

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Riforma del sistema fiscale

Intervento del Presidente del Cnel

presso la Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica
nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma del sistema fiscale

24 novembre 2011

INDICE

1) Gli obiettivi fondamentali della riforma fiscale	_____	pag.	1
2) Codificazione e semplificazione	_____	pag.	1
2.1) Inadeguatezza attuale del modello adottato dalla riforma tributaria del 1971	_____	pag.	1
2.2) Le ragioni della codificazione	_____	pag.	2
2.3) Metodologia e articolazione del progetto	_____	pag.	2
2.3) Metodologia e articolazione del progetto	_____	pag.	2
2) Redistribuzione del prelievo	_____	pag.	2
3) Redistribuzione del prelievo	_____	pag.	2
4) Lotta all'evasione fiscale	_____	pag.	2

1) Gli obiettivi fondamentali della riforma fiscale.

La riforma fiscale deve porsi con chiarezza l'obiettivo di modernizzare il Paese e di rilanciare la crescita.

Il CNEL ritiene a tal fine indispensabile procedere parallelamente su più fronti:

- superare il disordine, la contraddittorietà e la farraginosità dell'attuale normativa fiscale;
- aumentare il reddito disponibile delle famiglie riducendo innanzitutto il carico fiscale su lavoratori dipendenti e pensionati, carico cresciuto in modo inaccettabile nel corso degli anni, al fine di sostenere i consumi;
- ridare competitività al sistema produttivo riducendo il cuneo tra costo del lavoro e retribuzione netta, favorendo la capitalizzazione delle imprese, incentivando la ricerca e l'innovazione,
- incentivare la partecipazione delle donne e dei giovani al mercato del lavoro.

Il CNEL ritiene che per conseguire tali ambiziosi obiettivi sia necessario reperire nuove coperture per evitare i tagli lineari alle deduzioni e detrazioni di imposta o l'aumento dell'IVA previsti dall'attuazione della delega per la riforma fiscale e assistenziale, dalla quale devono derivare effetti positivi ai fini dell'indebitamento netto, non inferiori a 4 miliardi di euro per il 2012, 16 miliardi di euro per il 2013 e 20 miliardi di euro a partire dal 2014.

La revisione del quadro delle *tax expenditures* censite dalla Commissione Ceriani deve, infatti, tenere conto che parti rilevanti delle attuali agevolazioni (si pensi a quelle sul lavoro o sulla famiglia o a quelle sull'Irap), non solo non devono essere ridotte ma, al contrario, devono essere potenziate.

Occorre, infine, tenere conto dell'ulteriore manovra di stabilità resa necessaria dall'inasprirsi della crisi economica e finanziaria per il raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2013.

3) Codificazione e semplificazione.

Il CNEL - grazie all'apporto gratuito ed in spirito di servizio al Paese di una Commissione composta dai più autorevoli tributaristi italiani - dispone di un imponente lavoro istruttorio in materia di codificazione della normativa fiscale, che si propone di fornire al Parlamento.

2.1) Inadeguatezza attuale del modello adottato dalla riforma tributaria del 1971.

Dopo quarant'anni di attuazione, la riforma tributaria dimostra l'inadeguatezza del modello che aveva introdotto per il diritto formale gli obblighi e i diritti dei contribuenti da un lato e i poteri dell'amministrazione finanziaria (anzi, considerati i diversi livelli di governo e la diversità di funzioni, delle amministrazioni finanziarie) dall'altro, in entrambi i casi con il naturale corollario di "privilegi" e "garanzie". Entrambi i profili normativi, quelli del contribuente e quello dell'amministrazione, nella scelta di quegli anni erano stati decisi in funzione del diritto dell'imposizione. Così è stata la stessa varietà delle fattispecie impositive che, con diversa ispirazione, erano state introdotte con la legge delega di riforma del 1971 a sollecitare e giustificare norme e regole di attuazione da un lato e di accertamento dall'altro che non fossero unitarie, distinte e differenziate a seconda dei tributi di riferimento.

2.2) Le ragioni della codificazione.

Per migliorare il rapporto fisco-contribuenti bisognerebbe invece offrire al primo uno strumento efficiente e adeguatamente elaborato per svolgere la propria imprescindibile funzione e garantire ai secondi un quadro di riferimento chiaro, per quanto possibile semplificato e potenzialmente stabile per orientare le proprie scelte. Per questo bisognerebbe abbandonare l'attuale modello settoriale avviando alle difficoltà ed ai pericoli ormai insiti nell'applicazione di questo modello. Tale soluzione sarebbe coerente l'esperienza europea dove sono sempre più di frequente adottate forme di codificazione o di legislazione nazionale per il settore del diritto tributario formale.

