

Quale sarà il futuro dell'IRPEF?

di Fabio Ghiselli

In questa campagna elettorale il tema della fiscalità è stato messo al centro delle proposte delle forze politiche, in particolare di quelle della coalizione di centro destra che si sono presentate agli elettori riproponendo l'idea della *flat tax* con la quale nel 1994 l'allora Popolo della Libertà si rivolse agli elettori consacrando la "discesa in campo" del suo leader Silvio Berlusconi. Ricordo che a quel tempo, l'idea era di introdurre una imposta "piatta" con una aliquota unica del 33% e una "no tax area" per i soggetti a più basso livello di reddito.

Il fatto che un tema fiscale sia stato messo al centro del dibattito dimostra due cose: la prima che rappresenta un tema centrale per chiunque, cittadini e imprese; la seconda che è la diretta conseguenza della raggiunta consapevolezza che l'attuale sistema impositivo ha raggiunto livelli di frammentazione, scoordinamento, iniquità e complessità non più tollerabili.

Per le imprese è evidente, ormai, che la variabile fiscale sia un elemento strategico per la crescita e lo sviluppo del business. Credo si possa ritenere palese il fatto che la variabile fiscale, se da un lato sia una fonte di rischio – amministrativo, per l'accertamento di maggiori imposte, sanzioni e interessi, penale e reputazionale per i vertici aziendali e per l'immagine stessa dell'impresa – non eliminabile del tutto ma riducibile con una attenta gestione, dall'altro rappresenti una fonte che accompagna lo sviluppo, influenzando significativamente i nuovi investimenti, la localizzazione geografica degli stessi e l'espansione commerciale e dimensionale dell'impresa medesima.

Per i normali cittadini l'imposizione fiscale incide sulla sfera economica determinando il livello di reddito disponibile per i consumi e il risparmio e, quindi, sul livello di benessere individuale e familiare. Ciò significa che non è indifferente per tutti noi, essere soggetti a un regime fiscale con determinate caratteristiche piuttosto che ad un altro. Non è indifferente essere vincolati ad un regime di riparto delle spese dello Stato che si fondi su certi criteri piuttosto che su altri. Nemmeno è indifferente essere parte di una società che privilegi le libertà individuali rispetto alle esigenze collettive della comunità di persone nella quale dovremmo essere integrati. Così come non è indifferente vivere in uno Stato che sceglie di ridurre la propria sfera d'influenza a pochi settori definiti, pressoché indispensabili, come la difesa esterna, la sicurezza interna, l'istruzione, i servizi medici di base, piuttosto che in uno Stato che vada oltre il ruolo di semplice "amministratore di condominio" per svolgere un ruolo attivo nelle politiche sociali, nell'assistenza, nella previdenza, nell'istruzione e, più in generale, nell'economia e nelle politiche di sviluppo, senza per questo raggiungere livelli "statalisti" e "centralisti" che non sono più perseguibili (come Paese che è parte dell'Unione europea) e nemmeno auspicabili.

Per i normali cittadini, ma anche per le imprese, è altrettanto importante percepire che il sistema fiscale, che presidia la necessaria acquisizione delle entrate (tributarie) senza le quali non esisterebbe nessuna forma di Stato, sia caratterizzato da equità, giustizia, ragionevolezza, semplicità per quanto possibile e, quindi, non vessatorio né espropriativo.

Allo stesso tempo, i cittadini (e le imprese) hanno bisogno di "sentire" che il denaro che attraverso l'imposizione affluisce nelle casse dell'erario, sia speso in modo efficiente ed efficace per il bene comune, che non sia sperperato in mille rivoli inutili e, soprattutto, che non sia destinato a mantenere una amministrazione, una burocrazia autoreferenziale ed inefficiente, che invece che agevolare lo svolgimento dei compiti che ciascuno di noi svolge, invece che collaborare per il raggiungimento di un

obiettivo comune – lo sviluppo sociale ed economico del Paese - opponga ostacoli incomprensibili e autolesionisti volti al solo mantenimento in vita di sé stessa.

