

# 3. ELEMENTI PER UNA RIFORMA FISCALE

3.1	Tanti e importanti i problemi dell'attuale sistema fiscale italiano	75
3.2	L'IRPEF, un'imposta che non funziona	78
3.3	Quale riforma per l'IRPEF?	85
3.4	Gli effetti macroeconomici di una <i>flat tax</i> : discussione e simulazioni per l'Italia	89



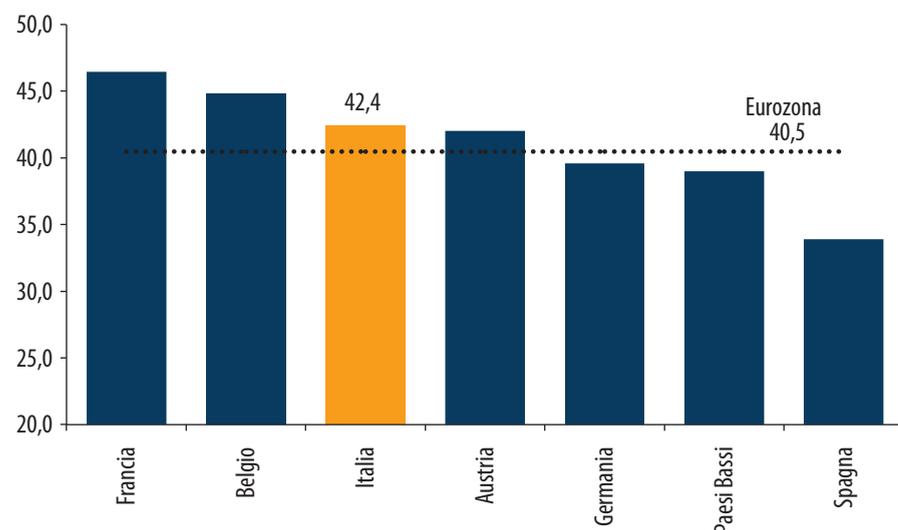
### 3.1 Tanti e importanti i problemi dell'attuale sistema fiscale italiano

Sono molte le criticità del sistema fiscale italiano:

- a) alta tassazione;
- b) elevato carico fiscale e contributivo sul lavoro;
- c) abnorme evasioni;
- d) complessità delle regole e degli adempimenti.

Il divario su tutti questi aspetti con i principali partner europei si traduce in minore competitività e attrattività del Paese.

**Elevata pressione fiscale e contributiva** La pressione fiscale e contributiva italiana nel 2017 è stata pari al 42,4 per cento del PIL e, nonostante negli ultimi quattro anni sia scesa di quasi un punto di PIL, tra i principali paesi europei è inferiore solo a quella in Francia (46,5 per cento) e Belgio (44,8 per cento), ben superiore alla media dell'Eurozona (40,5 per cento) e in particolare al 39,6 per cento registrato in Germania e al 33,9 per cento in Spagna (Grafico 3.1).



**Grafico 3.1**  
**Sopra la media europea la pressione fiscale e contributiva in Italia**

(Pressione fiscale e contributiva in % del PIL, 2017)

Fonte: elaborazioni CSC su dati Commissione europea.

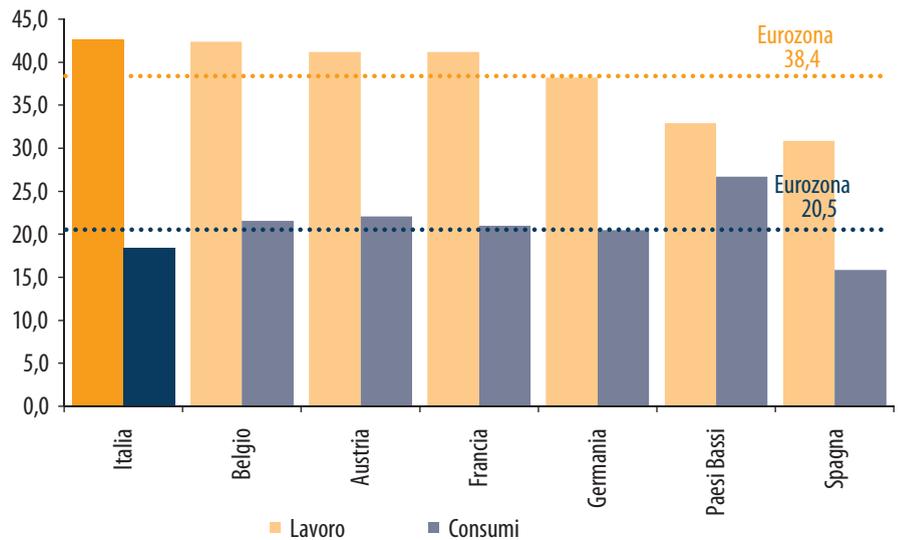
**Pesante il carico sul lavoro, meno quello sui consumi** Il livello d'imposizione sul lavoro è il più alto dell'Eurozona: il gettito da imposte e contributi in percentuale al reddito da lavoro era nel 2016 pari al 42,6 per cento, superiore alla media dell'Eurozona (38,4 per cento) e a quello dei principali paesi (Grafico 3.2)<sup>1</sup>. È particolarmente elevata in Italia la componente contributiva, soprattutto quella a carico delle imprese.

D'altra parte, è bassa la tassazione dei consumi: il gettito in percentuale della spesa per consumi nel 2016, era pari al 18,4 per cento, contro una media euro del 20,5, stesso livello di tassazione della Germania, sotto quello della Francia (21,0 per cento) e del Belgio (21,6); superiore solo all'imposizione sui consumi in Spagna (15,8 per cento). Tale differenza è in parte imputabile all'alta incidenza di beni e servizi soggetti ad aliquote IVA ridotte o con regimi di esenzione.

**Alta evasione fiscale e contributiva** La pressione fiscale su chi paga le imposte, calcolata rapportando il gettito fiscale al PIL al netto del sommerso economico, era nel 2016 pari al 53,4 per cento, al top tra i paesi europei e molto lontana dalla media dell'Eurozona (46,8 per cento; Grafico 3.3).

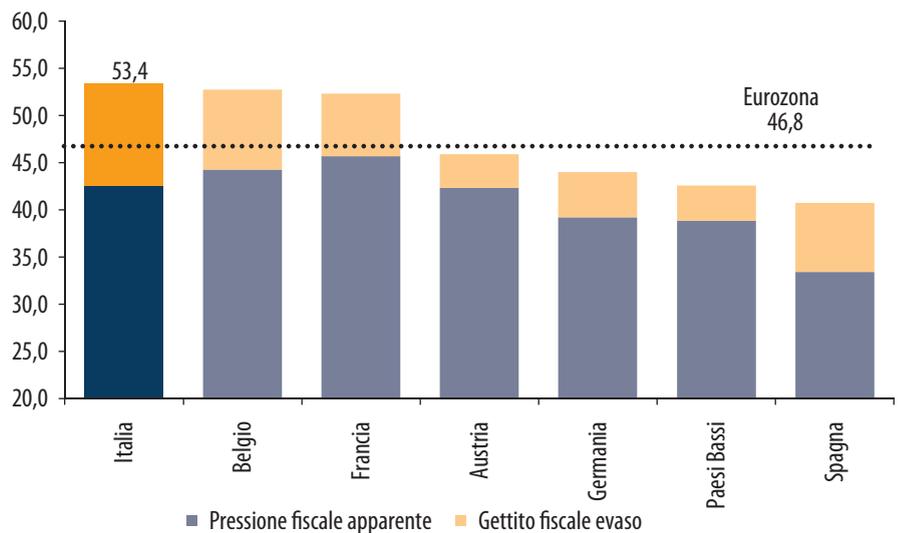
<sup>1</sup> Nel *Taxation Trends* della Commissione europea questo rapporto è denominato "aliquota implicita".

**Grafico 3.2**  
**Italia disallineata su tassazione di lavoro e consumi**  
*(Valori percentuali, 2016)*



Le aliquote implicite sul lavoro sono date dal rapporto percentuale tra il gettito da imposte e contributi e i redditi da lavoro dipendente (contabilità nazionale); quelle sui consumi come rapporto percentuale tra il gettito e la spesa per consumi delle famiglie.  
 Fonte: elaborazioni CSC su dati Commissione europea.

**Grafico 3.3**  
**Italia al top per pressione fiscale al netto del sommerso**  
*(Pressione fiscale "effettiva" in % del PIL emerso, 2016)*



Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat e stime di F. Shneider (2016).

Secondo le stime della Commissione europea, il gap IVA, cioè la differenza tra il gettito riscosso e quello che in teoria dovrebbe essere incassato, nel 2016 era pari in Italia a 36 miliardi, il 25,9 per cento del gettito teorico, 4 punti percentuali più basso di quello registrato nel 2013. Nonostante questo, è ancora oltre il doppio della Francia (11,7 per cento) e molto più di quanto rilevato negli altri paesi (Tabella 3.1).

La stima dell'evasione effettuata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per il 2014 quantifica in 111 miliardi di euro l'ammontare complessivo dell'evasione fiscale e contributiva, in aumento rispetto agli anni precedenti<sup>2</sup>.

L'evasione non solo comporta aliquote più elevate per chi adempie i propri obblighi, ma è anche un grave ostacolo allo sviluppo economico perché distorce la concorrenza e l'allocatione delle risorse, mina il rapporto tra cittadini e Stato e penalizza l'equità, anche sottraendo spazi di intervento a favore delle fasce sociali più deboli.

<sup>2</sup> Si veda Ministero dell'Economia e delle Finanze (2017), *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*.

**Tabella 3.1**  
**Enorme il gap IVA in Italia**  
 (Differenza tra gettito IVA teorico ed effettivo)

	2015		2016	
	Milioni di euro	In % gettito teorico	Milioni di euro	In % gettito teorico
<b>Italia</b>	<b>35.753</b>	<b>26,1</b>	<b>35.988</b>	<b>25,9</b>
Francia	19.867	11,6	20.896	11,9
Belgio	3.329	10,8	3.079	9,7
Germania	24.706	10,5	22.679	9,4
Austria	2.282	8,0	2.149	7,3
Paesi Bassi	4.705	9,5	2.024	4,0
Spagna	2.897	4,1	1.966	2,7
UE-28	157.672	13,2	147.146	12,3

Dati in ordine decrescente per il gap IVA in percentuale del gettito teorico nel 2016.  
 Fonte: elaborazioni CSC su stime Commissione europea.

**Sistema complesso** Il sistema fiscale italiano si caratterizza inoltre per il suo alto grado di complessità.

Le aliquote fiscali delle diverse imposte sono affiancate da un articolato e intricato sistema di "spese fiscali"; tale termine indica le diverse forme di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta, ovvero regimi di favore derivanti da disposizioni normative vigenti. Nel 2018 le *tax expenditures* in vigore sono 466, interessano gran parte delle imposte e il loro valore complessivo, in termini di minori entrate, è pari a oltre 54 miliardi di euro (Tabella 3.2)<sup>3</sup>.

