

UN'INTENZIONE DI LEGGE DELEGA

di Ruggero Paladini
08 luglio 2011

PiÃ¹ che una legge delega, quella pubblicata sul sito del MEF Ã¨ un'intenzione di legge delega¹, che viene definita "bozza". Tralascio l'articolo 1 (codificazione), dove compaiono dieci comandamenti riguardanti buoni propositi tra contribuenti e fisco, veniamo all'art. 2 (imposta sul reddito): qui compare subito il messaggio politico fortemente voluto dall'intero centro destra, che gli dovrebbe permettere di riprendersi dai due ceffoni ricevuti alle elezioni e ai referendum.

Il messaggio Ã¨: riduzione. Riduzione delle aliquote da cinque a tre, riduzione del ventaglio delle aliquote da 23%-43% a 20%-40%. I limiti dei primi due scaglioni non vengono specificati, come se la cosa fosse un dettaglio di poco conto; va ricordato che nella legge delega del 2003 Tremonti aveva indicato due aliquote, 23% e 33%, ed anche il limite del primo scaglione: 100mila euro. Peraltro Ã¨ noto che nÃ© il primo modulo nÃ© il secondo si avvicinano a quella indicazione.

Di fronte alla riduzione delle aliquote l'indicazione generica Ã¨ quella di ridurre per quanto possibile le varie forme di sgravi d'imposta. L'idea di ridurre le aliquote ed allargare la base imponibile Ã¨ da tempo considerata una linea di politica fiscale valida; anche qui vale la pena di ricordare che nella legge delega del 2003 Tremonti aveva indicato circa diciotto aree di applicazioni di deduzioni.

Tuttavia qualche deduzione o detrazione viene prevista, e sarebbe strano il contrario. Non Ã¨ dato sapere perÃ² di cosa si tratta; la "bozza" parla di identificare un reddito minimo personale esente da imposizione, senza specificare se si tratti di deduzioni o detrazioni, fisse o decrescenti. Altrettanto vaga Ã¨ l'indicazione di concentrare i regimi di favore fiscale su "natalitÃ , lavoro, giovani"; l'unica agevolazione esplicitamente citata Ã¨ quella parte della retribuzione dei lavoratori privati collegata agli incrementi di efficienza, misura varata dal governo nel 2008. La vaghezza delle indicazioni deriva dal fatto che il grosso dei regimi di favore fiscale Ã¨ costituito dalle detrazioni per lavoratori dipendenti, pensionati ed autonomi. Per quanto riguarda le spese fiscalmente riconosciute, in genere con detrazioni al 19%, esse sono in effetti molto numerose, ma quelle che pesano sono tre: le spese mediche, gli interessi su mutui ipotecari e i premi di assicurazione sulla vita. Trovare in questo ambito risorse per finanziare le riduzioni delle aliquote non Ã¨ per niente facile, come testimonia nel testo governativo la previsione, alla lettera e), "di una clausola di salvaguardia in modo che il nuovo regime risulti sempre piÃ¹ favorevole od uguale, mai peggiore, del precedente".

Ritengo quindi che al MEF abbiano l'impressione che le sforbiate ai regimi di favore fiscale non basteranno; pertanto viene detto che altre "forme di copertura saranno progressivamente costituite dai proventi derivanti dalla riduzione dell'evasione fiscale, dal riordino della tassazione delle attivitÃ finanziarie, dallo spostamento dell'asse del prelievo dal reddito a forme di imposizione reale, da economie nel comparto della spesa pubblica". Qui compare giÃ l'indicazione, che verrÃ ribadita dalla "bozza" piÃ¹ avanti, di manovra a saldo zero. L'unica indicazione precisa Ã¨ quella della tassazione delle attivitÃ finanziarie, che viene specificata piÃ¹ avanti alla lettera c), n. 1): un'unica aliquota su redditi da capitale e di natura finanziaria, non superiore al 20%. Il lettore ricorderÃ che questa era una proposta del programma del governo Prodi, che rimase inattuata, anche per la feroce opposizione del centro-destra. Sembra ora che la convergenza delle due aliquote 27% e 12,5% non sia piÃ¹ scandalosa, anche se la "bozza" specifica che non si estenderÃ ai titoli pubblici, cosa questa che creerebbe delle difficoltÃ in sede europea.

