

Audizione nell'ambito dell'indagine
conoscitiva sulla riforma dell'IRPEF
e altri aspetti del sistema tributario
22 febbraio 2021

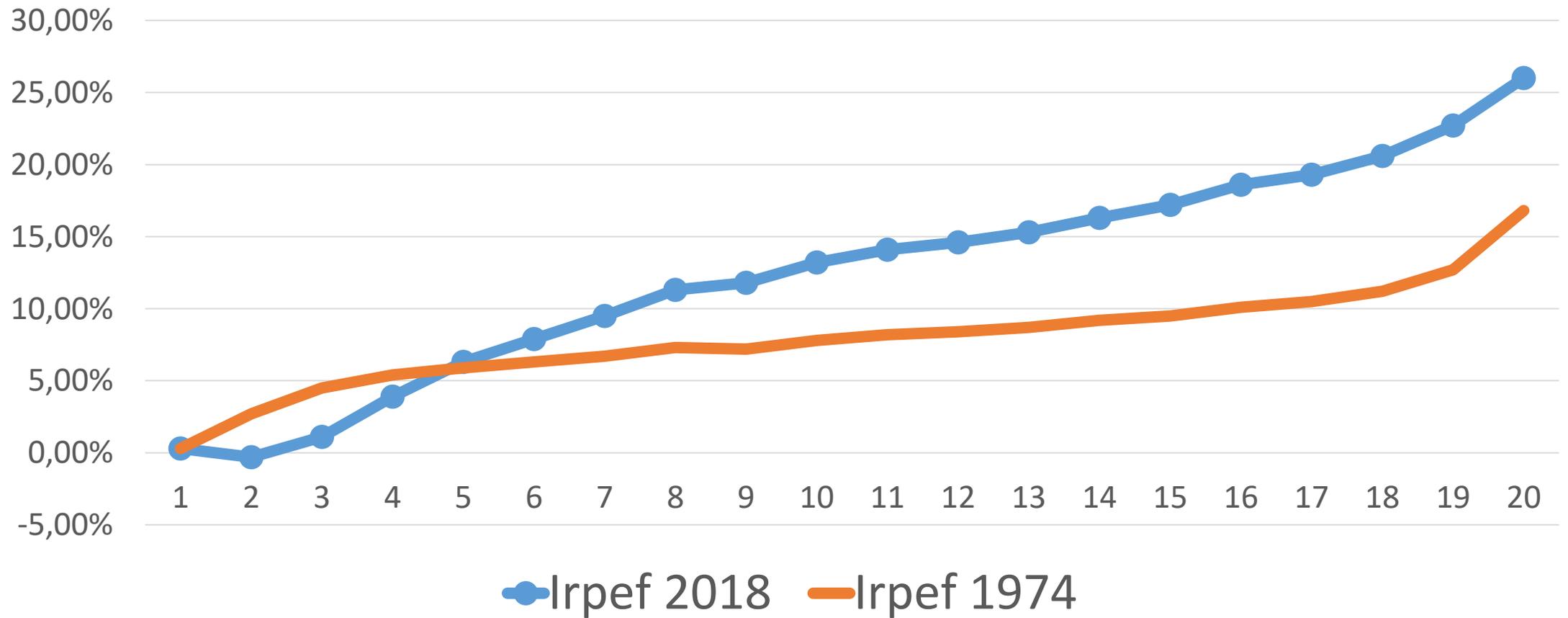
Massimo Baldini

Università di Modena e Reggio Emilia

Gli effetti distributivi dell'Irpef

- Malgrado la forte riduzione del numero degli scaglioni rispetto agli anni '70 (da 32 a 5) e del livello dell'aliquota massima (da 72% a 43%), l'Irpef oggi è più redistributiva.
- Effetto redistributivo = incidenza x progressività
- È aumentata la sua incidenza, da 10% a 17% del reddito medio familiare (+ 70 miliardi)
- È aumentata la progressività soprattutto sui redditi medio-bassi
- Oggi solo chi ha reddito >700mila euro paga meno di quanto avrebbe pagato negli anni '70
- Fiscal drag
- Bonus 80/100 euro al mese