Imposta	Spese fiscali				Beneficiari* (migliaia)
	Numero	%	Ammontare (mln di euro)	%	
IRPEF	121	26,0	-35.505	65,5	105.587
IRES	43	9,2	-524	1,0	177
IRPEF/IRES	36	7,7	-3.401	6,3	2.542
IVA	65	13,9	-1.730	3,2	1.027
Bollo, registro e ipocatastali	76	16,3	-5.316	9,8	9.628
Donazioni e successioni	8	1,7	-13	0,0	n.d.
Accise	37	7,9	-3.154	5,8	17
Regimi sostitutivi	19	4,1	-1.437	2,7	1.844
Altro	61	13,1	-3.156	5,8	1.126
<b>Totale</b>	<b>466</b>	<b>100,0</b>	<b>-54.237</b>	<b>100,0</b>	

\* Esiste un effetto ripetizione, dovuto al fatto che lo stesso beneficiario può godere di più agevolazioni.  
 Fonte: elaborazioni CSC su dati MEF.

La stratificazione non sistematica di alcuni meccanismi impositivi negli anni ha modificato l'impianto originario delle singole imposte, oltre a frammentare e complicare l'adempimento fiscale.

La complessità riguarda anche gli adempimenti. Il tempo richiesto a un'impresa tipo per assolvere gli obblighi fiscali, secondo l'indagine *Paying taxes* della Banca Mondiale, era nel 2016 in Italia di 238 ore all'anno, superiore al tempo richiesto negli altri principali paesi euro: 218 ore in Germania, 152 in Spagna, 139 in Francia, 136 in Belgio, 131 in Austria e 119 nei Paesi Bassi.

<sup>3</sup> Tra le spese fiscali non sono stati inclusi alcuni benefici per questioni di omogeneità con la definizione elaborata dall'OCSE. Tra questi, le aliquote ridotte dell'IVA, le detrazioni per spese di produzione del reddito (reddito da lavoro dipendente, pensioni e redditi assimilati), quelle per familiari a carico, le deduzioni dei contributi sociali obbligatori, le imposte sostitutive sui redditi da capitale. Al riguardo si veda Ministero dell'Economia e delle Finanze (2017), *Rapporto annuale sulle spese fiscali*.

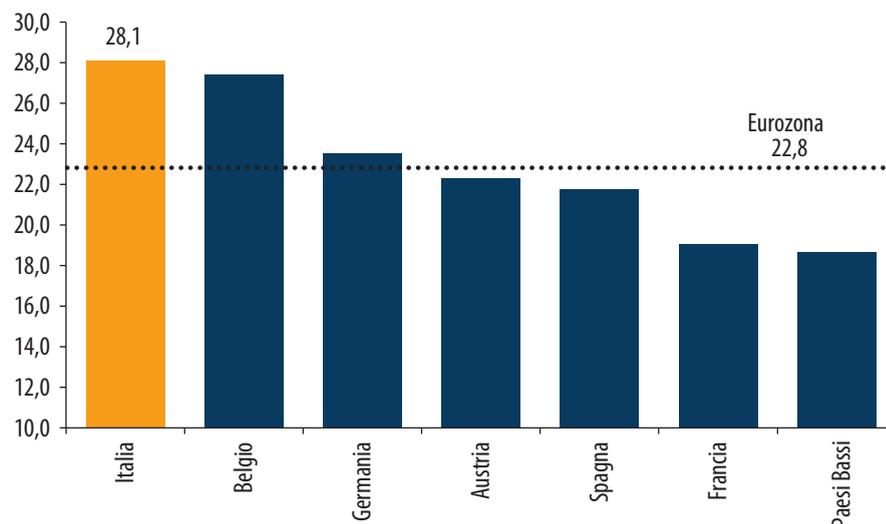
**Tabella 3.2**  
**Numerose le tax expenditures**  
 (Dati 2018)

## 3.2 L'IRPEF, un'imposta che non funziona

**Principale voce di entrata per lo Stato** L'IRPEF è la principale imposta diretta del sistema fiscale italiano e riflette in sé tutte le criticità già evidenziate.

Assicura il maggior gettito alle casse dello Stato. Anche a livello europeo, l'IRPEF ha il primato tra le imposte sui redditi delle persone fisiche come fonte di entrata: 28,1 per cento contro il 22,8 per cento nella media Eurozona (Grafico 3.4).

**Grafico 3.4**  
**In Italia troppo elevato il prelievo sui redditi personali**  
(Imposta sul reddito delle persone fisiche in % della tassazione, 2016)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Commissione europea.

**Sempre più complessa ed evasa** Negli anni l'aumento del numero di deduzioni e detrazioni ha condotto a un'estrema articolazione dell'imposta: si affiancano alle aliquote nominali ben 121 spese fiscali, per un ammontare pari a 35,5 miliardi di euro. Tra queste il 41,3 per cento riguarda le politiche per il lavoro, il 35,3 per cento quelle per la casa e l'11,1 per cento la tutela della salute (Tabella 3.3).

**Tabella 3.3**  
**Tax expenditures su IRPEF per missioni di spesa**  
(Dati 2018)

	Ammontare (mln di euro)	%
Politiche per il lavoro	-14.649	41,3
Casa e assetto urbanistico	-12.517	35,3
Tutela della salute	-3.931	11,1
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	-3.078	8,7
Istruzione e formazione	-974	2,7
Previdenza, giovani, imprese, R&S, agricoltura	-358	1,0
<b>Totale</b>	<b>-35.506</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni CSC su dati MEF.

L'eccessiva complessità ha contribuito a rendere l'IRPEF l'imposta più evasa, riducendone così l'efficacia redistributiva. Secondo le stime del Governo nel 2015 sono mancati alle casse dello Stato 36,8 miliardi di euro e di questi oltre 31 riguardano i contribuenti soggetti ad autotassazione (segue l'IVA con 36,2 miliardi; Tabella 3.4).

**Base imponibile molto erosa** La stratificazione di una molteplicità di regimi sostitutivi, inoltre, ha stravolto l'impianto originario e i principi ispiratori dell'IRPEF. Se è comprensibile la scelta di assoggettare a imposizione sostitutiva le rendite finanziarie, in virtù della crescente mobilità del capitale, le modifiche più recenti hanno sacrificato ogni forma di coordinamento sistemico. La diffusione di imposte di tipo "cedolare" ha comportato un'ampia erosione della base imponibile e minato il carattere perequativo dell'imposta.

**Tabella 3.4**  
**Un terzo dell'evasione in Italia è da IRPEF**

(Differenza tra gettito teorico ed effettivo)

Tipologia di imposta	2014		2015	
	Milioni di euro	In % gettito teorico	Milioni di euro	In % gettito teorico
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	5.149	3,8		
IRPEF lavoro autonomo e impresa	31.659	67,6	31.611	67,2
IRES	10.375	29,3	10.299	27,7
IVA	36.238	27,6	34.771	26,4
IRAP	8.420	22,9	6.181	22,1
Locazioni	1.397	15,6	1.333	15,3
Canone RAI	977	35,6	1.008	36,6
IMU	5.225	27,3	5.195	26,9
<b>Totale entrate tributarie</b>	<b>99.439</b>	<b>23,9</b>	<b>90.398</b>	
Contributi a carico del lavoratore dipendente	2.602		2.485	
Contributi a carico del datore di lavoro	8.688		8.224	
<b>Totale entrate contributive</b>	<b>11.290</b>		<b>10.709</b>	
<b>Totale entrate tributarie e contributive</b>	<b>110.729</b>			

Fonte: elaborazioni CSC su stime MEF.

**Irrazionale il suo assetto attuale** L'IRPEF nasce, nel suo disegno originario, come un'imposta progressiva a scaglioni, caratterizzata da aliquote medie effettive crescenti all'aumentare del reddito (si veda il BOX n. 3.1). Queste ultime derivano dall'effetto combinato di aliquote marginali e spese fiscali e sono crescenti se le marginali sono crescenti o perlomeno costanti per ogni livello di reddito.

Le aliquote IRPEF indicate dal testo unico delle imposte sui redditi sono le marginali nominali o legali (cinque per altrettanti scaglioni di reddito a cui si applicano).

Ma l'aliquota marginale effettiva che grava sul contribuente, stabilendone la variazione del suo reddito disponibile, è spesso molto diversa. Alla marginale nominale si affiancano, infatti, le c.d. aliquote implicite, che scaturiscono da deduzioni e detrazioni (ma anche da addizionali locali, assegni, bonus) e che, nella maggior parte dei casi, sono decrescenti con il reddito. Ciò altera profondamente la *ratio* del sistema impositivo: *tax expenditures* decrescenti, più generose con i più poveri e sempre meno con i più ricchi, se da un lato alleggeriscono l'onere fiscale sul contribuente, ossia riducono l'imposta mediamente pagata su un euro di reddito, dall'altro prelevano di più sugli incrementi di reddito, innalzando l'aliquota marginale e accentuando in questo modo le distorsioni causate dall'imposta. Ciò crea problemi di efficienza, influisce negativamente sull'offerta di lavoro e sulla redistribuzione del reddito, oltre a rendere l'imposizione irrazionale.

**Aliquota media:** rapporto tra l'imposta dovuta e la base imponibile. Se crescente con il reddito assicura la progressività dell'imposta; è costante nel caso di imposta proporzionale e decrescente nel caso di imposta regressiva.

**Aliquota marginale:** aliquota che grava su un incremento di base imponibile. Definisce quanto varia l'imposta dovuta al variare del reddito.

**Aliquota nominale o legale:** valore percentuale, stabilito dalla legge, che si applica alla base imponibile per calcolare l'imposta dovuta.

**Aliquota implicita:** incidenza di singole detrazioni, deduzioni, bonus e addizionali sulla base imponibile.

#### IRPEF

Aliquota marginale nominale	Scaglioni di reddito
23%	<15mila euro
27%	15-28mila euro
38%	28-55mila euro
41%	55-75mila euro
43%	>75mila euro

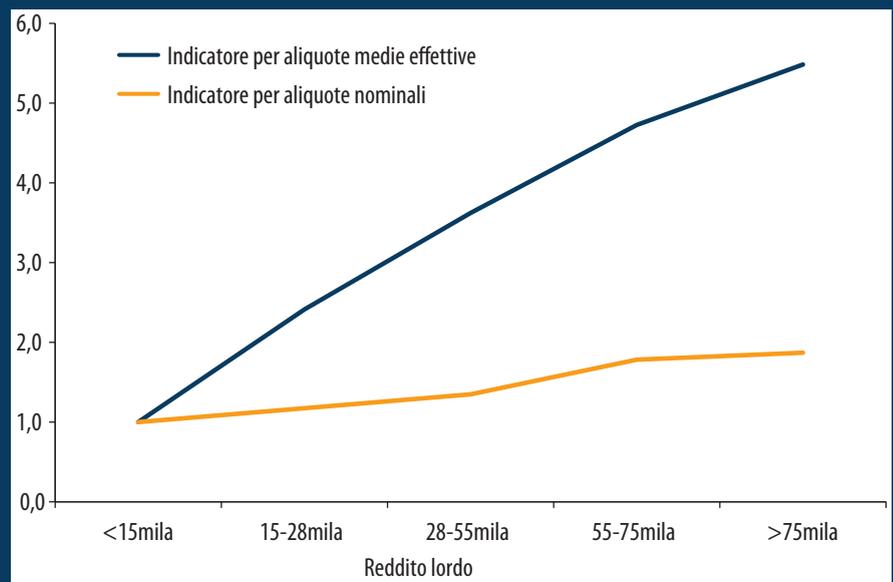
**Aliquota effettiva (media o marginale):** data dalla somma di quella nominale legale e di quelle implicite. È l'aliquota pagata effettivamente dal contribuente ed è data dal rapporto tra l'imposta netta e il reddito complessivo, dove l'imposta netta è ottenuta sottraendo all'IRPEF lorda (reddito imponibile per aliquota nominale) le detrazioni, mentre il reddito complessivo è la somma di tutti i redditi posseduti dal soggetto d'imposta, calcolato prima di sottrarre gli oneri deducibili.

