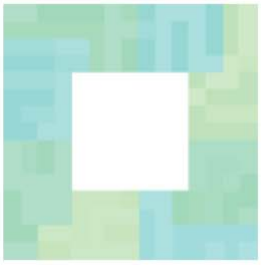


lavoce.info

Fuori dalla giungla dell'Irpef

I dossier de lavoce.info

Da sempre il nostro sito segue l'evoluzione dell'Irpef, la maggiore imposta italiana per gettito e per importanza, in quanto riguarda più di 40 milioni di contribuenti (dichiarazioni 2016) e genera 182 miliardi di euro di entrate, il 37 per cento dell'intero gettito tributario.

Nonostante i ripetuti interventi, l'Irpef è sempre più bisognosa di una profonda revisione. I suoi mali sono noti e in larga parte condivisi: troppa erosione ed evasione; aliquote effettive medie e marginali erratiche e a volte esageratamente elevate, soprattutto per redditi medio bassi; eccessivo uso di *tax expenditures*; inadeguatezza ad affrontare i problemi familiari e di conciliazione con il lavoro e quello, di crescente importanza, della povertà.

Nell'agenda del governo Renzi, dopo l'Ires e l'Irap, vi era la riforma dell'Irpef. Poi non se ne è più parlato. Il governo Gentiloni ha dichiarato di voler concentrare le risorse disponibili sulla riduzione del cuneo contributivo per i nuovi assunti. Ma se vi fossero spazi finanziari, non sembra esclusa la possibilità di un intervento sull'Irpef. Vedremo, appena saranno presentati i nuovi documenti di bilancio, se si tratterà di un ulteriore intervento parziale, seppure costoso, o di una riforma organica, in grado di affrontare i problemi indicati.

Con i vari articoli usciti nel 2017, raccolti in questo dossier, abbiamo voluto tenere alta l'attenzione sulla urgenza di riformare l'Irpef e contribuire ad alimentare il dibattito sulle varie proposte in campo.

Si è tornato a parlare di *flat tax*, soprattutto dopo una articolata e recente proposta dell'Istituto Bruno Leoni, ma vi sono anche proposte meno estreme, soprattutto con riferimento alla tassazione dei redditi più elevati, che sarebbe fortemente ridotta (dal 43 al 25 per cento o anche al 15 per cento) con le proposte di *flat tax* in campo. All'opposto di questo modello "ad aliquota unica", vi sono ipotesi di modulare le aliquote non solo in funzione dell'ammontare del reddito (e semmai del tipo di reddito, come è in sistemi, come il nostro, che adottano cedolari secche), ma anche dell'età e del sesso del contribuente.

Le proposte non mancano, ma quando la "teoria" deve lasciare il posto alla realtà i rilevanti impatti di gettito, redistributivi e di coerenza di tutto il sistema, inevitabilmente sollevati da una riforma dell'Irpef, finiscono con il paralizzare l'azione politica. Quello che è evidente è che l'Irpef da sola non può, né deve, risolvere tutti i problemi redistributivi, né può adeguatamente risolvere la piaga della povertà, che va affrontata con altri strumenti, in particolare potenziando e rafforzando il nuovo reddito di inclusione, ancora insufficiente nella versione attuale. Anche il tema delle responsabilità e dei carichi familiari sarebbe più adeguatamente affrontato unificando in un unico strumento le attuali detrazioni di imposta e gli assegni familiari. Forse, fatta preliminare chiarezza su questi e altri aspetti dell'Irpef e delle sue finalità, la tanto auspicata riforma complessiva di questa imposta sarebbe più vicina.

Irpef, una riforma da fare 4
Tagliare l'Irpef per difendere i salari 6
Irpef: come ritrovare l'equità perduta 9
Disboschiamo la giungla dell'Irpef 11
Irpef ridotta per i giovani? A rischio di incostituzionalità 14
A ogni età la sua imposta 16
Se l'Irpef non è uguale per tutti 18
Quando un taglio dell'Irpef può far nascere più bambini 21
Flat tax: riforma strategica o salto nel buio? 23
Chi guadagna e chi perde con la flat tax 27
Proposta flat tax: è solo l'inizio 30
Flat tax alla prova delle sue alternative 32
Che cos'è il minimo vitale abbinato alla flat tax 36
Rischio evasione con l'aliquota Iva "flat" 38

Irpef, una riforma da fare

19.04.17

Massimo Baldini, Silvia Giannini e Alessandro Santoro

La riforma dell'Irpef è necessaria perché la sua attuale struttura presenta molti problemi. Senza compromettere il gettito, quali sono i possibili interventi su aliquote e detrazioni? Da ripensare anche il ruolo delle addizionali regionali e comunali.

Aliquote marginali, medie ed effettive

Non è chiaro se la riforma dell'Irpef, che doveva caratterizzare la manovra di politica economica per il 2018, sarà davvero inserita nella prossima legge di bilancio. Tuttavia, si tratta di un tema da affrontare con urgenza. L'attuale Irpef presenta infatti un insieme articolato di criticità, che qui ci limitiamo a sintetizzare, senza alcuna pretesa di esaustività e nella speranza di rialimentare il dibattito.

Un primo problema riguarda l'elevato livello delle aliquote marginali e medie, e di quelle marginali effettive, che a causa di detrazioni decrescenti rispetto al reddito sono ancora più alte di quelle formali, soprattutto a redditi medio-bassi (si veda qui e qui). La struttura delle aliquote è poco equa, tende a ridurre l'offerta di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto da parte delle donne e dei soggetti con redditi medio-bassi, tra cui si concentrano i giovani, e alimenta il sommerso. Per risolvere le criticità occorre non solo ridurre le aliquote formali, ma anche rivedere radicalmente il sistema delle detrazioni.

Anche per questo è tornata a circolare l'ipotesi di flat tax, che supererebbe gli scaglioni, ma con effetti redistributivi non desiderati. E se questi ultimi fossero mitigati da una forma di imposta negativa, vi sarebbero perdite di gettito difficilmente sostenibili.

Se si rimane nel quadro di un'imposta per scaglioni, ridurre le prime aliquote sarebbe costoso dal punto di vista del gettito perché coinvolgerebbe tutti i contribuenti, compresi quelli con redditi più elevati. Anche per questa ragione, è interessante la proposta di riduzione selettiva delle aliquote per i giovani che, pur criticata sul piano della compatibilità costituzionale, diluirebbe l'effetto di gettito lungo il ciclo di vita dei contribuenti.

In alternativa, si potrebbe agire sulle deduzioni e, soprattutto, sulle detrazioni, un'altra delle criticità dell'Irpef.

Detrazioni e 80 euro

La revisione delle detrazioni dall'Irpef lorda si inserisce in quella, più ampia, delle "tax expenditures" (si veda qui e qui). Le detrazioni Irpef, tuttavia, hanno una loro specificità. Quelle sul reddito da lavoro sono disegnate per creare la no tax area, modulare la progressività e attuare la discriminazione qualitativa dei redditi. La loro eventuale modifica

incide direttamente su tutti questi aspetti, oltre a cambiare l'aliquota marginale effettiva. Le detrazioni per carichi familiari non soddisfano i criteri di equità orizzontale e verticale, sia per il problema degli "incapienti" che per la loro struttura, che non tiene adeguatamente conto dei costi e delle economie di scala delle diverse strutture familiari. Tra le proposte alternative, ci sono il quoziente familiare alla francese o il fattore famiglia, che però riducono ulteriormente gli incentivi al lavoro femminile, oltre a causare perdite di gettito. Andrebbe anche considerato l'assegno al nucleo familiare che, pur formalmente fuori dall'Irpef, contribuisce a rendere l'andamento dell'aliquota marginale effettiva ancora meno trasparente e del tutto irrazionale, con alcuni casi particolari in cui l'aliquota schizza a valori estremamente elevati. Una soluzione potrebbe essere la rivisitazione nella direzione di un assegno universale unico, correlato alla prova dei mezzi (si veda qui e qui). Più in generale, la riforma dell'Irpef andrebbe condotta tenendo conto di tutti gli strumenti di welfare familiare esistenti. Mentre le detrazioni per oneri (spese mediche in primo luogo) sono utilizzabili solo in parte da chi ha redditi bassi.

È indubbio che la riforma dell'Irpef dovrà coinvolgere anche il bonus di 80 euro al mese per i dipendenti a reddito medio-basso introdotto nel 2014 e che ha molti difetti. Pur garantendo un forte calo dell'incidenza dell'imposta su buona parte dei soggetti interessati, infatti, non spetta agli incapienti, dipende dal reddito individuale e non da quello famigliare, produce aliquote marginali molto elevate tra 24mila e 26mila euro. L'idea di incentivare con un credito di imposta l'offerta di lavoro dei contribuenti a reddito basso è stata applicata in altri paesi (Usa, Francia) e si giustifica con l'aumento della polarizzazione dei redditi nel mercato del lavoro, ma andrebbe coordinata meglio con la struttura complessiva dell'Irpef.

Un altro aspetto che merita di essere approfondito è costituito dal ruolo delle addizionali regionali e comunali all'Irpef, che dopo l'abolizione della Tasi sulla prima casa sono diventate i principali strumenti di autonomia tributaria degli enti decentrati (per le regioni, assieme all'Irap). Vale la pena chiedersi se sia appropriato attribuire maggiori possibilità di scelta delle aliquote e delle basi imponibili, al di là dell'attuale blocco che non potrà durare per sempre, e quale sia il peso da dare all'attività redistributiva che si può esercitare con il tributo a livello locale. Le addizionali inoltre aumentano in modo non trasparente le aliquote medie e marginali effettive.

Intanto, l'evasione continua a essere un problema: i risultati degli ultimi anni sono meno confortanti rispetto a quelli dell'Iva e dell'Ires. Più che innovazioni sul terreno del disegno dell'imposta, servono cambiamenti di tipo organizzativo, che rendano possibile l'utilizzo effettivo da parte dell'amministrazione finanziaria della notevole quantità di dati in suo possesso.

Tagliare l'Irpef per difendere i salari

03.05.17

Francesco Daveri

Il ritorno dell'inflazione può essere una buona notizia perché aiuta a ridurre il rapporto debito-Pil. Ma non lo è per i lavoratori dipendenti, che potrebbero ridurre i consumi. Un effetto evitabile con la riforma dell'Irpef che il governo ha rinviato.

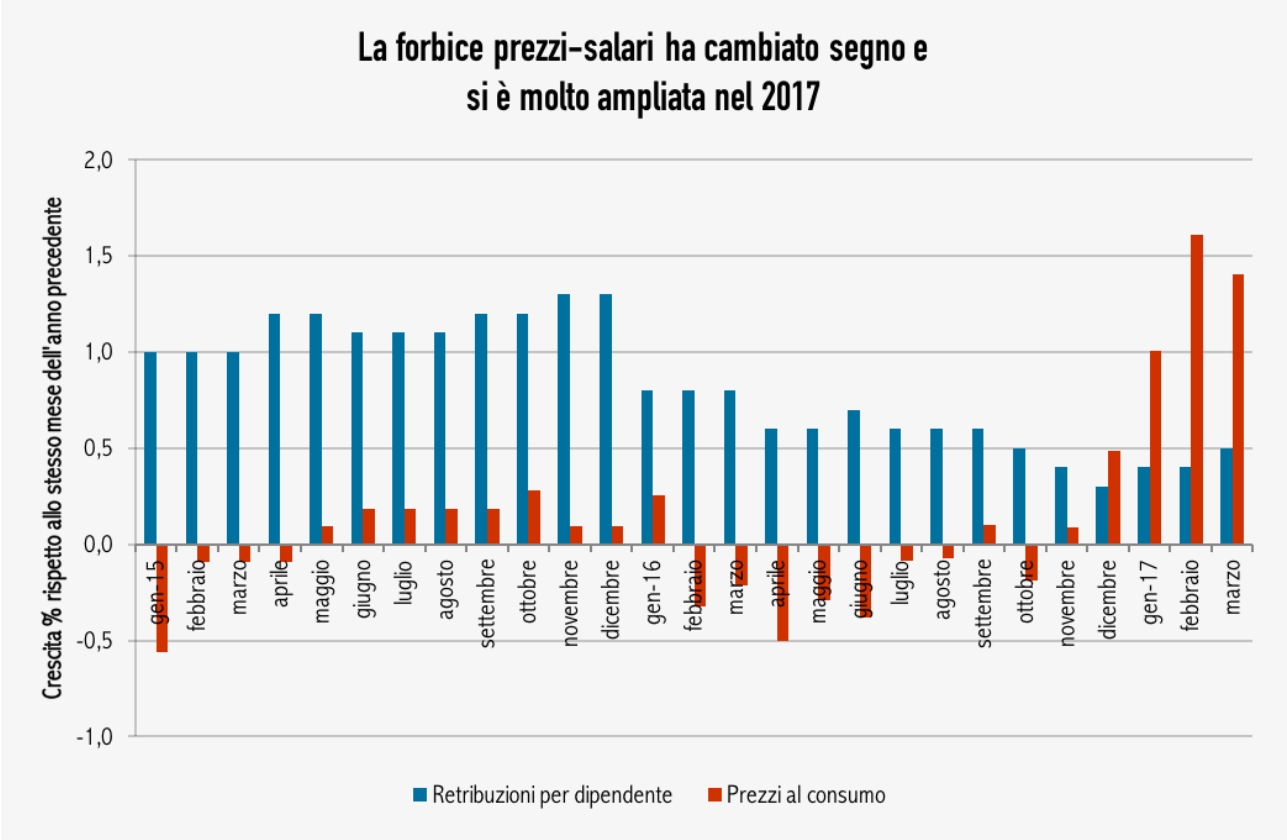
2017: si apre e si amplia la forbice prezzi-salari

Come si vede dai tanti allegati al Def 2017, il governo è ancora una volta intenzionato a rinviare la riforma dell'Irpef (riduzione aliquote più riduzione detrazioni) a un futuro che non arriva mai. Lo fa per necessità, perché la mancata – o almeno insufficiente – spending review non ha generato le risorse necessarie per evitare l'aumento dell'Iva già programmato per rispettare gli impegni presi con Bruxelles. E lo fa anche per scelta, perché l'esecutivo preferisce destinare le scarse risorse a disposizione a riduzioni selettive dei contributi sociali, non delle aliquote Irpef.

