

Il dibattito sulla riforma fiscale

Massimo Baldini

Università di Modena e Reggio Emilia

massimo.baldini@unimore.it

26 ottobre 2021

Legge delega sulla riforma fiscale
approvata dal CdM il 5/10/2021

- «Il Governo è delegato ad emanare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti la revisione del sistema fiscale.»
- Poi il Parlamento darà solo un parere non vincolante.
- «I decreti legislativi sono adottati, nel rispetto dei principi costituzionali, in particolare di quelli di cui agli articoli 3 e 53 della Costituzione, nonché del diritto dell'Unione europea, secondo i seguenti **principi e criteri direttivi generali:**»

- a) stimolo alla **crescita economica** attraverso l'aumento dell'efficienza della struttura delle imposte e la riduzione del carico fiscale sui redditi derivanti dall'impiego dei fattori di produzione;
 - b) razionalizzazione e **semplificazione** del sistema tributario anche con riferimento: riduzione adempimenti, eliminazione piccoli tributi, ecc.
 - c) preservare la **progressività** del sistema tributario;
 - d) ridurre l'**evasione** e l'elusione fiscale.
-
- → sistema efficiente, semplice ed equo.
 - Tutto giusto, ma non molto originale.

I contenuti principali della delega

- **1) Miglioramenti nella riscossione delle imposte e semplificazione degli adempimenti**
- **2) Irpef:**
 - Completamento del sistema duale
 - Riduzione delle aliquote effettive sui redditi da lavoro
 - Riordino delle detrazioni e delle deduzioni Irpef
- **3) Tassazione imprese:**
 - Ires coerente con il sistema duale
 - Graduale superamento dell'Irap
- **4) Tassazione consumi:**
 - Razionalizzare l'Iva, agendo anche su aliquote e ripartizione dei beni tra le varie aliquote
 - Adeguare le accise su fonti energetiche alla disciplina europea, per ridurre emissioni CO2 e promuovere uso fonti rinnovabili

- **5) Imposte locali:**

- Sostituzione delle addizionali regionale e comunale all'Irpef con sovrainposte
- Destinare tutto il gettito IMU ai comuni

- **6) Revisione del catasto:**

- Emersione di immobili non accatastati
- Aggiornamento valori patrimoniali di tutti gli immobili.

- Tranne l'ultimo punto, continuità piena con il rapporto finale delle Commissioni parlamentari Finanze di giugno

- Rispetto alle precedenti leggi delega sul sistema fiscale è sicuramente meno dettagliata

Alcuni commenti:

- Draghi in conferenza stampa: «la delega è una scatola».
- C. Cottarelli (La Stampa 7/10): delega fiscale vuota e vaga, necessario compromesso di una coalizione molto eterogenea.
- N. Rossi (Corriere, 11/10): una scatola semivuota, compatibile sia con la flat tax che con la progressività continua
- V. Visco (10/10): delega vaga ma coerente, non è una «grande riforma», bene la riforma del catasto, non bene abolizione Irap, modello DIT oggi superato
- A. Santoro (Sole, 13/10): delega generale e flessibile, basata su criteri «economici» più che «giuridici»

Irpef:

«Completamento del sistema duale.

Riduzione delle aliquote effettive sui redditi da lavoro.

Riordino delle detrazioni e delle deduzioni Irpef»

- DIT: Dual income tax:
 - **redditi da lavoro tassati in modo progressivo,**
 - **redditi da capitale (reale e finanziario) tassati in modo proporzionale con aliquota uguale alla più bassa aliquota marginale sul lavoro**
 - Redditi da lavoro autonomo e impresa divisi in due parti: quella che deriva dal lavoro va tassata in modo progressivo, quella che deriva dal capitale investito in modo proporzionale.
- Autonomi, professionisti e società di persone: il prodotto tra valore del capitale investito e tasso di rendimento figurativo va tassato con aliquota più bassa dell'Irpef, il resto è reddito da lavoro tassato da Irpef progressiva
- Società di capitali: Il prodotto tra valore del capitale investito e tasso di rendimento figurativo va tassato con aliquota più bassa Irpef, il resto è «sovraprofitto» tassato con aliquota Ires.

