



Ministero
dell'Economia
e delle Finanze

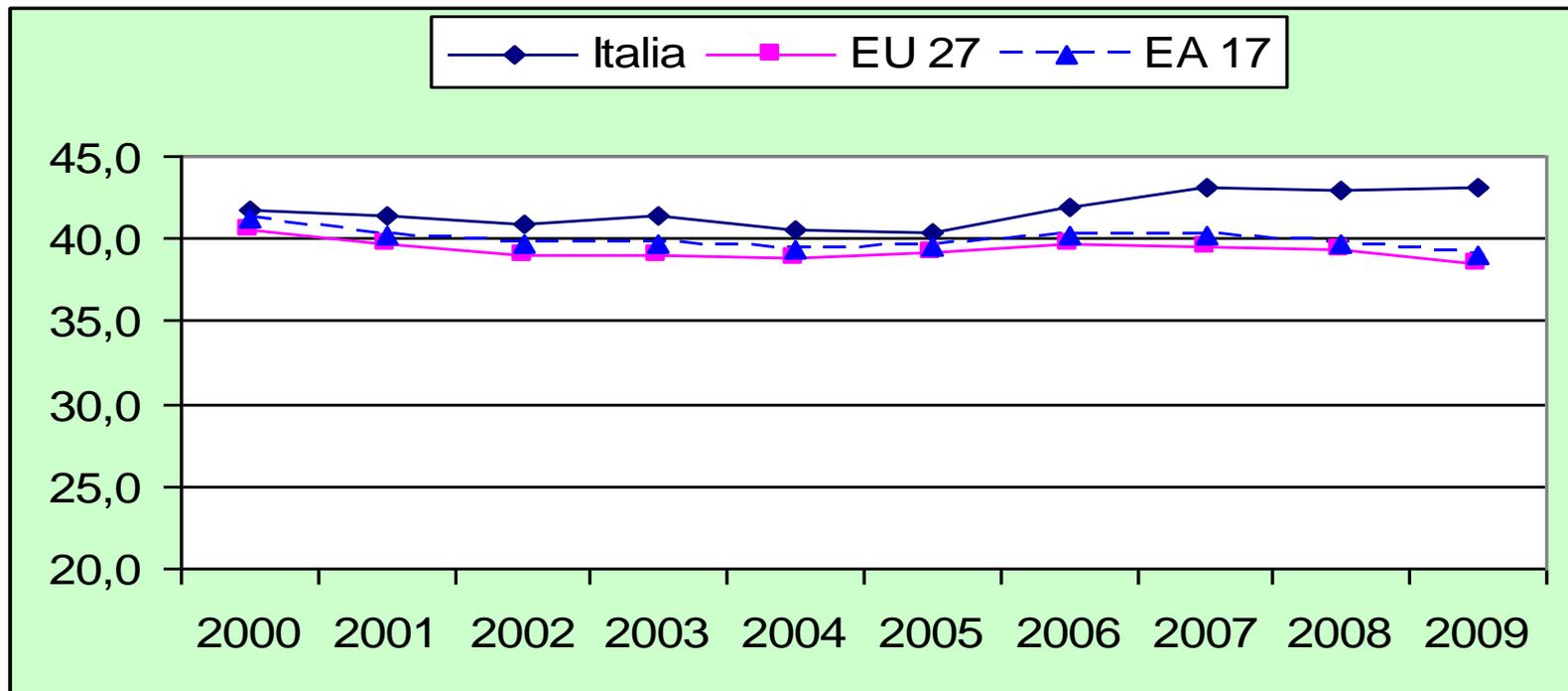


**Audizione del Direttore Generale delle Finanze
Prof.ssa Fabrizia Lapecorella**

Commissione Finanze e Tesoro del Senato

12 ottobre 2011

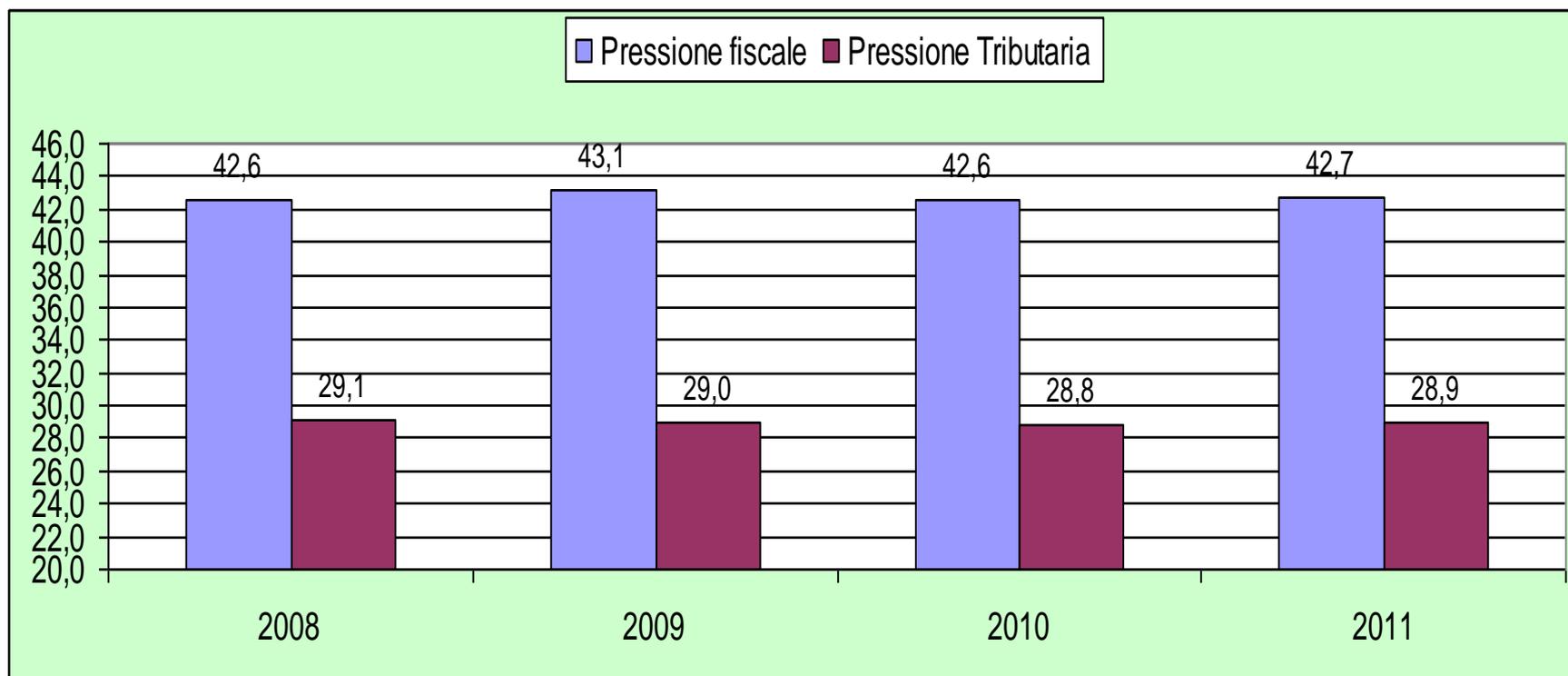
La pressione fiscale in Italia e nei paesi EU nell'ultimo decennio



Fonte: Eurostat

Nell'ultimo decennio la pressione fiscale in Italia si mantiene sempre sopra la media UE. Nel 2009, ultimo anno disponibile ai fini di un confronto internazionale, in Italia la pressione Fiscale si attesta al 43,1% del Pil. La Media dei Paesi dell'Unione Europea è 38,4% (4,7 p.p. di differenza) mentre quella dei paesi appartenenti all'Euro Area è 39,1% (4,0 p.p. di differenza). L'Italia si colloca al quarto posto tra i Paesi dell'Unione Europea, dopo Danimarca Svezia e Belgio.

Pressione fiscale e tributaria 2008-2010 e previsione 2011



Fonte: Documento di economia e finanza

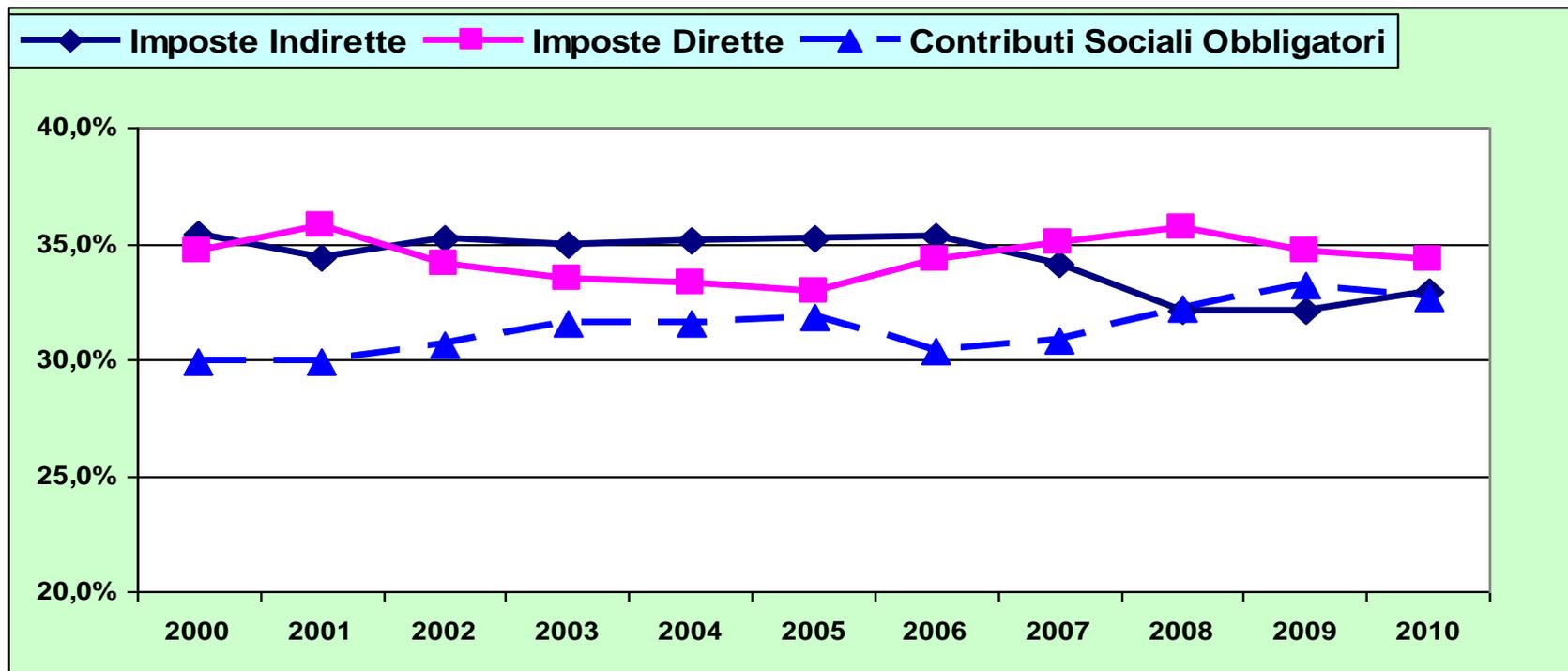
Pressione fiscale e tributaria 2008-2010 e previsione 2011

Nel 2009 la pressione fiscale aumenta di 0,5 punti percentuali, a causa della diminuzione del PIL (denominatore) maggiore della riduzione del numeratore. Ciò in particolare perché il gettito da contributi sociali risente dei periodi di crisi con un certo ritardo. Le entrate aumentano anche per l'effetto delle imposte una-tantum ("scudo fiscale" e Imposta sostitutiva sul riallineamento dei valori fiscali ai valori contabili per i soggetti IAS).

