



Dipartimento
delle Finanze

Commissioni congiunte

V del Senato della Repubblica (Bilancio)

e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)

Audizione sui recenti interventi del Governo in materia di saldi di
finanza pubblica

Direttore Generale delle Finanze

Fabrizia Lapecorella

16 luglio 2019

Signor Presidente Pesco, Presidente Borghi, onorevoli senatrici e senatori, onorevoli deputate e deputati, consentitemi, innanzitutto, di esprimere un sincero ringraziamento per l'occasione di presentare i dati più recenti sulle entrate tributarie ed esprimere le mie valutazioni sul loro andamento.

La mia relazione sarà dedicata all'analisi degli aspetti relativi alle entrate tributarie del disegno di legge di assestamento di bilancio trasmesso al Parlamento. Tale analisi si fonda sui risultati del monitoraggio mensile delle entrate del bilancio dello Stato e di altre voci di entrata riferite al settore della Pubblica Amministrazione.

Ricordo che la possibilità di presentare al Parlamento un disegno di legge di assestamento rispetto al bilancio approvato alla fine dell'anno precedente, corredato da una dettagliata relazione tecnica, risponde all'esigenza di fornire ai cittadini e al decisore pubblico un quadro contabile aggiornato in base alle ultime informazioni disponibili. Tale azione risponde dunque a un dovere di trasparenza ed è espressamente prevista dalla legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196).

Quest'anno le risultanze contabili hanno mostrato un andamento dei conti pubblici migliore di quello presentato nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2019 benché non si colgano ancora significativi miglioramenti dello scenario macroeconomico internazionale. Questo conferma il carattere prudentiale delle stime iniziali del Governo. Il migliore andamento delle entrate e delle spese associate alle misure approvate dal Governo consente di presentare un quadro contabile coerente con il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita e, al contempo, non pregiudica l'attuazione delle riforme approvate nel primo anno di legislatura.

Nel complesso, il monitoraggio delle entrate evidenzia, per l'anno in corso, maggiori entrate tributarie e contributive per 0,18 punti percentuali di PIL e maggiori entrate non fiscali per ulteriori 0,15 punti percentuali. A queste si aggiungono spese inferiori di 0,04 punti percentuali di PIL rispetto a quelle previste. Tali variazioni sono state puntualmente recepite dall'assestamento di bilancio e dal decreto legge di "accantonamento prudenziale" di 1,5 miliardi di euro. I miglioramenti di bilancio registrati nel disegno di legge di assestamento e gli effetti del provvedimento di accantonamento produrrebbero una variazione del saldo di bilancio strutturale e positiva per oltre 0,3 punti percentuali di PIL nel 2019, più di quanto concordato a dicembre con la Commissione Europea.

Il Governo fornirà valutazioni più aggiornate con la Nota di Aggiornamento al DEF, come previsto dalla legge di contabilità e finanza pubblica, non appena saranno disponibili i dati completi sui versamenti relativi alle imposte autoliquidate. Al riguardo devo anticipare che la recente approvazione di uno slittamento del termine per il versamento delle imposte autoliquidate per una importante platea di contribuenti, prevista dal decreto legge n. 34/2019 (DL crescita), renderà più complicata nei prossimi mesi la verifica statistica dei progressi registrati dalle entrate in quanto, in presenza di una alterazione del consueto profilo stagionale del gettito, diventa fuorviante il semplice confronto dei dati mensili correnti con le risultanze contabili dell'anno precedente.

La revisione dei saldi di bilancio riflette, in primo luogo, un andamento delle variabili macroeconomiche lievemente migliore di quello sottostante il quadro tendenziale su cui sono fondate le stime delle entrate. Parte del miglioramento è attribuibile allo scostamento tra la crescita del PIL reale dello 0,1% riportata nel quadro tendenziale e quella corrente che la supera di un decimo di punto in base allo scenario programmatico già esposto nel DEF e confermato anche dalle ultime

stime del Governo. Infatti, in base agli ultimi dati Istat, nel primo trimestre il PIL è cresciuto in termini reali (0,12% su base annua) più di quanto previsto nel DEF. Il secondo trimestre dovrebbe essere in linea con la proiezione del DEF e indicazioni anche più favorevoli provengono dalla produzione industriale che a maggio è tornata a crescere su base mensile oltre le attese (+0,9% in termini congiunturali). Nel complesso, la crescita nominale del PIL prevista nel DEF per il 2019 (+1,2%) può essere confermata, anche alla luce di una variazione del deflatore nel primo trimestre dello 0,9% su base annua.

A questo fattore differenziale si aggiungono i primi effetti dei provvedimenti adottati dal Governo e il trascinarsi e il rafforzamento di alcune misure già introdotte dai governi precedenti, quali l'obbligo della fatturazione elettronica per una vasta platea di contribuenti e lo *split payment*, che stanno consentendo un recupero strutturale di *compliance* fiscale.

