



Centro di Ricerca Interuniversitario sull'Economia Pubblica

Sede amministrativa: Dipartimento Scienze Economiche "M.Fanno" - Università di Padova
Via del Santo 33 - 35123 Padova

Marzo 2001
Working paper CRIEP n. 01/2001

Le politiche fiscali regionali come strumenti di sviluppo e redistribuzione

Gilberto Muraro

Dipartimento di Scienze economiche - Università di Padova

E-mail address: muraro@decon.unipd.it

Dino Rizzi

Dipartimento di Scienze Economiche - Università Ca' Foscari di Venezia

E-mail address: rizzi.dino@unive.it

Riassunto

Questa relazione presenta una breve storia della finanza regionale negli Anni '90, analizzando in particolar modo l'evoluzione qualitativa degli strumenti di finanziamento delle Regioni accordati dal Governo centrale.

Vengono poi esaminate le possibilità per le Regioni di utilizzare le imposte proprie a fini di programmazione dello sviluppo e/o per tentare di attuare le politiche ritenute più eque in termini di distribuzione del carico fiscale, esattamente come fa lo Stato nel definire le proprie entrate.

Infine, la relazione presenta la logica sottostante al modello SAPER - *Sistema di Analisi per la Politica Economico-fiscale Regionale*, sviluppato per la Regione del Veneto. Il SAPER è la traduzione informatica dello schema logico, delineato nel secondo paragrafo, che ciascuna Regione può seguire nell'ambito dell'autonomia tributaria finora concessa, per prevedere l'andamento nel tempo delle basi imponibili, decidere le aliquote, differenziare basi imponibili e aliquote per categorie di contribuenti, valutare l'impatto sui diversi segmenti di contribuenti. Le imposte considerate nel modello sono: l'IRAP, l'addizionale all'IRPEF, l'addizionale sul gas metano, la tassa automobilistica, l'accisa e l'imposta sulla benzina, la compartecipazione all'IVA.

Summary

This paper presents the evolution of the regional government revenue sources during the Nineties in Italy. The regional taxes are examined in order to explain the possibilities of development and redistribution policies at the regional level.

Finally, the paper present the logic of the SAPER model developed for the Veneto Region. SAPER is a computer software for the simulation of the regional tax policy. It allows the forecasting of revenues of the main regional taxes, based on the tax structures decided by the Region. Using SAPER the Veneto Regional Government can estimates the impact of its Tax policy over some types of taxpayers.

Relazione presentata al Convegno organizzato dalla Giunta Regionale del Veneto "Nuovi strumenti per la politica fiscale delle Regioni: Presentazione del S.A.P.E.R. - Sistema di Analisi per la Politica Economico-fiscale Regionale", Lunedì 5 marzo 2001, Palazzo Giovannelli - S. Croce, Venezia

1. Introduzione

La finanza regionale è stata sottoposta a notevoli cambiamenti nel corso degli anni '90. Indipendentemente dal giudizio politico che si può dare, è indubbio che la struttura delle entrate delle Regioni a statuto ordinario abbia registrato le modifiche più importanti dal momento della loro istituzione.

Dell'anno 1990 è l'introduzione di nuovi tributi propri regionali: l'Addizionale regionale dell'imposta erariale di trascrizione (ARIET), l'Addizionale regionale sull'imposta di consumo del gas metano, l'Addizionale regionale sulla benzina per autotrazione. Nel 1992 sono attribuiti alle Regioni i contributi sanitari, l'imposta sul metano viene estesa agli usi industriali e artigianali e viene attribuita totalmente alle regioni la tassa automobilistica.

Nel 1995 viene attribuita una compartecipazione all'accisa sulla benzina, viene istituita la tassa sul diritto allo studio universitario e un tributo regionale sul conferimento in discarica dei rifiuti solidi urbani. Nello stesso anno viene abolita l'ARIET e vengono soppressi i principali fondi delle Regioni a statuto ordinario (Fondo comune, Fondo di sviluppo, Fondo nazionale trasporti)

Nel 1997, con effetto sui bilanci regionali dal 1998, sono istituite l'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF, mentre vengono aboliti i contributi sanitari. E' istituita anche un'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili.

L'ultima importante modifica avviene nel 2000, con applicazione dal 2001, quando è istituita la compartecipazione al gettito dell'IVA, accompagnata dall'abolizione dei principali trasferimenti esistenti e dall'istituzione del Fondo perequativo nazionale (senza vincoli di destinazione).