Nel 2010 si assiste ad una riduzione della pressione fiscale di 0,5 punti percentuali, dovuta al graduale esaurimento dell'effetto delle imposte una tantum, nonché alle misure di contrasto all'indebito utilizzo delle compensazioni che ha sostenuto la dinamica netta dell'IVA, mentre il PIL torna ad aumentare (+1,9% in termini nominali).

I dati del 2011 includono gli effetti delle due manovre correttive di luglio ed agosto 2011, ma non gli effetti della delega per la riforma fiscale ed assistenziale. Nelle previsioni la pressione fiscale tende ad un lieve aumento (+0,1 p.p.)

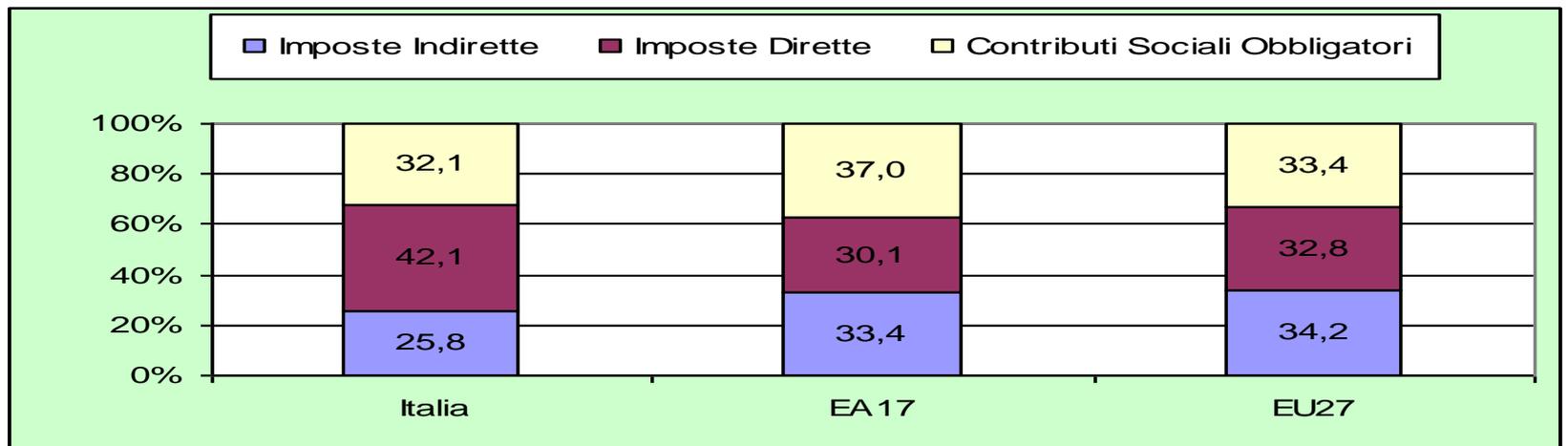
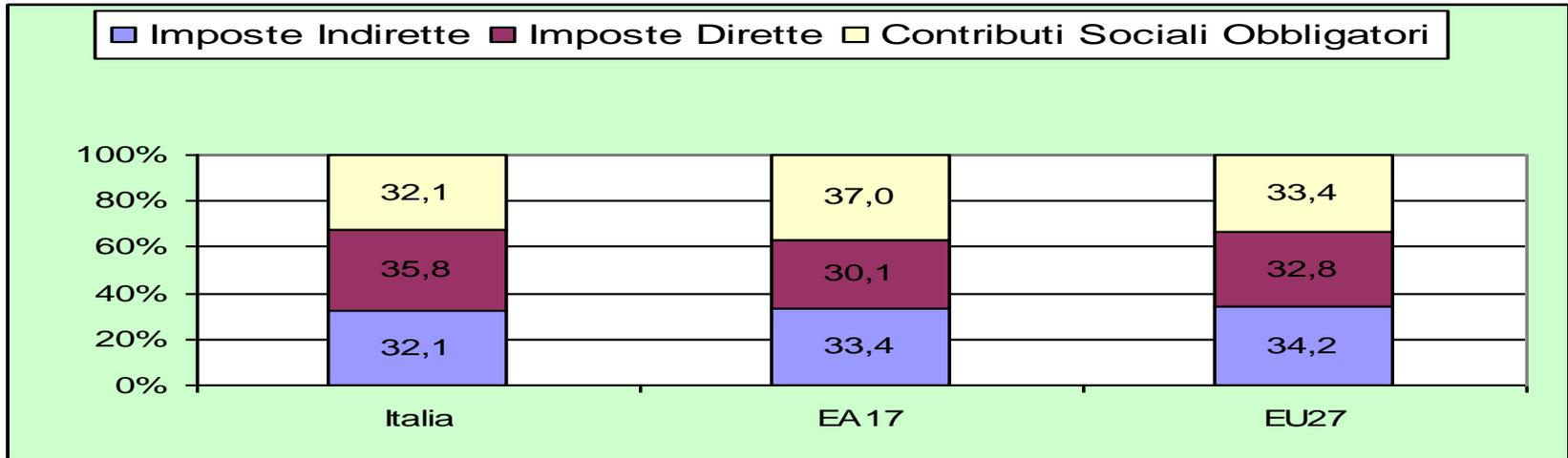
Le componenti della pressione fiscale in Italia in % sul totale delle entrate (anni 2000 - 2010)



Fonte: Istat

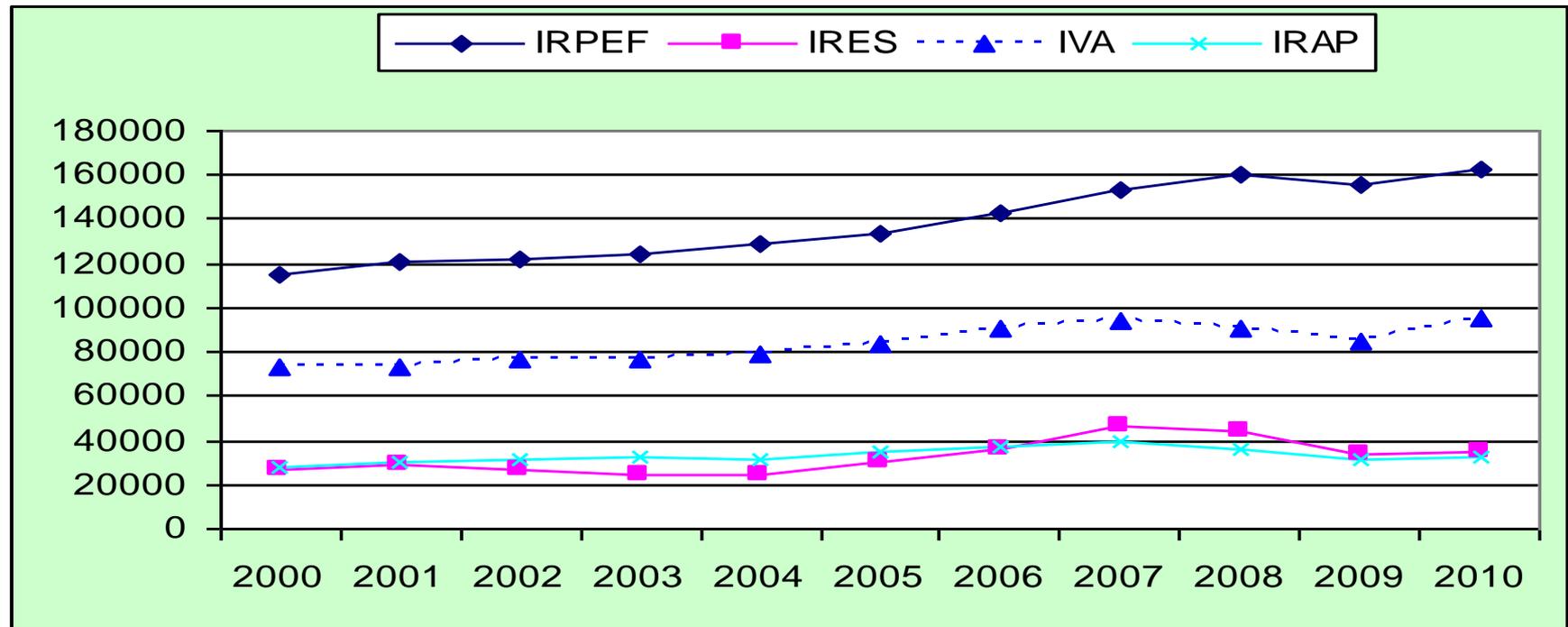
- Tra il 2000 e il 2010, cresce la quota dei contributi sociali e delle imposte dirette; in flessione la quota delle imposte indirette (che includono IRAP ed ICI secondo la classificazione di Eurostat)
- Negli ultimi quattro anni le imposte dirette hanno costituito la prima fonte di entrata, anche a causa della diminuzione delle imposte indirette osservata in particolare nel 2008 per effetto della riduzione del cuneo fiscale IRAP, dell'abolizione dell'ICI sulla prima casa.
- L'incremento del gettito delle imposte indirette nel 2010 è dovuto anche alle misure di contrasto all'indebito utilizzo delle compensazioni IVA

La composizione % delle Entrate anno 2009



- **Il peso delle due tipologie di imposte dirette e indirette in Italia, in percentuale del PIL, nel 2009, ultimo anno per cui la Commissione Europea presenta le comparazioni sui sistemi fiscali dei paesi membri si attesta su livelli simili a quelli delle medie europee.**
 1. L'Italia mostra un rapporto imposte indirette/PIL poco inferiore a quello della media dell'UE 27 e EU 17 .
 2. Il rapporto imposte dirette/PIL risulta più elevato di quello osservato per l'UE 27 e EU17.
- **La composizione percentuale delle Entrate in Italia riflette la classificazione di Irap ed Ici come imposte indirette.**
 1. Includendo il gettito di tali imposte tra le entrate dirette (ed escludendole dalle entrate dirette), la composizione percentuale risulta maggiormente sbilanciata a favore delle imposte dirette.
 2. Tale risultato appare coerente con i valori relativi alla aliquota implicita di tassazione dei consumi, bassa in relazione a quella degli altri Paesi dell'Unione Europea, ed a quella relativa al lavoro dipendente, al contrario estremamente elevata rispetto agli altri Paesi dell'Unione Europea.

Gettito Irpef, Ires, Irap e Iva (in milioni di euro) - anni 2000-2010



Fonte: Istat

Nel 2010 il gettito IRPEF si attesta a 162,3 mld di euro, quello dell'IVA (al netto di rimborsi e compensazioni) a 95,1 mld di euro, quello dell'IRES a 34,4 mld di euro e quello dell'IRAP a 32,0 mld di euro.

Il totale delle entrate tributarie è stato di 448 miliardi di euro.

