

Paola Profeta

Prof. di Scienza delle Finanze, Università Bocconi

**Audizione davanti alle Commissioni Finanze di Camera e Senato
congiunte nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma
dell'IRPEF e altri aspetti del sistema tributario**

22/3/2021

1. Introduzione

Nel confronto internazionale, il totale entrate in percentuale al PIL in Italia è in linea con la media EU-28, in linea con la Germania, al di sotto della Francia (figura 1). L'evoluzione nel tempo conferma queste tendenze (figura 2).

Figura 1

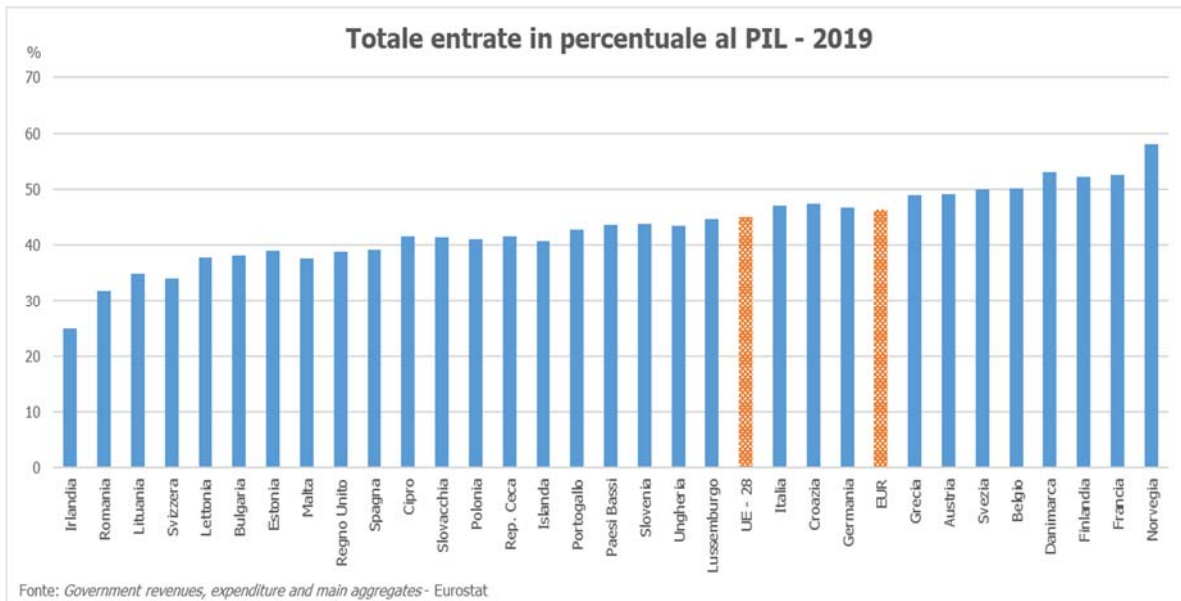
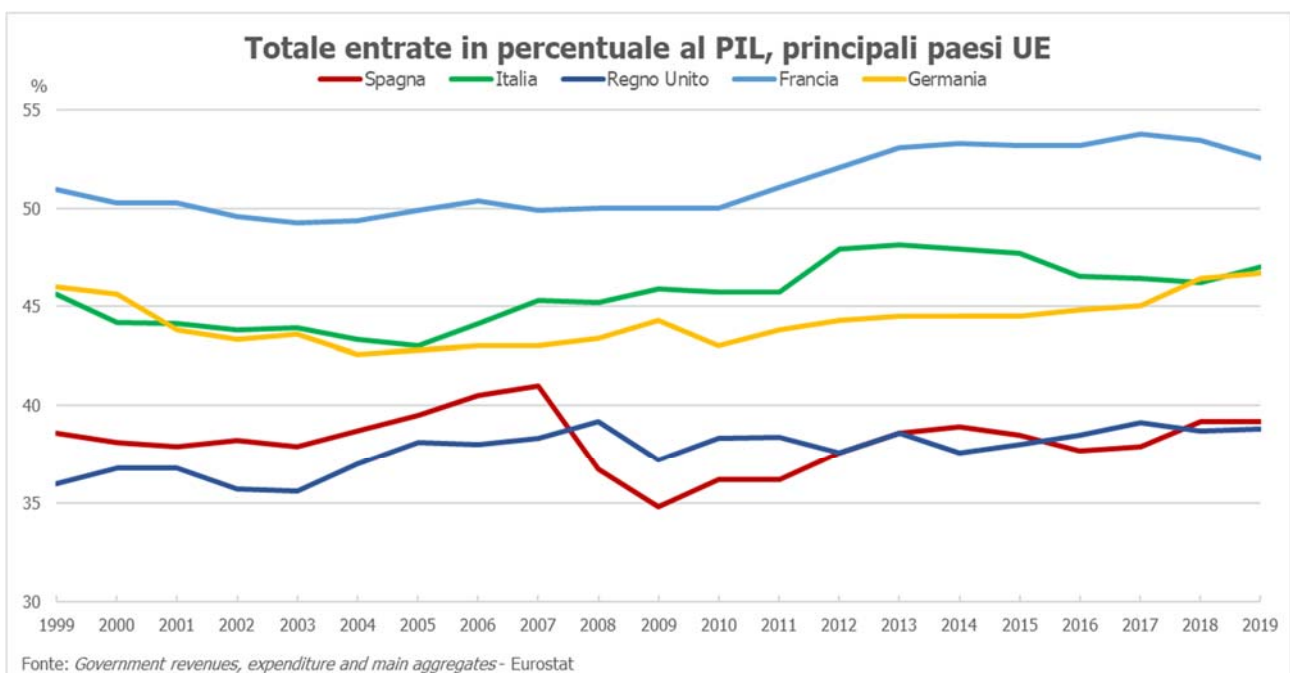
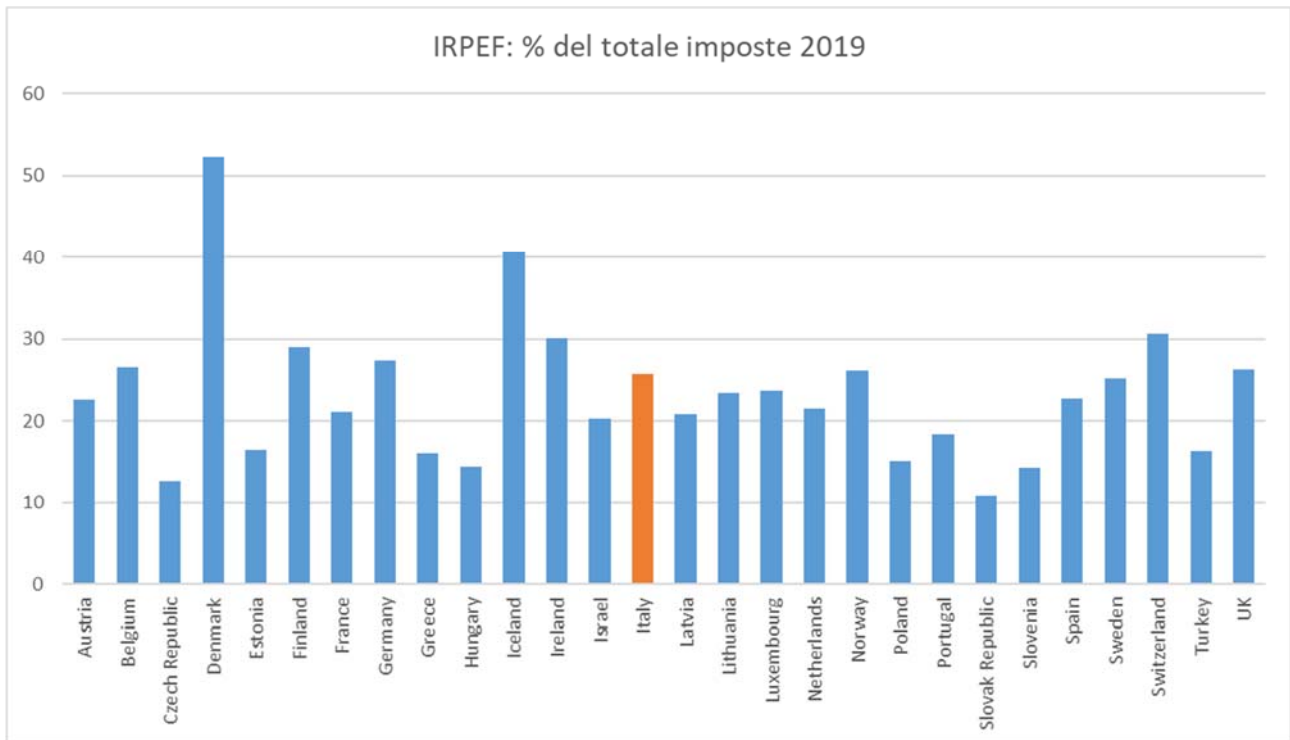