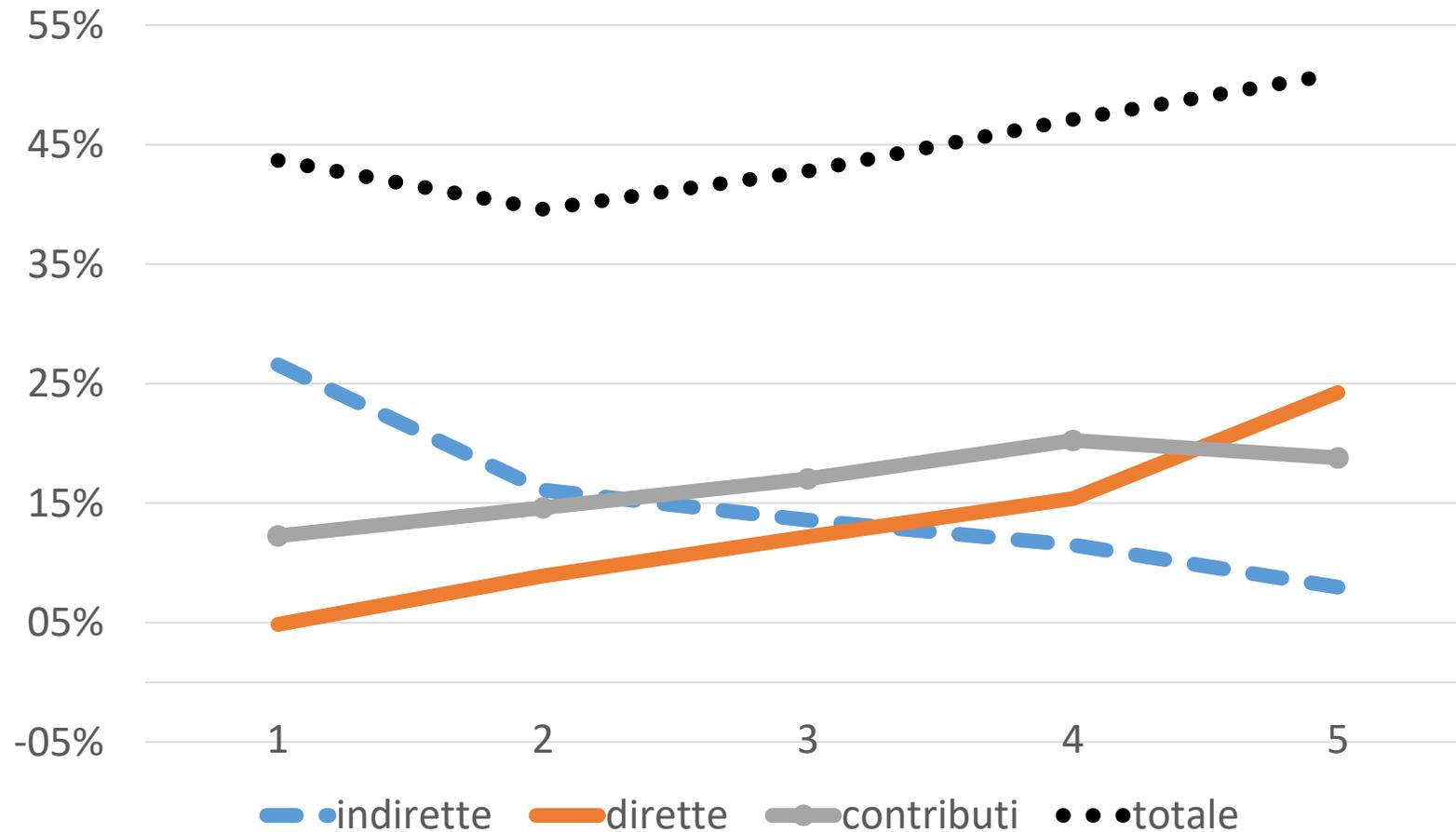
Incidenza dell'Irpef per ventili di reddito familiare equivalente



Art. 53: Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.

- La progressività dell'Irpef è centrale per determinare un sistema nel complesso progressivo
- Compensa l'effetto regressivo sul reddito delle imposte indirette
- L'andamento dell'incidenza, prima decrescente poi crescente, è tipico di molti paesi

Incidenza sul reddito lordo familiare delle imposte, per quintili di reddito



Malgrado l'erosione della base imponibile,
l'Irpef è ancora molto «pesante»

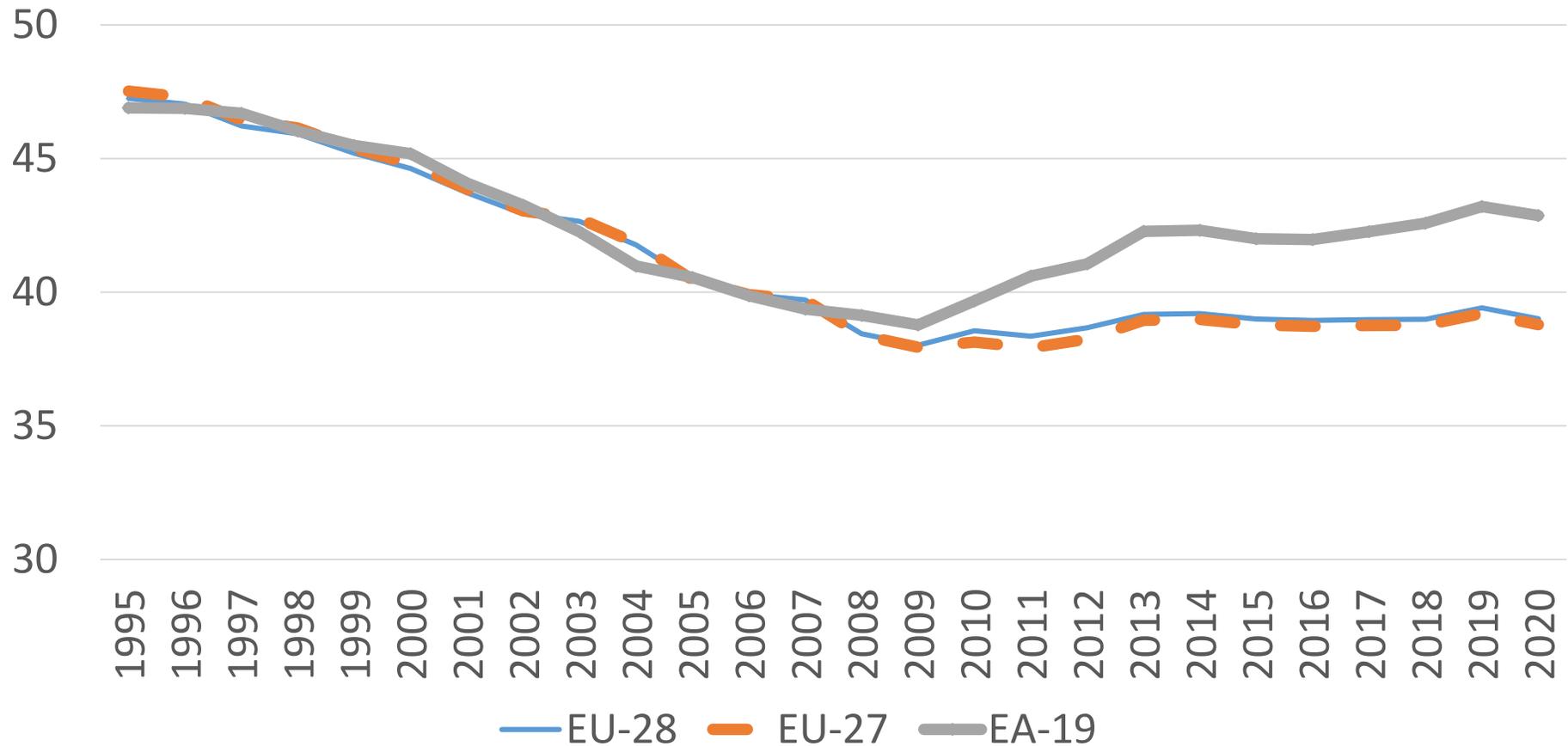
Stato	Rapporto base imponibile imposta sul reddito /PIL	Rapporto gettito / PIL
Italia	Reddito complessivo 50.17% Reddito imponibile 47.3%	10.9%
UK	50.5%	8.7%
Germania	52.2%	10.6%
Francia		9.6%
Spagna	37.5%	7.9%
Svezia	51.7%	10.8%