Eppure, con il passare dei mesi, il ritorno dell'inflazione e la sostanziale stagnazione dei salari aggiungono elementi che suggerirebbero di riconsiderare questa scelta. Mettiamo in fila i fatti, ritornando un po' indietro nel tempo. Veniamo da un triennio (il 2013-2016) nel quale le retribuzioni contrattuali per dipendente sono salite sempre più dei prezzi, con un effetto cumulato che ha sfiorato i tre punti percentuali. Il recupero del potere d'acquisto dei salari dopo la fiammata inflazionistica del 2011-12 ha addolcito l'impatto della lunga recessione successiva alla crisi dell'euro e aiutato la ripresa dei consumi del 2015-16.

Con il 2017 (con il mese di dicembre 2016, per la precisione) la forbice prezzi-salari ha cambiato di segno rispetto agli anni precedenti. Nel primo trimestre 2017 l'inflazione ha battuto le retribuzioni contrattuali per più di un punto percentuale. Una rilevante inversione di tendenza.

Figura 1

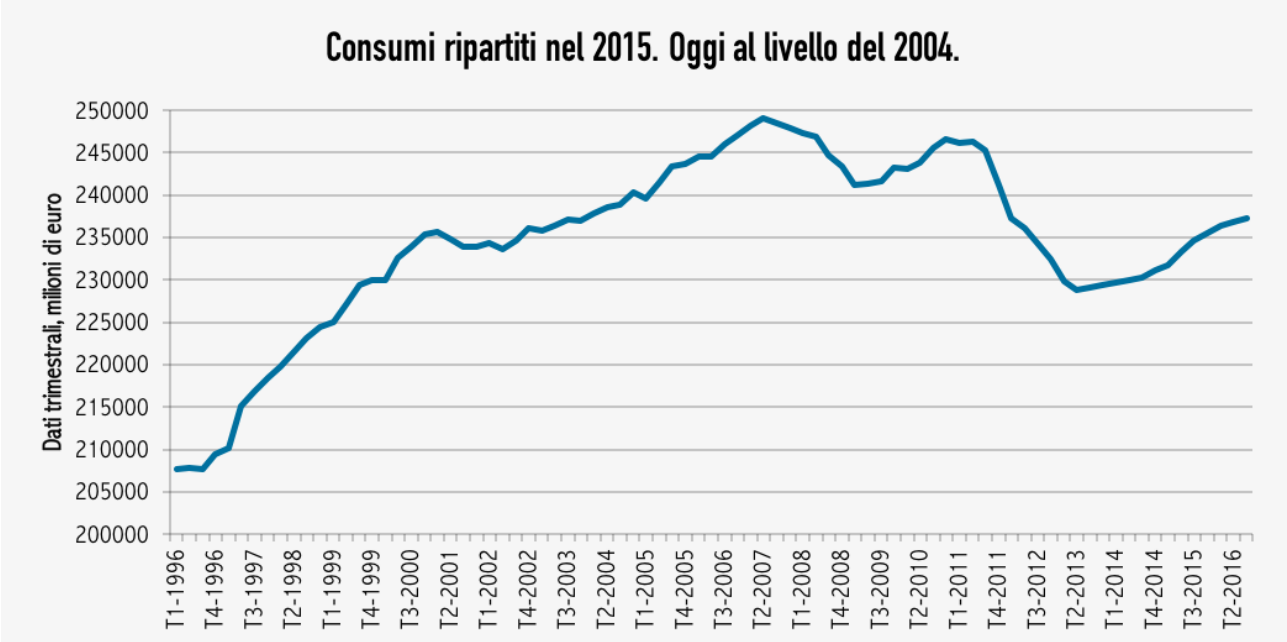


Fonte: Istat

Un'altra ragione per la riforma dell'Irpef

I dati suggeriscono anche che un rapido rallentamento dell'inflazione verso lo zero nel 2017 è improbabile. Quella al consumo è infatti sospinta da prezzi alla produzione che, in calo da quattro anni consecutivi (-6,8 per cento rispetto ai livelli 2013), sono saliti del 3 per cento nel primo trimestre rispetto allo stesso periodo del 2016. Il +3 dei prodotti industriali, se confrontato con il +1,3 dei prezzi al consumo, dice che per ora i supermercati e le altre aziende della grande distribuzione hanno trasferito meno della metà degli aumenti dei prezzi industriali. Forse perché li ritengono temporanei (il prezzo del petrolio potrebbe scendere nei prossimi mesi). Ma anche perché la ripresa non è poi così solida se si considera che i consumi in volume – seppur in crescita dal 2014 – sono risaliti solo ai livelli del 2004.

Figura 2



Fonte: Istat

Sarebbe sbagliato mettere mano a una grande riforma fiscale (di quelle che si fanno una volta ogni quarto di secolo) come quella che dovrebbe ridurre le aliquote e semplificare il sistema delle detrazioni e deduzioni Irpef solo guardando ai dati della congiuntura. Ma anche la congiuntura ha un suo peso. Il ritorno dell'inflazione è visto con sollievo dalle aziende che possono trasferire sui consumatori eventuali inefficienze aziendali e aumenti di costo come quello dell'energia sperimentato negli ultimi mesi. E un po' di inflazione è una buona notizia anche per il ministero dell'Economia perché aiuta a ridurre il rapporto debito-Pil, scalfito solo marginalmente dalla riduzione della spesa pubblica e da una crescita economica ancora anemica. Ma per i lavoratori che un posto di lavoro ce l'hanno, il ritorno di un'inflazione duratura e – peggio – in accelerazione potrebbe significare un rilevante disincentivo al consumo. E una riduzione del carico fiscale potrebbe compensare questi effetti negativi.

Irpef: come ritrovare l'equità perduta

12.05.17

Dario Stevanato

Riformare l'Irpef è urgente. Anche per una questione di equità, visto che il sistema ha perso ormai ogni razionalità e di fatto i redditi di lavoro sono gli unici che oggi pagano aliquote progressive. Qual è la perdita di gettito con un'aliquota unica.

Sistema ormai privo di razionalità

Il recente contributo di Massimo Baldini, Silvia Giannini e Alessandro Santoro sottolinea l'urgenza di un intervento su aliquote formali e detrazioni Irpef, volto alla riduzione delle aliquote effettive, marginali e medie, sui redditi medio-bassi. E ciò, come rilevato poi da Francesco Daveri, anche per ragioni contingenti: contrastare il rialzo dell'inflazione, che rischia di penalizzare i consumi dei lavoratori dipendenti.

Si possono però aggiungere ulteriori ragioni a sostegno di un ripensamento dell'attuale assetto dell'imposta sul reddito, centrati sul profilo dell'equità.

Il ridisegno dell'Irpef progressiva si impone anche per esigenze di ribilanciamento di un sistema impositivo che si è molto allontanato dal paradigma teorico complessivo dell'imposta personale sul reddito.

Il comparto è oggi regredito a una congerie di imposte reali sulle singole categorie di reddito, tassate con aliquote proporzionali, accanto a un'imposta speciale progressiva sui redditi di lavoro, secondo un disegno privo di ogni razionalità.

È infatti arduo ravvisare nell'ordinamento italiano i tratti dell'imposizione "duale", sperimentata nei paesi scandinavi, che prevede un'imposta progressiva sui redditi di lavoro e un'unica aliquota proporzionale sui redditi di capitale, allineata all'imposta sui redditi societari e alla più bassa aliquota applicabile ai redditi di lavoro.

In Italia, invece, la maggior parte dei redditi di capitale è tassata in modo sostitutivo e proporzionale, con aliquote differenziate: proventi finanziari, capital gain, canoni di locazione, plusvalenze immobiliari, pagano aliquote diverse l'una dall'altra, a loro volta disallineate rispetto all'aliquota Ires, quando non vengono del tutto esentati (si pensi alla detassazione delle plusvalenze ultraquinquennali sugli immobili o sull'abitazione principale, o alla recente esenzione per le plusvalenze del risparmio investito nei piani individuali di risparmio – Pir).

Non bastasse, alcuni redditi con preponderante componente lavorativa scontano miti aliquote proporzionali (autonomi minimi) o sono esentati (imprenditori agricoli).

Quanto ai redditi di impresa individuale o società di persone, l'Iri (imposta sul reddito imprenditoriale) consente di tassare gli utili con la stessa aliquota dell'Ires: è vero che si tratta di una tassazione interinale, fino al momento del prelievo, ma sono forti i rischi di un'elusione

della progressività, ad esempio mediante un utilizzo degli utili per consumi finali senza formale "prelievo" dai conti dell'impresa.
D'altra parte, i postulati della *dual income taxation* appaiono oggi molto discutibili: favorire l'investimento in capitale fisico, mediante un aumento del costo-opportunità dell'istruzione ottenuto con aliquote progressive sui soli redditi di lavoro, appare un controsenso in un'epoca in cui le nuove macchine stanno sostituendo i lavori meno qualificati e addirittura si ipotizzano "tasse sui robot".
Anche se i singoli micro-sistemi sostitutivi hanno una loro ragion d'essere (la concorrenza internazionale su redditi "mobili", l'incentivo a far emergere quelli facilmente occultabili, e così via), il quadro d'insieme assomiglia a un miscuglio che viola il principio di equità orizzontale e attua una discriminazione qualitativa alla rovescia, in genere penalizzando i redditi di lavoro – dipendente e autonomo – rispetto a quelli fondati sul capitale.

Meglio la flat tax?

In un contesto del genere, la riduzione delle aliquote effettive sui redditi di lavoro si giustifica anche per diminuire la distanza rispetto ai livelli di tassazione operanti per altri redditi di pari – se non superiore – ammontare: la stessa progressività, attuata su un sottoinsieme dei redditi individuali, rischia di mancare l'obiettivo dell'equità verticale, in quanto uguali importi, ancorché elevati, scontano un diverso carico impositivo, solo perché appartenenti a diverse "categorie".
Ci si potrebbe dunque chiedere se il passaggio a una progressività per deduzione, con aliquota unica applicabile a tutti i redditi ed esenzione universale di quelli minimi, accompagnata da un'imposta negativa per aumentare gli effetti redistributivi, non sia un modello cui guardare senza pregiudizi, pur nella consapevolezza dei vincoli di bilancio. Ad esempio, un'aliquota al 25 per cento, con reddito base a 8mila euro e imposta negativa darebbe un minor gettito di circa 25 miliardi, a parità di base imponibile complessiva (senza incorporare nello scenario alcun recupero di efficienza che pure avrebbe in qualche misura luogo), con accettabili effetti distributivi.
In ogni caso, anche senza considerare l'ipotesi estrema della flat tax, è evidente che una riduzione del peso fiscale sui redditi di lavoro, di fatto gli unici che oggi pagano aliquote progressive, appare davvero un obiettivo imprescindibile cui ogni ipotesi di riforma dell'Irpef dovrebbe tendere.

Disboschiamo la giungla dell'Irpef

19.05.17

Fernando Di Nicola e Ruggero Paladini

Serve una riforma complessiva per riportare razionalità nel sistema di tassazione del reddito personale, distinguendolo dal sostegno alle famiglie. Come ottenere maggiore equità, benefici per gran parte dei nuclei familiari e riduzione della povertà.

Perché il sistema non funziona

Negli ultimi anni, gli interventi fatti sull'Irpef e sulle altre componenti di prelievo e beneficio per persone e famiglie hanno concesso solo premi e incentivi, senza essere inseriti in una riforma complessiva. Di conseguenza, ci ritroviamo con aliquote marginali effettive che variano dal -100 al +100 per cento (e oltre) in corrispondenza di determinati intervalli di reddito, detrazioni familiari che per meno della metà sono fruite dai nuclei più poveri a causa dell'incapienza, mentre l'incidenza dell'imposta si impenna appena superati i 28mila euro, con una pressione sui redditi medi non molto diversa da quella registrata sui redditi milionari. Quali potrebbero allora essere le linee guida di una riforma del sistema dei benefici fiscali a parità di costo del lavoro?