### BOX n. 3.1 Quanto è progressiva l'IRPEF?

Un'imposta progressiva a scaglioni è caratterizzata da aliquote medie effettive crescenti con il reddito.

Le aliquote medie effettive calcolate sulla base dei dati ISTAT (IT-SILC 2015, attualizzati con l'indice dei prezzi al consumo) mostrano che, per effetto delle detrazioni, la distanza tra l'aliquota dei più ricchi e quella dei più poveri si amplia di quasi dieci punti percentuali, molto più che nelle aliquote nominali: lo scaglione fino a 15mila euro vede contrarsi l'aliquota di oltre 16 punti, dal 23 al 6,5 per cento, mentre per i contribuenti oltre i 75mila euro di reddito si ha una riduzione minore, dal 43 al 35,7 per cento. Il profilo delle aliquote medie effettive mostra dunque una progressività maggiore di quella delle aliquote nominali (Grafico A). Se ne deduce che deduzioni e detrazioni svolgono una forte azione perequativa.

**Grafico A**  
**Progressività guidata dalle tax expenditures**  
(Indicatore di progressività)



Calcolato come rapporto delle aliquote rispetto alla più bassa.  
Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT (IT-SILC).

La distribuzione dei redditi dichiarati dai contribuenti (che escludono quelli assoggettati a imposte sostitutive) evidenzia che (Tabella A):

- la numerosità si concentra nei redditi bassi. Il primo scaglione è il più numeroso: il 40,8 per cento dei contribuenti dichiara un reddito inferiore a 15mila euro<sup>1</sup>. Segue il secondo scaglione con il 36,3 per cento del totale. Al contrario, gli scaglioni di reddito più elevato sono i meno numerosi (2,0 e 1,6 per cento).
- i redditi medio-bassi (tra i 15 e i 55mila) costituiscono il 69,1 per cento della base imponibile.

<sup>1</sup> Questo è in larga parte dovuto alla maggiore concentrazione in questo scaglione degli evasori dell'imposta.

- le detrazioni, ossia i benefici fiscali, si concentrano nei primi due scaglioni di reddito (per il 75 per cento del totale).
- il terzo scaglione contribuisce in massima parte alla determinazione del gettito (per il 39,9 per cento del totale), seguito dal secondo scaglione e poi dalla fascia di reddito più alta che, nonostante sia poco numerosa, fornisce un gettito pari a un quinto del totale.

Scaglioni di reddito	Numero dei contribuenti	Reddito imponibile	Detrazioni	IRPEF netta	Aliquote medie effettive	Aliquote nominali
<15mila	<b>40,8</b>	13,1	32,0	4,2	6,5	23,0
15-28mila	36,3	34,5	<b>43,1</b>	26,5	15,7	27,0
28-55mila	19,3	<b>34,6</b>	21,4	<b>39,9</b>	23,6	31,0
55-75mila	2,0	6,9	1,7	10,3	30,8	41,0
>75mila	1,6	11,0	1,8	19,1	<b>35,7</b>	<b>43,0</b>

In grassetto le quote più alte.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT (IT-SILC).

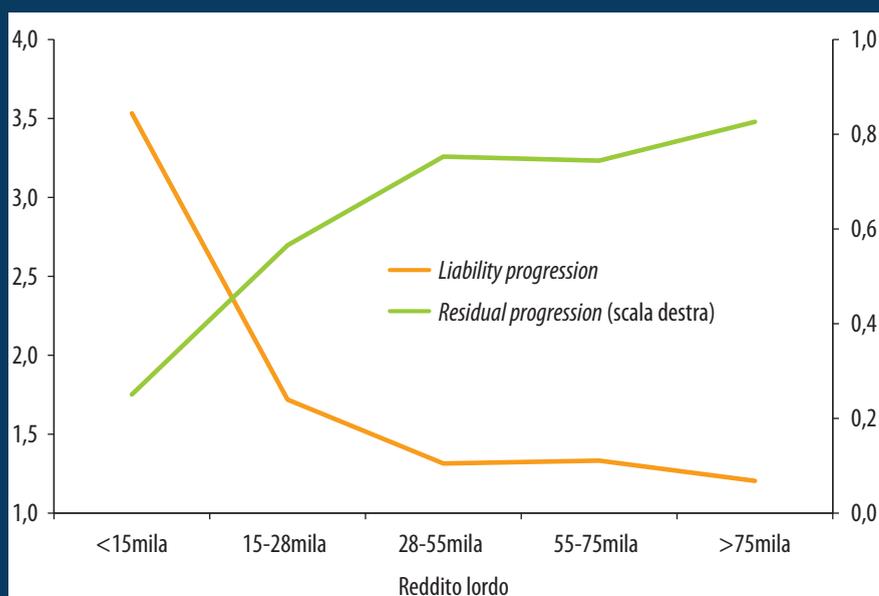
### Tabella A Progressività dettata dai redditi medio-bassi

(Dati dichiarati 2017, quote percentuali)

**Grado di progressività locale** Ciò che si deduce dall'analisi dei dati dichiarati è confermato dagli indicatori "locali" del grado di progressività dell'imposta, quelli che permettono cioè di stimare la progressività con riferimento a specifici livelli di reddito.

Le principali misurazioni (es. *liability progression*, *residual progression*<sup>2</sup>) confermano che nelle fasce di reddito medio-basse si concentra la maggiore progressività, mentre la fascia meno progressiva è indubbiamente quella dei redditi oltre i 28 mila euro (Grafico B):

- la progressività in senso stretto (*liability progression*) misura l'elasticità del gettito rispetto al reddito imponibile ed è data dal rapporto tra l'aliquota marginale e l'aliquota media. Più è maggiore dell'unità più l'imposta è pro-



### Grafico B Progressività più pronunciata nei redditi medio-bassi

(Indicatori locali della progressività dell'IRPEF)

*Liability progression*: progressività in senso stretto. Più è >1 più l'imposta è progressiva.

*Residual progression*: progressività residuale. Più è <1 più l'imposta è progressiva.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT (IT-SILC).

<sup>2</sup> Tra queste c'è anche l'*average rate progression* (progressività dell'aliquota media) che misura l'incremento dell'aliquota media al crescere del reddito.

gressiva. Sulla base dei dati ISTAT (IT-SILC), la progressività è pari a 3,5 per i redditi fino a 15mila euro; a 1,7 nel secondo scaglione (tra 15 e 28mila euro); crolla a 1,3 nella fascia di reddito oltre i 28 mila euro.

- la progressività residua (*residual progression*) misura, invece, l'elasticità del reddito netto (post-tassazione) rispetto all'imponibile (pre-tassazione). In questo caso, più l'indicatore è inferiore all'unità, maggiore è la progressività. È pari a 0,3 per i redditi fino a 15mila euro; a 0,6 nel secondo scaglione (tra 15 e 28mila euro); supera lo 0,8 nella fascia di reddito più alta.

**Grado di progressività globale** Il grado di progressività globale, che prende quindi in considerazione l'intera distribuzione dei redditi imponibili, è dato dall'indice di Kakwani, un indicatore sintetico degli indici di concentrazione e disuguaglianza, che confronta la concentrazione del gettito ( $C_{tax}$ ) con l'indice di disuguaglianza di Gini sul reddito pre-imposta ( $G_{Vpre}$ )<sup>3</sup>.

$$K = C_{tax} - G_{Vpre}$$

L'imposta è tanto più progressiva quanto più ampia è la differenza tra la concentrazione dell'imposta e quella del reddito imponibile.

L'indice di Kakwani calcolato sui dati dichiarati in ISTAT (IT-SILC) è pari a 0,19 (0,81 l'indice di concentrazione dell'imposta e 0,62 l'indice di Gini sul reddito pre-imposta) e sta a indicare una scarsa progressività globale dell'imposta.

<sup>3</sup> La curva di concentrazione di una variabile  $y$  rappresenta la quota cumulata della variabile  $y$  posseduta da diverse quote cumulate della popolazione totale, ordinata sulla base di una diversa variabile  $x$ . Nel caso dell'indice di Gini, invece, l'ordinamento avviene sulla base della stessa variabile  $y$ .

Un esercizio di simulazione ci permette di esaminare l'ampio spettro delle aliquote effettive, per dei contribuenti tipo, considerando la deduzione dei contributi sociali obbligatori<sup>4</sup>, le aliquote nominali e gli scaglioni IRPEF, le detrazioni da lavoro, quelle per carichi familiari, il bonus "80 euro" e le addizionali regionali e comunali<sup>5</sup>.

Se ne deduce che, a parità di reddito, le aliquote effettive sia marginali sia medie sono diverse per professione del contribuente (lavoro dipendente, autonomo, pensionato; Tabella 3.5). E non c'è motivo alcuno che possa giustificare aliquote medie diverse tra soggetti che hanno lo stesso reddito ma un lavoro diverso.

Nella distribuzione delle aliquote marginali effettive lungo la scala dei redditi appaiono evidenti gli andamenti contraddittori e irrazionali dovuti all'estrema variabilità delle aliquote (Grafico 3.5)<sup>6</sup>:

- si può osservare un "sali e scendi" repentino delle aliquote anche in brevi intervalli di reddito. Le impennate più forti si hanno in corrispondenza della fine della soglia di esenzione o di incapienza e in prossimità dei cambi di scaglione di reddito<sup>7</sup>;

<sup>4</sup> Sono deducibili dal reddito lordo e non rientrano quindi nella base imponibile IRPEF.

<sup>5</sup> Nell'analisi si considera un contribuente tipo residente nel Lazio, regione con addizionali regionali e comunali più alte.

<sup>6</sup> Si veda Ufficio Valutazione Impatto (2017), Fisco - La giungla delle aliquote effettive, *Documento di valutazione* n. 1, Roma, Senato della Repubblica.

<sup>7</sup> I redditi fino a 8mila euro rientrano nella c.d. *no tax area*, la soglia esente dal pagamento dell'IRPEF per detrazione da lavoro. Nella soglia di incapienza rientrano tutti quei redditi per i quali i benefici delle detrazioni sono inesistenti, perché a essi non corrisponde un'imposta lorda abbastanza ampia su cui farli valere.

