

I conti migliorano, ma restano da trovare 29 miliardi per il 2020

di Alessandro Banfi, Carlo Cottarelli e Carlo Valdes

4 luglio 2019

Il recente assestamento di bilancio, che prevede una riduzione del deficit nel 2019 di 7,6 miliardi, ha scongiurato l'inizio di una procedura d'infrazione. Il miglioramento è dovuto principalmente a (i) maggiori entrate tributarie e contributive, (ii) dividendi straordinari piuttosto elevati e (iii) risparmi su Quota 100 e Reddito di Cittadinanza. Nonostante sia un buon segnale per i conti pubblici nel 2019 e sia coerente con un obiettivo di deficit al 2,04 per cento del Pil, lo scenario che si prospetta per il 2020 rimane incerto. Non è chiaro, infatti, in che modo il governo riuscirà a reperire 29 miliardi necessari per tenere fede ai propri impegni su flat tax e clausole IVA rispettando gli obiettivi di deficit.

* * *

Il pacchetto di misure approvato pochi giorni fa dal Consiglio dei Ministri ha previsto una riduzione del deficit nel 2019 di 7,6 miliardi rispetto a quanto stimato nel Def di aprile.¹ Così, l'obiettivo di deficit per l'anno è tornato in linea con quello definito in Legge di Bilancio, pari a 2,04 per cento del Pil, e ha permesso di scongiurare l'inizio di una procedura di infrazione.² Come descritto nella Tavola 1, il pacchetto di misure per il 2019 comprende la decisione di non spendere le entrate tributarie, contributive e altre entrate (per esempio, dividendi) maggiori delle aspettative, per un totale di 6,2 miliardi in più rispetto a quanto previsto nel Def. A ciò si aggiungono 1,5 miliardi di risparmi da Reddito di Cittadinanza e Quota 100 e un miliardo di minori spese associate a minori interessi sul debito e Deferred Tax Assets (DTA).³ Questo miglioramento è solo lievemente smorzato dall'aumento di alcune voci di

¹ "Il pacchetto di misure approvate dal Consiglio dei Ministri del 1° luglio 2019", MEF, 3 luglio 2019 http://www.mef.gov.it/inevidenza/article_0420.html

² "Communication from the Commission to the Council", 3 luglio 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/communication_to_the_council_aftercollege_final.pdf

³ Le minori spese per DTA si riferiscono a stanziamenti per consentire alle banche di considerare come credito verso lo Stato, e quindi come attività ai fini del calcolo della propria capitalizzazione, le minori tasse che saranno pagate in futuro a fronte di perdite realizzate.

spesa (Fondo sviluppo e coesione, Bonus diciottenni, etc.) che sommano complessivamente a 1,2 miliardi.⁴

Passiamo al 2020. La lettera di Conte e Tria alla Commissione non indica un obiettivo di deficit per il 2020 ma “reitera l’impegno a raggiungere un miglioramento strutturale in linea con le regole del Patto di Stabilità e Crescita”.⁵ Il DEF indicava come obiettivo programmatico un deficit del 2,1 per cento del Pil e non è chiaro se tale deficit sarà considerato come adeguato per garantire un miglioramento strutturale in linea con le regole europee.⁶ Per il momento assumiamo che lo sia e concentriamoci sulle intenzioni del governo.

La lettera alla Commissione conferma che il governo non intende aumentare l’IVA. Ma per raggiungere l’obiettivo del 2,1 per cento di deficit senza aumentare l’IVA occorre trovare 23 miliardi. A ciò si aggiunge che il governo sembrerebbe orientato a introdurre la “flat tax”. Non è chiaro in che forma questa sarebbe introdotta, ma il Vice Presidente del Consiglio Salvini ha indicato più volte che i benefici della flat tax varranno “almeno 15 miliardi”.⁷ Inoltre, è possibile che il quadro programmatico del DEF non comprenda le cosiddette “spese indifferibili”, che qui si assume arrivino a un miliardo.⁸ Quindi, prima del pacchetto fiscale approvato recentemente, introdurre la flat tax, evitare l’aumento dell’IVA, finanziare le spese indifferibili e raggiungere l’obiettivo del 2,1 per cento di deficit avrebbe richiesto di trovare 39 miliardi.

Che implicazioni ha questo pacchetto fiscale per il 2020? In altri termini, in che misura le variazioni di entrate e di spesa per il 2019 si trascinano al 2020?

⁴ Occorre però anche ricordare che il governo ha confermato il congelamento di 2 miliardi di spesa che la legge di bilancio aveva temporaneamente congelato in attesa di verificare gli sviluppi nei conti pubblici.

⁵ “Letter from Italy to the Commission”, 2 luglio 2019.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/0.letter_pres_conte_min_tria_002.pdf

La traduzione tra virgolette è nostra.

⁶ Nel DEF si indicava che un deficit del 2,1 per cento nel 2020 avrebbe comportato un miglioramento strutturale dello 0,1 per cento, ampiamente inferiore allo 0,6 per cento indicato come necessario nel rapporto della Commissione del 5 giugno 2019 (p. 10). Tuttavia, il pacchetto di misure introdotte di recente comporta che il deficit strutturale del 2019 sia sensibilmente più basso di quello previsto nel DEF, il che potrebbe essere considerato dalla Commissione come fattore rilevante per valutare l’adeguatezza della riduzione del deficit strutturale nel 2020.

⁷ Come riportato per esempio dall’ANSA

http://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2019/06/23/salvini-flat-tax-da-almeno-15-ml-d-fondi-gia-trovati_Ocf9a541-3b26-429f-8386-4f7a4b3889c1.html.