La proposta

È innanzitutto necessaria una chiara distinzione tra Irpef e contributi sociali, definiti su base individuale con una progressività più regolare, e sostegno ai nuclei, definiti invece su base familiare. All'interno di questo progetto di riforma, sono possibili varie soluzioni. Quella che qui delineiamo costerebbe circa 7,5 miliardi – finanziabili con la ridefinizione di due aliquote Iva, oltre che con una modesta spending review residuale. Ecco i principali dettagli, che riprendono e precisano le idee già esposte su questo sito.

Sul piano contributivo, una fiscalizzazione dei contributi a carico dei lavoratori di cinque punti percentuali (sui poco più di nove) consentirebbe di beneficiare redditi talmente bassi da non essere raggiungibili attraverso sgravi Irpef. La fiscalizzazione avrebbe un tetto di poco più di mille euro, con una calo graduale oltre i 30mila euro lordi fino ad azzerarsi poco sotto i 90mila euro. Si tratterebbe di una struttura simile all'*Earned Income Tax Credit* statunitense e di fatto permetterebbe di aumentare il reddito disponibile dei giovani e delle donne (che hanno retribuzioni più basse) senza introdurre espliciti riferimenti all'età o al genere.

Per l'imposta personale, le nuove aliquote potrebbero essere: esenzione fino a 1200 euro, 20 per cento fino a 12mila, 25 per cento fino a 20mila, 30 per cento fino a 28mila, 35 per cento fino a 40mila, 41 per cento fino a 70mila, 45 per cento fino a 200mila, 50 per cento oltre, con

contestuale assorbimento del contributo di solidarietà del 3 per cento previsto oggi oltre i 300mila euro.

Le detrazioni familiari uscirebbero dall'Irpef, mentre quelle per tipo di reddito sarebbero rese fisse: rispettivamente 1.000, 800 e 200 euro per dipendenti, pensionati e autonomi a contabilità semplificata. Ciò permetterebbe di azzerare l'aliquota implicita aggiuntiva che oggi scaturisce dal decrescere delle detrazioni spettanti. Il bonus di 80 euro, che genera aliquote marginali elevatissime in ingresso e in uscita e anomale disparità di trattamento (ne è escluso infatti chi guadagna meno di 8.150 euro annui), sarebbe assorbito dalla nuova Irpef.

Le addizionali Irpef, regionali e comunali, oggi producono salti d'imposta perché sono calcolate sull'intero reddito appena risulta dovuta l'Irpef. Inoltre queste causano anche un'inutile disparità applicativa fra regioni e comuni. Verrebbero perciò sostituite da sovrimposte, cioè da percentuali dell'Irpef decise dalla regione e dal comune, nel rispetto del principio del finanziamento federalista, ma con una progressività decisa a livello nazionale.

Per quanto riguarda il sostegno ai nuclei familiari, si costituirebbe un nuovo assegno universalistico in sostituzione di quelli oggi esistenti, come gli assegni al nucleo familiare, l'assegno di maternità e le detrazioni familiari. E sarebbe coperto solo in parte da una estensione del contributo Cuaf – cassa unica assegni familiari (1,2 per cento, di cui lo 0,68 per cento è a carico del datore di lavoro in caso di dipendenti, e il minimale imponibile uguale a quello previdenziale vigente in caso di lavoratori autonomi, come avviene tra l'altro già oggi).

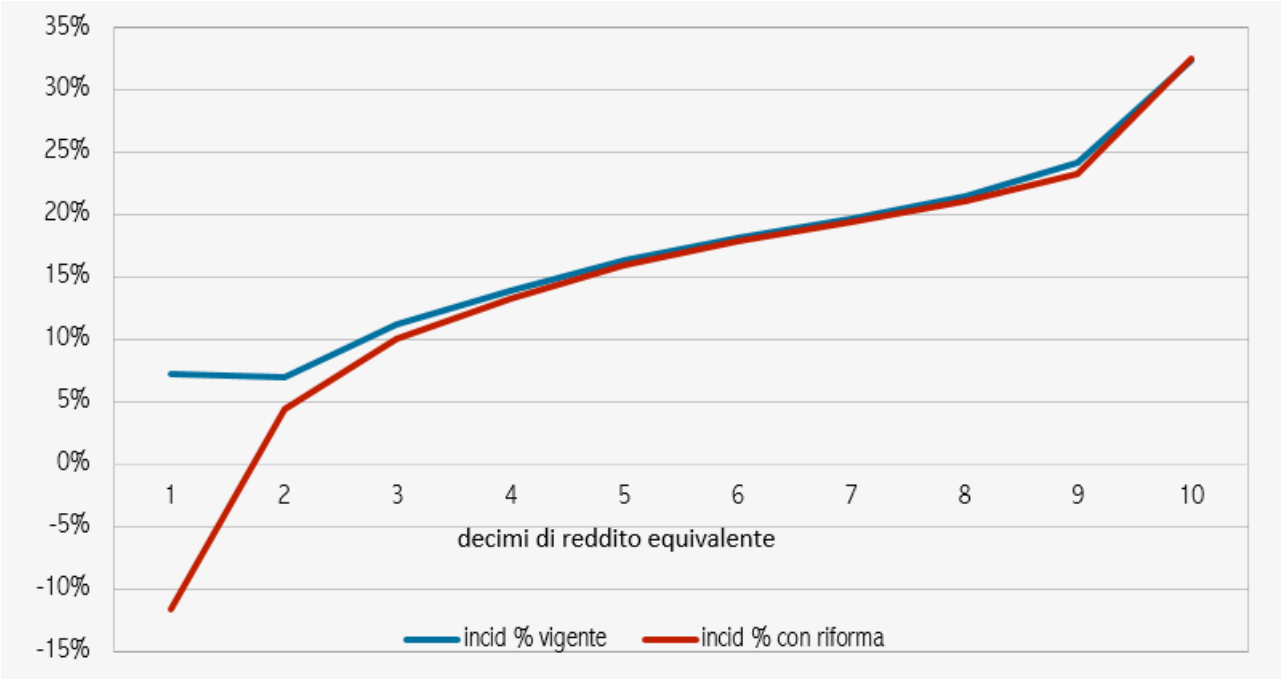
L'assegno sarebbe dapprima definito in base al numero e al tipo di componenti del nucleo familiare (2.500 euro per ogni minore o studente, 1.250 per altri figli a carico, 750 per altri a carico) e poi reso decrescente in base al reddito equivalente su base familiare tra i 28mila e i 70mila euro (con pesi ispirati alla scala di equivalenza utilizzata dall'Istat). Si dovrebbero considerare tutte le tipologie di reddito, in particolare quello forfettario-figurativo di mercato da patrimoni finanziari e immobiliari.

I vantaggi

Una struttura di questo tipo ha numerosi e significativi effetti redistributivi: una riduzione della povertà e della concentrazione; un andamento più regolare dell'incidenza del sistema al crescere del reddito; l'abolizione di picchi positivi e negativi delle aliquote marginali effettive, che risulterebbero sempre non decrescenti.

Alcuni dei risultati possono essere osservati nel grafico 1.

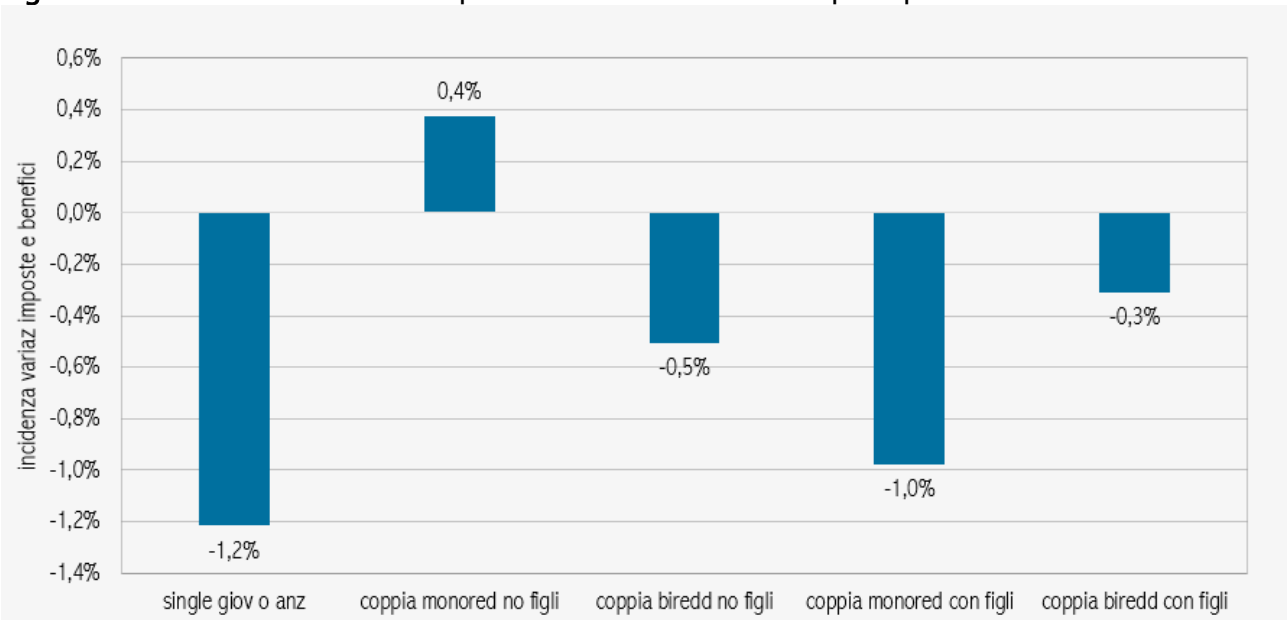
Figura 1 – Incidenza sistema tax benefit senza e con riforma



Fonte: elaborazione con modello di microsimulazione tax benefit.

La riforma interverrebbe in modo significativo sulle situazioni di disagio economico, individuale e familiare, riducendo il cuneo fiscale proprio per le retribuzioni più basse e reattive in termini di offerta di lavoro.
In termini di incidenza delle variazioni di carico contributivo, il grafico 2 mostra che questa specifica proposta di riforma favorirebbe tutti i nuclei familiari, a eccezione delle coppie monoreddito senza figli.

Figura 2 – Incidenza variazioni imposte e benefici su reddito per tipo di nucleo familiare



Irpef ridotta per i giovani? A rischio di incostituzionalità

17.03.17

Dario Stevanato

La modulazione delle aliquote Irpef in funzione dell'età anagrafica andrebbe probabilmente incontro a un giudizio di incostituzionalità. Se il reddito è lo stesso non c'è ragione perché un contribuente giovane debba pagare meno imposte di uno maturo. Gli argomenti a sostegno non convincono.

Violato il principio di uguaglianza tributaria

In sede politica si discute di una modulazione delle aliquote Irpef non solo in funzione del reddito ma anche dell'età anagrafica, agevolando i giovani in quanto soggetti socialmente "deboli", sia nell'accesso al mondo del lavoro che nel trattamento retributivo.
Nell'assegnare alla leva fiscale compiti di politica economica e un fine redistributivo, simili proponimenti paiono tuttavia di problematica attuazione: una progressività corretta in base a uno status, come l'età, potrebbe non rispettare il principio di uguaglianza tributaria (articoli 3 e 53 Costituzione). Il giudizio di costituzionalità verrebbe senz'altro promosso da coloro che non hanno accesso al regime di maggior favore (i contribuenti in età matura), per ottenere di essere ammessi alle regole più benevole adducendo la pari capacità contributiva dei loro redditi rispetto a quella dei contribuenti agevolati.
Certo, come affermato dalla Corte costituzionale, l'uguaglianza tributaria "non impone una tassazione uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria". Del resto, il sistema è costellato da plurimi regimi di tassazione dei redditi, distorsivi ma probabilmente al riparo da censure di costituzionalità, data la difficoltà di comparare ricchezze di diversa natura e fonte produttiva, anche in ragione delle variegate modalità di determinazione degli imponibili. Basta pensare ai redditi finanziari, tassati con aliquota proporzionale, ma calcolati al lordo dei costi e dell'inflazione.
Sarebbe tuttavia azzardato differenziare le aliquote Irpef in funzione dell'età del contribuente perché in tal caso dovrebbe essere dimostrata la ragionevolezza di un trattamento di vantaggio, in termini di minore capacità contributiva per redditi di identica natura e ammontare.
La stessa giurisprudenza costituzionale, pur non univoca, non autorizza letture tranquillizzanti. Si pensi alle pronunce di incostituzionalità di prelievi a carico di pubblici dipendenti o pensionati per l'irragionevole discriminazione rispetto alla restante platea di contribuenti (sentenze Corte costituzionale 223/2012 e 116/2003), o alla maggiorazione Ires per le imprese operanti in certi settori (Corte costituzionale 10/2015). Nei rari casi in cui la

Corte ha giustificato aliquote addizionali selettive, mirate a particolari soggetti, si trattava di regimi transitori e a carattere temporaneo, come per la maggiore aliquota Irap del settore bancario (Corte costituzionale 21/2005), oppure di peculiari elementi della retribuzione percepiti da dirigenti in grado di mettere a repentaglio la stabilità dei mercati finanziari (Corte costituzionale 201/2014).
È significativo, poi, che una differenziazione del trattamento tributario sulla base di uno status – la ridotta aliquota Irpef sugli incentivi all'esodo, cui le donne avevano più largo accesso – sia caduta in quanto inammissibile discriminazione basata sul sesso (Corte di giustizia, C-207/04).