Andamenti delle principali imposte nel decennio: Irpef

- Negli anni **2003 e 2004**: il gettito mostra una crescita inferiore alla crescita del PIL, per effetto del primo modulo della riforma dell'imposta sul reddito, che entra in vigore nel 2003 (unificazione al 23 per cento delle aliquote dei primi due scaglioni di reddito, con modifiche al sistema di detrazioni e deduzioni e introduzione della *no-tax area*).
- Nel **2005** il gettito cresce ad un ritmo più sostenuto (circa il 4%) rispetto al PIL e riflette l'introduzione del secondo modulo della riforma Irpef-Ire (numero delle aliquote legali da 5 a 4; innalzamento della soglia di reddito del primo scaglione, riduzione di quella dell'ultimo scaglione e introduzione della *family area*).
- Nel **2006**, l'Irpef aumenta del 6,8 per cento, rispetto ad un aumento del PIL nominale del 3,9 per cento.
- Nel **2007** la crescita del gettito Irpef rimane sostenuta con un incremento del 7,1 per cento rispetto alla variazione del PIL nominale del 4,1 per cento. Per effetto principalmente di un forte aumento dei versamenti in autotassazione in particolare da parte di imprenditori, lavoratori autonomi e società di persone, nonché per effetto del potenziamento degli strumenti di contrasto all'evasione ed all'elusione fiscale.

Andamenti delle principali imposte nel decennio: Irpef (continua)

- Nel **2008** il gettito Irpef è aumentato del 4,6 per cento rispetto all'1,4 per cento del PIL nominale grazie all'andamento favorevole delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente che hanno beneficiato della dinamica positiva dell'occupazione e degli effetti di alcuni rinnovi contrattuali.
- Nel **2009** l'andamento dell'Irpef è in linea con quello del PIL nominale (circa -3 per cento) risentendo della dinamica fortemente negativa delle imposte versate in autotassazione che riflettono gli effetti della crisi economica nonché della diminuzione delle ritenute Irpef sui dipendenti del settore privato.
- Nel **2010** l'andamento dell'Irpef è superiore all'incremento del PIL (4,4 per cento contro 1,8 per cento) anche per effetto dello slittamento di gettito al 2010 dovuto alla riduzione temporanea dell'aliquota dell'acconto Irpef stabilita alla fine del 2009.

Andamenti delle principali imposte nel decennio: Ires

Il gettito Ires risente, più di altre imposte, dell'impatto del ciclo economico sui profitti delle società. Inoltre nell'ultimo decennio la normativa è stata profondamente modificata (aliquote e base imponibile). Gli effetti di queste misure concorrono, insieme agli andamenti ciclici, a produrre gli altalenanti andamenti riscontrabili nell'ultimo decennio.

- **Anni 2000-2001:** l'imposta sulle società cresce per effetto del buon andamento dei profitti nel 2000 nonostante la riduzione dell'aliquota legale dal 37 al 36 per cento.
- **Anni 2002-2004:** il gettito flette, a causa del rallentamento della congiuntura, della riduzione dell'aliquota legale al 34% e di alcune specifiche misure (rivalutazione dei cespiti aziendali che comportano maggiori ammortamenti ed un più rilevante utilizzo della DIT).
- **Anni 2005-2007:** il gettito dell'imposta societaria inizia ad aumentare ad un ritmo sostenuto, anche per effetto delle modifiche alla base imponibile apportate con la riforma del 2004, nonostante la riduzione dell'aliquota legale al 33%. La dinamica crescente delle imposte sui profitti societari è una tendenza osservabile anche in altri paesi europei.
- **Anni 2008-2009:** la dinamica del gettito è influenzata dalla crisi economica anche se il gettito delle imposte versate dalle società 'tiene' per effetto dell'introduzione di alcune imposte sostitutive dell'IRES (es. riallineamento dei valori fiscali ai valori contabili per i soggetti IAS). Il gettito del 2009 risente delle misure introdotte a partire dall'anno d'imposta 2008 relative all'allargamento della base imponibile e alla riduzione di 5,5 punti percentuali dell'aliquota.
- **Anno 2010** l'andamento del gettito Ires è in linea con la crescita del PIL nominale a seguito della moderata ripresa ciclica.

Andamenti delle principali imposte nel decennio: Iva

- Dopo una lieve tendenza alla crescita nei primi anni 2000, a partire dall'anno **2005** la dinamica delle entrate Iva sugli scambi interni supera la crescita dei consumi, per effetto dell'inizio del processo di aggiornamento degli studi di settore e della modifica, per alcuni erogatori di servizi pubblici, dei termini di versamento dell'imposta.
- **2006**: il gettito cresce ad un ritmo sostenuto, trainato dal forte rialzo del prezzo del petrolio.
- **2007**: le entrate Iva continuano a crescere per effetto della ricomposizione della domanda a favore di beni con aliquote più elevate; a fronte del calo dei consumi di beni alimentari aumentano sensibilmente gli acquisti di beni durevoli.
- **2008-2009**: la flessione del gettito è riconducibile al rallentamento congiunturale.
- **2010**: le specifiche norme sui limiti all'utilizzo delle compensazioni Iva (D.L. 78/2009) hanno considerevolmente sostenuto la dinamica delle entrate lorde dell'IVA con incrementi quantificabili in circa 6 miliardi di euro (fonte: Agenzia delle Entrate)

Andamenti delle principali imposte nel decennio: Irap

- **Anni 2000-2001:** l'aumento del gettito è riconducibile a fattori congiunturali quali il buon andamento dei profitti.
- **Anni 2002-2003:** l'andamento dell'Irap presenta variazioni positive nonostante il rallentamento della congiuntura economica.
- **Anno 2004:** il gettito Irap decresce lievemente a causa dell'indebolimento ciclico dell'economia nell'anno 2003.
- **Anni 2005-2007:** l'andamento positivo del gettito è legato, tra l'altro, all'ampliamento della base imponibile per le banche e le altre società finanziarie, all'innalzamento dell'aliquota ordinaria a copertura del deficit sanitario di alcune regioni e alla crescita del PIL nominale.
- **Anni 2008-2009:** la dinamica del gettito è influenzata dalla crisi economica, dalle misure a riduzione del cuneo fiscale contenute nella finanziaria 2007 (deduzioni dall'imponibile IRAP), dalle modifiche introdotte dalla finanziaria 2008 (riduzione dell'aliquota ordinaria dal 4,25% al 3,9% e ampliamento della base imponibile)
- **Anno 2010** l'andamento del gettito Irap è lievemente al di sotto della crescita del PIL nominale a seguito della moderata ripresa ciclica.

Indicatori internazionali di incidenza del prelievo fiscale

- **La Commissione Europea, in collaborazione con le Amministrazioni Finanziarie degli Stati Membri, elabora annualmente le “aliquote implicite” sul lavoro, sul capitale, sui consumi.**
- **Le aliquote implicite sono costruite come rapporto tra gettito delle entrate fiscali, classificate in base alla funzione economica, e la base imponibile potenziale derivata dalla contabilità nazionale.**
 1. L'aliquota implicita sul lavoro è il rapporto tra le imposte e contributi sociali che colpiscono i redditi da lavoro dipendente e l'ammontare complessivo dei redditi da lavoro derivati dalla contabilità nazionale.
 2. L'aliquota implicita sul capitale include al numeratore tutte le imposte gravanti sul capitale ed al denominatore i redditi d'impresa e da capitale derivati dalla contabilità nazionale.
 3. L'aliquota implicita sui consumi è il rapporto tra l'imposizione complessiva gravante sui consumi e la base imponibile potenziale derivata dalla contabilità nazionale.
 4. L'aliquota implicita sull'Energia è calcolata come rapporto tra il totale delle entrate sull'energia (principalmente accise sugli oli minerali, gas ed energia elettrica) e il totale del consumo energetico. I relativi valori sono espressi in euro per tonnellate di petrolio equivalente.

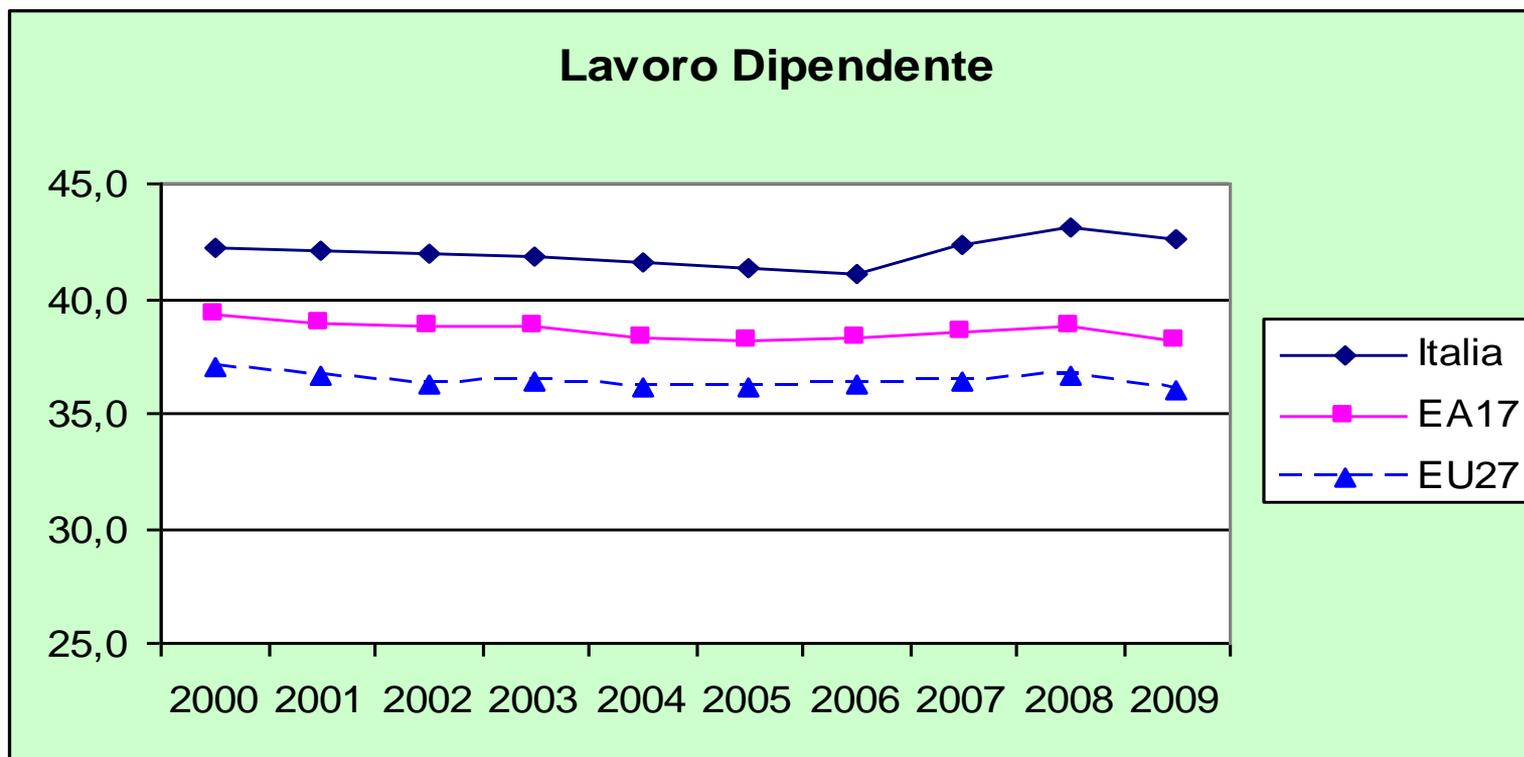
Aliquote implicite di tassazione per categorie economiche in Italia (2000 - 2009)

Con le necessarie cautele in relazione alla significatività di tali indicatori, il grafico seguente presenta il confronto tra aliquote implicite italiane e quelle degli altri paesi europei (EU-17 e EU-27).

