



# Fisco Equo

Rivista telematica di LEF  
associazione per la legalità e l'equità fiscale

## **INDAGINE CONOSCITIVA SULLA STRUTTURA DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE (Anni d'imposta 2003-2018)**

***ABSTRACT***  
***Ottavo Rapporto annuale***

*Roma, dicembre 2020*

## **INDICE**

<b>L'IRPEF.....</b>	<b>2</b>
<b>Le criticità del periodo 2003-2018 .....</b>	<b>2</b>
L'iniquità .....	2
Illegalità .....	3
Complessità .....	4
Il costo dell'inefficienza .....	5
<b>Prospettive ed ipotesi di cambiamento .....</b>	<b>6</b>
Incrementare l'adesione spontanea all'obbligo .....	6
Rendere l'IRPEF più equa .....	6
Semplificare la determinazione della base imponibile .....	7
<b>Sintesi delle proposte di cambiamento .....</b>	<b>8</b>

## **L'IRPEF**

L'IRPEF non è solo l'imposta che interessa la maggior parte degli italiani, oltre 40 milioni, ma è anche quella che dà maggior gettito. È anche l'imposta principale attraverso cui si attua la progressività stabilita nell'articolo 53 della nostra costituzione: *"Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva"*.

In un Paese dove l'evasione fiscale è elevata le statistiche sulle "dichiarazioni" che ogni anno pubblica il Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia sono anche l'immagine dei pregi e dei difetti e dei vizi e delle virtù del cittadino medio italiano. È in questa chiave che è stata condotta l'indagine con l'obiettivo di illustrare, attraverso i dati, l'andamento di quegli elementi che rendono l'attuale sistema molto squilibrato, di difficile gestione e fortemente iniquo a sfavore di alcune tipologie di contribuenti (lavoratori dipendenti e pensionati).

L'indagine persegue, infine, anche lo scopo di valutare come l'organizzazione tecnico-procedurale della gestione dell'imposta si rifletta su quanto dichiarano i contribuenti e quindi sul livello di adesione spontanea all'obbligo (la "compliance" degli anglosassoni).

## **Le criticità del periodo 2003-2018**

### **L'iniquità**

La progressività grava pressoché in modo esclusivo sui redditi da Lavoro dipendente, Pensione e Autonomo che rappresentano oltre il 95% del reddito IRPEF dichiarato (nel 2003 questo valore era inferiore all'85%). Viene il dubbio se non sia più appropriato inserire una "L (lavoro)" nell'acronimo IRPEF, chiamandola Imposta sui Redditi da Lavoro delle Persone Fisiche.

Nel 2018 nei valori delle aliquote medie per scaglione d'imposta c'è uno squilibrio nel prelievo a svantaggio dei redditi compresi 20.000 e 35.000 € e a vantaggio delle aliquote che gravano sui redditi sopra i 50.000 €. Il prelievo grava principalmente sui redditi medi fra 20.000 € e 50.000 €.

Nei dati del periodo si riscontra un graduale e continuo allontanamento, vera e propria fuga, dalla progressività dei redditi diversi da lavoro dipendente e pensione. I redditi che sfuggono nel 2018 alla progressività dell'IRPEF sono arrivati a oltre 49,8 miliardi pari a circa il 5,76% del reddito complessivo dichiarato

Esiste una considerevole riduzione delle aliquote medie effettive rispetto alle teoriche. Questo dipende dal complesso sistema di agevolazioni (oltre 150 fra deduzioni, detrazioni e crediti) che coprono a pioggia (e spesso in modo casuale) tutti i settori di spesa favorendo in questo modo i contribuenti che le possono far valere per abbattere l'imposta dovuta.

Oltre 15 milioni di contribuenti non possono detrarre/dedurre, per assenza d'imposta da pagare (incapienza), in tutto o in parte, detrazioni da lavoro e per familiari a carico e oneri deducibili/detraibili per spese personali per un importo complessivo pari a circa 10 miliardi d'imposta.

Il credito d'imposta degli 80 €, concesso ai lavoratori dipendenti con reddito fra 8.000 € e 24.000 €, riduce ulteriormente, solo per questi contribuenti, l'aliquota media reale.

Solo nel nostro ordinamento ci sono detrazioni, come quelle per i familiari a carico e quelle oggettive per tipologia di reddito, decrescenti al crescere del reddito. Le detrazioni decrescenti al crescere del reddito provocano il fenomeno che le aliquote marginali previste dalla legge nei diversi scaglioni non corrispondano più a quelle effettive.