Il rischio dell'arbitrio

Per giustificare una progressività "di vantaggio" per i giovani, occorrerebbe dunque dimostrare una diversa capacità contributiva dei redditi percepiti da contribuenti con differente età anagrafica. Ma su questo terreno gli argomenti addotti in sede teorica (ad esempio da Fabio Marchetti e Luciano Monti), che richiamano il principio di discriminazione qualitativa (il quale a rigore attiene a un profilo di "oggettiva" diversità dei redditi, estraneo al tema in discussione), non appaiono solidissimi.
Si afferma infatti che la giovane età sarebbe un fattore di debolezza sociale, per il problematico accesso al lavoro, la diminuita capacità di produrre reddito, le spese necessarie alla formazione di una famiglia. Sennonché, il problema dell'occupazione riguarda in primo luogo i giovani senza lavoro e quindi privi di redditi, mentre per incentivarne l'assunzione andrebbe semmai ridotto il costo del lavoro dal "lato dell'impresa".
Quanto alla minore capacità retributiva dei giovani, l'Irpef ne tiene già conto con minori aliquote sugli scaglioni meno elevati, mentre non si comprende perché a parità di retribuzione un soggetto "maturo" dovrebbe essere tassato di più.
Anche l'argomento della "formazione di una famiglia" è fallace: i carichi familiari gravano pure sulle persone in età adulta e comunque se ne dovrebbe tener conto con misure specifiche e non attraverso la modulazione della progressività in funzione di status sociali (come l'età) che non esprimono una differenziata capacità economica. Anche perché, altrimenti, si sconfinerebbe presto nell'arbitrio, segmentando ulteriormente l'Irpef e avallando le più fantasiose imposizioni. Per esempio, che cosa impedirebbe a quel punto di ipertassare le persone più alte, dato che a quanto pare la statura influenza positivamente la retribuzione?
Insomma, l'obiettivo di facilitare l'occupazione giovanile è condivisibile, ma non è detto che il modo migliore per perseguirlo passi per una ulteriore "frammentazione" dell'Irpef.

A ogni età la sua imposta

31.03.17

Luca Micheletto

La letteratura economica offre vari argomenti a sostegno di imposte sul reddito modulate in funzione dell'età del contribuente. Le obiezioni fondate su un presunto conflitto con il principio di equità orizzontale non appaiono molto convincenti.

Cosa dice la teoria

Alcune recenti proposte di modulazione delle aliquote Irpef in funzione dell'età anagrafica del contribuente (Fabio Marchetti e Luciano Monti, Dario Stevanato) si inquadrano nella cornice teorica della teoria della tassazione ottimale. Nella ricerca di forme di imposizione che riescano a coniugare il soddisfacimento delle aspirazioni di carattere redistributivo con la minimizzazione delle inefficienze dovute agli effetti distorsivi delle imposte, è stata così ripresa l'idea, originariamente formulata da George Akerlof, di ricorrere a forme di "tagging" dei contribuenti.

Nel caso della nostra Irpef, l'idea si traduce nel differenziare il carico tributario non più solo in funzione del reddito, ma anche in funzione di caratteristiche individuali ("tag") che siano non alterabili (o poco) dal contribuente e al tempo stesso siano correlate con la capacità potenziale di generare reddito o con le modifiche che le variazioni dell'aliquota di imposta inducono sui comportamenti.

Tra le varie caratteristiche considerate, l'età anagrafica ha attratto a più riprese l'attenzione degli economisti (Michael Kremer; Sören Blomquist e Luca Micheletto; Matthew Weinzierl; Spencer Bastani, Sören Blomquist e Luca Micheletto).

Secondo James Banks e Peter Diamond, l'analisi di forme di differenziazione del carico tributario che tengano conto anche dell'età del contribuente rappresenterebbe uno dei campi più fecondi di indagine della teoria della tassazione. Innanzitutto, perché i guadagni in termini di benessere legati all'adozione di simili imposte sul reddito appaiono significativi. In secondo luogo perché rispetto ad altre forme di "tagging" proposte in letteratura, ad esempio imposte sul reddito differenziate per uomini e donne (Alberto Alesina, Andrea Ichino e Loukas Karabarbounis), questo tipo di tassazione è più in sintonia con il principio di equità orizzontale, secondo il quale gli individui che appaiono uguali negli aspetti economicamente rilevanti debbono essere trattati in modo uguale. Nell'attraversare le varie fasi della vita, infatti, tutti gli individui risultano via via assoggettati alle funzioni di imposta previste per le diverse classi di età (Daniel Hemel).

Gli elementi da considerare

Per capire le giustificazioni economiche di un'imposta che tenga conto dell'età del contribuente nella tassazione dei redditi da lavoro è opportuno considerare gli elementi da cui dipende la scelta ottimale delle aliquote marginali: elasticità dell'offerta di lavoro, distribuzione dei redditi e incertezza sulle prospettive future di reddito. Ciascuno di questi elementi tende a variare a seconda della fase del ciclo vitale e dunque ciò è una prima ragione a favore dell'introduzione di imposte differenziate in ragione dell'età. Per esempio, il fatto che l'elasticità dell'offerta di lavoro risulti maggiore per i giovani rispetto ai lavoratori di età intermedia ("prime-age") suggerisce l'opportunità di applicare, a parità di reddito, aliquote marginali più basse per i giovani. Lo stesso ragionamento vale per il livello medio e la variabilità delle remunerazioni, che risultano più alte tra i lavoratori "prime-age" rispetto ai giovani così come l'incertezza sulle prospettive future di reddito tende a essere maggiore per i lavoratori giovani rispetto a quelli di età intermedia.
Per quanto riguarda invece i lavoratori anziani, il fatto che l'elasticità dell'offerta di lavoro risulti relativamente elevata (soprattutto rispetto alla scelta se proseguire o cessare l'attività lavorativa) porterebbe a giustificare l'applicazione di un'imposta caratterizzata da aliquote medie più basse rispetto a quelle applicate ai lavoratori "prime-age".
Anche l'esistenza di vincoli per l'accesso al credito da parte dei giovani costituisce una ragione per prevedere imposte differenziate e caratterizzate da aliquote medie più basse per loro. E se si può dimostrare (Spencer Bastani, Sören Blomquist e Luca Micheletto) che solo un'imposta in funzione dell'età permette sempre di influenzare il livello di accumulazione del capitale senza produrre effetti indesiderati sul piano equitativo, sul piano pratico ciò permette di giustificare uno spostamento dell'onere medio del prelievo dai giovani ai lavoratori di età intermedia.
Tra l'altro, l'adozione di imposte age-dependent sui redditi da lavoro consente di replicare in larga misura gli effetti dell'ottima tassazione dei redditi da capitale. Di conseguenza, se l'imposta in funzione dell'età sui redditi da lavoro fosse scelta in modo ottimale, la tassazione dei redditi da capitale perderebbe rilevanza quale strumento di politica redistributiva.

Se l'Irpef non è uguale per tutti

24.03.17

Sergio Beraldo e Giovanni Esposito

Imposte sostitutive come la cedolare secca sugli affitti sono spesso giustificate con la volontà di far emergere base imponibile. Invece creano solo disparità di trattamento tra redditi uguali. E aumentano la percezione di iniquità del sistema fiscale.

Stesso reddito, tasse diverse

Il principio ispiratore dell'Irpef era l'assoggettamento a un'unica imposta del reddito complessivo del contribuente. Negli ultimi anni, tuttavia, si è consolidata la tendenza a sottrarre al tributo alcune tipologie di reddito, assoggettandole a imposte sostitutive fisse, come la cedolare secca sugli affitti e i regimi forfettari per i contribuenti minori.
Il ricorso all'imposizione sostitutiva produce, però, rilevanti disparità di trattamento, concorrendo ad accrescere la percezione di iniquità del sistema fiscale. È facile mostrare come, a parità di reddito globale, il peso dell'imposizione non risulti solo diverso per diverse tipologie di reddito; risulta differente anche nel caso di uguali redditi che scaturiscono dalle medesime fonti.
Consideriamo per esempio tre contribuenti che, oltre a essere lavoratori dipendenti part-time, possiedono un immobile locato e svolgono l'attività libero professionale, conseguendo un uguale reddito da lavoro autonomo (tabella 1). Il primo, Tizio, concede l'immobile in locazione a uso studio e possiede beni strumentali per un valore superiore a 20mila euro, dunque è costretto ad assoggettare tutti i redditi all'Irpef. Caio, invece, dà l'immobile in locazione a uso abitativo e opta per la cedolare secca (21 per cento) e, poiché ne ha i requisiti, è in regime di imposizione forfettaria per l'attività di lavoro autonomo (15 per cento). Sempronio, d'altronde, loca l'immobile a canone concordato (cedolare secca al 10 per cento) e usufruisce delle agevolazioni per i soggetti che iniziano una nuova attività (imposta sostitutiva del 5 per cento).
I dati riportati nella tabella 1 mostrano che per i nostri tre contribuenti l'imposizione diretta può assorbire una quota di reddito compresa fra un decimo e un terzo. È del tutto evidente la difficoltà di giustificare una così eterogenea imposizione.
È ancora più significativo considerare come gli effetti dell'imposizione sostitutiva possano essere tali da violare il fondamentale principio in base al quale il sistema fiscale non dovrebbe modificare la posizione relativa degli individui nella scala dei redditi (*no-reranking*).
L'esempio, questa volta, riguarda due lavoratori dipendenti con uguale salario. Il primo consegue ulteriori redditi da locazione commerciale (assoggettabili a Irpef), mentre il secondo ne percepisce, in misura inferiore, da locazione abitativa (assoggettabile a cedolare secca). Al

lordo delle imposte il primo contribuente ha un reddito superiore, ma il secondo contribuente consegue un più elevato reddito netto (tabella 2).

Che fare?

Il ricorso all'imposizione sostitutiva è stato spesso giustificato con l'esigenza di far emergere nuova base imponibile; esemplare, in questo senso, il caso della cedolare secca sugli affitti. Se però venisse accettato il principio che per raggranellare gettito bisogna accordare un regime impositivo di favore a quelle attività dove è più probabile il rischio di evasione, si comprometterebbe in modo grave l'aspirazione a costruire un sistema fiscale improntato a principi condivisibili di equità. Ciò, peraltro, potrebbe essere controproducente dal punto di vista della disponibilità dei contribuenti ad adempiere ai propri obblighi fiscali.
In termini generali, l'introduzione di regimi facoltativi, per i quali si può decidere in presenza di specifiche condizioni che non sono connesse al presupposto dell'imposta, finisce per creare disparità di trattamento dei redditi anche se scaturiscono dalle medesime fonti.
Invece di optare per il poco nel caso dei redditi potenzialmente a rischio d'essere celati, meglio sarebbe incrementare il contrasto all'evasione con gli strumenti a disposizione: accertamenti e controllo sul contante. Altrimenti, nei fatti, finisce per farsi strada la convinzione che l'Irpef sia l'imposta dei soli redditi da lavoro dipendente e pensioni; un tributo uguale per tutti, ma per qualcuno meno uguale.

