

**Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, recante
Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il
lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali (A.C. 3132)**

Dossier

Analisi dei provvedimenti fiscali sulle imprese

V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione)

Camera dei deputati

Roma, 3 giugno 2021

Introduzione

Il decreto legge 73/2021 introduce la cosiddetta “ACE innovativa 2021”. L’articolo 19 predispone infatti un rafforzamento dell’Aiuto alla Crescita Economica (ACE) per l’anno di imposta 2021, prevedendo sia un’aliquota più elevata rispetto a quella ordinaria, da applicare alle variazioni in aumento del capitale proprio per il calcolo del rendimento nozionale, sia la possibilità di usufruire anticipatamente dell’incentivo sotto forma di credito di imposta.

Dopo una breve sintesi delle caratteristiche dell’agevolazione ACE e un’illustrazione delle principali novità in materia introdotte dal decreto legge, questo dossier offre una valutazione ex-ante della variazione dell’incentivo ACE e dell’effetto distributivo sulle imprese, basata sul modello di microsimulazione Istat-MATIS. La base dati utilizzata dal modello comprende l’universo delle società di capitali nel periodo 2005-2018, aggiornata tenendo conto delle ultime informazioni congiunturali disponibili.

I risultati della simulazione mostrano che i beneficiari della nuova normativa rappresentano quasi il 14% dell’insieme delle imprese considerato. Il beneficio ACE addizionale (misurato come differenza percentuale tra l’agevolazione ACE calcolata con o senza le innovazioni introdotte) è pari all’83,5%, con quote più elevate per le imprese del commercio e delle utilities. Per questi due comparti, e soprattutto per il secondo, la quota del beneficio rispetto al totale (21,4% e 8,2%) è decisamente più ampia di quella proporzionale alla distribuzione per addetti (rispettivamente 18,8% e 2,8%). Nel complesso, la quota maggiore del beneficio è attribuibile alle imprese estrattive e manifatturiere (33,5%).

Descrizione del provvedimento

L’Aiuto alla Crescita Economica

L’ACE è stato introdotto a partire dall’anno di imposta 2011 con il decreto “Salva-Italia”. Essa rende deducibile dal reddito imponibile il rendimento figurativo degli apporti di nuovo capitale proprio e degli utili reinvestiti, al pari degli interessi passivi, al fine di perseguire una maggiore neutralità della tassazione dei redditi d’impresa rispetto alla scelta delle fonti di finanziamento.

L'ACE consente di distinguere la remunerazione ordinaria del capitale investito, esente da imposta, dagli extra-profitti da assoggettare all'IRES. La deduzione ACE è commisurata agli incrementi del capitale proprio rispetto al valore esistente al 31 dicembre 2010. Il rendimento figurativo del capitale proprio, inizialmente fissato al 3% per il triennio 2011-2013 è stato successivamente elevato al 4%, 4,5% e 4,75% nel 2014, 2015 e 2016 e poi abbassato all'1,6% nel 2017, all'1,5% nel 2018 e all'1,3% dal 2019, con la motivazione della discesa dei tassi di interesse, ma anche per effetto della rimozione della compensazione per il rischio d'impresa¹.

La base di riferimento per il calcolo della remunerazione ordinaria, costituita come detto dagli utili non distribuiti e dagli apporti di liquidità da parte dei soci, è sottoposta ad alcune limitazioni. In ciascun esercizio, la variazione in aumento del capitale non può eccedere il patrimonio netto risultante dal relativo bilancio, escluse le riserve per acquisto di azioni proprie. Inoltre, la variazione in aumento del capitale investito non ha effetto fino a concorrenza del corrispettivo per l'acquisizione di aziende già appartenenti ad impresa controllata o facenti capo al medesimo soggetto economico. Altre disposizioni anti-elusione sono previste per le società legate da rapporti di partecipazioni, al fine di contrastare comportamenti tendenti a "moltiplicare a catena" gli incrementi di capitale a fronte del conferimento iniziale di capitale. La legge di bilancio 2017 ha reso più stringenti le norme anti-elusione, introducendo la sterilizzazione dalla base ACE relativamente agli incrementi di titoli e valori mobiliari – diversi dalle partecipazioni – rispetto al saldo esistente al 31 dicembre 2010.

