utili societari. La presenza di tale vincolo permetteva di ipotizzare, come effetto dell'entrata a regime della Dit, la progressiva convergenza della tassazione del reddito di tutte le imprese ad *un* valore medio del 27%. La sua rimozione, invece, amplificando il diverso trattamento riservato alla Roc rispetto agli extraprofitti, genera la possibilità di un insieme differenziato di aliquote medie. Particolarmente avvantaggiate, con un'aliquota media prossima al 19%, sono: le *nuove* imprese (comprese le sussidiarie di imprese estere); le imprese che hanno iniziato un processo virtuoso di ricapitalizzazione; quelle per le quali la Roc sia comunque una quota rilevante degli utili complessivi. La media delle imprese

sembra collocarsi attorno ad un prelievo legale sui profitti del 32-33%, che per effetto della progressiva entrata a regime della Dit dovrebbe diminuire di circa un punto all'anno.

Nella consapevolezza che il quadro con cui ci si confronta a livello internazionale è quello di una continua, e insidiosa, rincorsa al ribasso delle aliquote, con la finanziaria per il 2001 si è disposto anche l'abbassamento dell'aliquota ordinaria dell'Irpeg dal 37 al 36%, dal 2001, e al 35%, dal 2003.

4.2. Riforma Visco e incentivi agli investimenti

Complessa è anche l'analisi della relazione fra riforma Visco e scelte di investimento delle imprese.

In primo luogo è indubbio che la Dit non si propone come incentivo per gli investimenti. La finalità che si prefigge, ampiamente conseguita, è una riduzione significativa della discriminazione, in termini di costo del capitale, del finanziamento con capitale proprio rispetto al finanziamento con debito. Per le imprese molto indebitate che abbiano deciso di ricapitalizzarsi, o per le piccole imprese per le quali sia particolarmente oneroso il ricorso al debito, la riduzione del costo del finanziamento con capitale proprio può avere avuto un effetto di incentivo sugli investimenti.

Un elemento che può avere ostacolato il processo virtuoso delineato è la difficoltà di comprensione del nuovo meccanismo da parte delle imprese, nei primi anni della sua applicazione. Non è stato forse sufficientemente apprezzato il carattere permanente di questa agevolazione, il fatto cioè che un incremento di capitale, una tantum, dia luogo ad una agevolazione sulla Roc di quell'incremento di capitale (o, dal 2000, di un suo moltiplicatore) per tutti gli esercizi successivi. Gli operatori economici sembrano

maggiormente in grado di valutare e quindi apprezzare il «tutto subito»².

Ciò contribuisce a spiegare perché, con il Patto sociale del dicembre 1998, le imprese indussero il governo a posticipare la prevista accelerazione della Dit e a introdurre al suo posto un incentivo congiunturale agli investimenti: la legge Visco.

Diversamente dai molteplici incentivi agli investimenti che si sono susseguiti dalla riforma tributaria del 1973-74, l'incentivo introdotto da Visco (di cui si è ampiamente parlato nel Rapporto del 1999 a cui si rimanda per approfondimenti) ha però una caratteristica peculiare su cui occorre riflettere adeguatamente: non è riconosciuto in modo indifferenziato, ma è condizionato all'effettuazione, nel medesimo periodo di imposta³ in cui si effettuano gli investimenti agevolabili, di accantonamenti di utili o conferimenti in denaro. L'investimento agevolato deve, in altri termini, essere finanziato con mezzi propri e non con il ricorso all'indebitamento. Ciò fa di questo incentivo uno strumento coerente con l'obiettivo fondamentale perseguito dalla riforma della tassazione del reddito di impresa: riequilibrare il trattamento fiscale riservato alle diverse fonti di finanziamento per favorire la ricapitalizzazione delle imprese. In particolare, l'agevolazione concessa con la legge Visco si cumula con quella riconosciuta dalla Dit. A fronte di un medesimo incremento di capitale ci si garantisce, infatti, sia la immediata tassazione agevolata di una quota di utili pari alla spesa di investimento finanziata con tale incremento, sia la tassazione agevolata della Roc di tale incremento di capitale per tutti gli anni a venire.

La scelta a favore di incentivi mirati, selettivi, è stata ulteriormente confermata dalla finanziaria per il 2001. Essa ha prorogato la legge Visco, per il 2001, per le sole società di capitali,

² Forse anche perché, razionalmente, in questo modo si pongono al riparo dal rischio politico di un cambio di governo ... e di normativa.

