

**AUDIZIONE: RIFORMA DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE
FISCHE E ALTRI ASPETTI DEL SISTEMA FISCALE**

TASSAZIONE DEI REDDITI DELLE PERSONE FISCHE IN ITALIA

**PASCAL SAINT-AMANS, DIRETTORE, CENTRO PER LA
POLITICA E L'AMMINISTRAZIONE FISCALE
ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE ECONOMICA E LO
SVILUPPO**

TRADUZIONE

Osservazioni principali

- *L'imposta sul reddito delle persone fisiche svolge un ruolo importante nel garantire la progressività del sistema fiscale italiano, sebbene vi siano opportunità per migliorare la progressività del sistema fiscale.*
- *In particolare, vi è margine per introdurre un certo grado di progressività nella tassazione dei redditi da capitale personale, in particolare a seguito del passaggio allo scambio automatico di informazioni a fini fiscali (AEOI).*
- *L'eliminazione di una serie di agevolazioni fiscali sui redditi da capitale delle persone fisiche ridurrebbe inoltre le distorsioni fiscali all'allocazione dei portafogli di risparmio, aumentando sia l'efficienza che l'equità.*
- *L'attuale approccio dell'Italia di utilizzare crediti d'imposta basati sul reddito è un modo mirato ed efficace per fornire sostegno ai contribuenti a basso reddito, anche se tale approccio può creare disincentivi e aliquote d'imposta marginali elevate.*
- *Un'attenta elaborazione della politica fiscale può attenuare le preoccupazioni in materia di disincentivi al lavoro associate al ritiro dei crediti d'imposta mirati dell'Italia, basato sul reddito.*
- *La pressione fiscale complessiva sul reddito da lavoro in Italia è elevata rispetto alla maggior parte dei paesi OCSE. Ciò è dovuto in misura significativa ai contributi previdenziali. Sebbene la presente nota si concentri sulla struttura dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, si potrebbe anche prendere in considerazione i potenziali vantaggi di uno spostamento parziale del mix fiscale dalle imposte sul lavoro alle imposte su altre basi meno distorsive, quali i beni immobili, i consumi (comprese le accise) e le imposte ambientali.*

Contesto del funzionamento/della struttura dell'imposta sul reddito delle persone fisiche

- In tutta l'OCSE, circa tre quarti della riduzione della disparità di reddito disponibile avviene tramite trasferimenti e circa un quarto attraverso il sistema fiscale, principalmente attraverso la progressività dell'Imposta sul reddito delle persone fisiche – PIT. Il sistema fiscale svolge un ruolo redistributivo leggermente più ampio in Italia, con circa tre quinti della riduzione dovuta ai trasferimenti e due quinti dovuti alla PIT (Causa e Hermansen, 2017).
- La struttura, il funzionamento e l'impatto dell'imposta sul reddito delle persone fisiche non possono essere considerati separatamente dal livello dei Contributi di sicurezza sociale – SSC (compresi i contributi a carico dei datori di lavoro, che si prevede saranno prevalentemente a carico dei dipendenti).
- Se l'onere fiscale sul reddito da lavoro e sul reddito da capitale differisce notevolmente, il sistema fiscale crea un incentivo fiscale per gli imprenditori ad integrare la loro attività e a percepire redditi sotto forma di redditi da capitale piuttosto che da redditi da lavoro.
- Uno sgravio fiscale di base o uno scaglione di aliquota zero nell'elenco delle aliquote PIT hanno esattamente lo stesso impatto.
- In un sistema di imposta sul reddito delle persone fisiche progressive, uno sgravio fiscale di base o uno scaglione a tasso zero fornirà un risparmio fiscale maggiore ai contribuenti più elevati rispetto ai contribuenti con redditi più bassi, in quanto riduce l'importo dei redditi soggetti a tassazione all'aliquota marginale più elevata. Un credito d'imposta mirato fornirà più efficacemente sostegno alle famiglie a basso reddito rispetto a un sussidio di base o a uno scaglione a tasso zero.