La deduzione ACE è pienamente deducibile dalla base imponibile. Le imprese incapienti possono trasformare l'eccedenza in credito IRAP, oppure optare per un meccanismo di riporto agli esercizi successivi della deduzione non goduta, senza limiti temporali. Con riferimento alle società aderenti al consolidato nazionale è previsto un ulteriore beneficio. L'ACE non dedotta in capo a ciascuna società consolidata si può trasferire alla controllante fino a concorrenza del reddito complessivo di gruppo. L'eccedenza di ACE trasferita non utilizzata dalla capogruppo rimane nella disponibilità della singola impresa e può essere rinviata ai successivi periodi di imposta. Come le perdite fiscali, le eccedenze di quote ACE generatesi anteriormente all'opzione del

¹ La normativa ACE prevede la possibilità di aumentare il valore del rendimento nozionale, rispetto al rendimento medio dei titoli di Stato, di ulteriori tre punti percentuali a titolo di compensazione del maggior rischio.

consolidato non sono attribuibili al consolidato. Le società sottoposte a procedure concorsuali sono escluse dal beneficio².

L'ACE innovativa 2021

L'articolo 19, commi 2-7, del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73 "Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali" (c.d. "Decreto Sostegni Bis") prevede un rafforzamento dell'Aiuto alla Crescita Economica (ACE) per l'anno di imposta 2021, la cosiddetta ACE innovativa 2021.

Al fine di incentivare la patrimonializzazione delle imprese, deterioratasi a seguito delle difficoltà economiche causate dalla crisi pandemica, il provvedimento riconosce un'aliquota pari al 15% (maggiorata rispetto all'aliquota ordinaria dell'1,3%) per il calcolo del rendimento nozionale delle variazioni in aumento del capitale proprio per l'anno di imposta 2021.

Inoltre, l'innovazione introdotta rimuove, ai fini della determinazione delle variazioni in aumento, il limite del patrimonio netto risultante dal bilancio, in modo da non tenere conto dell'effetto di eventuali perdite di bilancio.

L'aliquota maggiorata è riconosciuta per variazioni in aumento di ammontare massimo pari a 5 milioni di euro. Per l'eventuale eccedenza (in questo caso commisurata al patrimonio netto), il rendimento nozionale è valutato con l'aliquota ordinaria dell'1,3%. Nel complesso, l'aliquota ordinaria si applica sia alle eccedenze del 2021 sia alle variazioni in aumento del capitale proprio, cumulate dal 2011 al 2020.

Il decreto prevede inoltre il diritto di vedersi riconosciuta l'agevolazione "ACE innovativa 2021" in via anticipata, sotto forma di credito di imposta.

La norma prevede un sistema di meccanismi per il recupero del beneficio fiscale fruito qualora nei due anni successivi al 2021 il patrimonio netto si riduca per cause diverse dall'emersione di perdite di bilancio. In particolare, qualora la differenza tra la variazione in aumento del capitale proprio riferita al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2021 e quella riferita al periodo d'imposta precedente risulti inferiore agli incrementi sui quali si è usufruito del credito d'imposta, il credito d'imposta è restituito in proporzione a tale minore importo.

² Per ulteriori dettagli si veda l'appendice "L'agevolazione ACE" al dossier fiscale allegato all'Audizione Istat sulla legge di bilancio 2020 (<https://www.istat.it/it/files//2019/11/Dossier-tassazione-imprese.pdf>).

Le ipotesi per la simulazione dell'ACE innovativa 2021

Il modello Istat-MATIS riproduce in dettaglio l'imposta sul reddito delle società (IRES)³ e l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP). Il modello è multi-periodale (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 ed i crediti fiscali in base ai dati disponibili.⁴

Il modello non include risposte comportamentali. Al fine di tener conto della caduta di redditività registrata per il 2020, determinata dalla crisi, e della sua evoluzione per il 2021, lo scenario previsivo del modello Istat-MATIS è stato formulato tenendo conto dei dati congiunturali di impresa sull'andamento del fatturato della manifattura e dei servizi. Per le imprese per le quali non è stato possibile l'aggancio diretto ai dati individuali sono stati considerati gli andamenti a livello di settore di attività economica.

Con riferimento alle variabili coinvolte nel calcolo della capitalizzazione delle imprese che sono rilevanti ai fini della simulazione dell'ACE e del provvedimento proposto, si assume che le imprese che tra il 2019 e il 2020 hanno subito una diminuzione del fatturato superiore al 5%, non siano nella condizione di accantonare utili a riserva.⁵ Per le imprese rimanenti, si assume che la composizione del capitale proprio accumulato nel 2021 sia invariante rispetto al periodo pre-crisi sanitaria. Per tutte le imprese si assume che le nuove emissioni di capitale proprio siano le stesse di quelle osservate prima della crisi sanitaria.

