



Commissione riunite

VI Commissione (Finanze)

e

6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro)

**Indagine conoscitiva sulla riforma
dell'IRPEF e altri aspetti del sistema
tributario**

Roma, 12 febbraio 2020

Confapi ringrazia i Presidenti delle Commissioni Finanze della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica per l'invito a partecipare all'indagine conoscitiva sulla riforma dell'IRPEF e altri aspetti del sistema tributario.

Da tempo sosteniamo la necessità di una razionalizzazione e di una riforma del sistema fiscale che troppo ancora grava sulle imprese. Per non parlare del costo della burocrazia che già pesa sulle casse delle Pmi per circa 30 miliardi di euro ogni anno e, oltre ad ingessare la nostra economia, ci penalizza in termini di competitività.

Nell'ultima ricerca condotta dall'americana Tax Foundation sulla competitività fiscale pubblicata ad ottobre 2020 l'Italia risulta in ultima posizione su 36 paesi analizzati retrocedendo di due posizioni rispetto al 2019. Più nello specifico, per quanto riguarda il sistema della tassazione sul reddito delle persone fisiche, l'Italia si trova alla posizione numero 33. Mentre la Germania e la Spagna risultano rispettivamente al venticinquesimo e al sedicesimo posto. Sempre nello stesso report sulla competitività fiscale si legge che per essere in regola con l'IRPEF un cittadino impiega in media circa 169 ore, circa una settimana. Un tempo che va ben oltre il doppio della media OCSE, pari a 66 ore.

Quindi il tema vero, oltre alla riforma in sé, è quello di sburocratizzare e alleggerire gli adempimenti fiscali sia a carico delle persone fisiche sia a carico degli imprenditori.

Qualche mese fa, in un'intervista Ernesto Ruffini, Direttore dell'Agenzia delle entrate, affermava che *«Il nostro non è un sistema fiscale. È una giungla impossibile da comprendere per chiunque, del tutto incontrollabile. E questo perché nel corso degli anni le leggi finanziarie l'hanno letteralmente terremotato, creando frammentazioni assurde. Non si conosce neppure con esattezza il numero delle leggi in materia fiscale attualmente in vigore: dovrebbero essere circa ottocento»*

Molte quindi sono le criticità del sistema fiscale italiano tra cui principalmente alta tassazione, l'elevato carico fiscale e contributivo sul lavoro, un'evasione esagerata ed un sistema complesso di regole e adempimenti spesso ripetitivi.

Il divario su tutti questi aspetti si traduce in una minore competitività e attrattività dell'intero sistema Paese.

La riforma fiscale, dunque, è uno dei punti fondamentali per l'attuazione di un piano di rilancio della nostra economia. Tale riforma dovrà essere improntata al principio di progressività e dovrà puntare a migliorare l'equità e l'efficienza del sistema tributario, riducendo le aliquote effettive sui redditi e aumentando al contempo la propensione delle imprese ad investire e a creare reddito e occupazione.

L'imposta principale del sistema tributario italiano è l'IRPEF, un'imposta progressiva personale la cui aliquota aumenta in proporzione al reddito stesso con una forbice attualmente compresa tra il 23 e il 43%.

Premettendo l'esigenza e l'interesse diretto di Confapi, in rappresentanza delle piccole e medie industrie, di una riduzione del cuneo fiscale, occorre sottolineare come, in ambito di riforma Irpef, ci poniamo quali "spettatori interessati", almeno indirettamente, di una riforma che possa consentire, attraverso una redistribuzione del reddito più coerente al principio di proporzionalità e di capacità contributiva, di rilanciare i consumi.

Siamo sicuramente coscienti di come la strada sia complessa e che spesso i principi cardine possano scontrarsi con gli obiettivi prefissati.

Proprio per tale motivo, prima di ipotizzare una "strada" da seguire, ci preme fissare gli obiettivi ai quali, a nostro parere, la riforma deve mirare.