³ Poi il meccanismo è stato parzialmente rivisto per garantire il riporto dell'agevolazione non goduta.

e l'ha affiancata e in prospettiva sostituita con un importante incentivo a favore delle imprese che investono nelle aree svantaggiate del paese. Tale incentivo, che si pone in continuità con incentivi preesistenti⁴, consiste nel riconoscimento di un credito di imposta, il cui ammontare, compreso entro la misura massima consentita nel rispetto dei criteri e dei limiti di intensità di aiuto stabiliti dalla Commissione europea, si calcola applicando ai costi sostenuti per i nuovi investimenti percentuali che variano da un minimo del 15 ad un massimo del 60%, in relazione alla dimensione dell'impresa e all'area in cui l'investimento viene effettuato. Il credito di imposta riguarda gli investimenti in beni strumentali *nuovi*, al netto degli ammortamenti, materiali e immateriali, acquisiti o realizzati in appalto o in economia fra il 2000 e il 2006. In particolare, per meglio circoscrivere le finalità dell'incentivo, vengono definiti tetti (es. per gli investimenti in beni immateriali effettuati dalle grandi imprese) ed esclusioni (es. gli acquisti di mobili e macchine ordinarie di ufficio).

La preferenza per incentivi selettivi, anziché generalizzati, si riscontra poi in un altro importante provvedimento previsto dalla Finanziaria per il 2001, che riguarda la determinazione del tasso di remunerazione ordinaria del capitale rilevante ai fini della Dit. Come noto, tale tasso è fissato annualmente tenendo conto dei rendimenti medi dei titoli obbligazionari pubblici e privati, aumentabili fino a 3 punti percentuali a titolo di compensazione del maggior rischio dell'investimento in capitale di impresa rispetto all'investimento in obbligazioni. La Finanziaria per il 2001 ha introdotto la possibilità di differenziare la componente di tale tasso che rappresenta il premio per il rischio, in funzione del settore di attività, della dimensione e della localizzazione dell'impresa.

Questa articolazione può essere considerata coerente con la funzione, propria di un premio per il rischio, di compensare la

⁴ La prima trasformazione di altre tipologie di incentivi allo sviluppo delle aree depresse in crediti di imposta, e cioè in agevolazioni fiscali fruibili in forma automatica, risale alla legge 341/1995.

diversa rischiosità degli investimenti al nord e al sud del paese, fra le imprese grandi e piccole e fra settori di attività, che si riflette anche in un diverso livello dei tassi di interesse a cui le imprese possono indebitarsi. L'innalzamento del coefficiente di remunerazione ordinaria ha però lo stesso effetto, in termini di riduzione dell'onere di imposta, che avrebbe un abbassamento dell'aliquota agevolata con cui è applicata la Dit. L'articolazione del premio per il rischio può quindi essere utilizzata anche per favorire le imprese di piccole dimensioni, che operano nel sud del paese o in certi settori economici.

4.3. *La legge Tremonti e gli incentivi agli investimenti*

Cosa pensi della riforma della tassazione delle imprese del suo predecessore, e in particolare della Dit, Tremonti l'ha detto da tempo a chiare lettere: la considera un «complesso meccanismo dirigistico» con effetto di riduzione dell'onere di imposta che grava sulle imprese «tutto sommato marginale». Il primo provvedimento dei «cento giorni» ha quindi provveduto, sia pure con alcune cautele di cui si dirà più oltre, a cancellare questa «agevolazione» e a «sostituirla» con una misura temporanea, congiunturale: la reiterazione della «legge Tremonti».

Questa mossa non stupisce, dal momento che della riproposizione dell'agevolazione che porta il suo nome Tremonti ha fatto il proprio cavallo di battaglia presso gli industriali e i commercianti in tutta la campagna elettorale. L'attesa messianica sviluppata nei confronti di questa legge ha, come sottolineato da Biasco, degli importanti risvolti sociologici. E' ad esempio assolutamente sorprendente che essa venga da sei anni auspicata in quanto legge che permette la «detassazione degli utili reinvestiti», e che come tale sia rubricata nel disegno di legge che la reintroduce, nonostante sia del tutto evidente che essa *non è in alcun modo una detassazione degli utili reinvestiti*. L'agevolazione concessa non è affatto subordinata al reinvestimento degli utili: gli investimenti sono agevolati anche se finanziati con ricorso al

debito. Il vincolo sulla fonte di finanziamento (con il riconoscimento di un favore per il capitale proprio e quindi anche per gli utili reinvestiti) è proprio invece dell'incentivo Visco!

