

Rapporto 2021 su «La finanza pubblica italiana» spunti di discussione

Paolo Sestito

(Banca d'Italia, Dipartimento Pianificazione, Organizzazione e Bilancio)

Roma, 3 maggio 2022

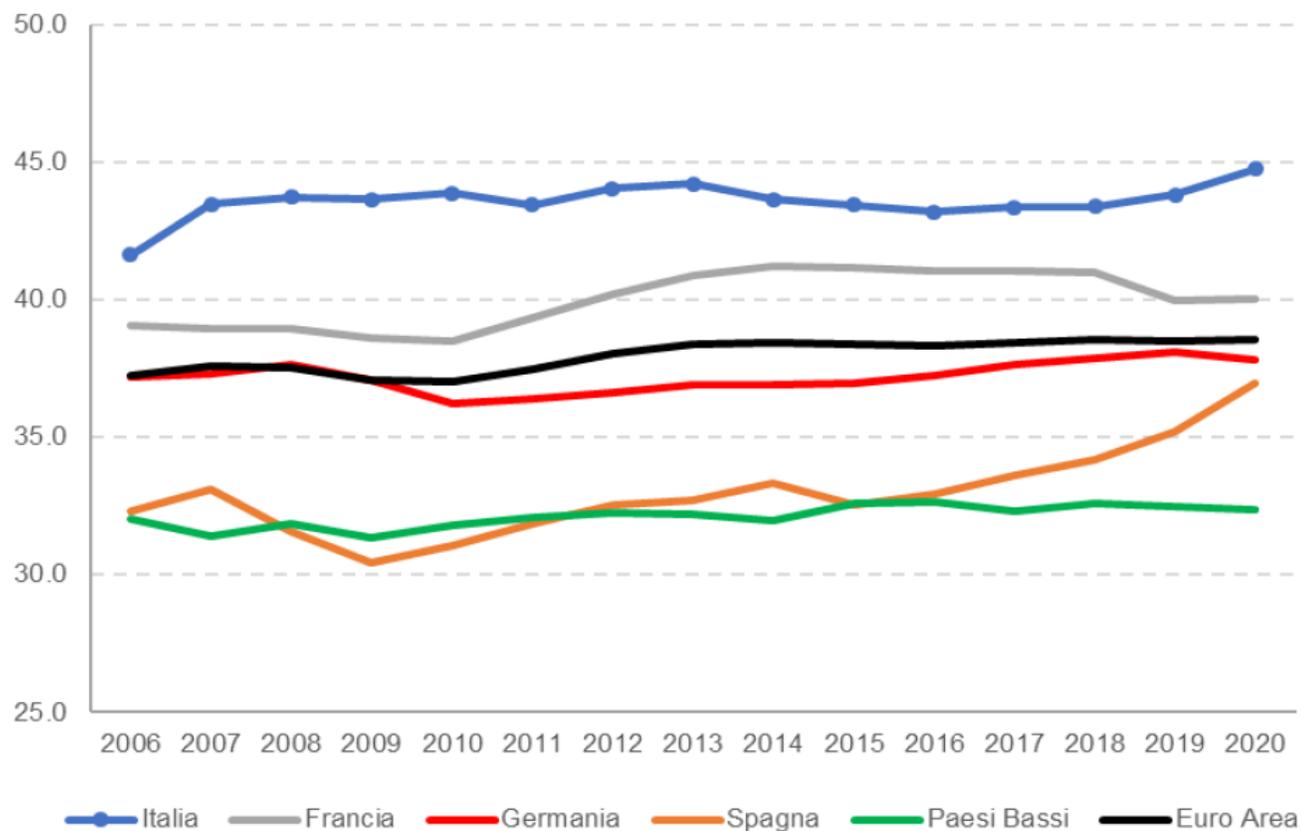
I molti temi del Rapporto

- Innovazioni e continuità nella gestione della risposta alla pandemia e nell'azione di rilancio (e riforma) affidata al PNRR
- I nodi di alcune riforme (connesse al PNRR): **fisco**, **ammortizzatori** (assistenza, AUF)
- Qualche rilievo critico al PNRR in tema di sanità (troppo mattone e poco riorientamento alla prevenzione) e istruzione (ma il lamentato silenzio sulla selezione dei docenti è oggi in via di superamento, entro la scadenza del 30 giugno)
- Un Rapporto spiazzato dalla congiuntura (la guerra in Europa, la crisi energetica, lo shock inflazionistico e l'inversione dei tassi d'interesse ..)?