La progressività dell'Irpef va aumentata o ridotta?

- È già molto progressiva
- Compito principale delle imposte non è redistribuire il reddito, ma finanziare la spesa pubblica, meglio in grado 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:
- 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.
- La flat tax (da intendersi come un sistema con poche aliquote e forte riduzione gettito) sembra passata di moda

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

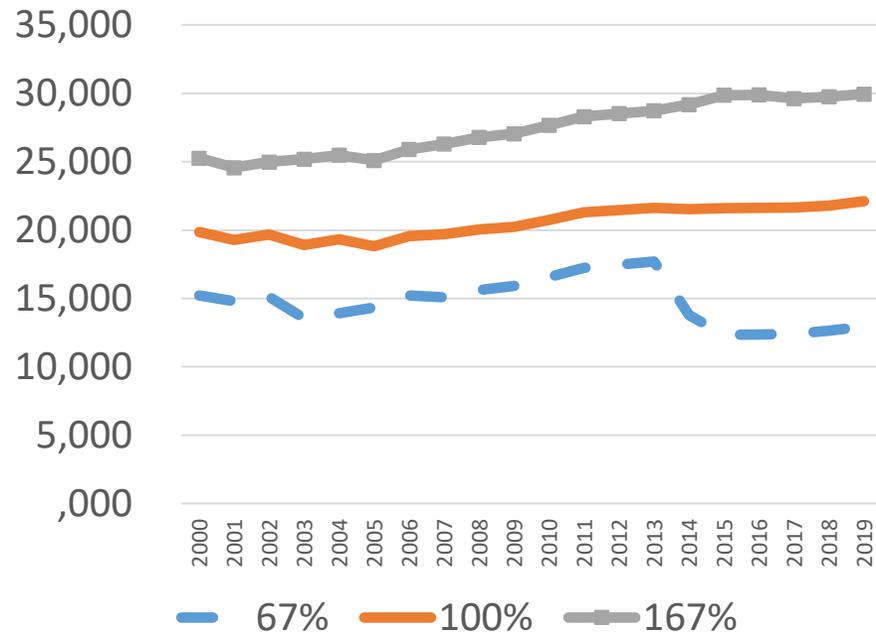


Il carico fiscale sul lavoro: alcuni confronti internazionali

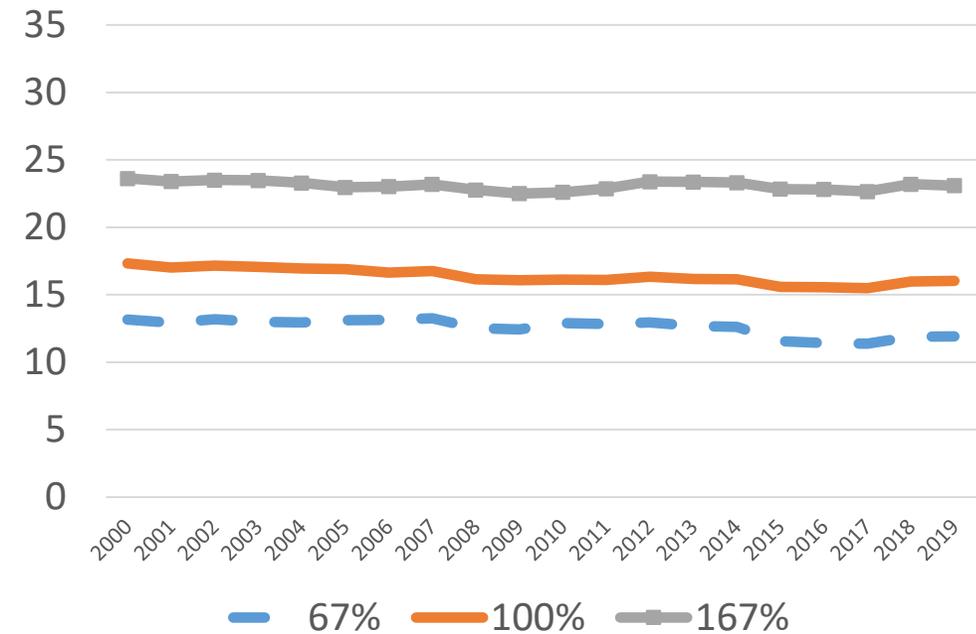
- E' più utile considerare non solo l'imposta sul reddito, ma anche i contributi sociali obbligatori
- Sulla «retribuzione lorda» si calcolano i contributi sociali a carico del datore e del dipendente.
- $\text{Reddito complessivo} = \text{retribuzione lorda} - \text{contributi a carico del dipendente}$
- Autonomo: $\text{contributi si calcolano su reddito complessivo, dopodiché}$
 $\text{reddito imponibile} = \text{reddito complessivo} - \text{contributi}$