Al di là delle considerazioni sul potere dell'industria mediatica e sul valore propagandistico di certe affermazioni, il punto è di fondamentale importanza, in quanto serve ad evidenziare la filosofia del nuovo provvedimento. Si tratta infatti di un incentivo a tutto campo: tutti gli investimenti (compresi gli autoveicoli, tutte le tipologie di immobili strumentali per natura, gli interventi di ampliamento e ammodernamento), indipendentemente dal fatto che siano investimenti nuovi o di rimpiazzo, di tutti gli operatori economici (compresi i lavoratori autonomi, le banche e le assicurazioni) e comunque finanziati (con debito o capitale proprio) sono incentivati, a condizione che risultino superiori, nell'esercizio considerato, alla media degli investimenti realizzati nei precedenti cinque periodi di imposta. La Tremonti-bis estende l'agevolazione anche agli investimenti in «capitale umano», rappresentati dalle spese sostenute per la formazione e l'aggiornamento professionale del personale e, fino ad un massimo del 20% del loro ammontare, dalle retribuzioni complessive corrisposte durante il periodo di imposta al personale impegnato nelle attività di formazione e aggiornamento.

Una così ampia estensione dell'agevolazione viene motivata «funzionalmente» dalla volontà di «trasmettere un impulso positivo all'economia in fase di stagnazione» e di «lanciare un ponte verso la riforma fiscale» le cui linee essenziali vengono illustrate nella relazione di accompagnamento al d.d.l. dei «cento giorni».

Le due finalità sono presumibilmente da collegarsi temporalmente nel modo che segue: l'agevolazione Tremonti abbassa da subito e significativamente il prelievo per le imprese che investono. Questo provvedimento temporaneo spiana la via ad una revisione al ribasso del prelievo sulle imprese nel loro complesso. La mescolanza di due intenti, l'abbassamento generale del prelievo e la detassazione degli investimenti, rende il quadro

confuso. La confusione è accresciuta dalla scelta compiuta di accompagnare l'introduzione di un incentivo temporaneo non solo con l'abolizione di altri incentivi temporanei esistenti (la Visco, gli incentivi per il commercio e per gli investimenti ambientali introdotti dalla finanziaria per il 2001) ma anche con l'abolizione di importanti istituti permanenti: la Dit e il regime opzionale per le imprese individuali e le società di persone. Ciò comporta un duplice rischio: che si registri da subito un aggravio, anziché una riduzione, dell'onere di imposta riservato a molte imprese, e che il nuovo incentivo agli investimenti possa in molte circostanze risultare meno appetibile delle agevolazioni che sostituisce. Per evitare questi rischi, si ammette un insieme di opzioni che dà luogo ad una casistica alquanto complessa. Ai contribuenti viene riconosciuta la possibilità di optare, se ne hanno i requisiti, in alternativa alla nuova agevolazione Tremonti, per l'applicazione della Dit, per il biennio 2001-2002, e della Visco, per il 2001. La cumulabilità fra Tremonti e Dit è comunque ammessa per gli investimenti in capitale umano. Va sottolineato che sia la Dit che la Visco di cui si parla sono comunque «congelate»: la Dit riguarda infatti solo la Roc degli incrementi di capitale verificatisi entro il 30 giugno del 2001 (o del patrimonio netto di fine 2000, nel caso delle società di persone e delle imprese individuali), la Visco riguarda solo gli investimenti effettuati e i conferimenti o gli accantonamenti di utili che hanno avuto luogo entro il 30 giugno del 2001. La fissazione di questa data crea discriminazioni assai discutibili fra società che, avendo pianificato per l'intero 2001 le proprie scelte di investimento e finanziamento in funzione della normativa vigente, si trovano in corso d'anno di fronte a cambiamenti normativi tali da modificare radicalmente e in modo del tutto casuale le conseguenze fiscali di queste scelte. Ad esempio, un semplice e fisiologico sfasamento temporale fra conferimenti e investimenti, irrilevante ai fini della normativa preesistente, potrebbe di fatto impedire all'impresa l'opzione per l'agevolazione Visco, nonostante la presenza di questa agevolazione fosse all'origine della programmazione di

conferimenti e investimenti effettuata dall'impresa stessa per l'anno in corso. Un'opzione alternativa alla Tremonti è ammessa, inoltre, per i soggetti che possono usufruire del credito di imposta per gli investimenti nelle aree svantaggiate, introdotto con la finanziaria del 2001, che non viene abolito e sembra quindi destinato a sopravvivere alla stessa Tremonti. Si permette poi un curioso (in quanto privo di una ragione economica plausibile) cumulo fra agevolazione Tremonti e agevolazione Dit per quei soggetti il cui imponibile assoggettato all'aliquota agevolata Dit sia inferiore al 10% dell'imponibile totale.