La tabella e il grafico seguenti illustrano l'effetto delle modifiche normative sulla struttura delle entrate delle Regioni a statuto ordinario dal 1990 al 1998. Si può notare come l'unico provvedimento che abbia avuto un notevole impatto è quello dell'attribuzione dei contributi sanitari alle Regioni. Infatti, i trasferimenti dallo Stato ammontavano fino al 1992 al 96-97% delle entrate e si riducono nel 1993 al 56,7%. Le entrate proprie, ovviamente, balzano dal 2,4 al 41,3%. Negli anni successivi le altre modifiche normative hanno fatto aumentare ulteriormente la quota delle entrate proprie fino al 50% del 1997.

Alcune delle ultime innovazioni, quali l'IRAP e l'addizionale IRPEF, hanno effetto, invece, solo sulla composizione delle entrate proprie, ma lasciano sostanzialmente inalterate le proporzioni tra entrate proprie e trasferimenti dallo stato.

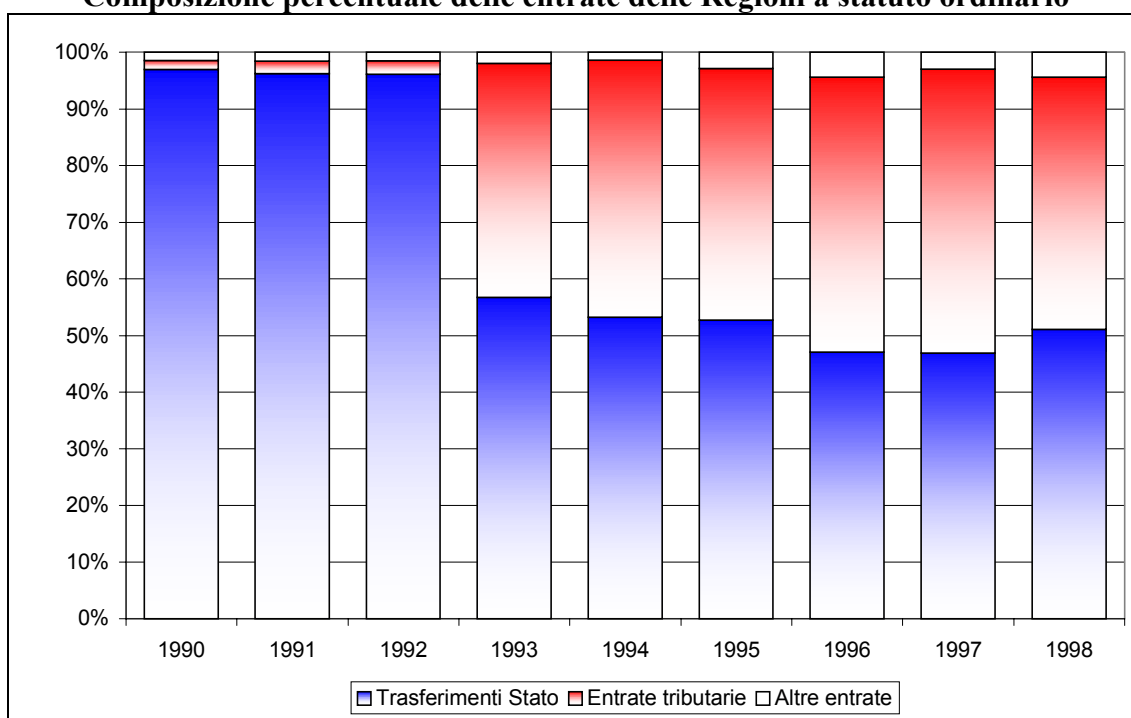
Nel decennio scorso, quindi, il finanziamento delle Regioni passa dal modello a finanza derivata ad una situazione in cui le entrate proprie e i trasferimenti dallo Stato hanno lo stesso peso¹.

Composizione percentuale delle entrate delle Regioni a statuto ordinario

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Trasferimenti Stato	96,92	96,24	96,05	56,74	53,25	52,67	47,01	46,94	51,11
Entrate tributarie	1,61	2,17	2,40	41,27	45,37	44,45	48,62	50,07	44,53
Altre entrate	1,47	1,59	1,55	1,99	1,38	2,88	4,37	2,99	4,36
Totale entrate	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Arachi, Zanardi (2000).

Composizione percentuale delle entrate delle Regioni a statuto ordinario



Fonte: Arachi, Zanardi (2000).

2. Valutazione qualitativa delle nuova finanza regionale

Se il passaggio dai trasferimenti alle entrate proprie è indubbio, rimane in ogni caso aperto il giudizio sulla qualità delle entrate proprie assegnate dallo Stato alle Regioni.

Nella teoria del federalismo fiscale² le entrate proprie non sono giudicate tutte della stessa qualità. Per avere per un'imposta locale ottimale si richiede che siano di competenza del governo locale:

¹ Un'accurata descrizione si trova in Arachi G., Zanardi A. *Il federalismo fiscale regionale: opportunità e limiti*, in Bernardi L. (a cura di) *La finanza pubblica italiana*. Rapporto 2000, Il Mulino, Bologna, 2000.

