

## **TRE ALIQUOTE**

### **UNA BOZZA DI RIFORMA VAGA, CONFUSA E CONTRADDITTORIA**

*Ruggero Paladini*

Sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), il giorno dopo il Consiglio dei Ministri, è apparsa la “Bozza di delega per la riforma fiscale e assistenziale”; normalmente per bozza si intende una prima stesura provvisoria, ma può avere anche (Zanichelli) il significato di “abbozzo”, cioè “stesura rapida e sommaria”. Quello pubblicato sul MEF va sicuramente inteso in questo senso, perché la vaghezza delle indicazioni non consente certo di considerare il testo una vera “legge delega”. Tralasciando 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 è: 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 è noto che né il primo modulo né il secondo si avvicinarono a quella indicazione.

Successivamente si aggiunge però che le tre aliquote verranno applicate “su di un imponibile per quanto possibile non eroso dai regimi fiscali che nel corso degli anni sono stati introdotti per indirizzare le scelte ed i comportamenti del contribuente verso obiettivi che lo Stato considerava costruttivisticamente meritevoli”; al contrario l'intendimento del governo è di lasciare “invece alle persone ed alle famiglie libertà di scelta in ordine all'uso del loro denaro”. Il termine “costruttivisticamente”<sup>1</sup> fa forse riferimento al movimento artistico di avanguardia (il costruttivismo) sviluppatosi in Russia dopo la rivoluzione del 1917 (che poi Stalin metterà a tacere); è certo che va inteso in senso negativo, cioè come intromissione nelle libere scelte del consumatore. Letteralmente sembra che si riferisca alle “deduzioni” dall'imponibile, che, liberato dalle varie deduzioni sarà “non eroso”; ma è probabile che si riferisca anche alle “detrazioni” dall'imposta, e ai crediti d'imposta, che in effetti si sono affastellati nel corso della vita dell'Irpef.

L'idea di ridurre le aliquote ed allargare la base imponibile è da tempo considerata una linea di politica fiscale valida; vale la pena di ricordare che nella legge delega del 2003 Tremonti sembrava invece propenso verso le più variegate forme di agevolazione fiscale, come risulta dal seguente passo: agevolazioni (deduzioni) per “famiglia, con particolare riferimento alle famiglie

---

<sup>1</sup> Peraltro termine ignoto allo Zingarelli, dove compare invece “costruttivamente”.

monoreddito, al numero dei figli, anziani e portatori di handicap, casa, sanità, istruzione, formazione, ricerca e cultura, previdenza, assistenza all'infanzia negli asili nido e domiciliare, non profit e attività svolte nel campo sociale, assistenziale e di promozione sociale e valorizzazione etica, culturale e scientifica, volontariato e confessioni religiose ammesse dalla legge, attività sportive giovanili, costi sostenuti per la produzione dei redditi da lavoro”.

Nell'attuale “bozza” invece l'idea è quella di recuperare, almeno in parte, la perdita di gettito eliminando o riducendo i regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale. Non è dato sapere però 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 è l'indicazione di concentrare i regimi di favore fiscale su “natalità, lavoro, giovani”; l'unica agevolazione esplicitamente citata è quella parte della retribuzione dei lavoratori privati collegata agli incrementi di efficienza, misura varata dal governo nel 2008 e che rappresenta evidentemente un caso di costruttivismo positivo<sup>2</sup>. La vaghezza delle indicazioni deriva dal fatto che il grosso dei regimi di favore fiscale è 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 è per niente facile, e rende comunque necessaria la previsione, alla lettera e), “di una clausola di salvaguardia in modo che il nuovo regime risulti sempre più favorevole od uguale, mai peggiore, del precedente”.

