

**Attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante
bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e
bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021
(C. 1334 Governo)**

Dossier

Analisi dei principali provvedimenti fiscali sulle imprese

Commissioni riunite

**V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione" della Camera dei Deputati
5ª Commissione "Bilancio" del Senato della Repubblica**

Roma, 12 novembre 2018

Descrizione dei principali provvedimenti

Il disegno di legge di bilancio 2019 riforma in misura significativa il sistema di agevolazioni fiscali per le imprese.

All'articolo 8 viene introdotta una tassazione agevolata al 15% (c.d. "mini-IRES") sugli utili reinvestiti per l'acquisizione di beni materiali strumentali (a esclusione degli immobili e dei veicoli non strumentali) e per l'incremento dell'occupazione. L'agevolazione sussiste nei limiti degli utili del periodo precedente accantonati a riserva (utili reinvestiti). Tale limitazione incoraggia il reinvestimento in azienda degli utili in un'ottica di rafforzamento patrimoniale del sistema produttivo. Anche le società che partecipano al consolidato fiscale possono avvalersi dell'agevolazione; viene infatti riconosciuta alla consolidante la possibilità di applicare l'aliquota ridotta sul reddito complessivo netto di gruppo nei limiti della somma degli importi agevolati determinati dalle singole società del gruppo.

Per quanto riguarda gli investimenti, il disegno di legge prevede una detassazione di 9 punti percentuali (dall'aliquota ordinaria IRES del 24% al 15%) della parte della base imponibile corrispondente all'incremento degli investimenti in beni strumentali nuovi. A differenza del maxi-ammortamento¹, misura che non viene rinnovata, la detassazione è pari alla sola quota del nuovo ammortamento riferito all'anno dell'acquisto.

Per quanto riguarda l'occupazione, e solo per le imprese che hanno registrato un aumento dei dipendenti tra il 2018 e il 2019, la detassazione di 9 punti percentuali verrà garantita esclusivamente alle retribuzioni dell'esercizio relative ai neoassunti e nei limiti dell'incremento del costo del personale dipendente assunto con contratto a tempo determinato o indeterminato.

All'articolo 88 viene, invece, abrogata l'agevolazione "Aiuto alla crescita economica" (c.d. ACE), pur consentendo l'utilizzo delle eccedenze ACE pregresse (anche per i soggetti che partecipano al consolidato fiscale). L'ACE

¹ Il c.d. "maxi-ammortamento" è stato introdotto dalla legge di Stabilità 2016 e prorogato dalle leggi di Bilancio 2017 e 2018. Si trattava di un'agevolazione agli investimenti in beni materiali strumentali nuovi realizzati a partire dal 15 ottobre 2015 e fino al 31 dicembre 2018, ottenuta attraverso una maggiorazione del costo di acquisizione fiscalmente riconosciuto pari al 40 per cento (30 per cento dal 2018). Tale maggiorazione consentiva all'impresa un risparmio di imposta distribuito lungo l'intera durata di vita utile del bene.

prevedeva una deduzione dall'imponibile ai fini IRES del rendimento figurativo (fissato per legge) degli apporti di nuovo capitale proprio oltre che degli utili reinvestiti².

In continuità con quanto proposto negli ultimi anni in occasione dell'analisi della Legge di Bilancio, questo approfondimento presenta gli effetti distributivi e di variazione del gettito IRES dell'abolizione dell'ACE, della mancata proroga del maxi-ammortamento e dell'introduzione della mini-IRES (sezione A); viene, inoltre, proposta un'analisi degli effetti dei provvedimenti fiscali descritti sul costo del capitale (sezione B).

Nel complesso i provvedimenti analizzati generano un aumento del debito di imposta per più di un terzo delle imprese.

Il beneficio dovuto alla detassazione prevista dalla mini-IRES – benché non compensi gli aggravi – riguarderebbe una platea inferiore di imprese.

Per quanto riguarda il costo del capitale, si registra un aumento del costo del finanziamento sia con capitale proprio sia con debito e si amplia lo squilibrio tra le due fonti di finanziamento.