Ecco perché la discussione accesa in campagna elettorale su un argomento tecnico, difficile da comprendere e da molti ritenuto noioso, come il fisco, abbia assunto un ruolo così importante, per certi versi determinante. Importanza che sarà destinata a permanere anche nelle prossime settimane, mesi, nei quali le forze politiche che saranno chiamate a gestire questo Paese avranno il compito di realizzare certe scelte e attuare gli obiettivi proposti in campagna elettorale.

Per tale ragione nel mio libro *“Imposta progressiva versus flat tax. La progressività come strumento di equità sociale”*, edito da Imprimatur, 2018, ho cercato di avvicinare il cittadino comune alle problematiche del sistema fiscale e di stimolare la riflessione sui modelli di imposizione per il futuro, sulle diverse concezioni di Stato che ciascuno di essi presuppone e sui relativi modelli di relazione tra lo Stato e i cittadini contribuenti. Per questo ho cercato di perseguire l’obiettivo di rivolgermi non solo a un pubblico di addetti ai lavori, ma a quello più vasto dei lettori non esperti, usando un linguaggio più semplice e meno tecnico possibile per spiegare un argomento tra i più tecnici in assoluto.

Ma è stato anche un tentativo, seppur modesto, di riequilibrare l’attenzione verso la proposta di introdurre nel nostro Paese la *flat tax*, che ormai tutti conoscono e sui cui contenuti tecnici non mi soffermerò ancora in questa sede, avendoli ampiamente trattati nel libro.

Una necessità ¹ dovuta al fatto che questa volta - a differenza di quanto accaduto nel 1994, nel 2005, 2008, 2012 e 2014, quando diverse forze politiche hanno presentato proposte di legge in tal senso, mai giunte alla discussione in Parlamento ² – abbiamo assistito ad un intervento sistematico, congiunto, e apparentemente coordinato, tra forze politiche e professionalità economiche.

Un 2017 che ha visto accanto alle rinnovate proposte politiche di Lega, Forza Italia, Fondazione Magna Carta, quelle più tecniche di economisti come Armando Siri, di tributaristi come Dario Stevanato e dell’Istituto di ricerca Bruno Leoni, ai quali si è aggiunto nei primi mesi del 2018 il lavoro di un altro economista come Nicola Rossi, tutti tradotti in altrettanti libri che sono stati divulgati senza risparmio di energie.

Evidentemente questo spiegamento di forze ha dato i suoi frutti se la coalizione di centro destra che ha ampiamente sostenuto questa proposta è risultata, nel suo insieme, la prima forza politica del Paese, seppur con il solo 37,61% dei voti al Senato e con il 37,09 alla Camera.

Situazione che presenta non pochi elementi di incertezza se consideriamo che il Movimento 5Stelle è risultato la prima singola forza politica con il 32,64% dei voti alla Camera e con il 32,17% al Senato ³. Movimento che ha presentato agli elettori la proposta di ridurre gli scaglioni di reddito e le relative aliquote a tre: un primo scaglione tra i 10mila e i 28mila euro con l’aliquota del 23%, il secondo tra i 28mila e i 100mila con l’aliquota del 37% e il terzo oltre i 100mila euro con l’aliquota del 42%, oltre a una “no tax area” da 10mila euro.

In questo momento, vista la sostanziale equivalenza in campo delle due forze politiche attestata dalla comune assenza della maggioranza di seggi in Parlamento per governare in autonomia, che richiederà una difficile attività di coagulo di forze ad essi esterne apparentemente in conflitto tra loro, non si può non manifestare una marcata preoccupazione sul futuro dell’imposta personale sul reddito con riferimento ad entrambe le proposte politiche.

