



## Audizione sulla riforma dell'Irpef

Carlo Fiorio

Università degli Studi di Milano e IRVAPP-FBK

12 marzo 2021

### 1. Premessa

Il presente rapporto è stato scritto in collaborazione con Francesco Figari (Università degli Studi dell'Insubria), con cui da diversi anni coordino lo sviluppo e il mantenimento del modulo italiano di EUROMOD (il modello di microsimulazione tassazione e benefici per i paesi dell'UE finanziato dalla Commissione Europea), oltre che condividere diversi progetti di ricerca. Quanto esporrò ha inoltre beneficiato della collaborazione in corso tra il MEF, l'Università degli Studi di Milano e l'Università degli Studi dell'Insubria e IRVAPP-FBK, ed in particolare con alcuni ricercatori, tra cui Martina Bazzoli (Irvapp-FBK), Paolo Di Caro (MEF e Università degli Studi di Catania), Marco Manzo (MEF) e Andrea Riganti (Università degli Studi di Milano): con loro ho sviluppato alcuni dei recenti lavori che andrò a richiamare qui di seguito.

### 2. Introduzione

Senza dilungarmi su argomenti ampiamente discussi negli interventi da parte di colleghi e istituzioni che mi hanno preceduto in questa sede, sintetizzerei i limiti dell'attuale tassazione personale dei redditi in Italia in:

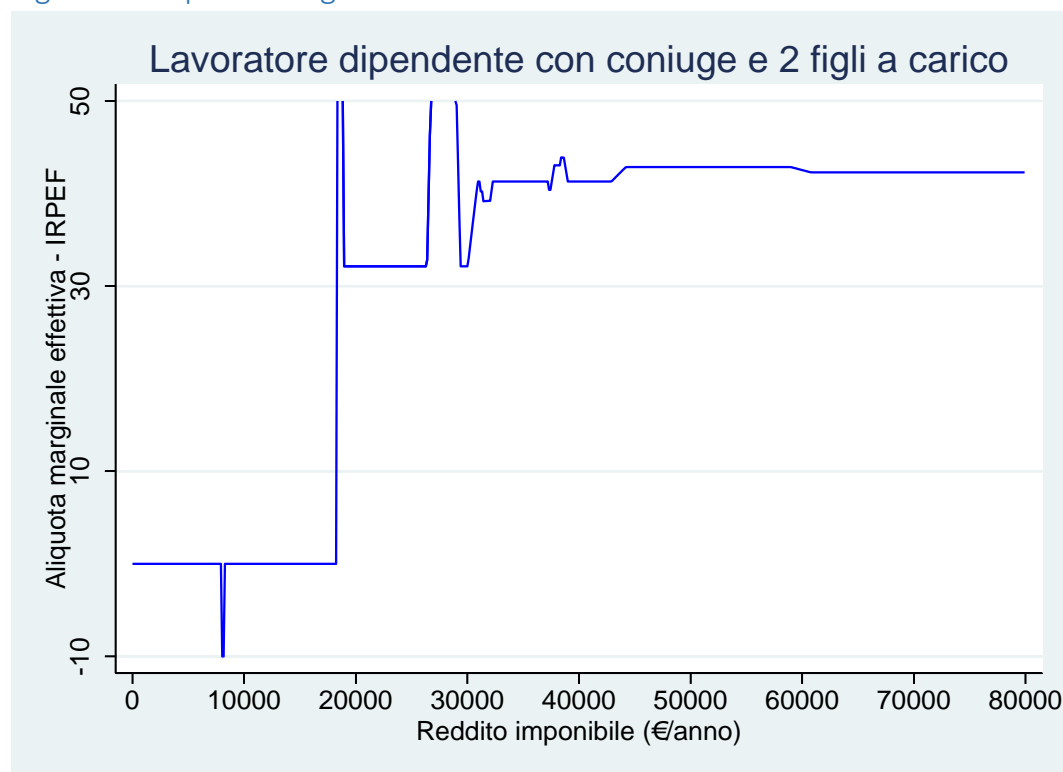
- elevata complessità di calcolo, tale da rendere difficile produrre la dichiarazione precompilata e limitata la comprensione da parte dei contribuenti;
- forte progressività della tassazione fino ai 40.000€ circa, con effetti di scoraggiamento della partecipazione all'offerta di lavoro, notoriamente più elastica a bassi livelli di reddito;
- erosione della base imponibile per l'inclusione di regimi sostitutivi per redditi da capitale mobiliare e (opzionalmente) immobiliare;
- riduzione della base imponibile per effetto dell'evasione della base imponibile.

La tassazione personale sui redditi è presente in tutti i paesi sviluppati, e la sua struttura si fonda su pochi e semplici coefficienti, tra cui numero e soglie degli scaglioni, aliquote marginali per ciascuno scaglione, ammontare delle deduzioni e delle detrazioni, oltre che sulla definizione di base imponibile su base individuale o familiare, comprendendo tutte le entrate di reddito o solo alcune.

A nostro modo di vedere, il principale problema della complessità attuale dell'IRPEF deriva dalla sovrapposizione durante un periodo lungo quasi mezzo secolo dalla sua iniziale introduzione, di un gran numero interventi di modifica parziale e talvolta non coerenti con lo spirito iniziale con cui fu istituita la Commissione Cosciani. La Figura 1 mostra le aliquote marginali effettive per un lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico, prodotta con lo strumento delle famiglie ipotetiche di EUROMOD. Le aliquote marginali rilevano in particolare per scelte relative all'eventuale incremento di ore offerte sul mercato del lavoro (il c.d. margine intensivo della tassazione), ma anche per la scelta se entrare nel mercato di lavoro o restarne fuori (margine estensivo). Per semplificare l'analisi, ci concentriamo solo sull'IRPEF, tralasciando il ruolo di altri strumenti come il reddito di cittadinanza, gli assegni al nucleo familiare o i contributi sociali e consideriamo come *status quo* la normativa fiscale al giugno 2020 (quindi subito prima dell'introduzione del "Bonus IRPEF" a sostituzione del "Bonus 80 euro"). La linea indica in maniera efficace l'estrema variabilità della aliquota marginale per l'operare di strumenti come le addizionali regionali e comunali, il Bonus "80 euro" riservato ai lavoratori dipendenti, le detrazioni per fonti di reddito e per carichi familiari. Le addizionali IRPEF, nel dare autonomia alle oltre 8.000 amministrazioni locali, determinano un incremento della tassazione marginale significativa essendo definite sull'intero reddito percepito nel momento in cui diventa positivo il debito di imposta IRPEF nazionale. Il Bonus "80 euro" generava un'imposta marginale negativa in prossimità della soglia in cui iniziava ad essere percepito e determinava un incremento di 48 punti percentuali dell'aliquota marginale nella fascia di reddito di decrescenza del bonus. Tali variazioni di aliquote marginali sono state solo parzialmente ridotte dalla recente trasformazione del bonus in due scaglioni, poichè nella fascia 35000-40000 rimane un'importante incremento di imposta marginale, pari quasi 20 punti percentuali. Le detrazioni decrescenti al crescere del reddito determinano l'andamento non lineare delle aliquote marginali effettive oltre i 28.000 euro di reddito imponibile.

La complessità dell'imposta è ulteriormente aggravata dalle innumerevoli altre misure che vengono spesso incluse nell'aggregato delle "spese fiscali" (*tax expenditures*), e dalle variazioni di tassazione di alcune tipologie di reddito. Basti guardare, a puro titolo di esempio, come si sia resa complessa nell'arco dell'ultimo decennio la tassazione per redditi da immobili per chi non ci si avvale della Cedolare Secca.

Figura 1: Aliquote marginali effettive dell'IRPEF 2020



Note: sistema fiscale in vigore a giugno 2020. Fonte: nostre elaborazioni usando EUROMOD I.3.0+. Il grafico è tagliato nell'asse verticale tra -10 e +50 per aumentarne la leggibilità.

Nessuna di queste politiche era presente nel disegno originale, ma è stata aggiunta successivamente. Tutte queste misure condividono le stesse critiche: sono state aggiunte per uno scopo limitato (e.g. aumentare/limitare la progressività, incrementare il grado di autonomia delle amministrazioni locali, dare ascolto a specifici gruppi della popolazione), in assenza di un disegno complessivo di riforma; hanno determinato un incremento della complessità della funzione d'imposta, che non dipende dalla struttura a scaglioni; hanno generato scostamenti sostanziali dall'impostazione iniziale dell'IRPEF, come l'introduzione di un'imposta negativa con il "Bonus 80/100 euro"; hanno spesso riguardato singole categorie di contribuenti (e.g. lavoratori dipendenti, pensionati over 75); hanno reso l'IRPEF sempre più un'imposta sui redditi da pensione e lavoro dipendente e sempre meno un'imposta sulla totalità dei redditi, per l'accettazione di una costante e significativa erosione della sua base imponibile.

Nel dibattito pubblico sulle possibili riforme dell'IRPEF, invece che capire i problemi intrinseci del nostro sistema, spesso si tende a cercare soluzioni nell'adozione di modelli stranieri. Nel recente passato è stato in voga il modello francese di tassazione su base familiare invece che individuale, come presunto strumento per considerare al meglio le esigenze delle famiglie. Più recentemente, è stato diffuso l'apprezzamento per il sistema tedesco, con una funzione d'imposta continua al posto della struttura lineare in un numero finito di scaglioni. Oggi pare vada per la maggiore il sistema danese, seguendo le recenti riflessioni del Presidente del Consiglio Mario Draghi. A nostro modo di vedere l'adozione di un modello estero non è risolutiva dei mali dell'IRPEF. Dovrebbe prevedere l'analisi del modello fiscale e di spesa pubblica estero nel suo complesso, non dovrebbe prescindere dall'analisi dei suoi limiti e delle sue possibili soluzioni, e

richiederebbe comunque un ripensamento complessivo del sistema impositivo, non un intervento limitato ad una singola imposta o parti di essa.

Il nostro contributo è strutturato come segue. Nella Sezione 3 discuteremo sinteticamente l'analisi di alcuni modelli stranieri e in particolare il modello Danese, utilizzando EUROMOD, il modello di microsimulazione fiscale dell'UE costruito da un network di ricercatori di cui facciamo parte. Nella Sezione 4 ci concentriamo sulla diminuzione della base imponibile IRPEF, e in particolare sull'evasione fiscale che talvolta è stata adoperata come motivazione per l'introduzione di imposte sostitutive. Lo facciamo discutendo i principali contributi recenti della letteratura internazionale e contribuendo con una nostra recente analisi su dati italiani, evidenziando anche il ruolo dell'evasione nell'aumentare le disuguaglianze di reddito nel nostro paese. Nella Sezione 5 affrontiamo il tema della progressività dell'imposta e dell'erosione della base imponibile IRPEF. Lo facciamo sintetizzando un nostro recente contributo che, sfruttando l'introduzione della Cedolare Secca (ossia di un'imposta piatta, come imposta sostitutiva della progressiva IRPEF per i redditi da locazioni immobiliari), e un disegno quasi sperimentale su dati amministrativi, consente di stimare per la prima volta nella letteratura l'effetto di ridurre drasticamente le aliquote più alte attraverso l'introduzione di una *flat tax*. Infine, nella Sezione 6, presentiamo alcuni elementi per una ipotetica riforma dell'IRPEF, avendo come criteri ispiratori la semplificazione dell'imposta, una sua più immediata comprensione per i contribuenti, la maggiore trasparenza con la distinzione tra prelievo e trasferimenti, la considerazione della definizione del grado di progressività tenendo conto dell'elasticità dell'offerta di lavoro.