### Tabella 3.5 - Quante aliquote?

(Aliquote marginali e medie effettive, valori percentuali)

Classi di reddito (Euro)	Aliquote marginali nominali		LAVORATORE DIPENDENTE				LAVORATORE AUTONOMO				PENSIONATO			
			Single	Coniuge	Coniuge + 1 figlio	Coniuge + 2 figli	Single	Coniuge	Coniuge + 1 figlio	Coniuge + 2 figli	Single	Coniuge	Coniuge + 1 figlio	Coniuge + 2 figli
< 8mila	23,0	marginale	-192,0	-192,0	-192,0	-192,0	32,8	0,0	0,0	0,0	48,2	0,0	0,0	0,0
		media	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0	0,0	0,0
8-15mila	23,0	marginale	23,2	22,2	-192,0	-192,0	27,1	29,5	42,5	0,0	32,2	35,9	42,5	0,0
		media	-1,0	-5,9	-8,6	-8,6	10,2	6,4	2,5	0,0	11,4	7,9	4,7	0,0
15-20mila	27,0	marginale	30,3	30,3	37,3	61,3	23,5	23,5	24,8	47,9	32,7	32,7	33,7	40,6
		media	9,4	5,4	-0,5	-5,1	15,6	11,7	5,9	2,6	19,0	15,0	10,5	6,3
20-28mila	27,0	marginale	43,3	43,3	44,5	45,5	25,8	25,8	27,1	28,0	33,0	33,0	34,0	34,7
		media	16,3	13,4	9,6	5,4	18,2	15,3	11,4	7,2	22,7	19,8	16,8	13,5
28-40mila	38,0	marginale	38,2	38,2	39,5	40,4	29,6	29,6	30,9	31,9	43,7	43,8	44,8	45,5
		media	23,6	21,5	19,2	16,5	20,6	18,6	16,2	13,5	27,5	25,4	23,6	21,5
40-55mila	38,0	marginale	38,8	40,6	41,9	42,8	33,1	34,8	36,1	37,0	43,7	45,5	46,5	47,2
		media	28,1	26,9	25,6	23,9	23,9	22,7	21,3	19,7	32,1	30,9	29,9	28,6
55-75mila	41,0	marginale	38,2	40,0	41,2	42,2	32,6	34,4	35,7	36,6	43,5	45,2	46,2	47,0
		media	30,8	30,4	29,8	28,8	26,3	25,9	25,3	24,3	35,2	34,8	34,3	33,6
75-80mila	43,0	marginale	39,1	40,7	42,0	42,9	34,4	36,0	37,3	38,2	45,5	47,1	48,1	48,9
		media	32,2	32,1	31,8	31,2	27,5	27,4	27,1	26,5	36,7	36,6	36,4	35,9
80-95mila	43,0	marginale	40,5	40,5	41,7	42,7	36,3	36,3	37,6	38,5	45,5	45,5	46,5	47,2
		media	33,0	33,0	32,9	32,5	28,3	28,3	28,2	27,7	37,7	37,7	37,6	37,2
95-105mila	43,0	marginale	40,9	40,9	40,9	43,1	45,5	45,5	45,5	47,7	45,5	45,5	45,5	47,2
		media	34,0	34,0	34,0	33,8	29,8	29,8	29,8	29,6	38,7	38,7	38,7	38,5
<b>Totale</b>	<b>36,5</b>	marginale	<b>37,2</b>	<b>38,3</b>	<b>40,0</b>	<b>41,5</b>	<b>32,9</b>	<b>33,9</b>	<b>35,3</b>	<b>37,1</b>	<b>42,0</b>	<b>43,1</b>	<b>44,3</b>	<b>45,5</b>
		media	<b>25,7</b>	<b>24,4</b>	<b>22,9</b>	<b>21,4</b>	<b>23,5</b>	<b>22,7</b>	<b>22,0</b>	<b>21,5</b>	<b>30,9</b>	<b>30,3</b>	<b>29,8</b>	<b>29,3</b>

In corsivo le aliquote medie effettive.

Nelle simulazioni si tiene conto della deduzione per contributi sociali obbligatori, delle aliquote fiscali IRPEF, delle detrazioni da lavoro e per carichi familiari, del bonus 80 euro e delle addizionali regionali e comunali. Le figure tipo considerate sono residenti a Roma.

Fonte: elaborazioni CSC.

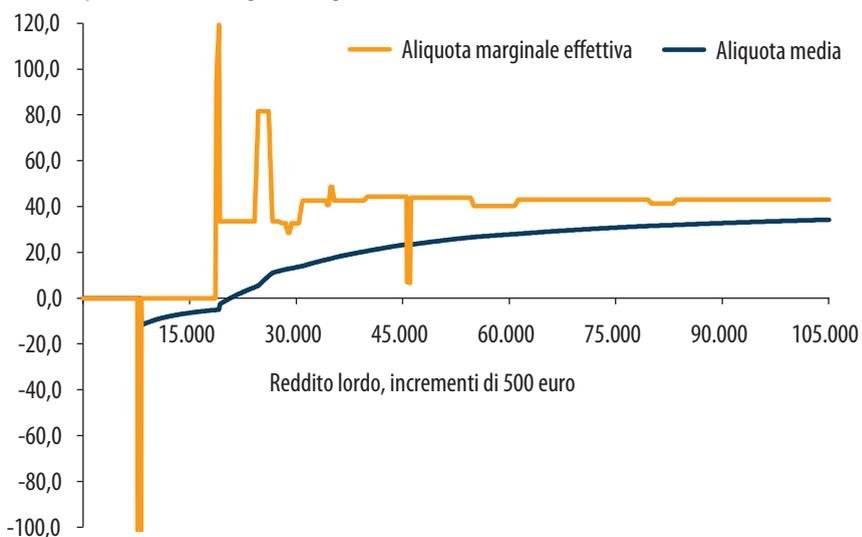
- si possono registrare aliquote marginali effettive oltre il 100 per cento; è il caso di un lavoratore dipendente, con coniuge e due figli a carico, con un reddito di 18mila euro che vive a Roma<sup>8</sup>. Con un'imposta pagata più alta dell'incremento marginale di reddito, il lavoratore non avrà alcun incentivo a lavorare di più, visto che il suo guadagno aggiuntivo verrebbe completamente eroso dalle imposte (effetto "trappola della povertà");
- si può determinare un'aliquota marginale molto negativa (a vantaggio del contribuente). Nella soglia iniziale di accesso al bonus "80 euro"<sup>9</sup>, che corrisponde al superamento della soglia di esenzione, l'aliquota marginale del

<sup>8</sup> Al superamento della soglia di esenzione e incapienza, il contribuente si trova a pagare un'addizionale calcolata sul suo intero reddito e non solo sulla parte eccedente che ha causato il superamento della soglia.

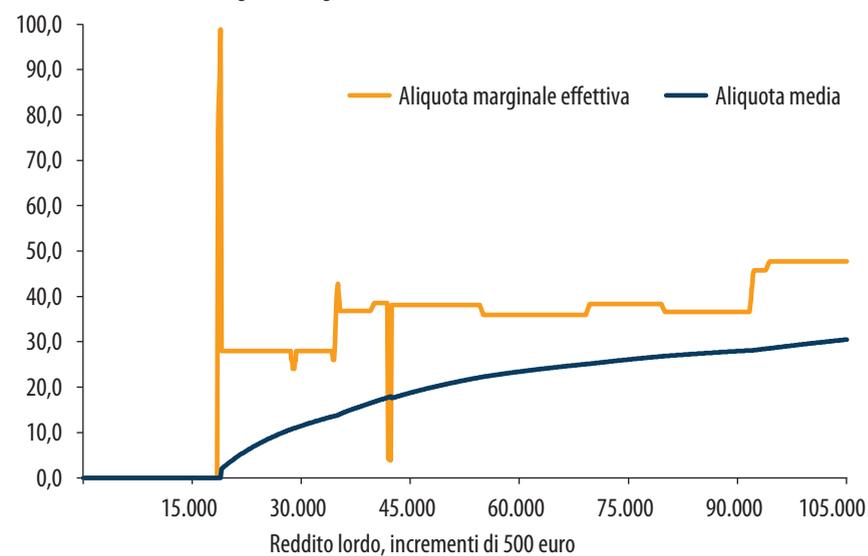
<sup>9</sup> Il bonus "80 euro", introdotto nel corso del 2014 e applicato dal 2015, consiste in un assegno netto mensile pari a 80 euro per chi lavora l'intero anno, riservato ai lavoratori dipendenti e assimilati con redditi complessivi compresi tra gli 8mila euro (soglia di uscita dalla *no tax area*, esente dal pagamento dell'IRPEF per detrazione da lavoro) e i 24mila euro. L'assegno poi si riduce rapidamente e linearmente fino ad annullarsi per i redditi da 26mila euro in su.

**Grafico 3.5**  
**L'estrema variabilità dell'aliquota marginale effettiva**  
*(Valori percentuali)*

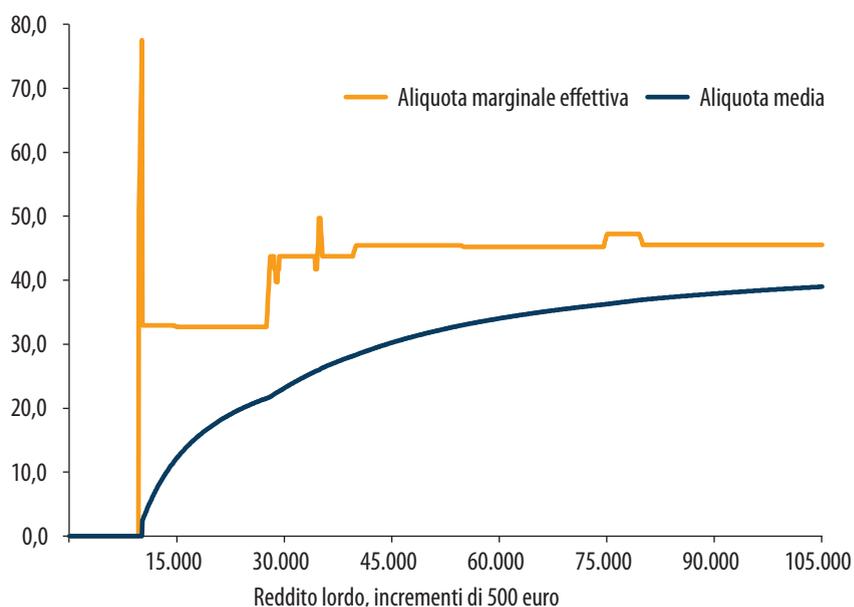
Lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico



Lavoratore autonomo con coniuge e due figli a carico



Pensionato con coniuge



Fonte: elaborazioni CSC.

lavoratore dipendente può arrivare a toccare il -192 per cento, trascinando all'ingiù anche l'aliquota media, per cui a un incremento di reddito corrisponde il maggior beneficio netto del bonus;

- su alcuni redditi medio-bassi possono gravare aliquote marginali effettive di gran lunga superiori all'aliquota nominale più elevata del 43 per cento e anche all'aliquota marginale effettiva che grava sui redditi più alti (oltre i 100mila euro). A un lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico con un reddito tra i 24 e i 26mila euro (soglia di uscita dal beneficio del bonus "80 euro") si applica un'aliquota effettiva marginale complessiva di oltre l'80 per cento;
- oltre i 28mila euro di reddito l'aliquota marginale effettiva risulta pressoché invariata e non crescente con il reddito. Ciò si evince dalla struttura delle aliquote di un dipendente con famiglia a carico, come anche da quella più semplificata di un pensionato con solo coniuge a carico, quindi senza deduzione per contributi sociali, detrazioni da lavoro e per figli e bonus "80 euro".