- 1) la formulazione delle caratteristiche strutturali dell'imposta;
- 2) la determinazione delle aliquote;
- 3) la riscossione;
- 4) la decisione sulla destinazione del gettito

Nei sistemi tributari moderni solo alcuni dei requisiti (in genere uno o due) sono presenti nelle imposte locali effettivamente implementate.

Considerando le varie possibilità di configurazione delle entrate proprie, possiamo distinguere tra³:

- a) *tributi propri*; in questo caso l'ente decentrato ha a disposizione una base imponibile specifica sulla quale può decidere autonomamente il livello e il tipo di tassazione;
- b) *tributi propri basati su tributi nazionali*; l'ente decentrato ha la possibilità di tassare ulteriormente la stessa base imponibile di un'imposta nazionale (*sovrimposta*, o *addizionale all'imponibile*) o richiedere ai contribuenti una quota aggiuntiva di imposta basata sull'imposta nazionale (*addizionale*);
- c) *compartecipazioni* al gettito di tributi nazionali, in cui una quota del gettito di un'imposta nazionale viene assegnata all'ente decentrato.

Nel caso in cui la base imponibile dei tributi propri sia assegnata solo all'ente decentrato e non allo stato si ha l'applicazione del principio della *separazione delle fonti*. Nel caso di tributi basati su imposte nazionali e nel caso delle compartecipazioni si parla di *tributi con riparto delle fonti*.

La classificazione proposta può essere poi complicata dal fatto che lo Stato può imporre, per ciascuna delle modalità indicate, importanti vincoli che possono riguardare:

- la definizione del tributo, restringendo la possibilità dell'ente decentrato di decidere le aliquote e le differenziazioni di imposizione tra contribuenti;
- la destinazione delle risorse raccolte, imponendo l'uso del gettito per particolari utilizzi (*imposte di scopo*).

Anche i trasferimenti diretti dallo Stato, inoltre, possono essere con o senza vincoli di destinazione ed essere congegnati in modo da incentivare l'ente ricevente ad adottare comportamenti ritenuti virtuosi.

² R.M. Bird, *Threading The Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization*, in National Tax Journal, 1993, pp. 207-211.

³ Si veda, ad esempio, E.F. Russo, *La strada ostruita del federalismo in Italia*, ISE, Roma, 2000, pag. 130-1.

E' ovvio che nel passare dalla tipologia dei tributi propri senza vincoli (di definizioni e di utilizzo) alle compartecipazioni (più o meno vincolate) l'autonomia dell'ente decentrato subisce notevoli limitazioni. Nella fase di allargamento dell'autonomia tributaria lo Stato può perseguire una strategia di allentamento graduale dei vincoli, e questa gradualità può anche essere desiderabile da parte degli enti decentrati che possono attrezzarsi con gradualità al passaggio di competenze e di responsabilità nella gestione delle risorse. Può infatti essere molto diversa la preparazione dei vari enti territoriali a gestire la nuova situazione.

Infatti, l'aumento dell'autonomia nella politica tributaria regionale genera delle problematiche alquanto diverse nella gestione delle entrate. In regime di finanza derivata le Regioni devono imparare a interloquire con lo Stato centrale (che può esser governato da parti politiche affini o opposte a quelle della Regione), con azioni di *lobbying* di gruppo o individualmente, al fine di spuntare l'ammontare e la tipologia dei trasferimenti voluti.

Nel caso di finanziamento completamente autonomo con tributi propri liberi da vincoli, al contrario, le Regioni devono essere in grado, esattamente come fa lo Stato con le sue imposte:

- a) di prevedere l'andamento nel tempo delle basi imponibili, qualora legate agli andamenti macroeconomici regionali o esterni;
- b) di valutare l'impatto su segmenti diversi di contribuenti, ad esempio per tipo di attività economica, per dimensione aziendale, per livello di reddito familiare, per disaggregazioni del territorio regionale;
- c) di differenziare il peso delle imposte per incentivare o penalizzare particolari settori o tipologie di contribuenti, al fine di promuovere lo sviluppo economico e per distribuire in modo equo il carico fiscale;
- d) di decidere il livello della pressione fiscale regionale, data la pressione fiscale dello Stato, in relazione alle spese che la Regione intende affrontare.

Nel caso di una finanza regionale ancora dipendente in parte da trasferimenti statali o da tributi parzialmente (o completamente) definiti a livello centrale, la Regione deve preoccuparsi di prevedere le future mosse dello Stato ed eventualmente le azioni da intraprendere per fronteggiare eventuali modifiche nella disciplina delle imposte decise a livello centrale.