Aliquota media dell'imposta sul reddito in % del reddito lordo (gross wage) per un dipendente senza carichi familiari

Italia

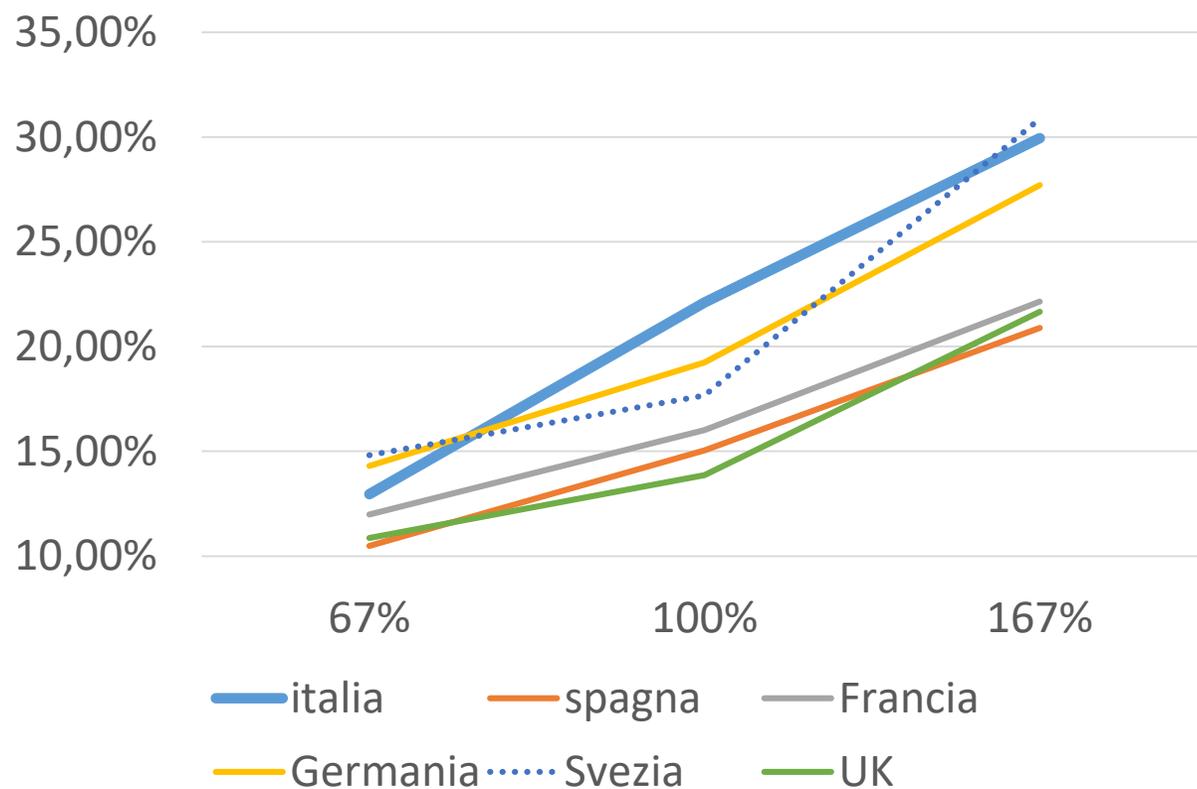


media di UK, FR, GER, SPA



- in Italia l'incidenza dell'Irpef è superiore a quella degli altri grandi paesi europei.
- La differenza è particolarmente sensibile per i redditi medio-alti: per chi guadagna il 167% del reddito medio nazionale, l'incidenza è del 30% in Italia, del 23% negli altri paesi; sui redditi medi la differenza è 22% contro 16%, sui redditi bassi 13% contro 12%;
- nel lungo periodo l'incidenza è in lieve riduzione negli altri paesi, in crescita per i redditi medio-alti italiani;
- l'eccezione per l'Italia è il calo molto significativo nel 2014 sui redditi bassi, dovuto all'introduzione del bonus degli 80 euro al mese per i dipendenti;
- negli ultimi due decenni, l'incidenza è diminuita di 3 punti sui redditi bassi, mentre è aumentata di circa 3 punti per i redditi medi e di ben 5 punti per quelli alti.
- Un grafico corrispondente sul cuneo fiscale presenta evidenze simili