L'indicatore è costruito considerando al numeratore la quota dell'Irpef gravante sul lavoro dipendente (ottenuta mediante un esercizio di ripartizione dell'imposta netta), i contributi sociali a carico dei lavoratori e dei datori di lavoro più la parte di IRAP attribuibile alla componente lavoro (ed ottenuta con un esercizio di ripartizione).

Al denominatore, l'aggregato "Redditi da lavoro dipendente" di contabilità nazionale è una voce complessiva lorda.

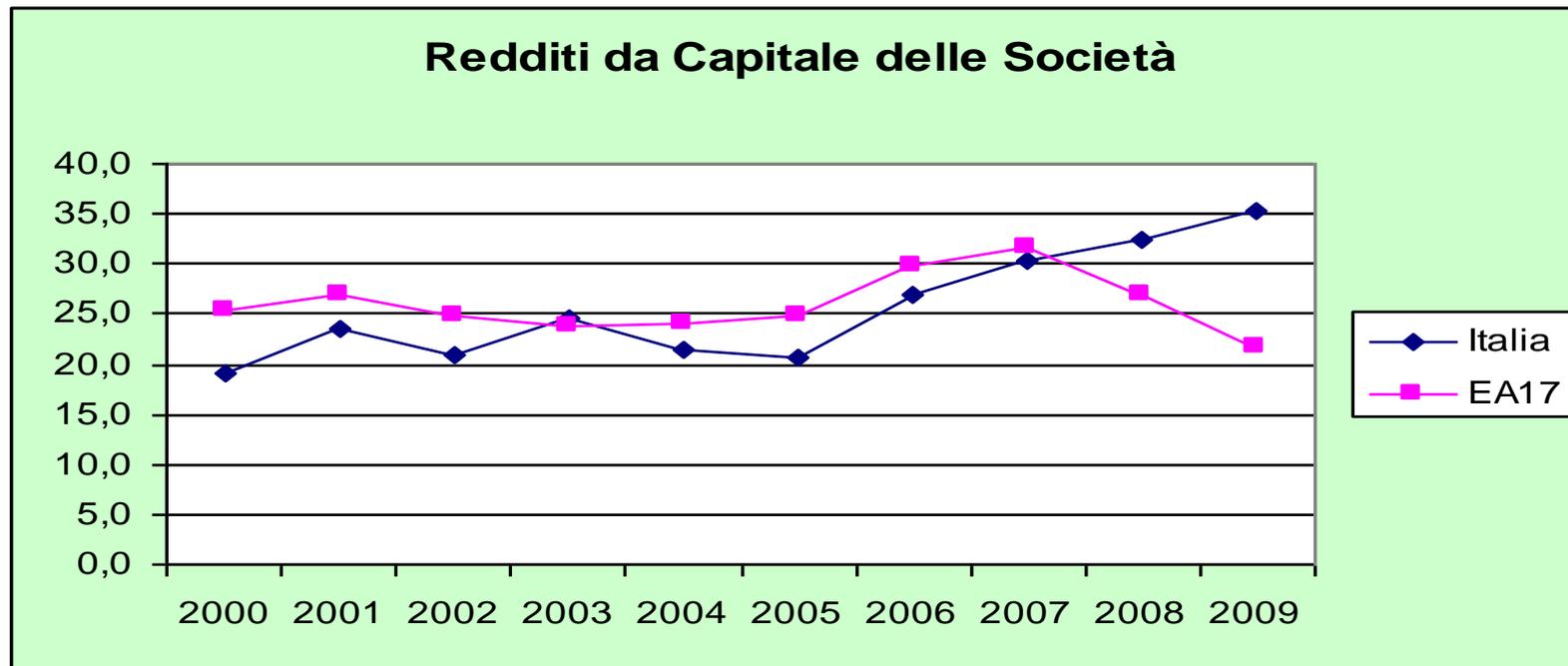
Aliquote implicite di tassazione per categorie economiche in Italia (2000 - 2009)



Fonte: Commissione Europea - Taxation Trends in the EU (edizione 2011)

Nell'ultimo decennio, in Italia, il prelievo sul lavoro risulta superiore alla media dei paesi EA-17 e EU-27. Il rapporto passa dal 42,2 del 2000 al 42,6 del 2009 contro il 38,2 di EA-17 ed il 36,0 di EU-27.

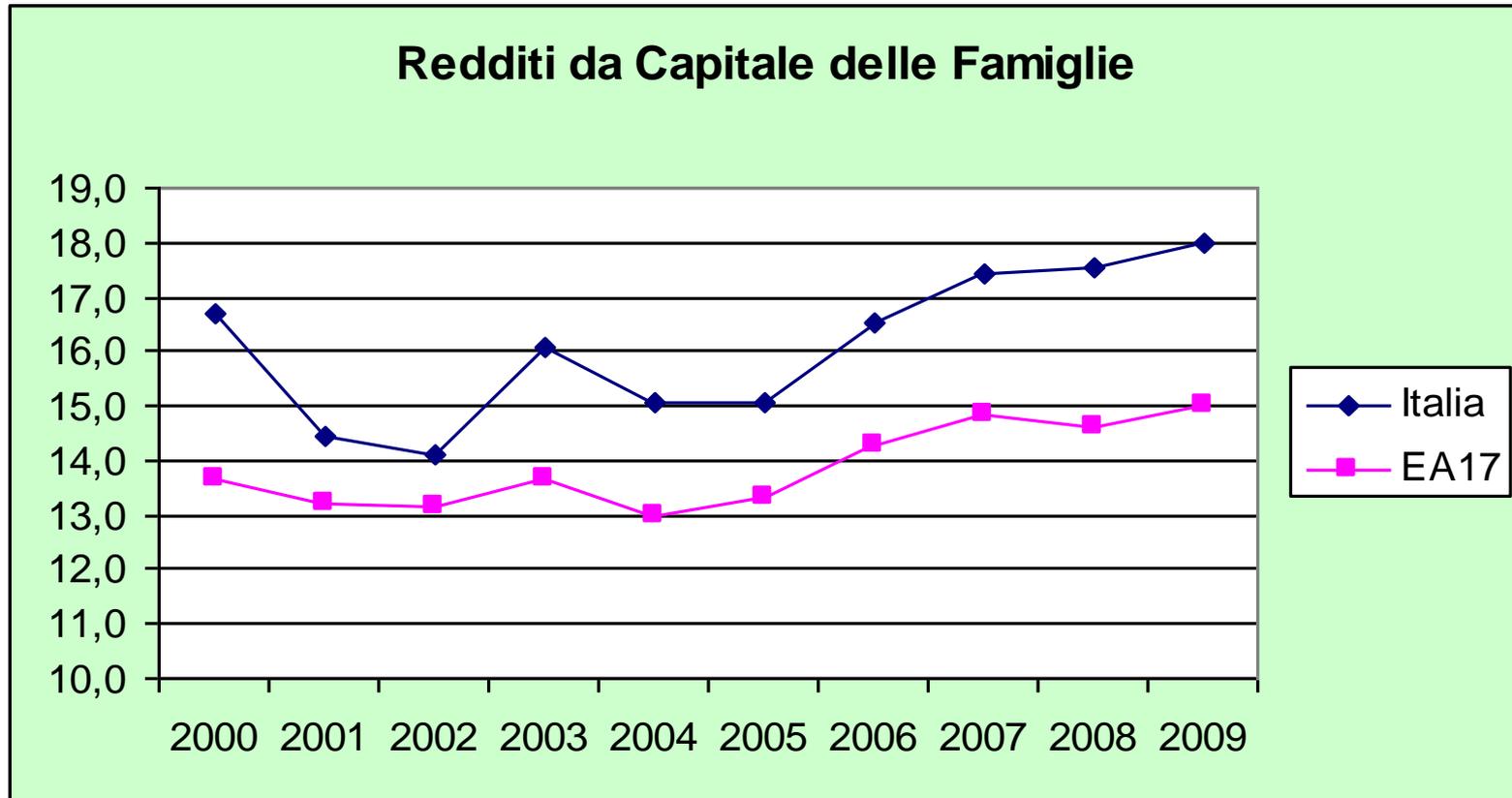
Aliquote implicite di tassazione per categorie economiche in Italia (2000 - 2009)



Fonte: Commissione Europea – Taxation Trends in the EU (edizione 2011)

Gli anni di crisi 2008 e 2009 evidenziano una crescita dell'aliquota implicita di tassazione delle società anche in presenza di un decremento del gettito dell'imposta societaria, compensato, in Italia, dal gettito delle imposte sostitutive *una-tantum* ("scudo fiscale" e Imposta sostitutiva sul riallineamento dei valori fiscali ai valori contabili per i soggetti IAS). Nel 2009 il valore percentuale relativo all'Italia è 35,2 contro il 21,7 di EA-17.

Aliquote implicite di tassazione per categorie economiche in Italia (2000 - 2009)



Fonte: Commissione Europea - Taxation Trends in the EU (edizione 2011)

