

Articolo 5

Memoria su legge delega per la riforma del sistema fiscale, Commissione Finanze della Camera dei Deputati.

Massimo Baldini, Università di Modena e Reggio Emilia, massimo.baldini@unimore.it

16 maggio 2023

In questa nota mi limito ad alcune osservazioni relative all'imposta personale sul reddito, con particolare riferimento al disegno di legge delega dell'attuale governo. Per una valutazione più approfondita rimando alla mia audizione svolta nel corso dell'indagine conoscitiva sulla precedente legge delega

(https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/005/024/27_Memoria_Prof._Baldini.pdf).

Ringrazio per l'attenzione.

Nell'articolo 5 si legge "graduale riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche", quindi, poiché dall'esercizio della legge delega non devono derivare oneri per lo Stato, altre imposte dovrebbero vedere un aumento di gettito, ma non è chiaro quali saranno.

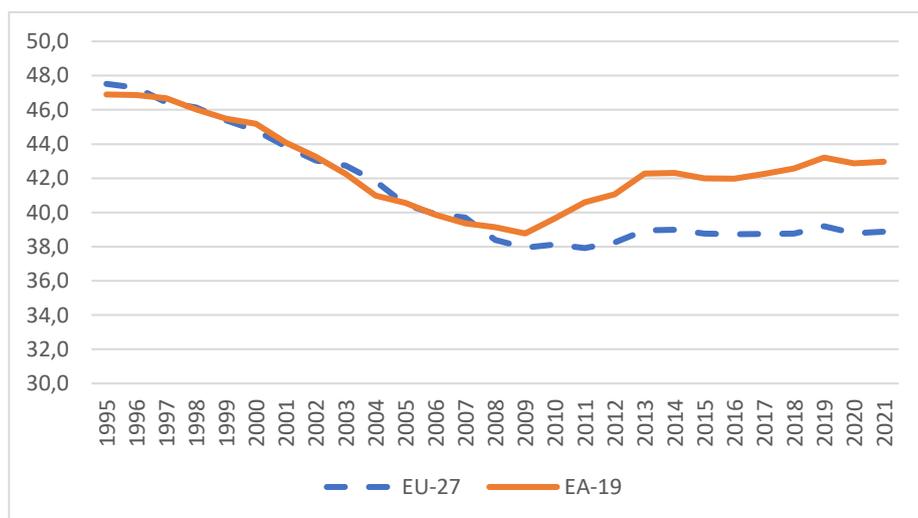
Mentre nel disegno di legge delega del precedente governo Draghi il modello di riferimento per la riforma dell'imposta personale sul reddito era rappresentato dall'imposta duale, in questa legge delega il riferimento di lungo periodo è l'"aliquota impositiva unica". Ciò è coerente con gli impegni elettorali dei partiti della coalizione di governo, ma va sottolineato che nessun paese dell'Europa occidentale ha un'imposta sul reddito con una sola aliquota. L'attuale struttura degli scaglioni e delle aliquote dell'Irpef è in linea con quella delle imposte sul reddito dell'area euro.

La prospettiva dell'aliquota unica per l'imposta sul reddito è in linea di principio coerente con il mantenimento di un certo grado di progressività, grazie alla presenza di una deduzione alla base, ma si tratterebbe comunque di una progressività molto minore di quella attuale. Non è possibile sapere di quanto la progressività dell'Irpef sarebbe ridotta, perché non vi sono indicazioni sulla misura dell'eventuale riduzione di gettito. Nel caso in cui l'area esente fosse tale da escludere dal pagamento l'area della povertà relativa, solo un'aliquota attorno almeno al 30% potrebbe essere compatibile con la parità di gettito. Ma le aliquote a cui si è accennato in campagna elettorale sono assai inferiori. Se l'aliquota unica sarà molto al di sotto del 30%, la perdita di gettito potrebbe essere molto elevata, nell'ordine delle decine di miliardi all'anno, quindi incompatibile con le prospettive di mantenimento di un welfare state universalistico, a meno di non pensare a forti incrementi del prelievo proveniente da altre imposte. Un'aliquota attorno al 30% avrebbe comunque un effetto distributivo non desiderabile, cioè l'aumento del carico fiscale per le classi medie e la riduzione dello stesso per i redditi alti. Si realizzerebbe cioè una redistribuzione del carico fiscale a favore dei redditi bassi e – soprattutto - alti e a danno delle classi medie. L'Irpef attuale, rispetto agli altri principali paesi europei, presenta però già oggi un'incidenza molto alta sui redditi medi. L'aliquota unica con parità di gettito accentuerebbe questa differenza rispetto agli altri paesi europei. Visto che un'aliquota unica molto bassa sarebbe incompatibile con l'attuale struttura della spesa e un'aliquota unica alta realizzerebbe effetti distributivi non desiderabili, appare ragionevole, in prospettiva, il mantenimento di almeno due aliquote (oltre all'area esente iniziale) nettamente distinte, ad esempio 25% e 45%. Va anche sottolineato che più che il numero delle aliquote è centrale la scelta dei confini degli scaglioni. Se l'aliquota più bassa dell'imposta sul reddito fosse posta allo stesso livello di quella che colpisce i redditi da capitale (o dell'aliquota che colpisce la maggioranza dei redditi da capitale), si realizzerebbe un sistema che non sarebbe molto lontano dalla dual income tax.