Figura 2



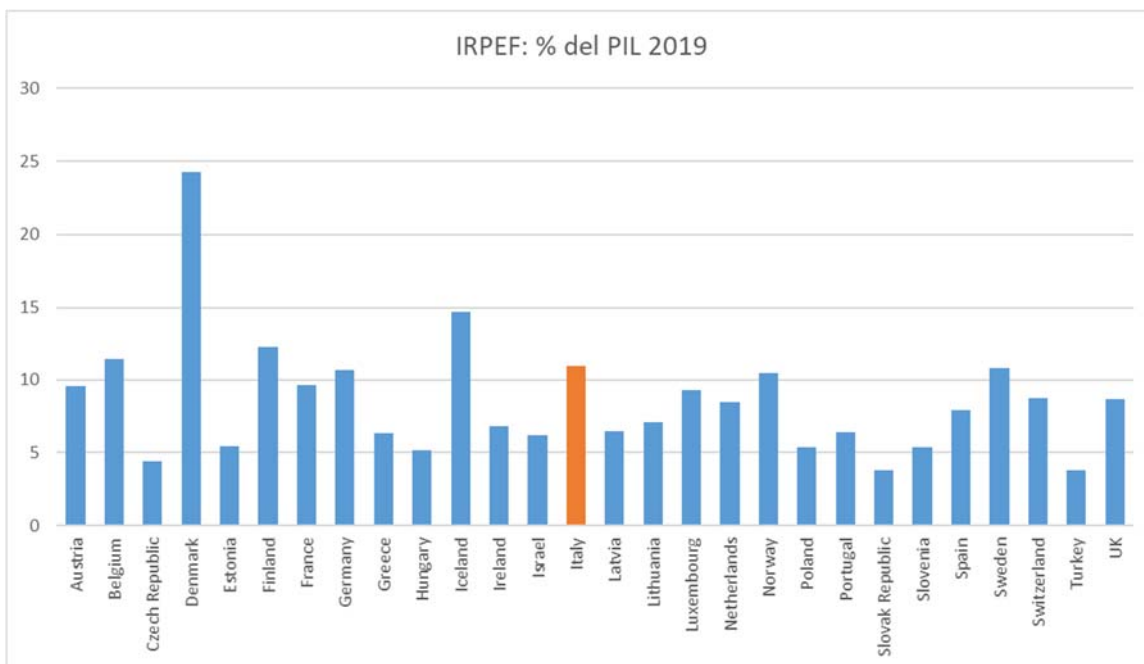
L'Irpef è la principale imposta Italiana. Il suo gettito rappresenta più del 25% del totale delle imposte italiane e più del 10% del PIL. Nel confronto europeo, si tratta di valori piuttosto in linea con la Francia e la Germania, ma ben superiori per esempio alla Spagna, Grecia, Portogallo e ai paesi dell'Est Europa. Il valore dell'imposta in rapporto al PIL è anche superiore a quello del Regno Unito.

Figura 3



Fonte: OECD Revenue Statistics

Figura 4



Fonte: OECD Revenue Statistics

Dopo 50 anni dalla sua introduzione, il sistema fiscale italiano va riformato, in linea con l'evoluzione della società e dell'economia del paese. Oggi, nella prospettiva di una ripresa post-Covid, le esigenze di riforma del sistema tributario italiano sono anche più importanti di prima.

Quali sono le principali esigenze nel quadro economico generale? Provo a sintetizzarle in tre punti:

- **Gettito.** Nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica le riforme devono permettere di mantenere il gettito
- **Crescita.** Le riforme dovranno incentivare la crescita economica, e quindi eliminare eventuali disincentivi esistenti. In particolare, è necessario promuovere la **crescita inclusiva**.
- **Semplificazione.** Un sistema evoluto diventa troppo complesso, anche per ragioni di tipo politico, e si arriva a un punto in cui la semplificazione è auspicabile.

Queste esigenze guidano il cambiamento, nel rispetto di obiettivi di efficienza, equità e fattibilità (Galli e Profeta, 2020).