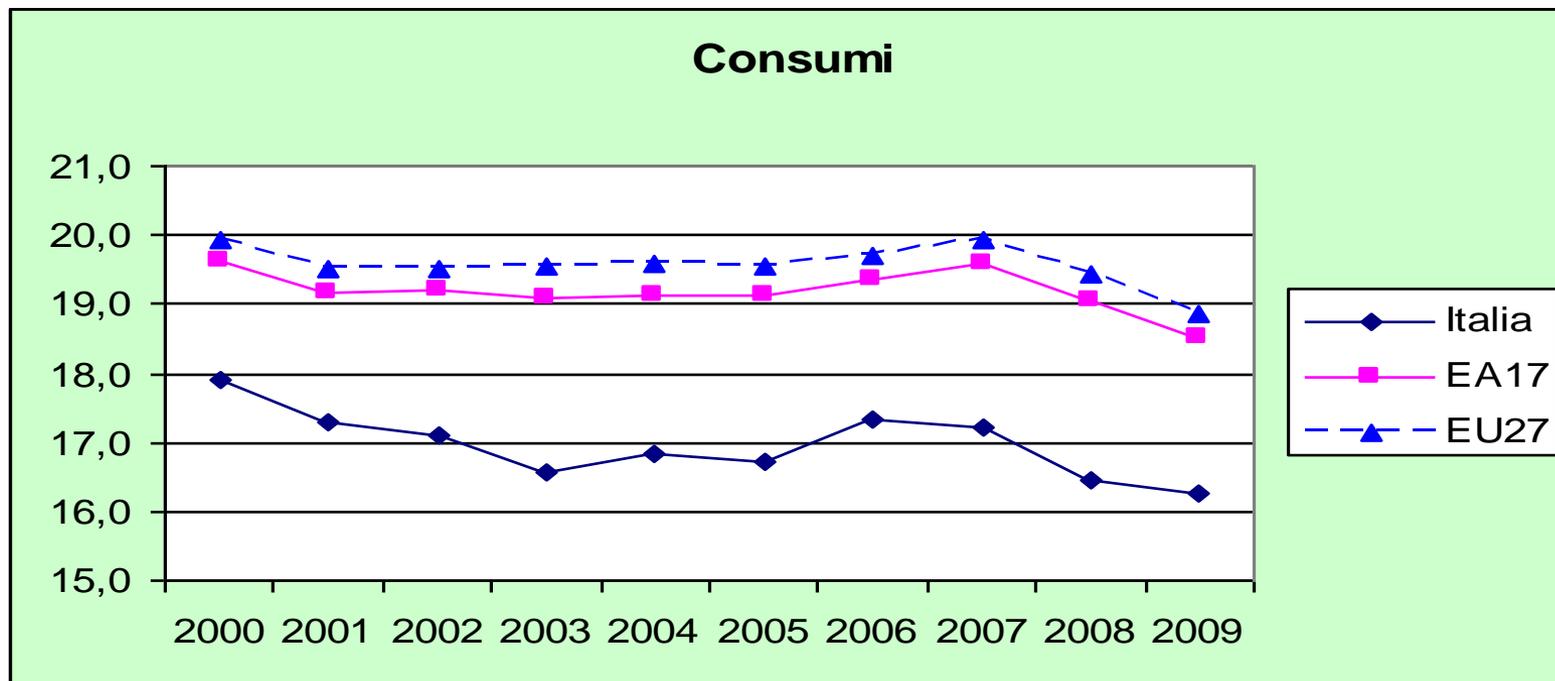
L'Italia si attesta su rapporti di tassazione implicita più alti rispetto alla media dei Paesi dell'Area Euro. I valori relativi al 2009 sono per l'Italia 18,0%, e per l'Area Euro 15,0%.

Aliquote implicite di tassazione per categorie economiche in Italia (2000 - 2009)

Il settore del SEC 95 denominato “famiglie” comprende anche lavoratori autonomi ed imprenditori individuali, pertanto l’aliquota implicita contiene nel numeratore, oltre alle imposte sulle rendite finanziarie e sulla proprietà immobiliare delle famiglie, anche una quota di imposta personale sul reddito gravante sui redditi da lavoro autonomo e impresa e i contributi sociali obbligatori pagati dai lavoratori autonomi/imprenditori per la loro attività lavorativa.

Il denominatore è composto da tutti gli aggregati di contabilità nazionale riconducibili a redditi di capitale e d’impresa delle famiglie, tra cui gli affitti figurativi delle case occupate dalla famiglia proprietaria ed i redditi d’impresa e di lavoro autonomo delle famiglie.

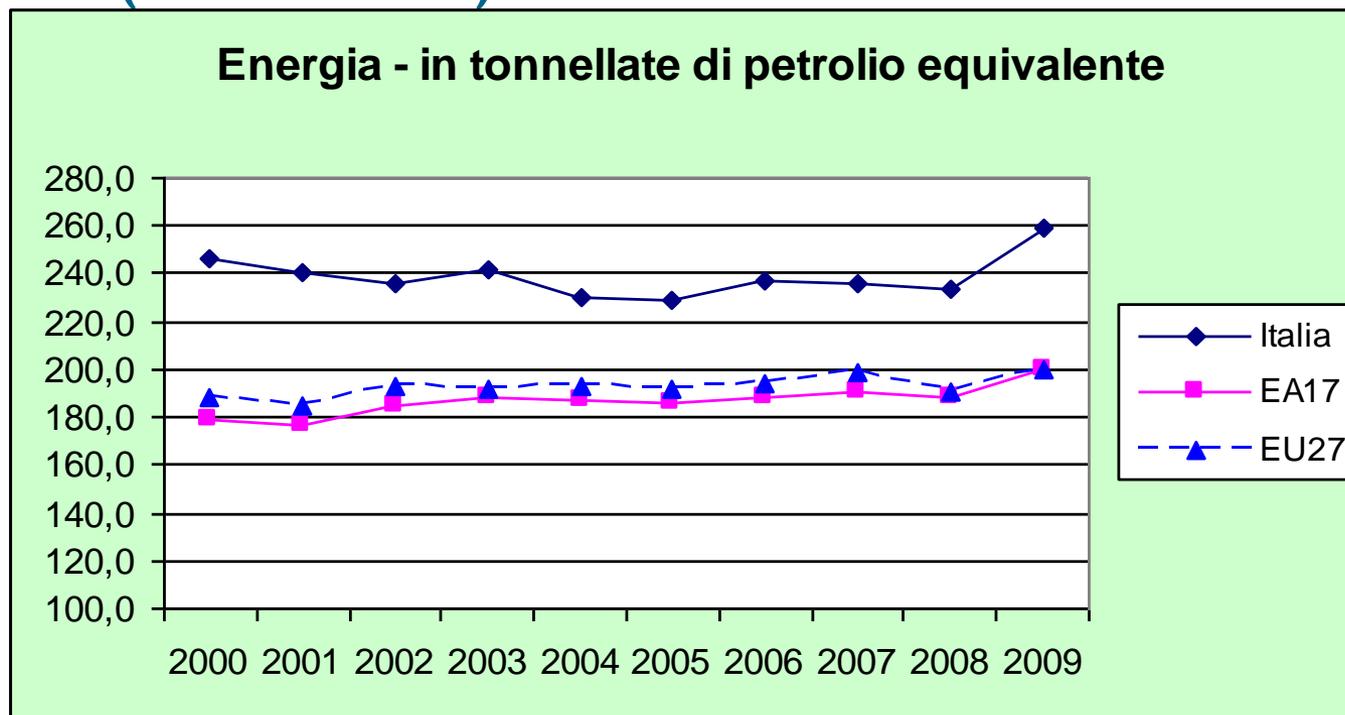
Aliquote implicite di tassazione per categorie economiche in Italia (2000 - 2009)



Fonte: Commissione Europea - Taxation Trends in the EU (edizione 2011)

Nel triennio 2007-2009, il trend dell'aliquota implicita di tassazione dei consumi è decrescente, anche per effetto della ricomposizione dei consumi conseguente alla crisi economica (diminuzione dei consumi sui beni ad aliquota ordinaria rispetto a quelli ad aliquota agevolata). I valori per italiani per l'intero periodo sono al di sotto delle medie europee: nel 2009 l'indicatore si attesta al 16,3%, circa 2 p.p. al di sotto dell'EA17 (18,5%) e circa 2,5 p.p. al di sotto dell'EU27 (18,9%).

Aliquote implicite di tassazione per categorie economiche in Italia (2000 - 2009)



Fonte: Commissione Europea - Taxation Trends in the EU (edizione 2011)

L'andamento dell'aliquota implicita di tassazione sull'Energia per l'Italia è in graduale diminuzione ed in avvicinamento ai valori delle medie europee fino al 2009, quando, probabilmente a causa degli incrementi delle accise, si assiste ad un incremento generale. Nel 2009 in Italia la tassazione dell'energia è superiore a quella dell'EA-17 e della UE-27 di circa 60 euro per tonnellata di petrolio equivalente (260 euro contro circa 200 euro).

2001-2011: Principali interventi di riforma del sistema tributario

- ❑ Legge delega 80/2003
- ❑ 2003: primo modulo RIFORMA IRPEF
- ❑ 2004: riforma IRES (sostituisce l'IRPEG)
- ❑ 2005: secondo modulo RIFORMA IRPEF
- ❑ 2007: riforma IRPEF e assegni familiari
- ❑ 2008: modifiche IRES e IRAP
- ❑ Il disegno di “Legge delega” 2011

IRPEF: ULTIMO DECENNIO

- 3 riforme: 2003, 2005, 2007:
 - Aumento della soglia di esenzione (no tax area)
 - Aumento delle aliquote marginali effettive (con allargamento del divario con le aliquote marginali legali)
 - Da detrazioni (per tipologia di lavoro e carichi familiari) a deduzioni e poi ancora detrazioni, sempre decrescenti al crescere del reddito

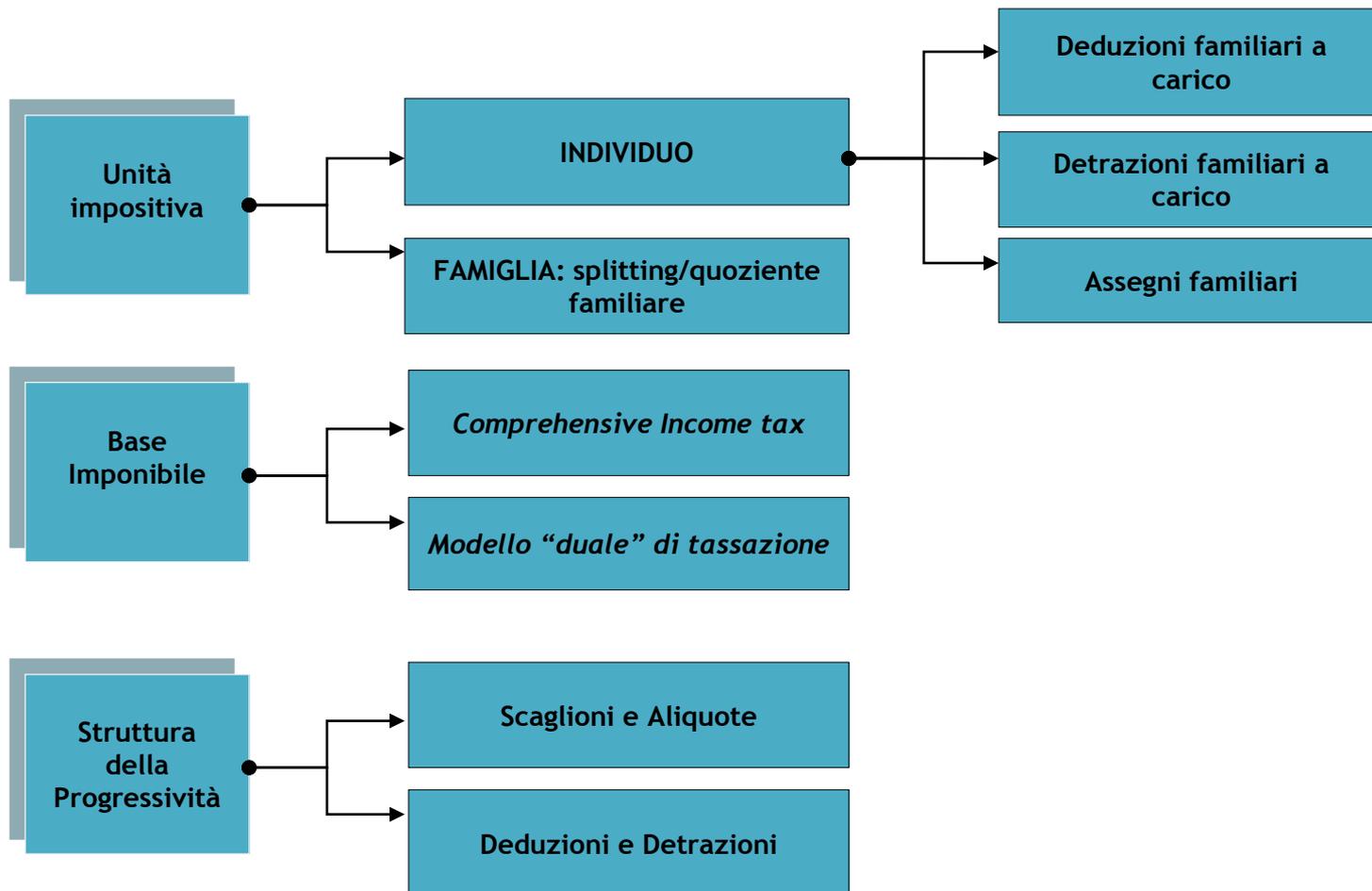


- La decrescenza di deduzioni e detrazioni di base, unita alla decrescenza degli assegni familiari, ha incrementato il prelievo effettivo su ogni unità incrementale di reddito ben oltre ciò che appariva con l'aliquota legale.