Panoramica delle tendenze PIT in seno all'OCSE

- Storicamente, la maggior parte dei paesi dell'OCSE ha mostrato la tendenza ad applicare sistemi fiscali sostanzialmente completi che tassano insieme il lavoro e il reddito da capitale ad aliquote progressive (anche se con alcune agevolazioni fiscali, come le pensioni e le abitazioni occupate dai proprietari).
- Sebbene molti paesi seguano ancora questo ampio approccio, un numero significativo di paesi ha riformato i propri sistemi fiscali negli anni 1980 e 1990 al fine di applicare sistemi di imposizione fiscale duale o semi-duale che tassano i redditi da capitale separatamente dal reddito da lavoro, a tassi fissi più bassi. Allo stesso tempo, molti paesi hanno introdotto regimi fiscali specifici per talune forme di reddito da capitale. Tali riforme sono state generalmente motivate da due fattori:
 - Preoccupazione per i bassi livelli di risparmio, e
 - Difficoltà nell'imporre aliquote fiscali progressive elevate sui redditi mobili di

capitale a causa della capacità di alcuni contribuenti di nascondere ricchezza offshore.

- Nel corso degli anni diversi paesi hanno introdotto i cosiddetti regimi di *flat tax* (ad esempio Russia, economie dell'Europa sudorientale e orientale). Tuttavia, questi regimi di *flat tax* non sono veramente pianeggianti; si tratta piuttosto di sistemi di doppia imposizione fiscale (DIT) con imposte proporzionali sul reddito da lavoro, spesso con SSC molto elevati.
- Alcuni paesi hanno inoltre gradualmente abbassato le aliquote più elevate e ridotto il numero di scaglioni PIT. La complessità dell'imposta sul reddito delle persone fisiche non è in genere il risultato del numero di scaglioni, ma piuttosto il risultato delle agevolazioni fiscali.
- I sistemi di imputazione sono diventati meno comuni, in parte a causa delle complessità associate al diritto dell'Unione. Ciononostante, i sistemi di imputazione rimangono in diversi paesi (ad esempio Australia, Nuova Zelanda e Messico).
- La recente adozione dello scambio automatico di informazioni finanziarie tra amministrazioni fiscali rende più difficile per i contribuenti evadere le imposte occultando il reddito e il patrimonio *offshore*. Ciò apre la possibilità ai paesi che in precedenza si sono trasferiti a sistemi di tassazione duale o semi-doppia di prendere in considerazione la possibilità di reintrodurre un certo grado di progressività nella tassazione dei redditi da capitale.
- Ad esempio, un sistema di "doppia imposizione progressiva sul reddito" potrebbe applicare tabelle fiscali progressive distinte ai redditi da lavoro e da capitale (con un regime più progressivo per il lavoro che per i redditi da capitale).

Caratteristiche fondamentali dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in Italia (come applicata nel 2020)

- La persona fisica è l'unità fiscale
- Ai redditi imponibili si applicano le seguenti aliquote d'imposta:

| Scaglione (EUR) | Tasso (%) |
|----------------------------|------------------|
| fino a 15 000 | 23 |
| oltre 15 000 fino a 28 000 | 27 |
| oltre 28 000 fino a 55 000 | 38 |
| oltre 55 000 fino a 75 000 | 41 |
| oltre 75 000 | 43 |

Osservazione:

- No aliquota 0%
- Tasso di PIT per scaglioni bassi relativamente elevato
- Sovrattassa regionale e locale, prelevata sulla responsabilità PIT del governo

centrale.

- Sgravi fiscali: I contributi sociali a carico dei dipendenti (SSC) sono effettivamente deducibili (poiché il reddito da lavoro è riportato nelle dichiarazioni dei redditi al netto dei SSC dei dipendenti). I SSC dei lavoratori autonomi possono essere dedotti come abbattimento fiscale.
- Crediti d'imposta:
 - **Credito d'imposta (rimborsabile)**: 0 euro per reddito imponibile molto basso (inferiore a 8.145 euro), per redditi imponibili più elevati: il credito è pari a 1.080 euro e si riduce gradualmente a 600 euro con reddito imponibile. Quando il reddito imponibile supera i 28.000 euro, il credito d'imposta scende da euro 600 a euro 0. (Nella legge di bilancio per il 2021 tale credito è stato aumentato in valore a 1.200 euro).
 - **Credito d'imposta PAYE (non rimborsabile)**: da 1.880 euro (per redditi molto bassi) e gradualmente ridotto a 0 euro per redditi imponibili superiori a 55.000 euro. (Il credito d'imposta PAYE si applica solo ai redditi da lavoro, per cui si tratta effettivamente di un credito d'imposta sul reddito).
 - **Credito d'imposta supplementare legato alla crisi (non rimborsabile) (per il periodo 01/07/2020 fino al 31/12/2020)**: di 600 euro, SOLO per i contribuenti con un reddito imponibile superiore a 28.000 euro e progressivamente fino a 0 euro. (Nella legge di bilancio per il 2021 tale credito è stato prorogato per il 2021 e aumentato in valore a 1.200 euro).
 - **Credito d'imposta per le persone a carico familiare, compreso il coniuge e i figli**: tutti i crediti d'imposta con il reddito.
- Un regime facoltativo di aliquota forfettaria del 15% si applica alle piccole imprese e ai professionisti che guadagnano meno di 65.000 euro (o per le nuove imprese).