Le questioni in discussione sono molteplici e complesse. Come alleggerire alcune categorie di contribuenti - i redditi più bassi, il ceto medio - e soddisfare gli obiettivi di equità orizzontale e verticale dell'imposta, già fortemente minate dal continuo svuotamento della base imponibile? Come semplificare la struttura del sistema fiscale? Come ridurre gli effetti distorsivi sull'offerta di lavoro legati a un'elevata tassazione dei redditi medi? Come recuperare gettito e ridurre l'evasione fiscale? Inoltre, le riforme fiscali devono essere politicamente - non solo economicamente, visti i rilevanti vincoli sui saldi di bilancio - realizzabili. Non basta soddisfare gli obiettivi di efficienza ed equità per realizzare una riforma fiscale; è necessario un supporto politico sufficientemente ampio che sia in grado di generare un equilibrio politico favorevole alla riforma (Galli e Profeta, 2020).

Con questa premessa, mi soffermerò su alcuni aspetti rilevanti dell'IRPEF. E' stata già ampiamente ricordata da chi mi ha preceduto l'evoluzione dell'Irpef negli anni e i cambiamenti che quest'imposta ha sperimentato nel corso degli ultimi decenni, sotto vari aspetti. Mi soffermerò nel mio intervento sulle criticità attuali di alcuni aspetti specifici dell'IRPEF in collegamento agli obiettivi/esigenze introdotti sopra.

2. Efficienza e offerta di lavoro

In generale, l'evoluzione del sistema d'imposta del reddito e in parallelo l'introduzione di nuovi benefici ha creato una realtà complessa, che rischia di produrre effetti disincentivanti sull'offerta di lavoro. Tali inefficienze devono essere individuate ed eliminate, nell'obiettivo già ricordato di una tassazione che permetta una maggiore crescita economica. In particolare, la presenza di aliquote marginali elevate e di nuovi benefici (come ad esempio il reddito di cittadinanza) hanno come effetto la riduzione dell'offerta di lavoro. Questo accade soprattutto per i redditi inferiori e per il secondo percettore di reddito (*secondary earner*) di una famiglia, tipicamente la donna.

E' opportuno inquadrare tale problematica andando per ordine. L'unità impositiva dell'Irpef è l'individuo. Questo approccio permette la neutralità verso l'offerta di lavoro del *secondary earner* (tipicamente la donna), in quanto permette di calcolare l'aliquota marginale su base individuale, quindi indipendentemente dal reddito del primo percettore in famiglia e dalla condizione di coniuge, convivente o single. D'altra parte, questo approccio crea un problema di equità orizzontale tra famiglie monoreddito e bireddito, di fatto svantaggiando le famiglie monoreddito. Per questo motivo è stata inserita la detrazione per coniuge, su cui mi soffermerò tra un attimo.

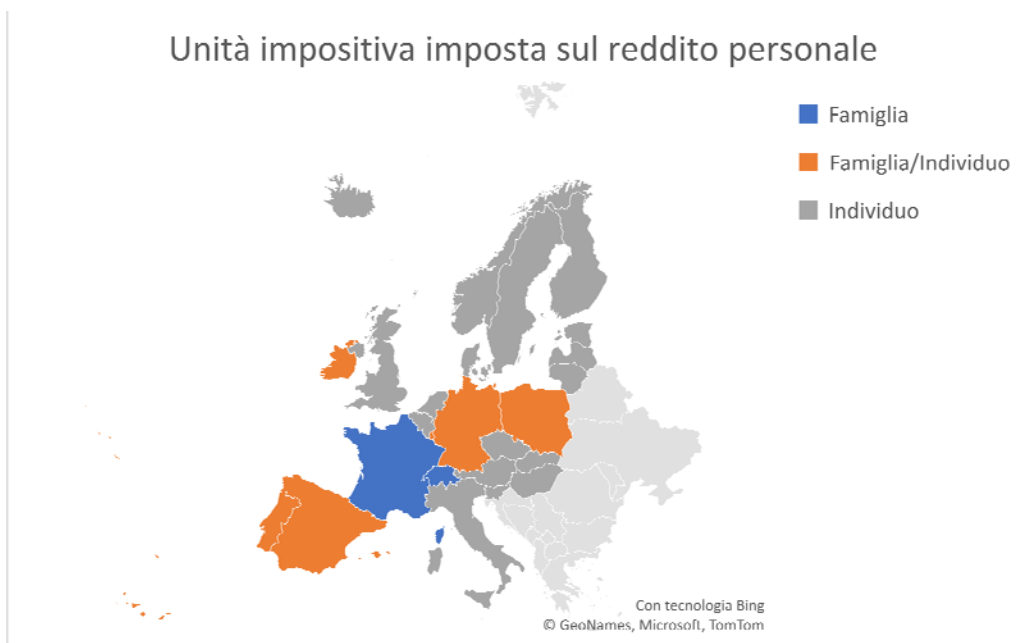
Non tutti i paesi europei hanno un sistema di tassazione individuale come il nostro (si veda la figura 5). Sistemi come il quoziente francese o lo splitting tedesco implicano un disincentivo all'offerta del secondo percettore di reddito (i.e. del lavoro femminile). La risoluzione del Parlamento Europeo su uguaglianza di genere e politiche fiscali del 15 gennaio 2019 ribadisce che la tassazione individuale sia da preferire a qualsiasi alternativa su base familiare per la sua caratteristica di neutralità nei confronti dell'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito. Il Parlamento Europeo incentiva gli stati membri che non hanno questo sistema a un passaggio graduale.