- L'effetto redistributivo complessivo dell'Irpef rimane sostanzialmente invariato

- Assumono ruolo centrale le principali *tax expenditures* nel disegnare la progressività del prelievo

Il *tax design* dell'imposta personale sul reddito



Quale unità impositiva: individuo o famiglia?

- ❑ **La scelta dell'unità impositiva è un problema di equità orizzontale: l'obiettivo è riconoscere una diversa capacità contributiva, a parità di reddito, al contribuente con familiari a carico**

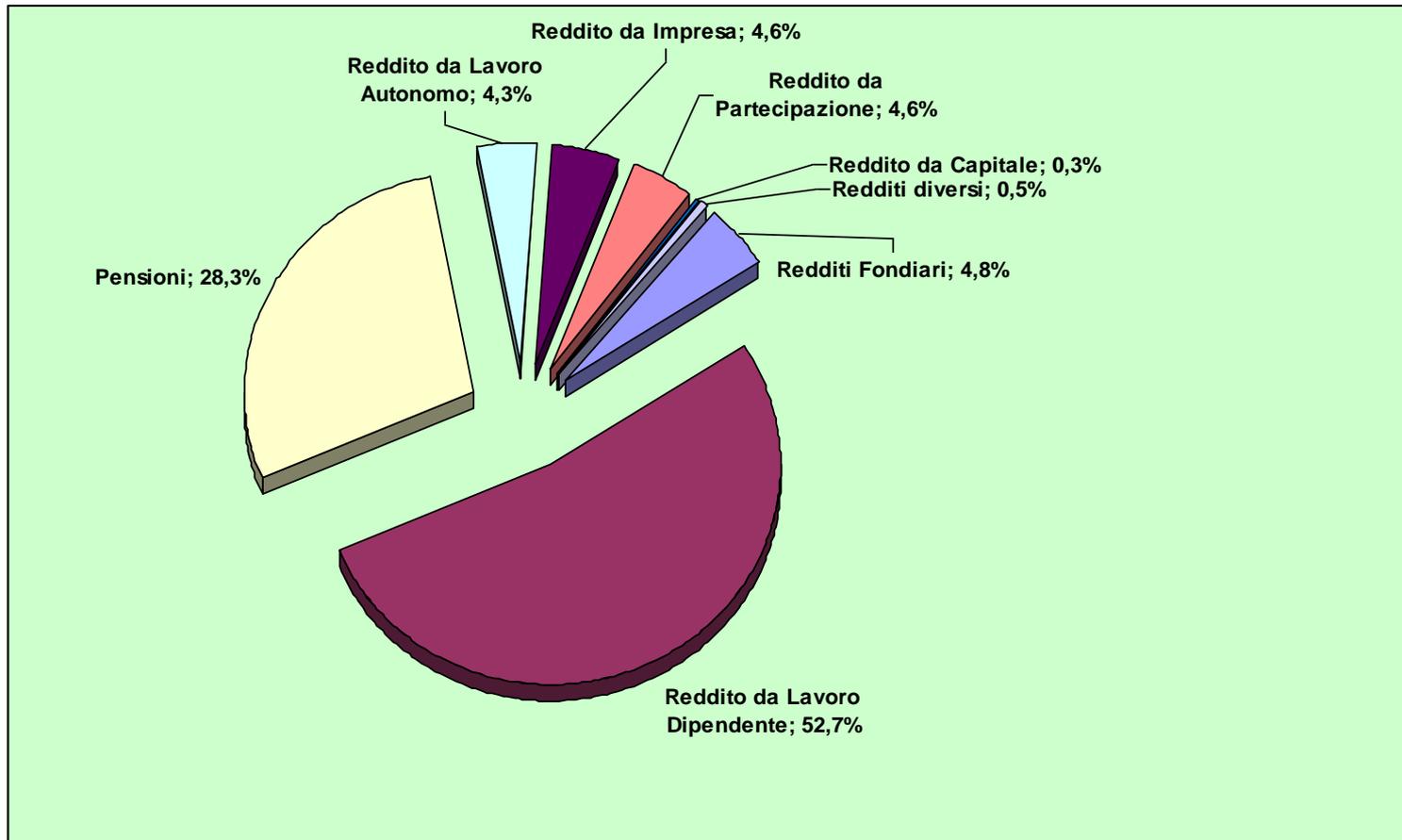
- ❑ **Dalla riforma dei primi anni Settanta in Italia l'unità impositiva è l'individuo:**
 1. questo sistema non ha effetti distorsivi sulla scelta di formare o meno un vincolo familiare o di convivenza in un sistema progressivo
 2. dal punto di vista dell'efficienza evita distorsioni nell'offerta di lavoro (da parte dei componenti del nucleo familiare)
 3. Tiene conto dei carichi familiari con un sistema di deduzioni/detractions diventate sempre più strumenti di sostegno alle famiglie e di contrasto alla povertà, cresciute negli importi e nel numero (*tax expenditure*); questo strumento non può tenere conto adeguatamente della capacità contributiva del nucleo familiare.

Quale unità impositiva: individuo o famiglia?

Criticità e vantaggi di sistemi alternativi di tassazione

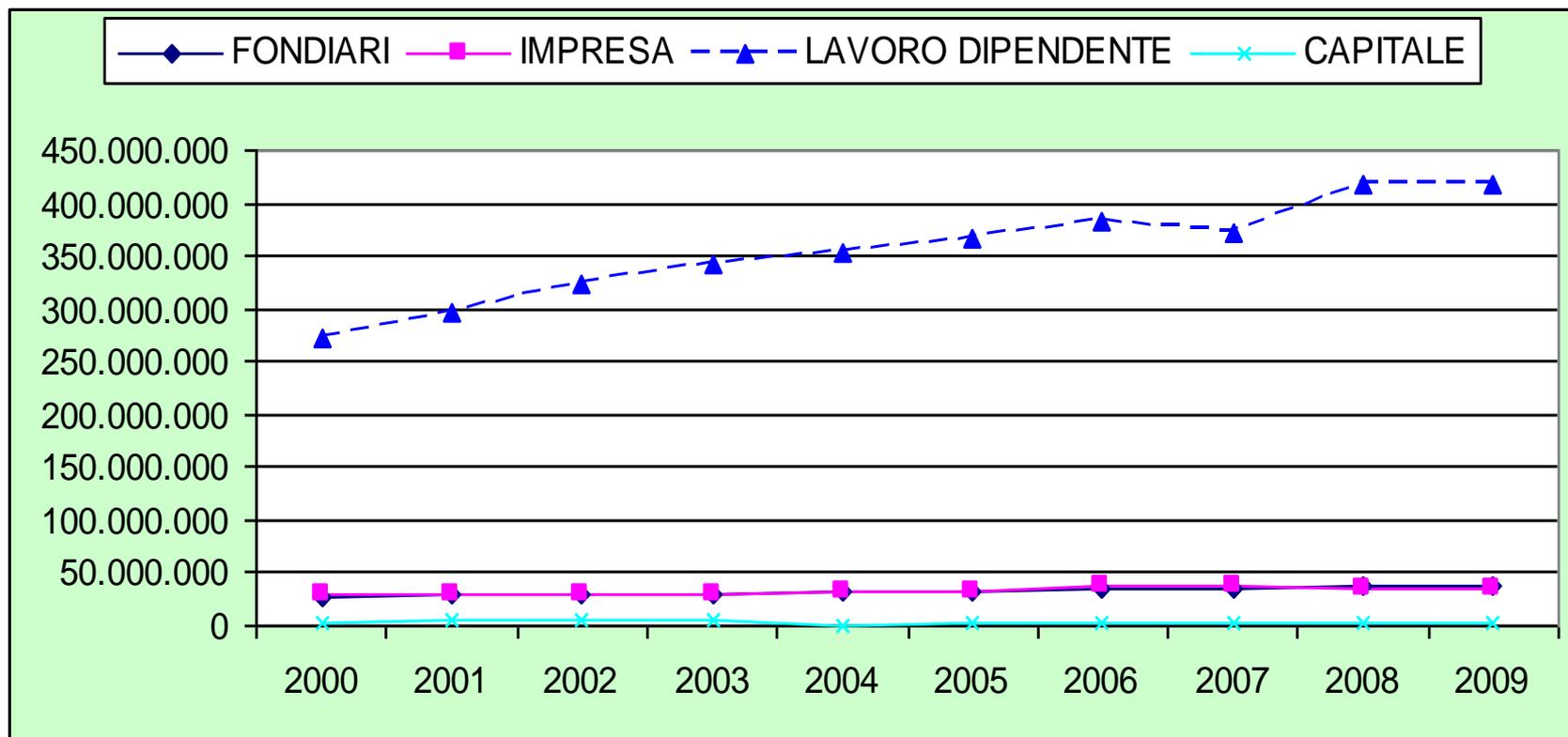
	Tassazione individuale	Tassazione per parti (splitting e quoziente)
Stato civile	Neutrale	Incentiva il matrimonio
Elusione	C'è un incentivo ad imputare al coniuge con reddito più basso il capitale mobiliare ed immobiliare	Neutrale
Progressività (equità verticale)	La progressività dipende dalla struttura delle aliquote	La progressività dipende dalla struttura delle aliquote
Numerosità del nucleo	Si può tener conto dei carichi familiari con detrazioni e deduzioni	Attribuisce un vantaggio sempre più consistente quanto più è alto il reddito del nucleo e le famiglie monoreddito ponendo problemi di equità
Offerta di lavoro	Penalizza le famiglie monoreddito e quindi può essere considerata incentivante rispetto all'offerta di lavoro del secondo coniuge	Ha effetti potenziali di scoraggiamento dell'offerta di lavoro femminile

La base imponibile dell'Irpef: composizione percentuale della per tipologia di reddito.



Fonte: Statistiche sulle Dichiarazioni, 2009

Base imponibile Irpef (in migliaia di euro) - anni 2000-2009



Fonte: Statistiche sulle Dichiarazioni

Quale base imponibile: l'IRPEF è ancora un'imposta onnicomprensiva? Le categorie di reddito...