### 3. Copiare o imparare dall'estero?

In un recente passato si è a lungo ragionato, nel dibattito politico e accademico, sull'opportunità di passare da una tassazione su base individuale a una su base familiare, come strumento per tenere meglio in considerazione le esigenze e la capacità contributiva dei contribuenti con figli da quelli senza figli, partendo dall'osservazione che laddove usata (come in Francia) il tasso di fecondità è più alto che da noi. Tuttavia, una più attenta considerazione del modello francese evidenzia come l'effetto della tassazione personale abbia un ruolo marginale nelle decisioni delle famiglie di avere figli. La tassazione su base familiare comporta una maggiore complessità di calcolo (richiedendo la conoscenza non solo del reddito del singolo contribuente ma anche di quello del coniuge), una riduzione dell'aliquota marginale del coniuge a più alto reddito (*first-earner*) e un incremento di quella del coniuge a reddito inferiore (*second-earner*), con un prevedibile effetto depressivo della partecipazione al lavoro delle donne (che spesso sono le *second-earner*), senza poter incentivare quella dei *first-earner*, che spesso già lavorano a tempo pieno. A nostro modo di vedere, queste caratteristiche rendono la tassazione familiare pericolosa per un paese come il nostro che ha una forte esigenza di incrementare la partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Più recentemente, si è discusso molto del modello tedesco, e in particolare della funzione d'imposta continua per sostituire l'imposta a scaglioni, con un numero finito di scaglioni, oltre che la sostituzione delle principali detrazioni in deduzioni. Personalmente, abbiamo sempre visto come debole l'argomentazione secondo cui sarebbe più comprensibile una funzione d'imposta lorda che, in alcune sue parti fosse quadratica invece che lineare (si veda l'EUROMOD Germany Country Report, table 2.19 in Gallego Granados e Olthaus, 2020. L'European Tax Handbook dell'International Bureau of Fiscal Documentation riporta che l'imposta tedesca è applicata con aliquote progressive "under complex tables"). L'imposta personale tedesca rimane un'imposta estremamente complessa, soprattutto nella definizione della base imponibile per la presenza di un numero ampissimo, oltre 500, di deduzioni fiscali, frutto -- anche in Germania -- di stratificazioni continue nel tempo (Doerrenberg et al., 2017). Per altro l'argomentazione secondo la quale l'imposta in vigore in Germania sarebbe più trasparente e semplice non sembra essere

robusta, in quanto gli stessi fautori di tale proposta riconoscono la necessità di utilizzare algoritmi di simulazione disponibili online per definire il debito di imposta individuale (Paladini, 2020).

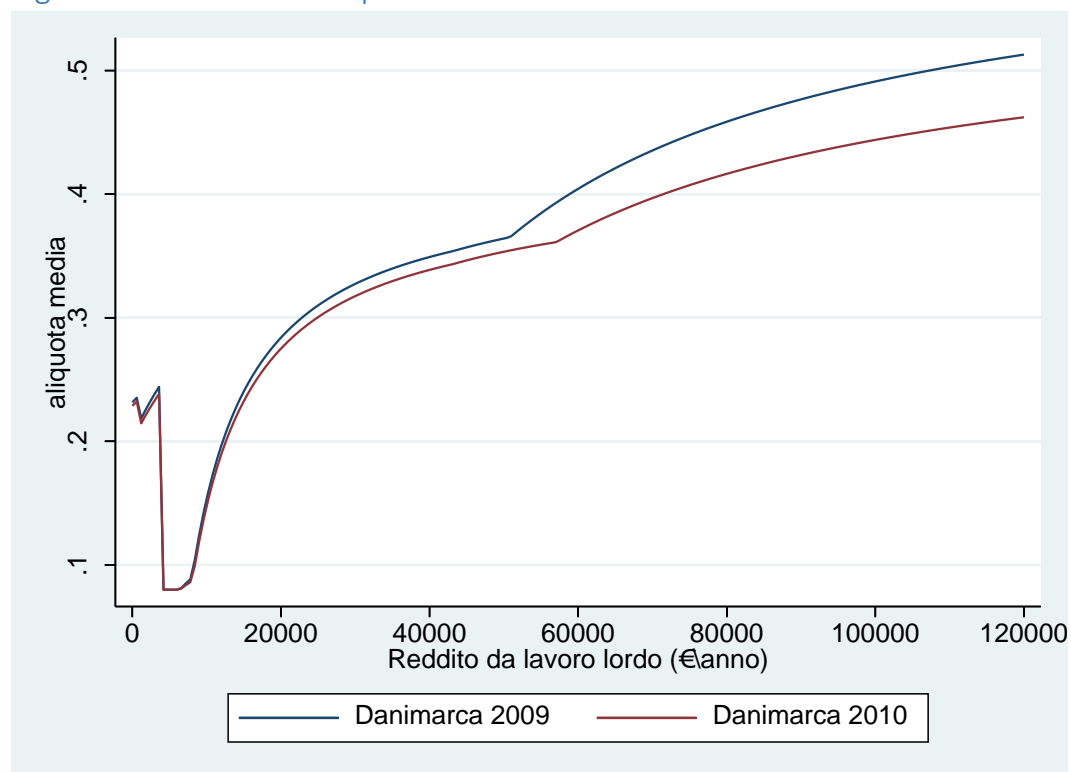
Concentriamoci invece ora sulla imposta sui redditi personali danese, oggetto di molte recenti attenzioni. In Danimarca ci sono due aliquote su tutti i redditi della persona fisica, compresi quelli da capitale immobiliare e reddito d'impresa. Solo i redditi da dividendi e plusvalenze sono soggetti ad un'imposta sostitutiva, tuttavia con un significativo grado di progressività, presentando una aliquota del 28% fino a 44.400 DK (circa 6000 €) e del 43% per redditi superiori. L'imposta personale sul reddito delle persone fisiche è formata da un'imposta nazionale a due scaglioni: il primo, sotto i 531.000 DK (circa 71.400 €), con aliquota al 12,11% e il secondo al 27,11%. Ad essa va aggiunta una imposta a livello municipale (in media pari al 25%). Per entrambe le imposte deve essere considerata una deduzione pari a 46.500 DK (circa 6.250 €). Esiste inoltre una church tax (volontaria e di pochi punti percentuali), ma l'aliquota massima totale non può comunque superare il 52,5%. I redditi da lavoro (dipendente e autonomo) beneficiano di una deduzione aggiuntiva (*EITC*) pari al 10,5% del reddito fino a un massimo di 39.400 DK (5.300 €).

Imposta	Scaglioni	Aliquota
<i>Bottom bracket-tax</i>	0 - 531.000DK (71.420 €)	12,11%
<i>Top-bracket tax</i>	531.000DK (71.420 €)	27,11%
<i>Municipal tax</i>		25% (media tra municipalità)

Fonte: EUROMOD Country report Denmark (Greve e Hussain, 2020)

Questa struttura dell'imposta è derivata da una riforma dell'imposta nazionale nel 2010 che ha portato gli scaglioni a due, partendo da una struttura a tre, con una riduzione del livello massimo delle aliquote nominali dal 59% al 52,5% e una riduzione del gettito, passando da una limitazione della progressività. Utilizzando il modulo Danese di EUROMOD, la Figura 2 mette in evidenza come la riforma del 2010 differisca dal sistema precedente, comportando una diminuzione nella progressività dell'imposta con un beneficio maggiore (misurato in termini di riduzione di aliquota media) per i contribuenti con reddito più elevato. Tuttavia la medesima figura mostra anche come il sistema danese non sia privo di problemi e debba essere compreso meglio. Ad esempio, è opportuno rilevare come la generosità del Reddito Minimo Garantito (soggetto anch'esso all'imposta) determini un problema di trappola della povertà. Inoltre, mostra come la progressività sia particolarmente ampia per livelli di reddito individuali inferiori a 24.000€ mentre sia decisamente minore per redditi più elevati.

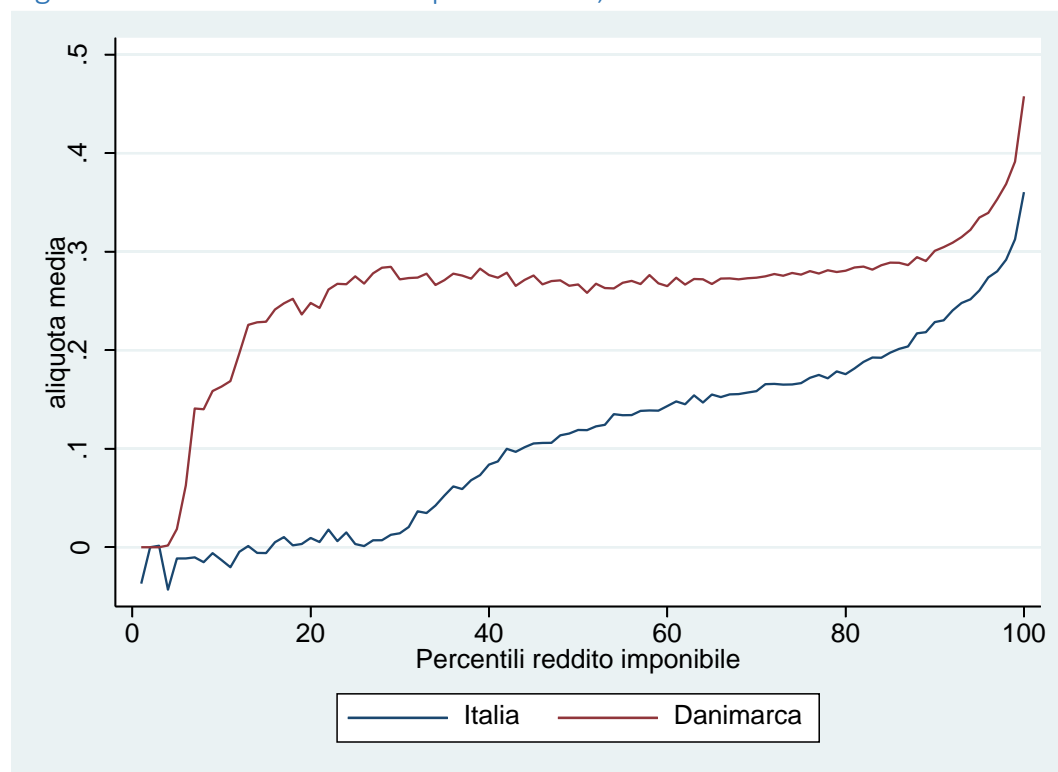
Figura 2: Danimarca - Aliquota media 2009 e 2010



Nota: Aliquota media calcolata come somma delle imposte sul reddito rispetto alla base imponibile data da reddito da lavoro lordo + Social assistance (imponibile). L'ordinamento sull'asse orizzontale considera solo il reddito da lavoro lordo (valori in euro). L'aliquota media intorno al 25% per i redditi da lavoro bassi è dovuta alla Social Assistance. Fonte: nostre elaborazioni usando EUROMOD I.3.0+

Confrontando la distribuzione dell'aliquota media in Italia e Danimarca nel 2019 con dati relativi alla reale distribuzione dei redditi nella popolazione e non più a contribuenti ipotetici, la Figura 3 mette in evidenza quanto il sistema di tassazione personale danese sia caratterizzato da un livello di imposizione fiscale molto più alto che in Italia e una differenziazione dell'aliquota media meno marcata, risultando sostanzialmente costante (compresa tra il 25% e il 30%) dal 10° al 90° percentile della distribuzione del reddito imponibile.

