

Gruppo di lavoro su
Sovrapposizioni tra Stato fiscale e Stato sociale

Mauro Marè

ottobre 2011

1 Scopo del gruppo di lavoro

Scopo del gruppo di lavoro era quello di:

«analizzare l'area della sovrapposizione, spesso irrazionale, che nei decenni passati si è stratificata tra Stato fiscale e Stato sociale»

2 Il Rapporto

- 1 Introduzione
- 2 Stato fiscale, stato sociale e le aree di sovrapposizione
- 3 Le forme di sostegno indiretto: le tax expenditures
- 4 Definizione, valutazione ed effetti economici delle tax expenditures
- 5 La spesa sociale, le contribuzioni e il sistema fiscale
- 6 Valutazione e significato della spesa assistenziale
- 7 La spesa sociale

2 Il Rapporto

- Rapporto contiene i lavori del gruppo di lavoro su "Stato fiscale e stato sociale". Il gruppo è stato nominato dal **Ministro dell'Economia e delle Finanze, on. Giulio Tremonti** nel mese di novembre 2010 per predisporre i lavori preparatori per la riforma del sistema tributario.
- Il gruppo di lavoro è stato presieduto e coordinato dal **Prof. Mauro Marè**.
- Il gruppo di lavoro ha effettuato **diversi incontri**: 15 novembre, il 15 dicembre, il 20 gennaio, il 22 febbraio, il 15 marzo, il 22 aprile, il 30 maggio e il 25 luglio presso la Scuola di Economia e Finanza "Ezio Vanoni".
- il testo riflette i lavori e le discussioni che si sono svolte all'interno dello stesso gruppo. È stato scritto e sintetizzato dal Presidente e i paragrafi riflettono anche i contributi di alcuni membri del gruppo di lavoro.

3 La sovrapposizione tra stato fiscale e stato sociale

- **scopo rapporto** è analizzare le forme di sovrapposizione tra stato fiscale e stato sociale che nel corso degli ultimi decenni si sono venute a creare.
- per ragioni varie e complesse, il sistema tributario ha finito per assumere compiti di per sé estranei al suo funzionamento specifico, che sono: a. percepire un gettito adeguato, per finanziare la spesa; b. effettuare un'azione di redistribuzione tra i diversi percettori di reddito; c. minimizzare le possibili distorsioni sull'efficienza e gli incentivi negativi.
- Sul sistema tributario sono stati scaricati quindi compiti e funzioni non immediatamente coerenti con il funzionamento delle diverse imposte.

3 La sovrapposizione tra stato fiscale e stato sociale

- L'intervento per il welfare, per il sostegno delle famiglie e per le forme più esplicite di assistenza alle persone nei vari casi di bisogno (malattia, invalidità, povertà, ecc.) si è realizzato, oltre che con la spesa, più o meno diretta, anche con una grande quantità di interventi di tipo tributario e fiscale
- Questo stato di cose ha prodotto una sovrapposizione spesso negativa tra i diversi obiettivi dell'intervento pubblico, tra i vari strumenti per realizzarli, tra spesa e imposte;
- ha reso gli interventi poco trasparenti, il disegno delle diverse misure molto complicato; la potenzialità dei vari strumenti messi in campo ne è risultata compromessa.

3 La sovrapposizione tra stato fiscale e stato sociale

Le varie misure di intervento in campo sociale:

- a. presentano obiettivi in parte simili,
- b. sono gestite da enti e istituti differenti (INPS, MEF, Regioni, Enti Locali, ecc.)
- c. e sono realizzate con modalità operative alquanto eterogenee.

Tutto ciò ha finito per influenzare la coerenza del disegno complessivo,

- ha ridotto l'efficacia degli strumenti nel conseguire gli obiettivi proposti,
- ha reso il coordinamento tra i diversi strumenti difficile
- e la valutazione degli effetti complessivi poco agevole.

3 La sovrapposizione tra stato fiscale e stato sociale

- È opportuno realizzare un inventario dei diversi strumenti, analizzarne la natura, le loro principali caratteristiche, le varie modalità di applicazione e l'impatto finanziario.
- Ciò è necessario per realizzare una razionalizzazione e semplificazione, che accresca la coerenza, l'efficacia e soprattutto la trasparenza delle diverse misure in relazione alle varie fonti di finanziamento e ai reali beneficiari delle stesse.
- i governi possono distribuire benefici sociali in due modi:
 - a. sia direttamente tramite la spesa pubblica,
 - b. sia indirettamente tramite le spese fiscali (tax expenditures).
- Anche se entrambe implicano di fatto un consumo di risorse pubbliche e una riduzione del gettito tributario, poi nelle modalità operative, nelle implicazioni concrete e negli effetti economici le due tipologie di intervento si differenziano alquanto.

3 La sovrapposizione tra stato fiscale e stato sociale

A) I programmi di spesa diretti richiedono, infatti, uno specifico stanziamento monetario, da prevedere **ex ante in sede di bilancio**; prevedono la riscossione di varie forme di entrata per le spese che hanno prevalente natura contributiva (ad esempio, la spesa previdenziale);

implicano la costruzione di complicati meccanismi amministrativi di **identificazione dei beneficiari**, di gestione delle prestazioni, di offerta di trasferimenti monetari o di fruizione dei servizi reali, la previsione infine di forme di rendicontazione.

3 La sovrapposizione tra stato fiscale e stato sociale

B) Le tax expenditures (TE) (**programmi indiretti**) sono invece una forma di spesa pubblica e sociale realizzata tramite il sistema tributario che non richiede costruzione meccanismi gestionali tipici delle varie forme di spesa pubblica.

- Nelle TE larga parte delle **procedure di bilancio e di gestione amministrativa** non sono presenti. La rendicontazione effettiva delle tax expenditures avviene **ex post**, quando è possibile stimare numero di contribuenti che ha fatto ricorso all'agevolazione
- Le **differenze tra le due modalità di intervento** sono quindi numerose: dagli aspetti amministrativi alle procedure di definizione, stima e finanziamento della spesa pubblica diretta, alle condizioni di erogazione:
- Per le spese dirette, queste condizioni sono individuate dal governo, che fissa le modalità di offerta della spesa e i criteri di fruizione, mentre per TE, i contribuenti le usano direttamente e di fatto "auto dichiarano" il loro diritto a goderne.