Con riferimento alle entrate della Pubblica Amministrazione sottoposte a monitoraggio continuo (che includono le entrate dello Stato, quelle territoriali e le poste che nettizzano il gettito, come le compensazioni e le vincite del lotto), nel periodo Gennaio-Maggio 2019 il gettito mostra un aumento tendenziale dell'1% per effetto dell'aumento sia delle entrate erariali (+1,3%) sia delle entrate degli enti territoriali (+1,9%). Risultano tuttavia in crescita compensazioni e vincite, che si riflettono con segno negativo sul totale delle entrate. Nel complesso, l'incremento finora registrato dalle entrate della PA (1%) è coerente con il *target* di previsione del DEF 2019, aggiornato in sede di assestamento, che prevede una crescita tendenziale delle entrate a fine anno dell'1,1%.

1. Le principali voci di entrata del Bilancio dello Stato

Come già sapete, gli effetti sull'indebitamento netto delle proposte di assestamento comportano un **miglioramento del saldo pari a 4.965 milioni di euro**, che discende interamente da un andamento degli introiti più positivo del previsto. In particolare, in base ai dati disponibili, si registra un aumento delle entrate tributarie di **2.475 milioni di euro** e di quelle extra-tributarie di **2.490 milioni netti**.

La variazione delle entrate extra-tributarie è legata, in gran parte, ai maggiori utili di gestione della Banca d'Italia per ulteriori 1.710 milioni di euro (che si aggiungono ai 4 miliardi già inclusi nelle previsioni del documento programmatico di finanza pubblica) e ai maggiori dividendi delle società pubbliche per 1.430 milioni di euro (in aggiunta ai 1.800 milioni già inclusi nelle previsioni).

L'alienazione di cespiti, l'ammortamento e la riscossione di crediti (che per le regole contabili europee non hanno effetti sull'indebitamento netto) registrano un incremento per complessivi 100 milioni di euro rispetto alle previsioni, dovuto essenzialmente all'aggiornamento degli ammortamenti dei beni immobili e al rimborso delle anticipazioni alle Regioni finalizzate al miglioramento del Servizio sanitario nazionale.

Nel dettaglio, **l'aumento di 2.475 milioni di euro delle entrate tributarie** è derivato dal migliore andamento registrato nei primi cinque mesi dell'anno per alcune voci di entrata e da un sensibile incremento dei proventi del gioco del lotto (valutato dall'Agenzia delle Dogane e dei monopoli in **475 milioni al lordo di vincite e aggi**), che è presumibilmente correlato, oltre che alle fisiologiche fluttuazioni nel comportamento dei giocatori, anche agli effetti delle limitazioni alla pubblicità delle scommesse *on line*, prevista dal decreto Dignità (D.L. 12 luglio 2018, n. 87, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2018, n. 96).

Le ritenute Irpef sui redditi da lavoro dipendente e assimilati hanno registrato, nel periodo gennaio-maggio un incremento del 3,8 per cento rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente. Le previsioni elaborate per la predisposizione del Documento di economia e finanza scontavano invece, per questa voce, una crescita in ragione d'anno dell'1,3 per cento. Il miglioramento è coerente con un rafforzamento del mercato del lavoro che, in base alle ultime rilevazioni dell'Istat, relative a maggio, registra una crescita dell'occupazione di 92.000 unità rispetto ad un anno prima (pari ad un aumento percentuale di +0,4%), che riguarda sia i dipendenti a tempo indeterminato (+63 mila), sia quelli a termine (+18mila), sia gli autonomi (+12mila). Tale livello rappresenta quello più elevato dall'inizio della nuova rilevazione del 1996, sia in termini assoluti, sia in termini di incidenza sulla popolazione. Inoltre, le ultime stime sui redditi da lavoro (corretti per tener conto della componente del lavoro autonomo) relative al primo trimestre dell'anno segnalano un miglioramento del 3,1% rispetto all'anno precedente, in accelerazione rispetto agli ultimi tre mesi del 2018.

Hanno probabilmente inciso su questo miglioramento, avvenuto in un contesto di crescita piuttosto debole, le misure contenute nel decreto Dignità, che hanno determinato una progressiva regolarizzazione di posizioni precarie e probabilmente anche una erosione di quelle irregolari, e i provvedimenti a favore dell'occupazione giovanile, femminile e dei lavoratori ultracinquantenni, particolarmente al Sud, contenuti nella legge di bilancio 2018 (L. 27 dicembre 2017, n. 205), rafforzati e resi strutturali con la legge di bilancio di quest'anno (L. 30 dicembre 2018, n. 145). Hanno dato ulteriore impulso all'occupazione dipendente anche le misure a favore dell'assunzione dei giovani in possesso di un dottorato di ricerca. Nel contempo, hanno stimolato la creazione di nuove posizioni di lavoro autonomo il nuovo "regime forfetario" e le agevolazioni per le start up previste dalla legge di bilancio 2019.

Sulla base di tali risultati e considerando anche un ampio margine di prudenza legato all'ipotesi che la crescita finora evidenziata potrebbe non mantenere gli stessi ritmi nei prossimi mesi, le previsioni sulle ritenute Irpef sono state incrementate di **400 milioni** portando, con il provvedimento di assestamento, la crescita annuale attesa al +1,5 per cento rispetto al 2018.