1. Redditi fondiari



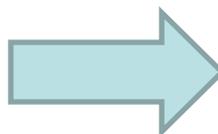
I redditi dei terreni e dei fabbricati vengono determinati secondo tariffe d'estimo catastale (quelle in vigore sono state aggiornate nel 1988)

- Progressiva erosione della base imponibile - tassazione basata su tariffe d'estimo che sottostimano i valori di mercato
- Esclusione dalla base imponibile del reddito figurativo dell'abitazione principale e, con il decreto del federalismo municipale, dal 2014 anche dei redditi fondiari relativi a immobili ad uso residenziale locati (cedolare secca)

Rappresentano solo il 4,8% della
base imponibile Irpef

L'IRPEF è ancora un'imposta onnicomprensiva? Le categorie di reddito...

2. Redditi di capitale



Rappresentano solo lo 0,3%
della base imponibile
Irpef

- Regimi sostitutivi
- La categoria dei redditi di capitale più significativa ai fini Irpef è quella dei *dividendi azionari e plusvalenze relative a partecipazioni qualificate* (inclusi nell'Irpef per il 49,72%).

L'IRPEF è ancora un'imposta onnicomprensiva e progressiva?

3. Redditi d'impresa e di lavoro autonomo (compreso reddito da partecipazione)

Rappresentano il 13,4% della base imponibile
IRPEF

I REDDITI D'IMPRESA SONO SOGGETTI AD IRPEF SE CONSEGUITI DA:

- persone fisiche
- società di persone commerciali residenti (tassazione per trasparenza - imputazione del reddito della società direttamente ai soci, *pro quota*, indipendentemente dalla percezione)
- Srl che optano per il regime di trasparenza (art. 116 TUIR)

• I REDDITI D'IMPRESA SONO INVECE SOGGETTI AD IRES SE CONSEGUITI DA:

- società di capitali, società cooperative e di mutua assicurazione, residenti e non residenti
- enti pubblici e privati commerciali e non commerciali residenti e non residenti
- società di persone non residenti

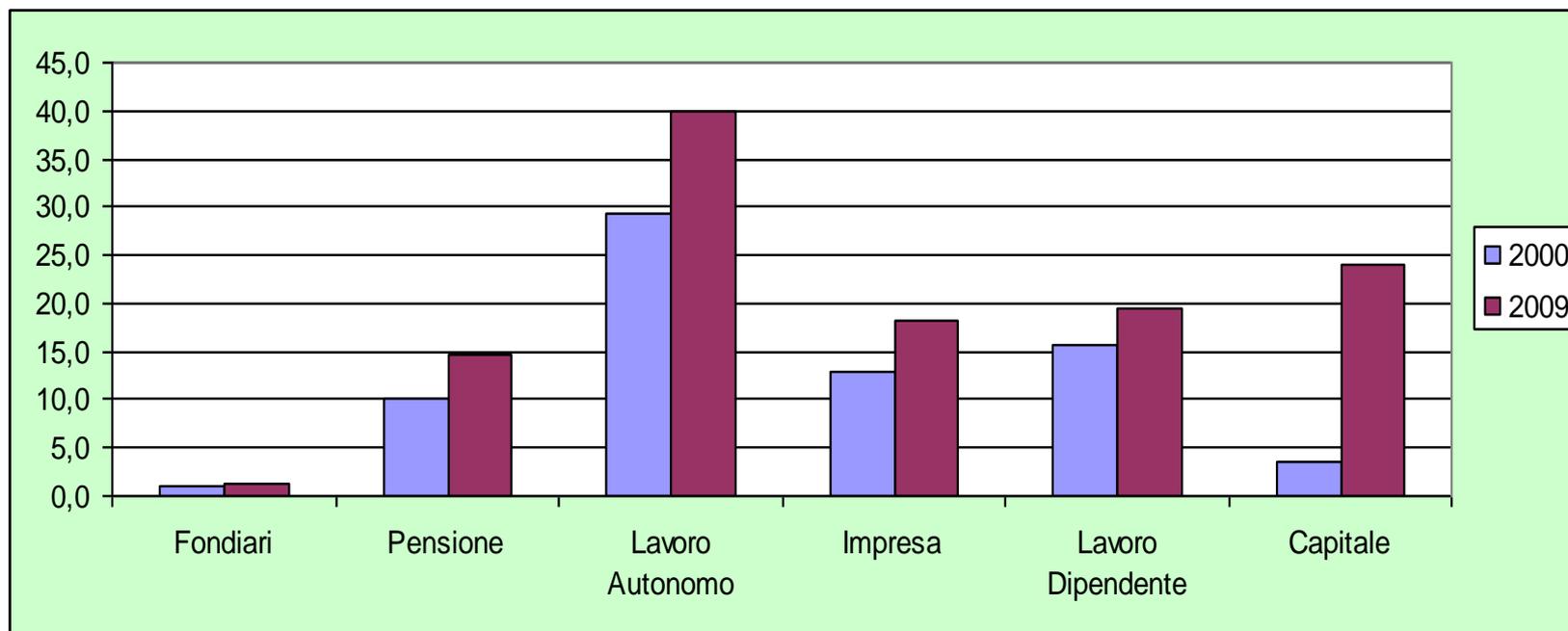
L'IRPEF è ancora un'imposta onnicomprensiva? Le categorie di reddito...

4. Redditi da lavoro dipendente e pensioni

I redditi di lavoro dipendente e pensioni sono quelli più rilevanti ai fini Irpef: rappresentano oltre l'80% della base imponibile Irpef.

L'accertamento di questi redditi è agevolato dal fatto che i datori di lavoro e gli enti previdenziali, che corrispondono compensi di lavoro dipendente o pensione, svolgono la funzione di sostituti d'imposta, operando all'atto del pagamento una ritenuta a titolo di acconto dell'Irpef con obbligo di rivalsa ed effettuando il relativo versamento all'erario

Valori medi delle principali tipologie di redditi. Confronto anni d'imposta 2000-2009 in migliaia di euro



Il confronto 2000-2009 evidenzia una crescita per tutte le tipologie considerate. Il reddito da lavoro autonomo qui considerato è quello percepito principalmente dai professionisti e rappresenta la tipologia con valori più alti per entrambi gli anni d'imposta.

La struttura della progressività. Aliquote e scaglioni

Scaglioni in euro		2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007- 2011
0	10.329	18,5%	18%	23%	23%	23%
10.329	15.000	25,5%	24%			
15.000	15.494	33,5%	32%	29%	33%	38%
15.494	26.000					
26.000	28.000					
28.000	29.000					
29.000	30.987	39,5%	39%	31%	39%	41%
30.987	32.600					
32.600	33.500					
33.500	55.000					
55.000	69.722	45,5%	45%	39%	39%	43%
69.722	70.000					
70.000	75.000					
75.000	100.000					
100.000				39%+4%		

Nel 1974 aliquote e scaglioni erano 33.

Solo negli ultimi 15 anni si passa dalle 7 aliquote del 1995 alle 5 vigenti dal 1999 al 2004, con scaglioni modificati quasi ogni anno. Le aliquote si sono poi ridotte a 4 (l'ultima pari al 39% con l'aggiunta di un contributo di solidarietà del 4% per i redditi superiori a 100.000 euro) per gli anni 2005 e 2006, per tornare a 5 nel 2007, con il primo scaglione al 23% e l'ultimo al 43%

Oggi, la struttura di aliquote e scaglioni implica una progressività accentuata sui redditi medi, con un gap elevato tra secondo e terzo scaglione (11 punti percentuali).

La struttura della progressività. Deduzioni e detrazioni

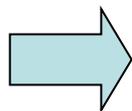
- Nel tempo muta il trattamento delle spese sostenute dal contribuente per le quali si ammette l'integrale o parziale deducibilità o detraibilità, su base analitica e documentale. Sino al 1993, tutti gli oneri erano deducibili.
- Successivamente, gli oneri deducibili sono stati per la gran parte trasformati in detraibili nella misura del 29%, corrispondente, allora, all'aliquota dello scaglione mediano (nel quale si addensavano la maggior parte dei contribuenti).
- La misura della detraibilità è stata successivamente portata al livello dell'aliquota dello scaglione precedente (22%) e, infine, dal 1998, fissata al 19%, avvicinandosi all'aliquota del primo scaglione (18,5% fino al 2001 e 18% sino al 2003).
- Da allora, la detraibilità è rimasta fissa al 19%, perdendo però completamente il significato che derivava dal collegamento con la scala delle aliquote (al primo scaglione si applica, dal 2003, l'aliquota del 23%).



Dall'entrata in vigore del Testo Unico la disciplina della deducibilità (art. 10 del TUIR) è cambiata 28 volte e l'Amministrazione finanziaria l'ha interpretata con 114 tra circolari e risoluzioni; la disciplina della detraibilità (art. 13-bis e, poi, art. 15 del TUIR) è cambiata 32 volte richiedendo l'emanazione di oltre 120 tra circolari e risoluzioni!

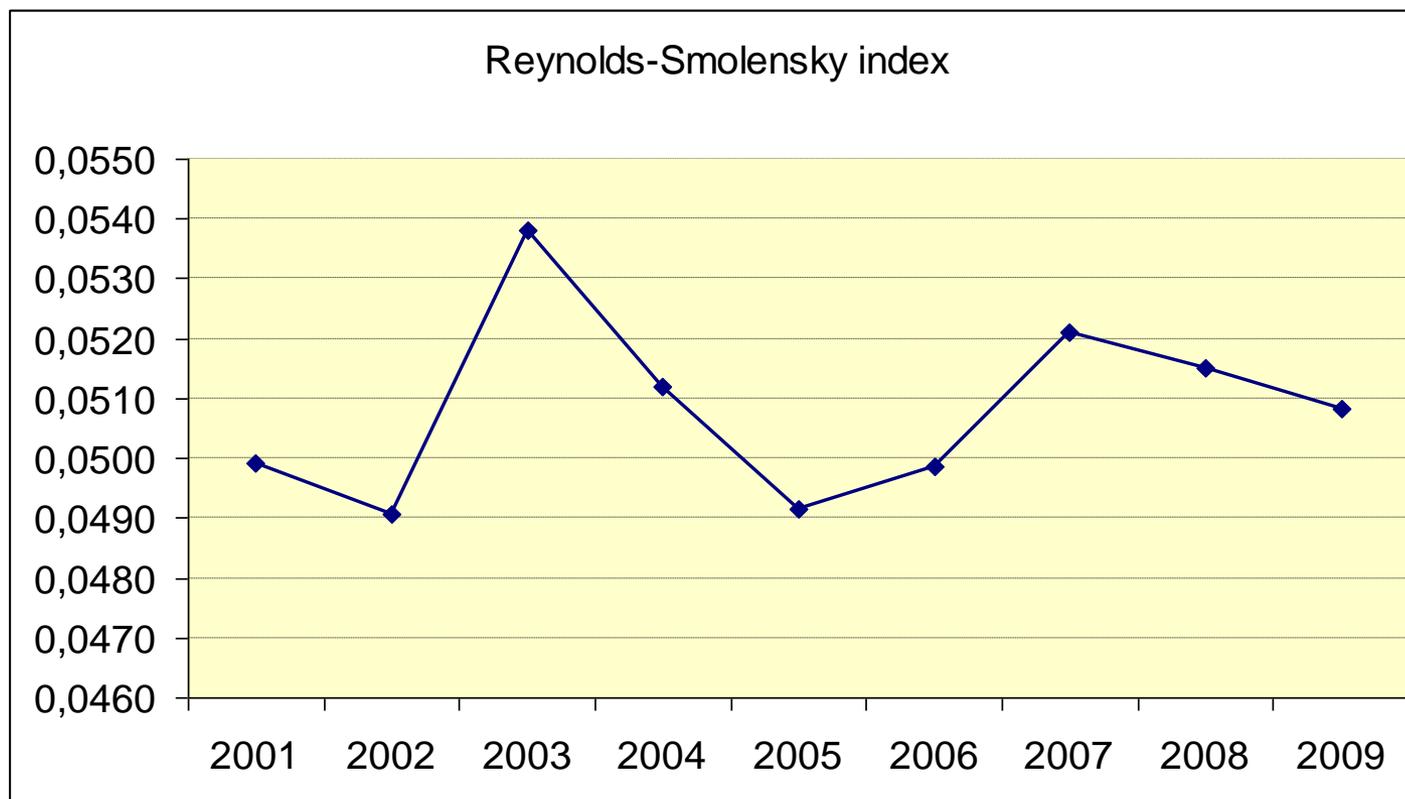
L'IRPEF è ancora un'imposta progressiva?