Per quanto riguarda altre due forme di copertura, Ã¨ curioso che vengano citate la riduzione dell'evasione fiscale e della spesa pubblica, dato che tutta la manovra del governo Ã¨ dichiaratamente volta alla riduzione della spesa pubblica e dell'evasione²; ma la frase piÃ¹ interessante Ã¨ quella dello spostamento del prelievo dal reddito a forme di imposizione reale. Non puÃ² non trattarsi del tremontiano "dalle persone alle cose", le quali cose non sono altro che beni e servizi. PoichÃ© l'imposizione immobiliare Ã¨ stata appena (e malamente)

sistemata in sede di decreti applicativi del federalismo municipale, il riferimento Ã quindi all'Iva (e alle accise). Infatti all'art. 3 (imposta sul valore aggiunto) troviamo, alla lettera a), la "revisione graduale delle attuali aliquote, tenendo conto degli effetti inflazionistici prodotti da un aumento". Il termine "revisione" Ã quindi un sinonimo di aumento; in effetti la Confindustria ed anche la Cisl si erano espressi per un aumento di un punto delle due aliquote al 10% ed al 20%.

Ora la posizione favorevole della Confindustria Ã comprensibile: l'aumento dell'Iva non costituisce un aggravio per le imprese esportatrici; in effetti in Germania ai tempi della grosse koalition fu varato un aumento dell'imposta sul valore aggiunto per finanziare una diminuzione dei contributi sociali, in sostanza una svalutazione competitiva effettuata in un sistema a moneta unica. CosÃ come Ã comprensibile l'opposizione delle organizzazioni del commercio, preoccupate invece dagli effetti negativi sulla domanda interna. Meno comprensibile l'adesione all'aumento dell'Iva della Cisl; il segretario Bonanni ha dichiarato che l'aumento riguarderebbe i beni di lusso. Definire beni di lusso la stragrande parte dei beni e servizi appare un controsenso; ma vi Ã un aspetto distributivo non secondario. Infatti circa un quarto dei contribuenti Irpef ha un'imposta netta nulla; pertanto essi non ricevono alcun vantaggio dalla rimodulazione delle aliquote, ma si troverebbero invece a dover pagare una maggiore Iva, dato che solo una parte dei loro acquisti riguarda i beni con aliquota al 4%.

Ma il problema non si limita ai redditi minori, tra cui vi sono molti lavoratori precari e pensionati. Riguarda anche la distribuzione degli sgravi per i contribuenti delle diverse classi di reddito. A seconda di come vengono fissati i limiti dei primi due scaglioni, si ottiene un costo della manovra che puÃ andare da uno a due punti di Pil. Ad esempio fissare il limite del primo scaglione (aliquota del 20%) a 15mila euro, e quello del secondo a 55mila Ã la soluzione meno costosa. Tuttavia in questo modo quei milioni di lavoratori, che si collocano oggi nella fascia da 20mila a 28mila (cioÃ intorno ad un reddito modale di 24mila euro), risultano quelli che ricevono gli sgravi minori, in quanto attualmente l'aliquota del secondo scaglione Ã del 27%: quello che guadagnano con la diminuzione dell'aliquota sul primo scaglione gli viene quasi interamente rimangiato da un pari aumento (tre punti percentuali) dell'aliquota sul secondo scaglione. Successivamente, invece, al posto della terza aliquota al 38% permane la nuova al 30%, e quindi per ogni 100 euro di aumento del reddito se ne guadagnano 8, fino a 55mila euro. Dopo i guadagni si riducono perchÃ tra 55.000 e 75.000 la differenza (tra 41% e 40%) Ã di un solo punto percentuale; va meglio sopra i 75.000 euro perchÃ la differenza torna a tre punti (43% e 40%).

Tabella

La cosa curiosa Ã che giÃ ora per la stragrande maggioranza dei contribuenti Irpef le aliquote sono sostanzialmente tre, o meglio due e mezzo: 30% da 8.000 a 28.000, 41% da 28.000 a 75.000, 43% dopo i 75.000. CiÃ dipende dal fatto che alle cinque aliquote formali dei cinque scaglioni (23, 27, 38, 41, 43) occorre aggiungere, per lavoratori dipendenti, pensionati e lavoratori autonomi, il gioco delle detrazioni decrescenti per tipologia di reddito, articolate in modo diverso ma che terminano per tutti a 55.000 euro. In sostanza nei primi tre scaglioni formali chi ha una detrazione piÃ alta (i lavoratori dipendenti) ha anche aliquote piÃ alte di chi ha detrazioni piÃ basse (in particolare gli autonomi). Quello che conta quindi non Ã il numero delle aliquote, ma l'insieme di scaglioni, aliquote e sistema di detrazioni.