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 2005-2018. Per maggiori informazioni si rinvia al Comunicato stampa del 16 giugno 2017 (<http://www.istat.it/it/archivio/201365>), all'Istat Working Paper n.13/2015 (<http://www.istat.it/it/archivio/163837>), all'articolo "The Istat-MATIS corporate tax model" sulla Rivista di Statistica Ufficiale 2/2016 (settembre 2018, <http://www.istat.it/it/files/2018/09/Articolo-6.pdf>) o al breve post "Istat-MATIS: un modello di microsimulazione per la tassazione societaria" su "Statistica e Società" (<http://www.rivista.sis-statistica.org/cms/?p=276>). Il sottoinsieme delle società di interesse è coerente con l'Archivio Statistico Imprese Attive (ASIA) del 2018 e comprende circa 900 mila imprese. Sono escluse le imprese appartenenti al settore agricolo, finanziario, sanità, istruzione. Le imprese considerate rappresentano il 73% dei contribuenti IRES (società di capitali) e quasi l'80% dell'imposta societaria.

⁴ Nella simulazione sono compresi, tra gli altri, i riporti dell'ACE, delle perdite, del maxi-ammortamento e dei crediti di imposta per beni strumentali nuovi generati nei periodi di imposta precedenti al 2021.

⁵ Il totale delle imprese per cui il fatturato è diminuito di oltre il 5% rappresenta il 58,6% delle imprese considerate, per una contrazione degli utili complessivi del 53,7%.

I risultati della valutazione ex-ante

Le analisi sono presentate per settore di attività economica, grado di intensità tecnologica e di conoscenza, grado di dinamismo, classe dimensionale e struttura proprietaria.⁶

La Tavola 1 riporta i risultati della simulazione. I beneficiari della nuova normativa rappresentano quasi il 14% del campione delle imprese analizzate (colonna beneficiari). Il beneficio ACE addizionale (misurato come differenza percentuale tra l'agevolazione ACE calcolata con e senza ACE innovativa) è pari all'83,5% (colonna Variazione ACE), con quote più elevate per le imprese del commercio (123,9%) e delle utilities (99,9%). In questi due comparti la quota del beneficio (ultima colonna) rispetto al totale (21,4% e 8,2%) è decisamente più ampia di quella riferita al peso in termini di addetti (18,8% e 2,8%, seconda colonna). Nel complesso, la quota maggiore del beneficio è attribuibile alle imprese estrattive e manifatturiere (33,5%).

Rispetto alla classe dimensionale, i benefici del provvedimento favorirebbero le imprese tra i 10 e i 49 addetti (con una quota più elevata della variazione ACE) e quelle tra i 50 e i 249 addetti (in termini di quota del beneficio). Il provvedimento è orientato a favorire le imprese dei servizi ad alta intensità di conoscenza sia in termini di variazione dell'ACE sia di quota del beneficio; nella manifattura risulterebbero invece favorite le imprese a medio-bassa intensità tecnologica. Rispetto al grado di dinamismo delle imprese (si veda la nota 6), sembra prevalere una composizione a favore del livello medio.

⁶ La suddivisione per settore di attività e grado di intensità tecnologica e di conoscenza è basata sulla classificazione ATECO 2007 a due cifre. Per quanto riguarda il grado di dinamismo, un campione di imprese sopra i 3 addetti è stato riclassificato applicando una metodologia di analisi fattoriale e di clustering alle informazioni che descrivono l'orientamento delle imprese in materia di: a) governance (manageriale vs. familiare); b) investimenti in R&S, high-tech, capitale umano, innovazione responsabilità sociale, internazionalizzazione; c) processi di sviluppo aziendale (estensione verso nuove attività principali, introduzione di beni/servizi non ancora sul mercato, profonda mutazione tecnologica dei processi produttivi); d) punti di forza competitivi (prezzo, qualità, capitale umano, innovazione, Ict, internazionalizzazione, rete distributiva, diversificazione, flessibilità produttiva). L'analisi ha individuato tre gruppi di imprese. Al primo, quello delle imprese "ad alto dinamismo", appartiene il 2,4% delle imprese – impiegano quasi il 15% degli addetti e realizzano quasi il 24% del fatturato complessivo; all'opposto, le unità "a basso dinamismo" (il 2%) – con un peso limitato in termini di addetti (5,6% del totale) e di fatturato (3,4%); tra le due categorie, vi sono le imprese a "medio dinamismo" – il 9% del totale, il 50,7% degli addetti e il 51,2% del fatturato (per ulteriori dettagli su questa classificazione si veda il cap. 4 del Rapporto Annuale Istat 2020, <https://www.istat.it/it/archivio/244848>).