¹ Ritengo, tuttavia, giusto ricordare che nei mesi scorsi si sono succeduti sui mezzi d’informazione e sulle riviste specializzate, diversi interventi di illustri studiosi e giuristi che hanno manifestato il loro dissenso verso questa forma di imposizione che ho doverosamente citato nel mio libro.

² La cronistoria di tali interventi è spiegata nel cap. 1. *La flat tax: le proposte politiche*, pag. 24 e ss..

³ Incertezza replicata in relazione ai seggi attribuiti sia alla Camera che al Senato.

Vediamo perché e come.

Nel caso in cui dovesse trovare attuazione la proposta di introdurre la *flat tax*, a parte il dissenso già manifestato in ordine ai contenuti e al rispetto dei principi costituzionali, la preoccupazione attiene alle ipotesi di copertura che sono state avanzate e alle diverse conseguenze da esse derivanti.

Qualora dovesse prevalere l'impostazione politico-elettorale, che per esigenze di consenso ha sempre ommesso di rappresentare la reale funzionalità della *flat tax* alla riduzione del perimetro di intervento dello Stato a favore della prioritaria tutela delle libertà personali e alla libera espressione del libero mercato, dovremmo confrontarci con quelle proposte di facili coperture che sono state avanzate solo qualche settimana fa ⁴. In particolare i 20 miliardi di recupero dell'evasione fiscale, i 10 miliardi derivanti da un ulteriore, e non condivisibile, condono sulle pendenze nei confronti della ex Equitalia, oggi Agenzia delle Entrate – Riscossione, qualificato come “reset fiscale”, i 30 miliardi di cattivi trasferimenti alle imprese che verrebbero annullati – ma quali e a chi? – e un intervento dalle ritenute grandi potenzialità sulle *tax expenditures*, visto un valore aggredibile pari a 175 miliardi di euro.

Questo solo per coprire la riforma dell'Irpef, perché la coalizione di centro destra ha in programma di eliminare l'Irap, che costerebbe 21 miliardi e di ridurre l'aliquota Ires, che nella proposta della Lega al 15% costerebbe altri 10 miliardi.

Per quanto riguarda il recupero dell'evasione limitata all'imposta sul reddito delle persone fisiche, l'importo indicato a titolo di copertura sembra un valore piuttosto alto se consideriamo che la stima delle imposte non dichiarate elaborata dalla Commissione per la redazione della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva per il 2017, si aggira attorno ai 35 miliardi di euro, simile a quella stimata dall'Ufficio di valutazione impatto del Senato nel documento “*Under reporting. Evadere informazioni sui redditi è indice di evasione fiscale?*” (gennaio 2018), che si aggirerebbe tra un minimo di 16,5 a un massimo di 37,5 miliardi di euro.

Il recupero dell'importo sopra indicato mi pare testimoni una grande fiducia nel comportamento virtuoso di coloro che, attualmente, non dichiarano nulla o dichiarano solo in parte il reddito da lavoro o d'impresa effettivamente realizzato. Fiducia fondata sulla evidente convinzione che sia sufficiente ridurre le aliquote d'imposta per abbattere l'evasione.

Ma dovremmo saperlo tutti che non è così, che non è questo il fattore determinante. Se escludiamo le ragioni extra fiscali che inducono un soggetto a non dichiarare – potendolo fare - tutto il proprio reddito (o la propria ricchezza), e che possono avere un rilievo significativo, la propensione all'evasione dipende da una semplice formuletta:

$$\text{Imp.} > \text{Prob.} \times (\text{Imp.}) + (\text{Imp.} \times \% \text{Sanz.}) + (\text{Imp.} \times \% \text{Int.})$$

Questa formula esprime la condizione per cui si persegue l'evasione se l'imposta dovuta – con qualunque aliquota – è maggiore della probabilità di essere accertati e di dover sostenere il debito d'imposta e le relative sanzioni e interessi.