A nostro avviso il principale obiettivo, ormai arcinoto ma mai realizzato che deve riguardare però tutto il sistema fiscale e non solo l'IRPEF, è la semplificazione in termini assoluti.

L'IRPEF deve diventare un'imposta "accessibile" a tutti, per lo meno nelle casistiche non connotate da un carattere di straordinarietà.

Ad oggi, l'IRPEF è caratterizzata da un numero infinito di tax expenditures, che, sebbene alcune meritevoli di tutela, hanno reso l'imposta una vera "giungla" come definita dallo stesso direttore dell'Agenzia delle Entrate, senza contare la disomogeneità impositiva in relazione alle singole categorie reddituali, alcune soggette ad imposta sostitutiva, altre forfettizzate ed altre ancora no.

Ogni anno in prossimità dell'adempimento dichiarativo IRPEF l'Agenzia delle Entrate emana una circolare nella quale vengono raccolte le informazioni utili alla compilazione della dichiarazione e gli indirizzi di prassi relativi. Ebbene, solo per fare un esempio, la circolare n. 19/2020 intitolata *"Guida alla dichiarazione dei redditi delle persone fisiche relativa all'anno d'imposta 2019"* consta di ben 411 pagine. È evidente che il sistema, così come oggi disegnato, non sia "accessibile" ad un normale contribuente.

Sicuramente un valido e parziale tentativo di agevolazione nei confronti dei contribuenti è stato fatto per il tramite della c.d. dichiarazione precompilata, ma non ci si deve dimenticare che a monte degli sforzi effettuati dagli uffici finanziari al fine di

mettere a disposizione i dichiarativi, ci sono altrettanti e probabilmente maggiori sforzi (anche in termini economici visto che hanno un costo) delle imprese che lavorano e trasmettono quei dati. Basti pensare ai dati da trasmettere al sistema *Tessera sanitaria* da parte degli operatori tenuti all'invio che rappresenta un adempimento di assoluto impegno e che, come se non bastasse, è divenuto semestrale nel 2021 per divenire poi mensile nel 2022 in luogo dell'adempimento annuale previsto per il 2019.

In questo senso non bisognerà commettere l'errore di semplificare adempimenti per taluni contribuenti prevedendone nuovi ed onerosi a carico di altri, quali le imprese.

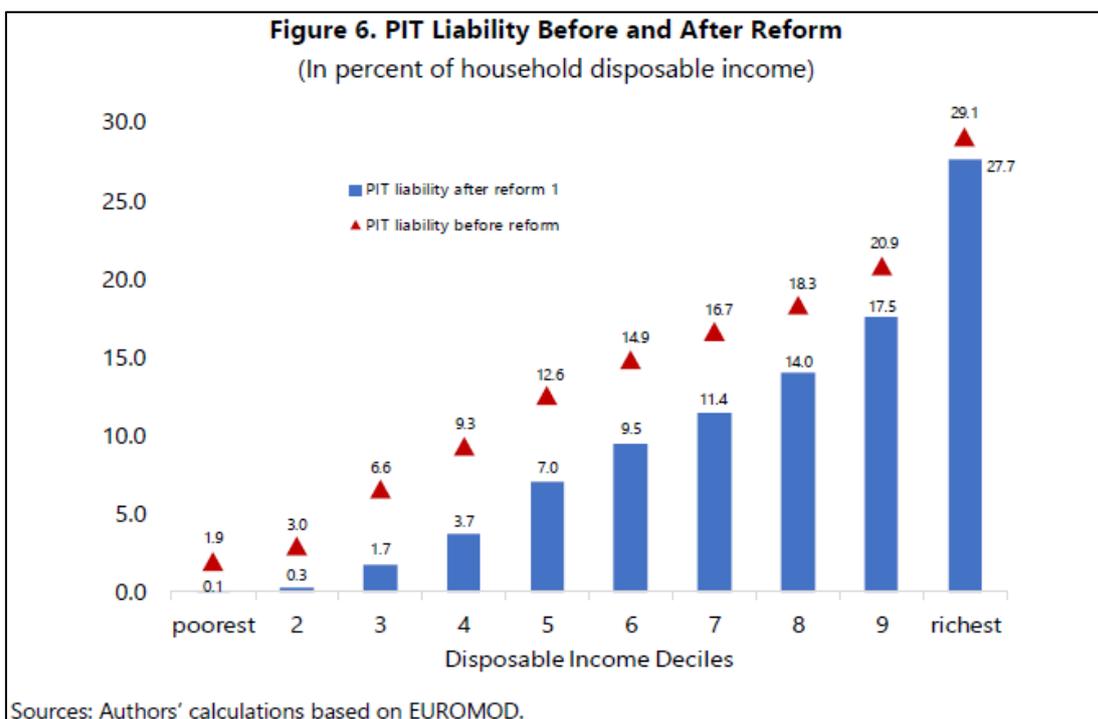
Siamo consci che la strada della semplificazione possa scontrarsi con esigenze e principi altrettanto validi che possano connotare l'imposta, ma riteniamo che questa debba essere la strada maestra alla quale le scelte che dovranno essere fatte dovranno affiancarsi. Tante sono in questo senso le tematiche che potranno scontrarsi con questo principio, dall'omogeneizzazione del trattamento delle categorie reddituali al concetto impositivo di persona fisica o nucleo familiare piuttosto che la tassazione del reddito netto. Ma riteniamo che perseguire la semplificazione possa produrre i