Per riassumere, i problemi dell'IRPEF sono attualmente i seguenti:

- 1) peso eccessivo del gettito sul totale delle entrate tributarie;
- 2) complessità dell'imposta;
- 3) elevata evasione;
- 3) erosione della base imponibile causata dalle estensioni delle cedolari;
- 4) irrazionalità dell'imposta che si concretizza in:
  - elevata variabilità delle aliquote marginali effettive che salgono e scendono anche in brevi intervalli di reddito invece di seguire le aliquote nominali (da cui sono distanziate in misura considerevole);
  - aliquote sia marginali sia medie che, a parità di reddito, sono diverse in relazione al tipo di contribuente (autonomo, dipendente, pensionato);
  - aliquote marginali in alcuni casi superiori al 100 per cento;
  - aliquote medie in alcuni casi decrescenti all'aumentare del reddito;
  - aliquote marginali effettive pressoché costanti per redditi superiori ai 28 mila euro, contrariamente alle aliquote nominali;
  - aliquota marginale effettiva per i redditi oltre i 100mila euro inferiore a quella per i redditi intorno ai 20mila euro.

### 3.3 Quale riforma per l'IRPEF?

L'ipotesi al centro del dibattito per la riforma dell'imposta sul reddito personale è l'introduzione di una *flat tax*, ossia di un'imposta "piatta" ad aliquota unica (in cui tutti i redditi sono assoggettati alla medesima aliquota) o, in alternativa, di un'imposta "quasi piatta" con due aliquote associate a due scaglioni di reddito.

**La flat tax** Questo modello di tassazione è stato teorizzato in maniera compiuta per la prima volta da Milton Friedman<sup>10</sup>. La caratteristica principale di questo modello è quella di superare la tassazione per scaglioni ad aliquota crescente, imponendo la medesima aliquota a tutti i contribuenti indipendentemente dal proprio reddito. L'imposta sarebbe quindi proporzionale perché, all'aumentare della base imponibile, il debito d'imposta aumenterebbe nella stessa proporzione. I redditi particolarmente bassi verrebbero, secondo tale proposta, comunque salvaguardati attraverso la previsione di soglie, al di sotto delle quali i redditi sarebbero completamente esenti da tassazione, le cosiddette "*no tax area*". Quindi in

<sup>10</sup> Si veda Friedman M., *Capitalismo e Libertà*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.

## FLAT TAX VS IRPEF



1. SEMPLIFICA L'IMPOSTA
2. PUÒ INCENTIVARE LA COMPLIANCE
3. CONSENTE DI AMPLIARE LA BASE IMPONIBILE
4. SAREBBE PIÙ RAZIONALE

pratica, anche una *flat tax* di questo tipo prevederebbe due aliquote: una positiva e una pari a zero.

**Come assicurare la sua costituzionalità?** Il comma 2 dell'art. 53 della Costituzione richiede che il sistema tributario italiano sia "informato a criteri di progressività"<sup>11</sup>. Pur trattandosi di un richiamo che si riferisce all'intero sistema fiscale, l'azione redistributiva, in Italia, è svolta di fatto solo dall'IRPEF, considerando che anche l'IVA, seconda imposta italiana e con aliquote differenziate per bene merceologico, è quasi proporzionale rispetto alla spesa, perciò regressiva rispetto al reddito<sup>12</sup>. L'introduzione della *flat tax* in Italia, quindi, dovrebbe essere accompagnata da un adeguato sistema di deduzioni e/o detrazioni forfettarie tali da renderla progressiva.

La progressività per deduzione sarebbe assicurata da una riduzione prefissata della base imponibile; la progressività per detrazione si otterrebbe con un abbattimento dell'imposta dovuta uguale per tutti i contribuenti. In entrambi i casi, l'imposta sarebbe caratterizzata da aliquote medie crescenti all'aumentare del reddito (il debito d'imposta cresce all'aumentare del reddito) e da aliquote marginali che per redditi superiori alla soglia di esenzione rimangono costanti indipendentemente dal livello di reddito.

**Un'imposta *flat* è in grado di risolvere i problemi dell'IRPEF attuale?** Larga parte dei problemi evidenziati dall'attuale struttura dell'IRPEF potrebbero trovare soluzione con un'imposta piatta o con una quasi piatta. D'altra parte questa non è l'unica riforma che consentirebbe di risolvere le questioni aperte; qui ci si limita però a valutare se una riforma in senso *flat* possa risolvere i problemi attuali dell'IRPEF.

**Semplificherebbe l'imposta** L'eliminazione delle 121 tra deduzioni e detrazioni attualmente in vigore, per ridurle a una sola, forfettaria, ha l'indubbio vantaggio di semplificare in maniera drastica l'imposta<sup>13</sup>. Se attualmente occorre il supporto di un tecnico per conoscere il proprio debito d'imposta, una sola aliquota renderebbe questo immediatamente quantificabile. La gestione dell'imposta, sia dal lato del contribuente sia da quello dell'amministrazione, sarebbe certamente più semplice. Lasciando solo una deduzione/detrazione si renderebbe più trasparente il sistema, riducendo i costi e i tempi di adempimento e aumentando per questa via l'efficienza del sistema economico.

Questa semplificazione si riferisce a una riforma volta a ridurre il numero di aliquote e, soprattutto, a eliminare le deduzioni/detrazioni attualmente in vigore. Nel dibattito attuale, c'è l'ipotesi di inserire una clausola di salvaguardia che consenta al contribuente di optare per il regime attualmente in vigore qualora più favorevole del nuovo. In questo caso, verrebbero meno i vantaggi legati alla maggiore semplicità di un'imposta piatta.

**Può incentivare la *compliance*** L'uniformità delle aliquote marginali, unitamente alla semplificazione dell'imposta, può far aumentare l'adempimento fiscale. La semplificazione agevolerebbe anche i controlli da parte dell'amministrazione. In questo senso, un'attenzione particolare merita la definizione della soglia relativa alla *no tax area*, oltre la quale si verifica un salto nell'aliquota marginale effettiva. È cruciale, al fine di ridurre l'evasione, che:

- tale salto non sia accentuato e ciò è più facilmente ottenibile con un'imposta basata su due aliquote anziché una sola, poiché una prima aliquota più bassa limiterebbe il salto;

<sup>11</sup> Art. 53 della Costituzione: "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività".

<sup>12</sup> Si veda al riguardo Pacifico D. (2013), Ecco chi paga di più l'aumento dell'IVA, LaVoce.info, 18 giugno 2013, consultabile al link <http://www.lavoce.info/archives/10062/ecco-chi-soffre-di-piu-con-laumento-delliva/>.

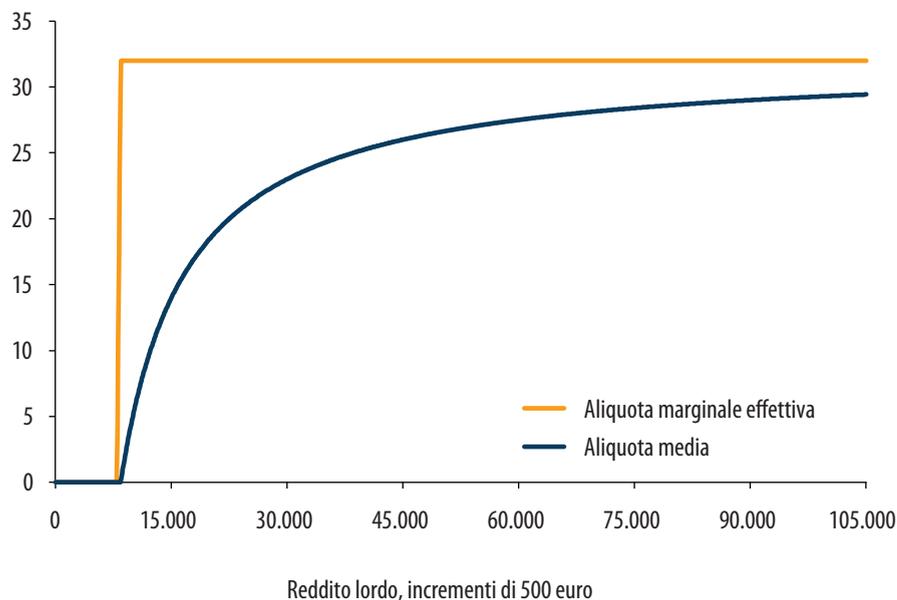
<sup>13</sup> È evidente che la miriade di deduzioni e detrazioni attualmente in vigore risponde all'esigenza di personalizzare l'imposta; esigenza questa che non sarebbe soddisfatta con una sola deduzione/detrazione forfettaria.

- la soglia sia studiata in modo tale da ricadere dove è minore la probabilità di trovare evasori. In caso contrario, infatti, potrebbe fornire un forte incentivo a occultare parte della base imponibile.

**Renderebbe agevole un ampliamento della base imponibile** Un'imposta piatta potrebbe essere estesa ad alcuni redditi oggi soggetti a cedolare secca, come i canoni da locazione o i redditi catastali, comprese le abitazioni di residenza. L'ampliamento della base imponibile potrebbe accrescere ulteriormente la semplicità dell'imposta e renderla più facilmente comprensibile.

**Sarebbe più razionale dell'attuale IRPEF** L'estrema articolazione e complessità della disciplina attuale dell'IRPEF ha alterato in maniera così profonda la *ratio* originaria dell'imposta che l'introduzione di un'imposta piatta, per effetto della sua semplicità, risolverebbe larga parte delle incongruenze attuali (Grafico 3.6). In particolare:

- a parità di reddito, le aliquote sia marginali sia medie sarebbero identiche tra le diverse tipologie di contribuenti (autonomi, dipendenti, pensionati);
- le aliquote medie sarebbero monotonicamente crescenti all'aumentare del reddito. Ciò assicurerebbe un'imposizione progressiva su tutta la distribuzione del reddito (contrariamente a come è oggi);
- non si avrebbero aliquote marginali effettive che superano o si avvicinano al 100 per cento;
- non si verificherebbero situazioni paradossali in cui l'aliquota marginale effettiva per i redditi oltre i 100mila euro è inferiore a quella per i redditi intorno ai 20mila euro. Si tratta di fenomeni indesiderabili e particolarmente distorsivi;
- contrariamente all'IRPEF, rimarrebbe un unico salto nell'aliquota marginale effettiva quando il reddito supera la soglia della *no tax area*, implicitamente definita dalla deduzione assunta nella simulazione riportata nel grafico.



**Grafico 3.6**  
**Flat tax: più razionale dell'IRPEF attuale**

(Simulazione con aliquota unica al 32% e deduzione fissa di 8.400 euro; aliquote marginali e medie per livelli di reddito)

Fonte: elaborazioni CSC.

In un'imposta piatta l'aliquota marginale effettiva rimarrebbe costante rispetto al reddito a partire da redditi poco superiori alla soglia della *no tax area*; attualmente diviene costante per redditi uguali o superiori ai 28mila euro. Poiché la *no tax area* non può essere fissata intorno ai 28mila euro (in modo da mantenere invariata l'attuale dinamica dell'aliquota marginale), tale costanza può essere valutata come indesiderabile. L'introduzione di una seconda aliquota, compresa tra la soglia di esenzione e i 28mila euro avrebbe l'effetto di differenziare le ali-

quote marginali effettive in quattro scaglioni di reddito, in modo più omogeneo di quanto accade oggi. In questo modo, inoltre, si attenuerebbe il salto dell'aliquota marginale per redditi di poco superiori alla soglia esente.

