Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio

nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del Documento di economia e finanza 2019

Commissioni congiunte 5ª del Senato della Repubblica (Bilancio) e V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)



16 aprile 2019

processo di riforma delle imposte sui redditi ("flat tax") e di generale semplificazione del sistema fiscale, da realizzare "nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica definiti nel documento", richiederebbero l'identificazione di ulteriori misure compensative. La definizione concreta della finanza pubblica nel triennio 2020-22 si prefigura quindi come un puzzle complesso, che richiederà una chiara individuazione delle priorità politiche. Come si è già sottolineato questa incertezza sul disegno della politica di bilancio costituisce un importante fattore di rischio per le prospettive economiche del Paese.

2.3 Alcune considerazioni sui rischi delle misure a riduzione del disavanzo annunciate nel DEF

In base alle poche indicazioni fornite nel DEF sulla manovra di bilancio, il reperimento di risorse necessarie al conseguimento degli obiettivi programmatici dovrebbe basarsi, oltre che sull'attivazione delle clausole di salvaguardia relative alle imposte indirette, su quattro principali voci: sulla riduzione e razionalizzazione delle spese fiscali, sul contrasto dell'evasione fiscale e sulla revisione della spesa. Ciascuna di queste linee di intervento presenta degli elementi di criticità.

Spese fiscali (tax expenditure)

Le spese fiscali sono da tempo oggetto di particolare attenzione sia nella legislazione sia nel dibattito politico. Nell'ambito della prima sono state previste diverse iniziative di analisi e monitoraggio delle spese fiscali, al fine di un loro riassetto e una loro razionalizzazione, per aumentare la trasparenza delle politiche di prelievo e di spesa e per minimizzare le distorsioni del sistema tributario, in linea con quanto indicato in diverse raccomandazioni provenienti sia dalla Commissione Europea sia dall'OCSE. Nell'ambito del secondo invece il riordino delle spese fiscali è spesso menzionato come possibile fonte di copertura finanziaria di nuovi provvedimenti.

Le spese fiscali rappresentano il costo in termini di minore gettito di misure che riconoscono ai contribuenti una qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero che costituiscono regime di favore. La loro quantificazione dipende inevitabilmente dall'identificazione del modello di imposta teorica rispetto al quale viene valutato il minore gettito e dal perimetro di riferimento (tributi erariali o anche tributi non erariali).

La normativa vigente¹⁶ prevede che una specifica Commissione proceda alla redazione di un Rapporto annuale contenente una ricognizione delle spese fiscali con l'indicazione del



¹⁶ Art. 1 del D.Lgs. 24 settembre 2015, n. 160, in attuazione dell'art. 4 della legge 11 marzo 2014, n. 23. Si veda, per maggiori dettagli, Ufficio parlamentare di bilancio (2015), "Audizione del Presidente dell'Ufficio

loro impatto in termini di perdita di gettito, numero dei beneficiari e ambito di applicazione, sulla cui base viene successivamente redatto l'allegato allo stato di previsione dell'entrata del Bilancio delle Stato. È inoltre previsto che venga effettuato un confronto tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità al fine di razionalizzare l'intero sistema. I Rapporti¹⁷ forniscono un quadro dettagliato delle spese fiscali in Italia, individuate sulla base del principio del "benchmark legale" secondo il quale l'agevolazione è misurata come differenza in termini di imposta rispetto al regime generale definito dalla legislazione vigente¹⁸. Rispetto ad analoghe operazioni di identificazione delle spese fiscali effettuate in precedenza¹⁹, l'utilizzo di tale principio ha comportato l'esclusione di alcune delle voci più rilevanti, ritenute strutturali rispetto al regime fiscale vigente. Si tratta, ad esempio, delle detrazioni per la progressività dell'imposta, di quelle per familiari a carico, delle aliquote ridotte dell'IVA. Nel complesso, l'ultimo Rapporto disponibile, quello del 2018 allegato alla Nota integrativa allo stato di previsione dell'entrata del Bilancio dello Stato, individua 513 misure di agevolazione riguardanti i tributi erariali, a cui corrisponde un totale di circa 61 miliardi di perdita di gettito stimata²⁰, un totale sensibilmente inferiore a quello fino ad allora indicato (l'allegato al bilancio dello Stato 2015, ad esempio, quantificava in circa 161 miliardi l'impatto del complesso delle misure). Va peraltro considerato che nell'elenco riportato nel Rapporto della Commissione non sono chiaramente incluse spese fiscali introdotte successivamente all'autunno 2018 quali, ad esempio, quelle connesse con la recente estensione del regime dei minimi per lavoratori autonomi e professionisti.