A. Effetti delle riforme fiscali per il 2019

Il modello Istat-MATIS riproduce in dettaglio l'imposta sul reddito delle società (IRES)³. Il modello è multiperiodale (tiene conto delle principali componenti dinamiche della base imponibile) e simula, a livello dell'impresa, sia per le singole società che per i gruppi fiscali, il debito di imposta in base ai

² L'ACE è stato introdotto con il decreto "Salva-Italia" a partire dall'anno di imposta 2011 con l'obiettivo di favorire un processo di rafforzamento patrimoniale e di ristrutturazione delle imprese. Il rendimento nozionale è stato pari al 3% nei primi tre anni di applicazione, la legge di Stabilità 2014 lo aveva elevato al 4%, 4,5% e 4,75% per gli anni 2014, 2015 e 2016. La legge di Bilancio 2017 e la manovra correttiva di aprile 2017 avevano invece ridimensionato il provvedimento, introducendo nuove norme antielusive e riducendo il rendimento nozionale all'1,6% per il 2017 e all'1,5% per il 2018. Essendo commisurata agli aumenti di capitale e non all'utile dell'impresa l'ACE ha avuto un impatto potenzialmente maggiore sulle imprese con minore redditività e sulle imprese più piccole (si vedano i Comunicati stampa "Gli effetti dei provvedimenti fiscali sulle imprese" del 27 aprile 2016 e del 16 giugno 2017).

³ Il modello si basa sulle informazioni contenute nelle dichiarazioni fiscali delle società, integrate con i bilanci civilistici e gli archivi statistici. La base dati integrata utilizzata nella presente versione del modello comprende l'universo delle società di capitali nel periodo 2005-2016. Per maggiori informazioni si rinvia al Comunicato stampa del 16 giugno 2017, all'Istat Working Paper n.13/2015 e all'articolo "The ISTAT-MATIS corporate tax model" sulla Rivista di Statistica Ufficiale 2/2016 (settembre 2018). Il sottoinsieme delle società di interesse è coerente con l'Archivio Statistico Imprese Attive (ASIA) del 2016 e comprende circa 780 mila imprese. Sono escluse le imprese appartenenti al settore agricolo, finanziario, sanità, istruzione. Le imprese considerate rappresentano il 75% circa dei contribuenti IRES (società di capitali) e il 70% circa dell'imposta societaria.

dati disponibili. Il modello permette di studiare l'effetto sul 2019 dei provvedimenti fiscali previsti dal disegno di legge in esame rispetto alla normativa fiscale attualmente in vigore⁴.

Nella Tavola 1 è riportata la variazione del prelievo IRES rispetto alla normativa vigente al 2018, dovuta alle singole misure in esame (abolizione dell'ACE e introduzione della mini-IRES) e alla mancata proroga del maxi-ammortamento, insieme ad una valutazione del loro impatto congiunto.

Complessivamente, nel 2019, circa il 37% delle imprese e dei gruppi fiscali risulta svantaggiato dalle nuove norme, mentre solo il 7% ne è avvantaggiato. L'aggravio medio di imposta è pari al 2,1%: l'introduzione della mini-IRES (-1,7%) non compensa gli effetti dell'abrogazione dell'ACE (+2,3%) e della mancata proroga del maxi-ammortamento (+1,5%). L'effetto complessivo è legato alla maggiore selettività della mini-IRES rispetto all'ACE e al maxi-ammortamento.

In termini distributivi, l'abrogazione dell'ACE ha un impatto maggiore sulle micro imprese; al contrario, la mancata proroga del maxi-ammortamento incide soprattutto sulle medie e grandi imprese. La mini-IRES, invece, premia maggiormente le imprese medie e grandi.

Nel complesso, l'aggravio fiscale, rispetto alla normativa vigente, è maggiore tra le imprese fino a 10 dipendenti. Tra i settori economici l'aumento del gettito IRES è più alto nei servizi (a causa anche della loro più contenuta dimensionale aziendale) e nelle *utilities* (energia, gas, acqua e rifiuti). Il combinato dei provvedimenti svantaggerebbe in misura minore le imprese manifatturiere ad alta tecnologia mentre poche grandi imprese (soprattutto nei servizi ad alta tecnologia) risentirebbero in misura maggiore della mancata proroga del maxi-ammortamento.

⁴ Gli investimenti agevolati sono stati ricostruiti nello stesso modo in cui si era gestito il maxi-ammortamento (cfr. il Comunicato stampa del 16 giugno 2017).