Le tipologie di entrate proprie assegnate in questi anni dallo Stato alle Regioni possono tutte essere identificate nella classificazione sopra riportata. Vale la pena di ricordare, inoltre, che è stata utilizzata ampiamente la possibilità di imporre limiti nella definizione delle

imposte e vincoli di destinazione, perciò sembra finora del tutto assente la tipologia "pura" del tributo completamente gestito a livello decentrato.

I contributi sanitari trasferiti nel 1992 erano completamente definiti a livello centrale e con destinazione vincolata. La sostituzione con l'IRAP non ha portato a grandi innovazioni dal punto di vista del vincolo di destinazione, almeno fino al 2000. E prevista la possibilità di definire aliquote e agevolazioni, pur nell'ambito di limiti predefiniti.

L'addizionale IRPEF è composta di due parti: una priva di qualsiasi possibilità di manovra e l'altra con stringenti limiti quantitativi.

Lo stesso vale per la possibilità di manovrare le accise sulla benzina e sul gas metano, in cui l'aumento possibile dell'imposta specifica è strettamente delimitato.

E' interessante notare, anche dal punto di vista politico, come le Regioni si siano ben guardate dallo sfruttare al massimo le possibilità di aumentare le imposte oltre i minimi definiti a livello centrale, mentre lo Stato si è sempre preoccupato di stabilire dei tetti massimi per le imposte regionali. L'impressione è che lo Stato abbia quasi voluto difendere i cittadini da aumenti indiscriminati delle imposte regionali. In modo più egoistico, lo Stato potrebbe aver voluto proteggersi da aumenti delle imposte regionali presupponendo che i cittadini non avrebbero saputo distinguere tra pressione fiscale *centrale* e pressione fiscale *locale*.

Confondendo le responsabilità dei vari livelli di governo, i cittadini avrebbero potuto incolpare lo Stato, o comunque coinvolgerlo, anche in caso di aumenti decisi a livello regionale. In presenza di una già notevole pressione fiscale, invece, i responsabili regionali hanno quasi sempre evitato di sfruttare le possibilità di aumento delle imposte, proprio per evitare di essere coinvolti nel giudizio negativo dell'opinione pubblica.

Un discorso particolare va fatto per la compartecipazione all'IVA, assegnata dallo Stato alle Regioni in sostituzione di una serie di trasferimenti erariali. A livello nazionale la compartecipazione è una quota prefissata, il 25,7% nella prima applicazione, del gettito dell'IVA (D. Lgs. 56/2000) ⁴.

L'ammontare complessivo della compartecipazione è erogato alle Regioni sulla base di una combinazione tra il valore della spesa storica derivante dai trasferimenti sostituiti e di una formula perequativa dipendente da una serie di parametri (popolazione, capacità fiscale, fabbisogni sanitari⁵). Nell'arco di tredici anni, il peso della spesa storica (pari al 100% nel

⁴ La quota di compartecipazione può essere ricalcolata in seguito all'identificazione delle risorse necessarie per finanziare le funzioni conferite in base alla legge 59/1997.

⁵ Il D. Lgs. 56/2000 parla anche di "dimensione geografica". In realtà nella formula utilizzata (Allegato A del decreto) la dimensione geografica è rappresentata esclusivamente da una funzione della popolazione.

2001) dovrebbe progressivamente diminuire fino ad azzerarsi per lasciar posto alla sola formula perequativa.

Lo Stato ripartisce, inoltre, la stessa compartecipazione tra le Regioni sulla base dei consumi finali delle famiglie. Per ciascuna Regione viene calcolata la differenza tra quanto erogato e l'attribuzione calcolata in base ai consumi. Se la differenza è negativa la Regione alimenta un *Fondo di solidarietà interregionale*, mentre se la differenza è positiva la Regione riceve ulteriori risorse dal *Fondo perequativo regionale*.

Prescindendo dal giudizio (tecnico o politico) che si potrebbe dare sulla formula che calcola il fabbisogno regionale, è indubbio che la ripartizione della compartecipazione in base ai consumi non ha nessun ruolo. Qualsiasi altro indicatore utilizzato per il riparto della compartecipazione porterebbe sempre allo stesso risultato in termini di erogazione di risorse a ciascuna Regione.

Per il modo con cui è congegnata e per il collegamento con il Fondo perequativo nazionale, questa entrata regionale si configura quindi come un trasferimento statale piuttosto che come un'entrata propria. Il fatto poi che l'ammontare complessivo della compartecipazione sia ricontrattato periodicamente⁶ tra Stato e Regioni per coprire nuovi fabbisogni regionali non fa che rafforzare il giudizio⁷.