Avremo quindi *diciassette* diverse tipologie di imprese, che beneficiano rispettivamente:

- di una qualsiasi delle quindici combinazioni possibili di Dit, Visco, credito di imposta per investimenti nelle aree depresse e della Tremonti (per gli investimenti in capitale umano);
- della Tremonti;
- della Tremonti e della Dit entro il 10% degli utili.

Come questo si concili con l'auspicato passaggio «dal complesso al semplice» non è certo chiaro.

Si è ricordato che la prima finalità per cui è stata introdotta la Tremonti è quella di trasmettere un impulso positivo (una «sferzata») all'economia in fase di stagnazione.

Si potrebbe discutere se tale impulso può e deve venire da incentivi *indifferenziati* agli investimenti.

La relazione illustrativa alla Tremonti riconosce che gli investimenti fissi lordi a prezzi costanti sono aumentati in Italia, del 6,1%, e cioè dell'1,6% più che nel complesso dell'area Euro⁵. Ma, prosegue, «non si sono riflessi in una maggiore competitività

⁵ La stessa fonte di questo dato, la Relazione della Banca d'Italia relativa al 2000, si spinge oltre, mostrando che gli investimenti fissi lordi italiani, in rapporto al Pil, al netto delle costruzioni, sono stati, dal 1984, quasi costantemente in cima ad una classifica che comprende la Spagna, la Francia, la Germania e gli Stati Uniti.

Si sono, invece, resi necessari per far fronte alle maggiori rigidità del mercato del lavoro e per consolidare, grazie ad innovazioni di processo, produzioni tradizionali, collocate in segmenti di mercato la cui domanda relativa cresce più lentamente della media». Si tratta di un'analisi che riproduce, quasi testualmente quella proposta dal recente rapporto di previsione della Confindustria [luglio 2001], che parla di un capitale «eccessivo e invecchiato», con un tasso di rendimento particolarmente basso, conseguenza di una tendenziale «sclerosi tecnologica».

Da queste analisi sembra però emergere con chiarezza che il nostro paese non ha bisogno di un provvedimento come la Tremonti che, come si è visto, incentiva in modo *generalizzato* tutti gli investimenti. Ciò di cui avrebbe bisogno sarebbe invece una più oculata politica di incentivo agli investimenti nei settori del terziario e dell'industria a più elevato contenuto tecnologico.

Queste considerazioni perdono però di rilevanza se si reinterpreta la finalità della legge Tremonti. Essa non sembra in realtà essere concepita come un sostegno all'investimento, quanto come un sostegno a tutto campo *alla domanda*: la domanda sarà il motore dello sviluppo e quindi del rilancio dell'economia (e con essa dell'occupazione). Se si accetta questa visione, non ha più importanza che siano incentivati beni di investimento o beni di consumo durevole (quali le autovetture), né che i beni di investimento che godono dell'agevolazione siano o non siano produttivi.

Si tratta di una visione molto lontana dalla *supply side economics* à la Reagan, e molto lontana anche dall'idea dell'imposta non distorsiva: tanto lontana da non peritarsi dei rischi di accentuare ulteriormente, in un paese in cui l'impiego in capitale è andato, più che in altri, a discapito dell'impiego di lavoro, il vantaggio relativo concesso al primo di questi fattori di produzione rispetto al secondo.

Il miracolo da domanda che questo nuovo incentivo sarebbe in grado di determinare è poi tutto da dimostrare.

La «dimostrazione» fornita dalla relazione tecnica è infatti vistosamente carente sotto il profilo della logica e in particolare della logica economica. Nei suoi aspetti essenziali essa consiste: nello stimare gli investimenti che hanno goduto dell'analoga agevolazione del 94-95; considerare tutti questi investimenti come investimenti che non si sarebbero verificati in assenza dell'incentivo; ipotizzare che ciò che avverrà nel 2001 e 2002 è analogo a quanto avvenuto nel 94-95, specie perché anche in questo caso l'agevolazione è stata introdotta a metà anno; aggiornare i dati tenendo conto del tasso di crescita medio degli investimenti fissi lordi al netto delle abitazioni non residenziali.

Nel suo libro del 1999, Tremonti cita come attendibile uno «studio indipendente commissionato dal Senato», all'epoca appena uscito. Se si legge attentamente tale studio [SIM- Società italiana di Monitoraggio s.p.a., 1999] da esso emergono due utili informazioni: gli investimenti che hanno goduto dell'agevolazione (i dati sono forniti dall'Amministrazione finanziaria tramite la Sogei) sono inferiori a quelli stimati dalla relazione tecnica alla Tremonti bis di circa 9 mila miliardi (76.666 invece di 85.720). Di questi, vengono stimati aggiuntivi (investimenti cioè che non si sarebbero realizzati in assenza della Tremonti), 14.370 miliardi [cfr. p. 69] e cioè il 18,74% del totale, una percentuale ben lontana dal 100% ipotizzato dalla relazione tecnica!