Figura 3: Distribuzione dell'aliquota media, Danimarca e Italia – Anno 2019

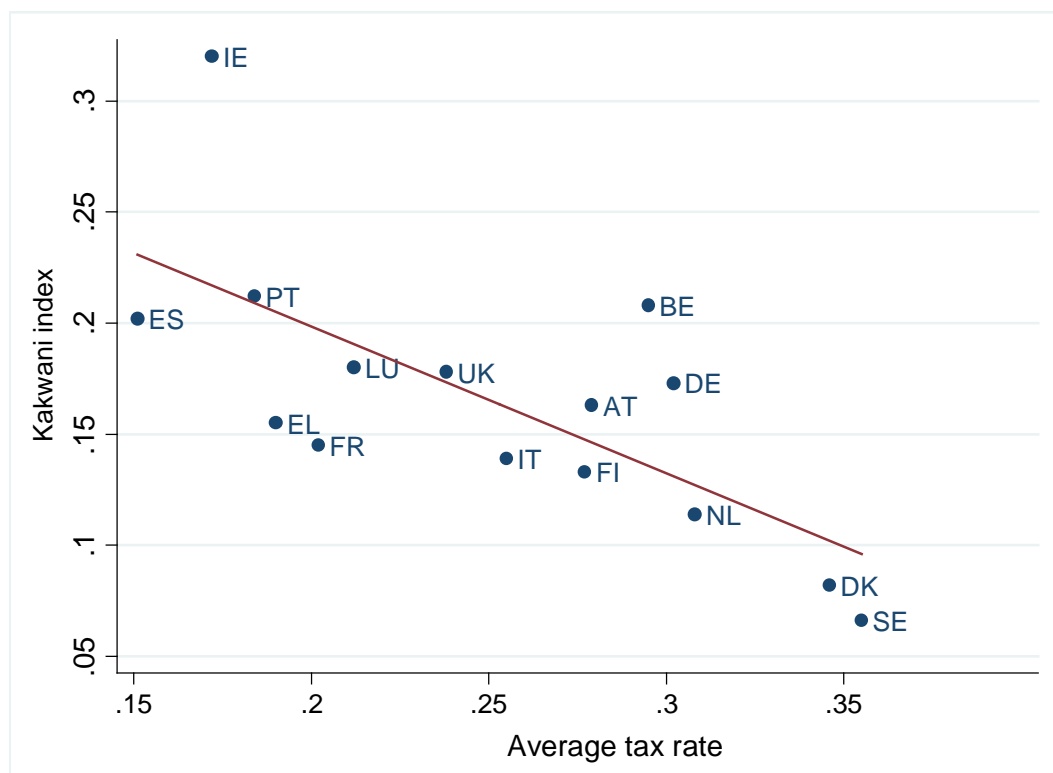


Nota: Aliquota media calcolata per percentile della distribuzione del reddito imponibile. Fonte: nostre elaborazioni usando EUROMOD I.3.0+

E' importante tuttavia rilevare come la redistribuzione a favore dei redditi medio-bassi avvenga in Danimarca attraverso la corresponsione di servizi e trasferimenti che operano al di fuori del sistema di tassazione personale. Questo è un fenomeno ben conosciuto in letteratura: i sistemi fiscali del nord-Europa hanno un valore alto dell'aliquota media e basso della progressività poiché la redistribuzione avviene non attraverso l'imposta ma bensì attraverso generosi servizi pubblici (asili, case di cura, ...) e trasferimenti monetari finanziati dall'imposta stessa e non solo da contributi sociali. Si veda a riguardo la Figura 4 che mostra la relazione negativa tra tassazione media e progressività, qui misurata con l'indice di Kakwani, per alcuni paesi dell'UE.

Nel complesso, a nostro modo di vedere, l'esperienza danese è un esempio interessante per una serie di ragioni. Innanzitutto, in Danimarca la base imponibile è rimasta *comprehensive*, come inizialmente era definita anche l'IRPEF italiana, senza l'introduzione di imposte sostitutive. L'unica imposta sostitutiva presente, quella sulla tassazione di dividendi e plusvalenze, rimane fortemente progressiva, con un'aliquota del 43% per redditi che superano i 6.000€ annui. Suggestisce inoltre che per rendere l'imposta più trasparente e comprensibile ai contribuenti, una strada può essere di ridare all'IRPEF il suo obiettivo primario, ossia di raccogliere risorse per finanziare sussidi e trasferimenti, togliendole la responsabilità di tutelare il benessere delle famiglie con figli, di sostenere i redditi medio-bassi, di incentivare l'acquisto della prima casa, etc. Su questo torneremo nella Sezione 6, in cui presenteremo alcuni elementi per una ipotesi di riforma dell'IRPEF.

Figura 4: Progressività (indice di Kakwani) e aliquota media in Europa



Nota: Fonte: Figari e Verbist (2014) usando EUROMOD.

#### 4. Effetti dell'evasione fiscale

In Italia il problema dell'evasione fiscale è annoso e diffusa è la richiesta di limitarla. L'evasione fiscale è un problema per il sostenimento delle finanze pubbliche, distorce la distribuzione del carico fiscale tra i cittadini, influenza un funzionamento equo ed efficiente dell'economia, solleva preoccupazione per l'equità orizzontale e verticale dei moderni sistemi fiscali (Andreoni et al., 1998; Slemrod and Yitzhaki, 2002).

Nonostante si parli molto di evasione fiscale, la si conosce poco e spesso il poco che si conosce è distorto da percezioni soggettive. Misurare l'evasione fiscale è di per sé un compito sfidante, perché chi evade fa attenzione a nascondere la propria condotta per evitare multe e sanzioni. Le stime fornite dalla Commissione Giovannini per lo studio dell'economia non osservata e dell'evasione fiscale e contributiva, presentata recentemente come allegato al Documento di Economia e Finanza (MEF, 2020), stima in 107 miliardi l'evasione fiscale, di cui oltre 11 miliardi per mancato versamento di oneri contributivi e circa 38 miliardi per evasione dell'IRPEF, prevalentemente ascrivibili a redditi di lavoratori autonomi ed impresa. L'evasione fiscale tuttavia non è un fenomeno solo italiano. Secondo alcune stime recenti per i paesi sviluppati, il Tax Gap totale, una misura ampiamente utilizzata per misurare la conformità (*compliance*) fiscale, è circa il 6% in UK, il 12% in Canada, il 15% degli Stati Uniti il 22% in Italia.

Le esperienze internazionali evidenziano due principali approcci metodologici per la stima dell'evasione. Un primo approccio per il calcolo dell'imposta evasa (*top-down*) si basa sul confronto tra i dati fiscali e un corrispondente aggregato macroeconomico (in generale rappresentato dai flussi di Contabilità Nazionale), che incorpora al suo interno una stima dell'economia non osservata, opportunamente selezionato al fine di



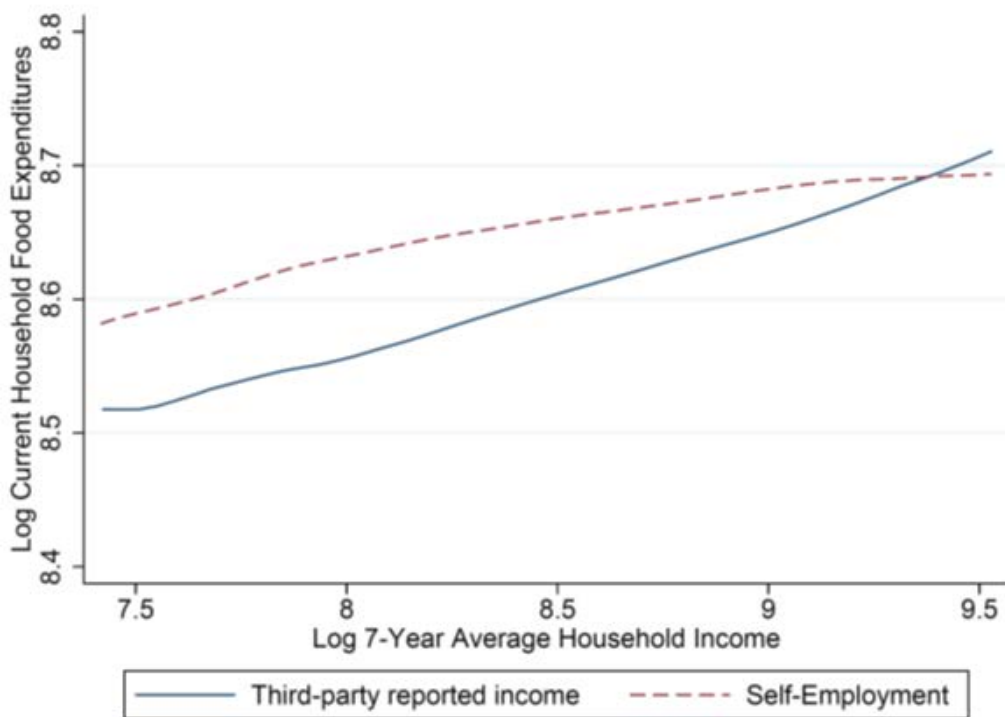
costruire una base imponibile teorica onnicomprensiva, con la quale viene confrontata la base dichiarata dall'universo dei contribuenti. Nelle best practice internazionali, il metodo top-down trova applicazione soprattutto nella quantificazione del tax gap delle imposte indirette (IVA, accise, ecc.), ma in Italia è utilizzato anche per stimare il tax gap delle imposte dirette data la presenza di un'imposta sul valore della produzione netta, come l'IRAP.

Meno si conosce della dimensione microeconomica dell'evasione. A questo scopo è utilizzato l'approccio (*bottom-up*) che si basa su fonti informative di origine interna alle amministrazioni stesse, per esempio, indagini statistiche o programmi di verifica o accertamento casuale (*stratified random audit*), come quelle periodicamente condotte negli Stati Uniti dalle autorità fiscali nel Taxpayer Compliance Measurement Program (TCMP) o in poche altre nazioni, tra cui la Danimarca (Kleven et al., 2011). I *random audit* possono essere usati per elaborare stime degli indici di accuratezza delle dichiarazioni e dei profili di rischio, ma richiedono l'accettazione della metodologia utilizzata, simile a quella utilizzata in ambito clinico, e che spesso viene osteggiata con motivazioni di tipo politico o convenienza economica. Il timore è che la randomizzazione del trattamento possa ingenerare lo scontento da parte di cittadini non trattati (e quindi non oggetto di indagini fiscali) che ravviserebbero una disparità di trattamento rispetto ai soggetti che fungono da controlli (non indagati), oppure che il disegno sperimentale comporti un costo eccessivo o una perdita di gettito tra i soggetti nel gruppo di controllo, nella convinzione che l'indagine fiscale funzioni anche in assenza di evidenze solide a questo riguardo. Nonostante queste argomentazioni potrebbero essere utilizzate anche per la sperimentazione in ambito clinico, laddove si accetta che per testare il funzionamento di un vaccino la sperimentazione richieda l'esistenza di un gruppo di trattati con placebo e di trattati con il farmaco, condannando i primi ad una maggiore probabilità di contrarre un virus rispetto ai secondi, è un dato di fatto che in ambito sociale lo strumento dei controlli randomizzati non sia facilmente applicabile. Tuttavia, come suggerito in maniera convincente da Slemrod e Weber (2012), nonostante una misura diretta dell'evasione fiscale e dei suoi meccanismi microeconomici sia complessa, la rilevanza economica e sociale del fenomeno non deve indurre a desistere davanti alle difficoltà, ed invece la creatività deve prendere il sopravvento sullo sconforto.

A questo riguardo, la crescente disponibilità di dati amministrativi consente di percorrere strade fino a qualche tempo fa inesplorabili. Grazie ad un progetto congiunto di collaborazione tra il Ministero dell'Economia e della Finanze, Università degli Studi di Milano, Università degli Studi dell'Insubria e IRVAPP-FBK, si sta iniziando a far luce anche in Italia, utilizzando metodi scientificamente solidi, sul fenomeno dell'evasione fiscale in Italia. Il metodo utilizzato, denominato consumption-based method (Pissarides e Weber, 1989; Hurst et al., 2014), è utilizzato in alcuni Paesi (Danimarca, Norvegia, Nuova Zelanda, Regno Unito, Stati Uniti, Svezia) e consente di quantificare il tasso di evasione del reddito derivante da attività d'impresa e/o lavoro autonomo mediante la stima della relazione consumo-reddito. In particolare, la relazione consumo-reddito dei lavoratori autonomi viene confrontata, a parità di condizioni individuali e/o familiari, con la stessa relazione ottenuta per la categoria dei lavoratori dipendenti, i quali si assume abbiano un tasso di evasione pari a zero, dal momento che il loro reddito è dichiarato dal sostituto d'imposta. La differenza osservata, a parità di condizioni, tra lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti viene quindi interpretata come misura dell'evasione da parte dei lavoratori autonomi, rispetto ai lavoratori dipendenti. In un recente lavoro (Bazzoli et al., 2020), i cui contenuti sono stati inclusi anche nella Relazione Giovannini (MEF, 2020), abbiamo utilizzato un dataset unico in Italia, sviluppato dal MEF ed accessibile esclusivamente all'interno dell'infrastruttura informatica del MEF, per stimare l'evasione fiscale in Italia. Partendo dall'Indagine sui consumi delle famiglie (fonte Istat) riferita all'anno 2013, contenente informazioni sui consumi e sulle caratteristiche individuali e/o familiari, mediante *matching* esatto dei soggetti, sono stati collegati i redditi derivanti dalle dichiarazioni fiscali per gli stessi soggetti per gli anni 2009-2016. L'utilizzo di un arco temporale di osservazione più ampio per i redditi consente di

approssimare il livello di reddito permanente come media su sette anni del reddito annuale, evitando quindi l'utilizzo del metodo delle variabili strumentali, in assenza di strumenti convincenti per limitare il problema dell'endogeneità del reddito corrente (Engström and Hagen, 2017; Bazzoli et al. 2020). La Figura 5, su dati italiani mostra come, ad un dato livello di consumo familiare di cibo (da leggere in ordinata) corrisponda un reddito (medio, in ascissa) decisamente maggiore per le famiglie con prevalenza di reddito autodichiarato rispetto a quelle con reddito dichiarato dal sostituto d'imposta.