Più in generale, l'attenzione sul numero delle aliquote è malposta perché l'obiettivo dell'aliquota unica rischia di rimanere irrealizzato, a meno di non essere disposti a modificare radicalmente il rapporto tra cittadini e sistema di welfare pubblico, con il passaggio ad un sistema in cui a fronte di una pressione fiscale inferiore all'attuale, le persone saranno obbligate ad acquistare sul mercato un'ampia gamma di servizi di welfare che il settore pubblico non sarà più in grado di offrire.

E' interessante inoltre chiedersi quale dovrebbe essere il grado "ottimale" di progressività dell'imposta sul reddito. Nelle economie avanzate il periodo 1980-2008 è stato sicuramente caratterizzato dalla riduzione delle aliquote marginali più elevate e dalla riduzione del numero degli scaglioni. Ma dopo la crisi finanziaria del 2008 la tendenza è nettamente cambiata. La distribuzione del reddito è peggiorata in molti paesi, con conseguente estensione dell'area della povertà e riduzione del numero di persone in grado di pagare senza grossi sacrifici le imposte dirette. In questo contesto, con maggiore domanda di redistribuzione e concentrazione della capacità contributiva in una quota minore della popolazione, sembra illogico ridurre la progressività dell'imposta sul reddito. E difatti nei paesi europei il processo di riduzione dell'aliquota marginale più alta si è interrotto dopo la crisi del 2008 e nell'area dell'euro si è anzi invertito, con alcuni paesi che l'hanno aumentata (vedi figura). Anche alcuni paesi dell'Europa dell'est che negli anni '90 al termine del dominio sovietico avevano optato per la flat tax sono poi passati per un sistema con più aliquote.

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



Fonte: European Commission (2021), Taxation trends in the European Union 2021 edition, https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/taxation-trends-euunion_en

L'invecchiamento demografico ha un effetto simile a quello della polarizzazione del reddito: incrementa la domanda di spesa sociale, in tal caso sotto forma di pensioni, sanità e long term care. Se c'è bisogno di reperire nuove risorse, non ha molto senso una riforma fiscale che avvantaggerebbe soprattutto chi ha maggiore capacità contributiva. Più sensato sarebbe spostare verso l'alto il limite a partire dal quale si applica l'aliquota più alta, in modo da favorire la classe media.

Il vero elemento di debolezza dell'Irpef attuale non sta nel numero delle aliquote, ma nella composizione della sua base imponibile. Da sempre dominata dai redditi di lavoro e pensione, ultimamente la base imponibile ha perso altre voci di reddito a favore di forme di imposizione proporzionale. Nel modello dell'imposta duale questo processo sarebbe giustificabile, posto che sulle varie forme di reddito da capitale

si applicasse una stessa aliquota e che alla progressività fossero sottoposti anche i redditi da lavoro indipendente oltre una certa soglia non troppo elevata, ma la tendenza attuale sembra più rivolta a mantenere lo status quo e a concedere trattamenti di favore a nuove categorie di reddito, con limitati tentativi di razionalizzazione. In questa direzione vanno l'ipotesi di tassazione cedolare degli affitti commerciali, l'ampliamento del regime catastale per i redditi dell'agricoltura, l'estensione delle agevolazioni ai fringe benefits per i dipendenti.

E' condivisibile che, nel riordino delle regole dell'Irpef, si faccia riferimento anche ai costi sostenuti per la crescita dei figli. Con l'introduzione dell'Assegno unico, la detrazione per figli a carico rimane solo per i figli con almeno 21 anni. Oggi un lavoratore e un disoccupato o un pensionato ricevono lo stesso importo per ciascun figlio fino a 21 anni, a parità di Isee e composizione familiare e indipendentemente dall'impegno lavorativo. Equità orizzontale invece vorrebbe che il lavoratore godesse di un trattamento di favore, in virtù della presenza di spese di produzione del reddito associate alla presenza di figli. In quasi tutti i paesi europei sono presenti sia un trasferimento monetario associato ai figli che una riduzione dell'imposta sul reddito sempre legata alla presenza di figli a carico. Opportuna anche la previsione della possibilità di portare in deduzione, per i dipendenti, le spese di produzione del reddito, analogamente agli autonomi. Questo però potrebbe avere effetti molto significativi sul gettito, e non dovrebbe essere visto come compensazione per un trattamento diversificato dei redditi degli autonomi.

La cosiddetta flat tax incrementale del punto 2.4 contrasta con il criterio dell'equità orizzontale e potrebbe incentivare comportamenti elusivi. Non credo esista in altri paesi europei.

Nella legge delega non si fa alcun riferimento all'imposta negativa, uno schema che pure ha avuto applicazione in Italia per alcuni milioni di contribuenti con il bonus per i dipendenti introdotto nel 2014. Uno schema del genere è attraente per il nostro paese in virtù della grande diffusione di lavori a bassa remunerazione, frutto sia del prolungato periodo di stagnazione economica che dei cambiamenti strutturali del mercato del lavoro, dovuti a vari fenomeni (globalizzazione e progresso tecnologico in particolare). Un'integrazione del reddito da lavoro per via fiscale avrebbe importanti effetti positivi in termini sia di equità (riducendo l'incidenza del fenomeno dei working poor) che di efficienza, incentivando ad accettare posti di lavoro a bassa remunerazione e favorendo quindi un incremento del tasso di occupazione, ancora molto basso in alcune aree del paese soprattutto per le donne. Probabilmente avrebbe anche l'effetto di favorire la riduzione della platea interessata dall'Assegno di inclusione, la misura che sostituirà il Reddito di Cittadinanza.