Tavola 1 - Decreto Sostengi Bis 2021: variazione ACE e beneficiari (%) - Anno di imposta 2021

	Società	Distribuzione addetti (%)	Variazione ACE (%)	Beneficiari (%)	Distribuzione beneficiari (%)	Distribuzione beneficio (%)
Totale	900.766	100,0	83,5	13,9	100,0	100,0
SETTORE (a)						
Ind. estr. e manifatturiera	137.100	32,3	83,3	18,7	20,4	33,5
Energia, gas, acqua, rifiuti	15.305	2,8	99,9	36,9	4,5	8,2
Costruzioni	135.160	6,8	84,6	10,9	11,8	6,4
Commercio	205.075	18,8	123,9	16,4	26,8	21,4
Altri servizi	408.126	39,4	65,6	11,2	36,5	30,6
TECNOLOGIA E CONOSCENZA (b)						
Manifattura - intensità tecnologica:						
- Alta	3.871	1,7	55,1	7,6	0,2	1,6
- Medio-alta	24.605	9,7	66,1	13,7	2,7	7,7
- Medio-bassa	53.562	10,7	94,0	25,9	11,1	12,7
- Bassa	53.476	10,1	103,5	15,0	6,4	11,3
Servizi - intensità di conoscenza:						
- Alta - tecnologia	47.082	5,1	121,9	26,3	9,9	6,0
- Alta - servizi di mercato	64.101	8,4	126,6	20,2	10,3	9,5
- Alta - altri servizi	3.931	0,4	299,9	23,9	0,8	0,6
- Bassa	498.087	44,2	70,0	10,6	42,3	35,9
Altro	152.051	9,7	87,0	13,5	16,4	14,7
GRADO DI DINAMISMO (c)						
Alto	21.499	14,7	56,7	25,4	4,4	10,9
Medio	80.716	50,7	91,2	25,5	16,5	41,0
Basso	18.287	5,6	92,5	17,7	2,6	3,4
CLASSE DI ADDETTI						
0	160.575	0,0	65,0	8,9	11,4	10,9
1-9	573.377	17,3	88,6	12,3	56,3	22,4
10-19	95.880	13,2	116,2	22,5	17,2	15,3
20-49	47.108	14,8	127,3	26,1	9,8	18,1
50-249	20.391	20,9	98,3	27,9	4,5	24,0
250-499	2.040	7,4	67,7	29,0	0,5	5,4
500+	1.395	26,3	21,8	24,4	0,3	3,9
STRUTTURA PROPRIETARIA						
Impresa singola	707.163	43,3	99,9	12,2	69,1	30,3
Impresa in gruppo naz.	162.584	22,6	103,4	18,6	24,1	35,7
Consolidato nazionale	20.101	24,2	53,9	27,1	4,3	23,1
Controllata estera	7.162	6,4	85,8	28,9	1,7	6,8
Multinazionale	3.756	3,5	98,7	29,1	0,9	4,1

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.
- (c) Un campione di imprese sopra i 3 addetti è stato riclassificato applicando una metodologia di analisi fattoriale e di clustering alle informazioni che descrivono l'orientamento delle imprese in materia di: a) governance (manageriale vs. familiare); b) investimenti in R&S, high-tech, capitale umano, innovazione, responsabilità sociale, internazionalizzazione; c) processi di sviluppo aziendale (estensione verso nuove attività principali, introduzione di beni/servizi non ancora sul mercato, profonda mutazione tecnologica dei processi produttivi); d) punti di forza competitivi (prezzo, qualità, capitale umano, innovazione, Ict, internazionalizzazione, rete distributiva, diversificazione, flessibilità produttiva). Si veda il cap. 4 del Rapporto Annuale Istat 2020, <https://www.istat.it/it/archivio/244848>.