risultati migliori in termini di gettito, di minori costi per i contribuenti e di compliance fiscale.

Altro obiettivo, come già accennato, è quello di rilanciare i consumi attraverso una riforma che esprima una più coerente progressività rispetto al sistema oggi vigente.

Una ipotesi di riforma è quella di semplificare la struttura dell'IRPEF conservando la progressività delle imposte. La nuova struttura fiscale potrebbe prevedere ad esempio quattro scaglioni di imposta. Abbassare l'aliquota sulla prima fascia di reddito imponibile al 9% (dal 23%), conservare la seconda fascia al 27%, aumentare l'aliquota sulla terza fascia al 41% (dal 38%) e fondere le ultime due ultime fasce in un'unica fascia per i redditi superiori a 55.000 al 44%. Una tale ipotesi di riforma avvantaggerebbe soprattutto le famiglie a basso e medio reddito. Il reddito disponibile delle famiglie tra il terzo e il settimo decile di reddito (con redditi tra 20.000-40.000) aumenterebbe di circa il 5,5%, il doppio del beneficio per le famiglie più ricche. Tutte le famiglie pagherebbero tasse più basse, con i gruppi a reddito medio che otterrebbero la più alta riduzione dell'IRPEF. Il costo netto di tale proposta di riforma è stimato a circa 36 miliardi di euro (2% del PIL).

Figura 1: Fonte: Cammeraat e Crivelli (2020)



L'aumento del reddito disponibile delle famiglie, data una certa propensione marginale al consumo, genera un aumento dei consumi e della domanda di beni e servizi per le imprese. La manovra ricade, pertanto, nella categoria delle politiche economiche espansive.

Considerando i dati annuali (1991-2016) forniti dall'Indagine sul reddito e la ricchezza delle famiglie italiane di Banca d'Italia, è possibile calcolare la propensione marginale al consumo (MPC) del ceto medio con redditi fino a circa 30.000 euro. La tabella sottostante riporta il livello di MPC calcolato pari allo 0,695¹.

¹ Il livello di MPC è stato stimato partendo dall'equazione del consumo ($C = C_0 + Y_d$) con l'impiego di un modello di regressione lineare su dati panel regionali dal 1991 al 2016 in logaritmi. I redditi considerati sono redditi personali da lavoro dipendente e lavoro autonomo della classe di reddito fino a 30.000 euro, mentre per ottenere il consumo pro capite, il consumo familiare è stato ripartito in base al numero di componenti della famiglia. Il dataset comprende 19 regioni ad eccezione della Valle d'Aosta.