⁸ Le spese indifferibili (anche chiamate “spese per politiche invariate”) sono spese che non vengono finanziate nei bilanci pluriennali (e nel quadro tendenziale di finanza pubblica), ma che devono essere rifinanziate al momento della preparazione del bilancio. Il DEF non è chiaro sul fatto che il quadro programmatico per il 2020 (che include l’obiettivo di deficit al 2,1 per cento) comprenda interamente tali spese, che erano stimate valere 2,7 miliardi dall’Ufficio Parlamentare di Bilancio (si veda audizione parlamentare del Presidente Pisauro del 16 aprile, pagina 23). Nell’incertezza di considera un fabbisogno aggiuntivo di 1 miliardo per il 2020.

Cominciamo dai risparmi previsti nel pacchetto (Tavola 1) e consideriamo le principali voci:

- Risparmi su Reddito di Cittadinanza e Quota 100: sono previsti ammontare a 4,8 miliardi, ipotizzando in via preliminare un risparmio sullo stanziamento di bilancio proporzionale a quello stimato dall'Osservatorio CPI per il 2019.⁹
- Minori interessi e DTA: si ipotizza che il livello dello spread si mantenga sui 220 punti base (circa 30 punti base in meno del livello prevalente in aprile, presumibilmente utilizzato per la stima della spesa per interessi nel DEF) e che i tassi tedeschi siano 20 punti base al di sotto di quelli ipotizzati nelle stime del DEF. Si ipotizza inoltre che i risparmi sulle spese per DTA rimangano invariati rispetto al 2019. Il risparmio totale per questa voce è di 2,7 miliardi, di cui 2 per interessi.
- Entrate tributarie: le maggiori entrate nel 2019 (2,9 miliardi) sono state particolarmente alte per la multa comminata al gruppo Kering – Gucci (circa un miliardo). Si ipotizza che non ci siano entrate da tale multa nel 2020. Per il resto delle maggiori entrate, presumibilmente dovute alla fatturazione elettronica, si ipotizza un completo trascinarsi al 2020, per un risparmio di 1,9 miliardi.
- Entrate contributive: sono lasciate invariate tra il 2019 e il 2020.
- Entrate non fiscali (tra cui rientrano utili e dividendi straordinari): nel 2019 queste maggiori entrate ammontano a 2,7 miliardi dovuti in gran parte a dividendi più elevati del previsto da Banca d'Italia e dividendi straordinari richiesti dal Governo a Cassa Depositi e Prestiti. Data la natura *una tantum* di quest'ultima voce, si ipotizza che i risparmi per il 2020 scendano a 1,2 miliardi.

Dal lato delle misure espansive assumiamo che tutte le maggiori spese previste nel 2019 si ripresentino invariate nel 2020.

In conclusione, il miglioramento dei conti per il 2020 potrebbe valere circa 10 miliardi, pari alla differenza tra risparmi (11,2 miliardi), e nuove spese (1,2 miliardi). Quanto manca quindi al governo per il 2020? Dai 39 miliardi del quadro pre-pacchetto occorre sottrarre 10 miliardi: servono quindi 29 miliardi.

⁹ Secondo le stime dell'Osservatorio CPI (si veda <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-risparmi-di-spesa-da-rdc-e-quota-100>), i risparmi su Quota 100 e Reddito di Cittadinanza nel 2019 saranno di circa 3 miliardi, il doppio di quanto indicato dal governo. Nella Tavola 1 per il 2019 è riportato il risparmio indicato dal governo. Le nostre stime per il 2020 saranno riviste in una prossima nota dell'Osservatorio.

Il Governo ha indicato che intende trovare risorse attraverso la revisione della spesa e la riduzione delle spese fiscali. Sembra però difficile ottenere in tempi brevi risparmi sul lato della spesa per importi elevati senza procedere a tagli lineari (o all'assorbimento degli "80 euro di Renzi" che valgono quasi 10 miliardi e sono classificati dall'ISTAT come spesa pubblica, e non come riduzione della tassazione); per quanto riguarda le spese fiscali, gli importi potrebbero invece essere rilevanti, ma un intervento di questo tipo consisterebbe in eliminazioni di deduzioni e detrazioni che, per quanto appropriate, si tradurrebbero in un aumento dell'imposizione fiscale.¹⁰

Non è quindi chiaro al momento come nel 2020 il governo possa raggiungere al tempo stesso gli obiettivi di un deficit in linea con le regole europee e di una riduzione della pressione fiscale, anche alla luce delle decisioni di spesa per Quota 100 e RdC che, seppure più contenute del previsto, avranno il loro effetto pieno il prossimo anno.

Tav. 1: EFFETTI ASSESTAMENTO SU DEFICIT 2019 E 2020

(valori in miliardi)

Risparmi	2019	2020	Maggiori spese	2019	2020
Minore spesa per RdC e Q100 ¹	1,5	4,8	Fondo sviluppo e coesione	0,5	0,5
Deferred tax assets e minori interessi	1,0	2,7	Bonus diciottenni	0,1	0,1
Entrate tributarie	2,9	1,9	Funzionamento agenzia entrate	0,1	0,1
Entrate contributive	0,6	0,6	Trasporto pubblico locale	0,3	0,3
Altre entrate c/corr e in c/cap (dividendi e utili)	2,7	1,2	Altre spese (f. polit. sociali e f. diritto studio)	0,2	0,2
Totale Risparmi	8,7	11,2	Totale Maggiori spese	1,2	1,2

¹ Secondo le stime dell'Osservatorio CPI, i risparmi su Quota 100 e Reddito di Cittadinanza nel 2019 saranno di circa 3 miliardi, il doppio di quanto indicato dal governo. Nella Tavola per il 2019 è comunque riportato il risparmio indicato dal governo.

¹⁰ L'Osservatorio CPI produrrà presto una nota a proposito delle spese fiscali.