Anche a prescindere da questa analisi «storica», ci sono altre considerazioni che possano dare supporto all'idea che, nel 2001 e nel 2002, tutti gli investimenti che beneficerebbero dell'agevolazione saranno nuovi investimenti? La relazione tecnica si appella alla considerazione che «tanto le previsioni contenute nella Relazione annuale della Banca d'Italia, quanto il forte calo degli ordinativi delle aziende indicano una indubbia stazionarietà degli investimenti stessi con invarianza del tasso di incremento reale» [p. 17]. Peccato che, a ben leggere, la relazione della Banca d'Italia, [p.94] affermi invece che «sulla base delle previsioni delle imprese, nel 2001 gli investimenti fissi lordi dovrebbero» «rimanere stazionari nel comparto manifatturiero» ma «crescere

del 3,0 per cento nell'industria in senso stretto» e che queste affermazioni si riferiscano alle sole imprese con almeno 50 addetti.

Quanto al calo degli ordinativi, esso è in larga parte un sintomo della razionalità degli imprenditori, che hanno giustamente atteso l'agevolazione tanto promessa per potere usufruirne. Così come sarà sintomo della razionalità degli imprenditori cercare di anticipare il più possibile i propri piani di investimento ... prima che l'agevolazione venga meno.

Se si sollevano cautele circa gli effetti propulsivi della Tremonti, si apre un altro importante problema: quali saranno le conseguenze di un'agevolazione così estesa sotto il profilo del gettito e, in prospettiva, sul rispetto degli impegni presi con i partner europei?

Questa preoccupazione viene esclusa dalla relazione tecnica al provvedimento, che mostra, al contrario, come nel corso del triennio 2001-2003 esso determinerà maggiori entrate per 224 miliardi. Ancor di più: la relazione precisa che questo risultato, già di per sé incoraggiante, non discende in alcun modo dalla considerazione dei probabili effetti *moltiplicativi* dello sgravio in esame, ma, in larga misura, dagli effetti *fiscali* derivanti dalla maggiore produzione di beni di investimento (maggiore Irpef/Irpeg e Irap, maggiore Iva sui beni di investimento venduti a soggetti come banche e assicurazioni che, effettuando operazioni esenti non potranno recuperare l'Iva sugli acquisti). Questo risultato discende però dall'ipotesi, sulla cui validità si può, come si è appena ricordato, più che legittimamente dubitare, che tutti gli investimenti che godranno dell'agevolazione Tremonti siano investimenti aggiuntivi. Gli investimenti che avrebbero comunque avuto luogo, infatti, mentre comportano un costo per il bilancio dello Stato in ragione dell'agevolazione ad essi riconosciuta, generano entrate fiscali che si sarebbero comunque avute.

La relazione tecnica ignora poi un altro dato arcinoto e cioè che la domanda di beni di investimento si rivolge in larga misura all'estero. Nel biennio di operatività della prima Tremonti, ad

esempio, a fronte di un aumento del 7,1% all'anno degli investimenti si è registrata «una crescita media delle importazioni di beni di investimento del 21% annuo» che ha consentito «a produttori stranieri di consolidare le loro posizioni di mercato nel nostro paese» [Onofri, 2001, p. 132]. Tutta la domanda che si rivolge all'estero, pur godendo dell'agevolazione, e quindi costando all'erario, non dà luogo agli effetti fiscali ricordati più sopra (né ovviamente ad effetti moltiplicativi).

Se si correggono le ipotesi su cui si fonda, e gli errori anche rilevanti che contiene (quale quello di considerare identica, e pari al valore aggiunto netto, la base imponibile dell'Irpeg/Irpef e dell'Irap), al quadro roseo offerto dalla relazione si sostituisce un quadro preoccupante per i nostri conti pubblici.

4.4. La tassazione delle imprese secondo Tremonti

Nelle intenzioni di Tremonti la legge omonima ha anche, come si è ricordato, la finalità di «lanciare un ponte verso la riforma fiscale» e in particolare verso la riforma della tassazione delle imprese. In cosa consisterà questa nuova tassazione non è compiutamente chiarito. Nella relazione illustrativa dei provvedimenti dei «cento giorni» Tremonti riprende l'ipotesi, già avanzata nel Libro Bianco del 1994 e ancora nel suo libro del 1999, di un prelievo ad aliquota unica del 33% (la più alta delle due aliquote della nuova Irpef che si ripromette di disegnare) su tutte le imprese. Questa scelta è posta in contrasto esplicito con il regime duale introdotto da Visco.