**Il ruolo delle addizionali locali** Una considerazione aggiuntiva meritano le addizionali locali, regionali e comunali, che oggi, non prevedendo una *no tax area*, finiscono per alterare non poco la dinamica delle aliquote marginali effettive. Con l'introduzione di un'imposta piatta, le addizionali dovrebbero anch'esse essere piatte prevedendo la medesima soglia di esenzione. In questo modo si eviterebbero alcune delle anomalie che caratterizzano l'IRPEF attuale, senza comprimere la capacità impositiva degli enti territoriali.

**Imposizione individuale o familiare?** Il passaggio a un'imposta piatta con una sola deduzione/detrazione forfettaria eliminerebbe ogni differenziazione tra contribuenti con o senza familiari a carico. A tale effetto indesiderato si potrebbe ovviare facendo riferimento, come base imponibile, al reddito familiare anziché individuale e parametrando la deduzione/detrazione al numero dei familiari a carico.

**Le imposte ad aliquota piatta non sono una novità nel sistema fiscale italiano** È importante sottolineare che l'introduzione di un'imposta piatta è tutt'altro che una novità nel sistema fiscale italiano. Un numero consistente di imposte è già con aliquote fisse, in particolare l'imposta sul reddito di impresa (IRES), l'IVA,

**Tabella 3.6**  
**Le principali imposte già in vigore ad aliquota fissa (2017)**

Imposta	Aliquote (In %)	Gettito (Milioni di euro)
IVA	esente-4-10-22	129.595
IRES	24	35.246
IRAP	da 3,9 a 8,5	22.428
<i>Imposte sui redditi da capitale</i>		
di cui:		
ritenute su interessi e premi corrisposti da istituti di credito	26	635
imposta sostitutiva su interessi e premi di obbligazioni e titoli simili	12,5-26	4.119
imposta sostitutiva sui redditi da capitale e sulle plusvalenze	26	1.646
cedolare secca sugli affitti	10-21	2.568
imposta sulle riserve matematiche di assicurazione	0,45	2.770
<i>Imposte sul patrimonio</i>		
di cui:		
successioni e donazioni	4-6-8	788
attività finanziarie estere (IVAFE)*	2 per mille	69
immobili situati all'estero (IME)*	0,76	76
imposta municipale unica (IMU)	da 0 a 10,6 per mille	16.032

\* I dati sul gettito sono presi dalle dichiarazioni fiscali 2016.  
Fonte: elaborazioni CSC su dati MEF.

le imposte sui redditi da capitale e sui patrimoni. Le imposte ad aliquota fissa, nel 2017, hanno fornito un gettito di circa 215 miliardi di euro, pari al 47 per cento delle entrate fiscali (Tabella 3.6).

Gli aspetti positivi legati all'introduzione di un'imposta piatta o quasi sembrano andare nella direzione di risolvere le criticità dell'IRPEF. Rimane aperta la questione di valutare se una riforma di questo tipo può, e in che misura, avere effetti positivi sulla crescita economica.

## 3.4 Gli effetti macroeconomici di una *flat tax*: discussione e simulazioni per l'Italia

### 3.4.1 I canali di impatto

Il dibattito sull'adozione in Italia di una *flat tax* è intenso, ma caratterizzato più da asserzioni e retorica che da analisi ed evidenze sui possibili effetti di una riforma fiscale che vada in questa direzione<sup>14</sup>. Vengono qui presentati i risultati di un esercizio di stima (micro-fondato, seppur basato su numerose semplificazioni) degli effetti macroeconomici di alcune ipotesi di riforma dell'imposta sui redditi personali, caratterizzate, come quelle di cui si discute attualmente, da:

- un'ampia diminuzione del carico fiscale;
- un sistema "quasi *flat*", con due scaglioni di reddito a cui si associano due aliquote.

L'impatto macroeconomico è un fattore fondamentale per valutare una riforma fiscale, in quanto la variazione della crescita generata dalla riforma contribuisce a determinarne il successo o l'insuccesso. In mancanza di altre coperture, soltanto una variazione adeguata del PIL potrebbe infatti compensare la perdita di gettito derivante da un taglio delle tasse e rendere il sistema sostenibile. Alternativamente, il rischio è di dover procedere in tempi brevi a una "controriforma" per mantenere l'equilibrio dei conti pubblici (come, ad esempio, nel caso dell'*Economic Recovery Tax Act* dell'Amministrazione Reagan, si veda il Box n. 3.2).

Nelle simulazioni non viene trattato il tema della variazione del benessere sociale conseguente all'impatto di una (quasi) *flat tax* sulla distribuzione del reddito. Questa dipende infatti dalle preferenze dei cittadini, che in democrazie rappresentative si traducono in preferenze elettorali e successive scelte politiche dei partiti di governo. Gli effetti distributivi saranno comunque analizzati, dato che l'impatto di una riforma sulla crescita economica dipende non solo dall'ammontare di risorse messe in gioco per la riduzione del carico fiscale, ma anche dalla distribuzione dei risparmi fiscali tra classi di reddito.

#### A) Consumi

Nella stima degli effetti macroeconomici di una riforma della tassazione dei redditi di individui e famiglie, il canale principale è costituito dalla variazione dei consumi che consegue alla variazione del reddito disponibile. Nel caso di una manovra espansiva, quanta parte del maggior reddito disponibile viene spesa dalle famiglie? La letteratura più recente, a riguardo, ha evidenziato due principali risultati teorici ed empirici. Primo, i consumi delle famiglie rispondono in modo molto più forte a variazioni delle imposte percepite come permanenti piuttosto che temporanee<sup>15</sup>. Secondo, la reazione dei consumatori a uno shock di reddito è eterogenea rispetto al livello di reddito (e di ricchezza): la propensione marginale al consumo è più alta per i decili di reddito più bassi<sup>16</sup>.

Per massimizzare l'efficacia di una riforma fiscale in termini di stimolo dei consumi, quindi, è necessario: (i) che i policy maker definiscano e comunichino obiettivi e tempi in maniera chiara, in modo che i cittadini percepiscano le modifiche

### CANALI DI IMPATTO:



Consumi



Incentivi al lavoro



Compliance Fiscale

<sup>14</sup> Come sottolineato da Keen, Kim e Varsano (IMF 2006) la mancanza di un dibattito informato è un problema anche in altri paesi che hanno adottato (o considerato di adottare) una *flat tax*. Eccezioni in Italia sono gli studi dell'Istituto Bruno Leoni, le analisi di Massimo Baldini e Leonzio Rizzo, e quelle di Prometeia.

<sup>15</sup> Si veda Kaplan G., Violante G.L. (2010), How much consumption insurance beyond self-insurance? *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2(4), pp. 53-87.

<sup>16</sup> Si vedano Jappelli T., Pistaferri L. (2014), Fiscal policy and MPC heterogeneity, *American Economic Journal: Macroeconomics*, 6(4), pp. 107-36, e Carroll at al. (2017), The distribution of wealth and the marginal propensity to consume, *Quantitative Economics*, 8(3), pp. 977-1020. Per una recente applicazione a un caso italiano, si veda anche Neri A., Rondinelli C., Scoccianti F. (2017), Household spending out of a tax rebate: Italian "€80 tax bonus", *ECB Working Paper Series*, n. 2099.

come credibili e strutturali e cambino le loro scelte di consumo fin da subito; (ii) che vi sia un risparmio fiscale anche (e soprattutto) per le classi di reddito più basse.

### **B) Incentivi al lavoro**

L'effetto atteso di una riforma fiscale sull'offerta di lavoro individuale dipende da come cambiano le aliquote di tassazione, media e marginale, al livello di reddito pre-riforma: l'offerta aumenta se diminuisce l'aliquota marginale (cosiddetto "effetto sostituzione"); al contrario, una diminuzione dell'aliquota media andrà nella direzione di ridurre l'offerta di lavoro ("effetto reddito"). Gli effetti attesi di una riforma che diminuisca il carico fiscale sono quindi ambigui e dipendono da come una riduzione delle aliquote marginali induca gli individui a lavorare di più, nonostante l'effetto reddito<sup>17</sup>. Nell'unico esempio di valutazione empirica degli effetti di una *flat tax*, la Russia, non si rileva alcuna evidenza di un impatto su reddito da lavoro e ore lavorate<sup>18</sup>.

### **C) Evasione fiscale**

Con una quasi *flat tax* come quella qui ipotizzata l'evasione potrebbe diminuire grazie a: (i) un aumento della *compliance*, atteso in un sistema più semplice, più trasparente, meno complesso; (ii) una riduzione dell'incentivo a evadere per l'abbassamento del livello della tassazione (media e marginale). Questo secondo effetto comportamentale è tanto maggiore quanto più elevata è l'avversione al rischio degli individui. Ciò implica che per massimizzare il recupero dell'evasione è auspicabile affiancare a una semplificazione del sistema anche procedure di controllo chiare ed efficaci (che si potrebbero finanziare con la riduzione dei costi amministrativi realizzata con la semplificazione).

## **3.4.2 Simulazioni per l'Italia**

Lo scenario base di previsione del CSC, dettagliato nel capitolo 1, è formulato a costanza di sistema di imposizione fiscale. Tra l'ampia varietà di ipotesi di riforma, si è proceduto a simulare gli effetti di due schemi alternativi, per ciascuno dei quali si considera sia l'implementazione immediata (dall'anno successivo) sia graduale (a regime al quarto anno). Lo scopo è valutare delle ipotesi, senza voler dare giudizi di valore sulla riforma "migliore", né cercare di replicare le proposte di Governo e Parlamento, d'altronde ancora in discussione. Gli schemi considerati sono i seguenti:

#### *Simulazione 1:*

- due scaglioni (fino a 80mila euro con aliquota del 15 per cento, oltre 80mila con aliquota del 20 per cento);
- base imponibile costituita dal reddito familiare e non da quello individuale come per l'attuale IRPEF;
- deduzione di 3mila euro che va moltiplicata per il numero dei componenti della famiglia se il reddito è inferiore a 35mila euro, solo per quelli a carico se il reddito è tra 35 e 50mila euro, zero oltre questa cifra;
- rimane in vigore il bonus "80 euro";
- clausola di salvaguardia, che eviti un trattamento fiscale penalizzante rispetto all'attuale regime.

La riduzione di gettito fiscale stimata è di quasi 52 miliardi di euro<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Le evidenze disponibili, sugli effetti di vari tipi di riforme fiscali, indicano che ci si debba aspettare un impatto modesto sull'offerta di lavoro, coerente con il caso di effetti sostituzione e reddito, magari ampi, ma che si compensano. Si veda Keen M., Kim Y., Varsano R. (2006), The "Flat Tax(es)": Principles and Evidence, *IMF Working Paper*, 06/218.

<sup>18</sup> Ivanova A., Keen M., Klemm A. (2005), The Russian "Flat Tax" Reform, *Economic Policy*, vol. 20, pp. 397-444.

### Simulazione 2:

- due scaglioni (fino a 100mila euro con aliquota del 20 per cento, oltre 100mila con aliquota del 40 per cento);
- base imponibile costituita dal reddito familiare;
- deduzione di 10mila euro che va moltiplicata per il numero dei componenti della famiglia se il reddito è inferiore a 40mila euro, solo per quelli a carico se il reddito è tra 40 e 60mila euro, zero oltre questa cifra;
- rimane in vigore il bonus "80 euro".

La riduzione di gettito fiscale è di circa 52 miliardi di euro, in linea con la simulazione 1.