Le ragioni d'una **riforma fiscale**

- Riforma ampia e organica, che sostenga crescita ed equità. Quindi interventi per:
 - ✓ incentivare offerta di lavoro e attività d'impresa, ricomponendo prelievo a favore fattori produttivi;
 - ✓ minimizzare le distorsioni indotte dalla tassazione (col proliferare di regimi speciali che incentivano a non crescere anche per poter evadere) e favorire l'equità distributiva (evitando i diffusi aggiramenti del principio di progressività);
 - ✓ semplificare e razionalizzare il sistema, garantendo certezza, trasparenza, stabilità e coerenza impianto, a livello normativo e in fase applicativa;
 - ✓ evitare di aumentare e possibilmente ridurre il prelievo fiscale complessivo ma mantenendo attenzione a stabilità conti pubblici (in un quadro che registra una possibile crescita di domanda di «beni pubblici», in relazione a post pandemia, tensioni internazionali e ritorno su valori positivi dei tassi d'interesse).

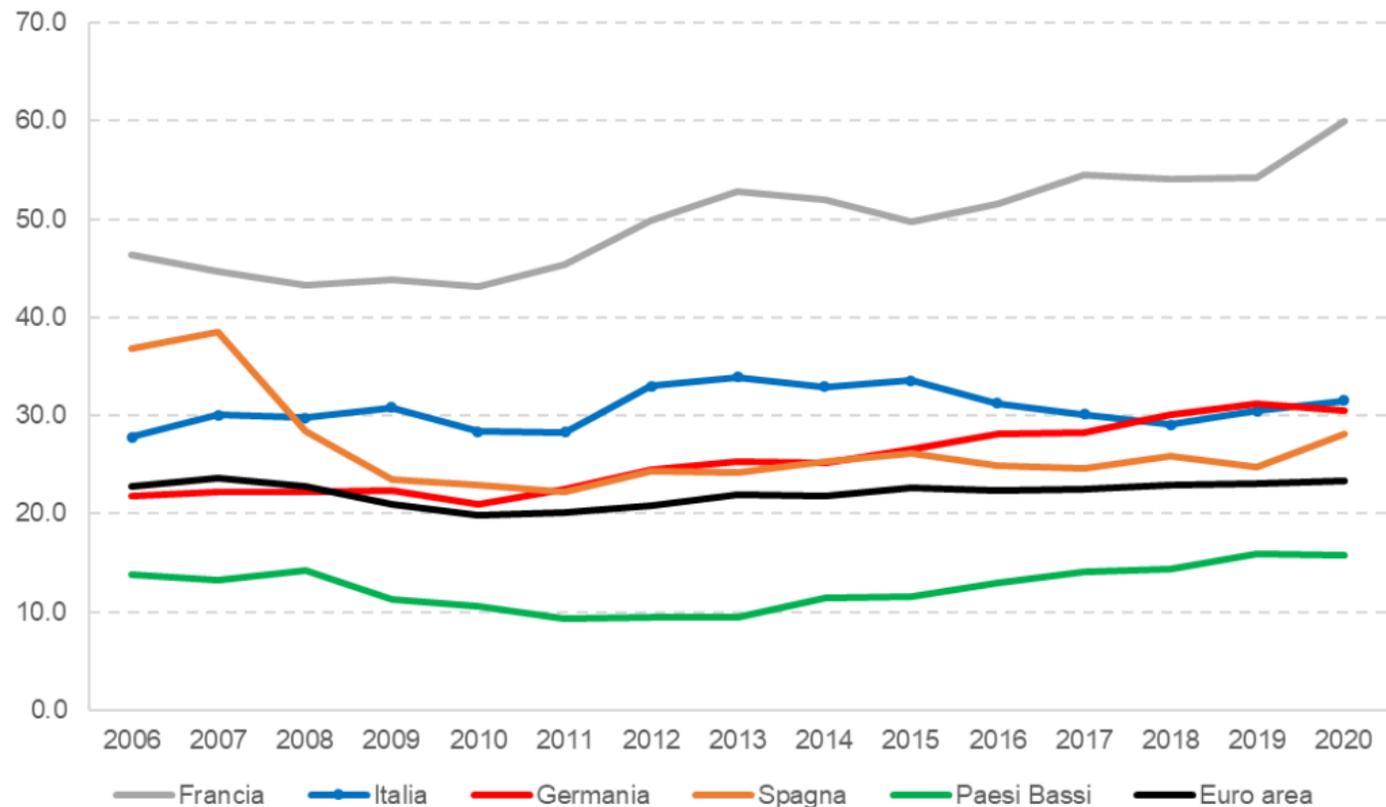
Aliquota implicita di tassazione sul lavoro nei principali paesi europei, 2006-2020 (1)
(valori percentuali)