Alla unificazione delle aliquote corrisponderanno poi «basi imponibili più razionali delle attuali».

Queste indicazioni non sono ovviamente sufficienti a compiere nessuna valutazione sulla portata della nuova riforma fiscale, di cui anche il «quando» è un elemento di forte incertezza.

In primo luogo, dare un'indicazione precisa sull'aliquota del prelievo e indicazioni sulla ristrutturazione delle basi così generiche da lasciare in predicato se si tratterà di abbattimenti o

ampliamenti non può che comportare confusione circa il possibile effetto della riforma sul prelievo complessivo. Il tema è particolarmente delicato se si considera che, come si è ricordato, la tassazione media Irpeg è già intorno o inferiore al 33% e l'esistenza della Dit, unitamente al già previsto taglio dell'aliquota al 35%, ne rende *certa* l'ulteriore diminuzione futura.

In secondo luogo, la nuova aliquota viene estesa a tutte le imprese, e quindi anche ai soggetti Irpef. Già il governo precedente aveva introdotto in via opzionale, a partire dal 2002, la possibilità per tali soggetti di optare per una tassazione analoga a quella prevista per le società di capitali. Questa previsione viene cancellata, prima ancora di diventare operativa, dalle disposizioni dei cento giorni. Perché si trattava di un regime opzionale? Perché non è affatto certo che alle imprese persone fisiche tale assimilazione convenga. Calcoli precisi potranno essere fatti soltanto quando la nuova proposta verrà accuratamente formulata, ma è curioso notare che nella relazione tecnica al provvedimento dei «cento giorni» si ipotizza che, attualmente, tali soggetti siano assoggettati ad una «aliquota marginale media Irpef del 24%» [p.17]. A tale aliquota marginale media corrisponde necessariamente un'aliquota media ancora più bassa. La riforma prospettata comporterebbe quindi un incremento medio dell'onere legale sulle imprese in Irpef di più di 10 punti!⁶

Come si è già ricordato, l'introduzione della Dit ha avvantaggiato le imprese che hanno scelto di patrimonializzarsi e le imprese di nuova costituzione. Bisogna allora essere consapevoli che l'abolizione della Dit, già disposta nei provvedimenti dei «cento giorni», avrà effetti distributivi di segno opposto.

Il punto più importante che qui preme sottolineare è però che la riforma Visco ha avuto come elemento centrale il perseguimento di una maggiore neutralità del fisco nei confronti delle scelte

⁶ La previsione di un'aliquota unica per tutte le imprese era già presente nel Libro Bianco del 1994. Già allora essa avrebbe comportato una drastica penalizzazione delle imprese persone fisiche [Giannini, 1995].

finanziarie delle imprese. Il nuovo governo sembra disconoscere totalmente questo obiettivo. Si tratta di un argomento di cruciale importanza: le scelte di Visco erano motivate dalla convinzione, non condivisa da Tremonti, che l'eccessiva esposizione debitoria delle nostre imprese ne costituissero un elemento di grande debolezza⁷. L'abolizione della Dit accentua nuovamente il vantaggio fiscale riconosciuto al capitale di debito: con quali effetti sulla borsa, sulla struttura dei mercati finanziari, sulla crescita delle nostre imprese?

Si tratta di argomenti che necessiteranno di ben maggiori approfondimenti quando la proposta del nuovo governo sarà più compiutamente formulata.

Vi è comunque un'altra importante considerazione da fare: se è vero che l'incoerenza temporale delle scelte in campo tributario costituisce un elemento di grande incertezza per gli operatori economici, che non va sottovalutato, è a maggior ragione vero che tale incertezza risulta indubbiamente accentuata in una situazione in cui si introducono misure temporanee in sostituzione di misure strutturali, senza fornire indicazioni sufficientemente articolate sulla direzione che si intende perseguire.

5. La tassazione delle famiglie

L'elemento centrale della manovra finanziaria per il 2001 è stato, come si è già ricordato, la revisione dell'Irpef, nella medesima direzione, già intrapresa con la finanziaria per il 2000, di ridurre il carico fiscale riservato alle famiglie.

⁷ Anche il citato rapporto della Confindustria [2001], nell'ambito di un confronto fra Italia, Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti, evidenzia come in tutto il decennio considerato (1988-1998) le aziende italiane abbiano mostrato «una struttura finanziaria fortemente squilibrata verso il debito: il capitale proprio non arriva mai al 30% del capitale investito» con un leggero miglioramento nell'ultimo biennio (pp. 113-114).