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

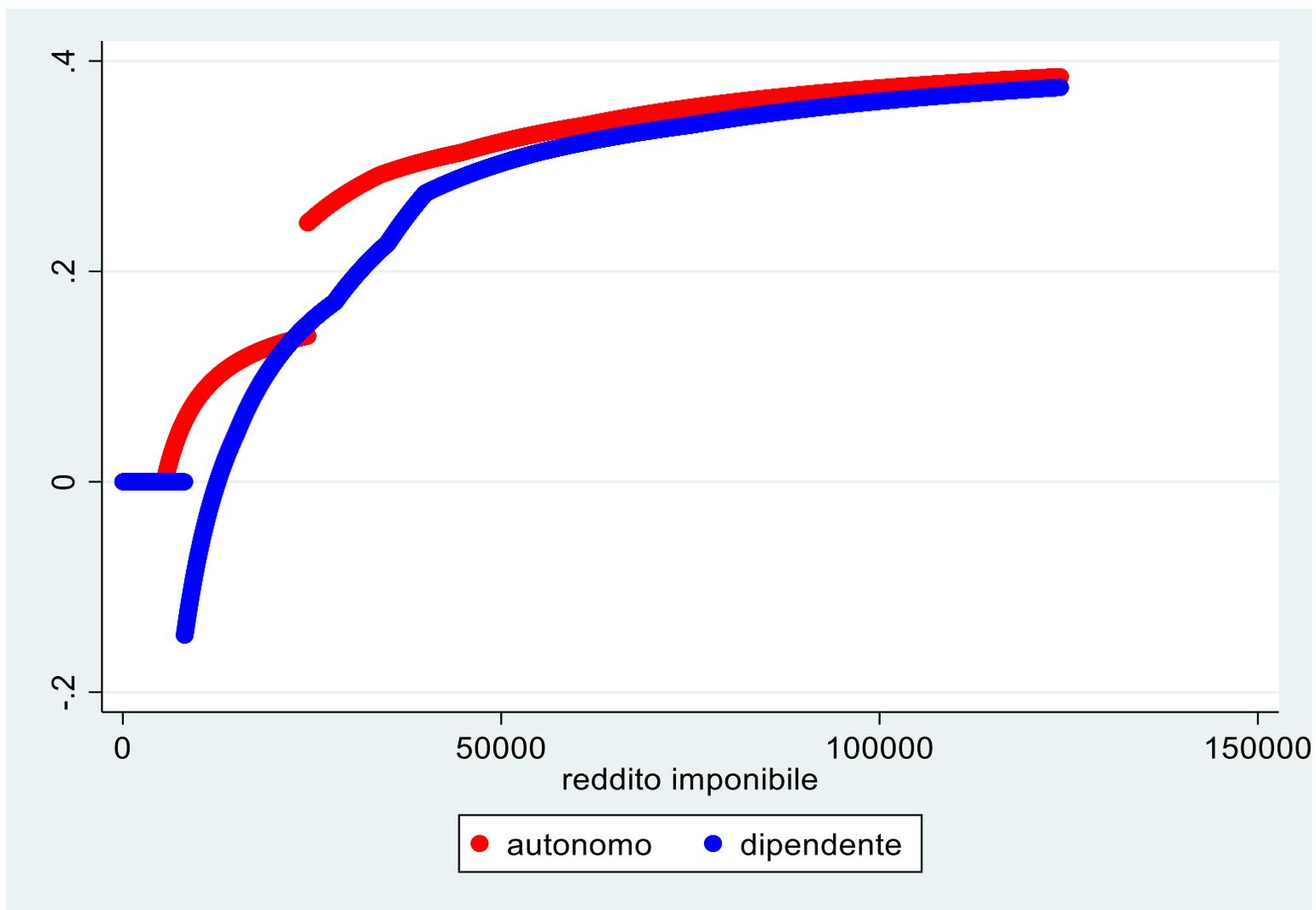


- Alta incidenza in Italia, Germania e Svezia, molto inferiore in Uk, Francia, Spagna.
- In particolare sui redditi medi
- Non è un caso che dibattito si concentri sulla riduzione dell'Irpef per la «classe media»
- Da questi confronti emerge l'importanza di una riduzione del prelievo fiscale e contributivo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

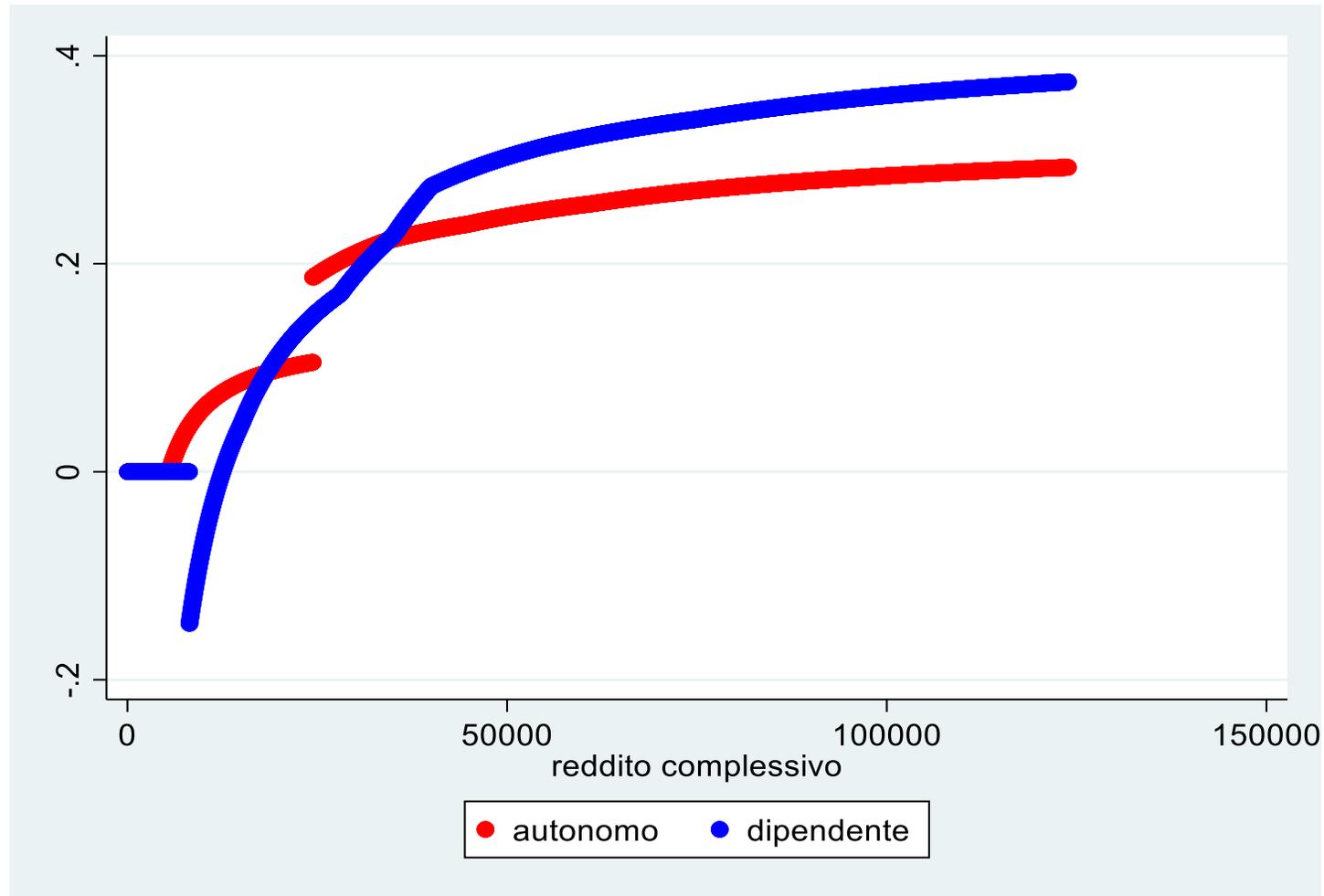
Quale reddito da lavoro: dipendente e autonomo