Diverso può essere il giudizio del meccanismo della compartecipazione IVA e del fondo perequativo in termini politici. Infatti, pur con i limiti già evidenziati dalla letteratura economica, il meccanismo di perequazione orizzontale rende trasparente il flusso dei finanziamenti tra Regioni, prima occultato dalla gestione centralizzata dei fondi. La maggiore trasparenza può dare luogo ad un controllo, almeno a livello politico, della spesa effettuata dalle Regioni beneficiarie da parte delle Regioni che contribuiscono a alimentare il fondo di solidarietà.

Nel complesso, pensiamo che gli ultimi provvedimenti normativi, in particolare il D. Lgs. 56/2000, siano da valutare positivamente. L'eliminazione dei vincoli di destinazione per l'IRAP rafforza il carattere regionale dell'imposta, anche se sarà inevitabile l'impiego di una gran parte del gettito per il finanziamento della sanità. Comunque, la trasformazione dell'IRAP in imposta generale e non di scopo riduce l'effetto psicologico di un servizio pubblico ad alto contenuto solidaristico, come la sanità, finanziata solo da una parte della collettività. Allo stesso modo è importante l'aumento delle risorse derivanti dall'addizionale

⁶ Anche Arachi e Zanardi, nel lavoro citato, propongono la stessa interpretazione, riportando anche un giudizio tratto da documenti del Governo Canadese su un caso analogo.

all'IRPEF, per cui si potrà finanziare maggiormente la sanità con un'imposta progressiva a larga base imponibile.

Infine, tecnicamente, è positivo che le spese regionali, e le spese per la sanità in particolare, che hanno la tendenza a crescere più che proporzionalmente rispetto al reddito medio delle collettività locali, siano finanziate con imposte come l'IRAP e l'IRPEF che seguono la stessa dinamica⁸.

3. Effetti di sviluppo e redistributivi delle entrate regionali

La presenza di entrate proprie, pur di diversa natura come sopra evidenziato, pone le Regioni nella condizione di considerare l'impatto delle loro imposte sull'economia regionale.

Le imposte proprie si possono infatti utilizzare a fini di programmazione dello sviluppo e/o per tentare di attuare le politiche ritenute più eque in termini di distribuzione del carico fiscale, esattamente come fa lo Stato nel definire le proprie entrate.

Come abbiamo visto, le imposte attualmente attribuite alle Regioni hanno caratteristiche molto diverse tra loro, così come di diversa natura sono le possibilità di manovra da parte della Regione.

Come si può notare dalla tabella seguente, la possibilità di indirizzare lo sviluppo economico non sembra una caratteristica rilevante delle attuali imposte regionali, a meno che una regione di giocare non intenda giocare al ribasso ingaggiando una guerra fiscale con le altre regioni. Per le imposte esistenti le Regioni hanno spesso la possibilità di variare l'aliquota, ma solo all'interno di un campo di variazione prefissato (forchetta). Anche la possibilità di differenziare il prelievo per area geografica sub-regionale o per tipologia di contribuenti è quasi sempre impossibile, con l'eccezione di imposte di minore importanza⁹.

Maggiori possibilità di azione potrebbero esserci invece sul lato della spesa. Quest'analisi esula dagli scopi della presente relazione, ma possiamo comunque notare che le possibilità di manovra sono in gran parte limitate dalla destinazione delle uscite verso la sanità e altre spese vincolate.

⁷ Con questo non si intende valutare negativamente la ricontrattazione, che probabilmente è necessaria per garantire la possibilità delle Regioni di far fronte agli impegni derivanti dalla gestione della spesa sanitaria.

⁸ V. G. Muraro " Sanità e federalismo fiscale", in *Politiche Sanitarie*, 1/2000, pp.17-24.

⁹ E' controversa la lettura dell'art. 16 del D.Lgs. 446/97 istitutivo dell'IRAP che prevede la differenziazione per categorie di contribuenti. Noi propendiamo per l'interpretazione che una delle possibili categorie sia di tipo territoriale.

imposta	scelta dell'aliquota	possibilità di differenziare per territorio	possibilità di differenziare per altre caratteristiche
IRAP	si (+/- 1%)	si*	si
addizionale regionale all'IRPEF: base	no	no	no
addizionale regionale all'IRPEF: facoltativa	si (0-0,5%)	no	no
tassa automobilistica	si (+/- 10% all'anno)	no	si <i>tipo di mezzo di trasporto</i>
addizionale regionale sul gas metano	si (con vincoli)	no	si <i>per utente</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>uso domestico</i> • <i>riscaldamento individuale</i> • <i>altri consumi (inf e sup. a 100.000 mc)</i>
quota regionale dell'accisa sulla benzina	si (0-250)	si	si <i>residenti e non residenti</i>
e imposta sulla benzina	si (0-50)	si	<i>no</i>
compartecipazione IVA	no	no	no

* vedi nota 9.