Occorre ricordare che tutte le organizzazioni internazionali e gli esperti del campo sono ormai d'accordo nel ritenere il lavoro femminile motore di crescita economica. Esso inoltre crea gettito. Quindi ogni disincentivo fiscale al lavoro femminile, una volta individuato, andrebbe rimosso, nell'obiettivo di maggiore efficienza e crescita (al di là delle ovvie motivazioni di equità).

Il problema dell'efficienza tuttavia non si esaurisce qui. Pur essendo un'imposta basata sull'individuo, l'IRPEF non è neutrale nei confronti dell'occupazione del *secondary earner*. Infatti, l'esistente detrazione per il coniuge a carico rappresenta un disincentivo all'offerta di lavoro del secondo percettore (tipicamente la donna). La letteratura economica fornisce numerose evidenze del disincentivo provocato da detrazioni di questo tipo, soprattutto sul margine estensivo, cioè la decisione di lavorare o meno (OECD, 2020; Saez, 2002). Per l'Italia, è stato stimato che l'abolizione della detrazione per coniuge sostituita con un credito di imposta individuale aumenterebbe la partecipazione femminile al mercato del lavoro di 3 punti percentuali (Colonna e Marcassa, 2015).

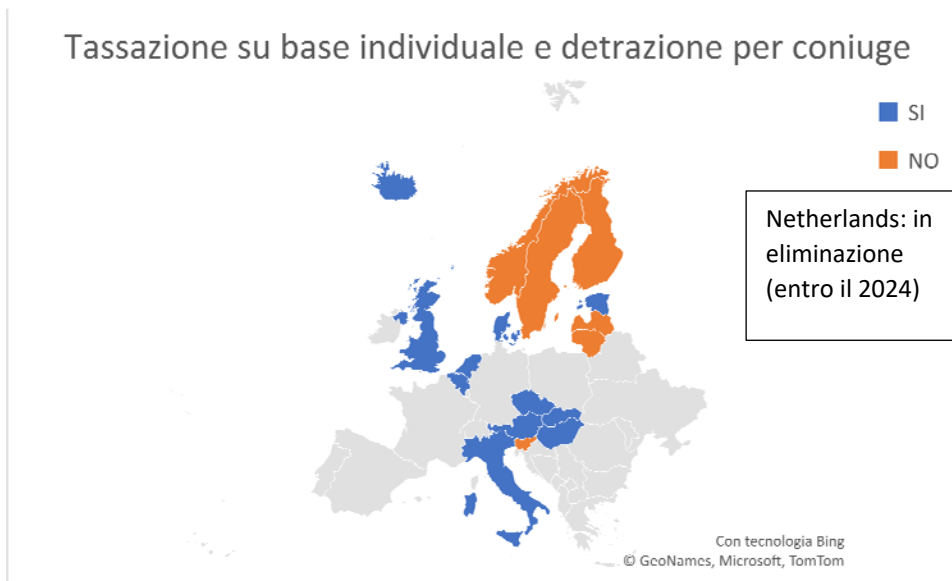
Notiamo quindi che la presenza della detrazione per coniuge a carico risponde al prevalere dell'esigenza di equità tra famiglie monoreddito e bireddito sull'esigenza di efficienza e di crescita economica. Nel contesto europeo, tuttavia, notiamo che la tassazione su base individuale non necessariamente richiede la presenza di una detrazione per coniuge (si veda la figura 6).