L'azzeramento decrescente del credito d'imposta degli 80 € mensili, erogato ai lavoratori dipendenti, provoca che nello scaglione di reddito fra 24.000 e 26.000 € si applichi una aliquota del 75%.

Come avviene in tutti i Paesi economicamente avanzati, a fronte di un elevatissimo numero di agevolazioni non c'è un adeguato sostegno attraverso il fisco alla famiglia.

## **Illegalità**

Dal punto di vista della legalità dai dati contenuti nel Rapporto si rileva quanto segue.

Per l'IRPEF l'evasione è stimata annualmente in circa 35 miliardi di € su un totale di oltre 100 miliardi €. L'evasione è un fenomeno di massa i cui valori, in termini d'importi individuali, non raggiungono in genere cifre importanti per cui il recupero richiederebbe un ingente incremento delle risorse umane impiegate nei controlli.

Nel rapporto le tabelle che mettono a confronto l'andamento del PIL con i redditi e l'imposta indicano, in merito al contrasto all'evasione, che i controlli a ex-post dell'amministrazione finanziaria non hanno nel tempo inciso significativamente sull'aumento dell'adesione spontanea all'obbligo dei contribuenti sottoposti ad accertamento e non hanno avuto un effetto di deterrenza sugli altri evasori.

L'intervento dell'amministrazione, pur recuperando cifre che complessivamente hanno raggiunto importi considerevoli, visto il numero di contribuenti interessati è stato parziale e limitato e questa attività non si è pertanto riflessa sul dichiarato degli anni successivi come dimostrano ampiamente i dati contenuti nel rapporto.

Dal rapporto emerge che la tracciatura, come è ormai prassi comune a tutti i sistemi fiscali dei paesi economicamente avanzati, è la principale, se non l'unica, arma che le amministrazioni fiscali posseggono per combattere l'evasione di massa.

La tracciatura è anche il solo sistema in grado di fornire alle amministrazioni fiscali informazioni adatte alla fase di prevenzione, la fase utile a proporre al contribuente quanto l'amministrazione si aspetta da lui ovvero, addirittura, a precompilargli in anticipo con i dati posseduti la dichiarazione.

Premesso che l'imposta in cui l'evasione delle persone fisiche si origina è l'IVA, analizzando i dati del dichiarato dal 2003 al 2018, ci si rende conto che la tracciatura degli scambi tra i contribuenti e quella delle transazioni al consumo finale erano e sono tuttora le due uniche vie da seguire per contrastare i ricavi occultati.

Basta guardare i dati del 2006 e del 2007, in cui furono introdotte misure di tracciatura, poi abrogate, e quelli del 2017 e del 2018, con l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di versare direttamente all'erario l'IVA dovuta nelle operazioni da loro effettuate (cosiddetto "split payment") e con l'obbligo per alcuni comparti economici dell'inversione contabile (cosiddetto "reverse charge") per verificare la validità dell'affermazione che la tracciatura della formazione dei ricavi produce un aumento dell'adesione spontanea all'obbligo di dichiarare i redditi ai fini IRPEF.

Probabilmente si potrà valutare a pieno questa affermazione con l'entrata in vigore dell'obbligo della fatturazione elettronica a partire dal 2019. Lascia, quindi, molto perplessi la scelta di non obbligare alla fatturazione elettronica anche i contribuenti sottoposti al regime dei minimi con ricavi inferiori ai 65.000 €.

## **Complessità**

Dal punto di vista della complessità dai dati contenuti nel Rapporto si rileva quanto segue.

Nella nostra dichiarazione dei redditi tutte le tipologie di contribuenti possono usufruire di oltre 150 agevolazioni tra deduzioni, detrazioni e crediti (nell'analogo modello di dichiarazione USA, il 1040, sono poco più di 30 ed è il Paese economicamente confrontabile con il nostro che ne ha di più).

Tra i crediti d'imposta, in particolare, ce n'è uno che ha caratteristiche singolari ed è quello degli 80 € mensili concesso ai dipendenti che è sostanzialmente un'erogazione diretta di denaro al lavoratore effettuata tramite il suo datore di lavoro, una specie d'imposta negativa che viene corrisposta direttamente in aggiunta al salario in busta paga.

L'imposta negativa è presente anche nell'imposta personale USA ma è utilizzata per erogare denaro ai più poveri con rimborsi eseguiti pochi mesi dopo la presentazione della dichiarazione. Tale impiego dell'imposta negativa rientra pertanto nell'ambito di quelle agevolazioni che attraverso il fisco sostengono lo stato sociale. Da questo punto di vista suscita notevoli perplessità il fatto che per gli 80 € il nostro sistema fiscale sia stato utilizzato per aumentare il salario di una parte dei lavoratori dipendenti.