Fonte: *Taxation Trends in the European Union*, 2021 edition (update 2020), Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.

(1) L'aliquota implicita di tassazione sul lavoro è definita come il rapporto tra il totale di imposte e contributi sociali sul lavoro dipendente e il complesso dei redditi da lavoro dipendente.

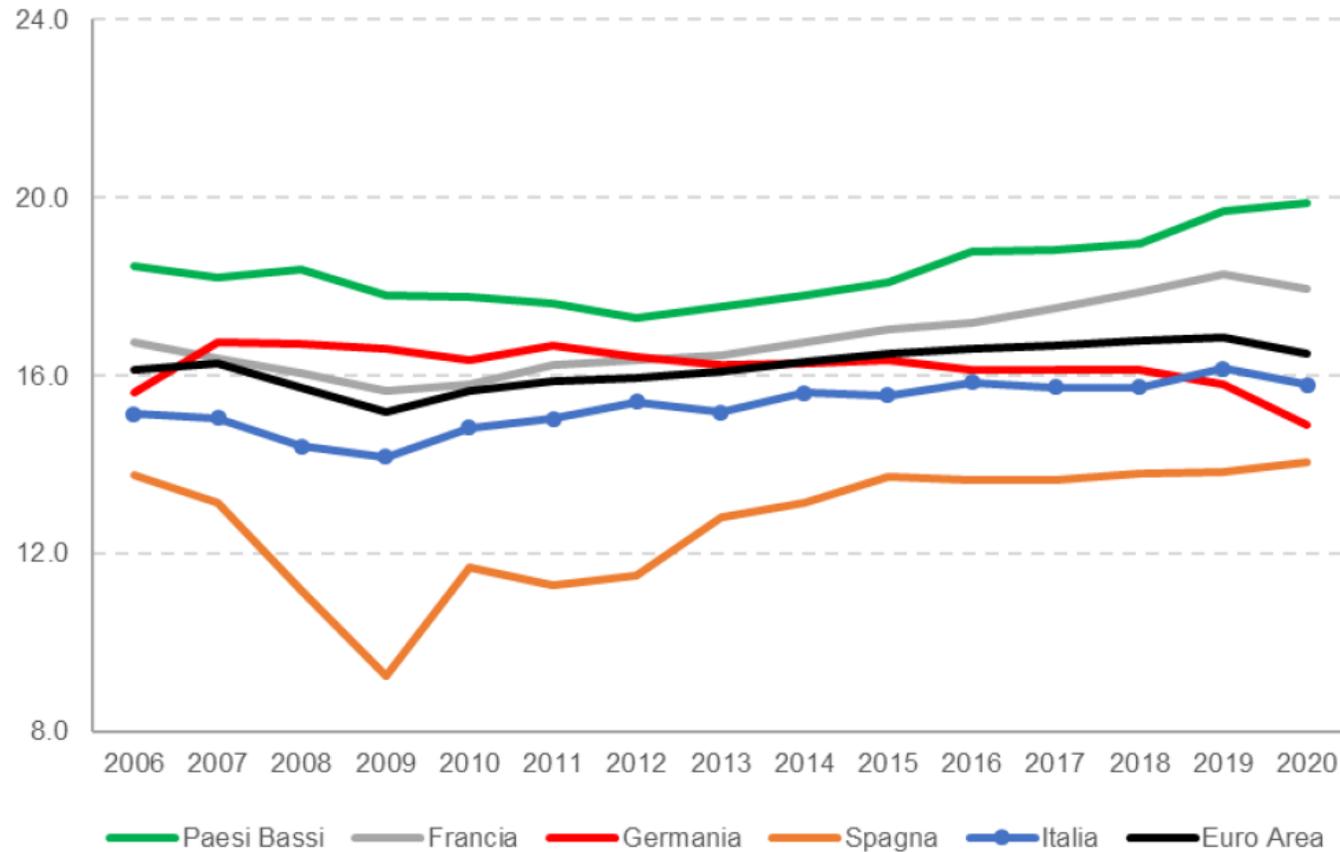
Aliquota implicita di tassazione sul capitale nei principali paesi europei, 2006-2020 (1)
(valori percentuali)