Considerato il numero di accertamenti eseguiti dall'amministrazione finanziaria rispetto al totale dei contribuenti o, quantomeno, al numero dei contribuenti soggetti agli studi di settore (che dichiarano redditi di lavoro autonomo e d'impresa tra i quali il *tax gap* è più elevato), pari all'1,9%, il valore probabilistico determina una elevata convenienza ad evadere ⁵.

⁴ A questo proposito si veda anche S. Minnucci, *Flat tax, il cavallo di battaglia del programma di Forza Italia è un bluff*, in www.Democratica.com, 4.3.2018.

⁵ Il dato, assieme ad altri, è contenuto nel rapporto della Corte dei Conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2016*, sul quale mi sono ampiamente soffermato nel libro, cap. 5. *Ripartire dallo stato dei fatti*, pag. 152 e ss..

Quanto alla possibilità di aggredire le famose *tax expenditures* occorre tenere presente che all'interno di questa voce rientra "qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore" che determina minori entrate per l'erario e, correlativamente, vantaggi fiscali in favore di specifici gruppi di contribuenti⁶.

Sicuramente tra i 175 miliardi di euro sui quali si discute, sono compresi⁷:

- 34 miliardi riferibili alle deduzioni dal reddito imponibile e, in particolare, 8,7 miliardi relativi all'abitazione principale, 19,3 ai contributi previdenziali e assistenziali dedotti nell'ambito del reddito di lavoro autonomo, e residui 6 miliardi relativi ad altri oneri;

- 66,1 miliardi riferibili alle detrazioni dall'imposta, così composti: per il 63% da quelle di lavoro dipendente; per il 19,4% dai carichi di famiglia; per l'8,2% dalle detrazioni al 19% (come spese mediche, interessi passivi, ecc.); per il 7,1% da quelle per il recupero del patrimonio edilizio e per l'1,6% da quelle per gli interventi di risparmio energetico.

Come si può notare, gli spazi di manovra non sono particolarmente estesi, al netto di quelle deduzioni/detrazioni che verrebbero assorbite nelle nuove misure di riduzione associate alla *flat tax*: la deduzione fissa personale dal reddito (assimilabile a quella per la produzione del reddito) e quella (incrementata) per i carichi familiari.

A meno che non si metta mano ad altre misure agevolative che sono comprese nelle *tax expenditures*, come regimi sostitutivi d'imposta, aliquote agevolate Iva, ecc..

Il rischio da non sottovalutare è che, alla fine, per mantenere la promessa elettorale, il governo di centro destra debba ricorrere al finanziamento in deficit e a carico del debito pubblico. Il che non sarebbe drammatico di per sé – almeno in termini di sostenibilità del debito pubblico sulla quale più quasi nessuno dubita – ma preoccupante per l'immagine internazionale del Paese e per la possibilità che l'UE ci chieda di intervenire con una manovra correttiva del bilancio (in caso di probabile sfioramento dei parametri): se abbiamo difficoltà a reperire 3,5 miliardi di euro già richiesti, figuriamoci quella che potremmo avere per coprire il finanziamento, anche parziale, della *flat tax*. A ciò si deve aggiungere l'ulteriore vincolo rappresentato dalla spesa per interessi sul (maggiore) debito che, in ipotesi di un aumento prevedibile dei tassi, ridurrebbe gli spazi, già ristretti, per eventuali manovre espansive con un più elevato moltiplicatore, come gli investimenti infrastrutturali di cui il Paese ha un estremo bisogno.

Ma la preoccupazione non diminuisce qualora dovesse prevalere l'approccio più razionale, più tecnico, sostenuto dall'Istituto Bruno Leoni, perché questo vorrebbe dire una contrazione decisa dello stato sociale che, forse, non sarebbe gradita a quella stessa maggioranza di elettori che vede con favore l'introduzione della *flat tax*. Tanto che viene da chiedersi se di questo ne sia effettivamente consapevole.