Inoltre, il calcolo delle detrazioni e del credito decrescenti al crescere del reddito è di una straordinaria complessità e implica che il contribuente, se vuole determinarne l'importo da solo, applichi una serie di formule astruse e in gran parte a lui oscure.

Esistono, infine, ben 6 tipologie di oneri detraibili (19%, 26%, 36%, 41%, 55% e 65%).

## **Il costo dell'inefficienza**

Dal punto di vista dell'efficienza gestionale dell'imposta dai dati contenuti nel Rapporto si rileva quanto segue.

Ognuna delle 150 agevolazioni origina pagine e pagine d'istruzioni per illustrare le modalità per averne diritto e l'eventuale documentazione necessaria a provare tale diritto.

Ogni anno, e ciò accade tra i Paesi economicamente avanzati solo da noi, milioni di persone/contribuenti e centinaia di migliaia di consulenti, tra personale dei CAF e professionisti abilitati, sono impegnati, al fine di predisporre la dichiarazione dei redditi, a visionare, trattare, fotocopiare miliardi di documenti, attestanti la spettanza delle agevolazioni, con un impiego di risorse e un costo sociale complessivo enorme; risorse che potrebbero essere impiegate per cause più nobili.

A titolo esemplificativo, riferendosi ai dati dell'anno d'imposta 2018, i documenti comprovanti le agevolazioni, oltre alla difficoltà di essere correttamente interpretati e verificati per essere validi, hanno originato, nonostante la loro parziale precompilazione da parte dell'Agenzia delle entrate, la movimentazione ed il trattamento (digitalizzazione e fotocopiatura) di circa 1 miliardo di pezzi di carta. È da tener presente che comunque il contribuente deve conservare tali ricevute anche al fine di verificare che i relativi dati siano stati tutti correttamente precompilati dall'Agenzia.

È curioso ma la stagione delle dichiarazioni dei redditi è una sorta di grande evento annuale che coinvolge un po' tutti; nei luoghi di lavoro si discute e ci s'informa sulla detraibilità o meno di certe spese; molti sono alla ricerca di esperti che possono indicare con esattezza la validità della documentazione comprovante la spesa; nelle strade delle grandi città si vedono file di cittadini/contribuenti in paziente attesa per accedere ad un Centro di Assistenza Fiscale e così via.

Ma quanto costa tutto ciò in termini di ore di lavoro perse e di produttività a confronto, ad esempio, con il Regno Unito dove per la estrema semplicità alla base della legislazione che regola l'imposizione delle persone fisiche la maggior parte dei lavoratori dipendenti e pensionati, non avendo altri redditi, non deve presentare dichiarazione ed esaurisce i propri obblighi fiscali attraverso un sistema (PAYE), gestito dal proprio datore di lavoro o ente pensionistico.

## ***Prospettive ed ipotesi di cambiamento***

Dall'elenco delle criticità risulta evidente che è necessario intervenire sull'IRPEF per renderla più giusta, più equa, più semplice e con adempimenti meno onerosi.

Per procedere in tal senso è tuttavia fondamentale avere degli obiettivi e degli scopi razionali ed adeguati altrimenti si rischia, come è avvenuto molte volte in passato, di aggiungere ulteriore disordine alla già precaria situazione attuale.

Obiettivo primario delle modifiche dovrebbe essere il recupero dell'ingente evasione in quanto solo recuperando risorse in quest'ambito si può disporre di risorse per modificare e rendere più equa la struttura dell'imposta.

Dal punto di vista tecnico, infine, occorre introdurre misure che eliminino tutte quelle storture fonti di iniquità e che riportino la gestione dell'imposta nei limiti delle caratteristiche di un'imposta personale che riguarda la gran parte degli italiani e non può per questo essere utilizzata a fini extrafiscali.

## **Incrementare l'adesione spontanea all'obbligo**

Dall'analisi della serie storica dei dati sui redditi dichiarati emerge con chiarezza che non c'è corrispondenza fra accertamento tradizionale a posteriori e conseguente aumento dell'adesione spontanea negli anni successivi.

Al contrario i dati evidenziano che proprio negli anni successivi a quelli in cui l'azione dell'amministrazione si è fatta più incisiva, conseguendo risultati significativi in termini di recupero d'imposta evasa, non si sono registrati effetti di rilievo sul dichiarato sempre più circoscritto alle sole tipologie di reddito tracciate.

Per l'aumento dell'adesione spontanea all'obbligo conta quindi molto più la tracciatura delle transazioni economiche che l'azione accertatrice dell'amministrazione.