Figura 5: La relazione consumo-reddito per lavoratori autonomi e soggetti a sostituto d'imposta



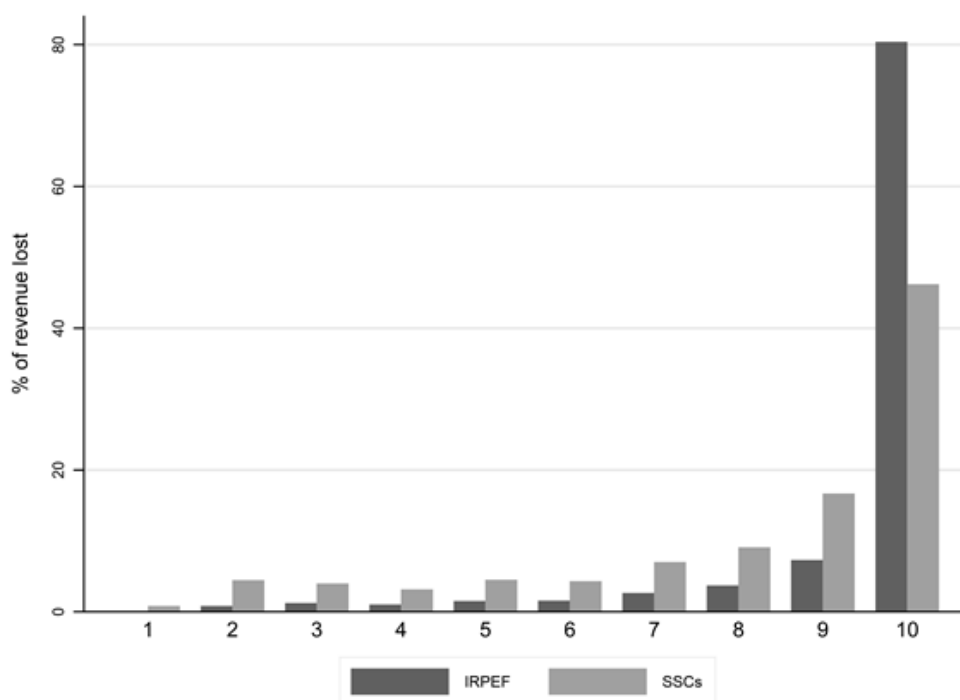
Fonte: Bazzoli et al. (2020)

Questa metodologia di stima dell'evasione IRPEF ha permesso di affrontare due questioni. La prima riguarda la descrizione dell'entità complessiva dell'evasione dell'IRPEF e delle caratteristiche dell'evasione fiscale per tipologie di famiglie. La seconda riguarda la stima della perdita di gettito e degli effetti distributivi conseguenti. Rinviando per maggiori approfondimenti al contributo di Bazzoli et al. (2020), è interessante rilevare che il tasso di evasione per i lavoratori autonomi che deriva dalla stima delle relazioni di cui sopra può essere disaggregato per categorie di soggetti sulla base di caratteristiche individuali (ad esempio, genere, classe di età e livello di istruzione del capofamiglia), familiari (ad esempio, coppie con figli rispetto a single), territoriali sulla base della residenza della famiglia. Di conseguenza, è possibile introdurre eterogeneità nella stima del tasso di evasione per i lavoratori autonomi. I principali risultati ottenuti nel primo stadio dell'analisi, nel quale si identificano le famiglie di lavoratori autonomi come quelle famiglie che hanno un reddito da lavoro autonomo e/o impresa uguale o maggiore al 50% del totale reddito familiare, si possono sintetizzare come di seguito. In aggregato, il tasso di evasione del reddito dei lavoratori autonomi è stimato pari a circa il 40% del reddito potenziale totale, dato dalla somma del reddito dichiarato e dal reddito non dichiarato. Il tasso di evasione dei lavoratori autonomi è mediamente

più elevato per le famiglie con capofamiglia avente livello di istruzione basso (titolo di studio elementare) e alto (titolo di studio laurea e/o superiore). Una possibile spiegazione può essere legata al settore produttivo in cui sono occupati i soggetti con livelli di istruzione bassi (es. servizi alla persona, agricoltura) e alti (es. professioni liberali). Dall'analisi condotta con micro dati, inoltre, si evidenzia che i soggetti single mostrano un tasso di evasione maggiore rispetto alle famiglie in coppia. I risultati ottenuti nel primo stadio sono stati ampiamente testati per robustezza all'utilizzo di diverse misure di consumo, all'inserimento di diverse variabili di controllo, e all'adozione di metodologie di stima diverse (OLS e IV).

Nella seconda parte del lavoro, si utilizzano i tassi di evasione per i lavoratori autonomi e le imprese stimati nel primo stadio per creare un dataset che tenga conto dei redditi corretti per l'evasione, e possa essere usato come input per la componente italiana del modello di microsimulazione fiscale EUROMOD (Ceriani et al., 2020), consentendo una quantificazione degli effetti aggregati dell'evasione fiscale dei lavoratori autonomi, in termini di base imponibile evasa, di IRPEF e di contributi sociali evasi, studiando gli effetti distributivi dell'evasione fiscale dei lavoratori autonomi in Italia. Dalle nostre stime si evince che il reddito da lavoro autonomo e impresa evaso è pari a circa 71,5 miliardi di euro, in linea con le stime prodotte con metodologie top-down. L'analisi distributiva mostra inoltre che l'IRPEF evasa, data la struttura progressiva dell'imposta, si concentra nei decimi di reddito più elevati, i quali beneficiano dell'80% dell'intera imposta IRPEF evasa e di quasi la metà dei contributi sociali non pagati (Figura 6). In aggiunta, dai risultati emerge che l'evasione fiscale aumenta la disuguaglianza: l'indice di Gini in presenza di evasione risulta essere più alto di circa il 5% rispetto a quello in assenza di evasione.

Figura 6: Distribuzione delle perdite di gettito



Notes: Proportion of total loss revenue by decile group, based on equivalized disposable income in the evasion-adjusted scenario. Source: authors' elaboration based on EUROMOD (HBS-fiscal data).

Fonte: Bazzoli et al. (2020)

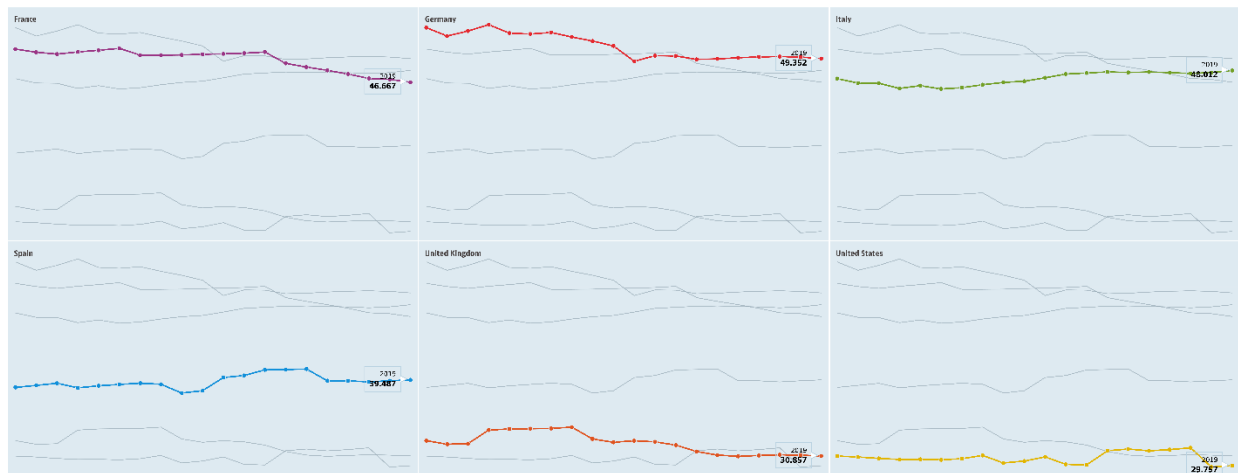
Un risultato importante di questo lavoro consiste nel poter confrontare i risultati ottenuti con quanto prodotto con la medesima metodologia in altri paesi laddove, analogamente all'Italia, si è potuto incrociare dati di indagine dei consumi con dati amministrativi. In particolare, uniformando la definizione di “famiglie autonome” a quanto effettuato nella letteratura economica, e in particolare per Stati Uniti, Svezia, Regno Unito, emerge un risultato interessante per l'oggetto della discussione di oggi: il tasso di evasione dei redditi in Italia è in linea con l'evidenza internazionale. Questo implica che gli italiani non siano più filibustieri di altri popoli! Questo risultato supporta i risultati di un importante studio sull'anatomia della *tax compliance*, effettuato su un campione casuale di contribuenti danesi, nel quale si mostra la rilevanza del sostituto d'imposta per limitare l'evasione fiscale (Kleven et al., 2011), andando ad estendere il famoso modello di Allingham e Sandmo (1972) che, nell'ipotesi di relativamente bassa probabilità di ispezione fiscale e limitate penalità, prediceva una sostanziale evasione. Quest'ultimo risultato è sempre apparso in contrasto con l'evidenza empirica secondo cui i contribuenti, in larga parte, pagano le imposte nonostante le probabilità di ispezione e le sanzioni siano limitate. A lungo si è cercato una spiegazione di questa apparente irrazionale comportamento in motivazioni di tipo psicologico e culturali, come norme sociali, moralità fiscale, patriottismo, sensi di colpa e di vergogna (Andreoni et al. 1998). Anche in Italia si sono prodotte analisi per valutare l'impatto della moralità fiscale sulla *tax compliance* (tra gli altri, Fiorio e Zanardi, 2008). Il nostro lavoro aggiunge evidenza per il caso italiano del fatto che è l'occasione che fa l'uomo (non il lavoratore autonomo...) ladro. Nel complesso, l'evasione è bassa non perché i contribuenti *non vogliono* imbrogliare il fisco, ma perché *non possono* farlo, grazie alla diffusa consuetudine del sostituto d'imposta. In Danimarca il livello di evasione è basso perché solo il 5% dei redditi è autodichiarato, in Italia oltre il 15% dei contribuenti ha reddito prevalente autodichiarato. Non è quindi la propensione culturale all'evasione o la moralità fiscale degli italiani a generare alta evasione fiscale, ma l'alta percentuale di redditi che non necessitano di un sostituto d'imposta, che in parte deriva dalla struttura produttiva del paese, ancora fortemente caratterizzata da imprese di piccole o piccolissime dimensioni.

Oltre a considerazioni relative alla struttura produttiva del paese, ne consegue che per ridurre l'evasione, dove possibile, l'autodichiarazione deve essere rimpiazzata con il sostituto d'imposta, devono essere eliminate le *opportunità* di dichiarare il falso. L'evasione è stata eliminata per i redditi da capitali, perché le imposte sono pagate dagli intermediari fiscali ed è accresciuta la capacità misurare la ricchezza finanziaria delle famiglie; l'evasione è sostanzialmente scomparsa sui trasferimenti immobiliari (imposte di registro, ipotecaria e catastale) da quando si pagano le imposte sulla base della rendita catastale (che per altro mantiene caratteristiche di iniquità diffuse), e liquidate dal notaio.

## 5. Flat tax e progressività

La riforma della tassazione personale è nell'agenda di molti paesi sviluppati in tutto il mondo, soprattutto nei paesi in cui il costo del lavoro è percepito come eccessivo. La Figura 7 mostra, con dati OCSE, l'andamento del cuneo fiscale in una selezione di paesi tra cui l'Italia dal 2000 al 2019. Mentre risulta evidente la riduzione del costo del lavoro in Francia e Germania, in Italia la serie storica è costante o in leggera crescita. Nel 2019 il costo del lavoro in Italia risulta essere allineato a quello di Francia e Germania, decisamente superiore a quello di UK e US, con la Spagna in una posizione intermedia.