Le principali voci individuate nel Rapporto 2018 riguardano l'imposta personale sul reddito (Irpef)²¹. Tra queste emergono in particolare, il cosiddetto "bonus 80 euro" (circa 9,4 miliardi), le detrazioni per il recupero edilizio (6,8 miliardi), l'esclusione della imponibilità Irpef dell'abitazione principale (3,6 miliardi), la detrazione delle spese sanitarie (3,3 miliardi), l'esenzione di alcune tipologie di pensioni (2,4 miliardi) (tab. 2.6). Tra le spese fiscali legate ad altre imposte, emergono quelle derivanti dall'applicazione per il settore del credito di una imposta sostitutiva delle imposte di registro, di bollo,

parlamentare di bilancio sullo Schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale" presso la Commissione 6 a Finanze e tesoro del Senato della Repubblica, 21 luglio 2015.

upB ufficio parlamentare di bilancio

25

¹⁷ Si vedano "Rapporto annuale sulle spese fiscali 2016" e "Rapporto annuale sulle spese fiscali 2017" della Commissione per le spese fiscali. Il Rapporto del 2018 è allegato alla Nota integrativa allo stato di previsione dell'entrata (pag. 800 e seguenti) disponibile al link http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/bilancio_finanziario/201 9-2021/allegato-tecnico-per-capitoli/DLB_2019_DLB-04-AT-000-Entrata.pdf.

¹⁸ La Commissione ha ritenuto opportuno, nell'individuazione del regime agevolato, di non fare riferimento a un regime teorico e/o ideale di tassazione individuabile in letteratura, anche per evitare la formulazione di giudizi di valore, facendo esclusivo riferimento alle indicazioni normative. In questo modo non sono considerati regimi agevolativi quelle misure che, nell'intento del legislatore, costituirebbero comunque una caratteristica strutturale del tributo.

¹⁹ Si veda Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale (2011), *Relazione finale*, Allegati ai bilanci di previsione 2012-2016

²⁰ Si tenga comunque conto che per poco meno di un terzo delle misure non è stato possibile fornire una quantificazione dell'impatto sul gettito.

Nel Rapporto 2018 le spese fiscali collegate all'Irpef sono il 27,7 per cento del totale, per un valore stimato complessivo pari al 64,3 per cento.

ipotecaria e catastale e della tassa sulle concessioni governative (2 miliardi) e dal super ammortamento (1,9 miliardi). Nel complesso le venti voci con maggiori effetti finanziari costituiscono circa il 75 per cento del complesso della perdita di gettito connessa con le spese fiscali.

La legislazione prevede che il Governo proceda alla stesura di un rapporto programmatico, allegato alla Nota di aggiornamento del DEF, nel quale siano indicate le linee generali degli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali. Il Rapporto programmatico 2018, ribadendo l'esigenza di procedere alla revisione delle misure, sottolinea la complessità dell'operazione e individua, con un qualche grado di genericità, due possibili approcci di riforma: "un approccio potrebbe essere quello di collegare la revisione delle aqevolazioni fiscali e il consequente ampliamento della base imponibile a un potenziamento mirato di deduzioni e detrazioni a favore della famiglia e del lavoro. Un altro approccio, nell'attesa di collegare l'azione di revisione delle spese fiscali a una riforma fiscale più strutturale, potrebbe invece essere quello di operare interventi orizzontali". Si conferma tuttavia la priorità di salvaguardare, negli interventi di riordino, "la tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, nonché dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica". La volontà espressa nel Programma nazionale di riforma di introdurre una flat tax per ridurre il cuneo fiscale sul lavoro finanziandola con il ridimensionamento delle spese fiscali appare in linea con il primo degli approcci evidenziati nel Rapporto programmatico.