Ai fini della detassazione, sono state considerate le quote di ammortamento dedotte nell'esercizio nei limiti dell'incremento complessivo del costo non ammortizzato, assunto al lordo delle quote di ammortamento, rispetto al costo non ammortizzato del periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2018.

L'incremento occupazionale è dato dalla differenza tra il numero medio di dipendenti del 2016 e quello del 2015. La relativa detassazione è calcolata invece come il minimo tra l'incremento del costo del lavoro (ai sensi dell'art. 2425 cc lettera B, numeri 9 e 14) e le retribuzioni dei nuovi assunti nel 2016 (dati del registro delle retribuzioni e costo del lavoro RACLI).

Ai fini della quantificazione degli utili del periodo precedente accantonati a riserva sono stati utilizzati dati da dichiarazioni fiscali sulle riserve di utili. Come prevede la legge di Bilancio, nella simulazione sono compresi i riporti ACE e il maxi-ammortamento generato nei periodi di imposta precedenti al 2019.

Nella Tavola 2 è riportata un'analisi più approfondita dell'introduzione della mini-IRES, descrivendo la percentuale di imprese beneficiarie (potenziali ed effettive) e l'incapienza. Il provvedimento in esame si riferisce a un numero limitato di beneficiari potenziali (attorno al 14%), una quota significativamente inferiore ai beneficiari potenziali dell'ACE e del maxi-ammortamento, provvedimenti che interessavano più di un quarto delle imprese. La limitazione della platea dei beneficiari è dovuta alla presenza dei vincoli previsti dalla legge: capienza degli utili non distribuiti, incremento effettivo dell'occupazione o degli investimenti rispetto al 2018.

Rispetto all'applicazione della mini-IRES, la quota di imprese totalmente incapienti risulterebbe contenuta (1,8 punti percentuali). Inoltre, sul totale delle imprese beneficiarie (pari al 12,2%), solo l'1% potrebbe non sfruttare tutto il beneficio. Nel complesso il beneficio fiscale perso ammonterebbe a circa il 25% del totale⁵.

Considerando solo le imprese avvantaggiate dalla mini-IRES, il combinato delle misure previste nella legge e della mancata proroga del maxi-ammortamento determinerebbe un aggravio medio di imposta (dell'1,4%); in questo sottoinsieme, le imprese avvantaggiate risulterebbero, tuttavia, in numero superiore a quelle svantaggiate (58,3% contro 41,3%)

B. Effetti sul costo del capitale

L'evoluzione del sistema di tassazione sulle scelte di investimento delle imprese può essere colta osservando l'andamento del costo del capitale, che riassume, in un unico indicatore, il carico d'imposta che grava sull'investimento marginale, ossia l'investimento che genera un rendimento appena sufficiente a coprirne il costo. Il cuneo fiscale sul capitale, definito come la distanza tra il costo del capitale sostenuto dall'impresa (al lordo delle imposte) e il tasso di interesse, fornisce una misura della distorsione prodotta dalla tassazione sulle decisioni di investimento⁶.

⁵ Grazie alle specifiche previsioni di legge, in caso di capienza il beneficio può essere recuperato negli esercizi successivi.

⁶ Le elaborazioni sono ottenute utilizzando l'approccio di calcolo delle aliquote effettive forward-looking sviluppato da Devereux e Griffith (1998). Si veda il Rapporto annuale Istat 2014 (capitolo 5), il Comunicato stampa del 16 giugno 2017 e l'Istat Working Paper 9/2015 per un'applicazione all'Italia. Il calcolo è effettuato considerando i principali elementi del sistema di tassazione societaria in Italia. Con riferimento al trattamento fiscale delle diverse fonti di finanziamento degli investimenti, si tiene conto dell'insieme dei provvedimenti che contribuiscono a ridurre il favore fiscale al finanziamento con debito; in particolare l'indeducibilità degli interessi passivi dalla base imponibile IRAP, la deducibilità

La Figura 1 riproduce l'andamento del costo del finanziamento con capitale proprio e con debito nel periodo che va dal 2004, anno in cui è stata introdotta l'IRES, al 2019, nell'ipotesi di un tasso di interesse pari al 2,5% in termini reali⁷.

