

## CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA: aumentare l'IVA si può, ma con giudizio

Fabio Ghiselli

Benché il Governo Conte-bis sia nato con il chiaro intento di neutralizzare le clausole di salvaguardia Iva per il 2020 (e 2021), la necessaria predisposizione della Nota di aggiornamento al DEF (slittata al Consiglio dei Ministri di lunedì 30 settembre) impone di passare dalle dichiarazioni di principio alle scelte concrete e di decidere se neutralizzarle, in tutto o in parte, oppure no.

L'art. 1, co. 2, L. n. 148/2018 (Legge di Bilancio 2019), prevedeva l'innalzamento dell'aliquota agevolata dal 10 al 13% nel 2019 e al 13,5% nel 2020 e quella ordinaria dall'attuale 22 al 25% nel 2019, al 25,3% nel 2020 e al 26,8% nel 2021, per un valore complessivo di 51,9 miliardi di euro che avrebbero dovuto essere in qualche modo recuperati per garantire nuovamente la sterilizzazione. Il governo gialloverde ha neutralizzato gli aumenti per il 2019 ma restano scoperti quelli per il 2020 e 2021 che assorbirebbero 23,1 miliardi di euro e che dovrebbero trovare adeguate coperture.

Di per sé, l'aumento dell'Iva non costituisce una misura criticabile, perché evita di scaricare sulle generazioni future il costo delle misure di spesa attuali, e/o perché permette di riequilibrare il peso relativo dell'imposizione diretta e indiretta rispetto alle entrate tributarie complessive, laddove questo sia necessario. E se si confronta il peso dell'Iva sulle entrate tributarie del nostro Paese con quello dei principali Paesi europei, si può vedere come il divario sia compreso tra i 7,6 e i 26,4 punti percentuali, con una differenza in valore assoluto che va dai 38,9 ai 135,4 miliardi di euro<sup>1</sup>.

Il punto è, però, fare le scelte corrette dopo avere valutato le conseguenze delle diverse opzioni, e presentarle all'opinione pubblica e ai cittadini contribuenti che dovranno subirle in modo chiaro, senza infingimenti o manipolazioni comunicative.

I problemi che questo tipo di misura comporta, però, sono diversi.

In primo luogo, l'aumento dell'aliquota ordinaria al 26,8% porterebbe l'Italia al secondo posto dopo l'Ungheria che ha l'aliquota standard più elevata, pari al 27%. In Germania l'aliquota è al 19%, in Francia al 20%, in Spagna al 21%, in Austria al 20% così come nel Regno Unito.

Anche le aliquote agevolate, o super ridotte, raggiungono, rispettivamente, i livelli del 7%, del 2,1-5,5 e 10%, 4 - 10%, 10 - 13%, e 5%<sup>2</sup>.

In secondo luogo, l'aumento delle aliquote Iva si scaricherebbe sui prezzi dei beni e servizi provocandone un aumento. E' lecito attendersi, infatti, che le imprese non deciderebbero di assorbire l'aumento dell'imposizione a danno dei margini di profitto.

Aumento dei prezzi che riguarderebbe sia i beni e servizi nazionali sia quelli importati, ma non quelli esportati che, di regola, sono soggetti alle aliquote Iva (inferiori) dei Paesi importatori.

In questa ipotesi, l'effetto indotto sarebbe una compressione dei consumi delle famiglie - in moderata ripresa negli anni 2016 e 2017, ma dopo un biennio (2014 e 2015) di sostanziale stagnazione e un triennio (2011-2013) di profonda depressione - con pesanti conseguenze sull'intera economia, ancora frenata da una sostanziale stagnazione della domanda interna provocata anche da una perdita del potere d'acquisto dei salari del 3,5% dal 2010 al 2017, a valori costanti. Secondo una recente ricerca di Confesercenti-CER, i consumi medi annui sono scesi di 2.530 euro (da 30.781 a 20.251 euro) dal 2011 al 2018, equivalente a un mese di spesa annuo, a fronte di una contrazione del reddito pari a 1.999 euro. Il che significa che le famiglie hanno ridotto i consumi più di quanto la riduzione del reddito disponibile ha imposto, incrementando i risparmi. Segnale evidente di una perdurante percezione di incertezza economica (che nessuno dei Governi che si sono succeduti in questi anni è riuscito a risolvere).