3 La sovrapposizione tra stato fiscale e stato sociale

- In Italia solo dal 2009 (art. 21, comma 11, legge 196/2009) è prevista una **rendicontazione del costo** delle varie forme di TE che viene allegata al bilancio dello stato.
- Solo a partire dal **bilancio del 2011** – Tabella 1, allegata allo stato di revisione dell'entrata del Bilancio dello Stato, approvato con legge 221, 13 dicembre 2010 – si dispone di una stima generale delle TE, di un elenco delle TE per le quali è prevista una stima del costo in termini di mancato gettito per gli anni 2011-2013

3 La sovrapposizione tra stato fiscale e stato sociale

- La spesa pubblica sociale diretta comprende la spesa per pensioni, per la sanità, la spesa per l'istruzione e quella più genericamente sociale.
- Queste forme di spesa sono **finanziate il più delle volte con prelievi a carico dei beneficiari**, quindi assumono natura sostanzialmente contributiva e/o previdenziale.
- Esistono però anche **forme di spesa sociale diretta** con caratteristiche prevalentemente assistenziali, dove il finanziamento non è assicurato da prelievi di natura contributiva ma dal sistema tributario e fiscale.

3 La sovrapposizione tra stato fiscale e stato sociale

le forme di spesa sociale indiretta sono invece sostanzialmente le spese fiscali, ovvero le spese che si realizzano e trovano applicazione tramite il sistema tributario.

Esistono diverse tipologie di spese fiscali:

- a) le esenzioni e le esclusioni che escludono alcune forme di entrata dal calcolo del reddito complessivo sottoposto a tassazione;
- b) le deduzioni che prevedono esplicite forme di deducibilità di voci specifiche dal reddito imponibile;
- c) le detrazioni, ovvero importi che sono ammessi in detrazione dall'imposta lorda e riducono il debito tributario;
- d) le aliquote agevolate che prevedono l'applicazione di aliquote ridotte al reddito imponibile;
- e) i rinvii di imposta.

3 La sovrapposizione tra stato fiscale e stato sociale

- Abbiamo deciso di non analizzare le spese che hanno natura sostanzialmente contributiva e che sono perciò finanziate con il prelievo di contributi a vario titolo direttamente sui beneficiari e con forme di entrata con natura di controprestazione.
- questa scelta dovrebbe essere intuitiva: essendo basate appunto su forme di prelievo contributivo, queste spese non pesano in larga parte sul sistema tributario anche se naturalmente influenzano la pressione fiscale complessiva.
- Per cui non abbiamo esaminato la spesa pensionistica, la spesa sanitaria e le varie forme di assistenza che i livelli decentrati di governo, in particolare i Comuni, offrono a vario titolo a diversi tipi di beneficiari – famiglie, individui, per interventi con finalità sociali, per la tutela delle condizioni economiche e per l'assistenza sociale, l'assistenza domiciliare, l'assistenza sanitaria ecc.
- Analisi di queste spese e di quelle enti decentrati avrebbe infatti allargato le finalità del rapporto e richiesto tempi e competenze al di là delle forze di questo rapporto.

3 La sovrapposizione tra stato fiscale e stato sociale

- Ci siamo invece concentrati, innanzitutto, sulle varie forme di **tax expenditures** che presentano, a diverso titolo, una spiccata connotazione di **welfare** e natura sociale.
- All'esame delle varie forme di spesa fiscale abbiamo fatto seguire perciò un'analisi della **varie forme di spesa sociale e assistenziale gestite dall'Inps** che presentano un'evidente ed esclusiva natura assistenziale – quindi che sono in parte o completamente a carico del sistema tributario.

4 la stima delle tax expenditures

- La **stima delle tax expenditures** non è sempre agevole e immediata.
- Esse sono di solito definite come eccezioni alla struttura "normale" dell'imposta in questione.
- Decidere però cosa sia la **base imponibile "normale"** di un'imposta, quale sia il suo **benchmark** di riferimento, in particolare dell'imposta sul reddito, non è del tutto semplice ed evidente, richiede spesso la definizione di compromessi.
- abbiamo riportato in diverse tavole un inventario più o meno completo delle varie forme di **tax expenditures** che si possono ricondurre alle politiche di **welfare**, allo **stato sociale** e all'azione redistributiva che di solito si esercita con il sistema tributario e la spesa pubblica.

4 la stima delle tax expenditures

tavola 3.1: un elenco delle varie forme di tax expenditures, ripartito per sette settori di spesa:

- a. spese fiscali per la casa,
- b. spese fiscali per l'istruzione,
- c. per la sanità,
- d. per la famiglia,
- e. per il lavoro,
- f. per invalidità e disabilità,
- g. per l'incentivo di consumi meritevoli.

I dati sono disaggregati distinguendo, per ogni singola voce di spesa fiscale:

- i. le detrazioni di imposta;
- ii. le deduzioni dal reddito imponibile;
- iii. le esenzioni dall'imponibile o agevolazioni nell'imponibile;
- iv. le altre forme di agevolazione

4 la stima delle tax expenditures

tavola 3.1: l'importo delle varie forme di tax expenditures considerato, ripartito per sette settori di spesa e per funzioni (naturalmente ce ne sono molte altre):

a. spese fiscali per la casa ammontano a	10,528 miliardi di euro
b. per l'istruzione	344 milioni
c. per la sanità	2,338 miliardi
d. per la famiglia	13,600 miliardi
e. per il lavoro	54,198 miliardi
f. per invalidità e disabilità	1,052 miliardi
g. per l'incentivo di consumi meritevoli	36,951 miliardi
Totale TE legate alla spesa sociale:	114, 569 miliardi