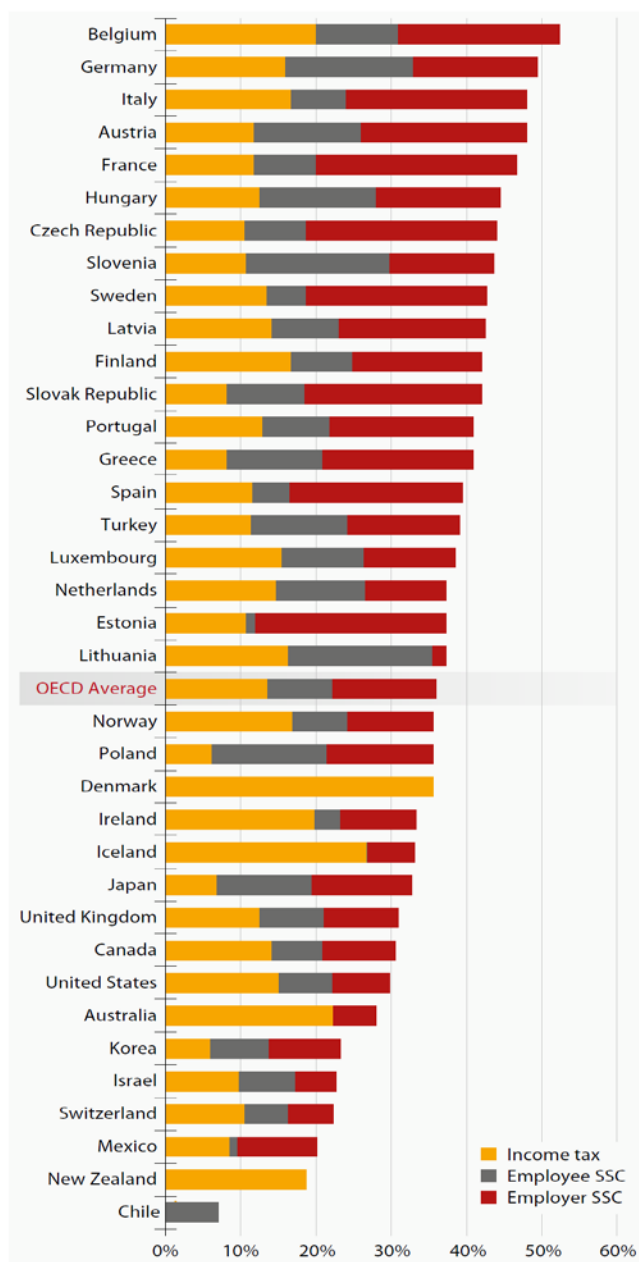
Figura 7: Il cuneo fiscale in una selezione di paesi (FR, DE, ITALIA, ES, UK, US)



Fonte: OECD 2019

Figura 8: Cuneo fiscale, dati OCSE (2020)

As % of labour costs



Notes: Single individual without children at the income level of the average worker. Includes payroll taxes where applicable.

Source: Data from *Taxing Wages 2020* (OECD)

La scomposizione del cuneo fiscale mostrata in Figura 8 evidenzia come la posizione di testa dell'Italia in questa classifica non sia dovuta all'imposta sul reddito ma in prevalenza all'onere dei contributi sociali a carico di lavoratori e datori di lavoro, che ne sono responsabili per circa i due terzi. In termini relativi, la Francia ha un costo del lavoro dovuto alla tassazione personale inferiore all'Italia, la Danimarca decisamente superiore perché la contribuzione sociale è un tutt'uno con la tassazione personale del reddito ma finanzia una pensione nettamente meno generosa di quanto frutta il nostro sistema contributivo.

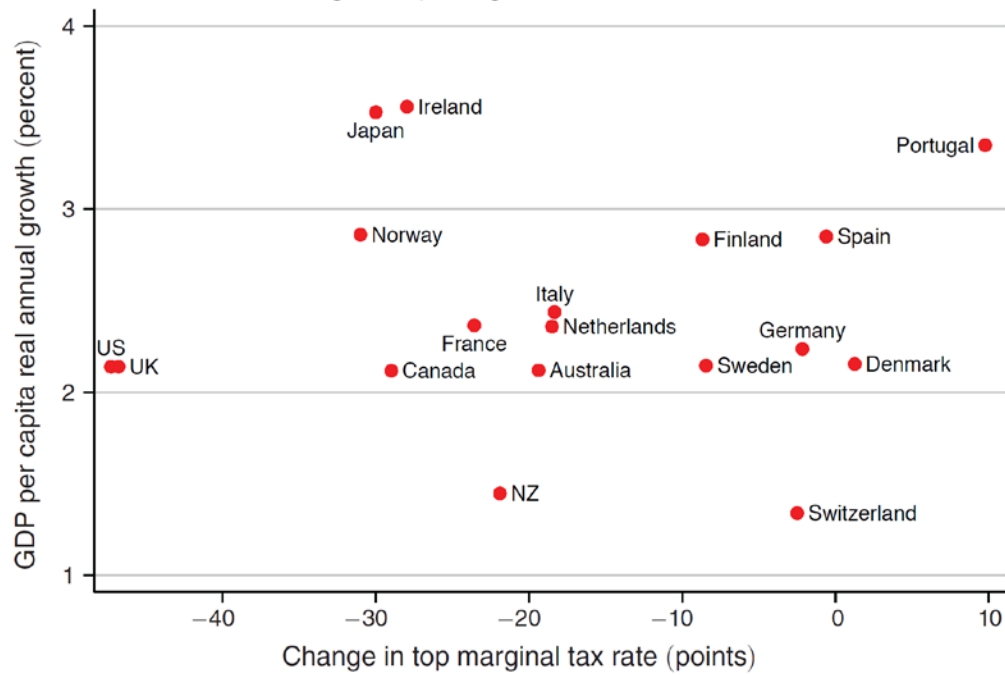
L'elevato costo del lavoro di un paese è una probabile causa della minore capacità competitiva di un paese nel contesto globalizzato attuale e spesso si pensa che per ridurre la tassazione del lavoro sia opportuno ridurre il grado di progressività del sistema.

L'argomentazione per cui adottare un'imposta proporzionale al posto di una progressiva è stata anche avanzata come modalità per aumentare l'efficienza del sistema fiscale e incoraggiare la *compliance* fiscale, ossia ridurre l'evasione fiscale (Hall and Rabushka, 1995). Questa argomentazione ha prodotto, anche nel nostro paese, un ampio ma ancora minoritario supporto in favore di una tassazione *flat*, eventualmente integrata con una deduzione per i redditi più bassi per preservare il carattere di progressività che deve mantenere l'IRPEF per garantire la progressività del sistema di tassazione italiano, come richiesto dall'art. 53 della Costituzione.

Come mostrato dalla recente letteratura economica non esiste alcuna evidenza del fatto che riducendo la progressività del sistema di tassazione si aumenti il prodotto di un paese (Figura 9), mentre esiste evidenza del fatto che ridurre l'aliquota massima di tassazione abbia un effetto sulla disuguaglianza (Figura 10). Nonostante sia consolidata l'evidenza che l'elasticità dell'offerta di lavoro sia ampia a livelli bassi di reddito e bassa per livelli elevati, non esiste una solida evidenza scientifica sugli effetti della riduzione della

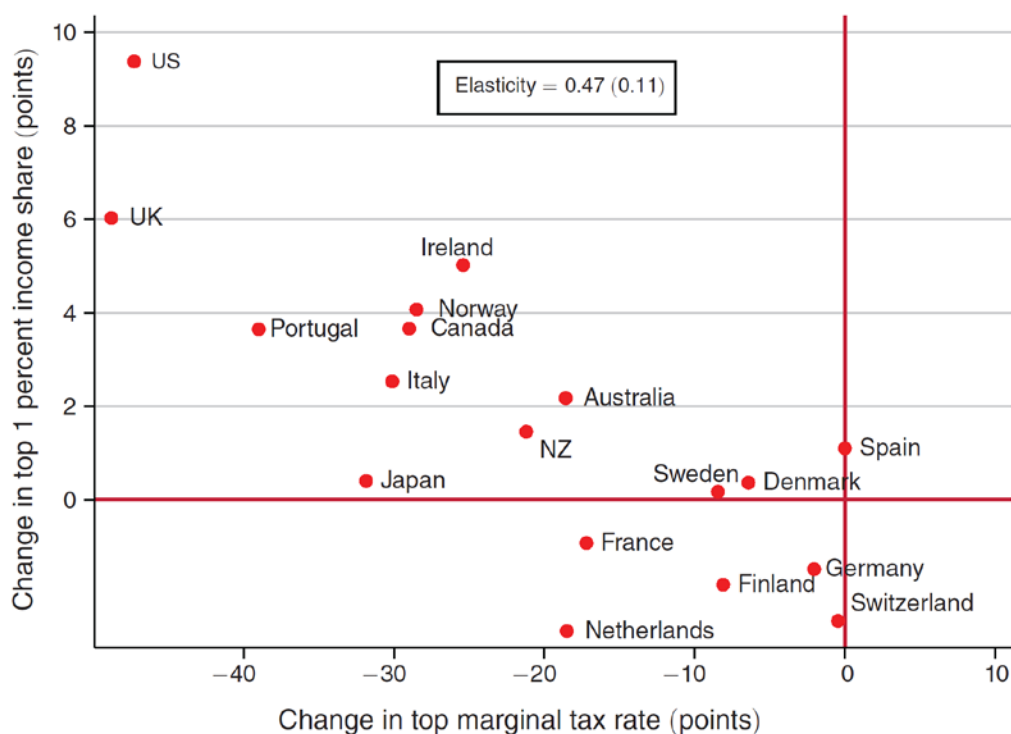
tassazione a livelli più alti di reddito. Per stimare l'effetto causale di tale politica è necessario usare dati spesso non disponibili, perché riguardano contribuenti ad alto reddito di cui spesso le indagini statistiche sono solo parzialmente rappresentative, e sfruttare cambiamenti di politiche che debbono essere importanti per identificarne con sufficiente precisione gli effetti.

Figura 9: Crescita economica e variazione dell'aliquota massima tra il 1960-64 e il 2006-2010.



Fonte: Piketty et al. (2014).

Figura 10: Correlazione tra disuguaglianza e aliquota fiscale massima.



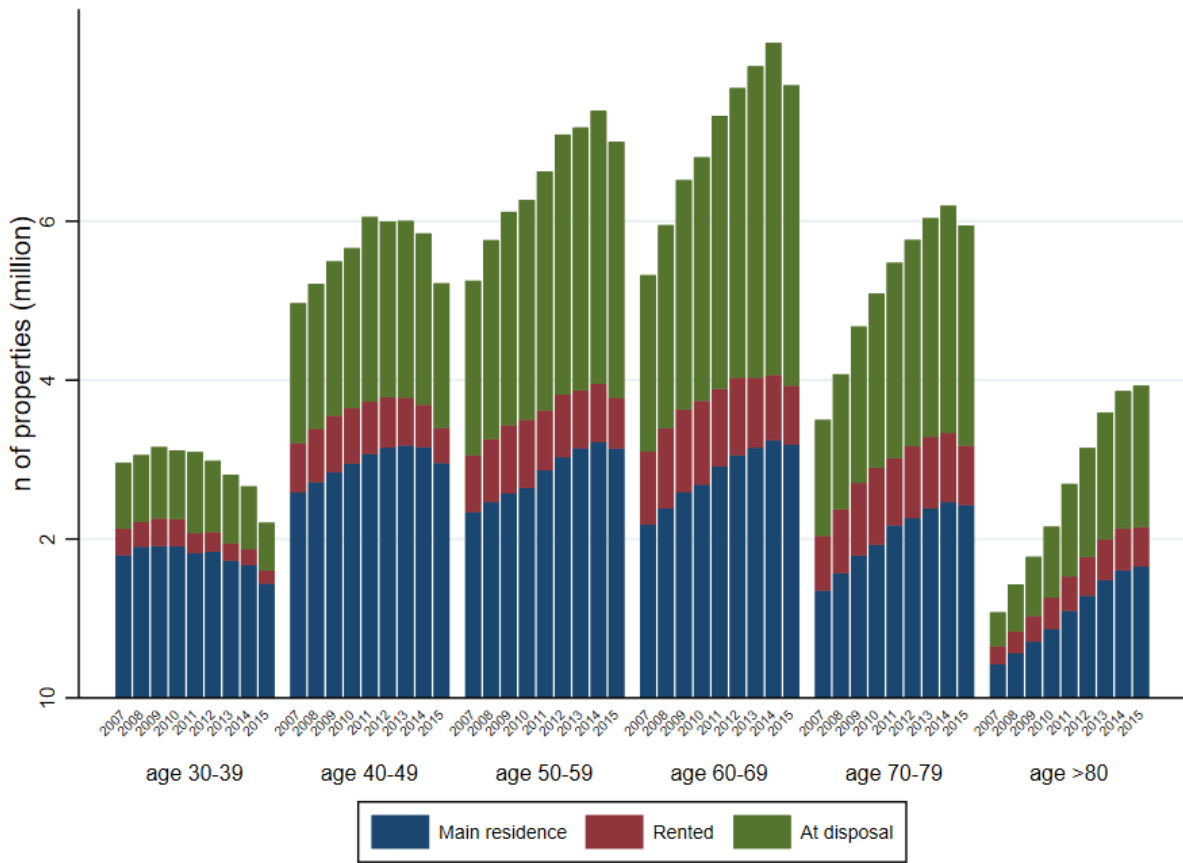
Fonte: Piketty et al. (2014).

