

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4184

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori ALBERTINI, MARINO, BERGONZI,
MARCHETTI, CAPONI e MANZI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 LUGLIO 1999

Disposizioni integrative al decreto legislativo
15 dicembre 1997, n. 446, relativo all’IRAP

ONOREVOLI SENATORI. - L'introduzione dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) costituisce senza dubbio uno degli aspetti più innovativi ed anche controversi dell'intera riforma fiscale avviata nel 1996. Molteplici sono i fattori che necessitano di essere attentamente valutati: innanzitutto, l'estensione dell'ambito di applicazione dell'imposta che diverrà la terza per importanza di gettito nel nostro ordinamento; quindi i suoi effetti redistributivi.

Sul piano della semplificazione l'introduzione dell'IRAP ha prodotto effetti indubbiamente positivi, attraverso la eliminazione di vari tributi e contributi.

L'articolo 3 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, che ha delegato al Governo l'istituzione dell'IRAP, ha previsto espressamente al comma 144, lettera e), che l'aliquota dell'imposta dovesse essere fissata, in maniera tale da «rendere il gettito equivalente complessivamente alla soppressione dei tributi e dei contributi di cui al comma 143, lettera a)», ponendo esplicitamente un vincolo per l'invarianza del gettito complessivo derivante dal tributo.

Tale vincolo è stato ribadito anche nella stessa relazione di accompagnamento al decreto di attuazione della delega, laddove si afferma la necessità di rispettare il vincolo dell'invarianza del gettito complessivo «per compensare le mancate entrate dovute all'abolizione dei tributi e contributi» soppressi.

Le entrate derivanti dai tributi e contributi precedentemente in vigore erano le seguenti:

	<i>(miliardi)</i>
Contributi al Servizio sanitario nazionale dei datori di lavoro privati	21.739
Contributi al Servizio sanitario nazionale dei lavoratori dipendenti e pensionati	5.770

Tassa sulla salute versata da chi è attualmente soggetto IRAP	9.575
Tassa sulla salute versata da coloro che oggi non sono assoggettati all'IRAP	1.860
Contributi per l'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi e per l'assistenza di malattia ai pensionati	2.377
Imposta locale sui redditi (ILOR)	19.000
Imposta sul patrimonio netto delle imprese	7.000
Tassa di concessione governativa sulla partita IVA	815
Imposta comunale per l'esercizio di imprese e di arti e professioni (ICIAP) e tassa di concessione comunale	2.500
Totale . . .	70.636

A fronte di queste minori entrate, il Ministero delle finanze prevedeva un gettito derivante dall'IRAP pari a 52.264 miliardi, mentre si calcolava un recupero di gettito pari a 18.372 miliardi a seguito del fatto che, diversamente dall'IRAP, i tributi e i contributi aboliti erano deducibili ai fini delle imposte sui redditi. Conseguentemente l'abolizione dei tributi e contributi anzidetti ha determinato una riduzione dei costi portati in deduzione, un aumento della base imponibile IRPEF ed IRPEG e, quindi, del gettito relativo a tali imposte sui redditi.

Di fatto l'ammontare del gettito della nuova imposta, nel primo anno di applicazione, è stato di circa 40.500 miliardi, decisamente inferiore, pertanto, alle stime elaborate dallo stesso Ministero.

La riduzione di gettito per il solo 1998 oscilla tra i 9 mila e i 12 mila miliardi, a seconda dei criteri adottati per effettuare tali stime.

I settori che hanno registrato la maggior riduzione delle imposte, rispetto a quelle pagate in precedenza, sono quello bancario e quello assicurativo. Infatti l'introduzione

del nuovo tributo ha determinato, così come per le imprese in generale, innanzitutto una notevole riduzione dell'aliquota d'imposta sui redditi, con il passaggio dal 16,2 per cento prevista per l'ILOR al 4,25 per cento dell'IRAP, sebbene le basi imponibili non coincidano esattamente. A ciò si aggiunga che ulteriori risparmi d'imposta sono stati conseguiti nei settori suddetti (e in quello dei servizi in generale) posto che essi non usufruivano, o usufruivano in misura limitata, della fiscalizzazione dei contributi sanitari ed anche a seguito dell'abolizione dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese.

In particolare, per il settore bancario la relazione annuale della Banca d'Italia, ci informa che, nell'esercizio 1998, il vantaggio conseguito in seguito all'introduzione dell'IRAP è stato di 2 mila miliardi di lire. Analogo vantaggio si può presumere anche per il settore assicurativo, seppure tutti i tentativi volti ad ottenere le informazioni necessarie per effettuare una quantificazione dell'incidenza dell'IRAP su tale comparto si sono rivelati infruttuosi. Si ritiene comunque che la riduzione sia pari all'incirca alla metà di quella registrata nel settore bancario.