Il cuneo fiscale totale sul reddito da lavoro in Italia

- L'effetto combinato dei sistemi PIT e SSC comporta notevoli cunei fiscali medi e marginali nella maggior parte della distribuzione del reddito.
- La fornitura di trasferimenti di denaro mirati riduce il cuneo fiscale medio per le famiglie a basso reddito con figli, ma aumenta il cuneo fiscale marginale man mano che viene ritirato.
- Il ritiro dei crediti d'imposta mirati al reddito aumenta il cuneo fiscale marginale per un'ampia gamma di redditi. In particolare, il ritiro del credito d'imposta sui *Bonus* fiscali comporta un significativo aumento del cuneo fiscale marginale compreso tra il 90% e il 96% del salario medio.
- Nel Lazio (la regione rappresentativa considerata nei modelli di *Taxing Wages* dell'OCSE), una soglia di 35.000 euro per l'applicabilità delle aliquote progressive dell'imposta locale sul reddito (anziché un'aliquota proporzionale) determina un picco

del cuneo fiscale marginale pari al 127% del salario medio.

(vedi i grafici a pagina 4 del testo in inglese)

Fonte: Modelli OCSE Taxing Wages

Tassazione dei redditi da capitale delle persone fisiche

- L'applicazione di aliquote d'imposta proporzionali comporta un'assenza di progressività nella tassazione dei redditi da capitale personale.
- Vi è una non neutralità tra i diversi veicoli di risparmio a causa delle aliquote fiscali agevolate per taluni veicoli a risparmio e dei benefici differiti derivanti dalla tassazione delle plusvalenze basate sulla realizzazione.

Aliquota fiscale effettiva marginale (METR) sui diversi veicoli di risparmio, Italia, 2016

(vedi il primo grafico a pagina 5 del testo in inglese)

Aliquota fiscale effettiva marginale (METR) sui diversi veicoli di risparmio, media OCSE, 2016

(vedi il secondo grafico a pagina 5 del testo in inglese)

Fonte: OCSE 2018 "Taxation of Household Savings"

Valutazione dell'IRPEF in Italia e opzioni di riforma

- La struttura del **credito d'imposta rimborsabile "debt bond"** è stata modificata nel 2020. Prima del 2020, il *bonus* fiscale totale (1.080 euro) è stato gradualmente eliminato tra un reddito di 24.600 euro e un importo di 26.600 euro. Ciò ha determinato un notevole disincentivo per i contribuenti con un reddito di tale fascia di reddito a lavorare più a lungo o più duramente per guadagnare più reddito. Nel 2020 il *bonus* fiscale totale è stato suddiviso in due componenti: 480 euro sono stati gradualmente eliminati tra 24.600 e 26.600 euro, il che ha comportato un aumento inferiore dell'aliquota marginale in tale intervallo. I restanti 600 euro, tuttavia, sono andati perduti interamente a 28.000 euro. Allo stesso tempo, tuttavia, è stato introdotto il **credito d'imposta temporaneo legato alla crisi**, che prevede un credito d'imposta supplementare di 600 euro, compensando così la perdita del *bonus* fiscale, ed è stato revocato lentamente oltre tale livello.