In un recente lavoro (Di Caro et al., 2021), abbiamo analizzato gli effetti dell'introduzione della Cedolare Secca come regime opzionale di tassazione per il reddito di locazione degli immobili, avvenuta a giugno 2011. La finalità principale dell'introduzione della Cedolare Secca sugli affitti è stata di porre un freno all'evasione fiscale nel settore delle locazioni, incentivando la registrazione dei contratti di locazione e la denuncia, in sede di dichiarazione dei redditi, dei canoni percepiti. Con tale politica, chi dispone di un reddito da immobili residenziali, può optare per la tassazione sostitutiva dell'IRPEF con un'aliquota del 21%, che oggi può arrivare al 10% nel caso di affitti concordati in comuni ad alta densità abitativa. Per i contribuenti con redditi superiori a 75.000 euro, questo ammonta ad una riduzione di aliquota legale che varia da 22 a 33 punti percentuali, a seconda della tipologia di contratto di affitto, e risulta sempre conveniente per il contribuente, salvo casi di incapienza. Tale politica si è finora applicata esclusivamente a redditi per contratti di affitto residenziale, dal momento che l'eventuale evasione fiscale del reddito immobiliare è relativamente infrequente nel caso di immobili commerciali. La nostra strategia di identificazione dell'effetto della politica è basata sull'utilizzo dei redditi derivanti da contratto di affitto commerciale come gruppo di controllo. Partendo quindi da un campione random stratificato della popolazione dei contribuenti IRPEF dell'anno 2014, costruito nell'infrastruttura informatica del MEF, unendo le informazioni provenienti dalle dichiarazioni dei redditi individuali quattro anni prima e quattro dopo l'introduzione della politica, sono stati identificati gli immobili residenziali (trattati) rispetto a quelli commerciali (controlli) attraverso l'incrocio con i dati del catasto. L'analisi di questi dati ci ha consentito di identificare l'impatto della politica sulla probabilità di aumentare il numero di immobili affittati (margine estensivo), sul reddito imponibile dichiarato (margine intensivo) e sul gettito complessivo ottenuto.



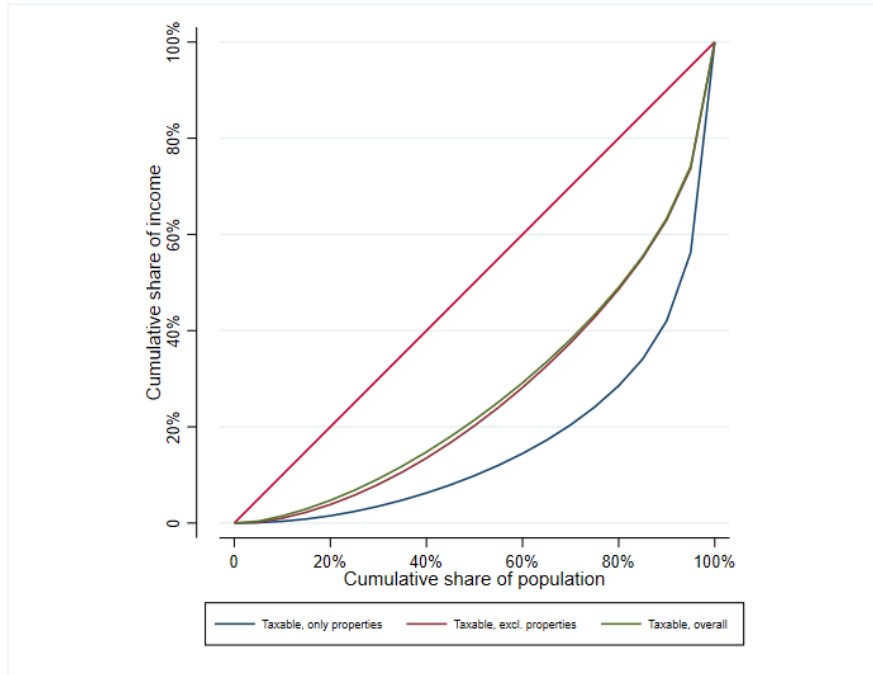
La Figura 11 mostra la distribuzione delle unità immobiliari per tipologia di utilizzo per coorti di età, negli anni 2007-2015. Risulta evidente come le coorti più giovani abbiano avuto un impoverimento relativo rispetto alle più anziane nel corso del periodo considerato. La Figura 12 mostra la concentrazione della ricchezza immobiliare confrontata con la distribuzione del reddito imponibile IRPEF, evidenziando come la distribuzione dei redditi immobiliari sia più iniquamente distribuita del complesso dei redditi imponibili IRPEF. Il 10% della popolazione con i redditi più alti possiede circa il 40% dei redditi imponibili IRPEF ma oltre il 60% dei redditi da immobili. La Figura 13 mostra inoltre il crescente tasso di utilizzo della Cedolare Secca in sostituzione dell'IRPEF sul territorio nazionale.

Figura 11: Distribuzione della ricchezza immobiliare tra coorti nel periodo 2007-2015.



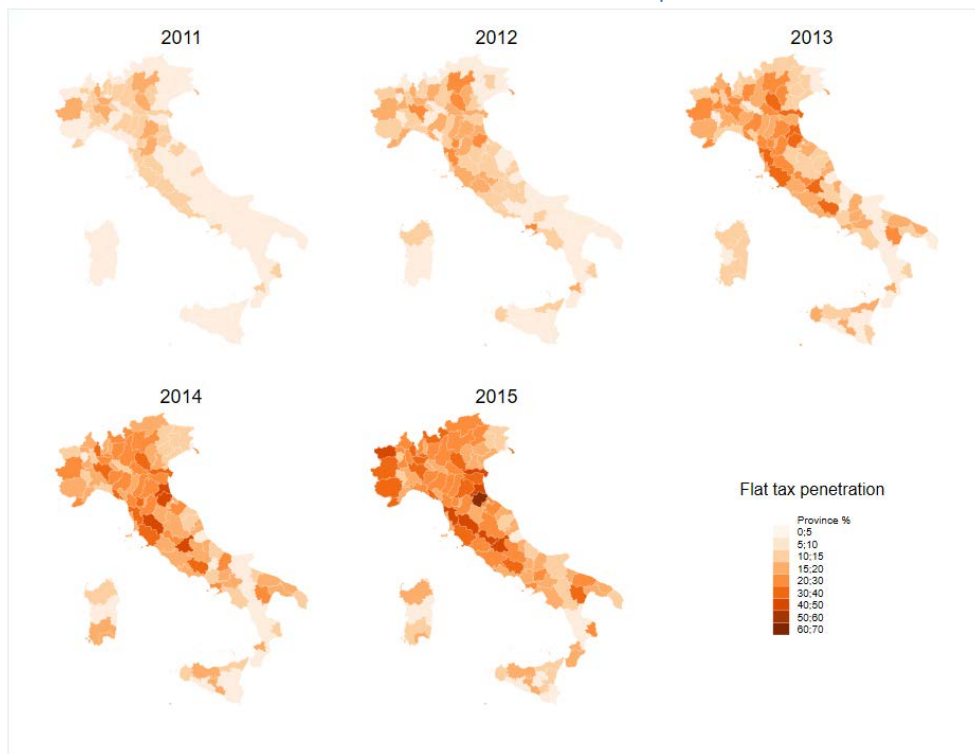
Fonte: Di Caro et al. (2020)

Figura 12: Curve di concentrazione di Lorenz per diverse tipologie di reddito, anno 2014.



Fonte: Di Caro et al. (2020)

Figura 13: Tasso di utilizzo della Cedolare Secca come imposta sostitutiva dell'IRPEF



Fonte: Di Caro et al. (2020)

Avendo verificato gli andamenti delle serie dei trattati e dei controlli prima del 2011, abbiamo stimato un modello difference-in-difference (DiD) con effetti fissi, che nella forma più semplice presenta la seguente specificazione:

$$y_{ibt} = \beta_0 + \beta_1 \times Trattati_{ib} + \beta_2 \times Post_t + \beta_3 \times Trattati_{ib} \times Post_t + X'_{ibt}\gamma + \delta_{ib} + \epsilon_{ibt},$$

dove  $X_{it}$  considera il livello di reddito imponibile escluso quello da immobili,  $\delta_{ib}$  è l'effetto fisso individuale dell'immobile  $b$  di proprietà dell'individuo  $i$ ,  $y_{ibt}$ , è la variabile dipendente e  $\epsilon_{ibt}$  è la componente non osservabile, che è assunta non correlata con gli altri controlli. Le altre variabili sono coefficienti da stimare, tra cui riveste particolare importanza per la valutazione della politica il coefficiente  $\beta_3$ .

In Tabella 1 mostriamo i risultati della regressione quando utilizziamo come variabile dipendente,  $y_{ibt}$ , una variabile pari a uno se l'immobile considerato è affittato e zero diversamente, identificando la probabilità di affittare un immobile dopo la politica della Cedolare Secca. La colonna (A) di Tabella 1 mostra che la Cedolare Secca ha accresciuto il numero di immobili in affitto di circa il 3,3%. Nelle seguenti colonne introduciamo l'interazione con la variabile di reddito imponibile escludendo il reddito degli immobili, prima come variabile continua (in logaritmo, colonna B), poi come variabile discretizzata, secondo gli scaglioni IRPEF (colonna C). I risultati mostrano come l'incremento medio sia significativo ma significativamente decrescente al crescere del reddito del contribuente.

La Tabella 2 mostra la sintesi dei risultati del modello sopraspecificato quando come variabile dipendente,  $y_{ibt}$ , viene usato il logaritmo del reddito da immobili, sia esso imponibile IRPEF o assoggettato alla Cedolare Secca. La colonna (A) mostra che la politica introdotta non ha significativamente aumentato l'imponibile dichiarato. Quello che emerge dalle colonne seguenti, dove è introdotta l'interazione con alcune variabili di reddito, è che in media la politica ha fatto aumentare la dichiarazione del reddito tra i percettori meno abbienti mentre ha ridotto quello tra i percettori con reddito che ricade nel terzo scaglione o superiore. In altre parole, l'incremento di reddito da immobili tra i percettori meno abbienti indotto dalla politica della Cedolare Secca risulta avere determinato una maggior volontà di mettere a reddito gli immobili o un'emersione dell'imponibile evaso (non siamo in grado di identificare i due effetti separatamente), controbilanciato da una riduzione del reddito dichiarato dai contribuenti più abbienti. Questo risultato conferma l'ipotesi che la drastica riduzione di tassazione abbia fatto prevalere l'effetto di reddito rispetto all'effetto sostituzione tra i contribuenti più abbienti. In altre parole, emerge come l'abbassamento della tassazione dovuto alla Cedolare Secca abbia prodotto l'effetto di aumentare il numero di immobili affittati e di reddito dichiarato solo a livelli bassi di reddito. A livelli elevati, si è prodotto l'effetto di ridurre il tasso di affittabilità e il reddito imponibile, come conseguenza del minor incentivo all'uso intensivo degli immobili a disposizione, alla luce dei significativi incrementi di reddito disponibili generati dalla riduzione della tassazione. In altre parole, per i percettori con reddito imponibile nell'ultimo scaglione, a fronte di una riduzione dell'imposta della metà o (nel caso di contratti concordati) di tre quarti, è venuta meno l'urgenza di mettere a reddito immobili non affittati.