Tabella 1 – Imposte sostitutive ed equità orizzontale

	Tizio	Caio	Sempronio
Redditi da locazione	€ 15.000		
Redditi da lavoro dipendente	€ 15.000	€ 15.000	€ 15.000
Redditi da lavoro autonomo	€ 20.000		
Reddito Complessivo Irpef	€ 50.000	€ 15.000	€ 15.000
Imposta lorda	€ 15.035	€ 3.450	€ 3.450
Detrazioni da lavoro	€ 208	€ 906	€ 906
Irpef netta	€ 14.827	€ 2.544	€ 2.544
Addizionale regionale (Campania)	€ 1.000	€ 305	€ 305
Addizionale comunale (Napoli)	€ 394	€ 120	€ 120
Totale imposte Irpef	€ 16.221	€ 2.969	€ 2.969
Redditi soggetti a cedolare secca	€ 0,00	€ 15.000	€ 15.000
Imposta sostitutiva	€ 0,00	€ 3.150	€ 1.500
Redditi da lavoro autonomo (forfait)	€ 0,00	€ 20.000	€ 20.000
Imposta sostitutiva	€ 0,00	€ 3.000	€ 1.000
Reddito globale	**€ 50.000**	**€ 50.000**	**€ 50.000**
Totale Imposte	**€ 16.221**	**€ 9.119**	**€ 5.469**
Tax rate	**32,4%**	**18,2%**	**10,9%**

Tabella 2 – Imposte sostitutive e posizione relativa dei contribuenti

	Mevio	Filano
Redditi da locazione	€ 35.000	€ 0
Redditi soggetti a cedolare secca	€ 0	€ 25.000
Redditi da lavoro dipendente	€ 75.000	€ 75.000
Redditi da lavoro autonomo		
Reddito complessivo IRPEF	€ 110.000	€ 75.000
Irpef lorda	€ 39.718	€ 24.420
Detrazioni da lavoro	€ 0,00	€ 0,00
Irpef netta	€ 39.718	€ 24.420
Addizionale regionale IRPEF (Campania)	€ 2.197	€ 1.523
Addizionale comunale IRPEF(Napoli)	€ 866	€ 600
Totale IRPEF	€ 42.781	€ 26.543
Imposta sostitutiva	€ 0,00	€ 5.250
Reddito globale	**€ 110.000**	**€ 100.000**
Totale Imposte	**€ 42.781**	**€ 31.793**
Tax rate	**38,9%**	**31,8%**
Reddito netto	**€ 67.219**	**€ 68.207**

Quando un taglio dell'Irpef può far nascere più bambini

21.04.17

Chiara Rapallini

Ridurre la tassazione sul secondo percettore di reddito potrebbe rivelarsi una buona idea per contrastare la bassa natalità in Italia. Perché molto spesso si tratta di donne e una misura simile favorirebbe la loro partecipazione al mercato del lavoro.

Perché sostenere il secondo percettore di reddito

Il Programma nazionale di riforma presentato l'11 aprile dal governo accenna all'adozione di misure per il sostegno all'occupazione femminile e per il secondo percettore di reddito (pagine 79 e 80). Un intervento di questo tipo sarebbe una buona misura pro-natalità, data la relazione positiva tra partecipazione femminile al mercato del lavoro e tassi di fecondità. Nell'81 per cento delle famiglie bi-reddito italiane, il secondo percettore è una donna. Un eventuale intervento sull'Irpef a favore del secondo percettore è dunque un modo di ridurre la tassazione sul reddito da lavoro delle donne, incoraggiando così la loro partecipazione al mercato. Per tradurlo in pratica, si potrebbero estendere le categorie di spesa per la cura dei bambini detraibili dall'Irpef, aggiungendo alle voci oggi previste (asili nido e istruzione) quelle per baby-sitter, centri estivi o altro, e nello stesso tempo aumentare l'aliquota di detrazione se entrambi i coniugi lavorano, riducendo così quella effettiva pagata dai nuclei bi-reddito.
In questo modo si renderebbe la scelta delle madri di continuare a lavorare dopo la nascita dei figli un'opzione concreta e fattibile, mettendo le coppie in condizione di decidere di avere un secondo, se non un terzo figlio. Solo l'occupazione di entrambi i coniugi assicura, infatti, le risorse necessarie a crescere più bambini. Un intervento di questo tipo non ha vizi di incostituzionalità, che sono invece presenti nei casi della tassazione differenziata per genere o della tassazione familiare, implicita nel quoziente familiare. E la proposta era già emersa il 10-12 marzo scorso al Lingotto, nel gruppo di lavoro "Nuova economia e fisco amico".

Misure diverse per due obiettivi diversi

Le implicazioni negative per la collettività di un basso tasso di natalità sono note a tutti, ma la relazione tra natalità e tassazione è meno immediata e merita una riflessione. O meglio, il disegno delle politiche a sostengo della natalità richiede una corretta rappresentazione della relazione che esiste non solo tra tassazione del reddito e occupazione femminile, ma soprattutto tra quest'ultima e la fecondità.
Infatti, una delle maggiori trasformazioni avvenute nell'ultimo quarantennio nella società occidentale è l'inversione della relazione tra occupazione femminile e numero medio di figli

per donna. Nel 1980 la relazione era negativa: il numero medio di figli per donna era più alto nei paesi dove si registravano bassi tassi di occupazione femminile. Negli anni Duemila la relazione è diventata invece positiva, ossia il numero medio di figli per donna è più alto laddove i tassi di partecipazione femminile al mercato del lavoro sono più alti.
Gli ultimi dati Oecd (2014) mostrano che in Europa esiste un nutrito gruppo di paesi con tasso di occupazione delle madri tra il 72 e l'83 per cento, nei quali si registrano tassi di fecondità tra l'1,7 e il 2: Svezia, Danimarca, Norvegia, Olanda, Belgio, Finlandia, Francia. All'estremo opposto si trovano paesi (ad esempio Polonia, Italia, Grecia, Spagna, Malta, Cipro e Ungheria) con tassi di occupazione femminile delle madri tra il 50 e il 70 per cento, associati a tassi di fecondità tra l'1,3 e l'1,4.
Nel nostro paese, la stessa fotografia si ottiene se si guardano i dati per regione su partecipazione femminile al mercato del lavoro e fecondità: le regioni del Sud registrano i valori più bassi di ambedue gli indicatori (Sardegna, Basilicata, Calabria e Puglia, per esempio), mentre in alcune tra quelle del Centro-Nord (Veneto, Lombardia, Valle d'Aosta, Emilia-Romagna) entrambi gli indicatori sono al di sopra della media del paese.
Stabilire un nesso causale tra occupazione femminile e tassi di fecondità è più complesso, ma le analisi comparate tra paesi avanzati mostrano che la relazione tra fecondità e sviluppo è diventata positiva negli stati con più alto indice di sviluppo umano e che hanno adottato politiche a favore della parità di genere. In questi paesi si registrano alti livelli di istruzione delle donne, una partecipazione femminile al mercato del lavoro di livello analogo a quella maschile e una più egualitaria divisione del lavoro di cura e di casa fra i coniugi.
In effetti, la misura a favore delle coppie bi-reddito è solo una delle tante che sarebbero necessarie se si fosse davvero persuasi che la bassa natalità italiana è un'emergenza. Quello che qui si vuole sottolineare è l'importanza di disegnare politiche con obiettivi precisi e fondate su una corretta conoscenza dei fenomeni sociali sottostanti. Nelle politiche di supporto alla famiglia è necessario distinguere due obiettivi, ugualmente importanti, ma da tener distinti. Da un lato, c'è il contrasto della povertà, e in particolare di quella minorile, dall'altro c'è il sostengo alle donne che lavorano dopo la nascita dei figli. Si tratta di due obiettivi per i quali vanno adottate politiche diverse, ma per la ripresa della natalità in Italia è più importante il secondo rispetto al primo.

Flat tax: riforma strategica o salto nel buio?

11.07.17

Massimo Baldini e Silvia Giannini

Alla proposta di flat tax dell'Istituto Bruno Leoni mancano troppi dettagli perché possa essere considerata un progetto articolato e realizzabile. Ma è lo spunto per un serio dibattito sull'urgenza di riformare l'Irpef e alcuni istituti di welfare.

Una riforma complessa

La riforma proposta dall'Istituto Bruno Leoni sulla flat tax ha indubbiamente ambizioni strategiche: non si limita a rivedere radicalmente l'Irpef o l'intera imposizione diretta, ma interviene in modo significativo anche su altri tributi erariali (Iva, cedolari), sulle principali fonti di entrata di regioni ed enti locali (Irap, Imu, Tasi, addizionali Irpef), nonché su alcuni pilastri fondanti del welfare (in particolare la sanità, ma in prospettiva anche l'istruzione universitaria e il finanziamento della previdenza pubblica).

Per rendersi conto della complessità della riforma è sufficiente uno sguardo alla tabella 1, che sintetizza i principali interventi proposti, le modifiche rispetto al regime vigente e gli effetti sul bilancio pubblico. Sorprende che a fronte di una ipotesi di riforma così ampia e articolata, molti dettagli siano in realtà assenti o poco esplicitati, mentre purtroppo, in questa materia, si sa, il diavolo è proprio nei dettagli. In particolare, non è chiaro come sarebbero articolate le varie deduzioni Irpef diverse dal minimo vitale (per lavoratori dipendenti e anziani, famiglie con figli minori, soggetti non autosufficienti e così via), né le modalità con cui le stesse (tutte, incluso il minimo vitale, o solo alcune?) decrescono al crescere del reddito. Restano poi molti altri dubbi, di cui si dà conto nella tabella. Non è un caso che tutti i commenti si siano finora limitati a una più o meno generica adesione o critica al modello flat tax, più che entrare nel merito della proposta stessa.

Tabella 1 – Principali interventi previsti: confronto con il regime vigente e effetti sul bilancio (– minori entrate; + maggiori entrate o minori spese). Dati 2015, in miliardi di euro

ENTRATE	Sistema vigente	Proposta IBL	Variazione di bilancio
Irpef			-72,0
• unità impositiva	individuo	nucleo familiare	
• aliquote	da 23% a 43%	25%	
• deduzioni	prima casa	abolita **Principali novità :** • deduzione base o minimo vitale; es. per famiglia mononucleare: 7000 euro annui (Nord); 6000 annui (Centro); 5100 annui (Sud); • rimborso per incapienti; • adeguamento degli importi secondo scala di equivalenza valida a fini ISEE • deduzione per lavoro dipendente (per spese di produzione del reddito) e pensione (per maggior morbilità anziani). Importi non quantificati nel testo della proposta. • previste maggiorazioni per i nuclei familiari con un solo genitore, per ciascun figlio minore e, in particolare, per ciascun figlio di età pari o inferiore a 3 anni, per i nuclei familiari in cui entrambi i genitori lavorano (quale che sia l'attività), per la presenza nel nucleo di anziani non autosufficienti. Importi non quantificati nel testo della proposta. • l'insieme delle deduzioni così calcolate è decrescente al crescere del reddito (non chiaro se tutte e come, nel testo della proposta)	
• detrazioni	• per tipologia di reddito (no tax area) • per carichi familiari	abolite	
• spese fiscali (deduzioni e detrazioni)	150 rilevanti a fini Irpef secondo la Commissione sulle Tax Expenditure	abolite abolite, con recupero di gettito previsto di 36 mld., tranne quelle relative alle ristrutturazioni già in essere (11 mld); vedi tabella 3 testo IBL	
Addizionale regionale	1,23% con possibilità di aumento fino a 3,33%	abolita	-11,3
Addizionale comunale	fino a +0,8%	abolita	-4,4
Ires	24% dal 2017	25%	+1,2
Irap	3,9% (aliquota base)	abolita (nel settore privato)	- 21,4
Contributo sanitario		Regionale/facoltativo su redditi familiari superiori a 5 volte la deduzione base Possibilità di opting out dal SSN	+18
IVA			+19
• aliquota normale	22%	25%	
• aliquote ridotte	4% e 10% (aumento a 13% previsto da clausola di salvaguardia)	4% e 13% (non chiaro nel testo della proposta)	
IMU	da 0,76% a 1,06%	abolita (non chiaro se integralmente o solo su immobili residenziali)	-24,4
TASI	non si paga sulla prima abitazione (dal 2016)	abolita e sostituita con IMS (imposta municipale sui servizi): incide anche su prima abitazione. Non definite né base imponibile, né aliquote	+4,5
Cedolare su attività finanziarie	12,5% titoli pubblici 26% altri titoli	25% (non chiaro nel testo della proposta) 26%	0
Redditi immobiliari			In Irpef, con relativo gettito (non indicato) attribuito ai Comuni
• prima casa	0	25%	
• canoni concordati	10%	25%	
• altri canoni o sfitti	21% altri (sfitti o canone libero..)	25%	
plusvalenze	0 (tranne alcuni casi)	25%	
SPESE			
Prestazioni assistenziali:			59,7
• Pensione e assegno sociale		aboliti	+4,8
• Pensioni di guerra		abolite	+0,6
• Prestazioni per invalidi civili		abolite	+15,9
• Prestazioni per non vedenti		abolite	+1,1
• Prestazioni ai non udenti		abolite	+0,2
• Altri assegni e sussidi		aboliti	+13,9
• Prestazioni assistenziali in natura		abolite abolita	+8,8
• Integrazione al trattamento minimo pensionistico		abolito	+9,5
• Assegno di integrazione salariale		abolito con contestuale abolizione contributi (effetto netto)	+2,6 +1,7
• Assegno familiare		aboliti	+0,6
• Altri sussidi e assegni			
Totale			-31,2 (vedi nota 1)
Spending review			+27,4

Nota: Rispetto ai 31,2 di squilibrio evidenziati in tabella, va considerato che la Tasi sulla prima abitazione, presente nei dati 2015 a cui fa riferimento la tabella, è stata già abolita con un mancato gettito di circa 4 mld.