Che fare, quindi?

<sup>1</sup> Dal rapporto Entrate tributarie internazionali 2018 del MEF.

<sup>2</sup> Fonte Taxud - Ue, 2018.

Il ragionamento dovrebbe partire da una riflessione sugli effetti degli incrementi delle differenti aliquote d'imposta (5,10 e 22%) sui consumi delle famiglie. Perché se è vero che l'imposta sul valore aggiunto, in quanto imposta proporzionale, è comunemente qualificata come una imposta di tipo regressivo, è anche vero che una indagine dell'ISTAT (effettuata sui consumi del triennio 2011-2013), ha messo in evidenza un risultato di sicuro rilievo in termini di potenziale redistributivo degli aumenti delle diverse aliquote d'imposta. Dall'analisi (che suddivide i soggetti per classi di spesa) è emerso che mentre le famiglie meno abbienti destinano oltre il 38% della spesa nell'acquisto di beni e servizi soggetti alle aliquote del 4 e del 10% (per il 1° quintile, ma oltre il 35% per il 2° quintile), per quelle più abbienti il rapporto, dapprima si equivale (per il 4° quintile) e poi si inverte (5° quintile), con i beni e servizi soggetti all'aliquota del 22% che pesano per oltre il 39% della spesa (rispetto a c.a. il 32% per quelli soggetti alle aliquote agevolate)<sup>3</sup>.

Queste conclusioni dovrebbero indurci a riflettere sul fatto che una selezione delle aliquote da movimentare potrebbe determinare effetti redistributivi invertiti rispetto a quelli che ci si aspetterebbe di ottenere da una imposta regressiva: un aumento dell'aliquota ordinaria inciderebbe maggiormente sulle famiglie con redditi più elevati, e sui beni d'importazione, mentre un aumento delle aliquote ridotte, applicate su beni e servizi essenziali, inciderebbe significativamente di più sulle famiglie in condizioni economiche meno favorevoli.

Per tale ragione, si potrebbe pensare, oborto collo, di lasciare incrementare l'aliquota Iva ordinaria dal 22 al 25% disattivando la clausola di salvaguardia per l'ulteriore incremento di 1,8 punti percentuali e per l'aliquota ridotta del 10%.

Naturalmente l'intervento non dovrebbe limitarsi a questo, perché i soggetti appartenenti ai primi quintili (con reddito basso, medio-basso e medio) subirebbero comunque un maggiore onere su quella parte di spesa rivolta ai beni che scontano l'aliquota più elevata. Per tale motivo, dovrebbe essere avviata una selezionata riduzione delle aliquote Irpef sui redditi bassi e medio-bassi. In tal modo, apparirebbe corretto ritenere che non si genererebbe alcun effetto depressivo sui consumi.

Questa manovra, peraltro, non richiederebbe un adeguamento dei salari per garantire il potere d'acquisto a causa dell'incremento dei prezzi dei beni e servizi dovuto all'aumento dell'imposta. Un effetto positivo che si ripercuoterebbe in un mancato aumento del costo del lavoro.

Per quanto limitato al breve periodo, un aumento dell'Iva siffatto colpirebbe i beni e servizi importati (senza intaccare le esportazioni) aumentando la convenienza di quelli nazionali. Effetto che assume il nome di "svalutazione fiscale", che è già stata attuata in passato da altri Paesi, come ad esempio, la Francia.

E' chiaro che la riduzione della pressione fiscale diretta sui soggetti e/o sulle famiglie meno abbienti con più elevata propensione al consumo dovrebbe essere certa, non aleatoria. E questa certezza non può essere garantita dalla proposta di una *flat tax* generalizzata sui redditi (familiari) fino a 50 mila euro, con contemporanea riduzione delle deduzioni/detrazioni d'imposta, come proponeva la Lega, o con una estensione della *flat tax* "forfettaria" ai redditi più elevati (come prevede la legge di Bilancio 2019), che sembra confermata dalle più recenti dichiarazioni del Presidente Conte. Lo attesterebbero le numerose simulazioni economiche che sono state realizzate, molte delle quali pubblicate sui media.