- La differenza nella tassazione (Irpef + contributi) tra reddito da lavoro dipendente e autonomo è iniqua (a parità di reddito l'incidenza è diversa) e distorsiva (incentivo a scegliere una particolare forma contrattuale per motivi fiscali)
- Problema tipico di tutti i paesi avanzati
- Diversa detrazione per tipo di reddito, maggiore per i redditi da lavoro dipendente;
- per gli autonomi, a parità di imponibile le detrazioni per tipo di reddito e per carichi familiari sono inferiori anche perché si calcolano sul reddito complessivo, che per essi include i contributi obbligatori;
- il bonus 80/100 euro, riservato ai dipendenti;
- la “flat tax” del 15% sui redditi dei professionisti e delle imprese individuali fino a 65mila euro di fatturato.

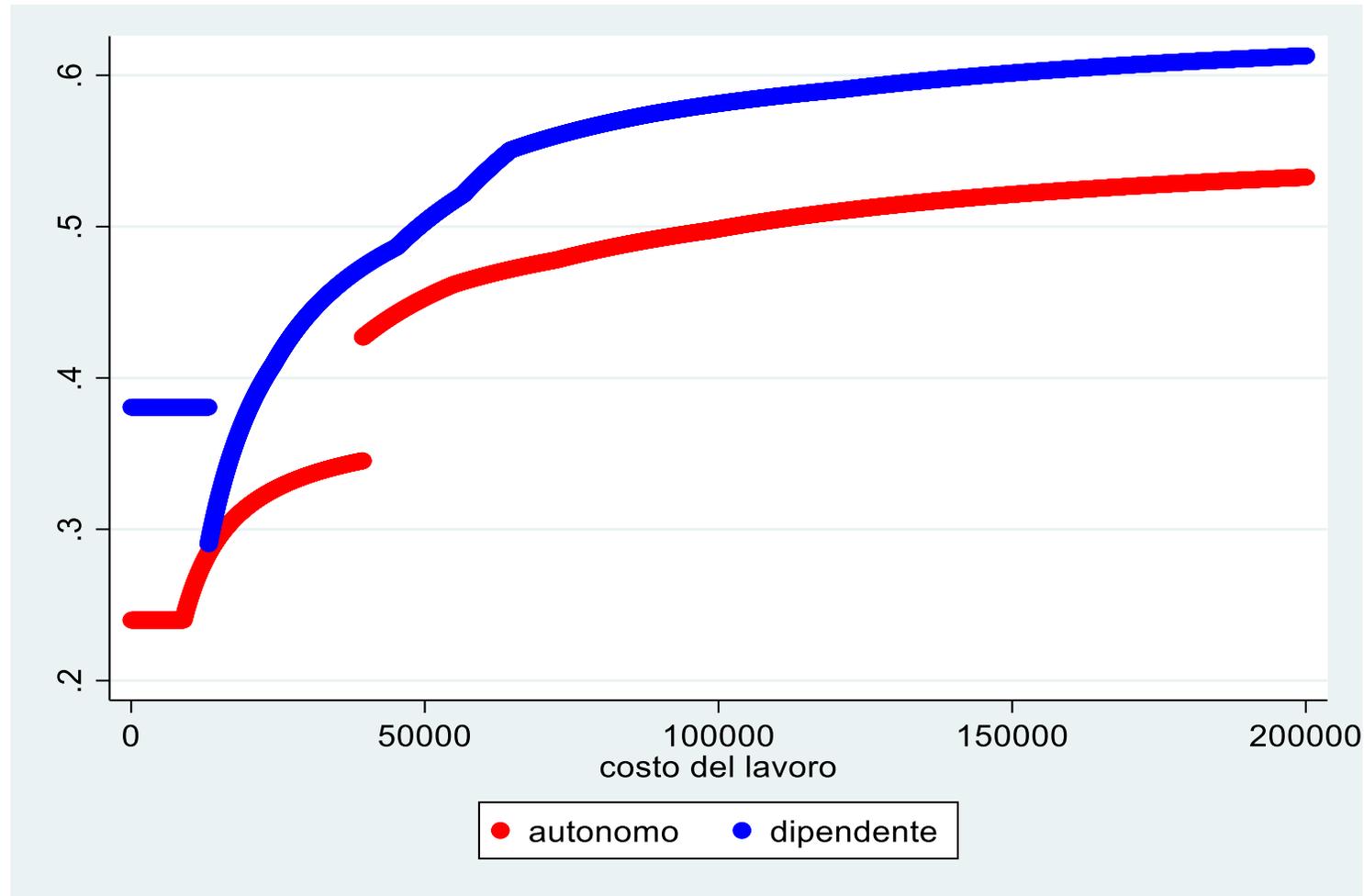
Incidenza dell'Irpef *sul reddito imponibile*