La stessa mancanza di autonomia nella fissazione dei parametri di imposta che impedisce un'efficace politica regionale di sviluppo limita anche l'utilizzo a fini redistributivi del prelievo regionale. In questo caso, però, è sempre possibile studiare la distribuzione del carico fiscale imputabile alle entrate regionali.

A questo proposito, sia a livello giornalistico che in certa letteratura di tipo scientifico-divulgativo, si utilizzano delle ipotesi semplificate sugli effetti delle imposte. Ad esempio è comunemente accettato che:

- l'IVA, sia sopportata dai consumatori, che non possono "scaricare" l'imposta su nessun altro;
- le accise e le imposte sul gas e sulla benzina siano pagate dagli utenti;
- l'IRAP (e le imposte sui profitti) sia sostenuta dalle imprese;
- l'IRPEF sia pagata dai dipendenti e da chi svolge attività in forma non societaria.

Queste ipotesi hanno un fondo di verità, ma dipendono da una visione molto semplificata e talvolta contraddittoria della realtà.

Ad esempio, l'IVA e l'IRAP sono trattate in modo opposto, pensando che la prima ricada sui consumatori e la seconda sulle imprese. Il fondamento di queste diffuse opinioni, come è ovvio, è da attribuirsi alla diversa previsione normativa: nel caso dell'IVA è previsto l'obbligo di rivalsa sui clienti, mentre l'IRAP è indeducibile dall'imposta sui redditi e la rivalsa non è prevista. Ma la teoria economica serve proprio a distinguere tra forma e sostanza¹⁰.

Non si capisce quindi per quale strano motivo le imprese dovrebbero riuscire a traslare un'imposta e non l'altra. Pur nella semplice analisi di equilibrio parziale dei singoli mercati (la più antica e semplificata teoria proposta dagli economisti), la reazione del produttore (o venditore) a qualsiasi aumento dei costi, e quindi anche le imposte sulle imprese e sui beni, è il tentativo di traslare su altri agenti economici il peso dell'imposta. Come si diceva un tempo, il *contribuente di diritto* (o *percosso*, cioè quello che paga) tenta di aumentare il prezzo di vendita per recuperare l'imposta pagata addebitandola ai suoi clienti. Se il processo riesce (*traslazione in avanti*), allora il cliente che ha comperato ad un prezzo maggiorato diventa il *contribuente di fatto*¹¹.

La traslazione in avanti dell'imposta può riuscire in tutto o in parte. Il risultato effettivo dipende dalle condizioni del mercato e, in particolare, dall'elasticità della domanda. Se gli acquirenti sono disposti a pagare qualsiasi prezzo pur di avere la quantità desiderata (domanda rigida), allora è probabile che la traslazione sia completa. Se invece gli acquirenti reagiscono all'aumento del prezzo riducendo la quantità domandata (domanda elastica), allora una parte dell'imposta resterà a carico del venditore.

Questo processo dipende interamente dalle forze del mercato e non è per niente condizionato dal tipo di imposta o dalle particolari norme fiscali (obbligo di rivalsa o altro).

L'economia reale offre delle conferme a questa rappresentazione. Ad esempio, se l'IVA fosse effettivamente sempre a carico dei consumatori, le imprese sarebbero indifferenti a qualsiasi livello delle aliquote, in quanto potrebbero comunque recuperare l'imposta aumentando i prezzi. Le imprese sanno, invece, che l'aumento dei prezzi indurrà in genere una

¹⁰ Si ricorda il teorema dell'irrelevanza dell'aspetto giuridico che viene dimostrato nei testi scolastici con riferimento all'imposta sulla quantità (accisa). Che sia pagata dal venditore o pagata dal compratore, l'esito in termini di onere sostanziale non muta e si manifesterà sotto forma di aumento di prezzo per il compratore e di diminuzione del prezzo, al netto dell'imposta, per il venditore.

¹¹ La cosa si complica se si vuole tenere conto della traslazione all'indietro che si manifesta attraverso una diminuzione del prezzo dei fattori produttivi pagati dall'impresa ai fornitori. In generale si parla di processi di *diffusione* dell'imposta.

diminuzione delle vendite, per cui una parte dell'imposta, sotto forma di minori profitti, sarà pagata anche da loro.

Questo fatto è invece ben presente quando si afferma che l'IRAP ricade sulla imprese, ma si dimentica in questo caso che anche l'IRAP può essere un costo scaricabile, almeno in parte, sui prezzi di vendita.