Tutti i limiti della proposta

Per quanto riguarda gli effetti distributivi, l'evidenza empirica riportata induce a ottimismo: migliorano significativamente sia l'indice di Gini che quello di Reynolds-Smolenski, ma gli indici sono calcolati considerando solo la riforma dell'Irpef (che comporta un calo di gettito di 72 miliardi) e non altri interventi potenzialmente molto regressivi, come l'aumento dell'Iva per 19 miliardi, la perdita di prestazioni socio-assistenziali per circa 60 miliardi e la nuova imposta locale sui servizi (+4,5 miliardi).

In altre simulazioni (grafici) vengono inclusi gli effetti dell'aumento dell'Iva e della abolizione dell'Imu, ma mancano tutti gli altri interventi. Anche i confronti "caso per caso" che possono essere fatti grazie a un accattivante simulatore includono solo le imposte dirette e indirette e rischiano di essere parziali e fuorvianti.
L'impatto sul bilancio pubblico è definito prudenziale, ma non si spiega, ad esempio, come è calcolato il maggior gettito del nuovo contributo sanitario (18 miliardi). Inoltre non si considera l'abolizione dei ticket, che dovrebbe accompagnare il nuovo contributo sanitario. Non si spiega in base a quali variazioni compensative sia dovuta la parità di gettito sui redditi delle attività finanziarie, attualmente tassati con aliquote che vanno dal 12,5 al 26 per cento. Inoltre, ben 27,4 miliardi di copertura vengono dalla spending review, le cui difficoltà sono ben note.

Non sarebbe garantita, per più di 30 miliardi, la parità di entrate per regioni e comuni, che perdono addizionali Irpef, Irap, Imu e Tasi. Le minori risorse disponibili agli enti locali potrebbero spingerli a ridurre la spesa o ad aumentare altre entrate. Non sembra che gli autori pensino a un aumento dei trasferimenti statali, ma piuttosto al recupero di evasione e all'aumento delle rendite catastali. I comuni dovrebbero poi riaffrontare, per l'ennesima volta, il tormentone della tassazione della prima abitazione, che verrebbe in prospettiva tassata ben due volte: con l'aliquota del 25 per cento sulla rendita catastale (venendo meno la deducibilità dal reddito complessivo) e con l'imposta sui servizi (una riedizione della Tasi originaria). Sono assenti, o poco argomentate, valutazioni sugli effetti comportamentali: sui consumi, sull'evasione, sull'offerta di lavoro.

Gli autori sono consapevoli dei limiti della proposta e della complessità di attuazione e trattano il delicato tema del processo di transizione, su cui spesso si arenano o rischiano di farlo le grandi riforme, ma solo in un breve paragrafo (7.8), dove si limitano a tracciare a grandi linee un possibile percorso, che vede la riforma dell'Irpef subordinata all'efficacia della

spending review e il rinvio prudenziale dell'abolizione delle addizionali Irpef regionali e comunali.

In conclusione, più che un progetto organico ed effettivamente realizzabile, la proposta di Ibl è un sasso nello stagno: l'auspicio è che invece di alimentare sterili contrapposizioni costituisca un'utile provocazione per stimolare un serio dibattito e riattivare l'attenzione sulla urgenza di riformare l'Irpef e alcuni istituti di welfare.

Chi guadagna e chi perde con la flat tax

14.07.17

Massimo Baldini e Silvia Giannini

Con la flat tax una parte significativa dello sgravio totale andrebbe al 10 per cento più ricco dei contribuenti, mentre sarebbero pochi i benefici per le famiglie con redditi medi. Rischio evasione per non superare la soglia oltre la quale si paga la sanità.

Classe media penalizzata

Abbiamo già commentato in un altro articolo la proposta di flat tax lanciata dall'Istituto Bruno Leoni. Qui discutiamo alcuni aspetti della riforma ipotizzata dall'Ibl che riguardano l'imposta sul reddito.

Base imponibile: verrebbe ampliata ad alcuni redditi soggetti a cedolare secca, come i canoni da locazione o i redditi catastali, comprese le abitazioni di residenza. L'Irpef non toccherebbe i redditi finanziari, che verrebbero comunque tutti (inclusi i titoli di stato?) tassati alla stessa aliquota del 25 per cento. L'ampliamento della base imponibile potrebbe rendere l'Irpef più semplice e comprensibile.

Aliquota media, progressività ed effetto redistributivo: l'Irpef rimane progressiva, perché l'aliquota media (Irpef/reddito complessivo) aumenta col reddito, ma la progressività si riduce, nel senso che la differenza tra le aliquote dei contribuenti con reddito medio e di quelli ricchi diminuisce. Ciò è evidenziato dalla tabella 1, costruita usando il simulatore che l'Ibl mette a disposizione per calcolare come cambia il prelievo con la riforma, tenendo conto di imposte dirette e indirette. Ad esempio, per un dipendente single del Nord, il risparmio è di 1.676 euro con reddito di 30mila euro, cioè del 5,6 per cento, mentre se il reddito è di 100mila euro il risparmio è di 12.633 euro, il 12,6 per cento. Anche in assoluto i guadagni sono in genere crescenti con il reddito.

La critica principale alla flat tax è che se l'aliquota è bassa i guadagni si concentrano sui poveri (se c'è un meccanismo di imposta negativa) e sui ricchi, mentre per la classe media poco cambia. La critica si applica anche alla proposta dell'Ibl. Una parte significativa dello sgravio totale andrà al 10 per cento più ricco dei contribuenti. Nessun dubbio che l'onere dell'Irpef sia molto pesante ma, soprattutto dopo anni molto difficili per le famiglie italiane, sarebbe ampiamente preferibile una riforma che concentrasse gli sgravi sulle classi medie o medio-basse. La tabella 1 mostra come in molti casi nuclei con redditi non particolarmente elevati guadagnino poco o perdano. Ad esempio, un dipendente single del Nord con 10mila euro di reddito perderebbe circa 400 euro, mentre con 30mila euro guadagnerebbe 1.676, per tornare poi a perdere se superasse i 35mila euro a causa dei costi sanitari. Una coppia di dipendenti del Nord con due figli e 40mila euro di reddito (equidistribuito tra i coniugi)

guadagnerebbe solo 268 euro, mentre la stessa famiglia con reddito più che doppio, 80mila, ne guadagnerebbe quasi 9mila. I guadagni sono sempre inferiori per le famiglie che vivono al Sud, a causa del minor importo del minimo vitale. Sono quasi sempre molto più alti per gli autonomi, perché oggi hanno una detrazione molto più bassa rispetto ai dipendenti. Difficile non avere reazioni da parte dei contribuenti di fronte a tali variazioni.

Trappola della sanità

L'aliquota marginale effettiva dice di quanto aumenta l'Irpef se il reddito aumenta di 1 euro. Oggi ha andamento erratico a causa di detrazioni (e dell'assegno familiare) che calano col reddito. Con la riforma diventa 25 per cento per gran parte dei contribuenti, ma vi sono due casi importanti in cui è molto più alta. Il primo riguarda i poveri. La nuova Irpef "integra al minimo vitale i redditi inferiori al minimo vitale stesso". Ad esempio, una famiglia di quattro persone residente al Nord riceverebbe all'anno, con reddito zero, 24.560 euro, cioè circa 2mila euro al mese, non poco. L'aliquota marginale effettiva per questa famiglia è del 100 per cento fino a 24.560 euro (si veda la Tab. 10 del testo della proposta): ogni euro guadagnato in più, finché si rimane sotto la soglia, implica la perdita di 1 euro di sussidio, con rischio di trappola della povertà. Il secondo caso riguarda gli "abbienti": chi ha reddito superiore a 5 volte il minimo vitale dovrebbe pagare da sé la sanità, per una spesa che la proposta stima in 6-7mila euro all'anno per famiglie di media dimensione (escluso l'odontoiatra). Per un contribuente singolo la soglia sarebbe di circa 35mila euro di imponibile, per una coppia senza figli 55mila. Oltre si deve pagare la sanità, una sorta di aliquota marginale effettiva tendente a infinito. Per famiglie con figli la soglia cresce molto per l'aumento del minimo vitale, quindi il problema di questa aliquota marginale effettiva molto alta sembra riguardare prevalentemente le famiglie di piccola dimensione della classe media e le famiglie benestanti con figli. Si potrebbe cercare di rimanere sotto la soglia per non doversi pagare la sanità, con l'evasione o la riduzione dell'offerta di lavoro. Se per tener conto di questo rischio la soglia di reddito venisse aumentata, la sanità rimarrebbe senza risorse. La proposta accenna a uno schema simile anche per la spesa universitaria, che colpirebbe proprio le classi medie, i cui figli in genere vanno all'università.

L'unità impositiva: individuo o famiglia? Si prevede il passaggio dalla base imponibile individuale a quella familiare. Con aliquota unica, questa scelta perde molta della sua rilevanza, ma qualche effetto rimane: come appena visto, si potrebbe ridurre l'offerta di lavoro per non superare la soglia oltre la quale si deve pagare la sanità o l'università. È un meccanismo simile a quello delle fasce del ticket sanitario, che dipendono dal reddito familiare, ma qui si parla di migliaia o decine di migliaia di euro.

Tabella 1 – Guadagni e perdite (solo Irpef, Anf e Iva) rispetto alla situazione attuale

		Dipendente		Autonomo	
	Reddito complessivo del nucleo	Nord	Sud	Nord	Sud
single	0	guadagna 6500	guadagna 4600	guadagna 6500	guadagna 4600
	10000	Perde 441	Perde 790	guadagna 625	guadagna 275
	20000	Perde 5	Perde 337	guadagna 1381	guadagna 1050
	30000	guadagna 1676	guadagna 1007	guadagna 2560	guadagna 2055
	50000	guadagna 4180, ma al netto della polizza sanitaria perde 820	guadagna 3567, ma al netto della polizza sanitaria perde 1433	guadagna 6176, ma al netto della polizza sanitaria guadagna 1176	guadagna 5756, ma al netto della polizza sanitaria guadagna 756
	80000	guadagna 8777 (3777 al netto della polizza)	guadagna 8405 (3405 al netto della polizza)	guadagna 12643 (7643 al netto della polizza)	guadagna 12398 (7398 al netto della polizza)
	100000	guadagna 12633 (7633 al netto della polizza)	guadagna 12341 (7341 al netto della polizza)	guadagna 17768 (12768 al netto della polizza)	guadagna 17580 (12580 al netto della polizza)
coppia senza figli	0	guadagna 11890	guadagna 8527	guadagna 11890	guadagna 8527
	10000	guadagna 2773	guadagna 1932	guadagna 1890	guadagna 9
	20000	Perde 1107	Perde 1736	guadagna 1035	guadagna 409
	30000	Perde 835	Perde 1431	guadagna 1642	guadagna 1049
	40000	Perde 147	Perde 741	guadagna 2669	guadagna 2077
	50000	guadagna 1446	guadagna 420	guadagna 3740	guadagna 2936
	80000	guadagna 5903 (perde 1077 al netto della polizza)	guadagna 4578 (perde 2422 al netto della polizza)	guadagna 9030 (2030 al netto polizza)	guadagna 8159 (1159 al netto polizza)
	100000	guadagna 8900 (1900 al netto polizza)	guadagna 7842 (842 al netto polizza)	guadagna 13259 (6259 al netto polizza)	guadagna 12575 (5575 al netto polizza)
coppia con due figli	0	guadagna 24560	guadagna 17758	guadagna 24560	guadagna 17758
	10000	guadagna 14560	guadagna 7758	guadagna 14560	guadagna 7758
	20000	guadagna 4560	Perde 2265	guadagna 4560	guadagna 1267
	30000	Perde 873	Perde 2290	guadagna 2754	guadagna 1410
	40000	guadagna 268	Perde 1093	guadagna 3896	guadagna 2540
	50000	guadagna 2122	guadagna 750	guadagna 5084	guadagna 3718
	80000	guadagna 8796	guadagna 7360	guadagna 11417	guadagna 9988
	100000	guadagna 12894	guadagna 10796	guadagna 16387	guadagna 14503

Fonte: www.25xtutti.it; per semplicità abbiamo assunto che la polizza sanitaria costi 5mila per una persona sola e 7mila per una coppia senza figli e si paghi oltre 5 volte il minimo vitale calcolato tenendo conto delle maggiorazioni per carichi familiari. Nel caso di coppie, il reddito è uguale per i due coniugi.

Proposta flat tax: è solo l'inizio

14.07.17

Nicola Rossi

Ancora tanto lavoro da fare

Massimo Baldini e Silvia Giannini hanno ragione. C'è ancora tanto lavoro da fare. Ad alcune delle loro osservazioni sarebbe possibile rispondere fin d'ora. Ma il punto di fondo rimarrebbe intatto. Ci sono dettagli da chiarire, meccanismi da specificare, questioni da affrontare in maniera certamente più esaustiva di quanto non si sia fatto finora. Ne cito alcune, riprendendo in parte i loro argomenti.