Solo nell'ambito del sistema progressivo, riducendo e/o rimodulando le aliquote su determinati scaglioni di reddito, sarebbe possibile garantire con apprezzabile sicurezza una adeguata compensazione degli effetti indotti dall'aumento dell'imposta sui consumi. Senza contare che una ulteriore e selezionata riduzione delle aliquote potrebbe dare un impulso ai consumi, alla domanda interna e alla crescita del PIL.

Se le coperture devono essere trovate, è meglio utilizzarle per un selezionato e programmato intervento di riduzione dell'Irpef, piuttosto che per disattivare in tutto o in parte, *sic et simpliciter*, le clausole di salvaguardia Iva.

---

<sup>3</sup> Conclusioni confermate nell'analisi ripresa e rielaborata per singole categorie merceologiche dal centro di ricerca REF, *Verso la riforma dell'Iva: tra esigenze di gettito, fedeltà fiscale e semplificazione*, del 6/2014

Per non parlare del tentativo di ridurre l'effetto di aumento dell'Iva, seppur "selezionato", con l'introduzione di uno "sconto" sul prezzo dei beni o servizi acquistati sotto forma di credito d'imposta, con il falso e inutile obiettivo di incentivare l'uso della moneta elettronica.

Ho già sostenuto l'irrilevanza di un simile strumento – proponendo misure alternative più opportune – e il pericolo che sia dichiarato costituzionalmente illegittimo, in un articolo pubblicato sul Quotidiano IPSOA<sup>4</sup>.

Così come ne ho rilevato l'inopportunità perché avvantaggerebbe proprio quelle classi sociali che meno risentirebbero di un aumento dell'imposta sul valore aggiunto.

Un migliore risultato complessivo potremmo ottenerlo se adottassimo anche alcuni interventi collaterali.

Uno dei problemi dell'Iva nazionale è quello della sua ridotta efficienza, la c.d. "*C-efficiency*", espressa dal rapporto tra il gettito e i consumi, rapportato all'aliquota standard.

Secondo una stima del FMI, questo rapporto sarebbe inferiore di ben 15 punti percentuali per l'Italia rispetto alla media dei Paesi OCSE – UE (40 vs 55%).

Questa efficienza dipende da due fattori: i c.d. *policy gap* e *compliance gap*.

Il primo dipende dalla struttura dell'imposta e, nella specie, dall'insieme delle esenzioni, detrazioni e aliquote agevolate.

Avendo queste ultime delle funzioni specifiche, in primo luogo quella di ridurre la regressività, rendendo meno pesante il costo dei beni e dei servizi essenziali per la vita quotidiana per le famiglie a basso reddito – si pensi ai prodotti alimentari e all'acquisto della casa di abitazione – che ne scongiurerebbero l'eliminazione, si dovrebbe intervenire sugli altri due fattori.

Un primo obiettivo, quindi, dovrebbe essere quello di mettere mano a) ai molteplici regimi esentativi, operando una adeguata selezione e rimozione, in particolare di quelli più anacronistici previsti per i servizi bancari e assicurativi, i giochi e lotterie, oro e monete, servizi funebri e b) alle misure di detrazione dell'imposta e ai regimi agevolativi e forfettari per alcuni settori, come, ad esempio, quello dell'agricoltura difficilmente giustificabili nell'attuale configurazione.

Il *compliance gap* consiste, invece, nell'inefficienza dovuta ai consumi non dichiarati, ovvero nell'evasione fiscale, o *tax gap*.

Secondo gli ultimi dati forniti dalla Commissione Ue nel rapporto *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report*, dell'11.9.2018, riferito al 2016, su un totale di 147,1 miliardi di euro di imposta evasa, all'Italia sono attribuibili 36 miliardi, con un *tax gap* del 25,9% a fronte di una media Ue del 12,3%. La Germania raggiunge il 9,4%, la Francia l'11,9%, il Regno Unito l'11,7% e la Spagna il 3%. Solo la Grecia ha un tasso più alto del nostro, pari al 29%.

Pertanto, la riduzione del *tax gap* dovrebbe essere il secondo obiettivo da perseguire con immediatezza e decisione. Se raggiungessimo un livello di poco superiore a quello medio Ue, pari al 13%, potremmo recuperare c.a. 18 miliardi di euro, pari al 3,5% delle entrate complessive, portando la quota dell'Iva dal 25,26% al 28,76%.