La revisione e razionalizzazione delle spese fiscali solleva tuttavia alcune questioni che andrebbero affrontate. Innanzitutto, essendo importanti strumenti per trasferire risorse a individui e imprese, l'eliminazione di una spesa fiscale dovrebbe essere preceduta non solo, come avvenuto finora, dalla quantificazione dell'impatto finanziario complessivo e dei beneficiari coinvolti, ma soprattutto da un'analisi *ex post* degli effetti redistributivi che l'eliminazione di ciascuna agevolazione determinerebbe. Occorre inoltre avere un quadro chiaro delle finalità specifiche alle quali le spese fiscali sono rivolte (sostegno alle famiglie, a settori produttivi, finalità ambientali, ecc.) e verificare se siano ancora valide o necessarie nell'ambito delle priorità politiche al fine di razionalizzarle. Un taglio orizzontale delle agevolazioni esistenti non risponderebbe ad esempio a questo scopo.

Va tenuto inoltre presente che esistono alcune agevolazioni fiscali (ad esempio, quelle sulle ristrutturazioni edilizie o relative agli interessi sui mutui prima casa) che, prevedendo una rateizzazione su più anni, seppure venissero eliminate continuerebbero a determinare perdite di gettito negli anni futuri, fino all'esaurimento della loro validità. E pertanto non sempre si tratta di risorse immediatamente disponibili.



Contrasto dell'evasione fiscale

Il raggiungimento degli obiettivi di indebitamento netto per il 2021 e il 2022 è condizionato alla realizzazione di aumenti di entrate pari, rispettivamente, allo 0,1 e allo 0,4 per cento del PIL che, in base a quanto indicato nel DEF, dovrebbero derivare principalmente dal contrasto all'evasione fiscale. In particolare, nel Documento si afferma che quest'ultimo verrebbe perseguito potenziando gli strumenti a disposizione dell'Amministrazione finanziaria e, soprattutto, sfruttando l'applicazione di nuove tecnologie per effettuare controlli mirati.

Gli strumenti introdotti negli ultimi anni e da ultimo con la legge di bilancio per il 2019 (tra gli altri, *split payment*, comunicazioni trimestrali dell'IVA, le liquidazioni periodiche dell'imposta, fatturazione elettronica, comunicazione obbligatoria dei corrispettivi) hanno inciso e possono incidere in futuro anche marcatamente sul contrasto dell'evasione da omessa dichiarazione, ma ancora non affrontano in maniera sostanziale l'evasione con consenso e in alcuni casi la favoriscono.

Tuttavia, questi strumenti, che ampliano la disponibilità di informazioni e ne aumentano la tempestività, possono contribuire ad accrescere la capacità di analisi e di controllo preventivo dell'Amministrazione, migliorare il rapporto tra fisco e contribuente e favorire l'adempimento spontaneo. A questi dati si affiancano, a livello internazionale, anche quelli derivanti dallo scambio automatico di dati sulle attività finanziarie detenute dai contribuenti all'estero. L'utilizzo sistematico e integrato di queste informazioni, favorito da una spinta alla digitalizzazione del Paese, peraltro annunciata nel Programma nazionale di riforma, può aumentare l'efficienza e l'efficacia dei controlli amministrativi oltre che incentivare comportamenti virtuosi da parte dei contribuenti. In direzione opposta opera l'introduzione reiterata di diverse forme di definizione agevolata dei carichi fiscali e del contezioso pendenti, che premia i contribuenti meno meritevoli e indebolisce il senso di obbedienza fiscale, oltre che compromettere le entrate future.