Al MEF dunque hanno l'impressione che le sforbiciate 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 attività finanziarie, dallo spostamento dell'asse del prelievo dal reddito a forme di imposizione reale, da economie nel comparto della spesa pubblica”. Qui compare già l'indicazione, che verrà ribadita dalla “bozza” più avanti, di manovra a saldo zero. L'unica indicazione precisa è quella della tassazione delle attività finanziarie, che viene specificata più avanti alla lettera c), n. 1): un'unica aliquota su redditi di capitali e di natura finanziaria, non superiore al 20%. Il lettore ricorderà che questa era una proposta del programma del governo Prodi, che rimase inattuata, anche per la feroce opposizione dell'opposizione di destra. Sembra ora che la convergenza delle due aliquote 27% e

---

<sup>2</sup> La misura stabiliva all'inizio un'aliquota separata del 10% sulla retribuzione degli straordinari. Ovviamente essendo stata varata in coincidenza con la crisi economica, ha avuto un impatto molto limitato, salvo permettere forme elusive da parte dei datori di lavoro più accorti. E' stata poi estesa al lavoro notturno, festivo, l'ammontare aumentato a 6mila euro e per redditi non superiori a 40mila. Attualmente le stime dello sgravio d'imposta oscillano sul miliardo. La misura è discutibile: è pro-ciclica e volta ad aumentare la produttività applicando più lavoro ad un dato capitale, una misura di breve periodo.

12,5% non sia più scandalosa, anche se la “bozza” specifica che non si estenderà ai titoli pubblici, cosa questa che creerà delle serie difficoltà in sede europea.

Per quanto riguarda altre due forme di copertura, è curioso che vengono citate la riduzione dell'evasione fiscale e della spesa pubblica, dato che tutta la manovra del governo è dichiaratamente volta alla riduzione della spesa pubblica e dell'evasione<sup>3</sup>; ma la frase più interessante è quella dello spostamento del prelievo dal reddito a forme di imposizione reale. Non può non trattarsi del tremontiano “dalle persone alle cose”, le quali cose non sono altro che beni e servizi. Poiché l'imposizione immobiliare è stata appena (e malamente) sistemata in sede di decreti applicativi del federalismo municipale, il riferimento è 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” è quindi un sinonimo di “aumento”; in effetti la Confindustria ed anche la Cisl si erano espresse per un aumento di un punto delle due aliquote al 10% ed al 20%.

Ora la posizione favorevole della Confindustria è 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. Così come è 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 è 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 redditeri 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 può 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 è la soluzione meno costosa. Tuttavia in questo modo quei milioni di lavoratori, che si collocano oggi nella fascia da 20mila a 28mila (cioè intorno ad un reddito modale di 24mila euro), risultano quelli che ricevono gli sgravi

---

<sup>3</sup> 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.

minori, in quanto attualmente l'aliquota del secondo scaglione è del 27%, pertanto quello che guadagnano con la diminuzione del primo scaglione gli viene quasi interamente rimangiato da un pari aumento (tre punti percentuali) del secondo scaglione (*vedi il precedente [“Tre aliquote. Grosso rischio per 9 milioni di lavoratori dipendenti”](#)*).

Rimanendo sull'art.2, alle lettera d) troviamo l'indicazione di revisione dei regimi a *forfait* e degli studi di settore, nonché dell'introduzione sperimentale del concordato biennale preventivo per piccole imprese e lavoro autonomo. Per quanto riguarda il primo punto, già nella conferenza di giovedì sera, dopo il CdM, tenuta da Berlusconi e Tremonti, 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 è destinata a coloro che hanno meno di 35 anni, e vale per i primi cinque anni di attività. C'è stato uno scambio interessante tra i due: Berlusconi ha detto che questa misura avrà un costo, anche se lui, in uno slancio di pura *supply side*, pensa che si autofinanzierà; Tremonti lo ha interrotto dicendo che in realtà il finanziamento verrà dal fatto che il regime del “forfettone”, regime permanente e senza limiti di età, che prevede una imposta sostitutiva al 20%, verrà abolito. Poiché i contribuenti che hanno utilizzato il “forfettone” hanno raggiunto la cifra di 600mila, la domanda è: scatterà una cessazione per tutti quelli che lo hanno utilizzato finora, o solo per quelli che hanno più 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 “sperimentale”.

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 *wishfull 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 sia 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. Ogni tanto può essere utile ascoltare i suggerimenti provenienti dagli economisti.