L'impatto distributivo della proposta. La natura stessa della proposta dell'Istituto Bruno Leoni richiederebbe modelli di simulazione in grado di tener conto tanto del versante delle imposte quanto del versante dei trasferimenti (e chi scrive lavorò in questa direzione già vent'anni fa ai tempi dei Rapporti Cnel sulla distribuzione e redistribuzione del reddito). Limitarsi al solo lato del prelievo è certamente parziale, anche se non privo di contenuto informativo. Non aspettiamo che di poter fare di meglio. Diverso è il caso, invece, "dell'accattivante" simulatore il cui scopo non è "promozionale". Consentire ai cittadini di valutare gli impatti (parziali o complessivi) di una proposta fornisce informazioni preziose e consente di disegnare politiche migliori. Ci avrebbe risparmiato il disastro degli esodati e le conseguenti deroghe e salvaguardie.

La finanza decentrata. È certamente vero che la proposta implica, nel breve periodo, un ulteriore accentramento del prelievo (ma non minori risorse per le regioni e i comuni). E che ogni ulteriore incremento nel grado di decentramento del prelievo viene legato alla collaborazione attiva da parte delle regioni e degli enti locali al funzionamento del sistema fiscale. Qui la questione è di non poco conto. L'idea che la sanzione elettorale sia un ragionevole deterrente nei confronti di incrementi delle aliquote è senz'altro fondata, ma in sistemi molto complessi come il nostro mostra qualche limite: l'abbiamo visto nel caso delle addizionali regionali e comunali Irpef. A livello di sistema, abbiamo cercato, immaginando una sorta di "aliquota universale" al 25 per cento, di trovare una via che consolidasse nell'opinione pubblica l'idea di un limite al prelievo, da difendere. A livello regionale e locale abbiamo cercato una strada diversa che coniugasse autonomia e responsabilità. Ma se ce ne fossero di migliori, le prenderemmo volentieri in considerazione.

Fisco e previdenza. Ci sembra ragionevole immaginare che il disegno della proposta potrebbe essere completato da un intervento in campo contributivo inteso a portare anche quella aliquota verso il 25 per cento. Preliminarmente, è necessario capire come muterebbero i bilanci dell'Inps se all'Inps facesse capo il solo welfare assicurativo (sostenuto cioè da contribuzioni degli assicurati) e se, di conseguenza, tutte le attività assistenziali (condensate

nel “minimo vitale” e sostenute dalla fiscalità generale) trovassero la diversa collocazione menzionata nella proposta. Come si può capire è un lavoro non da poco (anche se non manca chi si è già esercitato con competenza sul tema) ma non si potrà non farlo.

Ma un grande passo avanti

Ciò nonostante, il passo avanti è molto significativo. La proposta Ibl ha contribuito a far tramontare l’idea che si possa semplicemente far funzionare meglio – in tutte le sue fasi – un sistema di imposte e benefici profondamente malato. Ha contribuito a farci accantonare – speriamo per sempre – l’idea di una politica tributaria fatta di piccoli interventi privi di ogni logica complessiva (la “navigazione senza rotta” di cui hanno recentemente scritto Paolo Bosi e Maria Cecilia Guerra). Ha contribuito a farci ricordare che di progressività non ce n’è una sola e che in qualsiasi impianto del sistema fiscale è implicita una precisa idea del rapporto fra lo Stato e il cittadino (e che non c’è una forma di progressività che possa definirsi superiore eticamente). Ha contribuito a trasformare un *curiosum* (la flat tax) in una opzione da discutere seriamente e approfondire. Ha contribuito ad aprire un dibattito serio, informato, nel merito. Di cui l’articolo di Massimo Baldini e Silvia Giannini rappresenta un ottimo esempio.
Per le piccole forze di un *think thank* come l’Istituto Bruno Leoni è un risultato assai più che soddisfacente. E che va oltre ogni nostra aspettativa. Noi possiamo solo sperare che la discussione di queste settimane sia l’inizio di un processo più ampio. Il passo successivo, se vi sarà, sarà il risultato del nostro lavoro ma, auspicabilmente, anche e soprattutto del lavoro di tanti che troveranno nella proposta Ibl gli stimoli per riflettere criticamente e liberamente sulle politiche fiscali e sociali del paese.

Flat tax alla prova delle sue alternative

21.07.17

Nicola Rossi

Cosa emerge da un confronto tra la proposta di flat tax e una ipotetica riforma alternativa? Resta irrisolto qualche problema dell'attuale sistema? E quale tra le due garantisce meglio che non si ricadrà in breve tempo negli antichi difetti.

Perché è utile il confronto

Lavoce.info si è occupata ripetutamente dell'Irpef (della "giungla dell'Irpef", per la precisione) e della necessità di una sua profonda riforma (per tutti). Il dibattito è stato arricchito ora dagli interventi relativi alla proposta Ibl di riforma del sistema fiscale che contempla, fra l'altro, una Irpef ad aliquota unica (qui, qui, qui e qui).

Non è il caso, qui, di ritornare su alcune delle critiche avanzate alla proposta Ibl anche perché una risposta a molte è stata già data. Né è il caso di sottolineare come anche in questa occasione, ma non in questo sito, è emersa prepotente la tentazione così diffusa nel paese di evitare la discussione nel merito e di liquidare ogni questione con un "non si può!". Lo facciamo per le opere pubbliche, lo facciamo per le innovazioni normative, lo facciamo per il sistema tributario. Vedremo presto – è una facile previsione – oltre ai movimenti No Tav e No Tap anche il movimento No Flat.

Ciò detto, quel che veramente manca in questa utile discussione è la comparazione tra due possibili riforme. La proposta Ibl è stata esaminata nei suoi aspetti essenziali: sono stati sottolineati i punti salienti ed evidenziate le principali implicazioni. Ma non è emersa una proposta che consentisse una valutazione comparativa.

In fondo, nel superare l'attuale inefficiente e iniquo sistema, non ci si propone di disegnarne uno in tutti i sensi ottimale. È esattamente per questo che una comparazione può essere di grande aiuto. Assemblando alcune delle proposte emerse, anche indipendentemente, è però possibile arrivare a una proposta *mainstream*. Una proposta con una sua coerenza, che raccoglie indicazioni anche di fonte diversa ma tutte riconducibili a un quadro ragionevolmente unitario dal punto di vista della politica economica in generale, della politica tributaria e della politica sociale in particolare. La riportiamo nella tabella che segue accanto alla proposta Ibl.

Tabella 1

	Proposta Ibl (1)	Proposta *mainstream* (2)
Impatto sul bilancio pubblico	nessun impatto sui saldi; **riduzione della pressione fiscale e del rapporto fra spese correnti e prodotto** di 4 punti	nessun impatto sui saldi; riduzione della pressione fiscale e del rapporto fra spese correnti e prodotto pari a pochi decimi di punto all'interno di una politica di bilancio indirizzata, in primo luogo, alla **ricomposizione della spesa pubblica a favore degli investimenti**;
Costo della riforma e modalità di copertura	27 miliardi di euro; spending review	7,5 miliardi di euro per l'intervento sull'Irpef che trovano copertura attraverso l'incremento delle aliquote da applicarsi agli ultimi scaglioni ed una spending review residuale; 7 miliardi di euro per l'estensione universalistica sul *reddito di inclusione* di cui non sono indicate le fonti di finanziamento; 19 miliardi di euro per la disapplicazione delle clausole di salvaguardia da coprire in occasione della prossima legge di bilancio;
Famiglie		
Unità impositiva	**Famiglia**	**individuo**
Progressività	**progressività per deduzione** (con deduzioni decrescenti al crescere dell'imponibile)	**progressività per scaglioni** (con detrazioni decrescenti al crescere dell'imponibile)
Quota esente e sostegno ai nuclei familiari	deduzione base pari a 7 mila euro annui nel caso di nuclei monocomponente residenti al nord; **sostegno al nucleo familiare interno alla imposta personale** attraverso la applicazione alla deduzione base della scala di equivalenza Isee con maggiorazioni per minori e anziani non autosufficienti presenti nel nucleo; deduzione decrescente per imponibili eccedenti 5 volte il minimo vitale	quota esente pari a 1.200 euro; **sostegno ai nuclei familiari esterno alla imposta personale** attraverso un assegno per la famiglia definito in base al numero e tipo di componenti (2.500 euro per ogni minore o studente, 1.250 per altri figli a carico, 750 per altri a carico), decrescente fra i 28 ed i 70 mila euro di reddito Isee
Aliquote	**unica** al 25%	**sette scaglioni**: 20% per imponibili fino a 12 mila euro, 25% fino a 20 mila euro, 30% fino a 28 mila euro, 35% fino a 40 mila euro, 41% fino a 70 mila euro, 45% fino a 200 mila euro, 50% oltre
Spese fiscali	**abolizione di tutte le spese fiscali** (con la sola eccezione di quelle relative ad eventi pregressi, come le spese per ristrutturazione edilizia); deduzioni per le spese di produzione del reddito per lavoratori dipendenti e pensionati decrescenti per imponibili eccedenti 5 volte il minimo vitale	**abolizione delle sole detrazioni per carichi familiari**; invarianza delle detrazioni per le spese di produzione del reddito al variare dell'imponibile (mille euro per i lavoratori dipendenti, 800 euro per i pensionati, 200 euro per gli autonomi a contabilità semplificata)
Immobili	**abolizione dell'Imu; tassazione in sede Irpef** dei redditi soggetti a cedolare secca sui canoni di locazione, delle plusvalenze immobiliari, dei redditi catastali degli immobili non locati (comprese le abitazioni di residenza) e introduzione della imposta municipale sui servizi in sostituzione della Tasi	**nessuna modifica**
Addizionali regionali e comunali	**abolite**	**sostituite da sovraimposte regionali e comunali**
Contrasto alla povertà	**trasferimento monetario** (***minimo vitale***) differenziato geograficamente (580 euro mensili per il nucleo monocomponente nell'Italia settentrionale, 540 euro mensili nell'Italia centrale, 425 euro mensili nell'Italia meridionale), universale, ma non incondizionato e contestuale abolizione delle vigenti prestazioni assistenziali o a contenuto prevalentemente assistenziale	**fiscalizzazione dei contributi sociali** con un tetto pari a mille euro, decrescenti fra i 30 ed i 90 mila euro lordi; ***reddito di inclusione*** (massimo 485 euro mensili variabili in funzione della numerosità familiare e soggetto alla prova dei mezzi) limitato, per il momento, a famiglie con minori, figli disabili, disoccupati over55, donne in stato di gravidanza accertata; la estensione a tutti i soggetti interessati è legata al reperimento delle relative coperture (pari a 7 miliardi di euro a regime)
Impatto distributivo	conseguente, per quanto riguarda gli incrementi di prelievo, alla differenziazione geografica della quota esente e quindi concentrato sui **nuclei**	concentrato, per quanto riguarda gli incrementi di prelievo, sulle **coppie mono-reddito senza figli**

	familiari meridionali con imponibile immediatamente superiore al totale delle deduzioni	
Imprese		
Imposte ed aliquote	abolizione dell'Irap; aliquota dell'Ires e dell'Iri al 25%	abolizione dell'Irap; aliquota dell'Ires compresa fra il 27% ed il 28%; aliquota dell'Iri al 24%
Spese fiscali	nessuna modifica	nessuna modifica
Imposte Indirette	applicazione delle clausole di salvaguardia in vigore	disapplicazione delle clausole di salvaguardia in vigore
Servizi pubblici	imputazione ai soli cittadini più abbienti del costo del servizio	nessuna modifica
Transizione	Triennale	nessuna

Note: (1) N. Rossi (a cura di), *25% per tutti*, IBL Libri (2017); (2): A. Zanardi, "Penalizzate le classi centrali dei redditi", *Il Sole 24 Ore* (14 luglio 2017), F. Di Nicola e R. Paladini, qui e qui, M. Baldini, S. Giannini e A. Santoro.

Le domande da farsi

Non è particolarmente informativo esaminare le due proposte per individuare, al loro interno, singole carenze. È abbastanza evidente, infatti, che in ambedue i casi – rimanendo all'interno della logica delle singole proposte – è possibile introdurre correttivi in grado di attenuare o di eliminare specifici punti deboli. Le domande interessanti sono piuttosto altre.

In primo luogo, ci sono evidenti carenze del nostro attuale sistema di imposte e benefici che le due proposte non affrontano? In secondo luogo, in una prospettiva di *public choice*, le due proposte incorporano – e in quale misura – incentivi in grado di limitare (se non di evitare) che il nostro sistema di imposte e benefici torni in breve tempo ad ammalarsi gravemente?
Per quanto riguarda il primo aspetto, è possibile una risposta solo parziale. Non è affatto chiaro, ad esempio, l'impatto relativo sulla progressività complessiva del sistema di imposte e benefici (ivi incluse, quindi, le modalità di finanziamento di alcuni servizi pubblici) delle due ipotesi di lavoro. Su questo punto, è necessario certamente un lavoro aggiuntivo.