Le implicazioni di quanto esposto portano a riconsiderare la distribuzione del peso fiscale su imprese e consumatori. Per effetto della traslazione, ad esempio, non tutta l'IRAP raccolta in una Regione può esser fatta ricadere sull'economia locale. Più le imprese esportano (nel resto d'Italia e all'estero) minore sarà l'impatto effettivo dell'IRAP. Da questo punto di vista, sarebbe ottimale aumentare l'aliquota IRAP alle imprese esportatrici, in quanto una parte del gettito sarebbe pagata da non residenti. Resta comunque vero, invece, che la traslazione dell'imposta passa attraverso un aumento dei prezzi di vendita, quindi l'imposta più elevata ridurrebbe la competitività delle imprese nei mercati esterni.

Un ragionamento analogo può essere fatto per la traslazione dell'addizionale all'IRPEF a carico di soggetti che svolgono attività in forma societaria, In questo caso, però, la Regione non ha alcuna possibilità di manovra.

Le imposte e le accise sulla benzina e sul gas e la tassa automobilistica operano in mercati con domanda poco elastica, per cui è probabile che l'ipotesi di traslazione in avanti sia molto plausibile. Ciò non toglie che la poca elasticità presente non debba essere considerata in caso di aumento delle imposte, in quanto la previsione del gettito deve tener conto della diminuzione della quantità venduta.

La compartecipazione all'IVA è congegnata in un modo tale da escludere un legame con il gettito che si forma nella Regione. L'aliquota di compartecipazione si applica all'intero gettito nazionale e non ad un aggregato economico locale. Inoltre viene distribuita per mezzo di una formula di riparto che non considera l'attività economica regionale ma i consumi, in omaggio all'ipotesi di traslazione sui consumi finali. Come abbiamo visto, il meccanismo complessivo richiama più un trasferimento perequativo che un'entrata propria. L'unico modo per recuperare il ruolo dei consumi finali delle famiglie è quello di utilizzarli come punto di riferimento per calcolare i versamenti e le acquisizioni del Fondo di perequazione. Infatti, la complicazione del calcolo viene giustificata da una maggiore trasparenza nel processo di perequazione orizzontale, per cui, si dice, risulta evidente quanta parte della compartecipazione che spetterebbe ad una Regione viene utilizzata a fini perequativi.

L'utilizzo dei consumi finali delle famiglie per costruire questo meccanismo, però, conduce a risultati distorti per almeno tre motivi. L'ipotesi sottostante all'utilizzo dei consumi

per ripartire l'IVA tra regioni è quella della proporzionalità tra consumi e gettito dell'imposta. In realtà, in presenza di aliquote IVA differenziate per tipo di prodotto il gettito dell'imposta può essere proporzionale al valore complessivo dei consumi solo se la composizione dei consumi è la stessa in ogni regione. Normalmente, la quota di consumi con le aliquote più basse (beni di prima necessità) tende ad essere inferiore nelle Regioni più ricche, per cui l'aliquota media dell'IVA risulta più elevata e il gettito effettivo in queste regioni è più elevato di quanto appare da una ripartizione legata al valore dei consumi.

Inoltre, per quanto detto a proposito della traslazione, una parte dell'imposta rimane generalmente a carico dei produttori, per cui le Regioni in cui i produttori si concentrano contribuiscono con una quota maggiore al gettito nazionale.

Il terzo effetto è invece riconducibile al trattamento dell'IVA in caso di esportazione. Con il criterio della tassazione dei beni nel paese di destinazione gli esportatori sono esentati dal pagamento dell'imposta, per cui le Regioni con la maggior quota di esportazioni contribuiscono di meno al gettito nazionale dell'IVA.

Le tre osservazioni portano tutte a ipotizzare una ripartizione effettiva del gettito IVA diverso da quello derivante dall'utilizzo dei consumi. Nei primi due casi la redistribuzione apparente attuata dal Fondo perequativo risulta sottostimata, a sfavore delle regioni più ricche. mentre il terzo caso va nel senso opposto qualora le regioni più ricche siano anche quelle con la maggiore quota di esportazioni. L'effetto netto non è quindi determinato.

4. Il modello per la previsione del gettito delle entrate regionali: SAPER

Concludiamo questa relazione presentando la logica sottostante al modello S.A.P.E.R. - Sistema di Analisi per la Politica Economico-fiscale Regionale, che verrà descritto dal dott. Zanette nella relazione successiva.

Il SAPER è la traduzione informatica dello schema logico, delineato nel secondo paragrafo, che ciascuna Regione può seguire nell'ambito dell'autonomia tributaria finora concessa, per:

- a) prevedere l'andamento nel tempo delle basi imponibili;
- b) decidere le aliquote
- c) differenziare basi imponibili e aliquote per categorie di contribuenti;
- d) valutare l'impatto sui diversi segmenti di contribuenti.