Tabella 1: Effetto della Cedolare Secca sulla probabilità di affittare un immobile

	(A)	(B)	(C)
Trattati x Post	0.033*** (0.007)	0.254*** (0.093)	0.064*** (0.021)
Trattati x Post x log(reddito_esclusi_immobili)		-0.023** (0.009)	
Trattati x Post x reddito_esclusi_immobili 15k-28k			-0.035 (0.022)
Trattati x Post x reddito_esclusi_immobili 28k-55k			-0.052** (0.023)
Trattati x Post x reddito_esclusi_immobili 55k-75k			-0.054** (0.026)
Trattati x Post x reddito_esclusi_immobili 55-75k			-0.069*** (0.023)
Constant	0.139*** (0.015)	0.154*** (0.019)	0.194*** (0.016)
N	829,948	829,948	829,948

Notes: Fixed effect regressions of DiD models. Only relevant coefficients are shown. Robust standard error in parenthesis, using clustering at the individual level.

Tabella 2: Effetto della Cedolare Secca sul reddito dichiarato

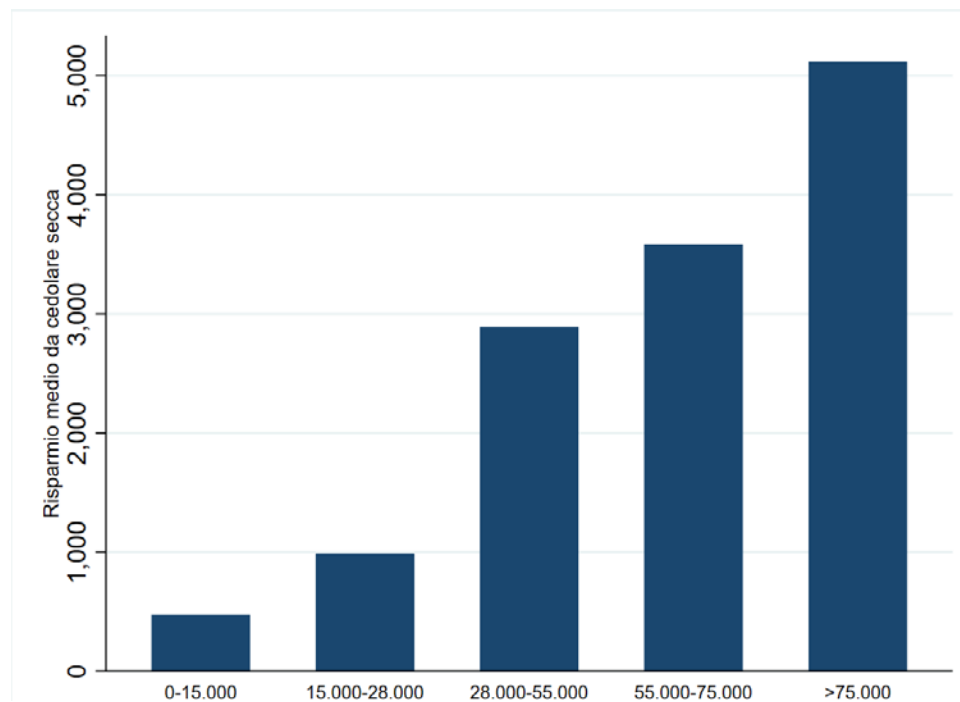
	(A)	(B)	(C)
Trattati x Post	-0.002 (0.017)	0.617** (0.274)	0.100* (0.059)
Trattati x Post x log(reddito_esclusi_immobili)		-0.065** (0.027)	
Trattati x Post x reddito_esclusi_immobili 15k-28k			-0.098 (0.061)
Trattati x Post x reddito_esclusi_immobili 28k-55k			-0.171*** (0.062)
Trattati x Post x reddito_esclusi_immobili 55k-75k			-0.247*** (0.068)
Trattati x Post x reddito_esclusi_immobili 55-75k			-0.287*** (0.063)
Constant	5.528*** (0.041)	5.587*** (0.052)	5.784*** (0.043)
N	829,860	829,860	829,860

Notes:

Fixed effect regressions of DiD models. Only relevant coefficients are shown. Robust standard error in parenthesis, using clustering at the individual level.

Infine, ci siamo chiesti: quanto gettito viene perduto per l'erosione della base imponibile IRPEF dei redditi da affitto degli immobili residenziali i cui percettori optano per la Cedolare Secca? Complessivamente, considerando l'anno 2014, se fosse stato inserito l'imponibile sottoposto a Cedolare Secca nella base imponibile IRPEF (ignorando gli effetti comportamentali, per semplicità), avremmo avuto un incremento di gettito di circa 2 miliardi di euro. La Figura 14 mostra questa perdita di gettito sia stata suddivisa tra contribuenti il cui reddito imponibile cade in uno dei cinque scaglioni IRPEF. Essa evidenzia come i benefici in termini medi assoluti siano decisamente crescenti al crescere del reddito, accrescendo la disuguaglianza del reddito disponibile.

Figura 14: La perdita di gettito medio da Cedolare Secca, per scaglioni di reddito imponibile individuale



Fonte: Di Caro et al. (2021)

In conclusione, la ricerca effettuata mostra come la politica della Cedolare Secca, pur mostrando un crescente interesse su tutto il territorio nazionale, ha comportato:

- a) Un incremento degli immobili in affitto dovuto ad un incremento degli immobili affittati tra i percettori di reddito con reddito imponibile totale inferiore ai 28mila euro;
- b) Nessun incremento significativo dell'emersione del reddito imponibile da immobili;
- c) Una significativa perdita di gettito complessiva;
- d) Significativi effetti distributivi, con incremento della disuguaglianza dei redditi.

Alla luce di questi risultati, la politica della Cedolare Secca appare avere effetti discutibili. L'eventuale estensione di questa politica agli immobili commerciali (il gruppo controllo del presente studio) appare ulteriormente discutibile tenendo conto del fatto che il tasso di evasione del reddito per tale tipologia di immobili è assai ridotto. Analogamente, è discutibile l'utilizzo della leva fiscale per l'obiettivo di calmierare il mercato degli affitti, raccomandandosi invece strumenti differenti che non riducano ulteriormente la base imponibile dell'IRPEF, complicandone la struttura complessiva.

Questi risultati, potenzialmente inattesi ad alcuni lettori, mostrano un fenomeno tutt'altro che sorprendente, pur essendo stimato raramente con la medesima precisione. Tale risultato pone una forte riserva alla ventilata politica di abbassare l'aliquota di tassazione sui redditi più alti.

## 6. Una riforma dell'IRPEF: semplicità, progressività, minori occasioni di evasione

La struttura italiana dell'IRPEF è su base individuale, con una struttura di imposta lorda a cinque scaglioni e una prevalenza di detrazioni, decrescenti con il reddito imponibile oltre una certa soglia, per aumentare il grado di progressività e di personalizzazione dell'imposta. Pur non avendo mai effettuato alcuna approfondita indagine, e nemmeno conoscendo l'esistenza di analogo studio in letteratura, nel corso delle nostre lezioni nei corsi di Scienza delle Finanze ci sembra che un primo elemento di complessità per la comprensione dell'IRPEF sia dovuto alla differenza tra imposta lorda e imposta netta, ossia al funzionamento delle detrazioni nella determinazione dell'imposta da pagare. La comprensione della differenza tra imposta formale (ossia lorda, limitata all'applicazione della struttura a scaglioni sul reddito imponibile, senza considerare le detrazioni) e imposta effettiva (che invece considera anche il ruolo delle detrazioni) non è immediata, così come la distinzione tra aliquota marginale legale e aliquota marginale effettiva. Nonostante da un punto di vista teorico la detrazione equivalga alla deduzione moltiplicata per l'aliquota marginale, in Europa risulta di gran lunga più frequente l'utilizzo delle deduzioni al posto delle detrazioni per aumentare il grado di progressività dell'imposta da pagare (Xavier Jara et al. 2020). La preferenza per questo strumento potrebbe essere una manifestazione di una sua più facile comprensione da parte del cittadino.

Con l'ausilio di EUROMOD, sviluppiamo un'ipotetica riforma che abbia i seguenti elementi caratterizzanti:

1. aumentare la semplicità e massimizzare la capacità di comprensione e trasparenza;
2. ridurre la variabilità delle aliquote marginali e il loro livello assoluto a redditi medio-bassi per ridurre i disincentivi dell'offerta di lavoro dipendente per lavoratori con reddito inferiore a 30.000€;
3. aumentare il grado di progressività per compensare la perdita di gettito;
4. scorporare dall'IRPEF le funzioni di supporto di lavoratori e delle famiglie, dei disabili, le esigenze di efficientamento e rinnovamento del patrimonio immobiliare, etc.

Si noti che l'ipotetica riforma qui ipotizzata è volutamente semplificata e prodotta a solo fine illustrativo e per stimolare il dibattito. Ci siamo concentrati, comunque, su un ripensamento complessivo della tassazione e non su un intervento parziale.

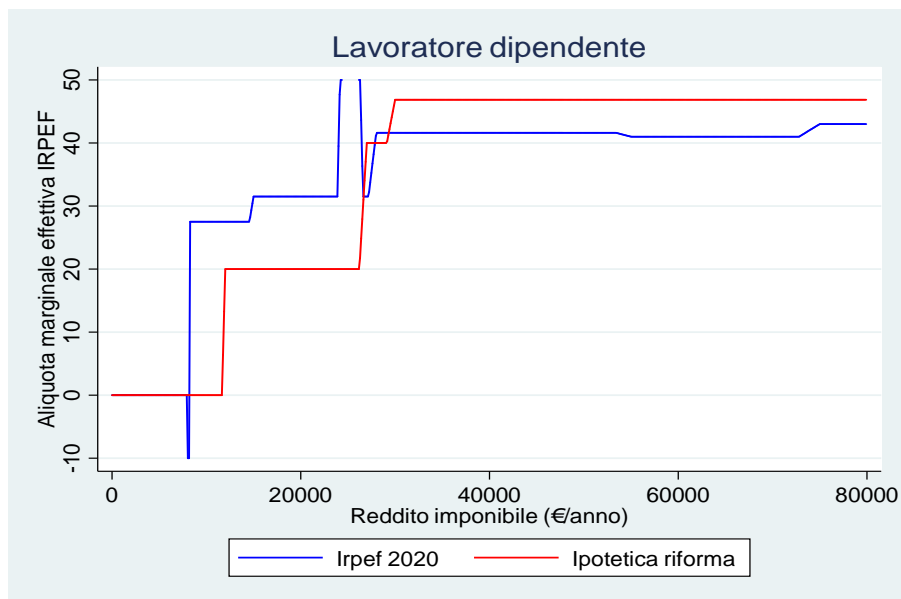
Per raggiungere il primo obiettivo, si è ipotizzato di espungere dall'IRPEF il sostegno economico alla famiglia tramite l'insieme delle detrazioni, comprese quelle per carichi familiari, ipotizzando che possano confluire in uno strumento come l'Assegno Unico Universale, che incorpori oltre alle detrazioni per carichi familiari, anche gli assegni al nucleo familiare e il bonus bebè/mamma. Tutte le analisi che seguono sono effettuate quindi eliminando, anche dallo *status quo*, la componente di detrazioni per carichi familiari. Lo *status quo* è sempre riferito al sistema di tassazione al giugno 2020, prima dell'ulteriore intervento di trasformazione del "Bonus 80 euro" in "Bonus IRPEF". La prima aliquota d'imposta viene ridotta al 20% per i primi due scaglioni e al 40% per gli attuali terzo e quarto scaglione (incidentalmente, questa struttura è simile alla tassazione presente nel Regno Unito). Inoltre, si propone di introdurre una deduzione al reddito (*no tax area*) che sia pari a 5.000€ per tutti, più una deduzione aggiuntiva di 7.000€ per i soli lavoratori dipendenti come forfettario riconoscimento dei costi di produzione del reddito. Si noti che, stante l'ipotizzata aliquota del 20% fino a 28.000€, questo incremento di deduzione per i lavoratori autonomi corrisponde a circa 120€ al mese. Le deduzioni sono piene fino a 30.000€ di reddito imponibile per tutti, poi decrescono linearmente fino ad azzerarsi a 100.000€, con conseguente tasso di riduzione della deduzione che determina una tassazione marginale implicita aggiuntiva sopra i 30.000€ di poco più di 6 punti percentuali. Tenuto conto di quest'ultimo aspetto è proposta una aliquota massima del 47%, a partire dai 100.000€ di reddito imponibile.