Per l'anno 2019, si riscontra un aumento generale del costo del capitale, per tutte le forme di finanziamento, dovuto alla mancata proroga del maxi-ammortamento. Un aumento più significativo si riscontra tuttavia per il finanziamento con capitale proprio, a causa della contestuale abrogazione della deduzione ACE. Si accentua in tal modo il vantaggio accordato al debito rispetto al capitale proprio, già evidenziato nel 2017 (sia nel caso in cui la deducibilità degli interessi sia limitata dal 30% del risultato lordo di gestione - ROL stringente, sia nell'ipotesi di piena deducibilità - ROL non stringente).

Poiché la mini-IRES prevede la detassazione del solo nuovo ammortamento, nel caso di investimento incrementale finanziato con gli utili reinvestiti, il costo del capitale agevolato dalla detassazione degli investimenti in beni strumentali risulta piuttosto contenuto (linea tratteggiata) rispetto all'ipotesi di finanziamento con capitale proprio.

parziale degli interessi passivi netti dall'IRES in vigore dal 2008 (la cosiddetta regola del ROL) e l'ACE dal 2011 al 2018. Si ricorda inoltre che dal 2008 è ammessa la deduzione forfettaria dall'IRES dell'IRAP relativa agli interessi passivi indeducibili. Sono stati considerati cinque diversi beni di investimento con i seguenti tassi di ammortamento fiscale (ammortamento lineare) e deprezzamento economico (questi ultimi sono in parentesi): macchinari e attrezzature 13,25% (17,5%), immobilizzazioni materiali 3,1% (4%), beni intangibili 33,3% (15,3%), scorte e partecipazioni finanziarie 0% (0%). Per il calcolo del maxi-ammortamento il coefficiente di ammortamento fiscale di macchinari e attrezzature è stato moltiplicato per 1,4 nel 2016 e nel 2017 e 1,3 nel 2018. Nel calcolo dei valori medi dell'indicatore ai diversi beni di investimento è stato attribuito uguale peso. Il tasso di interesse reale di equilibrio del mercato è ottenuto su elaborazioni dati di Banca d'Italia e Istat. Per l'anno 2019 si sono considerati l'abolizione dell'ACE, la mancata proroga del maxi-ammortamento e la mini-IRES (solo per la parte dell'agevolazione relativa ai nuovi investimenti).

⁷ Le affermazioni di carattere qualitativo presenti in questo paragrafo sono state sottoposte ad analisi di sensitività facendo variare il tasso di interesse nominale e il tasso di inflazione.

Tavola 1 - Disegno di legge di bilancio 2019: variazione prelievo IRES, avvantaggiati e svantaggiati - Anno di imposta 2019

	Società singole e gruppi fiscali	Variazione prelievo IRES (%)				Avvan- taggiati (%)	Svan- taggiati (%)
		Abrog. ACE	No proroga maxi-amm.	Mini-IRES	Totale		
SETTORE (a)							
Industria estrattiva e manifatturiera	121.216	2,1	1,4	-1,9	1,6	11,9	40,2
Energia, gas, acqua, rifiuti	12.517	2,0	2,0	-0,9	3,1	5,4	43,8
Costruzioni	121.009	2,7	1,0	-2,1	1,7	7,0	33,8
Commercio	178.092	2,2	0,8	-1,7	1,2	7,4	39,3
Altri servizi	347.455	2,6	2,1	-1,7	3,1	5,3	36,2
TECNOLOGIA E CONOSCENZA (b)							
Manifattura - intensità tecnologica:							
- alta	3.398	1,1	0,7	-1,0	0,9	11,6	41,0
- medio-alta	21.768	1,9	1,2	-1,9	1,3	14,9	43,6
- medio-bassa	47.295	2,5	1,8	-2,2	2,0	12,5	42,1
- bassa	47.215	2,4	1,3	-2,1	1,6	10,3	37,2
Servizi - intensità di conoscenza:							
- alta - tecnologia	39.986	1,7	7,0	-1,6	7,2	8,0	39,1
- alta - servizi di mercato	52.299	1,5	1,7	-1,9	1,2	6,6	42,9
- alta - altri servizi	3.499	2,4	0,2	-0,8	1,9	4,9	31,7
- bassa	429.763	2,9	0,9	-1,6	2,1	5,8	36,4
Altro	135.066	2,3	1,5	-1,5	2,4	6,8	34,7
CLASSE DI ADDETTI							
0	155.333	4,7	0,2	-0,1	4,9	0,2	30,7
1-9	483.830	3,1	0,3	-0,8	2,6	5,8	38,0
10-19	83.042	2,5	0,4	-1,4	1,5	17,0	41,9
20-49	39.465	2,5	0,8	-1,9	1,4	21,3	41,3
50-249	16.107	2,3	1,6	-2,3	1,6	23,1	43,8
250-499	1.435	2,0	1,8	-2,4	1,5	23,0	43,6
500+	1.077	1,3	3,2	-2,1	2,4	26,7	40,1
STRUTTURA PROPRIETARIA							
Impresa singola	623.370	2,8	0,7	-1,5	1,9	6,7	37,0
Impresa in gruppo naz.	143.630	2,8	1,1	-1,8	2,1	7,9	38,2
Consolidato nazionale	4.028	1,6	3,2	-1,9	2,9	15,3	48,9
Controllata estera	5.962	1,3	1,0	-1,5	0,8	12,6	35,2
Multinazionale	3.299	2,2	1,5	-2,4	1,3	18,0	43,2
Totale	780.289	2,3	1,5	-1,7	2,1	7,1	37,3