Le imposte considerate nel modello sono: l'IRAP, l'addizionale all'IRPEF, l'addizionale sul gas metano, la tassa automobilistica, l'accisa e l'imposta sulla benzina, la compartecipazione all'IVA.

Ciascuna imposta è trattata in un apposito modulo, comprendente varie sezioni in cui l'analista può compiere le proprie scelte relativamente alle previsioni macroeconomiche e alle decisioni politiche di competenza regionale in termini di base imponibile e di aliquote. La figura seguente presenta lo schema generale che risulta valido per ogni imposta analizzata.

Il modello incorpora i vincoli normativi che le Regioni devono rispettare nel determinare le basi imponibili e le aliquote.

La previsione della base imponibile dipende anche dalle previsioni sugli andamenti degli aggregati macroeconomici (nazionali o regionali) rilevanti per l'imposta e su eventuali altre informazioni necessarie. Le previsioni economiche nazionali sono derivate da informazioni esterne al modello, ma le previsioni della base imponibile possono essere relativamente semplici o composte da diverse equazioni e incorporare stime econometriche appositamente predisposte.

Ad esempio, per le imposte sulla benzina il SAPER incorpora una stima econometrica della consistenza del parco circolante di automobili nella regione (che dipende da alcune variabili tra cui la popolazione residente, la variazione del PIL regionale, l'indice del prezzo delle autovetture), una stima econometrica della quota di autovetture a benzina rispetto al parco circolante (in funzione dei prezzi della benzina e del gasolio). Un'altra equazione stima il numero di autovetture a benzina in funzione delle variabili stimate in precedenza e del tasso di rottamazione delle autovetture del periodo precedente. Altre due equazioni stimano, sulla base dei risultati precedenti, il consumo di benzina rispettivamente per i residenti e per i non residenti.

Per la tassa automobilistica, oltre al parco circolante di autovetture già visto, il SAPER stima con altre equazioni il numero di autobus, autocarri, motocarri, trattori, rimorchi, motocicli, in modo da poter applicare separatamente le aliquote previste dalla normativa.

Per la compartecipazione all'IVA, invece, il SAPER utilizza una stima econometrica per calcolare il gettito IVA a livello nazionale, mentre le altre operazioni necessarie per arrivare alla stima dell'IVA assegnata alla Regione dipendono da parametri normativi definiti a livello nazionale.

Per quanto riguarda l'IRAP, sei equazioni utilizzano delle stime econometriche per calcolare la base imponibile regionale dell'imposta per i settori rilevanti (agricoltura, industria in senso stretto, costruzioni, servizi destinabili alla vendita, settore bancario, settore pubblico).

Una volta calcolata la base imponibile e decise le aliquote (eventualmente differenziate ove possibile) il SAPER calcola il gettito dell'imposta. Un'apposita sezione calcola separatamente il gettito di competenza e di cassa, trattando separatamente i versamenti in acconto e a saldo.

Infine sulla base di altri dati il gettito complessivo di un'imposta è ripartito su base provinciale, in modo da avere una stima di primo impatto del prelievo fiscale sopportato dalle varie province del Veneto: in valore assoluto, in valori assoluti per abitante e in percentuale sul valore aggiunto.

5. Conclusione

L'iniziativa della Regione Veneto nasce dall'esigenza di razionalizzare e rendere facili e affidabili le previsioni delle principali entrate di bilancio, in presenza di maggiori responsabilità e autonomia di gestione.

Pur partendo da previsioni macroeconomiche di fonte esterna, il SAPER incorpora delle originali soluzioni per modellare e prevedere le basi imponibili e il gettito delle imposte regionali, per cui si configura come un valido strumento per permettere veloci, ma non banali, valutazioni di politiche fiscali alternative.

Infine è da ribadire l'originalità della stima dell'impatto territoriale delle politiche di bilancio, i cui risultati sono stati finora solo immaginati ma mai quantificati con questa accuratezza.

La configurazione del SAPER finora realizzata è un primo passo che speriamo possa essere sviluppato in futuro per sfruttare la notevole massa di informazioni contenuta nelle banche dati dei versamenti di imposta e delle dichiarazioni dei contribuenti che a poco a poco il Ministero sta mettendo a disposizione delle Regioni. Con queste informazioni molto dettagliate sarà possibile migliorare la stima delle basi imponibili e, soprattutto migliorare il calcolo degli effetti di impatto delle entrate regionali, dettagliando l'analisi per tipologie di contribuenti per i quali attualmente non sono disponibili i dati.