Per ciascuna ipotesi viene effettuata una previsione micro-fondata, su dati dell'indagine ISTAT sulle Condizioni di vita, non solo della perdita di gettito complessiva ma anche di come il risparmio fiscale si distribuisce tra decili di reddito familiare equivalente<sup>20</sup>.

Dato l'aumento stimato del reddito disponibile per decili, si assume che le famiglie modifichino le scelte di consumo in proporzione alle propensioni medie al consumo, calcolate utilizzando i dati dell'indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2016 (Tabella 3.7)<sup>21</sup>. Si applicano le propensioni medie e non quelle marginali, assumendo che le variazioni di reddito vengano percepite come permanenti dalle famiglie<sup>22</sup>. La plausibilità di tale assunzione è corroborata dal fatto che la propensione media al consumo nel campione utilizzato è molto vicina alla propensione marginale stimata in letteratura nel caso di shock di reddito permanenti<sup>23</sup>.

**Tabella 3.7**  
**Propensioni medie al consumo**  
(2016)

Decile di reddito familiare	Propensione media al consumo (valori %)	Reddito medio annuo (euro)
1	151,9	6.874
2	97,0	13.200
3	89,2	16.695
4	86,9	19.804
5	84,1	23.234
6	81,7	27.124
7	76,8	32.288
8	73,5	39.057
9	67,0	48.408
10	60,3	78.235

La tabella riporta le propensioni medie per decili di reddito, utilizzate nelle simulazioni CSC come proxy per le propensioni marginali a fronte di uno shock di reddito considerato permanente.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca d'Italia.

<sup>19</sup> La simulazione 1 ricalca la proposta di "quasi" flat tax come contenuta nel Contratto di Governo del 17 maggio 2018. La stima di riduzione del gettito fiscale è in linea con Baldini M., Rizzo L., Anche la quasi flat tax costa 50 miliardi, LaVoce.info, 15 maggio 2018, consultabile al link <http://www.la-voce.info/archives/53078/quasi-flat-tax-la-classe-media-risparmia-poco/> e Prometeia (2018), Chi beneficia dalla flat tax e quanto costa, *Rapporto di previsione*, luglio 2018.

<sup>20</sup> IT-SILC (*Statistics on Income and Living Conditions*) 2015. Le variabili reddituali (riferite al 2014) sono riportate a valori 2018 sulla base della variazione dell'indice dei prezzi al consumo (per il 2018, stima CSC).

<sup>21</sup> Vi è una differenza, su cui si astrae nel presente lavoro, tra i decili di reddito familiare equivalente su cui viene calcolata la variazione del reddito disponibile conseguente alla riforma fiscale e i decili di reddito familiare complessivo su cui si stimano le propensioni al consumo.

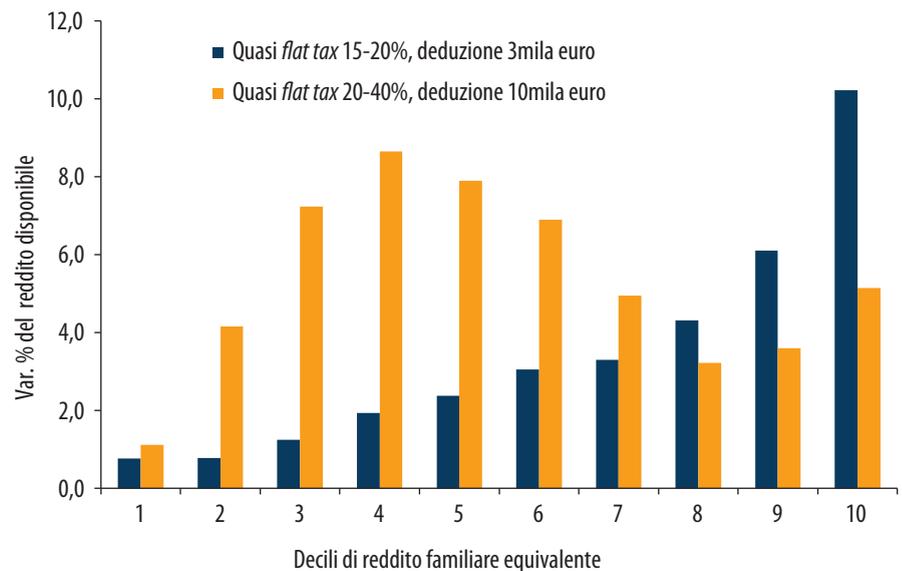
<sup>22</sup> Vi è inoltre un problema tecnico non banale nell'utilizzo di propensioni marginali, in quanto la loro stima dipende dalla specificazione del modello e dal metodo di stima econometrica utilizzato.

<sup>23</sup> La propensione media al consumo nel nostro campione è di 0,75, quella marginale stimata nel caso di shock permanenti 0,77; si veda a riguardo Kaplan G., Violante G. (2010), op. cit..

Una volta ottenuto l'impulso atteso sui consumi, l'impatto macroeconomico è stimato utilizzando il modello di previsione del CSC, prendendo a riferimento lo scenario base presentato nella Tabella 1.1. I risultati si possono così riassumere:

*Simulazione 1a, implementazione nel 1° anno.* Una quasi *flat tax* come impostata nella simulazione 1 comporterebbe un risparmio medio di imposta di circa 2.000 euro a famiglia, corrispondente a un incremento medio del reddito disponibile del 3,4 per cento. Il risparmio percentuale cresce monotonicamente col reddito, passando dallo 0,8 per cento per le famiglie con un reddito equivalente nel primo decile al 10,2 per cento per quelle nell'ultimo (Grafico 3.7). Applicando le propensioni medie al consumo in Tabella 3.7, si stima un aumento annuo dei consumi pari a 35 miliardi rispetto allo scenario base. Del risparmio fiscale non consumato, si assume che una quota, equivalente a 5 miliardi, vada a finanziare nuovi investimenti<sup>24</sup>. Rispetto allo scenario base, la variazione di queste due componenti di domanda aggregata comporterebbe una crescita del PIL dello 0,7 per cento più alta nel primo anno, ma la spinta si affievolirebbe negli anni successivi (circa un punto percentuale cumulato di differenza al quarto anno). Nel complesso, tuttavia, il maggior gettito fiscale derivante dalla spinta al PIL (seppur assumendo un recupero dell'evasione pari a 5 miliardi<sup>25</sup>) non compenserebbe l'effetto delle minori entrate dovuto alla riforma, portando il deficit in rapporto al PIL sopra i valori dello scenario base di quasi 2,5 punti percentuali nel primo anno e di poco meno di 2 al quarto. Il rapporto debito/PIL, di conseguenza, si attesterebbe su un valore di circa 7 punti di PIL più alto rispetto alla *baseline* alla fine del periodo di simulazione (Tabella 3.8).

**Grafico 3.7**  
**Rimodulazione del risparmio fiscale tra classi di reddito**  
*(Effetto simulazioni rispetto a sistema IRPEF attuale)*



Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT (IT-SILC).

La riforma descritta in questa simulazione, dunque:

- è lontana dall'autofinanziarsi, anzi genera un aumento consistente del deficit già nel primo anno, non riassorbito alla fine del periodo;
- non semplifica il sistema, in quanto necessita di una clausola di salvaguardia, senza la quale le famiglie nei primi tre decili di reddito equivalente subirebbero un incremento dell'incidenza media della tassazione (Grafico 3.8).

<sup>24</sup> Tale quota corrisponde approssimativamente alla quota di ricchezza detenuta dalle famiglie italiane in azioni, partecipazioni e quote di fondi comuni emesse da residenti; si veda Banca d'Italia, *Conti Finanziari*, luglio 2018. L'assunzione rimane invariata tra le simulazioni.

<sup>25</sup> Stima prudenziale che corrisponde a un recupero del 15 per cento dell'evasione IRPEF attuale.

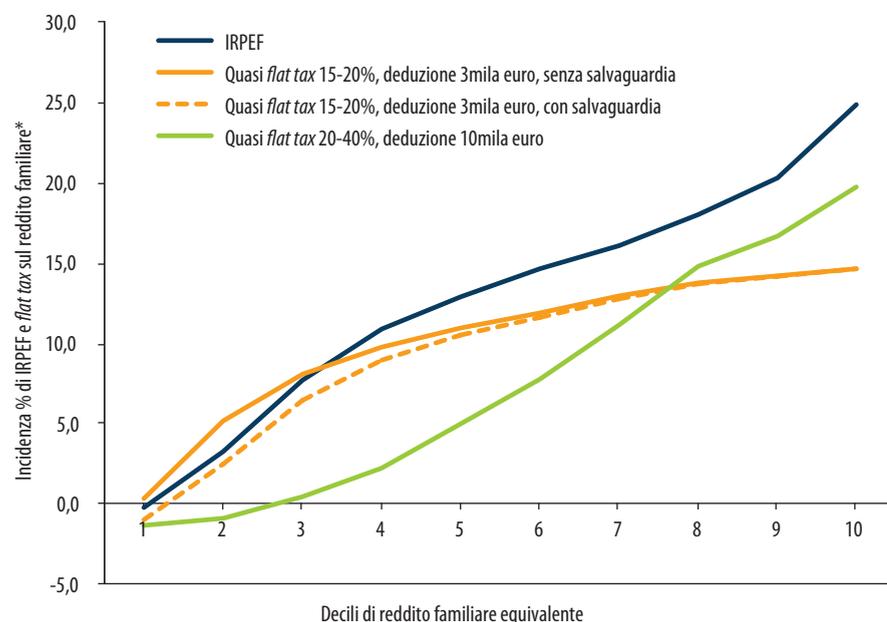
**Tabella 3.8 - Ipotesi di (quasi) flat tax: effetti macro simili, gradualità necessaria**

(Differenze rispetto allo scenario base\*)

Simulazione			Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Differenza Cumulata**
<b>PIL</b> (var. %)	1a	15-20%, deduzione 3.000€	0,7	0,1	0,1	0,2	1,0
	1b	15-20%, deduzione 3.000€, graduale	0,2	0,3	0,3	0,3	1,1
	2a	20-40%, deduzione 10.000€	0,7	0,1	0,1	0,2	1,1
	2b	20-40%, deduzione 10.000€, graduale	0,2	0,3	0,3	0,3	1,1
<b>Consumi</b> (var. %)	1a	15-20%, deduzione 3.000€	2,2	0,6	0,1	0,0	2,9
	1b	15-20%, deduzione 3.000€, graduale	0,6	0,8	0,8	0,8	2,9
	2a	20-40%, deduzione 10.000€	2,3	0,7	0,1	0,1	3,2
	2b	20-40%, deduzione 10.000€, graduale	0,7	0,8	0,8	0,8	3,0
<b>Deficit/PIL</b> (%)	1a	15-20%, deduzione 3.000€	2,4	2,3	2,1	2,0	-
	1b	15-20%, deduzione 3.000€, graduale	0,5	1,0	1,4	1,8	-
	2a	20-40%, deduzione 10.000€	2,3	2,2	2,0	1,8	-
	2b	20-40%, deduzione 10.000€, graduale	0,5	1,0	1,4	1,8	-
<b>Debito/PIL</b> (%)	1a	15-20%, deduzione 3.000€	1,5	3,5	5,4	6,9	-
	1b	15-20%, deduzione 3.000€, graduale	0,3	0,9	1,9	3,1	-
	2a	20-40%, deduzione 10.000€	1,3	3,3	5,0	6,4	-
	2b	20-40%, deduzione 10.000€, graduale	0,2	0,8	1,7	2,9	-

\* Si veda la Tabella 1.1. \*\*Scostamento % sui livelli.