4 le tax expenditures (Irpef) più importanti

Numero voce	Denominazione	Valore in €
voce 37	detrazione per redditi lav. dipendente, pensione, altri redditi	42.155
voce 37	<i>di cui: Lavoro dipendente</i>	20.740
voce 37	<i>Redditi da pensione</i>	18.464
voce 37	<i>Redditi assimilati e altri redditi</i>	2.951
voce 30	detrazione familiari a carico	11.379
voce 41	non concorrenza parziale o totale lav. dipendente	9.547
voce 7	deduzione rendita catastale abitazione principale	3.069
voce 28	detrazione spese sanitarie	2.356
voce 3	detrazione 36% interventi recupero	1.962
voce 36	esclusione base imp. assegni al coniuge	1.929
voce 9	deduzione forfetaria canoni locazione	1.341
voce 1	Detrazione interessi passivi mutui ipotecari	1.334
voce 17	agevolazione acquisto prima casa imp. registro	1.152
voce 65	detrazione per premi assicurativi per...	828
voce 59	deduzione contributi previdenza complementare	440
voce 21	detrazione spese di istruzione	297

4 le tax expenditures (Irpef) più importanti

Numero voce	Denominazione	Valore in €
voce 37	detrazione per redditi lav. dipendente, pensione, altri redditi	37.726
voce 37	<i>di cui: Lavoro dipendente</i>	18.561
voce 37	<i>Redditi da pensione</i>	16.524
voce 37	<i>Redditi assimilati e altri redditi</i>	2.641
voce 30	detrazione familiari a carico	10.516
voce 41	non concorrenza parziale o totale lav. dipendente	10.121
voce 7	deduzione rendita catastale abitazione principale	3.276
voce 28	detrazione spese sanitarie	2.356
voce 36	esclusione base imp. assegni al coniuge	2.045
voce 3	detrazione 36% interventi recupero	1.962
voce 9	deduzione forfetaria canoni locazione	1.402
voce 1	Detrazione interessi passivi mutui ipotecari	1.334
voce 17	agevolazione acquisto prima casa imp. registro	1.152
Voce 5	Detrazione 55% spese riqualificazione energetica	1.100
voce 64	detrazione per premi assicurativi per...	828
voce 57	deduzione contributi previdenza complementare	467
voce 21	detrazione spese di istruzione	297

4 gli effetti distributivi delle tax expenditures

- tavole 3.3- 3.22 riportano invece, per le spese fiscali più grandi il loro ammontare finanziario, la frequenza, il valore medio e la loro distribuzione per classi di reddito, per zona geografica e per reddito prevalente.
- Distinzione per classi di reddito, per zona geografica, per tipo di reddito prevalente
- Emerge un'incidenza **tendenzialmente progressiva delle detrazioni per le spese di produzione del reddito**, e di quelle per carichi familiari, il cui valore medio decresce in modo significativo all'aumentare delle classi di reddito.

4 gli effetti distributivi delle tax expenditures

- Diverso profilo distributivo presentano le **spese sanitarie** (il valore medio aumenta all'aumentare del reddito e cresce anche in relazione al reddito prevalente).
- Un profilo distributivo simile presentano le **detrazioni del 36% delle spese per il recupero del patrimonio edilizio** (anche se in misura più netta rispetto alle spese sanitarie); la **deduzione dei canoni di locazione** e soprattutto la **deduzione dei contributi alla previdenza complementare** e la **detrazione del 55% per gli interventi di riqualificazione energetica** – che mostra forse il profilo più rilevante per i redditi più elevati (il valore medio per i redditi oltre 120mila euro è di oltre 4 volte quello per i redditi fino a 26 mila euro).
- Non presentano particolari variazioni (sono abbastanza omogenee) le **spese per istruzione**, la **detrazioni per spese relative ai premi assicurativi** e le **spese per interessi passivi** (anche se in questo caso, seppur lievemente, il valore medio cresce all'aumentare delle classi di reddito).

TABELLA 3.3 DETRAZIONE PER REDDITI DI LAVORO (VOCE 37): DISTRIBUZIONE PER CLASSI DI REDDITO COMPLESSIVO E AREA GEOGRAFICA – Valori espressi in migliaia di euro

CLASSI DI REDDITO COMPLESSIVO		fino a 10.000	da 10.000 a 15.000	da 15.000 a 20.000	da 20.000 a 55.000	da 55.000 a 75.000	da 75.000 a 120.000	oltre 120.000	TOTALE
NORD OVEST	FREQUENZA	2.907.347	1.087.480	3.994.998	2.193.719	8.793	128	99	10.382.088
	AMMONTARE	3.374.110	2.331.320	4.606.112	1.437.393	339	87	58	11.648.309
	VAL. MEDIO	1,38	1,38	1,13	0,67	0,04	0,69	0,59	1,13
NORD EST	FREQUENZA	2.095.282	1.319.908	2.926.299	1.474.078	6.558	79	21	7.791.198
	AMMONTARE	2.773.640	1.836.344	3.313.971	1.002.491	177	67	15	8.928.704
	VAL. MEDIO	1,34	1,39	1,13	0,68	0,03	0,84	0,73	1,18
CENTRO	FREQUENZA	2.129.838	1.200.012	2.469.020	1.490.821	7.487	145	98	7.288.889
	AMMONTARE	2.890.820	1.993.295	2.774.168	1.005.864	381	102	48	8.324.696
	VAL. MEDIO	1,36	1,39	1,13	0,67	0,05	0,7	0,8	1,14
SUD E ISOLE	FREQUENZA	4.475.955	1.670.268	3.011.919	1.661.301	4.282	179	100	11.015.890
	AMMONTARE	6.095.783	2.588.986	3.405.129	1.189.288	309	141	81	13.263.696
	VAL. MEDIO	1,36	1,38	1,13	0,7	0,07	0,79	0,81	1,2
NON ATTRIBUIBILE	FREQUENZA	1.799	6	8	2				1.804
	AMMONTARE	2.616	12	7	1				2.638
	VAL. MEDIO	1,48	1,8	1,18	0,48				1,48
TOTALE	FREQUENZA	11.183.889	6.077.648	12.389.729	6.789.729	28.089	629	243	36.447.824
	AMMONTARE	15.129.968	9.419.937	13.999.386	4.604.848	1.178	397	197	42.166.006
	VAL. MEDIO	1,38	1,39	1,13	0,68	0,05	0,75	0,81	1,18

TABELLA 3.4 DETRAZIONE PER REDDITI DI LAVORO (VOCE 37): DISTRIBUZIONE PER CLASSI DI REDDITO COMPLESSIVO E REDDITO PREVALENTE – Valori espressi in migliaia di euro