Complessivamente, l'entità delle maggiori entrate attese dal contrasto dell'evasione nel 2022 (la maggior parte degli 0,4 punti percentuali del PIL indicati nel DEF, ossia dei circa 8 miliardi) sembrerebbe piuttosto ambiziosa a confronto con gli attuali risultati raggiunti dall'Agenzia delle entrate. In particolare, nel 2018 sono stati riscossi poco più di 19 miliardi, di cui 16 derivanti dall'attività "ordinaria" di controllo (ossia a seguito di atti emessi dall'Agenzia, dalla promozione della *compliance* e dalla riscossione coattiva) e i restanti 3 dall'attività di recupero da misure "straordinarie" (ad esempio, la definizione agevolata delle controversie tributarie, la rottamazione delle cartelle, la *voluntary disclosure*, ecc.). Si tratterebbe dunque di aumentare in misura rilevante, anche fino a circa il 50 per cento il recupero di entrate dall'attività "ordinaria" di riscossione. Peraltro, queste risorse aggiuntive dovrebbero avere natura permanente per poter effettivamente contribuire all'aggiustamento dei conti pubblici e alla sostenibilità di medio termine degli stessi.



Dal punto di vista metodologico è molto complesso prevedere *ex ante* le maggiori entrate derivanti da tale attività, sia perché è incerta l'efficacia degli strumenti utilizzabili, sia perché i risultati dipendono strettamente dal comportamento degli operatori economici. Questo è il principale motivo per il quale entrate di questo tipo non andrebbero utilizzate né a copertura finanziaria di provvedimenti con effetti futuri certi, come spesso è accaduto in passato, né tanto meno a garanzia di percorsi di aggiustamento dei conti pubblici. Queste entrate vanno quantificate *ex post* dall'apposita Commissione e solo qualora questa rilevasse la loro natura permanente possono essere utilizzate come risorse effettive a riduzione dell'indebitamento netto.

Revisione e riduzione della spesa

Il reperimento di risorse finanziarie mediante revisione e riduzione della spesa è oggi più complesso rispetto a qualche anno fa per le manovre correttive di contenimento della stessa dell'ultimo decennio. La spesa primaria (ossia escludendo quella per interessi) delle Amministrazioni pubbliche ha registrato dal 2010 una tendenza alla graduale riduzione dell'incidenza sul PIL delle sue principali componenti, con esclusione di quella relativa alle prestazioni sociali in denaro (fig. 2.2). Ciò è dipeso da incrementi di spesa in termini nominali contenuti e, in alcuni casi, anche da riduzioni in valore assoluto. Soltanto dal 2016 i tassi di crescita di tutte le componenti della spesa sono tornati a essere positivi sebbene a ritmi inferiori a quelli di crescita del PIL determinandone quindi una flessione dell'incidenza sul prodotto.

Dal 2010 al 2018 la spesa primaria è aumentata complessivamente di 50,4 miliardi in termini nominali (6,9 per cento), mentre si è ridotta di 14,7 miliardi (-2 per cento) in termini reali (cioè al netto dell'inflazione misurata dal deflatore del PIL). In rapporto al PIL, si è ridotta di 2 punti percentuali, al 44,8 per cento. Escludendo la spesa per prestazioni sociali in denaro, le uscite primarie sono diminuite di 6,9 miliardi in termini nominali (-1,6 per cento) e di 43,2 miliardi in termini reali (-9,7 per cento). In rapporto al PIL tale componente ha registrato una flessione di oltre 3 punti percentuali, al 24,9 per cento. Le prestazioni sociali in denaro hanno frenato la contrazione della spesa primaria soprattutto per effetto delle dinamiche demografiche, dei meccanismi automatici di indicizzazione delle prestazioni e delle nuove misure a sostegno del reddito (bonus 80 euro) e per la disoccupazione.