Incidenza dell'Irpef sulla base su cui si calcolano i contributi degli autonomi (reddito complessivo) o dei dipendenti (retribuzione lorda)



Incidenza del cuneo fiscale (Irpef + contributi) sul costo del lavoro



- E' importante collocare la riforma dell'Irpef nell'ambito di una riforma complessiva del sistema fiscale e contributivo
- La struttura delle aliquote contributive è caotica e antiquata
- La distinzione tra spesa assistenziale e previdenziale è sempre più incerta, soprattutto dopo il Covid-19.
- I cambiamenti nel mercato del lavoro rendono sempre più incerto il confine tra lavoro dipendente e autonomo.
- La distinzione tra imposta sul reddito e contributi ha un compiuto senso economico solo nel caso della pensione
- Verso una sola aliquota contributiva?

La struttura dell'imposta: base imponibile, tax expenditures, aliquote

- Base imponibile
- processo di frammentazione in corso da molto tempo, anche se la base è ancora molto ampia (vedi sopra)
- Né modello CIT né modello duale
- La tendenza è alla sottrazione alla progressività di forme di reddito è peggiorata negli ultimi anni, in particolare con due misure.
- Cedolare secca opzionale sui redditi da locazione abitativa, addirittura inferiore alla prima aliquota marginale Irpef.
- Flat tax sui redditi “bassi” dei professionisti e delle imprese individuali, che ha ampliato il regime forfetario alla maggioranza dei lavoratori in proprio, con effetti negativi sia sull'equità (trattamento differenziato di redditi simili ma di fonte diversa) sia sull'efficienza (incentivo a non crescere).
- Senza ambire al modello CIT, si potrebbero comunque ripensare queste decisioni

Tax expenditures

- Le tax expenditures sull'Irpef valgono circa 40 miliardi all'anno, meno di 30 se si esclude il bonus 80/100 euro.
- Il governo ha espresso nell'ultima Ndef l'intenzione di intervenire su queste spese.
- È un compito molto difficile a causa non solo delle forti resistenze dei vari gruppi di pressione, ma anche perché è oggettivamente discutibile se alcune debbano essere abolite o ridimensionate (ad esempio l'esenzione delle pensioni di guerra o delle indennità di accompagnamento).
- Le probabilità di successo possono aumentare se si interverrà non in modo settoriale ma nell'ambito di una riforma generale.
- Sarebbe comunque già un grande risultato lasciare andare ad esaurimento quelle tax expenditures per le quali è prevista un'applicazione limitata nel tempo, senza concedere successive proroghe come adesso si è soliti fare, e senza introdurne di nuove.

- Anche se non si può recuperare subito molto gettito, intervenire sulle tax expenditures è importante se si vuole procedere ad una riforma dell'Irpef che preveda una riduzione del suo peso sui redditi da lavoro
- Viste le condizioni del bilancio pubblico, per trovare le risorse necessarie si dovrebbe intervenire sia sulle tax expenditures sia su altre imposte
- Esempio: intervenire su spese fiscali associate alle abitazioni (recupero patrimonio edilizio, riqualificazione, ecc.), non per annullarle, ma per ridimensionarne l'importo, tenendo conto che lo Stato dovrebbe coprire solo la parte della spesa che produce esternalità positive per l'intera comunità.

La struttura delle aliquote

- C'è forse troppa enfasi sulla struttura delle aliquote
- L'andamento irrazionale e caotico dell'aliquota marginale effettiva deriva soprattutto dal bonus 80/100 euro.
- Non mette a rischio la progressività (al. media sempre crescente)
- Non bisogna ricercare la purezza: ovunque, non solo in Italia, l'interazione tra l'imposta sul reddito e altre imposte o trasferimenti produce un vincolo di bilancio che non è mai una linea regolare.
- Per riportare l'aliquota marginale effettiva ad un andamento sufficientemente regolare sarebbe sufficiente incorporare meglio il bonus all'interno dell'Irpef.

- Il numero delle aliquote è un problema secondario.
- Già oggi l'Irpef ha di fatto due aliquote marginali effettive (tre se aggiungiamo l'aliquota 0 per i redditi bassi): attorno al 25-30% - includendo anche le addizionali locali - fino a 28mila euro, e 40-45% oltre.
- Ridurre il gap tra queste due aliquote può essere un obiettivo perseguibile con facilità
- In altri paesi con poche aliquote marginali – quasi tutti ora - il salto tra l'una e l'altra può essere molto alto (in UK si passa ad esempio da 20% a 40%).
- È utile anche considerare l'ampliamento degli scaglioni più bassi, se si vuole ridurre il carico sulla classe media.