Un terzo obiettivo dovrebbe essere quello di riordinare le aliquote agevolate e la tipologia dei beni (e dei servizi) sui quali si applicano, secondo i seguenti indirizzi generali e di massima:

- prevedere due sole aliquote ridotte, quella del 5% e quella del 10%, eliminando quella "super ridotta" del 4%;
- applicare l'aliquota del 5% a tutti i prodotti alimentari, oggi soggetti confusamente alle aliquote del 4, 5 e 10%, escluso le bevande (analcoliche e alcoliche), i tabacchi e i prodotti che esprimono una elevata capacità di spesa (come alcuni ittici), e ai prodotti per la cura dei bambini, degli anziani e delle persone con disabilità. Questo produrrebbe dei benefici all'intera filiera dell'alimentare, dimostrerebbe attenzione verso i soggetti più deboli e agevolerebbe la ripresa dei consumi soprattutto delle famiglie più disagiate, con un più basso livello di reddito. In alternativa, e sulla base delle analisi fatte dall'ISTAT e dal REF sui consumi alimentari delle famiglie divise per classi di reddito, potrebbe essere introdotta una differenziazione delle

---

<sup>4</sup> F. Ghiselli, *Tassazione sull'uso del contante: le proposte del Governo rischiano l'illegittimità?*, del 24.9.2019.

aliquote sui diversi tipi di alimenti in funzione del diverso assorbimento della spesa delle famiglie;

- applicare l'aliquota del 10% al settore dell'edilizia, con esclusione delle abitazioni di lusso, ai servizi di trasporto (esclusi taxi e NCC), ai beni e servizi per la salute, ai servizi di fornitura per l'abitazione, ai libri, giornali e periodici, e ai servizi legati al turismo;
- applicare l'aliquota ordinaria a tutti gli altri beni e servizi.

Non dovrebbe essere mai dimenticato che le aliquote agevolate (così come le deduzioni e detrazioni d'imposta Irpef), sono uno strumento efficace, semplice ed immediato di politica economica a cui sarebbe sciocco rinunciare spontaneamente.

Un quarto obiettivo, volto a rendere meno regressiva l'imposta e più progressivo l'intero sistema tributario, dovrebbe essere quello di reintrodurre una aliquota maggiorata sui beni (e servizi) la cui acquisizione esprime una elevata capacità di spesa.

In una direzione esattamente opposta è andato il legislatore dopo la riforma del 1972-1973.

Molti storceranno il naso, ripensando alla vecchia aliquota del 38% sui "beni di lusso" introdotta nel 1974 ed eliminata alla fine del 1993, e agli scarsi risultati ottenuti in termini di gettito.

Ma l'esperienza non positiva del passato dovrebbe far riflettere sui correttivi da introdurre per ottenere da questa nuova aliquota la sicurezza di raggiungere gli obiettivi prefissati.

Uno di questi, forse il principale, sarebbe quello di individuare i beni e i servizi da includere in questa categoria: non avrebbe più senso farlo solo sulla base di "categorie qualificative" come negli anni '70, peraltro piuttosto limitate – lavori in platino, pellicce, vini e spumanti a denominazione di origine, autovetture e autoveicoli con motore di cilindrata superiore a 2000 cc se a benzina, o a 2500 se diesel, motocicli con cilindrata superiore a 350 cc, navi e imbarcazioni da diporto con stazza lorda superiore a 18 t., tappeti orientali fabbricati a mano – ma si dovrà tener conto anche del loro prezzo.

Questo perché l'offerta di beni e servizi sul mercato si è evoluta e si possono trovare beni appartenenti alla stessa categoria (l'esempio più semplice sono i telefonini, ma le tipologie sono infinite), ma con livelli di prezzo molto differenti. E' evidente, quindi, che lo stesso bene collocato nella fascia alta di prezzo ben può essere considerato come un "bene di lusso".

Inoltre, potrà sembrare strano, ma proprio questa scelta è stata caldeggiata dal Comitato Economico e Sociale Europeo nel parere sulla Comunicazione della Commissione Ue in merito alla modifica della disciplina Iva (COM 2016 148 final), rilasciato il 13.7.2016, nell'ambito del proposito più generale di offrire agli Stati membri un maggiore grado di libertà e flessibilità nella fissazione delle aliquote.