Fonte: *Taxation Trends in the European Union*, 2021 edition (update 2020), Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.

(1) L'aliquota implicita di tassazione sul capitale è definita come il rapporto tra le imposte sul capitale (sui redditi, sullo stock e sulle transazioni) e il totale dei redditi di capitale e investimento di imprese e famiglie. – (2) La media per l'area dell'euro non considera il dato di Malta.

Aliquota implicita di tassazione sui consumi nei principali paesi europei, 2006-2020 (1)
(valori percentuali)



Fonte: *Taxation Trends in the European Union*, 2021 edition (update 2020), Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.

(1) L'aliquota implicita di tassazione sui consumi è definita come il rapporto tra il totale delle imposte sui consumi e il totale dei consumi delle famiglie, delle istituzioni non-profit che prestano servizi alle famiglie e del settore pubblico.

Il ddl delega

Principi e criteri direttivi generali

- a) Stimolare la crescita attraverso l'aumento dell'efficienza della struttura delle imposte e la riduzione del carico fiscale sui redditi derivanti da K e L
- b) Razionalizzare e semplificare il sistema tributario per diminuire i costi di adempimento, di gestione e di amministrazione del sistema fiscale
- c) Preservare la progressività del sistema tributario
- d) Ridurre l'evasione e l'elusione fiscali

Ambiti di intervento

- a) Imposta sui redditi personali (da lavoro, da impresa e da investimenti, incluse le addizionali locali), sui redditi societari, IRAP, Iva e altre indirette
- b) Il catasto
- c) La riscossione
- d) La codificazione

Osservazioni generali

- Impianto organico e ampio, coerente con obiettivo di alleggerimento carico fiscale su fattori produttivi e disincentivi a offerta di lavoro
- Mantenuti i presidi per garantire l'equilibrio dei conti pubblici
- Diverse disposizioni mirano a semplificazione e razionalizzazione
 - Alcuni principi e criteri sono piuttosto vaghi (eccesso di delega?)
 - Debolezza meccanismi coordinamento singoli interventi tra loro e con parti del sistema fuori delega (ad es. i prelievi patrimoniali)
 - Manca raccordo tra interventi su tributi locali (completamento federalismo fiscale tra riforme PNRR)

Osservazioni specifiche: modello duale

- Razionalizzazione del sistema esistente, ma si riuscirà :
 - ✓ A disboscare i tanti regimi ed aliquote speciali attuali (il regime della flat tax, l'imprecisato ambito d'armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio)?
 - ✓ A garantire la neutralità fiscale tra diverse forme organizzative e giuridiche dell'attività di impresa (nella delega mancano indicazioni su come trattare il reddito misto d'impresa, sulla misura dell'aliquota proporzionale (da applicare ai redditi da K) e sulle necessarie interazioni tra questa, l'aliquota IRPEF max e quella IRES)?

Per uniformare il trattamento fiscale dei redditi da capitale, il Rapporto propone una soluzione che consentirebbe di far leva sul regime esistente:

 - ✓ Estendere ACE ai redditi da lavoro autonomo
 - ✓ Equiparare la tassazione ACE tra soggetti Irpef e Ires in capo ai soci persone fisiche
 - ✓ Problema: come incide l'abolizione dell'IRAP su questo raccordo tra aliquote?
 - ✓ A usare il duale come ancoraggio per una ripulitura tax expenditures? (nel R. vi sono interessanti suggerimenti, anche procedurali, per rimuovere e prevenire il riformarsi dell'odierno rigonfiamento delle stesse)
- Come preservare criteri progressività (senza considerare i possibili nessi con prelievi a base patrimoniale)?