CLASSI DI REDDITO COMPLESSIVO		fino a 10.000	da 10.000 a 15.000	da 15.000 a 20.000	da 20.000 a 55.000	da 55.000 a 75.000	da 75.000 a 120.000	oltre 120.000	TOTALE
LAVORO DIPENDENTE	FREQUENZA	4.801.048	2.592.963	7.493.360	4.216.776	12.923	57		19.117.107
	AMMONTARE	5.227.928	3.649.834	6.704.249	3.016.882	326	10		20.597.728
	VAL. MEDIO	1,09	1,41	1,18	0,72	0,03	0,17		1,09
PENSIONE	FREQUENZA	5.144.133	2.920.478	4.020.431	1.796.888	7.306	38		13.889.070
	AMMONTARE	8.549.410	4.211.020	4.559.944	1.237.417	213	7		16.558.011
	VAL. MEDIO	1,66	1,44	1,13	0,69	0,03	0,2		1,34
LAVORO NON DIPENDENTE	FREQUENZA	884.370	471.129	732.823	624.403	4.144	435	243	2.717.547
	AMMONTARE	931.843	448.473	586.387	277.204	593	360	197	2.242.127
	VAL. MEDIO	1,05	0,95	0,8	0,44	0,14	0,87	0,81	0,83
ALTRI REDDITI	FREQUENZA	354.329	93.088	143.122	131.883	1.707	1		724.100
	AMMONTARE	420.689	112.910	148.827	74.842	75	1		757.142
	VAL. MEDIO	1,19	1,21	1,04	0,57	0,04	0,57		1,05
TOTALE	FREQUENZA	11.183.889	6.077.648	12.389.729	6.789.729	28.089	629	243	36.447.824
	AMMONTARE	15.129.968	9.419.937	13.999.386	4.604.848	1.178	397	197	42.166.006
	VAL. MEDIO	1,38	1,39	1,13	0,68	0,05	0,75	0,81	1,18

4 le tax expenditures delle altre imposte: l'IVA

- Varie forme di agevolazioni con altre imposte.
- Molto significative sono le agevolazioni regime Iva.
- tavola 3.23 elenca dettaglio voci e prodotti su cui viene applicata l'aliquota super ridotta del 4 per cento
- La tavola 3.24 presenta invece i prodotti e i settori sui quali è applicata l'aliquota ridotta del 10 per cento:

TABELLA 3.23 BENI SOGGETTI AD ALIQUOTA DEL 4%

PANE E CEREALI
 PANE, GRISSINI E CRAKERS
 PASTA
 FARINA
LATTE, FORMAGGI, UOVA
 LATTE INTERO O SCREMATO
 FORMAGGI
OLII E GRASSI
 OLIO DI OLIVA
 OLIO DI SEMI
 BURRO
 MARGARINA E GRASSI VEGETALI
PATATE, FRUTTA E ORTAGGI
Fruita
 AGRUMI
 BANANE
 MELE
 PERE
 FRUTTA CON NOCCIOLIO
 UVA E FRAGOLE
 ALTRA FRUTTA FRESCA
 FRUTTA SECCA
 FRUTTA CONSERVATA O SURGELATA
Vegetali incluse le patate
 POMODORI FRESCHI
 POMODORI IN SCATOLA E CONSERVE
 PATATE
 LEGUMI FRESCHI O SURGELATI
 LEGUMI SECCHI O CONSERVATI
 ORTAGGI FRESCHI O SURGELATI
 ORTAGGI SECCHI O CONSERVATI
SANITA'
Prodotti medicinali e farmaceutici
 PROTESI, APP. ACUSTICI
 SEDIE INVALIDI, APP. ORTOPEDICI
TEMPO LIBERO, CULT., GIOCHI
Flori, piante ed animali domestici
 MANGIMI E ALTRE SPESE PER ANIMALI
Servizi ricreativi e culturali
 SPESA ABB. RADIO TV, INTERNET
Libri

TABELLA 3.24 BENI SOGGETTI AD ALIQUOTA DEL 10%

PANE E CEREALI
BISCOTTI
RISO
ALTRI CEREALI E PROD. PREPARATI
PASTICCERIA E DOLCIUMI
CARNE
CARNE DI VITELLO E VITELLONE
CARNE DI MANZO
CARNE DI MAIALE
CARNE DI CAVALLO
CARNE DI PECORA E AGNELLO
POLLAME
CONIGLI, TACCHINO, SELVAGGINA
SALUMI
CARNI PREPARATE E IN SCATOLA
ALTRE CARNI
PESCE
PESCE FRESCO E SURGELATO
PESCE CONSERVATO, SECCO E AFF
CROSTACEI E FRUTTI DI MARE
ALTRI PROD. A BASE DI PESCE
LATTE, FORMAGGI, UOVA
LATTE IN POLVERE O CONCENTRATO
YOGURT
UOVA
ALTRI PRODOTTI DERIVATI DEL LATTE
OLI E GRASSI
LARDO, STRUTTO E GRASSI ANIMALI
PATATE, FRUTTA E ORTAGGI
<i>Frutta</i>
FRUTTA CONSERVATA O SURGELATA
<i>Vegetali incluse le patate</i>
LEGUMI SECCHI O CONSERVATI
ORTAGGI SECCHI O CONSERVATI
ALTRI PROD. A BASE DI LEG. E ORT
ZUCCHERO, MARMELLATE E ALTRI
<i>Zucchero, marmellate, mieli, sciroppi,</i>
CONFETTURE, MIELE, CIOCCOLATO
GELATI
<i>Generi alimentari n.e.c.</i>
SALE, SPEZIE, SALSE, CONDIMENTI

4 la stima delle tax expenditures

- Tavola 3.25 presenta invece la ripartizione del costo in termini di gettito dell'applicazione dell'aliquota del 4%, (circa 10,954 miliardi, di cui 7,841 miliardi derivano da prodotti alimentari).
- tavola 3.26 illustra costo aliquota ridotta del 10%: 18,249 miliardi (peso di alberghi e ristoranti)

