

Indagine conoscitiva sulla riforma fiscale

Audizione della Banca d'Italia

*Documento depositato dal dottor Vieri Ceriani*

13 ottobre 2011

## Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale

Il gruppo di lavoro sull'erosione fiscale, costituito dal Ministro dell'Economia e delle Finanze prof. Giulio Tremonti, al quale hanno aderito 32 associazioni di categoria<sup>1</sup>, ha avuto assegnata come finalità quella di *“analizzare l'area dell'erosione fiscale, in specie l'area della amplissima forbice aperta dalla dialettica tra la regola (il principio generale dell'imposizione fiscale) e l'eccezione (la deviazione legale da questo principio, via esenzioni, agevolazioni, regimi sostitutivi di favore, etc.)”*.

Il gruppo di lavoro si è finora riunito quindici volte<sup>2</sup> e ha concordato e seguito la strategia di azione qui di seguito delineata.

E' stato assunto come punto di partenza la Tabella 1 allegata allo stato di previsione dell'entrata del Bilancio dello Stato per il 2011 (approvato con la legge n. 221 del 13 dicembre 2010). Infatti, in conseguenza della riforma delle procedure di bilancio, il Bilancio dello Stato per l'anno in corso contiene, per la prima volta<sup>3</sup>, un elenco delle *tax expenditures*, accompagnate da una stima del mancato gettito proiettata sul triennio (2011-2013).

Questo elenco è stato integrato con l'inclusione di ulteriori misure, in esso non considerate.

In primo luogo il campo di osservazione è stato ampliato ai tributi destinati al finanziamento degli enti decentrati (regioni, comuni, province): principalmente, Irap e ICI. Il Bilancio dello Stato, infatti, prende in considerazione solo i tributi il cui

---

<sup>1</sup> Segnatamente le seguenti: ABI, ANCOT, ANIA, ASSOGESTIONI, CGIL, CIA, CIDA, CISAL, CISL, CIU, COLDIRETTI, CONFAGRICOLTURA, CONFAPI, CONFCOOPERATIVE, CONFQUADRI, CONFEDILIZIA, CONFINDUSTRIA, CONFPROFESSIONI, CONSIGLIO NAZIONALE CONSULENTI DEL LAVORO, CONSIGLIO NAZIONALE DOTTORI COMMERCIALISTI, COPAGRI, FORUM ASSOCIAZIONI FAMIGLIE, INT, LEGA DELLE COOPERATIVE, LAPET ASSOCIAZIONE TRIBUTARISTI, RE.TE IMPRESE ITALIA (CNA – CONFARTIGIANATO – CONFCOMMERCIO – CASARTIGIANI – CONFESERCENTI), UGL, UIL. La CGIL ha interrotto la sua partecipazione il 21 luglio 2011.

<sup>2</sup> In particolare, nei seguenti giorni: 17 dicembre 2010; 18 gennaio, 9 febbraio, 11 marzo, 19 aprile, 18 maggio, 7 giugno, 21 giugno, 5 luglio, 19 luglio, 27 luglio, 3 agosto, 1 settembre, 8 settembre, 19 settembre 2011.

<sup>3</sup> L'articolo 21, comma 11, della legge n. 196/2009 prescrive che la nota integrativa dello stato di previsione dell'entrata del Bilancio dello Stato debba includere *“...gli effetti connessi alle disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'esercizio, recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti”*.

gettito afferisce allo Stato medesimo; ma lo Stato con sue leggi determina le caratteristiche fondamentali dei tributi locali, tra cui esenzioni, esclusioni, riduzioni. In coerenza con i principi del federalismo fiscale, non sono state incluse nell'elenco quelle misure di esenzione, esclusione, riduzione che i livelli inferiori di governo dispongono sui tributi di loro spettanza nell'ambito dell'autonomia di cui godono.

In secondo luogo sono stati inseriti alcuni regimi sostitutivi di favore. In particolare, quelli relativi alle cosiddette rendite finanziarie, ai regimi di tassazione dei redditi dei fabbricati, ai redditi agricoli e dei terreni. Anche il regime sostitutivo cedolare sui fitti, di recente istituzione, è stato inserito in quest'ambito.

Conseguentemente, il numero delle misure in esame è notevolmente cresciuto: dalle 242 elencate in allegato al Bilancio dello Stato, si è pervenuti a una lista di circa 600 misure. Occorre segnalare che questa estensione del campo di indagine è in parte solo apparente, perché sono state dettagliate in modo più analitico misure precedentemente accorpate sotto un'unica voce (ad esempio, le spese detraibili dall'Irpef e le detrazioni per redditi da lavoro dipendente, autonomo e impresa minore). Benché la ricognizione effettuata non possa ritenersi con certezza esaustiva, si ritiene di aver raggiunto, con l'attivo e partecipato contributo delle associazioni partecipanti al gruppo, un livello di copertura molto soddisfacente.