- Le detrazioni effettivamente fruite dai contribuenti (al netto dell'incapienza), sono stimate in oltre 53 miliardi di euro.
- L'applicazione delle regole fiscali combinata con un'alta quota di contribuenti che dichiarano un reddito complessivo basso determina un numero di incapienti molto elevato (circa 10,7 milioni di soggetti) rispetto al numero totale dei contribuenti Irpef (circa **41,5 milioni**).



E' limitata la possibilità di utilizzare il sistema tributario per redistribuire risorse a favore dei contribuenti che si collocano nelle classi di reddito più basse e che, generalmente, sono destinatari delle prestazioni sociali erogate dall'INPS.

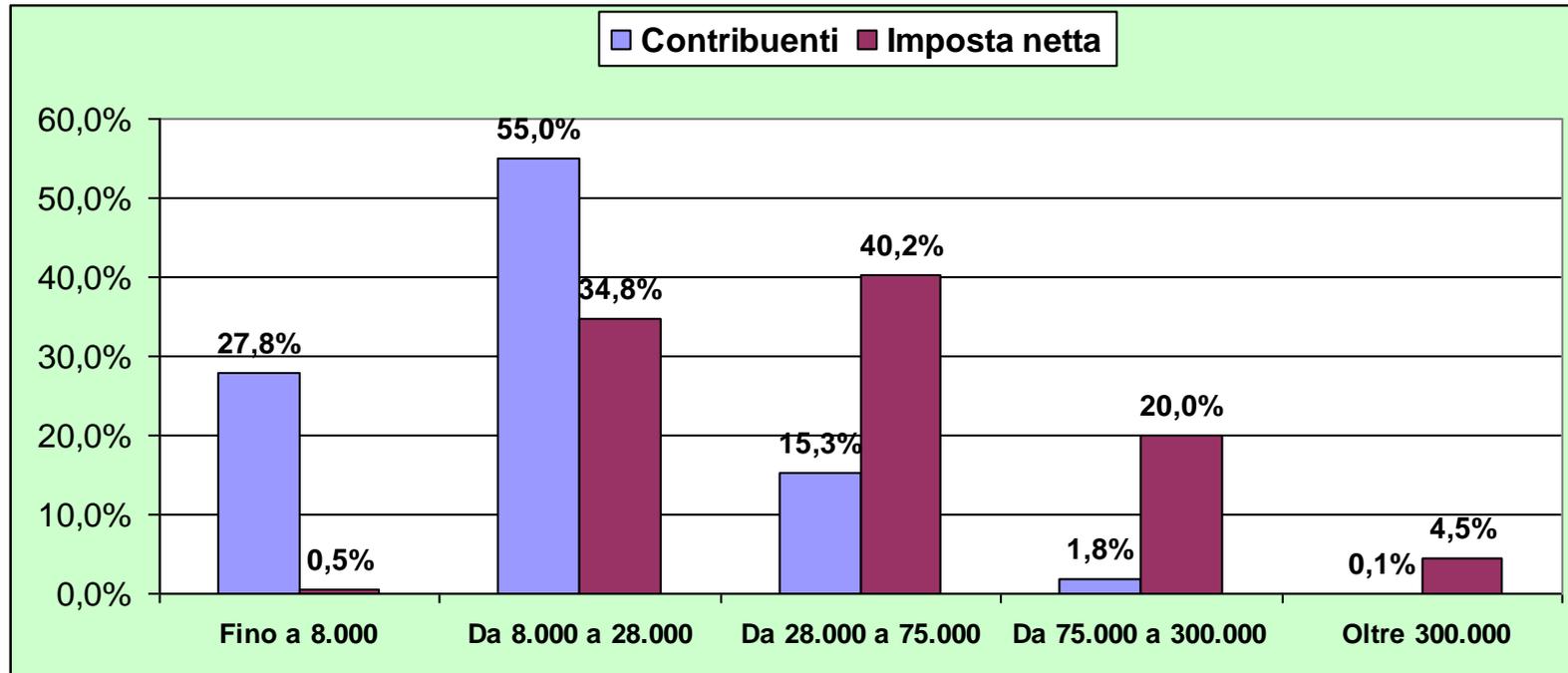
L'IRPEF è ancora un'imposta redistributiva?



Fonte: Elaborazioni del Dipartimento delle Finanze basati sulle Statistiche sulle Dichiarazioni Irpef

L'indice di redistribuzione (Reynolds-Smolensky) descrive l'effetto redistributivo globale dell'imposta (maggiore l'indice, maggiore l'effetto redistributivo) negli anni 2001-2009. Le variazioni nell'indice determinate dalle riforme fiscali (2003, 2005 e 2007) sono state modeste (con la sola eccezione del 2003).

Distribuzione in % dell'imposta netta Irpef per classi di reddito complessivo



Fonte: Statistiche sulle Dichiarazioni a.i. 2009

- L'82,8% dei contribuenti dichiara un reddito inferiore a 28.000 euro (e solo l'1,9% superiore a 75.000)
- Mentre la maggior parte dei contribuenti Irpef si concentrano nella classe tra 8.000 e 28.000 euro, il maggior ammontare di imposta netta è corrisposto dalla fascia tra i 28.000 e i 75.000 euro.
- Poco più di un ¼ dei contribuenti con redditi fino a 8.000 euro versa solo lo 0,5% dell'Irpef netta, meno del 2% dei contribuenti con reddito oltre 75.000 euro versa un circa un quarto dell'irpef

L'IRPEF è ancora un'imposta onnicomprensiva e progressiva?

- L'IRPEF è ormai essenzialmente un'imposta sul reddito di lavoro dipendente e pensioni e in misura più contenuta sull'impresa - a causa di vasti fenomeni di erosione/esclusione dei redditi dalla base imponibile.
- L'erosione/esclusione dei redditi dalla base imponibile, incide sia sull'ammontare delle detrazioni per carichi familiari e tipologia di reddito complessivo del contribuente sia sulla progressività e redistribuzione del prelievo
- L'uso sistematico e massiccio del sistema di tax expenditures ha progressivamente determinato effetti distorsivi nella progressività dell'Irpef e scarsa trasparenza del prelievo:
 1. aliquote effettive considerevolmente più elevate di quelle apparenti (formali) per tutti gli scaglioni di reddito salvo gli ultimi due (il gap tra il secondo e il terzo scaglione è di 11 punti percentuali)
 2. progressività marginale troppo elevata sui redditi bassi (con conseguenti effetti di disincentivo al lavoro)
 3. incidenza troppo elevata sui redditi medi che risultano i più penalizzati dall'attuale struttura.

Verso la delega per la riforma fiscale e assistenziale

- Il disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale definisce, insieme alle leggi di conversione dei decreti legge varati nel corso dell'estate (DL 98/2011 convertito dalla L.111/2011 e DL 138/2011 convertito dalla L.148/2011), la manovra correttiva per il quadriennio 2011-2014.
- La delega per la riforma fiscale dovrà garantire effetti finanziari pari 4 miliardi dal 2012, 16 miliardi nel 2013 e 20 miliardi dal 2014

Legge delega 2011 per la riforma fiscale e assistenziale: l'imposta personale sui redditi

Per quanto riguarda l'Irpef, la legge delega per la riforma fiscale e assistenziale 2011 prevede:

- tre aliquote di base (20, 30 e 40 per cento) in luogo delle attuali cinque (23, 27, 38, 41 e 43 per cento)
- una base imponibile 'per quanto possibile non erosa dai regimi fiscali' introdotti nel corso degli anni (regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale);
- deduzioni e detrazioni volte ad assicurare la progressività ed equità (orizzontale e verticale) del prelievo finalizzate a:
 - individuare, in funzione della soglia di povertà, un livello di reddito personale minimo escluso da imposizione;
 - ridurre le agevolazione e concentrare i regimi di favore fiscale essenzialmente su natalità, lavoro, giovani;
 - applicare un regime differenziato di favore fiscale per la parte di retribuzione commisurata agli incrementi di efficienza ed ai risultati d'impresa;
 - semplificare e razionalizzare gli attuali regimi forfaitari per favorire le nuove imprese e per rendere il sistema fiscale il più possibile neutrale rispetto alle scelte dei contribuenti.

Legge delega 2011 per la riforma fiscale e assistenziale: la riduzione dell'erosione e la clausola di salvaguardia

- Per rendere certa l'entità delle risorse che dovranno essere reperite mediante la riforma del sistema fiscale e assistenziale, è stata introdotta con il D.L. 98/2011 una 'clausola di salvaguardia'.
- La clausola, modificata successivamente con il D.L. 138/2011, prevede il taglio orizzontale (pari al 5 per cento per il 2012 e al 20 per cento dal 2013) delle esenzioni, esclusioni e regimi di favore fiscale e assistenziale, qualora la delega sulla riforma fiscale e assistenziale non sia esercitata entro il 30 settembre del 2012 o non produca gli effetti attesi sui saldi di bilancio.
- Con il D.L. 138/2011 è stata prevista inoltre la possibilità che - in sostituzione o a integrazione del taglio delle *tax expenditures* - si possa procedere, con uno o più decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze, a stabilire le 'modalità tecniche per l'attuazione dei tagli con riferimento ai singoli regimi interessati' o, in alternativa anche parziale, si possa disporre con DPCM la rimodulazione delle aliquote delle imposte indirette, inclusa l'accisa.

Legge delega 2011 per la riforma fiscale e assistenziale: la razionalizzazione delle *tax expenditures* e la sovrapposizione tra 'Stato fiscale' e 'Stato sociale'

- Attualmente l'elenco C-bis allegato al DL 98 contiene 483 misure (*tax expenditures*), che abbattano l'imposta lorda per un costo complessivo di 161 miliardi di euro su base annua.
- Le numerose *tax expenditures* presenti nel sistema fiscale italiano evidenziano, in molti casi, difficoltà di coordinamento e sovrapposizioni con misure di welfare e trasferimenti diretti a carattere assistenziale.
- La definizione di un nuovo sistema fiscale e assistenziale efficiente ed equo richiede di riconsiderare il complesso degli strumenti tributari, da un lato, e assistenziali, dall'altro, ai fini di perseguire sia il riequilibrio dei conti pubblici sia l'adeguata distribuzione delle risorse.