L'aumento del reddito disponibile ipotizzato dalla riforma fiscale del modello di simulazione microfondato (vedi Figura 1) pari al 5,5% per i percettori di redditi medio-bassi, comporterebbe un aumento ipotetico dei consumi di tali famiglie del 3,8%.

MPC	Var. reddito disponibile	Var consumo
0,695	5,5%	3,8%

Ricordiamo che le risorse destinate dall'ultima legge di bilancio per tale riforma ammontano nel biennio 2022-2023 a 15 miliardi di euro a lordo dell'assegno universale e servizi alla famiglia (5 miliardi di euro). Risorse che potrebbero non essere sufficienti per intervenire in maniera organica e rendere strutturale la riforma.

Bisogna pertanto destinare maggiori risorse o cercarne di reperire delle altre. Una strada è sicuramente quella di continuare a perseguire la lotta all'evasione fiscale. Tali risorse, se recuperate, potrebbero consentire un alleggerimento della pressione fiscale sulle imprese e sul lavoro. Si calcola che l'evasione fiscale nel nostro Paese ammonta tra i 124,5 e i 132,1 miliardi di euro. Molte stime collocano appena sotto il 20% del Pil il valore dell'economia sommersa: è in "nero" quasi un quinto di tutta la ricchezza prodotta dal Paese.

L'evasione non solo determina l'impossibilità di abbassare le aliquote fiscali per chi è in regola con gli adempimenti contributivi ma costituisce anche un grave ostacolo allo sviluppo e alla concorrenza e penalizza l'equità fiscale a discapito delle fasce sociali più deboli.

La mera riforma delle aliquote IRPEF incide però marginalmente sul cuneo fiscale a carico delle imprese. La struttura delle aliquote è infatti molto rigida e non discrimina, a monte, tra i carichi familiari. La contribuzione implicita a carico del datore di lavoro è 31,58% per redditi da lavoro fino 102,543 euro (fonte OCSE), superiore alla aliquota contabile del 24%.

È urgente pertanto un taglio deciso che non passi solo attraverso la revisione delle aliquote IRPEF. Di seguito, delle possibili proposte, che possono essere universali o selettive:

- un taglio di un punto all'anno per 5 anni su tutti i lavoratori dipendenti;
- un taglio di quattro punti nel caso di assunzioni a tempo indeterminato;
- l'esonero per i datori di lavoro dal versamento del contributo Nاسpi dell'1,61% e del contributo del 2,75% per la disoccupazione agricola sui contratti a tempo indeterminato.

È auspicabile quindi che si intervenga anche sulla definizione di base imponibile IRES rendendola più semplice nella sua computazione e reintrodurre una aliquota al 15% che premi gli utili reinvestiti negli investimenti, in particolare quelli green e digitali, sia nelle nuove assunzioni.

Per quanto riguarda l'IRAP, è tempo di abrogarla definitivamente, come oramai chiesto da più parti. È indubbio che la crisi pandemica genererà comunque una diminuzione di gettito derivante dal rallentamento delle attività produttive. L'abrogazione definitiva dell'IRAP quindi va nel senso di una semplificazione fiscale per le imprese, un alleggerimento del carico fiscale e di fatto nessun particolare incidenza rilevante sul bilancio dello Stato, almeno finché le attività produttive non riprenderanno il trend pre-crisi.

Infine andrebbe ottimizzato e razionalizzato il sistema delle comunicazioni fiscali posto che tutt'ora le nostre industrie molto spesso svolgono una mole di lavoro per trasmettere informazioni che sono già in possesso dell'Amministrazione. Insistiamo nel sostenere che lo Stato già possiede tutti i dati per effettuare controlli sia di natura fiscale sia di natura amministrativa, per cui non possono essere le imprese a fungere da "dipendenti pubblici" e comunicare tutto ciò che lo Stato dovrebbe utilizzare per i controlli e gli incroci.