- Valutazione: In assenza del credito d'imposta temporaneo connesso alla crisi, la ridefinizione del *bonus* fiscale avrebbe comportato un forte aumento dell'aliquota d'imposta effettiva marginale (METR) con un utile di 28.000 euro. Ciò creerebbe un notevole disincentivo al lavoro per i contribuenti in quel momento. Per rispondere a tale preoccupazione, nella legge di bilancio per il 2021 l'Italia ha trasformato il credito d'imposta temporaneo legato alla crisi in misura permanente.
- Più in generale, l'orientamento basato sul reddito di tutti i crediti d'imposta aumenta le aliquote d'imposta marginali in un'ampia fascia di reddito.
 - Valutazione: Poiché tutti i crediti d'imposta sono attualmente soppressi con il reddito, ciò crea aliquote d'imposta marginali che sono notevolmente superiori alle aliquote d'imposta legali su un'ampia gamma di redditi, il che comporta notevoli disincentivi al lavoro per un gran numero di contribuenti. L'Italia dovrebbe esaminare in dettaglio i propri dati sulla distribuzione del reddito al fine di ridurre al minimo gli ulteriori effetti disincentivanti derivanti dal ritiro del credito d'imposta nelle parti più dense della distribuzione del reddito. Non ritirare uno dei crediti d'imposta con il reddito ridurrebbe le aliquote d'imposta marginali, ma aumenterebbe il costo fiscale. Una delle opzioni per finanziare tale riforma potrebbe consistere nell'aumentare i due tassi PIT più elevati (e/o abbassare la soglia a partire dalla quale si applica il tasso più elevato), il che rafforzerebbe ulteriormente la progressività dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.
 - **Opzione di riforma:** Potrebbe essere progettata una riforma fiscale che NON tenga conto del credito d'imposta a pagamento di 978 euro al di sopra di 28.000 euro di reddito imponibile, ma aumenti le aliquote più elevate dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in modo neutro dal punto di vista delle entrate.
- L'impostazione dello scalone della sovrattassa regionale a Roma (e potenzialmente in altre aree) determina un aumento delle aliquote d'imposta marginali quando il reddito imponibile è pari a 35.000 euro (Nota: ciò si basa sul modello di *Taxing Wages* dell'OCSE, regione rappresentativa di Roma - Lazio).
 - Valutazione: La sovrattassa regionale a Roma e in altre zone di struttura analoga potrebbe essere riprogettata per evitare l'impennata delle aliquote marginali che si verifica a 35.000 euro, quando un contribuente passa dal pagamento di un'aliquota proporzionale del 1,73% a una tabella progressiva (che aumenta l'aliquota fiscale applicabile ai redditi compresi tra 15.000 euro e 28.000 euro al 2,73%, e al di sopra di tale aliquota al 2,93% e successivamente più elevata).
 - **Opzione di riforma:** Sostituire l'attuale doppio programma (*flat rate* + tabella progressiva) a Roma (e potenzialmente in altre aree con un modello simile) con un unico calendario. Ciò potrebbe essere piatto o progressivo, dato che la maggior parte della progressività è ottenuta dall'imposta principale anziché dall'imposta regionale.

- Prendere in considerazione la riforma della tassazione dei redditi da capitale personale.
 - Valutazione: Il passaggio allo scambio automatico di informazioni offre all'Italia l'opportunità di prendere in considerazione l'introduzione di un certo grado di progressività nella tassazione dei redditi da capitale personale che attualmente non è presente con la struttura a tasso proporzionale. L'eliminazione di una serie di agevolazioni fiscali ridurrebbe inoltre le distorsioni indotte dalle imposte all'allocazione del portafoglio di risparmio.
 - **Opzioni di riforma:** introdurre un piano di aliquote leggermente progressive sui redditi da capitale; prevedere un credito d'imposta anziché una deduzione per i contributi pensionistici privati; eliminare l'esenzione fiscale per le plusvalenze a lungo termine sugli alloggi residenziali; eliminare la possibilità di un'imposta proporzionale sostitutiva sui redditi da locazione.
- Rivedere le norme fiscali applicabili alle piccole imprese e ai redditi professionali.
 - Valutazione: Attualmente, un tasso forfettario del 15% può essere pagato sul reddito imponibile fino a 65.000 euro per i contribuenti che percepiscono redditi aziendali o professionali. Ciò è in netto contrasto con lo schema progressivo che si applica ai salari e ai lavoratori, in cui si applica un tasso fino al 41%. Ciò può incentivare i lavoratori a riqualificare artificialmente il loro rapporto di lavoro come un rapporto di piccola impresa.
 - **Opzione di riforma:** L'Italia potrebbe voler rivedere l'adeguatezza del regime forfettario del 15%, bilanciando la volontà di incoraggiare lo sviluppo delle piccole imprese con la garanzia di equità orizzontale e riducendo al minimo l'elusione fiscale.
- Un forte messaggio tratto dai grafici del cuneo fiscale sopra presentati (e nell'allegato) è che l'onere fiscale complessivo sul reddito da lavoro in Italia è elevato rispetto alla maggior parte dei paesi OCSE. Ciò è determinato in modo significativo dai SSC, in particolare quelli dei datori di lavoro. Sebbene la presente nota si concentri sulla progettazione della PIT, quest'ultima non dovrebbe essere considerata isolatamente e, di conseguenza, l'Italia dovrebbe prendere in considerazione anche il potenziale di riforme più ampie. Ad esempio, si potrebbe prendere in considerazione i potenziali vantaggi di uno spostamento parziale del *mix* fiscale dalle imposte sul lavoro alle imposte su altre basi meno distorsive, quali gli immobili, i consumi (comprese le accise) e le imposte ambientali.