L'Istituto, infatti, prevede che il costo della riforma (comprensivo dell'eliminazione delle addizionali comunali e regionali all'Irpef), pari a c.a. 88 miliardi, sia coperto dal taglio di una serie di interventi assistenziali per c.a. 64 miliardi di euro, concentrati su assegni sociali, pensioni di guerra, prestazioni agli invalidi civili, ai non vedenti e ai non udenti, su integrazioni al trattamento minimo, assegni integrativi salariali, assegni familiari e altre prestazioni e assegni di assistenza, rivolti a fasce specifiche di popolazione che non è detto trovino compensazione nella detassazione del reddito minimo vitale (previsto pari a 7mila euro per un singolo soggetto o a 11mila euro per una coppia)⁸.

⁶ La definizione è contenuta nell'art. 1, del D.Lgs. 24.9.2016, n. 160 rubricato come *Stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale, in attuazione degli articoli 3 e 4 della legge 11 marzo 2014, n. 23*. Ma analoghe definizioni sono rinvenibili nei documenti del FMI e dell'OCSE.

⁷ Dati MEF sulle dichiarazioni fiscali relative al periodo d'imposta 2015.

⁸ Per gli altri interventi di riforma collaterali ma necessariamente integrati, si rinvia al prospetto contenuto nel cap. 4. *La flat tax: le proposte tecniche. Analisi critica*, pag. 138 e ss. del libro.

Per non parlare dell'introduzione del contributo sanitario a carico di coloro che dichiarerebbero un reddito superiore a 35mila euro, e dell'aumento delle aliquote Iva ridotte del 4, 5 e 10% che sarebbero uniformate al livello del 25%, con pesanti effetti distorsivi e iniqui per i soggetti appartenenti alle classi di reddito meno elevato e di contrazione dei consumi di beni e servizi⁹.

Ma anche la proposta formulata in campagna elettorale dal Movimento 5Stelle non appare scevra da preoccupazioni. Perché l'introduzione della "no tax area" di 10mila euro e la riduzione del numero di scaglioni di reddito e delle relative aliquote riduce la progressività e determina un effetto scomposto: concentra il maggiore beneficio sui soggetti che rientrano nell'attuale prima fascia di reddito – quella tra 0 e 15mila euro che beneficerebbero in tutto o in parte della "no tax area" – su quelli che dichiarano redditi compresi tra i 15mila e i 28 mila euro, che vedrebbero ridursi l'aliquota di quattro punti percentuali, nonché su quelli che dichiarano redditi compresi tra i 55 e i 75mila euro, che vedrebbero ridursi l'aliquota di 4 punti percentuali, e tra i 75 e i 100mila euro che otterrebbero uno sconto di 6 punti. I meno avvantaggiati sarebbero coloro che appartengono al c.d. "ceto medio" che oggi rientrano nella fascia tra i 28mila e i 55mila euro, che vedrebbero ridursi l'aliquota di un solo punto percentuale, che non sembra sufficiente perché possano "tornare a respirare" (come si afferma nel programma elettorale). Poco opportuna appare anche la riduzione di un punto dell'aliquota (dal 43 al 42%) per coloro che dichiarano un reddito superiore a 100mila euro.

Per questa proposta, non sarebbero le coperture a destare preoccupazione, qualora il costo effettivo fosse realmente pari a 3,5 miliardi di euro come stimato nel programma, ma gli effetti.

Il risultato principale sarebbe solo quello di una riduzione della pressione fiscale senza un intervento deciso sulla curva delle aliquote e su una maggiore progressività ed equità del sistema. Si tratterebbe, in buona sostanza, di una ulteriore manovra di corto respiro che non si pone l'obiettivo di eliminare le enormi disfunzioni e distorsioni che caratterizzano l'attuale sistema impositivo. Insomma, una semplice opera di manutenzione ordinaria a scopo elettorale a fronte di una improcrastinabile esigenza di un intervento di ristrutturazione straordinaria complessivo.

⁹ A questo proposito rinvio all'analisi contenuta nell'articolo *Dove potrebbe andare la nave del fisco*, pubblicato su questo sito.