- Perché la DIT?
- Alternativa di base: DIT o CIT (Comprehensive income tax)?
- CIT: tutti i redditi di una persona tassati da una sola imposta progressiva

- Il modello CIT ispirò la riforma fiscale del 1973-74, ma l'Irpef non era coerente con esso neppure alla nascita: quasi tutti i redditi da capitale finanziario erano esclusi dalla progressività
- Nel corso del tempo, l'Irpef ha perso praticamente tutti i redditi da capitale:
 - Dividendi tassati al 26% (doppia imposizione)
 - Interessi tassati al 26% (su titoli di stato italiani 12%)
 - Rendimento dei fondi pensione tassato al 26%
 - Redditi da affitti tassati per opzione da cedolare secca 21% o 10%
 - Rendita prima casa esente dal 2000
 - Redditi da partecipazione in srl tassati al 26% (doppia imposizione)
 - Plusvalenze tassate al 26%

- ➔ scegliere il modello DIT equivale a prendere atto della situazione, razionalizzandolo

- Perché la DIT?
- Europa settentrionale
- Concorrenza fiscale su basi imponibili mobili → tassare meno il capitale
- Forti effetti dell'inflazione sui redditi da capitale tassati in modo progressivo
- Tutti i redditi da capitale dovrebbero essere sottoposti alla stessa aliquota per motivi di efficienza, cioè per evitare distorsioni nelle scelte di risparmio dovute a motivi fiscali
- Semplicità di applicazione: tutti i redditi tassati alla fonte

- E' «giusto» tassare poco i redditi da capitale?
- In realtà l'aliquota sui redditi reali è alta, perché la base imponibile è l'interesse nominale, non quello reale.
- Dividendi (utili distribuiti) sottoposti a doppia tassazione.

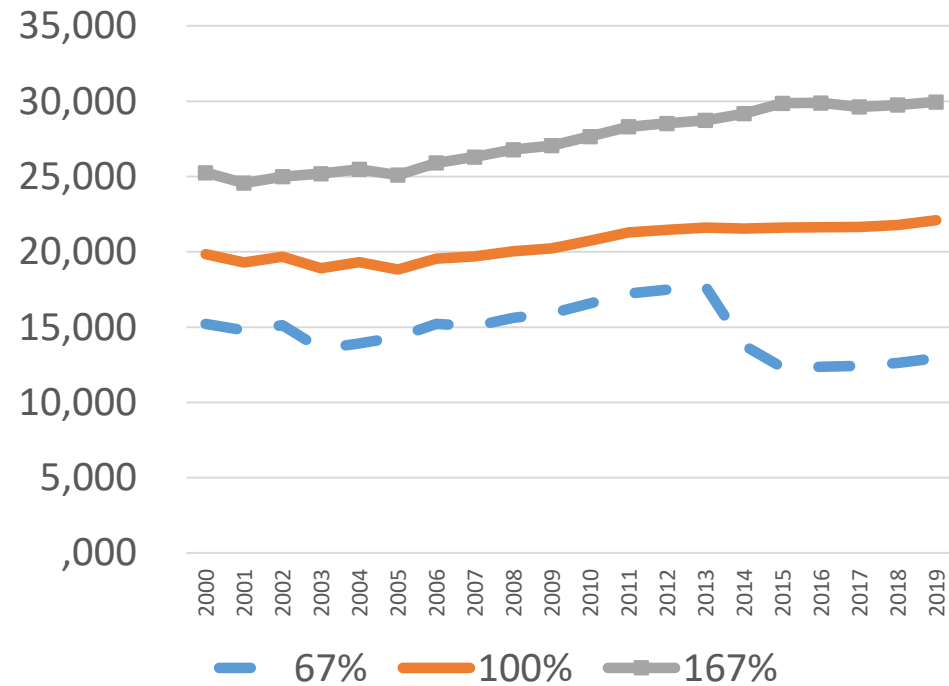
Irpef: «riduzione aliquote effettive medie e marginali sul lavoro»

- Obiettivo aumentare offerta di lavoro, in particolare dei giovani e dei secondi percettori di reddito (spesso donne)
- → No al quoziente familiare.
- MA: sempre più frequente ricorso all'Isee per prestazioni in denaro e di servizi (Rdc, anche futuro assegno unico)
- → possibili effetti di disincentivo al lavoro dei secondi percettori?