Figura 5. Unità impositiva, Paesi Europei



Fonte: Elaborazioni su "Taxing wages" 2020, OECD

Figura 6: Paesi Europei con tassazione su base individuale: detrazione per coniuge



Fonte: Elaborazioni su “Taxing wages” 2020, OECD

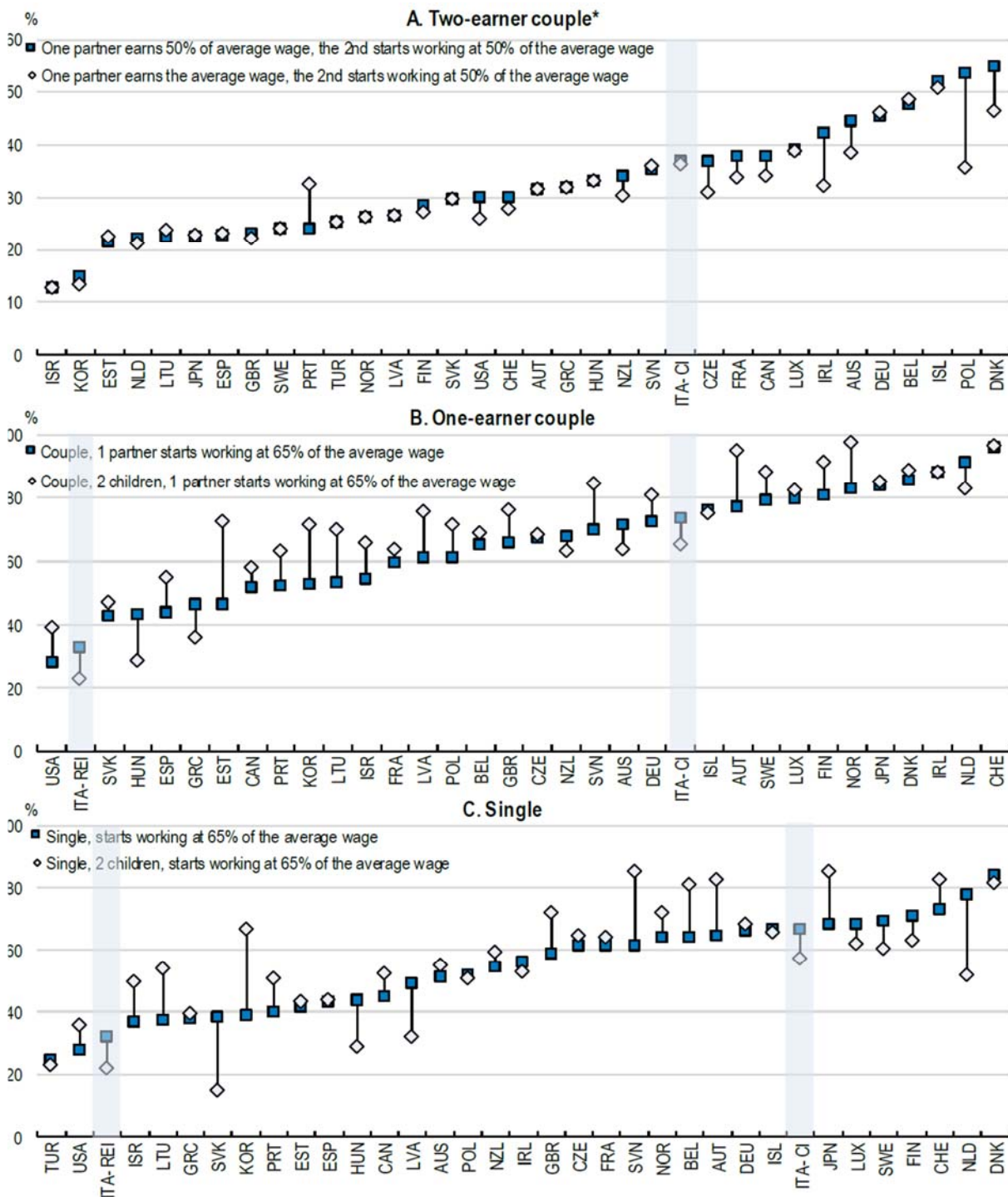
La distorsione che deriva dal disincentivo all’offerta di lavoro del secondo percettore di reddito a causa della detrazione per coniuge è in contrasto con l’obiettivo già citato di aumentare l’occupazione femminile, nella prospettiva di promuovere la crescita inclusiva. Questo obiettivo è particolarmente importante in Italia, che presenta uno dei tassi di occupazione femminile più bassi d’Europa. Attualmente, con un tasso di occupazione femminile pari al 46,8%, l’Italia è tra gli ultimi paesi europei. C’è anche un rischio concreto di ulteriore riduzione a causa della “She-cession” provocata dalla pandemia di Covid-19. In tale scenario, sarebbe auspicabile eliminare ogni forma di distorsione all’offerta di lavoro femminile. Potremmo anche spingerci oltre e parlare di incentivi fiscali al lavoro femminile (si veda la sezione successiva).