Fonte: Istat modello Matis

- (a) Ai fini della suddivisione delle imprese nei settori di attività economica si è utilizzata la classificazione Ateco 2007. L'industria estrattiva e manifatturiera corrisponde alle sezioni B e C; energia, gas, acqua, rifiuti alle sezioni D e E; le costruzioni alla sezione F; il commercio alla sezione G; gli altri servizi alle sezioni H, I, J, L, M, N, S (solo divisioni 95 e 96).
- (b) Per intensità tecnologica e di conoscenza si sono utilizzate le aggregazioni Eurostat basate sulla classificazione statistica delle attività economiche nella comunità europea (Nace) e la corrispondente classificazione dell'Istat Ateco 2007. La manifattura ad alta intensità tecnologica corrisponde alle divisioni 21 e 26; la manifattura a medio-alta intensità tecnologica alle divisioni 20, 27-30; la manifattura a medio-bassa intensità tecnologica alle divisioni 19, 22-25,33; la manifattura a bassa intensità tecnologica alle divisioni 10-18, 31-32; i servizi ad alta intensità di conoscenza sono suddivisi in servizi tecnologici (divisioni 59-63, 72), servizi di mercato (divisioni 50-51, 69-71, 73-74, 78, 80) e altri servizi (divisioni 58,75,84-93); i servizi a bassa intensità di conoscenza corrispondono alle divisioni 45-47, 49, 52-53, 55-56, 68, 77, 79, 81-82, 94-99.

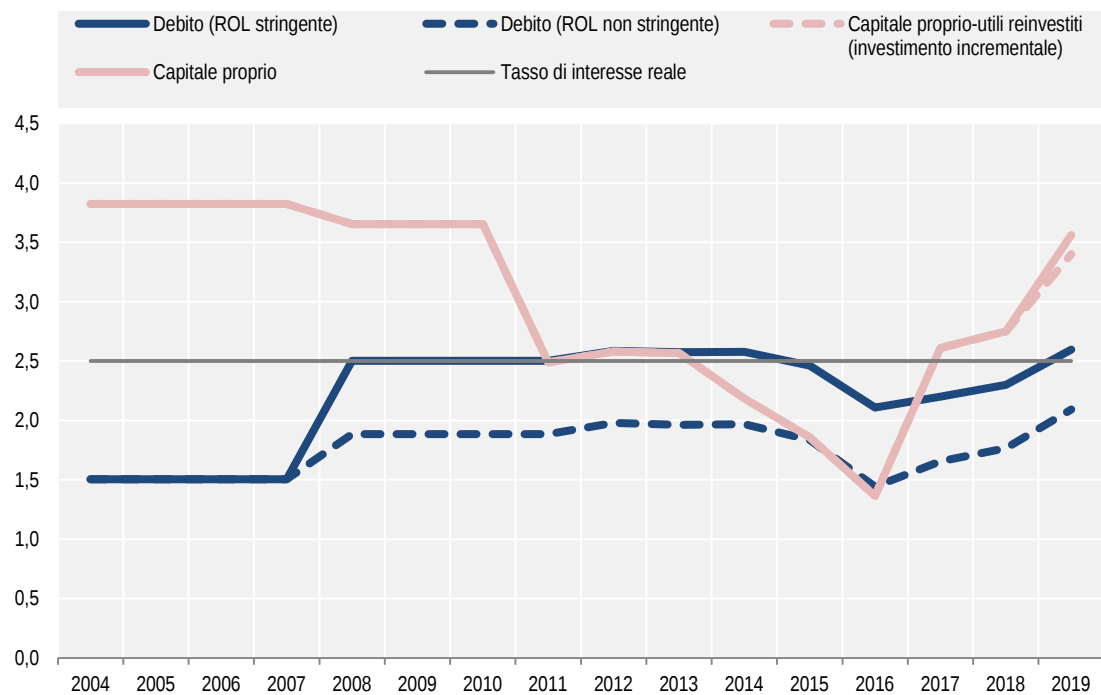
Tavola 2 - Mini-IRES 2019: beneficiari potenziali e effettivi e incapienza - Anno di imposta 2019