TABELLA 3.25: RIPARTIZIONE DEGLI EFFETTI DI GETTITO RELATIVI AI BENI SOGGETTI ALL'ALIQUOTA DEL 4% PER LE OPERAZIONI AFFERENTI I "CONSUMI FINALI DELLE FAMIGLIE" (IN MILIONI DI EURO)

Beni soggetti al 4%	Passaggio al 21%
PANE E CEREALI	-2.024
LATTE, FORMAGGI, UOVA	-1.829
OLII E GRASSI	- 857
FRUTTA	-1.271
VEGETALI (INCLUSE LE PATATE)	-1.860
Totale prodotti alimentari	- 7.841
PRODOTTI MEDICINALI E FARMACEUTICI	- 21
FIORI, PIANTE E ANIMALI DOMESTICI	- 28
SPESA ABB. RADIO TV, INTERNET	- 292
LIBRI	- 635
GIORNALI	-1.051
MENSE AZIENDALI, SCOLASTICHE	- 493
ASSISTENZA DISABILI E ANZIANI	- 591
Totale prodotti non alimentari	- 3.113
SPESA TOTALE	- 10.954

TABELLA 3.26: RIPARTIZIONE DEGLI EFFETTI DI GETTITO RELATIVI AI BENI SOGGETTI ALL'ALIQUOTA DEL 10% PER LE OPERAZIONI AFFERENTI I "CONSUMI FINALI DELLE FAMIGLIE" (IN MILIONI DI EURO)

Beni soggetti al 10%	Passaggio al :
PANE E CEREALI	- 911
CARNE	-2.618
PESCE	- 761
LATTE, FORMAGGI, UOVA	- 383
OLII E GRASSI	- 3
FRUTTA	- 2
VEGETALI	- 94
ZUCCHERO, MARMELLATE E SCIROPPI	- 570
SALE, SPEZIE, SALSE, CONDIMENTI	- 20
ZUPPE, PREPARATI, LIEVITO	- 10
CAFFE', TE', CACAO	- 35
Totale prodotti alimentari	- 5.407
FITTI ABITAZIONI	- 44
SPESE MANUTENZIONE ABITAZIONI	- 150
FORNITURA DI ACQUA E ALTRI SERVIZI	- 870
COMBUSTIBILI ED ENERGIA	- 1.374
PRODOTTI MEDICINALI E FARMACEUTICI	- 1.806
TRASPORTI	- 916
SCHEDE E GETTONI TELEFONICI	- 183
PIANTE E FIORI	- 264
SERVIZI RICREATIVI E CULTURALI	- 596
SERVIZI DI RISTORAZIONE	- 5.267
SERVIZI ALBERGHIERI	- 1.373
Totale prodotti non alimentari	- 12.842
SPESA TOTALE	- 18.249

5 Definizione, valutazione ed effetti economici delle tax expenditures

5.1 La definizione di tax expenditures

La prima definizione di tax expenditures data da Stanley Surrey, Assistant Secretary dell'US Treasury for Tax Policy, che coniò questo termine:

"The tax expenditure concept posits that an income tax is composed of two distinct elements. The first element consists of structural provisions necessary to implement a normal income tax, such as the definition of net income, the specification of accounting rules, the determination of the entities subject to tax, the determination of the rate schedule and exemption levels, and the application of the tax to international transactions. The second element consists of the special preferences found in every income tax. These provisions, often called tax incentives or tax subsidies, are departures from the normal tax structure and are designed to favor a particular industry, activity, or class or persons."

5 Definizione, valutazione ed effetti economici delle tax expenditures

5.1 La definizione di tax expenditures

- Definizione cosa sia una spesa fiscale non è comunque agevole, vi sono diverse difficoltà nell'effettuarla, non è del tutto consolidata
- *"tax expenditures are to be determined in reference to "normal income tax law." However, determining what is "normal" is an open question and almost certainly a normative exercise"*.
- la definizione di cosa sia la "struttura normale" di un'imposta sui redditi non è del tutto consolidata, essa può essere molto variabile, è dipesa il più delle volte dalla sensibilità tributaria dei diversi momenti storici
- Più in generale, la valutazione delle TE risulta difficile e non sempre immediata poiché *"some tax measures may not be readily classified as part of the benchmark or an exception to it"*.

5 Definizione, valutazione ed effetti economici delle tax expenditures

Con il termine spese fiscali si intende in genere una serie di forme di riduzione della passività di imposta come:

- le deduzioni dall'imponibile (*deductions*), ovvero gli importi che per varie ragioni sono dedotti dal reddito complessivo, che riducono perciò il reddito imponibile e quindi il debito di imposta;
- le detrazioni di imposta (*credits*), ovvero gli importi monetari che sono detratti dall'imposta lorda calcolata applicando le aliquote marginali alla base imponibile;
- le agevolazioni (*allowances*), che hanno un significato per lo più identico alle deduzioni – ovvero importi dedotti dalla definizione normale di reddito o da quello che viene considerato il benchmark;
- le esenzioni (*exemptions*) ovvero voci di reddito o di entrata che sono escluse dalla base imponibile;
- le riduzioni di aliquote (*tax relief*) ovvero le aliquote ridotte che sono applicate a una determinata classe di contribuenti o basi imponibili;
- i rinvii di imposta (*tax deferral*) quando il pagamento di un certo debito di imposta è posticipato.

5 Definizione, valutazione ed effetti economici delle tax expenditures

5.2 La misurazione delle tax expenditures

si distinguono in letteratura tre possibili forme di misurazione delle TE:

- **Initial revenue loss o metodo del gettito perduto:** ovvero la perdita di gettito derivante dall'introduzione della spesa fiscale nell'ipotesi di un'invarianza dei comportamenti e del gettito delle altre imposte – conosciuta anche come misurazione ex post.
- **Final revenue loss:** ovvero la perdita di gettito derivante dall'introduzione della TE ma considerando una modifica nei comportamenti e gli effetti sul gettito delle altre imposte come conseguenza dell'introduzione della TE – questo metodo in genere effettua una stima dell'elasticità della domanda e dell'offerta dei beni e dei redditi influenzati dalla TE, ma anche della possibile evasione fiscale che potrebbe risultare dall'abolizione della spesa fiscale.
- **Outlay equivalence** (o il metodo dell'equivalenza della spesa diretta) la spesa diretta che sarebbe necessaria prima delle imposte per produrre lo stesso effetto sui redditi dei contribuenti (dopo le imposte).