In questo contesto va anche ricordato che l’assegno unico sostituirà le attuali detrazioni per familiari a carico. Rimarrebbe dunque solo la detrazione per coniuge a carico?

Un problema di efficienza collegato è quello che si crea in presenza di benefit basati sul reddito familiare (e che si riducono all’aumentare del reddito). Di nuovo, questi istituti potrebbero creare un disincentivo all’occupazione del secondo percettore di reddito (tipicamente la donna). L’evidenza empirica su altri paesi è chiara (si veda per esempio Eissa and Hoynes, 2004). Si tratta di nuovo di un effetto distorsivo che crea una perdita di efficienza in un contesto, quello del lavoro femminile, che meriterebbe l’opposto.

La figura 7 mostra l’aliquota effettiva dell’ingresso sul lavoro (cioè la proporzione di reddito da lavoro addizionale persa quando una persona senza lavoro inizia a lavorare a un dato salario) calcolata dall’OECD per diverse tipologie di contribuenti italiani, tenendo in considerazione l’attuale IRPEF e la presenza del reddito di cittadinanza (CI) o del precedente reddito di inclusione (REI). E’ evidente che l’attuale sistema genera aliquote effettive elevate per il secondo percettore di reddito se entra sul lavoro a livelli moderati di salario. In altri termini, si evidenzia un disincentivo all’ingresso sul mercato del lavoro (formale) del secondo percettore, tipicamente la donna (Bulman et al., OECD 2019).

Figura 7. Aliquota effettiva dell'ingresso sul lavoro



Fonte: Bulman et al. (2019)

3. Gettito e crescita

Un aumento dell'occupazione femminile sarebbe in linea con gli obiettivi di crescita e di gettito. Il sistema fiscale può giocare un ruolo importante in questa direzione. Per esempio, la minore elasticità dell'offerta di lavoro femminile (delle madri) rispetto a quella maschile suggerisce che la tassazione differenziata per genere possa essere efficiente (Alesina et al., 2011).

La tassazione potrebbe anche avere un ruolo positivo per il lavoro delle madri. Oggi se, a seguito del congedo di maternità, una donna lavoratrice usufruisce del congedo parentale, riceve il 30% del salario. Se invece ritorna al lavoro dopo la maternità obbligatoria non ha nessun beneficio fiscale. Per le donne dunque è preferibile ritardare il rientro dopo la maternità. Una possibile proposta da valutare è la riduzione della tassazione per le donne che rientrano al lavoro dopo la maternità obbligatoria (almeno pari al 30% del salario, cioè quanto riceverebbero durante il congedo parentale).

4. Progressività

L'IRPEF è un'imposta progressiva. La progressività si raggiunge attraverso il meccanismo degli scaglioni di reddito, deduzioni e detrazioni. Nel tempo, la progressività si è attenuata e l'IRPEF si è complicata molto. Il numero di detrazioni, in particolare, appare elevato. L'obiettivo è dunque semplificare, ridurre le disuguaglianze senza creare disincentivi.

Partiamo dagli scaglioni. E' noto che i redditi medi (peraltro i più colpiti dalla crisi del 2008 e dalla pandemia) hanno le aliquote effettive marginali di imposta più elevate (Curci et al., 2020). Come alleggerire la tassazione sui redditi medi? Per evitare effetti di disincentivo, si è discusso della possibile introduzione di una *flat tax*. Questa renderebbe però complicato l'obiettivo di riduzione delle disuguaglianze e di mantenimento del gettito (Baldini e Rizzo, 2019).