	Beneficiari potenziali (%)	Beneficiari (%)	Beneficio perso per incapienza (%)
SETTORE (a)			
Industria estrattiva e manifatturiera	23,2	20,7	28,0
Energia, gas, acqua, rifiuti	13,8	11,4	22,4
Costruzioni	12,1	11,0	11,8
Commercio	15,3	13,7	10,0
Altri servizi	10,9	8,9	30,9
TECNOLOGIA E CONOSCENZA (b)			
<i>Manifattura - intensità tecnologica:</i>			
- alta	24,1	20,9	12,8
- medio-alta	28,2	25,8	36,9
- medio-bassa	23,7	21,5	35,0
- bassa	20,6	18,0	9,1
<i>Servizi - intensità di conoscenza:</i>			
- alta - tecnologia	15,2	13,2	39,1
- alta - servizi di mercato	14,2	12,5	31,8
- alta - altri servizi	10,8	9,0	75,3
- bassa	11,9	10,0	16,5
<i>Altro</i>	12,3	11,0	15,5
CLASSE DI ADDETTI			
0	1,8	1,5	32,1
1-9	11,8	10,1	23,2
10-19	29,4	26,2	14,3
20-49	39,4	34,7	15,1
50-249	50,9	43,5	13,8
250-499	55,3	45,2	16,6
500+	64,2	52,9	38,7
STRUTTURA PROPRIETARIA			
Impresa singola	13,1	11,4	15,8
Impresa in gruppo nazionale	15,9	13,9	18,3
Consolidato nazionale	49,9	40,7	39,5
Controllata estera	25,4	22,2	14,3
Multinazionale	37,7	33,5	13,6
Totale	14,0	12,2	24,9

Fonte: Istat modello Matis

- (a) Ai fini della suddivisione delle imprese nei settori di attività economica si è utilizzata la classificazione Ateco 2007. L'industria estrattiva e manifatturiera corrisponde alle sezioni B e C; energia, gas, acqua, rifiuti alle sezioni D e E; le costruzioni alla sezione F; il commercio alla sezione G; gli altri servizi alle sezioni H, I, J, L, M, N, S (solo divisioni 95 e 96).
- (b) Per intensità tecnologica e di conoscenza si sono utilizzate le aggregazioni Eurostat basate sulla classificazione statistica delle attività economiche nella comunità europea (Nace) e la corrispondente classificazione dell'Istat Ateco 2007. La manifattura ad alta intensità tecnologica corrisponde alle divisioni 21 e 26; la manifattura a medio-alta intensità tecnologica alle divisioni 20, 27-30; la manifattura a medio-bassa intensità tecnologica alle divisioni 19, 22-25,33; la manifattura a bassa intensità tecnologica alle divisioni 10-18, 31-32; i servizi ad alta intensità di conoscenza sono suddivisi in servizi tecnologici (divisioni 59-63, 72), servizi di mercato (divisioni 50-51, 69-71, 73-74, 78, 80) e altri servizi (divisioni 58,75,84-93); i servizi a bassa intensità di conoscenza corrispondono alle divisioni 45-47, 49, 52-53, 55-56, 68, 77, 79, 81-82, 94-99.

Figura 1 - Il costo del capitale in Italia per fonte di finanziamento - Anni 2004-2019
(valori percentuali)



Fonte: Istat modello Matis