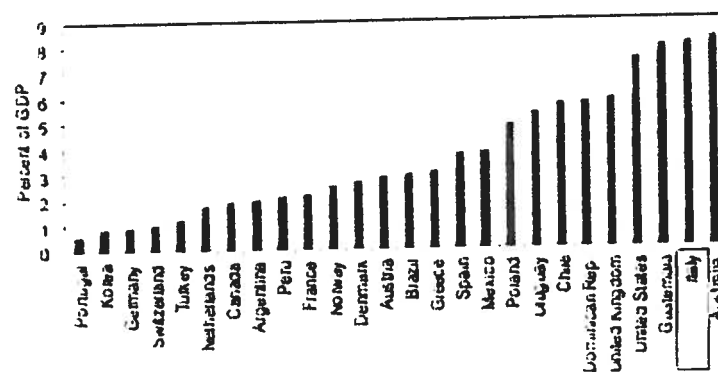
5 Definizione, valutazione ed effetti economici delle tax expenditures

5.3 I confronti internazionali

- In genere la **definizione di TE** nei vari paesi è **alquanto diversa**, ma negli ultimi anni, si è raggiunto un certo consenso su alcune ipotesi di definizione comuni
- **Necessaria tuttavia molta cautela** quando si effettuano i confronti internazionali e si costruiscono serie storiche, poiché come si è detto spesso questi dati nazionali **non sono del tutto confrontabili** e in alcuni casi essi possono essere fuorvianti.
- Dati si riferiscono di solito solo al **governo centrale** e non considerano le spese fiscali dei governi decentrati di governo o delle altre amministrazioni pubbliche.
- un semplice confronto (ribadendo la cautela) fa emergere che il numero, l'estensione e la dimensione in termini di PIL delle TE in Italia è nettamente superiore a quello dei principali paesi esteri.

5 valutazione tax expenditures

Figure A5.1. Tax Expenditures in 26 Countries
(Percent of GDP)



Sources: OECD (2010b); United States, National Commission on Fiscal Responsibility and Reform (2010) and websites of Latin American and Caribbean countries (Argentina, Brazil, Chile, Dominican Republic, Guatemala, Peru, and Uruguay).

Note: All estimates are for 2010, except that for Guatemala, which is for 2009.

6 la spesa sociale finanziata dal sistema fiscale

- sono state analizzate le evidenze empiriche su **dati INPS** delle spese a **carattere sociale ed assistenziale**
- Si sono prese in considerazione dal bilancio consuntivo dell'Inps le seguenti voci

6 la spesa sociale finanziata dal sistema fiscale

- **1** Gli assegni familiari e al nucleo familiare
- **2** trattamenti economici di maternità
- **3** Le prestazioni agli invalidi civili
- **4** Le pensioni sociali
- **5** Gli assegni sociali
- **6** Le maggiorazioni sociali
- **7** la maggiorazione L.140/85

6 la spesa sociale finanziata dal sistema fiscale

6.1 Gli assegni familiari e al nucleo familiare

Dati Bilanci Consuntivi dell'INPS per gli anni 2007, 2008 e 2009, gli importi per:

- assegni al nucleo familiare relativi ai lavoratori dipendenti, ai lavoratori dipendenti agricoli e ai lavoratori domestici; (no lavoratori autonomi a cui sono stati estesi con particolari dispositivi di legge)
- in "altri" sono gli assegni ai pensionati da lavoro dipendente, agli assistiti TBC, ai collaboratori, ai coltivatori diretti, ai lavoratori dipendenti in CIG/CISOA e ai lavoratori disoccupati e in mobilità;
- assegni al Nucleo Familiare concessi dai Comuni e liquidati dall'INPS, ai sensi della legge n.448/1998, art. 65;
- indennità corrisposte ai lavoratori che usufruiscono dei permessi di cui all'art.33, c.3 della legge n.104 del 1992, per l'assistenza a familiari con handicap grave o in quanto portatori di handicap;
- indennità corrisposte ai lavoratori che usufruiscono dei permessi di cui all'art. 42, c.5 della legge n. 151 del 2001 per l'assistenza a familiari con handicap grave.

6 la spesa sociale finanziata dal sistema fiscale

6.2 I trattamenti economici di maternità

- l'indennità di maternità spetta a tutte le lavoratrici dipendenti o ai loro compagni, se esse non possono godere di tale diritto, per un periodo di cinque mesi, pari all' 80% della retribuzione per i dipendenti, anche se assunte come apprendiste, con contratti di formazione-lavoro e collaboratrici familiari.

- L'indennità di maternità è stata estesa anche alle lavoratrici autonome.

Nelle tabelle (dati Bilanci Consuntivi INPS per gli anni 2007-2009), sono esposti gli importi per:

- indennità corrisposte per l'astensione obbligatoria per maternità;
- assegni di maternità concessi dai Comuni e corrisposti dall'INPS, ai sensi dell'art.66 della legge n. 448/1998.
- sono state riportate anche le somme per contribuzioni versate dai datori di lavoro delle specifiche categorie e il numero totale dei beneficiari.

6 la spesa sociale finanziata dal sistema fiscale

6.3 Le prestazioni agli invalidi civili

La materia dell'invalidità civile è stata profondamente innovata dalla legge n. 102 del 3 agosto 2009, che ha attribuito all'INPS nuove competenze in materia di accertamento dell'invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità.

Tabelle (dati Bilanci Consuntivi INPS per anni 2007-2009), sono esposti gli importi per:

- assegni e pensioni agli invalidi civili che comprendono gli assegni mensili di assistenza, le indennità mensili di frequenza e le pensioni di inabilità;
- assegni e pensioni ai ciechi civili che comprendono le pensioni e le indennità speciali;
- assegni e pensioni ai sordomuti che comprendono le pensioni e le indennità di comunicazione;
- indennità di accompagnamento per invalidi civili, ciechi civili e sordomuti.