Fonte: elaborazioni e stime CSC.



**Grafico 3.8**  
**Come cambia l'imposizione fiscale media**

(Imposta dovuta nel sistema attuale e in simulazioni)

\* Impatto cumulato a quello del bonus "80 euro" e delle addizionali comunali e regionali.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT (IT-SILC).

Simulazione 1b, implementazione in 4 anni. Questo intervento genera un aumento cumulato del PIL al quarto anno sostanzialmente pari alla simulazione 1a, ma l'implementazione graduale ha il vantaggio di smorzare nei primi anni il balzo del rapporto deficit/PIL, con conseguente minor crescita del rapporto debito/PIL alla fine del periodo (+3,1 punti percentuali rispetto alla base).

*Simulazione 2a, implementazione nel 1° anno.* Questo schema di riforma è costruito a parità di perdita di gettito complessivo rispetto alla simulazione 1, ma in modo tale da ottenere un risparmio fiscale maggiore per le classi di reddito più basse, con una propensione al consumo più elevata, massimizzando così l'effetto aggregato su spesa delle famiglie e PIL. Innalzando significativamente sia la deduzione familiare sia l'aliquota più alta, si determina un incremento del reddito disponibile tra il 7-8,5 per cento per i decili dal 3° al 6°, rispetto all'1-3 per cento della prima simulazione. Aumenta anche il risparmio fiscale per il 7° decile, mentre diminuisce nei tre più elevati, restando comunque ampio in valore assoluto (per il decile più alto il risparmio si dimezza ma rimane di 5.300 euro annui). Per le famiglie nel primo decile, che col sistema attuale nell'89 per cento dei casi non pagano imposte (per effetto della *no tax area* o perché incapienti), la variazione percentuale del reddito disponibile ha un limite massimo poco sopra all'1 per cento. Un vantaggio fiscale maggiore si potrebbe ottenere solo affiancando alla riduzione d'imposta anche un meccanismo di trasferimento netto positivo più ampio di quello previsto dal bonus "80 euro". Con una quasi *flat tax* come in questa simulazione e tenendo conto del bonus, l'incidenza sul reddito familiare dell'imposta al netto bonus è già mediamente negativa per i primi due decili.

La riforma descritta in questa simulazione:

- esercita un maggior impulso sui consumi (+39 miliardi) ma comunque ben lontano dal creare una crescita della base imponibile sufficiente a ripagare la perdita di gettito conseguente al taglio delle tasse (+6,4 punti percentuali il rapporto debito/PIL nel quarto anno rispetto alla base<sup>26</sup>);
- ha il vantaggio di non richiedere che sia applicata necessariamente una clausola di salvaguardia, dato che in media vi è un abbassamento dell'incidenza fiscale in tutte le classi di reddito.

*Simulazione 2b, implementazione in 4 anni.* Questo intervento genera un aumento cumulato del PIL al quarto anno sostanzialmente pari alla simulazione 2a (+1,1 per cento rispetto alla base), ma con un'implementazione graduale si smorza la crescita del rapporto debito/PIL alla fine del periodo (+2,9 punti percentuali rispetto alla base).

**In conclusione** I risultati di queste simulazioni, così come quelli di vari altri schemi vagliati dal CSC (a parità di gettito perso, ma per diverse combinazioni di deduzioni/aliquote tali da generare una differente distribuzione del risparmio fiscale), indicano che:

- pur considerando impulsi fiscali rilevanti, è molto improbabile che il passaggio a una (quasi) *flat tax* si autofinanzi con i proventi della maggiore crescita indotta, questione che è spesso menzionata nel dibattito. Le simulazioni non tengono conto, tuttavia, i) della possibile riduzione dei disincentivi al lavoro associati ad aliquote marginali più basse, ma d'altronde tali effetti sono attesi modesti sulla base dell'evidenza empirica, specie in un paese come l'Italia caratterizzato ancora da numerose barriere a una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro; ii) dell'effetto positivo, in termini di risorse liberate, derivante da una semplificazione del sistema, come quella realizzata nella simulazione 2. D'altronde le stime non tengono in considerazione gli effetti negativi sulla crescita derivanti da un potenziale aumento dei rendimenti sui titoli di Stato a seguito del peggioramento dei conti pubblici;
- per finanziare una riduzione del carico fiscale dell'ampiezza considerata è necessario, dunque, recuperare risorse da una seria *spending review* e da un significativo recupero di evasione fiscale;
- una riforma fiscale, pur dovendo essere ben definita e annunciata fin dall'inizio, deve necessariamente essere attuata con gradualità.

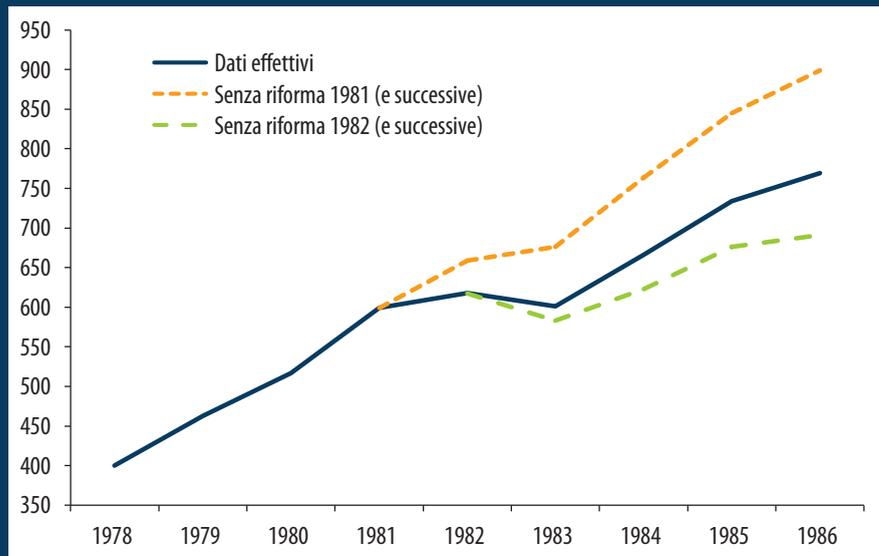
<sup>26</sup> Rimangono invariate le assunzioni sull'aumento degli investimenti e sul recupero dell'evasione rispetto alla simulazione 1.

Quali caratteristiche deve avere un intervento di riduzione del carico fiscale per non gravare sui conti pubblici? Quali sono gli errori da evitare? Le esperienze passate offrono molti spunti utili.

Uno degli esempi più noti è dato dalle politiche di Ronald Reagan negli Stati Uniti. Nel 1981, appena eletto presidente, Reagan varò, con l'*Economic Recovery Tax Act* (ERTA), il più forte taglio strutturale delle tasse nella storia USA del dopoguerra. L'ERTA prevedeva una riduzione del 25 per cento delle tasse sui redditi individuali, a favore soprattutto di quelli più alti, con un trattamento particolarmente favorevole dei *capital gain*, e inoltre significativi vantaggi fiscali per gli investimenti delle imprese, con ampie deduzioni sui nuovi macchinari.

## BOX n. 3.2 Come tagliare le tasse? Lezioni dalla *Reaganomics*

**Grafico A**  
**A segno alterno**  
**le riforme fiscali di Reagan**  
(Entrate fiscali USA, miliardi di dollari)



Fonte: elaborazioni CSC su dati e stime Congressional Budget Office.

La riforma era coerente con la cosiddetta *Reaganomics*, cioè l'idea di un settore pubblico più leggero, dal lato sia delle entrate che delle uscite, per favorire l'iniziativa privata e rafforzare così la crescita economica di lungo periodo. I risultati, però, furono poco confortanti. Da questi si possono trarre alcune lezioni, confermate da analisi più complete e rigorose della storia economica americana<sup>1</sup>. Schematicamente, un brusco taglio delle tasse:

1) non si ripaga da solo: le minori entrate fiscali possono essere, al più, attenuate dallo stimolo all'attività economica (via maggiori consumi e investimenti). Secondo stime del *Congressional Budget Office* (CBO), l'ERTA ha ridotto le entrate di più di 200 miliardi di dollari in 5 anni (Grafico A)<sup>2</sup>. In percentuale del PIL, esse sono scese dal 19,1 per cento nel 1981 al 17,0 nel 1986. Il calo è stato aggravato dall'entrata in recessione dell'economia USA a fine 1981 e nel 1982 (che ha causato un minore gettito complessivo di circa 160 miliardi, in 5 anni, rispetto alle previsioni iniziali).

2) non preannuncia successivi tagli di spesa pubblica: la dottrina reaganiana dello "*starve the beast*" (letteralmente, affamare la bestia), cioè di imporre un freno alle uscite tagliando le risorse, non è supportata dai fatti. Dopo l'ERTA la crescita della spesa pubblica americana ha addirittura accelerato, specie nel campo della difesa, anche a causa dell'inasprirsi della guerra fredda.

<sup>1</sup> Si veda, in particolare, Romer C., Romer D. (2009), Do Tax Cuts Starve the Beast? The Effects of Tax Changes on Government Spending, *Brookings Papers on Economic Activity* n.1.

<sup>2</sup> Si veda CBO (1985), *The Economic and Budget Outlook: Fiscal Years 1986-1990*, Report per il Congresso.

3) è seguito, molto spesso, da un aumento dell'imposizione fiscale, necessario per rimettere a posto i conti pubblici, dati i risultati negativi dei due punti precedenti. Nel 1982 e nel 1984, infatti, sono state approvate due misure fiscali che hanno aumentato le entrate di quasi 100 miliardi di dollari in 5 anni, bilanciando parzialmente gli effetti negativi dell'ERTA. Ciò può indicare che sarebbe preferibile agire in modo più graduale, per non dover poi fare delle retromarcie.

Queste lezioni furono recepite dallo stesso Reagan quando, all'inizio del suo secondo mandato presidenziale, varò un secondo intervento di taglio delle aliquote fiscali, con risultati molto positivi (almeno sui conti pubblici). Il *Tax Reform Act* del 1986 fu una riforma:

a) condivisa e comprensiva: la legge passò con un supporto bipartisan, sia dei repubblicani che dei democratici, e consisteva in una completa revisione del sistema di tassazione, per la prima volta dal 1954.

b) bilanciata, in un'ottica di semplificazione: la riduzione delle aliquote era compensata dall'allargamento della base imponibile. In particolare, la tassazione sui redditi personali fu ridotta a due soli livelli (15 e 28 per cento, da un precedente massimo del 50 per cento), allo stesso tempo eliminando varie possibilità di deduzione e uniformando la tassazione sui *capital gain*. Inoltre, la riduzione dell'aliquota massima sui redditi di impresa (dal 46 al 34 per cento) fu più che bilanciata dall'eliminazione di alcuni incentivi fiscali e altri vantaggi contabili.

c) graduale e neutrale per le entrate: grazie appunto all'impostazione comprensiva e bilanciata dell'intervento, l'impatto sui conti pubblici fu sostanzialmente nullo. Le entrate fiscali, in percentuale del PIL, si stabilizzarono negli anni successivi.