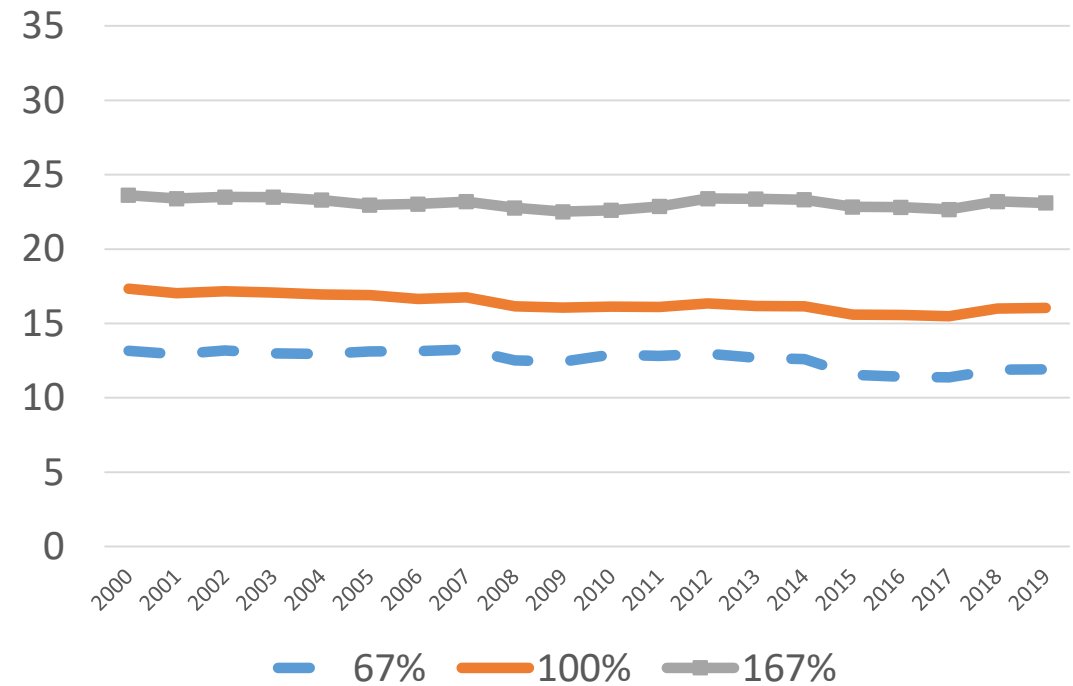
- Con il bonus dipendenti è già stato fatto molto in questa direzione
- Ora problema è ridurre incidenza Irpef per classi medie. Molto costoso
- Oggi il lavoro è molto tassato: alto cuneo fiscale.
- Se vogliamo ridurre davvero il carico fiscale sul lavoro, non basta guardare all'Irpef, dobbiamo agire sui contributi sociali:
 - - fiscalizzazione
 - - aumento età pensionabile

Aliquota media dell'imposta sul reddito in % del reddito lordo per un dipendente senza carichi familiari tra 2000 e 2019