6 la spesa sociale finanziata dal sistema fiscale

6.4 Le pensioni sociali

- La pensione sociale è una prestazione strettamente assistenziale per cui non sono richiesti requisiti assicurativi o contributivi ed è ancora corrisposta a coloro che hanno maturato i requisiti e presentato domanda entro il 31 dicembre 1995.
- Il diritto alla pensione sociale era riconosciuto ai cittadini ultra sessantacinquenni, residenti in Italia, privi di reddito o con reddito inferiore a quello della stessa pensione sociale che ne hanno maturato i requisiti con domanda presentata entro il 1995.

Tabelle (dati Bilanci Consuntivi INPS per gli anni 2007-2009), sono esposti gli importi per i trattamenti di pensione sociale ancora in pagamento.

- Oltre agli importi per pensioni è stato riportato il numero totale dei beneficiari.

6 la spesa sociale finanziata dal sistema fiscale

6.5 Gli assegni sociali

- L'assegno sociale è una prestazione di carattere assistenziale che prescinde del tutto dal versamento dei contributi e spetta ai cittadini che si trovino in condizioni economiche disagiate ed abbiano situazioni reddituali particolari previste dalla legge, dal 1 gennaio 1996.
- La verifica del possesso dei requisiti viene fatta annualmente: l'assegno sociale è sempre liquidato con carattere di provvisorietà sulla base del reddito presunto. Nell'anno successivo l'Inps opera la liquidazione definitiva o la modifica o la sospensione sulla base delle dichiarazioni reddituali rese dagli interessati.
- Il diritto alla pensione sociale è riconosciuto ai cittadini ultra sessantacinquenni, residenti effettivamente e abitualmente in Italia, privi di reddito o con reddito inferiore ai limiti stabiliti dalla legge. Dal 1° gennaio 2009, per avere diritto all'assegno sociale, come ulteriore requisito, occorre avere soggiornato legalmente ed in via continuativa in Italia per almeno 10 anni.
- tabelle (dati Bilanci Consuntivi INPS per anni 2007-2009, e riportati al punto 5, gli importi per i trattamenti di assegno sociale, istituito dall'art.3, comma 6, della l. 335/1995 con effetto dal 1° gennaio 1996.

6 la spesa sociale finanziata dal sistema fiscale

6.6 Le maggiorazioni sociali

- Ai titolari di pensioni sono corrisposti importi di maggiorazioni a condizione che non siano superati determinati limiti di reddito, in modo da garantire al pensionato un reddito minimo annuo.
- Ai titolari di pensioni è corrisposta una volta l'anno, una somma aggiuntiva non tassata (cosiddetta quattordicesima) a condizione che non siano superati determinati limiti di reddito.
- tabelle (dati INPS 2007-2009) sono esposti gli importi di maggiorazioni sociali ai sensi di norme varie (art. 38 della legge 448/2001, L.289/2002, L.388/2000, L. 127/2007).

6.7 la maggiorazione L.140/85

- Ai pensionati ex combattenti, partigiani, esuli e similari sono corrisposti importi per le maggiorazioni previste dalla legge n.140/1985.

TABELLA 5.1 PRESTAZIONI 2007 (dati di competenza finanziaria in milioni)

Prestazioni	Oneri per prestazioni		Totale oneri per prestazioni	Contribuzione figurativa Gias	Contribuzione		Frequenze
	PT	Gias			PT		
1. Trattamenti di famiglia e congedi parentali:	3.561	1.986	5.547	0	11.570		
assegni al nucleo familiare sub totale di cui	3.561	1.675 ⁽¹⁾	5.236	0	5.785		5.103.506
ai lavoratori dipendenti tramite D.M.			3.609		5.738		
ai lavoratori dipendenti agricoli			431		15		
ai lavoratori domestici ad altri			57		32		
e di cui concessi dai Comuni		311	1.139				
permessi legge n. 104/92		226	311	50			119.688
congedo straordinario		49	226	16			7.273
assistenza disabili		49	49				
2. Trattamenti economici di maternità	1.816 ⁽²⁾	537	2.353	72	966		
trattamenti di maternità di cui concessi dai Comuni	1.816	314	2.130	72	966		852.829
3. Prestazioni agli invalidi civili		14.223 ⁽³⁾	14.223				
Assegni e pensioni agli invalidi civili		3.060	3.060				2.200.852
Assegni e pensioni ai ciechi civili		347	347				129.653
Assegni e pensioni ai sordomuti		48	48				41.763
Indennità di accompagnamento		10.768	10.768				
4. Pensioni sociali		963	963				240.683
5. Assegni sociali		2.230	2.230				574.986
6. Maggiorazioni sociali art. 38 L.448/2001 L. 289/02, L. 388/2000, L. 127/07		2.068	2.068				
7. Maggiorazione L. 140/1985		807	807				

TABELLA 5.3 PRESTAZIONI 2009 (dati di competenza finanziaria in milioni)

Prestazioni	Oneri per prestazioni		Totale oneri per prestazioni	Contribuzione figurativa Gias	Contribuzione		Frequenze
	PT	Gias			PT		
1. Trattamenti di famiglia e congedi parentali:	3.749	2.021	5.770	0	11.824		
assegni al nucleo familiare sub totale di cui	3.749	1.711 ⁽¹⁾	5.460	0	5.912		6.263.687*
ai lavoratori dipendenti tramite D.M.			3.078		5.843		
ai lavoratori dipendenti agricoli			118		18		
ai lavoratori domestici ad altri			91		53		
e di cui concessi dai Comuni		310	310				
permessi legge n. 104/92		395	395	85			246.660
congedo straordinario		102	102	34			15.856
assistenza disabili		102	102				
2. Trattamenti economici di maternità	2.159 ⁽²⁾	831	2.990	74	1.081		
trattamenti di maternità di cui concessi dai Comuni	2.159	597	2.756	74	1.081		992.959
3. Prestazioni agli invalidi civili		16.191 ⁽³⁾	16.191				
Assegni e pensioni agli invalidi civili		3.317	3.317				2.467.543
Assegni e pensioni ai ciechi civili		432	432				1.14.313
Assegni e pensioni ai sordomuti		59	59				42.184
Indennità di accompagnamento		12.183	12.183				
4. Pensioni sociali		789 ⁽⁴⁾	789	0			188.194
5. Assegni sociali		2.627 ⁽⁵⁾	2.627	0			851.517
6. Maggiorazioni sociali art. 38 L. 448/2001 L. 289/02, L. 388/2000, L. 127/07		2.473	2.473				
7. Maggiorazione L. 140/1985		761	761				

7 valutazione e significato della spesa sociale ed assistenziale

Gli interventi dello stato e delle amministrazioni locali, a sostegno della famiglia, dei redditi, dell'esclusione sociale, della non autosufficienza possono avvenire attraverso:

- la somministrazione di servizi,
- l'erogazione di prestazioni monetarie e
- la concessione di vantaggi fiscali.