Osservazioni specifiche: l'anticipazione delle misure in LB

- Riduzione carico fiscale e razionalizzazione aliquote effettive:
 - Da leggere (come sottolineato anche nel R.) come complementare rispetto a misure anni precedenti (da bonus 80 euro in poi)
 - Da leggere, nei suoi effetti su prelievo per decili di reddito e su aliquote marginali effettive (e aliquote da partecipazione di un lavoratore aggiuntivo nel nucleo familiare), assieme ad assegno unico:
 - Si riducono taluni salti aliquote marginali effettive (ma restano alcuni balzi attorno ai 15-20k)
 - Effetti perequativi (riduzione Gini, riduzione povertà) perché riduzione carico fiscale è proporzionalmente maggiore nei primi decili di reddito familiare
- Come leggere assegno unico (una innovazione forse ancora non definitivamente sedimentata):
 - Privilegiare il riferimento alla capacità contributiva (figli) o alla conciliazione famiglia-lavoro (favor al second earner e al limite abolizione detrazione coniuge a carico)?
 - Privilegiare il primo figlio – in una logica scale di equivalenza – o il secondo figlio – in una logica di incentivo alla fertilità – che è quello mancante in tanti nuclei familiari e che è «causa contabile» della deriva demografica italiana? Nei fatti la scelta politica fu ed è a favore del terzo figlio (in una logica che è forse più di contrasto della povertà).
 - Privilegiare figli in età prescolare e scolare primaria (logica sostegno alla fertilità e al lavoro secondary earner) o ricomprendere anche i maggiori (logica capacità contributiva e sostegno agli studi superiori)?

Osservazioni specifiche: la difficile riforma del catasto

- Ricognizione immobili «ignoti» e collaborazione con i comuni
- Revisione valori relativi: operazione volta a far emergere le sperequazioni degli attuali valori catastali (che sono sottovalutati soprattutto nelle cd ztl e nei centri economicamente più vivaci).

Forti polemiche su una operazione dovuta. Semmai sarebbe da chiedersi:

- Perché non anche il catasto terreni?
- Perché non precisare che il ricorso ai “valori normali espressi dal mercato” si debba basare su medie pluriennali dei valori di mercato?
- Perché non prevedere da subito un meccanismo di aggiornamento periodico obbligatorio dei valori ogni tot anni?

NB anni fa, un governo, che pure non aveva i vincoli dell'essere di ampia coalizione, fece decadere una delega simile che pure prevedeva una invarianza del carico fiscale complessivo sul comparto immobiliare

Osservazioni specifiche: la «certezza» delle norme come elemento da non trascurare

- La «certezza fiscale» quale fattore potenzialmente anche più rilevante del livello dell'aliquota effettiva di tassazione nelle decisioni di investimento e localizzazione
- Codificazione: fondamentale per l'obiettivo della «razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario».
- Riscossione: interventi su remunerazione anticipati da Legge Bilancio 2022 (superamento aggio); alcune criticità non affrontate in ddl (magazzino e riscossione enti locali)
- «A latere» della delega: riforma della giustizia tributaria, prevista anche nel PNRR. Criticità: lentezza del processo e coerenza delle pronunce

Ammortizzatori

- In ITA (ed Europa, incluso UK) largo uso di furlough schemes durante la pandemia (emblematica la ns CIG). Forse abbiamo ridotto i rischi di allontanamento ed estraneamento dal mercato (anche nel cfr con USA, che han puntato su maggiore generosità, importi e durata, UB).
- Ma pandemia – così come guerra, crisi geopolitica e sfida transizione energetica – sono anche shock di riallocazione: serve favorire e non frenare ricambio strutture produttive.
- Attenzione perciò ad eccessi riscoperta (ed estensione) CIG, a durate troppo allungate della NASPI (24m)
- Politiche attive ed attivazione: utili ma non facili ed immediate da porre in essere (nodi irrisolti da 20 anni su ruolo Stato vs Regioni, pubblico vs privati ..) ; non si ripeta la saga delle ALMP (e dei navigator) come soluzione dei tanti problemi del RDC