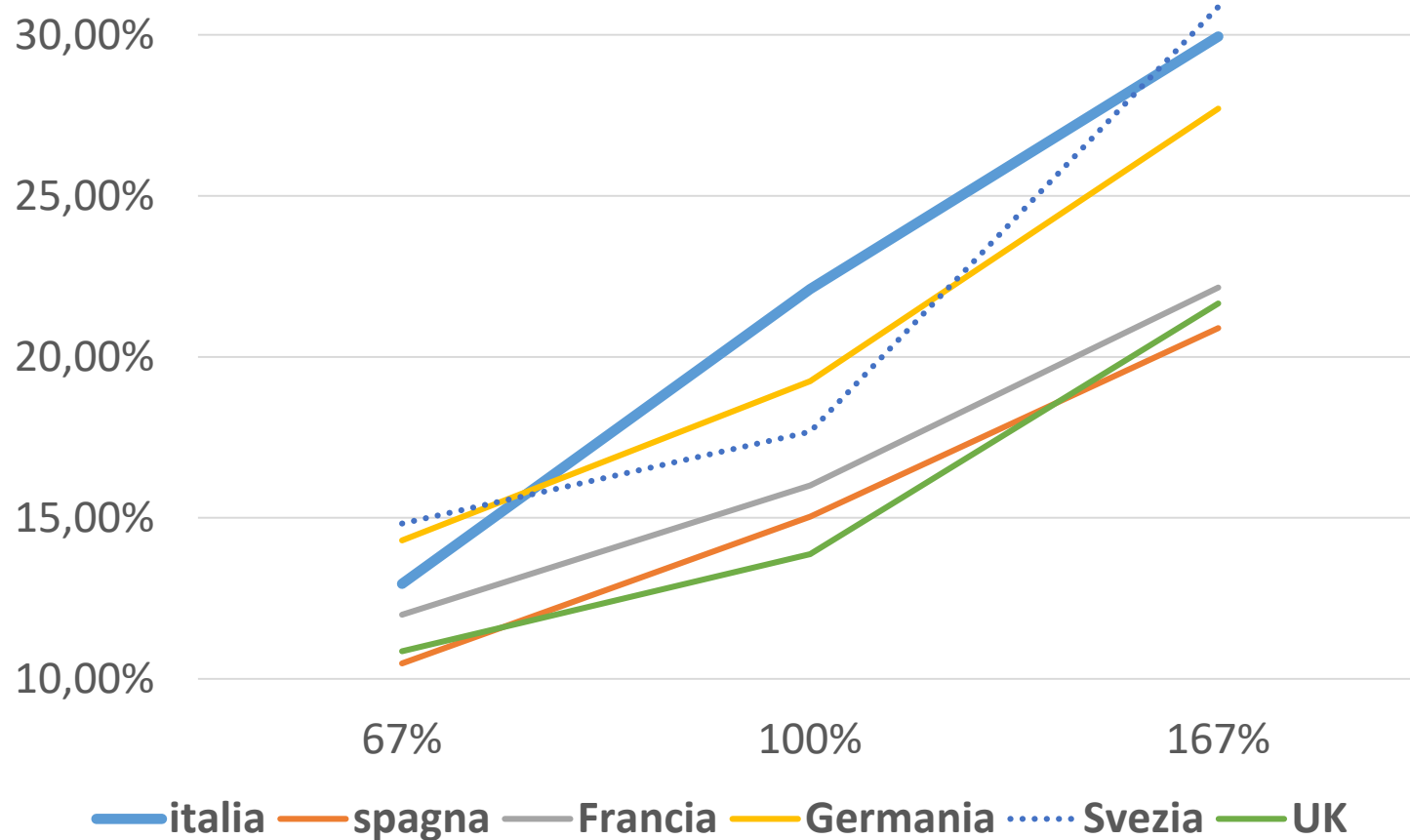
Italia



media di UK, FR, GER, SPA



Incidenza dell'imposta sul reddito lordo nel 2019: Irpef / Reddito lordo



- Alta incidenza in Italia, Germania e Svezia, molto inferiore in Uk, Francia, Spagna.
- In particolare sui redditi medi
- Non è un caso che dibattito si concentri sulla riduzione dell'Irpef per la «classe media»
- Da questi confronti emerge l'importanza di una riduzione del prelievo fiscale e contributivo sul fattore lavoro.

Tassazione dei consumi

- «Razionalizzare l'Iva, agendo anche su aliquote e ripartizione dei beni tra le varie aliquote»
- «Adeguare le accise su fonti energetiche alla disciplina europea, per ridurre emissioni CO2 e promuovere uso fonti rinnovabili»
- Su questo tema la delega è poco incisiva.
- «razionalizzare»... «adeguare»... si capisce che Draghi e Franco vorrebbero ridurre l'Irpef e aumentare Iva e accise, ma dirlo esplicitamente non si può.