Il primo intervento è effettuato essenzialmente nella sanità e dagli enti locali, il secondo il e il terzo sono invece attuati essenzialmente dallo stato centrale.

Le prestazioni monetarie possono avere una natura assistenziale o una natura contributiva.

Nel primo caso sono spese a carico della fiscalità generale, nel secondo caso sono prestazioni finanziate con i contributi sociali versati da lavoratori e imprese. Vi sono poi prestazioni in parte finanziate con contributi e in parte a carico della fiscalità generale

7 valutazione e significato della spesa sociale ed assistenziale

Le prestazioni sociali finanziate con i contributi non rientrano nell'area di sovrapposizione tra stato sociale e stato fiscale, in quanto non pesano direttamente o indirettamente sulla fiscalità generale.

Si può naturalmente discutere se sia più equo, utile ed efficiente che una prestazione venga finanziata per via fiscale o contributiva, ma natura contributiva non le fa pesare sulla finanza pubblica.

Un'eventuale eliminazione di queste prestazioni comporterebbe inevitabilmente la perdita dei corrispondenti contributi, con esiti nulli in termini di bilancio.

Non si devono pertanto prendere in considerazione le prestazioni erogate dall'INAIL, quelle dalle gestioni pensionistiche pubbliche e private, dalla gestione delle prestazioni temporanee (Gpt) dell'INPS (come la Cig ordinaria e straordinaria, la mobilità, la disoccupazione), l'indennità di malattia e di maternità, e, almeno parzialmente, gli assegni familiari.

7 valutazione e significato della spesa sociale ed assistenziale

Le prestazioni di invalidità erogate dall'Inail e dalle gestioni pensionistiche hanno una natura previdenziale, così come hanno origine previdenziale le pensioni di reversibilità. Sono tutte prestazioni a carico delle rispettive gestioni.

L'area di sovrapposizione va allora ricercata essenzialmente tra le prestazioni di natura assistenziale e le agevolazioni fiscali, a cui si deve aggiungere la copertura parziale effettuata dalla Gestione Prestazioni Assistenziali (Gias) dell'INPS per alcune prestazioni di natura previdenziale.

va infine considerato che vi sono settori di ambito sociale nei quali l'intervento avviene essenzialmente per via fiscale oppure essenzialmente via prestazioni monetarie.

7 valutazione e significato della spesa sociale ed assistenziale

Le prestazioni agli invalidi civili, ad esempio, sono costituite essenzialmente da erogazioni monetarie, mentre gli interventi per la casa sono essenzialmente di tipo fiscale. Non vi è in questi casi un'area di sovrapposizione.

Diversa, invece, è la situazione per quello che concerne gli aiuti alle persone età > 65 prive di reddito e gli aiuti alle famiglie. In questi casi, infatti, a prestazioni di tipo sociale finanziate in tutto o in parte per via fiscale si affiancano interventi di natura tributaria quali le agevolazioni sulle maggiorazioni sociali e le detrazioni per carichi familiari.

nel primo caso siamo in presenza di prestazioni sociali che garantiscono un reddito minimo attraverso l'erogazione di assegni sociali, di maggiorazioni degli stessi o di incrementi per le pensioni a calcolo più basse. A questo intervento si sovrappone un intervento fiscale volto a non sottoporre a tassazione le maggiorazioni. Si tratta, quindi, di un duplice intervento a favore degli stessi soggetti.

7 valutazione e significato della spesa sociale ed assistenziale

Anche nel caso delle Assegni per il nucleo familiare e delle detrazioni per carichi familiari vi è una sovrapposizione che però ha valore diverso a seconda della tipologia del beneficiario/contribuente.

Le prestazioni monetarie a favore del nucleo familiare, sono sottoposte alla prova dei mezzi, sono cioè legate all'ammontare del reddito familiare, sia per quello che concerne il diritto alla prestazione che per quello che concerne l'ammontare della stessa.

A questa limitazione si aggiunge per l'assegno al Nucleo Familiare erogato dall'Inps il vincolo legato al possesso di un reddito da lavoro dipendente o alla sua prevalenza nel reddito familiare (gli assegni per il Nucleo Familiare concessi dai Comuni e liquidati dall'INPS non hanno questo vincolo).

Questa limitazione, dovuta storicamente al fatto che solo i lavoratori dipendenti versano un contributo apposito, esclude dalla prestazione non solo i lavoratori autonomi, ma anche chi non ha un reddito regolare e gran parte dei lavoratori atipici.

7 valutazione e significato della spesa sociale ed assistenziale

Anche il sistema delle detrazioni di imposta per carichi familiari è legato al reddito per l'accesso alla prestazione e per il suo ammontare, ma in questo caso si tratta del reddito individuale e non di quello familiare. Ne resta escluso, parzialmente o totalmente, chi non ha un reddito capiente dal punto di vista fiscale.

Il finanziamento degli assegni per il Nucleo Familiare è piuttosto complesso. Gli assegni concessi dai Comuni sono finanziati per via fiscale tramite la Gias. Gli assegni erogati ai dipendenti del settore privato sono finanziati per 2/3 dai contributi versati dalle imprese e per la restante parte dalla fiscalità generale tramite la Gias.

Peraltro va osservato che le entrate contributive (5.912 milioni di euro nel 2010) sono superiori alle prestazioni erogate (5.460 milioni di euro nel 2010) e che quindi l'intervento della Gias non sarebbe necessario per l'erogazione della prestazione. L'intervento della Gias (1.711 milioni di euro nel 2010) contribuisce all'attivo della Gpt.