Tale revisione ha interessato tutti gli aspetti strutturali dell'imposta. Si è infatti disposto: un ampliamento del primo scaglione di reddito (da 15 a 20 milioni); la riduzione di tutte le aliquote, da un minimo di 0,5 a un massimo di 1,5 punti, secondo un programma che arriverà a completamento nel 2003; la piena deducibilità e quindi l'esclusione dall'imponibile, della rendita dell'abitazione principale; la rimodulazione e il sostanziale aumento delle detrazioni per figli e altri familiari a carico, di quelle per redditi da lavoro e dell'ulteriore detrazione per pensionati e possessori di altri redditi, con l'effetto principale di aumentare, per tali soggetti, le soglie minime per l'esenzione di imposta.

5.1. Gli effetti redistributivi

L'effetto principale dell'intervento sull'Irpef è stato quello di invertire l'andamento crescente dell'incidenza (aliquota media) del prelievo, che ha caratterizzato l'ultimo decennio. Come si è ricordato nel precedente Rapporto, al quale si rimanda per approfondimenti, l'aumento dell'incidenza del prelievo ha però giocato un ruolo cruciale a salvaguardia dell'efficacia redistributiva dell'Irpef, migliorata nel decennio, pur a fronte di una significativa riduzione dell'altro elemento che concorre a determinare la redistribuzione: la progressività. Anche gli effetti redistributivi dell'ultima finanziaria devono allora essere valutati tenendo conto del suo impatto sulla progressività dell'Irpef.

Sulla base di simulazioni effettuate con il modello Mapp98 del Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, Baldini e Bosi [2000] stimano che, per effetto delle misure contenute nella finanziaria 2001, l'aliquota media dell'Irpef si riduca dal 20,93% al 18,84%, ma l'indice di redistribuzione⁸ migliori, seppure di poco,

⁸ La redistribuzione, valutata con riferimento all'indice di Reynolds-Smolenski, è tanto maggiore quanto più elevato è tale indice.

passando da 0,0498 a 0,0503, principalmente a causa di un aumento della progressività che, misurato attraverso l'indice di Kakwani, passa da 0,1914 a 0,2202.

Nonostante questi risultati, indubbiamente positivi, l'intervento sull'Irpef introdotto con la finanziaria non è stato considerato risolutivo né dall'Ulivo né, tanto meno, dal Polo. Entrambi gli schieramenti hanno avanzato ulteriori proposte di riforma dell'imposta cardine del nostro ordinamento. Nessuna delle proposte ha raggiunto gradi di elaborazione sufficienti, che ne permettano una compiuta valutazione per quanto riguarda sia gli effetti sul gettito sia gli effetti redistributivi (si rimanda comunque alle simulazioni proposte in Baldini-Bosi [2000 e 2001]). E' però interessante sottolineare che esse condividono l'idea di una riduzione del numero degli scaglioni dell'Irpef (fondamentalmente a due) e di un recupero di progressività attraverso una rimodulazione delle deduzioni o delle detrazioni di imposta, finalizzata a garantire soglie di esenzione più elevate delle attuali, e articolate in ragione della numerosità del nucleo familiare. In particolare, nella proposta del Polo, ripresa nelle sue linee essenziali nel Dpef, l'Irpef dovrebbe articolarsi su due soli scaglioni, da 0 a 200 milioni e oltre i 200 milioni, con aliquote rispettivamente del 23% e del 33%, che si dovrebbero applicare dopo aver abbattuto la base imponibile per un importo variabile a seconda della numerosità del nucleo familiare. Dato lo scarso numero di contribuenti con imponibile superiore ai 200 milioni, ciò trasformerebbe di fatto l'Irpef in un'imposta *flat rate* (ad aliquota costante) resa moderatamente progressiva attraverso il riconoscimento di una deduzione dall'imponibile.

Pur partendo da una impostazione filosofica simile, le proposte del Polo e dell'Ulivo possono dare luogo a risultati redistributivi (oltre che a perdite di gettito) molto diversi. Va infatti sottolineata la profonda divergenza fra un modello in cui la riduzione del prelievo è principalmente perseguita con articolazione delle detrazioni fiscali a fronte di aliquote che restano

elevate (modello del centro sinistra) e un modello in cui la riduzione del prelievo passa principalmente attraverso una riduzione delle aliquote (modello del Polo).

A *parità di perdita di gettito*, e quindi a parità di incidenza il diverso impatto redistributivo di questi due modelli impositivi è infatti affidato unicamente alla diversa struttura della progressività del prelievo. Abbassando radicalmente il livello delle aliquote, la proposta del Polo raccoglie troppo poco dai contribuenti più ricchi, per potere ottenere una efficace redistribuzione a favore dei contribuenti più poveri. Viceversa, la proposta dell'Ulivo, mantenendo un peso maggiore dell'Irpef sui contribuenti nei più alti decili di reddito può concedere sgravi fiscali più rilevanti ai contribuenti dei primi decili, con un migliore effetto in termini di distribuzione del reddito dopo l'imposta.