Conclusioni

Il sistema italiano PIT è ben concepito. È progressiva e più redistributiva di molti sistemi e genera entrate fiscali significative (cfr. allegato). Tuttavia, è opportuno valutare se la concezione dei vari crediti d'imposta possa essere migliorata. La revoca

dei crediti d'imposta si traduce in aliquote marginali elevate che, per i contribuenti che hanno raggiunto questi livelli di reddito, determineranno notevoli disincentivi a lavorare più a lungo o più duramente. L'Italia dovrebbe inoltre prendere in considerazione la possibilità di riformare la tassazione dei redditi da capitale per introdurre un ridotto grado di progressività e aumentare la neutralità nell'allocazione del portafoglio.

ALLEGATO: CONFRONTO CON ALTRI PAESI OCSE

- L'Italia presenta una percentuale di gettito della PIT rispetto al gettito fiscale totale e al PIL maggiore rispetto alla media OCSE.

Gettito della PIT in percentuale del gettito fiscale totale, 2019

(vedi il primo grafico a pagina 8 del testo in inglese)

I dati relativi a Australia, Grecia, Giappone, Messico e media OCSE si riferiscono al 2018.
Fonte: Statistiche delle entrate dell'OCSE

Gettito della PIT in percentuale del PIL, 2019

(vedi il secondo grafico a pagina 8 del testo in inglese)

I dati relativi a Australia, Grecia, Giappone, Messico e media OCSE si riferiscono al 2018.
Fonte: Statistiche delle entrate dell'OCSE

- Rispetto a molti paesi OCSE, l'Italia fa meno affidamento sulla PIT, ma in misura maggiore sui SSC (in particolare quelli dei datori di lavoro). L'onere fiscale totale sul lavoro è pertanto ancora significativo.

Mix fiscale nei paesi OCSE, 2019

(vedi il primo grafico a pagina 9 del testo in inglese)

Fonte: Statistiche delle entrate dell'OCSE

- Negli ultimi 40 anni la dipendenza dell'Italia dalle entrate PIT è rimasta relativamente costante, mentre in tutta l'OCSE, in generale, la dipendenza dalle entrate PIT è diminuita.

Gettito fiscale in percentuale del reddito imponibile 1980-2019

(vedi il secondo grafico a pagina 9 del testo in inglese)

Fonte: Statistiche delle entrate dell'OCSE

- Il cuneo fiscale totale sul reddito da lavoro è elevato in Italia rispetto ad altri paesi OCSE dovuti, come indicato sopra, ai SSC.

Cuneo fiscale medio, singolo individuo, 2019

(vedi il primo grafico a pagina 10 del testo in inglese)

Fonte: Modelli OCSE Taxing Wages

- L'aliquota massima PIT in Italia si colloca nella fascia medio-alta dei paesi OCSE.

Aliquote massime PIT nei paesi OCSE, 2019

(vedi il secondo grafico a pagina 10 del testo in inglese)

Fonte: Modelli OCSE Taxing Wages

- L'impatto redistributivo complessivo del sistema dell'imposta sul reddito e dei trasferimenti in Italia è prossimo alla media OCSE, con una percentuale superiore alla media (40%) di tale redistribuzione proveniente dal sistema dell'imposta sul reddito PIT+SSC). (Ciò proviene quasi interamente dalla PIT, in quanto il SSC per i lavoratori è un importo proporzionale in Italia).

Suddivisione dell'impatto redistributivo, popolazione in età lavorativa, 2013 o più recente anno disponibile

(vedi il grafico a pagina 11 del testo in inglese)

Note:

1. I contributi previdenziali non sono disponibili per la Francia.

2. Per l'Italia le imposte e i contributi previdenziali sono basati su valori figurativi.

La redistribuzione è misurata dalla variazione percentuale dei coefficienti gini calcolati per i redditi al lordo e al netto delle imposte/trasferimenti. Cfr. Causa e Hermansen (2017) per maggiori dettagli.

Fonte: Causa e Hermansen (2017) "Income Redistribution Through Taxes and Transfers Across OECD Countries", documenti di lavoro del dipartimento economico dell'OCSE, n. 1453.