Ulteriori riduzioni di spesa potrebbero essere ardue da realizzare proprio in relazione alle politiche finora attuate o appena poste in essere. Nel pubblico impiego, ad esempio, altre misure di contenimento della spesa come ad esempio nuovi blocchi del *turn over* si scontrerebbero con il già avvenuto calo della dotazione di personale e con l'invecchiamento degli addetti, con le inevitabili conseguenze sull'efficienza complessiva dell'organizzazione e sull'utilizzo dell'innovazione tecnologica. Ulteriori tagli alla spesa sanitaria rischierebbero di incidere sulla qualità dei servizi offerti oppure sul perimetro dell'intervento pubblico in questo settore. La crescita della spesa per investimenti rappresenta nella politica di bilancio il principale strumento di sostegno alla crescita. Infine, le prestazioni sociali sono state aumentate dagli interventi introdotti con la legge



di bilancio per il 2019 e il decreto dello scorso febbraio. In particolare, nelle previsioni tendenziali del DEF, tale spesa salirebbe dal 2018 al 2019 di ulteriori 15,2 miliardi e nel triennio 2020-2022 di ulteriori 33 miliardi in buona parte per effetto del reddito di cittadinanza e di quota 100.

In prospettiva, le misure di revisione della spesa dovrebbero essere realizzate attraverso interventi più mirati, probabilmente più orientati verso la riqualificazione della spesa verso ambiti strategici e più innovativi piuttosto che al taglio delle risorse. In ogni caso si tratterebbe di misure che richiedono una chiara determinazione delle priorità delle politiche pubbliche e tempi di analisi e di realizzazione incompatibili con l'urgenza di reperire coperture finanziarie per la manovra. A tale proposito, peraltro, si ricorda che non è stato avviato per il 2019 il processo di revisione della spesa interno al ciclo di programmazione di bilancio (ex art. 22bis, L. 196/2009). La mancata individuazione, già all'interno del DEF, degli obiettivi di spesa dei Ministeri impedisce il pieno coinvolgimento amministrazioni nella razionalizzazione della spesa, limitando l'implementazione delle innovazioni alla legge di contabilità che potrebbero contribuire al miglioramento della capacità di indirizzo e programmazione nella politica di bilancio²².

2.4 L'evoluzione programmatica del rapporto tra debito e PIL

Rispetto a quanto previsto nel Documento di aggiornamento del quadro macroeconomico pubblicato agli inizi di gennaio, lo scenario programmatico del DEF rimanda dal 2019 al 2020 l'inizio di un percorso di stabile riduzione del debito in rapporto al PIL, tale da portarlo dal picco previsto per l'anno in corso (132,6 per cento) all'obiettivo del 128,9 per cento programmato per il 2022. È bene tenere presente che tale andamento sconta il maggior gettito derivante dall'attivazione delle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette, quantificato in circa 1,3 punti percentuali di PIL per il 2020 e 1,5 punti di PIL negli anni successivi.

L'aumento del livello del rapporto tra debito e PIL sull'intero orizzonte di previsione rispetto al quadro programmatico sottostante alla legge di bilancio per il 2019 è imputabile a diversi fattori, primo tra tutti una dinamica del denominatore significativamente più debole (in particolare con riferimento al 2019, per cui il tasso di crescita nominale è stato rivisto al ribasso dal 2,3 all'1,2 per cento), da cui derivano sia l'effetto puramente aritmetico sul valore del rapporto sia la gran parte del peggioramento nella previsione del disavanzo. Pesano, inoltre, le revisioni al ribasso effettuate dall'Istat sul PIL degli anni precedenti, nonché – per circa un decimale l'anno – la revisione al rialzo del valore nominale dello *stock* di debito operata all'inizio di aprile dalla Banca d'Italia,

29

 $\begin{picture}(0,0) \put(0,0){\line(0,0){100}} \put(0,0){\line(0,0){100$

²² Si veda sull'argomento l'Audizione del Consigliere dell'UPB, Chiara Goretti, nell'ambito dell'attività conoscitiva concernente i risultati della prima attuazione dell'art. 22-bis della L. 196/2009 in materia di programmazione finanziaria e accordi tra ministeri del 13 marzo 2019 presso la Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera dei deputati.