2. Le detrazioni per carichi di famiglia

La Finanziaria 2001 ha confermato la tendenza ad utilizzare le detrazioni per figli a carico come canale privilegiato di riduzione dell'onere fiscale in capo alle famiglie, con effetti di rilievo sull'efficacia redistributiva complessiva dell'imposta.

Neppure la finanziaria per il 2001 ha però risolto i due problemi fondamentali che il ricorso esteso a tale strumento può comportare e che sono stati già ricordati nel precedente Rapporto. L'utilizzo di questo strumento per attuare politiche familiari trova un primo ostacolo di rilievo nel carattere individuale dell'imposta, che preclude il riferimento ad una nozione di reddito familiare equivalente. La consapevolezza di questo problema ha comportato che, come si è ricordato, sia le proposte avanzate dal Polo che quelle avanzate dall'Ulivo suggeriscano di individuare minimi esenti variabili in relazione alla numerosità del carico familiare, secondo modalità tecniche che non sono però ancora state compiutamente precisate.

Un secondo ostacolo discende dal fatto che detrazioni e deduzioni non possono dare alcun beneficio a soggetti

sufficientemente poveri da non avere imponibile o imposte contro cui farle valere (cosiddetti «incapienti»). In uno studio in corso di predisposizione per la CTSP, utilizzando il già citato modello di microsimulazione MAPP98, Baldini e Bosi stimano come tale fenomeno interessi circa il 20% dei contribuenti con imponibile positivo, fra cui il 90% dei contribuenti più poveri. Sarebbero poi circa il 32% del totale i nuclei familiari in cui almeno uno dei componenti risulta incapiente.

La rilevanza del fenomeno pone con forza il problema di una maggiore integrazione fra politiche tributarie e politiche di welfare⁹. Essa rende in particolare evidente che le politiche a sostegno della povertà e delle responsabilità familiari non possono essere affrontate solo all'interno dell'Irpef. Occorre anzi evitare che un ridimensionamento troppo marcato di tale imposta comprima in maniera eccessiva le risorse a disposizione per impostare a livelli adeguati tali politiche.

In complesso, il progetto di revisione dell'Irpef avanzato dall'attuale governo, caratterizzato da un forte ridimensionamento, non solo del numero ma anche del livello, delle aliquote si dovrà necessariamente confrontare, nei prossimi mesi, con obiettivi difficilmente conciliabili: se si abbassano molto le aliquote del prelievo, se ne riduce l'efficacia redistributiva, presumibilmente ai danni degli individui con maggiori carichi familiari. Effetti positivi per tutti si ottengono solo con perdite di gettito estremamente marcate, di cui va attentamente valutata non solo l'opportunità ma anche la sostenibilità per la finanza pubblica. I contribuenti nei più alti decili di reddito sono comunque quelli che si avvantaggiano maggiormente.

Anche di questi argomenti sarà importante discutere quando le proposte di riforma saranno più compiutamente formulate.

⁹ Una proposta radicale in questa direzione è stata presentata in campagna elettorale da Visco, secondo il modello del dividendo sociale. Per una discussione sui pregi e i limiti di tale proposta si rimanda a Baldini-Bosi [2001].

Riferimenti bibliografici

Baldini, M. Bosi, P.

2000 *Riforme trasparenti e proposte opache*, CAPP, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, W.P n. 335 a disposizione nel sito <http://www.capp.unimo.it>

2001 *Flat Rate tax, Dividendo sociale e riforma dei programmi di spesa e di assistenza*, in corso di pubblicazione in Rivista Internazionale di Scienze Sociali, n.3. Disponibile anche nel sito <http://www.capp.unimo.it>

Onofri, P.

2001 *Un'economia sbloccata*, Bologna, il Mulino

Giannini, S.

1995 *L'imposizione sulle imprese: regime vigente e ipotesi di riforma*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze* n.2

Tremonti, G.

1999 *Meno tasse più sviluppo. Un progetto per uscire dalla crisi*, Ed. il Giornale

SIM - Società Italiana di Monitoraggio S.p.A.

1999 *Valutazione delle misure fiscali agevolative contenute nell'articolo 3 del decreto-legge n. 357 del 1994, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 489 del 1994 (c.d. Legge Tremonti)*. Rapporto preparato per il Senato della Repubblica, mimeo