2.3) Metodologia e articolazione del progetto.

Il progetto di sistemazione e unificazione deve essere condotto tenendo ben presente l'elevato grado di complessità che esso presenta. Non può quindi che essere il risultato di un'elaborazione sistematica che tenga conto, al tempo stesso, delle specificità di ciascun tributo.

Più nel dettaglio, il progetto di codificazione - nel senso, appunto, di creazione di una disciplina uniforme delle regole attuative (o "formali") del tributo - prevede un'articolazione in quattro libri:

- il Libro Primo, dedicato agli "obblighi non patrimoniali dei privati" (scritture contabili, atti dei privati quali la dichiarazione)
- il Libro Secondo, contenente la disciplina delle funzioni amministrative (funzione conoscitiva, interpelli, funzione di controllo, atti dell'amministrazione finanziaria, attività di riesame e di accertamento con adesione).
- il Libro Terzo, dedicato alla riscossione
- il Libro Quarto, avente ad oggetto il processo tributario

4) Redistribuzione del prelievo.

Il CNEL ritiene non più rinviabile una profonda redistribuzione del prelievo per riduzione del carico fiscale sui redditi da lavoro e pensioni e ridurre il costo del lavoro come politica per la competitività. In particolare si deve incidere:

- a) sugli immobili, con esclusione delle prime case non di pregio e con l'immediato adeguamento degli estimi, sostituendo le attuali rendite catastali con i valori di mercato sulla base delle informazioni raccolte nella banca dati dell'OMI (Osservatorio del mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate);
- b) sui grandi patrimoni mobiliari (a partire da una determinata soglia), prevedendo che la base imponibile sia ridotta di un ammontare rapportato all'Irpef versata negli anni precedenti.

5) Lotta all'evasione fiscale.

Il CNEL condivide la proposta avanzata dalla Commissione Giovannini di prevedere la messa a punto di un indicatore ufficiale dell'evasione che si affianchi a quello già esistente sull'economia sommersa.

Il CNEL indica le seguenti misure da adottare per dare un nuovo impulso alla lotta contro l'evasione fiscale:

- 1) rafforzamento del quadro di tracciabilità delle transazioni (con divieto di pagamento in contanti oltre 500 euro).
- 2) diffusione della moneta elettronica e con la drastica riduzione del suo costo d'uso.
- 3) Possibilità per l'amministrazione finanziaria di selezionare i contribuenti senza sostituto di imposta sulla base delle informazioni disponibili nelle banche dati amministrative e di esercitare nei loro confronti forme di tutoraggio fiscale introducendo una procedura di questo tipo:
 - il contribuente presenta la propria intenzione di dichiarazione,
 - l'Agenzia se non la ritiene congrua, segnala all'interessato il complesso di informazioni che ha sul suo conto,
 - il contribuente decide, in sede di dichiarazione definitiva, se tener conto o meno, di quanto rilevato dall'Agenzia.
- 4) Oltre all'eliminazione delle partite IVA dormienti ed all'esclusione dall'IVA degli agricoltori esonerati dagli oneri contabili, adozione per i piccoli commercianti al dettaglio del sistema spagnolo, facendo applicare al grossista o al produttore anche l'IVA sui beni venduti dal dettagliante (sulla base di un valore aggiunto predeterminato).
- 5) Riduzione del numero delle Srl anche attraverso controllo preventivo, al fine di evitare la costituzione di Srl per "attività di puro godimento" (immobili, barche, auto di lusso, ecc.).
- 6) Rafforzamento del contrasto di interesse con l'adozione di un meccanismo di turnazione settoriale che aggredisca per un periodo predeterminato le aree di maggiore evasione attraverso il riconoscimento di detrazioni/crediti d'imposta molto consistenti: si farebbe così emergere il reale giro di affari delle categorie coinvolte per poi sospendere la detrazione applicandola ad altri settori.
- 7) Previsione di una priorità nelle verifiche analitiche per quei contribuenti che abbiano chiesto prestazioni sociali legate ai livelli di reddito e per le società che presentino bilanci stabilmente in perdita.