Il suddetto vantaggio è stato peraltro conseguito in presenza di un'aliquota IRAP per il 1998 del 5,4, mentre la normativa vigente prevede addirittura una riduzione progressiva di tale aliquota fino al limite del 4,25 per cento nel 2001.

Tale variazione in basso dell'aliquota allargherà ancora di più il vantaggio di riduzione d'imposta, rispetto alla previgente normativa, per banche e assicurazioni e determinerà un ulteriore minor introito per le casse dello Stato.

Tale situazione di indebito privilegio va assolutamente e tempestivamente cancellata, prima ancora di una revisione complessiva dell'IRAP che pure dovrà essere considerata in base alle risultanze per ogni categoria di contribuenti interessata dall'imposta stessa.

Apprezzabili vantaggi in termini di riduzione d'imposta sono stati registrati anche dalle grandi imprese capitalizzate sia per le ragioni anzidette sia a ragione del fatto che l'IRAP, non consentendo di dedurre dalla base imponibile gli interessi passivi, è tanto più vantaggiosa quanto più è basso il livello di indebitamento.

In linea generale non si può che concordare con quanto già delineato anche dalla relazione della Commissione Gallo, ovvero che le società più patrimonializzate con maggior livelli di utili e soggette a minore fiscalizzazione dei contributi sanitari (quali banche, assicurazioni e il settore dei servizi in generale) hanno ottenuto guadagni anche molto apprezzabili.

Con questo disegno di legge si intende recuperare almeno una parte dei vantaggi registrati a favore delle banche, delle assicurazioni e delle grandi imprese capitalizzate.

In conclusione, dunque, dopo un anno di applicazione del tributo si ritiene che le modifiche più urgenti da apportare debbano essere indirizzate, da un lato, al recupero di una congrua parte del gettito erariale notevolmente ridotto per effetto del passaggio dalla vecchia alla nuova normativa e, dall'altro, al conseguimento di una maggiore perequazione del sistema impositivo.

Il presente disegno di legge si compone di due articoli.

L'articolo 1 prevede che l'aliquota indicata per il settore bancario e per quello assicurativo, destinata a ridursi dopo il primo anno di applicazione fino al valore di quella ordinaria, sia elevata al 6,5 per cento a partire dall'anno di entrata in vigore della presente legge.

L'articolo 2 contiene una delega al Governo per l'introduzione di un meccanismo idoneo a contenere i vantaggi d'imposta, derivanti dal passaggio dalla vecchia alla nuova normativa, in misura non superiore al 20 per cento. Tale disposizione, sebbene consenta da un lato di correggere gli effetti redistributivi del tributo, è diretta principalmente al recupero di parte della perdita del

gettito verificatasi a seguito dell'introduzione dell'IRAP e, dunque, mira a rendere più cogente il vincolo della parità di gettito finora disatteso. Tale disposizione ha carattere transitorio, in quanto è relativa all'anno di entrata in vigore della legge e ai due successivi periodi d'imposta, tuttavia ha valenza generale e, pertanto, si applica a tutti i soggetti IRAP, comprese banche e imprese d'assicurazione.

Le modifiche proposte alla normativa IRAP non intendono assolutamente aumentare il livello della pressione fiscale sui

soggetti indicati, bensì limitare i vantaggi eccessivi derivati dall'introduzione della nuova imposta regionale sulle attività produttive.

In ultimo, sembra opportuno evidenziare che con tali correzioni è possibile presumere maggiori introiti per l'Erario dal sistema bancario e assicurativo per quasi 1.000 miliardi per l'anno 1999, 1.150 per l'anno 2000, 1.450 dal 2001 in avanti. A questi vanno aggiunti gli ulteriori incrementi di gettito derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche alle aliquote IRAP stabilite per le banche, le assicurazioni e gli altri enti e società finanziari)

1. All'articolo 16 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. Per i soggetti di cui agli articoli 6 e 7 l'imposta è determinata applicando al valore della produzione netta l'aliquota del 6,5 per cento».

2. Al comma 1 dell'articolo 16 del citato decreto legislativo n. 446 del 1997, le parole: «nonché nei commi 1 e 2 dell'articolo 45» sono sostituite dalle seguenti: «nonché nel comma 1 dell'articolo 45».

3. Il comma 2 dell'articolo 45 del citato decreto legislativo n. 446 del 1997 è soppresso.

4. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 si applicano a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 2.

(Clausola di contenimento della perdita di gettito)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo integrativo al decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, che preveda le modalità di recupero del gettito erariale secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) recupero a tassazione del minor carico impositivo derivante dalla differenza

tra l'ammontare dell'imposta dovuta in via ordinaria e l'ammontare, maggiorato del 20 per cento, dei tributi e contributi soppressi ai sensi degli articoli 36 e 51, comma 1, del medesimo decreto;

b) applicazione della predetta disciplina per il periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore della presente legge e per i due periodi successivi.