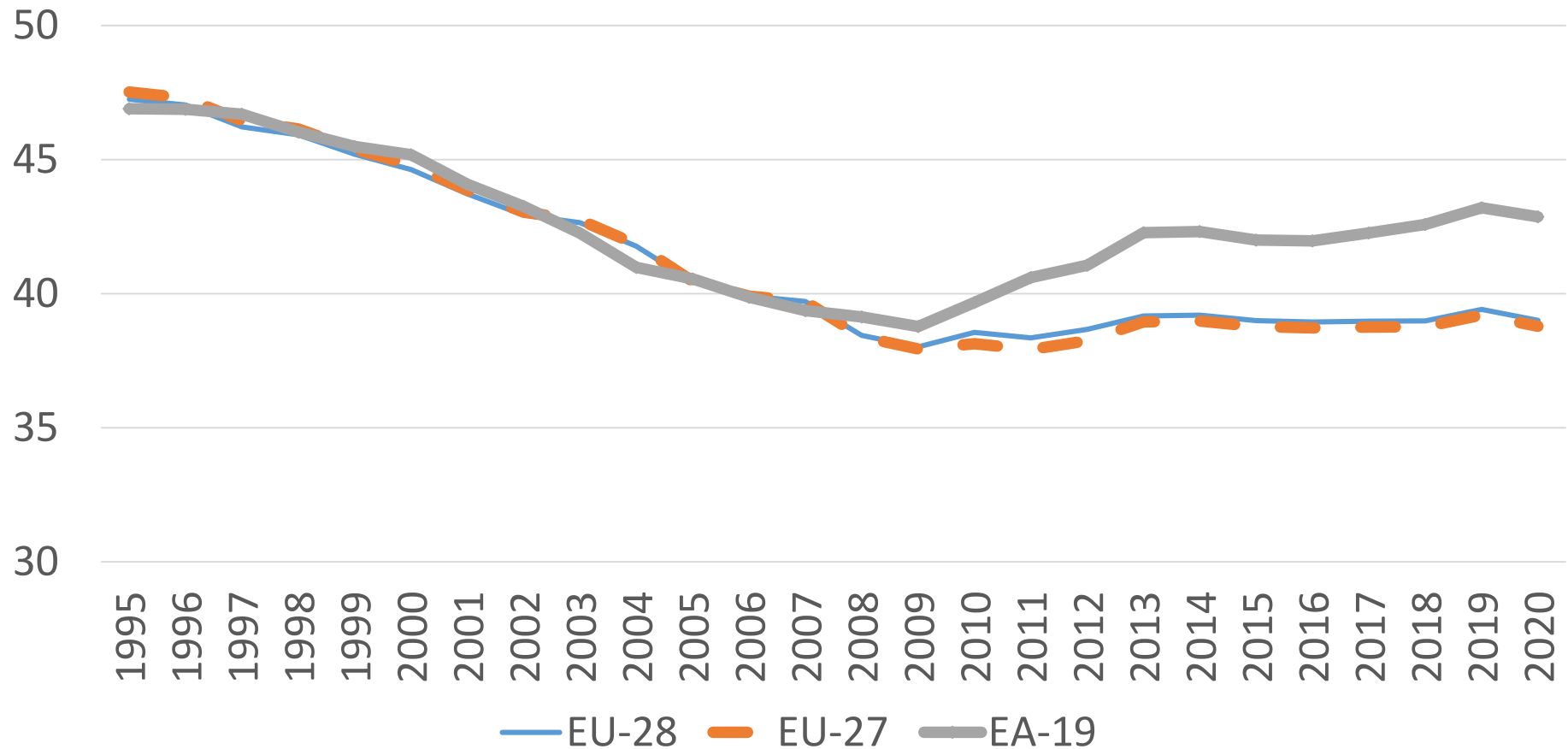
- Se l'obiettivo principale è lo «stimolo alla **crescita economica** attraverso l'aumento dell'efficienza della struttura delle imposte e la riduzione del carico fiscale sui redditi derivanti dall'impiego dei fattori di produzione», allora bisogna **spostare il carico fiscale dai fattori produttivi al consumo**.
- I fattori produttivi sono sia il lavoro che il capitale
- Da decenni le istituzioni internazionali consigliano all'Italia di ridurre le imposte sui fattori produttivi e di aumentare le imposte sui consumi

La progressività dell'Irpef va aumentata o ridotta?