L'Iva sugli scambi interni ha registrato, con riferimento al medesimo periodo gennaio-maggio 2019, una crescita del 4,6 per cento. La crescita era stata prevista nel DEF al 2,8 per cento. L'aumento è da mettere in relazione con un miglioramento strutturale (e non solo temporaneo) della *compliance*, indotto soprattutto dall'obbligo della fatturazione elettronica, esteso dalla legge di bilancio 2018 a tutte le transazioni tra soggetti Iva dall'inizio di quest'anno.

Sulla base di queste considerazioni e con il consueto margine di prudenza le entrate dell'Iva sugli scambi interni sono state incrementate di **300 milioni di euro**.

La revisione al rialzo delle previsioni del gettito tributario considera anche le entrate conseguenti alla chiusura, da parte dell'Agenzia delle Entrate, di un importante accertamento con adesione di un grande gruppo italiano. Si tratta di oltre **1 miliardo di euro** che verrà acquisito entro il mese di settembre.

Ulteriori **300 milioni** di maggiori introiti sono riconducibili al miglioramento registrato, in particolare, per la definizione delle liti fiscali pendenti.

2. Imposte differite attive

Per completare l'illustrazione delle modifiche apportate in sede di assestamento riconducibili a misure fiscali di competenza del Dipartimento delle Finanze, segnalo che nello Stato di previsione della spesa è stato **ridotto lo stanziamento per i crediti di imposta generati dalla conversione di imposte differite attive (DTA)**. La riduzione, **pari a 1 miliardo** rispetto alla previsione indicata nel DEF, discende dagli effetti di alcuni provvedimenti normativi introdotti con la manovra di Bilancio per il 2019.

La Legge di Bilancio per il 2019 (L. n. 145/2018) ha disposto per il solo anno d'imposta 2018, l'indeducibilità delle svalutazioni e perdite su crediti corrispondenti al 10% dello stock delle svalutazioni relative agli anni precedenti (come previsto dal DL n. 83/2015). E' inoltre intervenuta anche sulla deducibilità delle quote pregresse - non ancora dedotte nel periodo d'imposta 2018 - relative al valore dell'avviamento e delle altre attività immateriali che hanno dato luogo all'iscrizione di DTA convertibili in credito di imposta secondo quanto disposto dal DL n. 225 del 2010. In particolare, è stata prevista la deducibilità delle suddette poste in un arco temporale di 11 anni (dal periodo d'imposta 2019 al 2029), con differenti percentuali. Per il periodo d'imposta 2018 non è stata concessa la possibilità di effettuare alcuna deducibilità.

All'esito di prime verifiche effettuate con operatori del settore degli intermediari finanziari, la previsione di spesa contenuta nel DEF ha valutato in modo molto prudentiale gli effetti degli interventi normativi della manovra di Bilancio per il 2019 che, per l'esercizio 2018, hanno di fatto sterilizzato le quote deducibili sia con riferimento alle svalutazioni crediti sia all'avviamento e alle altre attività immateriali, eliminando all'origine la possibilità di convertire le DTA iscritte in bilancio su tali poste deducibili negli esercizi successivi.

3. Autoliquidazione e proroga delle scadenze di versamento

L'approvazione di un emendamento al DL crescita ha prorogato i termini delle scadenze di versamento per i soggetti che svolgono attività economiche per le quali sono stati approvati gli indicatori sintetici di affidabilità (ISA) e per i contribuenti che aderiscono al "regime forfetario" agevolato (c.d. "minimi"). Questi soggetti quest'anno potranno versare le imposte entro il 30 settembre.

La proroga al 30 settembre priva di significatività la proiezione a fine anno effettuata sulla base delle imposte versate dai contribuenti in autoliquidazione il 1° luglio scorso, ovvero sulla base del saldo 2018 e del primo acconto 2019 di Irpef, Ires e Irap. In particolare non consente di effettuare un confronto omogeneo tra i versamenti effettuati lo scorso 1° luglio con quelli corrispondenti effettuati lo scorso anno per le seguenti ragioni:

- i) la differente numerosità della platea di riferimento nel 2018 e nel 2019 (ad esempio, nel 2019 non ha ancora versato il 50% dei contribuenti Irpef);
- ii) la differente tipologia di contribuenti presenti alla prima scadenza di versamento (usufruiranno del posticipo della scadenza al 30 settembre tutti i contribuenti di piccole dimensioni);
- iii) le diverse tempistiche dei versamenti. La scadenza per il versamento delle imposte in autoliquidazione e dell'Irap (con importi maggiorati dello 0,4%) era fissata al 20 agosto lo scorso anno (la scadenza ordinaria del 1° agosto era poi slittata al 20 agosto per la sospensione feriale dei versamenti); quest'anno la scadenza per il versamento con maggiorazione dello 0,4% cade il 31 luglio.

Per avere un quadro completo dei versamenti in autoliquidazione del saldo e del primo acconto ed effettuare una proiezione del gettito del secondo acconto

(che verrà versato il prossimo 30 novembre) occorrerà pertanto attendere i versamenti del 30 settembre prossimo che saranno elaborati intorno al 9 ottobre.