Rimanendo sull'art.2, alla lettera d) troviamo l'indicazione di revisione dei regimi a forfait e degli studi di settore, nonchÃ dell'introduzione sperimentale del concordato biennale preventivo per piccole imprese e lavoro autonomo. Per quanto riguarda il primo punto, giÃ nella conferenza di venerdÃ sera di Berlusconi e Tremonti dopo il CdM, il primo ha fatto riferimento ad una imposizione sostitutiva al 5% al posto di Irpef, Iva ed Irap, per gli operatori entro 30mila euro di ricavi. La misura Ã destinata a coloro che hanno meno di 35 anni, e vale per i primi cinque anni di attivitÃ. C'Ã stato uno scambio interessante tra i due: Berlusconi ha detto che questa misura avrÃ un costo, anche se lui, in uno slancio di pura supply side, pensa che si autofinanzierÃ; Tremonti lo ha interrotto dicendo che in realtÃ il finanziamento verrÃ dal fatto che il regime del "forfettone", regime permanente e senza limiti di etÃ, che prevede una imposta sostitutiva al 20%, verrÃ abolito. PoichÃ i contribuenti che hanno utilizzato il "forfettone" hanno raggiunto la cifra di 600mila, la domanda Ã: scatterÃ una cessazione per tutti quelli che lo hanno utilizzato finora, o solo per quelli che hanno piÃ di 35 anni? E' noto che questi regimi possono avere l'effetto negativo di incentivare l'evasione per rientrare nei limiti

dei 30mila euro di ricavi, ma qui si rischia di gettare via il bambino con l'acqua sporca.

Per quanto riguarda il concordato preventivo si tratta di uno strumento che fu tentato nella legislatura 2001-2006 e che allora fallì completamente; non a caso è stato inserito il termine "esperimentale".

L'art. 4 (imposta sui servizi) raggruppa sette imposte (dall'imposta di registro a quella sugli intrattenimenti) sotto un'unica voce; l'art. 5 (accisa) auspica una razionalizzazione delle accise "in modo da ridurre l'incidenza sui prodotti essenziali e correggerne gli effetti esterni negativi su ambiente, salute e benessere": un tipico esempio di wishful thinking, che viene ripetuto alla grande nell'art.6 (graduale eliminazione dell'imposta regionale sulle attività produttive). Come è noto l'Irap fu introdotta nel 1998 sostituendo i contributi sanitari e la tassa sulla salute, l'Ilor e altre imposte minori, tutti prelievi a carico delle imprese. Malgrado Eurostat abbia classificato l'Irap tra le imposte indirette, gli imprenditori la considerano un'imposta sugli utili, e quindi ne invocano l'eliminazione, che era già prevista nella legge delega del 2003. Si tratta di sostituire un'imposta che dà un gettito ben oltre un punto di Pil, anche prescindendo della parte a carico della P.A., e che rappresenta la principale entrata delle Regioni. Sembra peraltro che nella manovra è previsto l'aumento dell'Irap per le banche; la graduale eliminazione comincia quindi con un aumento.

L'art. 7 (Nuovi investimenti ed attrazione di investimenti esteri) costituisce una vera e propria sorpresa; è breve e vale la pena di riportarlo integralmente: "Introdurre nella tassazione del reddito d'impresa un aiuto alla crescita economica (ACE), rendendo deducibile il rendimento del capitale di rischio, valutato tramite l'applicazione di un rendimento nozionale al nuovo capitale proprio". L'acronimo ACE nella teoria dell'imposizione significa allowance for corporate equity; è uno strumento volto a correggere la distorsione a favore del debito tipica dell'imposta sul reddito d'impresa, tramite la deducibilità di un rendimento sul capitale. La "bozza" suggerisce di applicare la misura al "nuovo capitale proprio", sia come forma di incentivo, sia per limitare la perdita di gettito che ci sarebbe se il provvedimento fosse applicato a tutto il capitale proprio delle imprese. La sorpresa è che questo ACE incrementale somiglia molto alla DIT, acronimo di dual income tax, introdotta da Visco nel 1998, criticata subito da Tremonti ed eliminata da questi nel 2002, e sostituita da incentivi agli investimenti, indipendentemente da come fossero finanziati. Per correggere la distorsione a favore del debito, Tremonti aveva puntato, col varo dell'Ires, ad un meccanismo detto di thin capitalization, che escludeva la deducibilità degli interessi su debiti contratti con soci o garantiti da questi, per la parte in cui tali debiti superano più di quattro volte il capitale proprio. La thin capitalization si era rivelato un meccanismo farraginoso e praticamente inapplicabile. Possiamo quindi valutare positivamente questa capacità di ascoltare i suggerimenti provenienti dagli economisti.

1. In questo articolo tento di sintetizzare temi piuttosto ampi. Se qualche lettore desidera approfondire gli argomenti trattati, può trovare i miei punti di vista in tre articoli usciti sul sito di Nens.

2. A meno che non si intenda dire che la riduzione delle aliquote determinerà una maggiore emersione di base imponibile; Tremonti ha dichiarato che più basse sono le aliquote minore è l'evasione. In effetti azzerando le aliquote si azzerano anche l'evasione, ed anche il gettito.