- L'Irpef è già molto progressiva
- Compito principale delle imposte non è redistribuire il reddito, ma finanziare la spesa pubblica, che è più capace di redistribuire redditi e opportunità (trasf. monetari, sanità, educazione...).
- Possibili effetti di disincentivo proprio quando è importante che il sistema di tax-benefit sia di aiuto alla ripresa economica

- D'altra parte, la progressività dell'Irpef non va indebolita:
- 1) Lunga stagnazione e poi crisi: diminuisce il numero delle persone in grado di pagare le imposte
- Dagli anni '80 ai primi anni 2000 processo di riduzione della progressività: influenza del modello di Reagan e Thatcher, riduzione aliquote marginali elevate, ecc.
- Ma la crisi del 2008 ha interrotto questo processo: molti paesi hanno aumentato le aliquote marginali più elevate
- La crisi attuale indotta dal Covid-19 dovrebbe agire nella stessa direzione: c'è bisogno di più spesa pubblica (sanità, sostegno redditi di imprese e famiglie), quindi i redditi medio-alti sono chiamati a contribuire di più.

Aliquota marginale massima dell'imposta personale sul reddito (media semplice tra paesi delle top marginal tax rates)



- 2) Un'Irpef progressiva riduce la necessità di avere un sistema di trasferimenti monetari molto selettivo rispetto alle condizioni economiche delle famiglie
- La progressività complessiva del sistema di tax-benefit dipende dalla progressività delle imposte e dei benefici.
- Se l'Irpef è progressiva, allora i benefici possono essere poco selettivi, tendenzialmente universali.
- La combinazione Irpef progressiva – benefici poco selettivi è opportuna in Italia – dove l'occupazione femminile è bassa, perché la progressività dei benefici è graduata sul reddito familiare, mentre la progressività dell'Irpef è graduata sul reddito individuale.
- Benefici molto progressivi possono scoraggiare l'offerta di lavoro femminile.

- Se lo scopo principale delle imposte è raccogliere gettito, per capire se le politiche pubbliche sono redistributive bisogna guardare soprattutto alla spesa, non alle entrate
- Poca spesa in servizi, molta in denaro (pensioni, bonus)
- Se preferiamo avere trasferimenti di denaro (pensioni, rdc, ecc.) o riduzioni di imposta (tax expenditures..), poi non ci dobbiamo stupire se i servizi pubblici non sono efficienti
- Aumento povertà → la spesa pubblica in denaro sta diventando sempre più redistributiva

In sintesi: cosa possiamo aspettarci dalla riforma fiscale?

- Lunga stagnazione dell'economia italiana, o meglio declino
- Chi lavora è troppo tassato, sia da Irpef che da contributi sociali.
- Forti vincoli di sostenibilità dei conti pubblici.

- Cosa(forse) vorrebbero fare Draghi e Franco:
- Ridurre le imposte sul lavoro e spostare il carico su consumi e anziani
- Ma è molto difficile, sia per i problemi del bilancio pubblico che per le forti opposizioni politiche. Vedi polemica su riforma del catasto.

- ➔ Cosa si potrà ragionevolmente fare:
- Rendere il sistema più semplice e razionale.
- Forse meno deduzioni e detrazioni.
- Un po' meno imposte sul lavoro (classe media), ma compensate da quali imposte?
- Consumi? Consumi inquinanti? Patrimonio?
- Addio all'Irap, su cui c'è molto consenso.
- C'è poco tempo prima delle prossime elezioni, la riforma probabilmente sarà fatta da chi le vincerà.