La necessità di un'efficace azione di contrasto all'evasione evidenzia l'urgenza d'introdurre misure che, sfruttando le potenzialità delle nuove tecnologie, facciano sentire la presenza dell'amministrazione finanziaria con meccanismi che rendano trasparenti ex-ante i comportamenti dei contribuenti.

## **Rendere l'IRPEF più equa**

Per incrementare l'equità uno degli obiettivi prioritari da perseguire è quello di arrestare la fuga dalla progressività, avviando una inversione di tendenza e riportando nell'IRPEF almeno quelle tipologie di reddito che non è giustificato abbiano trattamenti di favore.

C'è necessità sia di ridurre le aliquote applicate agli scaglioni di reddito medio-bassi, aumentando contemporaneamente quelle applicate agli scaglioni relativi ai redditi medio-alti, sia di aumentare il numero di scaglioni per riportare alla progressiva linearità il crescere dell'imposta al crescere del reddito.

Sull'esempio tedesco, al fine di rendere la progressività più equa possibile sarebbe opportuno abbandonare gli scaglioni e far crescere linearmente l'aliquota applicata ad esempio ogni 100 € di reddito dichiarato in più.

Gli importi delle agevolazioni decrescenti andrebbero trasformati in importi "piatti" uguali per tutti i contribuenti che ne hanno diritto al fine di evitare che vengano applicate a porzioni di reddito aliquote marginali più elevate delle effettive.

È sicuramente un tema di equità anche il fatto che nella nostra imposta sulle persone fisiche non ci siano agevolazioni adeguate a favore della famiglia e per incentivare la natalità.

### **Semplificare la determinazione della base imponibile**

Nei sistemi fiscali dei Paesi economicamente avanzati nell'imposta sui redditi delle persone fisiche, anche al fine di non rendere complesso l'obbligo dichiarativo, le agevolazioni (detrazioni e deduzioni) sono poche e in genere si concentrano su particolari situazioni di svantaggio del soggetto o della famiglia che dichiara (handicap, disagio sociale, ecc.) e su uno o due settori economici di cui si vuol sostenere lo sviluppo (edilizia, turismo, ecc.).

In tutti questi Paesi la distinzione fra fisco e stato sociale è netta e non c'è confusione fra imposta personale e servizi o aiuti economici diretti che lo stato eroga ai cittadini e alle famiglie più poveri.

È curioso, al contrario, come la nostra IRPEF si sia trasformata, nell'ambito delle agevolazioni, in un surrogato del welfare anche in considerazione del fatto che proprio i soggetti che ne avrebbero più necessità non ricevono nulla perché incapienti.

In relazione al fenomeno dell'incapienza e alla penalizzazione che subiscono questi soggetti occorre anche valutare la possibilità di adottare misure di trasferimento con i rimborsi verso quei soggetti che, per imposta dovuta uguale a zero, non possono usufruire completamente dell'importo delle agevolazioni loro spettanti.

## ***Sintesi delle proposte di cambiamento***

La Tabella che segue illustra sinteticamente le proposte di miglioramento che emergono dall'indagine.

<b>I DATI DELLE DICHIARAZIONI IRPEF (ANNI D'IMPOSTA 2003-2018) EVIDENZIANO CHE È TECNICAMENTE POSSIBILE:</b>	
<b>1. Incrementare l'adesione spontanea all'obbligo</b>	
-	contatto preventivo ante-dichiarazione per chi esercita un'attività economica
-	dichiarazione precompilata per tutti i contribuenti compresi quelli con partita IVA
-	introduzione di nuovi sistemi di tracciatura (fatturazione elettronica e spese al consumo finale)
-	accesso annuale ai conti correnti (saldo iniziale, saldo finale e giacenza media)
<b>2. Rendere l'IRPEF più equa</b>	
-	avvio di un'inversione di tendenza nella fuga dalla progressività
-	per i minimi conferma soglia di esenzione dall'IVA di 65.000 € e rientro nella progressività dell'IRPEF
-	abbandono degli scaglioni e applicazione d'una aliquota crescente linearmente (retta progressività)
-	importi piatti per le agevolazioni decrescenti al crescere del reddito
-	riequilibrio della tassazione per sostenere adeguatamente le famiglie ed incentivare la natalità
<b>3. Semplificare la determinazione della base imponibile</b>	
-	separazione del fisco dall'assistenza sociale con servizi o con trasferimenti diretti alle famiglie
-	riorganizzazione delle agevolazioni scegliendo uno o due settori economici da incentivare con il fisco
-	aiuto con il fisco ai più deboli (incapienti) con trasferimenti attraverso i rimborsi (imposta negativa)