Imposta sul reddito e offerta di lavoro

- Il disegno dell'imposta sul reddito non può prescindere dal contesto socio-economico in cui viene applicata.
- Italia:
 - lunga stagnazione economica che negli ultimi anni ha visto ben tre gravi episodi di crisi (2008-09, 2012-13, 2020)
 - basso tasso di occupazione, soprattutto dei giovani e delle donne.
- È necessario che l'imposta sul reddito – assieme agli altri strumenti di tax-benefit - non scoraggi la propensione ad offrire lavoro.

- Una possibile soluzione per rendere l'Irpef più incentivante al lavoro consiste nella sua trasformazione in imposta negativa: al di sotto di un certo livello di reddito, l'imposta cambia segno e diventa un trasferimento.
- Non sostituisce il sussidio contro la povertà perché non spetta a chi non ha reddito.
- L'Irpef attuale presenta già molti elementi di imposta negativa, che garantiscono che la detrazione venga goduta anche da chi ha reddito basso:
- Il principale è il bonus di 100 euro al mese per i dipendenti.
- La detrazione di 1200 euro per chi ha almeno 4 figli.
- La detrazione per gli inquilini.
- Il superbonus sulle ristrutturazioni edilizie, nella sua ultima versione.

- Il bonus ha di fatto reso l'Irpef una imposta negativa per circa 2 milioni di persone. Ha però diversi difetti:
 - non va agli incapienti, cioè ai redditi da lavoro più bassi;
 - determina un forte salto tra 8145 e 8146 euro di reddito, quando il bonus passa da 0 a 1200 euro;
 - se il reddito scende sotto 8145 euro, si perde anche l'intero bonus;
 - produce aliquote marginali effettive molto alte in corrispondenza del tratto di reddito in cui si riduce.
-
- Bene che sia calcolato sul reddito individuale e non quello familiare, a differenza dell'Eitc americano, se l'obiettivo è incentivare il lavoro povero.
 - Se fosse familiare, infatti, verrebbe scoraggiata l'offerta di lavoro del secondo percettore.
 - Per questo stesso motivo è opportuno conservare per l'intera Irpef la definizione della base imponibile su base individuale.

Come riformare il bonus

- Spostamento verso una più bassa fascia di reddito: andrebbe esteso agli incapienti, a partire dal primo euro di reddito da lavoro, dipendente o autonomo; chi comincia a lavorare sa che non solo non viene tassato, ma riceve una integrazione;
- se l'imposta negativa si annulla quando il debito d'imposta comincia a diventare positivo, si risolve il problema dell'aumento dell'aliquota marginale effettiva che ora il bonus produce tra 25mila e 40mila euro;
- i redditi medi possono recuperare lo sconto fiscale garantito ora dal bonus con un intervento sulle aliquote e sull'ampiezza degli scaglioni;
- il nuovo bonus potrebbe essere disegnato come una percentuale decrescente del reddito da lavoro, fino ad annullarsi ad un certo livello di reddito.
- Uno schema simile esiste in Francia, il Prime d'activité.
- Formalmente può essere anche separato dall'imposta sul reddito.
- Oltre ad incoraggiare il lavoro poco retribuito, l'imposta negativa avrebbe l'importante effetto - opposto a quello dell'attuale Reddito di cittadinanza - di rendere conveniente l'emersione dall'economia sommersa.

Imposta sul reddito e sostegno delle responsabilità familiari

- Bassa natalità, alto tasso di povertà tra i minori
- → importante aumentare sostegno economico a famiglie con figli
- Legge delega su Assegno unico ai figli
- Dopo la sua introduzione, l'Irpef non prevederà più un trattamento differenziato tra contribuenti con e senza figli a carico.
- Tutti gli altri grandi paesi europei hanno, per le famiglie con minori, sia un trasferimento monetario che riduzioni dell'imposta sul reddito.
- Problema di equità orizzontale
- L'assegno unico va anche ai non contribuenti, quindi non può riflettere il fatto che produrre un certo reddito può essere più impegnativo e costoso per chi ha figli.
- Per tenere conto di ciò, e per rendere il tributo più adeguato a sostenere la natalità, si potrebbero rafforzare le detrazioni su spese associate alla presenza di figli

In sintesi

- Ridurre l'Irpef sul lavoro e sulla classe media.
- L'obiettivo di una minore incidenza dell'Irpef richiede, per essere sostenibile in termini finanziari, l'allargamento della sua base imponibile e la riduzione delle tax expenditures, cioè di andare in direzione opposta rispetto agli ultimi anni/decenni.
- Ogni recupero di risorse dall'evasione fiscale andrebbe destinato a ridurre l'Irpef, ma per un calo significativo della sua incidenza non sarà sufficiente.
- Insomma "ampliare la base imponibile e ridurre le aliquote".
- La riforma dell'Irpef va considerata nell'ambito di una riforma complessiva del sistema fiscale, che includa la riduzione dei contributi sociali e l'aumento del prelievo su altre basi imponibili.
- Va aperto un ampio dibattito su molte forme di imposta, ad esempio su eredità, consumi, multinazionali e, forse soprattutto visti gli impegni sulla transizione ecologica, attività inquinanti.
- La riforma può avere successo solo se molti contribuenti si convincono che pagheranno meno sui redditi da lavoro.
- Il problema del numero delle aliquote è secondario.
- I vari "pezzi" di imposta negativa oggi presenti vanno armonizzati ma potrebbe essere utile rafforzare lo schema dell'imposta negativa per favorire il lavoro.