Uno dei problemi principali è quello legato al terzo scaglione di reddito: superati i 28.000 euro di reddito, l'aliquota media cresce molto rapidamente a causa del salto di 11 punti percentuali dell'aliquota marginale tra il secondo e il terzo scaglione di reddito e della progressiva decrescita delle detrazioni per redditi da lavoro e pensione. Possiamo pensare dunque a dividere in due il terzo scaglione, oppure passare alla progressività continua (anche per ragioni di equità orizzontale all'interno della categoria redditi da lavoro).

Venendo alle detrazioni, il numero molto elevato è spesso dovuto a motivazioni di carattere politico e di breve periodo. Come tutte le frequenti modifiche che hanno reso l'Irpef un'imposta complessa e disordinata, questi cambiamenti dipendono spesso da vicende politiche e da approcci emergenziali, più che da una visione degli obiettivi (Panteghini e Pellegrino, 2020). L'instabilità che osserviamo non è desiderabile.

In presenza di incapacienza, l'effetto redistributivo delle detrazioni si annulla. Si propone dunque di eliminare le detrazioni minori e di trasformare alcune detrazioni in crediti Irpef, usufruibili dunque anche in caso di incapacienza. In questa tipologia potrebbero rientrare per esempio le spese mediche, le spese di istruzione universitaria e non, le spese funebri e le spese per addetti all'assistenza personale.

Nell'ambito di una semplificazione e riordino delle detrazioni esistenti, si propone di riorganizzare alcune detrazioni esistenti (per es. spese di frequenza scolastica e universitaria, per gite scolastiche, frequenza universitaria, per addetti all'assistenza di persone non autosufficienti, per attività sportive dei figli, per canoni di locazione di studenti universitari fuori sede, per frequenza di asili nido, per contributi per gli addetti ai servizi domestici e familiari, a cui andrebbero aggiunte le spese per colf, badanti, baby-sitter e per il doposcuola) sotto l'unica denominazione di "welfare familiare", con un adeguato coordinamento con le spese con finalità simili.

5. Conclusioni

E' evidente quanto sia importante e urgente per il nostro Paese mettere in atto un'adeguata riforma del sistema fiscale, che riesca a rispondere all'esigenza di stimolare la crescita economica, garantire un gettito adeguato, semplificare e rendere più trasparente il sistema.

Si raccomanda inoltre una valutazione di genere ex ante e ex post della riforma fiscale, con particolare attenzione agli elementi emersi durante questa breve relazione. Valutazioni di questo tipo sono destinate a essere *mainstream* per tutte le riforme economiche. Date le numerose implicazioni dell'IRPEF sui divari di genere, è auspicabile che la riforma fiscale sia una delle prime a seguire con rigore questo approccio.

Bibliografia

- Alesina, A., Ichino, A., Karabarbounis, L. (2011). "Gender-Based Taxation and the Division of Family Chores". *American Economic Journal: Economic Policy* 3, 2: 1-40.
- Baldini, M. e Rizzo, L. (2020) Effetti distributivi della flat tax: il caso italiano. *Economia Italiana* 1.
- Bulman, T., Pacifico, D., Pisu, D., Rastrigina, O. (2019). "Tax and benefit reforms to support employment and inclusiveness and address poverty in Italy". *OECD Economics Department Working Papers No. 1580*.
- Colonna, F., Marcassa, S., (2015). "Taxation and female labor supply in Italy". *Iza Journal of Labor Policy* 4, 5.
- Curci, N., Rizza, P., Romanelli, M. e Savegnago, M. (2020) Irpef, (in)equità e (i)efficienza: un'analisi strutturale basata sul modello di microsimulazione BIMic. *Economia Italiana* 1.
- Eissa, N., Williamson Hoynes, H., (2003). "Taxes and the labor market participation of married couples: the earned income tax credit". *Journal of Public Economics*, 88: 1931-1958.
- Galli, E. Profeta, P. (a cura di) (2020) "Problemi e prospettive del sistema fiscale italiano: dalla teoria alla policy". *Economia Italiana* 1.
- OECD (2020). *Taxing Wages 2020*.
- Panteghini, S. e Pellegrino, S. (2020) Le riforme dell'Irpef: uno sguardo attraverso 45 anni di storia. *Economia Italiana* 1.
- Saez, E. (2002). 'Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labor supply responses', *Quarterly Journal of Economics*, 117: 1039–1073.