La Figura 15 mostra le differenze tra le aliquote marginali effettive (in alcuni casi troncate nel grafico per massimizzare la leggibilità del grafico) per effetto di questa ipotetica riforma. In particolare, si nota come, oltre ad eliminare gli eccessi dovuti al funzionamento del “Bonus 80 euro” e alla sua caratteristica di imposta negativa, venga abbassata l’aliquota marginale fino a 10 punti percentuali rispetto allo status quo per i redditi inferiori ai 30.000€ Di converso, per preservare un limitato onere complessivo, l’aliquota marginale aumenta di circa 4 punti percentuali rispetto all’esistente per redditi oltre i 30.000€, rimanendo sostanzialmente costante anche oltre i 100.000€ E’ ben noto in letteratura che per aumentare l’offerta di lavoro è prioritariamente importante ridurre la tassazione dei lavoratori a redditi bassi, per la dominanza dell’effetto sostituzione sull’effetto di reddito. Si ricordi inoltre che, stante anche il fenomeno di erosione della base imponibile IRPEF, circa l’80% dei contribuenti IRPEF ha redditi imponibili inferiori a 30.000€

La Figura 16 mostra l’andamento dell’imposta media, evidenziando come l’imposta effettiva diminuirebbe per tutti i percettori di reddito imponibile inferiore a 60.000€, ossia il 90% dei contribuenti, aumentando solo per il restante 10%. La Figura 17 mostra la differenza di imposta pagata per livello di reddito imponibile non per un ipotetico lavoratore dipendente ma per un campione rappresentativo della popolazione. In entrambe le due ultime figure si evidenzia come la gran parte dei contribuenti beneficerebbe dall’ipotetica riforma, con l’unica eccezione dei percettori di imposta negativa dovuta al “bonus 80 euro,” per i quali potrebbero essere pensati strumenti di sostegno al reddito al di fuori dell’IRPEF.

Il costo stimato di tale riforma è di circa 14 miliardi, anche tenendo conto dell’abolizione della Cedolare Secca e di un recupero in base imponibile del reddito attualmente assoggettato a tassazione sostitutiva *flat*. 14 miliardi di euro sono una cifra consistente, ma non impossibile da reperire. Volendo imitare i danesi, si potrebbe percorrere la strada di un recupero di progressività della tassazione sui redditi da capitali, in particolare dividendi e plusvalenze azionarie, stante l’accresciuto tracciamento degli stessi e le limitate possibilità di mobilità fuori dai confini nazionali. Oppure una riconsiderazione delle attuali imposte sulla ricchezza. Le soluzioni sono molteplici. E’ la volontà politica che deve essere trovata.

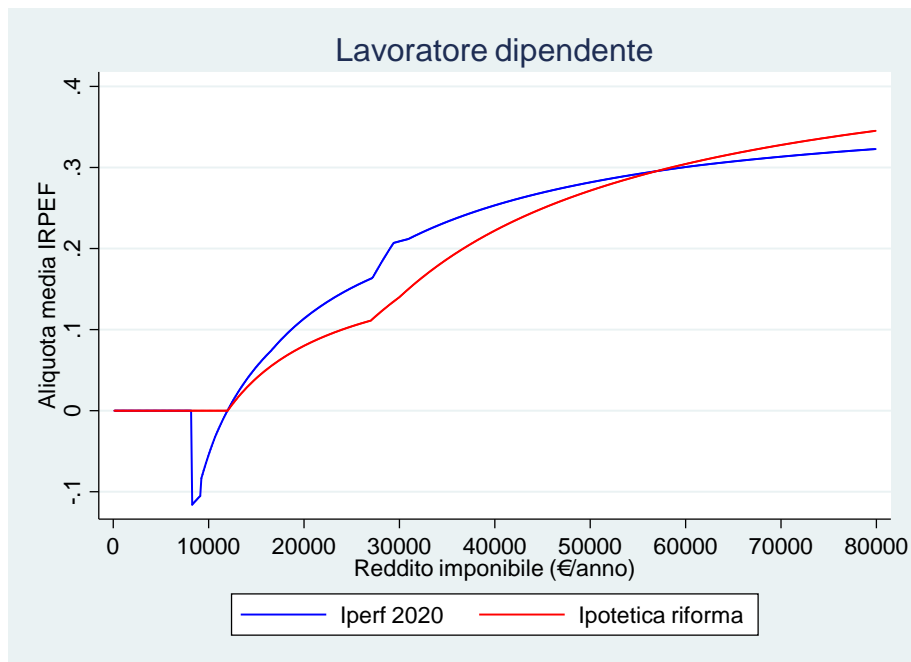
Figura 15: le aliquote marginali effettive dell'IRPEF 2020 e dell'Ipotetica riforma



Fonte: Nostri calcoli usando EUROMODO I.3.0+. Note: il grafico è stato tagliato a -10 e +50 nelle ordinate per aumentare la leggibilità. In entrambi i casi i valori molto elevati dovuti al funzionamento del bonus “80 euro”. Per isolare l’effetto della ipotetica riforma, sono ignorati i contributi sociali e le addizionali regionali e comunali.

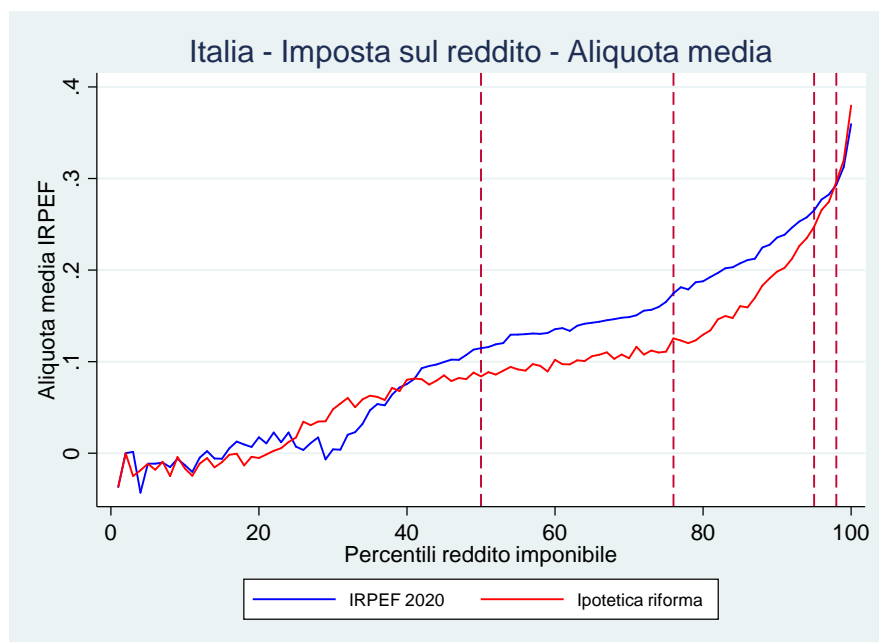


Figura 16: Confronto delle aliquote medie nello status quo e nell'ipotetica riforma



Fonte: Nostri calcoli usando EUROMODO I.3.0+ Note: Per isolare l'effetto della ipotetica riforma, sono ignorati i contributi sociali e le addizionali regionali e comunali.

Figura 17: L'effetto dell'ipotetica riforma sulla intera popolazione



Fonte: Nostri calcoli usando EUROMODO I.3.0+. Note: Le linee tratteggiate verticali indicano il livello superiore dei primi 4 scaglioni (15.000, 28.000, 55.000 e 75.000€). Per isolare l'effetto della ipotetica riforma, sono ignorati i contributi sociali e le addizionali regionali e comunali.

## 7. Riferimenti bibliografici

Allingham, M. G. and Sandmo, A., (1972), Income tax evasion: a theoretical analysis, *Journal of Public Economics*, 1, issue 3-4, p. 323-338.

Andreoni, J., Erard, B., & Feinstein, J. (1998). Tax Compliance. *Journal of Economic Literature*, 36(2), 818-860.

Bazzoli, Martina & Di Caro, Paolo & Figari, Francesco & Fiorio, Carlo V. & Manzo, Marco, 2020. "Size, heterogeneity and distributional effects of self-employment income tax evasion in Italy," EUROMOD Working Papers EM18/20, EUROMOD at the Institute for Social and Economic Research.

Ceriani, L., Figari, F. and Fiorio, C. (2020), EUROMOD country report, Italy 2017-2020, November, EUROMOD version I3.0

Di Caro, P., Figari, F., Fiorio, C.V., Manzo, M. and Riganti, A. (2021), Assessing the effects of flat tax reforms: micro estimates from rental incomes tax changes in Italy, mimeo.

Doerrenberg, P., Peichl, A. and Siegloch, S. (2017), The elasticity of taxable income in the presence of deduction possibilities, *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 151(C), pages 41-55.

Engström, P. and Hagen, J., (2017), Income underreporting among the self-employed: A permanent income approach, *European Economic Review*, 92, issue C, p. 92-109.

Figari, F. e Verbist, G. (2014), The redistributive effect and progressivity of taxes revisited: An International Comparison across the European Union, *FinanzArchiv*, 70 (3): 405-429.

Fiorio, C.V. and Zanardi, A. (2008), 'It's a lot but let it stay' How tax evasion is perceived across Italy, in Pickhardt, Michael and Shinnick, Edward. (eds), Shadow Economy, Corruption and Governance, Edward Elgar, Cheltenham, p. 210-239.

Gallego Granados, P. e Olthaus, T. (2020) EUROMOD Country report: Germany 2017 - 2020 version I3.0, December. Scaricabile da: [https://www.euromod.ac.uk/sites/default/files/country-reports/year11/Y11\\_CR\\_DE\\_Final.pdf](https://www.euromod.ac.uk/sites/default/files/country-reports/year11/Y11_CR_DE_Final.pdf).

Greve, B. e Hussain, M.A. (2020), Country report: DENMARK (DK) 2017 - 2020 version I3.0, December. Scaricabile da: [https://www.euromod.ac.uk/sites/default/files/country-reports/year11/Y11\\_CR\\_DK\\_Final.pdf](https://www.euromod.ac.uk/sites/default/files/country-reports/year11/Y11_CR_DK_Final.pdf).

Hall, R.E. and Rabushka, A. (1995) The Flat Tax, Hoover Press, 1985. Second edition, 1995.

Hurst, E., Li, G. and Pugsley, B., (2014), Are Household Surveys Like Tax Forms? Evidence from Income Underreporting of the Self-Employed, The Review of Economics and Statistics, 96, issue 1, p. 19-33.

Jara, H. X., Gasior K. e Makovec, M., (2020), Work Incentives at the Extensive and Intensive Margin in Europe: The Role of Taxes, Benefits and Population Characteristics, Social Indicators Research 152:705–778

Kleven, H. J., Knudsen, M. B.; Kreiner, C.T., Pedersen, S: and Saez, E. (2011), Unwilling or Unable to Cheat? Evidence From a Tax Audit Experiment in Denmark. Econometrica, Vol. 79, No. 3, 2011, p. 651-692.

MEF (2020), Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, anno 2020, allegato al Documento di Economia e Finanza 2020, Nota di Aggiornamento. Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Paladini, R. (2020), Come modificare l'Irpef, Nens, nuova economia nuova società, <https://www.nens.it/archivio/analisi/come-modificare-lirpef>

Piketty, T. & Saez, E. e Stantcheva, S. (2014), Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities, American Economic Journal: Economic Policy, American Economic Association, vol. 6(1), pages 230-271, February.

Pissarides, C. A. and Weber, G. (1989), An expenditure-based estimate of Britain's black economy, Journal of Public Economics, 39, 1, 17-32.

Slemrod, J. and Weber, C., (2012), Evidence of the invisible: toward a credibility revolution in the empirical analysis of tax evasion and the informal economy, International Tax and Public Finance, 19, issue 1, p. 25-53.

Slemrod, J. and Yitzhaki, S., (2002), Tax avoidance, evasion, and administration, ch. 22, p. 1423-1470 in Auerbach, A. J. and Feldstein, M. eds., Handbook of Public Economics, vol. 3, Elsevier.