Si è anche deciso di procedere, laddove possibile, a una nuova quantificazione del costo delle misure. Ai fini del lavoro del gruppo, infatti, non ha rilevanza la proiezione degli oneri finanziari sull'arco del prossimo triennio, che è invece funzionale alle esigenze del Bilancio dello Stato. E' sembrato più rispondente agli obiettivi del lavoro sull'erosione stimare l'onere delle misure facendo ricorso, in tutti i casi ove fosse possibile, a dati retrospettivi desunti dalle dichiarazioni dei redditi e/o dai versamenti effettuati dai contribuenti. In questo modo è possibile fornire un'indicazione puntuale dell'effettivo utilizzo delle misure in esame, nonché in molti casi di conoscere il numero esatto dei fruitori. E' stato così possibile indicare anche il beneficio medio pro-capite derivante dalle misure in esame.

Ovviamente, in diversi casi la disponibilità di nuovi dati e l'utilizzo di una diversa metodologia di stima hanno comportato quantificazioni diverse rispetto a quelle riportate nell'elenco allegato alla nota integrativa dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato.

Si è infine deciso di associare a ogni misura uno o più codici di classificazione, nell'intento di fornire un'indicazione di massima sulle finalità della misura stessa e di fornire, al futuro riformatore fiscale, dei criteri di valutazione utili per il suo operato.

Va sottolineato, anche se è ovvio, che il riformatore non potrà esimersi da una disamina e da un vaglio attento delle singole misure, per decidere riguardo alla loro conservazione, soppressione o riduzione. Alcune misure incluse nell'elenco delle *tax expenditures*, come le detrazioni Irpef per lavoro dipendente o per familiari a carico, costituiscono aspetti strutturali dell'attuale sistema impositivo e appare opportuno che la loro eventuale abolizione (o riduzione) sia inserita nell'ambito di riforme di più ampia portata, che ne contemperino gli effetti e ne considerino tutte le implicazioni. Altre misure sono volte ad evitare doppie imposizioni, a rendere il nostro ordinamento compatibile con quello comunitario e con gli accordi internazionali, o a favorire l'emersione di imponibili; per altre misure la soppressione potrebbe comportare problemi di compatibilità con principi costituzionalmente garantiti. I codici di classificazione concordati e adottati sono riportati nell'Allegato 1. Il gruppo di lavoro ha associato questi codici a ciascuna delle misure riportate nell'elenco.

Si è tenuto conto della legislazione in vigore al 19 settembre 2011 (cioè dall'entrata in vigore della Legge 14 settembre 2011, n. 148, che ha convertito il D.L. 13 agosto 2011, n. 138). Il Gruppo ha deciso di non prendere in considerazione ulteriori misure. Attualmente l'elenco delle misure è in fase di riordino e ripulitura, si sta procedendo ad aggiornare e completare le quantificazioni degli effetti di gettito, si sta completando la redazione del rapporto finale. Il gruppo di lavoro ha in cantiere ancora un paio di riunioni, finalizzate all'approvazione del rapporto finale, dell'elenco delle misure (comprensivo dei codici di classificazione) e delle schede che illustrano le quantificazioni degli effetti di gettito.

Il Gruppo si è avvalso della preziosa collaborazione dell'Amministrazione finanziaria (Agenzie delle Entrate, delle Dogane e del Territorio, con il coordinamento del Dipartimento delle Finanze) che si è fatta carico dell'indispensabile supporto tecnico e informatico per la gestione dell'elenco delle misure e, soprattutto, per la quantificazione dei loro effetti finanziari. La Scuola superiore dell'economia e delle finanze Ezio Vanoni ha fornito efficace supporto logistico e segretariale.

Roma, 20 settembre 2011

## Allegato 1

### Criteri di classificazione

1. Misura che evita doppie imposizioni

Es: Detrazione Irpef degli assegni al coniuge; crediti d'imposta e/o esenzioni su redditi di capitale già tassati alla fonte

2. Misura che garantisce la compatibilità con l'ordinamento comunitario e il rispetto di accordi internazionali

Esenzioni o esclusioni in materia di IVA e accise previste dalle Direttive

Misure che rendono il sistema compatibile con i principi comunitari

(eventualmente sanciti da sentenze della Corte di Giustizia Europea)

3. Misura che garantisce il rispetto di principi di rilevanza costituzionale

In particolare, uguaglianza di trattamento, conformità alla capacità contributiva, progressività.

Es: detrazioni per familiari a carico, per riconoscimento forfettario di costi di produzione del reddito

4. Misura finalizzata a interventi di *welfare*

Misure rivolte all'individuo, in campo previdenziale, sanitario, assistenziale e dell'istruzione, sostituibili con interventi di spesa

5. Misura volta a garantire la concorrenzialità rispetto a paesi terzi

Es: *tonnage tax* per il naviglio iscritto nel registro internazionale

6. Misura volta alla semplificazione del sistema

7. Misura a rilevanza territoriale

8. Misura a rilevanza sociale

Altre misure a favore di individui o famiglie, diverse da quelle di cui al punto 4 (*welfare*)

Es.: interventi a favore della casa, delle ONLUS e del terzo settore, della cooperazione

9. Misura a rilevanza settoriale

10. Misura volta a favorire l'emersione degli imponibili

11. Misura volta alla tutela dell'ambiente e del patrimonio artistico, paesaggistico e culturale e ad incoraggiare la ricerca e lo sviluppo

12. Misura la cui soppressione può comportare l'esenzione dell'imponibile

13. Misura che riduce il carico impositivo delle imprese o degli esercenti arti e professioni