Su altri versanti è possibile invece essere più precisi. La proposta *mainstream* lascia impregiudicato il tema della ricomposizione delle entrate verso le imposte indirette e corre il rischio (in assenza di idonee coperture) di non offrire sostegno adeguato a circa 1 milione di famiglie in povertà assoluta. La proposta *mainstream* non pone inoltre le basi per una compiuta distinzione fra assistenza e previdenza (che appare sempre più necessaria) mentre garantisce (diversamente dalla proposta Ibl) che il grado di decentramento del sistema tributario rimanga anche nel breve periodo inalterato.
Dal punto di vista della pura e semplice complessità del sistema, la lettura delle due proposte non dovrebbe lasciare molti dubbi.

Per quanto riguarda, invece, il secondo aspetto è abbastanza evidente che la proposta *mainstream* non evita e nemmeno attenua il rischio che a essa vengano sovrapposti interventi dettati da interessi specifici in grado di ripristinare in tutto o in parte gli attuali livelli di complessità, inefficienza e iniquità del sistema.
Per fare un esempio, è abbastanza prevedibile che in occasione della prima legge di bilancio disponibile uno o più parlamentari lamentino lo stato deplorevole in cui versano le coppie monoreddito senza figli e propongano un apposito intervento. Viceversa, nel caso della proposta Ibl, il tema in discussione dovrebbe essere quello della parità dei poteri di acquisto in aree diverse del paese. La differenza dovrebbe essere evidente. Per fare un secondo esempio, intervenire sull'unica aliquota del sistema (il 25 per cento) è un po' più complicato – dal punto di vista politico – che non intervenire su una delle tante aliquote in vigore (non c'è bisogno, in questo senso, di scomodare Amilcare Puviani).

Per fare un terzo esempio, nel campo del contrasto alla povertà, l'esperienza degli ultimi vent'anni suggerisce che la semplice sovrapposizione di strumenti parziali a strumenti parziali (il reddito di inclusione è, allo stato, uno di questi) può essere fonte di gravi disparità di trattamento e di inaccettabili iniquità. Ma, naturalmente, consente di non intaccare preesistenti rendite di posizione che sarebbero, in linea di principio, rimosse invece da un intervento di sistema.

Che cos'è il minimo vitale abbinato alla flat tax

18.07.17

Stefano Toso

Nella proposta dell'Istituto Bruno Leoni non c'è solo la flat tax, c'è anche la sostituzione di tutti i trasferimenti assistenziali con un unico "minimo vitale". Può facilmente diventare una trappola della povertà, senza rendere più equo il sistema.

Dai trasferimenti al minimo vitale

La proposta dell'Istituto Bruno Leoni di "rivoltare come un calzino" le politiche redistributive di prelievo e di spesa è stata prevalentemente dibattuta con riferimento al tema della *flat-rate tax.* Scarsa attenzione – con l'eccezione di Franco Gallo – ha ricevuto la proposta di fare tabula rasa delle politiche assistenziali in denaro e di introdurre, al loro posto, una misura di contrasto della povertà denominata "minimo vitale". Poiché le due cose "sono fatte per stare insieme e completarsi a vicenda" – si legge nella ricerca IBL –, non è possibile dare una valutazione complessiva della proposta senza considerare il lato della spesa.
Ricapitoliamo: la riforma comporterebbe l'abolizione di tutti i trasferimenti assistenziali erogati a livello nazionale (per un valore complessivo di circa 60 miliardi) e l'introduzione del minimo vitale, un sussidio universale su base familiare, condizionato all'osservanza dell'obbligo scolastico, differenziato geograficamente e di importo medio mensile pari a circa 500 euro per i single (per famiglie di numerosità superiore a uno si applica la scala di equivalenza Isee), erogato dai comuni tramite l'accreditamento di un bancomat prepagato, sulla falsariga della nuova carta acquisti.

Il minimo vitale non richiede la disponibilità a lavorare ma avrebbe una durata limitata (tre anni) e già a partire dal secondo anno verrebbe erogato in proporzione decrescente in contanti e in proporzione crescente sotto forma di voucher (contributivo o fiscale), così da incentivare la creazione di nuova occupazione. Tecnicamente il minimo vitale assume la forma di una "deduzione base" dall'imposta *flat-rate*, fissata in 7mila euro annui per una famiglia di un solo componente residente al Nord. Per i redditi familiari superiori a cinque volte la deduzione base, il complesso delle deduzioni si riduce gradualmente, in proporzione alla distanza tra reddito familiare e deduzione base, fino ad azzerarsi.
In pratica, le politiche redistributive sarebbero in capo a un unico istituto tax-benefit che: 1) integra al minimo vitale i redditi inferiori a esso, 2) restituisce ai redditi familiari superiori alla deduzione base, ma inferiori al complesso delle deduzioni applicabili, il 25 per cento della differenza tra queste ultime e il reddito familiare (i redditi da lavoro dipendente e da pensione, infatti, potrebbero contare, rispettivamente, su deduzioni aggiuntive per oneri di produzione del reddito e maggiore morbilità), 3) preleva il 25 per cento della differenza tra il

reddito familiare e il complesso delle deduzioni se la differenza è positiva. Qualcosa di simile all'imposta negativa di Milton Friedman, il modello teorico a cui si ispirano gli estensori della proposta.

Il mito dell'universalismo

Come valutare un progetto che, all'insegna di un modello mai attuato al mondo (nemmeno nei paesi ex-socialisti), vuole coniugare l'universalismo e l'equità dello stato sociale con la semplicità e la trasparenza dell'imposizione ad aliquota unica? La riproposizione dell'universalismo nella lotta alla povertà si infrange contro alcuni scogli, sia di natura politico-finanziaria sia riferibili alla coerenza interna del progetto. Non mi soffermo sui primi, su cui sono intervenuti anche altri, e mi concentro sui secondi.
Come si può pensare di fare piazza pulita delle prestazioni assistenziali vigenti (assegni familiari, integrazioni al minimo delle pensioni, pensioni sociali, indennità di accompagnamento, solo per citare i maggiori) e di rimpiazzarle con un'unica misura, stante l'eterogeneità dei criteri di eleggibilità delle prime e la conseguente opportunità di riconoscere, anche a parità di reddito, indennità economiche aggiuntive a chi si trova in condizioni specifiche di bisogno? Lungi da me difendere il sistema attuale, ma se si vuole ridurre l'eccessiva categorialità del welfare italiano e migliorarne l'efficacia redistributiva, è preferibile omogeneizzare i criteri legati alla prova dei mezzi, estendendo l'Isee alla totalità dei trattamenti, e accelerare la messa a regime del neonato reddito di inclusione.

La proposta Ibl è discutibile anche sul piano dell'efficienza poiché, prevedendo per i redditi inferiori alla deduzione base la totale integrazione della differenza tra la deduzione stessa e il reddito familiare, genera una "trappola della povertà" del 100 per cento, ovvero un disincentivo formidabile a cercare un'occupazione per chi ha redditi bassi. Difficile pensare che lo stratagemma del voucher possa fare il miracolo. Più che "scommettere che per i lavoratori ne deriverebbero risultati largamente superiori a quelli offerti dall'attuale sistema di formazione", sarebbe stato opportuno simulare entità e segno delle possibili reazioni comportamentali dei beneficiari del minimo vitale.

Nel rincorrere il mito dell'universalismo senza selettività nella spesa sociale, la proposta addossa sulle spalle dell'Irpef, ancorché rinnovata, tutto l'onere di individuare chi guadagna e chi perde dalle politiche redistributive. In questo scenario, non vi è spazio per sistemi di prova dei mezzi come l'Isee, basati su reddito e patrimonio, sebbene siano in grado di selezionare i beneficiari del welfare molto meglio di quanto faccia il solo reddito a fini fiscali.

Rischio evasione con l'aliquota Iva "flat"

21.07.17

Alessandro Santoro

La proposta di flat tax riguarda anche l'Iva, perché prevede un aumento dell'aliquota ordinaria al 25 per cento. Il rischio è che cresca di conseguenza l'evasione dell'imposta. Sarebbe difficile compensarla con l'emersione di gettito Irpef.

Anche l'Iva nella proposta di flat tax

La recente proposta di flat tax nella forma di un'aliquota pari al 25 per cento per tutte le principali imposte, già oggetto di diversi commenti su *lavoce.info*, coinvolge anche l'Iva. In realtà, gli autori propongono di aumentare al 25 per cento la sola aliquota ordinaria (attualmente al 22 per cento) e di portare al 13 per cento quella ridotta (oggi pari al 10 per cento), lasciando inalterata l'aliquota super-ridotta al 4 per cento. Si tratta, in sostanza, di una riproposizione della versione della clausola di salvaguardia prevista dalla legge di stabilità per il 2015 (articolo 1 comma 718). Infatti, la stima di incremento di gettito considerata dagli autori (19 miliardi) corrisponde alla relazione tecnica di quel provvedimento: 12 miliardi deriverebbero dall'incremento dell'aliquota ordinaria e i restanti 7 dall'incremento di quella ridotta.

Né chi periodicamente propone di aumentare l'Iva né chi vorrebbe la flat tax sembra curarsi delle implicazioni di una simile manovra sull'efficienza dell'Iva e in particolare sull'evasione.

L'(in)efficienza dell'Iva è misurabile attraverso la somma di due indicatori, il Vat gap (divario dell'Iva) e il Vat Policy gap (divario del regime dell'Iva). In un sistema ideale dove tutti i consumi finali sono tassati al loro valore effettivo con l'aliquota ordinaria, entrambi i divari sono pari a zero e il gettito ottenuto è quello massimo possibile. Il Vat gap misura la perdita di gettito dovuta al fatto che alcuni consumi finali non sono dichiarati al fisco, mentre il Policy gap misura la perdita dovuta all'applicazione di aliquote ridotte e di esenzioni. Il primo cresce al crescere dell'evasione, mentre il secondo cresce al crescere della disomogeneità della struttura delle aliquote.

Secondo il rapporto più recente della Commissione Europea, l'Italia ha il secondo Policy gap e il sesto Vat gap più elevato dell'Unione. La proposta di incrementare di tre punti l'aliquota ordinaria e quella ridotta aumenta (lievemente) il Policy gap, ma, soprattutto, rischia di far lievitare sensibilmente il Vat gap. Delle diverse tipologie di evasione dell'Iva, alcune non dipendono dall'aliquota, mentre altre sono logicamente a essa correlate. Si pensi all'occultamento consensuale delle vendite al consumo finale, ma anche alla

sottodichiarazione unilaterale delle vendite ovvero alla sovradichiarazione unilaterale degli acquisti nelle transazioni *business-to-business*. Inoltre, anche in presenza di dichiarazione corretta, cresce negli ultimi anni l'evasione da omissione dei versamenti dell'Iva dovuta. In tutti questi casi gli incentivi all'evasione aumentano al crescere dell'aliquota Iva, come confermato anche dai risultati ottenuti per l'Italia dall'Ufficio studi dell'Agenzia delle entrate.

Conseguenze dell'aliquota più alta

Se è corretto, il ragionamento ha due implicazioni. La prima è che i calcoli di recupero di gettito, in quanto incorporano l'attuale propensione all'evasione e non anticipano l'incremento che potrebbe derivarne dall'aumento dell'aliquota, sono sovrastimati. La seconda, ben più importante, è che la maggiore evasione dell'Iva si propagherebbe facilmente alle altre imposte, perché se un ricavo è sottodichiarato (o un costo è sovradichiarato) ai fini Iva, lo è anche ai fini delle imposte sul reddito. Entrambe le osservazioni valgono in primo luogo per le proposte di incremento dell'Iva, e per le relative stime, inserite nelle leggi di stabilità e di bilancio e sostenute da diversi commentatori negli ultimi anni. Le argomentazioni contrarie all'aumento delle aliquote Iva suggerirebbero di andare in direzione opposta, ad esempio verso un'unica aliquota a livello intermedio rispetto a quelle esistenti, almeno per le transazioni *business-to-business* (si vedano le proposte di Nens al riguardo), evitando così le implicazioni negative sulla distribuzione del reddito disponibile dei consumatori finali, ma riducendo una parte dell'evasione.
Tuttavia, i proponenti della flat tax potrebbero obiettare che se è vero che l'aumento dell'aliquota Iva incrementa la propensione all'evasione di quell'imposta, l'introduzione dell'aliquota unica del 25 per cento potrebbe far diminuire l'evasione dell'Irpef. Due sono le osservazioni in merito. La prima è che l'eventuale "controincentivo" all'aumento dell'evasione agirebbe solo sulle omesse dichiarazioni e non sugli omessi versamenti dell'Iva. La seconda è che il "controincentivo" potrebbe non essere sufficiente.

Secondo i dati della Relazione sull'evasione, infatti, l'Irpef evasa ammonta a circa 32,5 miliardi ovvero meno di un terzo del gettito totale dell'Iva (114 miliardi) che verrebbe messo a rischio dall'incremento dell'aliquota. In altri termini, per evitare che l'evasione complessiva aumenti, l'effetto di emersione legato alla riduzione delle aliquote Irpef dovrebbe essere molto più forte rispetto alla maggiore evasione dell'Iva determinata dall'aumento dell'aliquota ordinaria e ridotta. Un risultato per nulla scontato.