



\335\

Irpef: riforme trasparenti e proposte opache

di

Massimo Baldini
Paolo Bosi

Ottobre 2000

Serie Interventi

CAPP

Centro di
Analisi delle
Politiche
Pubbliche

**Materiali
di
discussione**

La riforma dell'imposta personale sul reddito è tornata alla ribalta del dibattito politico. La finanziaria per il 2001 prevede infatti un piano di riduzione del carico fiscale che ha nella rimodulazione delle aliquote dell'Irpef e delle detrazioni il suo punto di forza principale. Il Polo della libertà, d'altro canto, nell'ambito dell'impostazione del programma elettorale, ha annunciato una proposta di trasformazione radicale, con l'obiettivo di ridurre il carico fiscale e garantire elevati minimi imponibili che libererebbero molti cittadini dall'obbligo di presentare la dichiarazione.

Le proposte del governo di centrosinistra sono scritte in un disegno di legge e sono chiare quanto possono esserlo testi legislativi su materie complesse. Le proposte del Polo, allo stato attuale dell'informazione, sono frammentarie. I punti messi in luce dai proponenti sono i seguenti:

- due scaglioni di reddito e quindi due sole aliquote, pari al 23% per redditi fino a 200 milioni e al 33% per redditi superiori;
- introduzione di un minimo esente variabile da 15 a 22 milioni. La cifra inferiore riferita a contribuenti singoli, quella più elevata riservata a nuclei familiari più numerosi;
- da affermazioni rilasciate da Tremonti, sembra che la nuova imposta assuma come unità impositiva la famiglia anziché l'individuo.

Il cittadino, anche quello che abbia una qualche conoscenza dei meccanismi fiscali, ha elementi sufficienti per valutare quale sarà la sua sorte di contribuente nei prossimi anni a seconda che prevalga l'una o l'altra parte politica nelle prossime elezioni?

Nel caso della proposta del Polo, la risposta è negativa e non si può mancare di sottolineare la superficialità dell'informazione su un tema che andrebbe invece affrontato con serietà e senso di responsabilità. L'imposta personale sul reddito, l'Irpef, è la pietra angolare di un sistema tributario, la più importante dal punto di vista del gettito (233 mila miliardi nel 1999, circa l'11% del Pil) e ad essa, nonostante gli attacchi portati da ogni parte all'ideale della progressività, è assegnato il compito fondamentale di realizzare finalità di redistribuzione secondo i dettami costituzionali.

Per impostare una discussione su basi più serie dovrebbero essere preliminarmente chiariti alcuni dubbi.

1. Gli effetti distributivi dell'Irpef non si esauriscono nel disegno della struttura delle aliquote e nella definizione del livello di minimo esente. Con riguardo al **numero ottimale delle aliquote e degli scaglioni** vi sono moltissimi e convincenti studi che dimostrano come si possano ottenere risultati molto diversi sul piano distributivo con due, tre, quattro o più aliquote. In generale non si può affermare che un sistema con poche aliquote sia più semplice (a meno che non abbia una sola aliquota) e che quello con molte aliquote sia più giusto.

2. Un altro importante aspetto riguarda **l'unità impositiva**: l'individuo, come è ora, o la famiglia. La scelta dell'unità familiare ha molti aspetti positivi per chi riconosca che essa sia il punto di riferimento più importante per definire il benessere e quindi la capacità contributiva di un soggetto. Ma vi sono anche molte controindicazioni ideali e

pratiche. La tendenza europea è a favore di una tassazione individuale. L'Italia ha fatto questa scelta in seguito ad una sentenza della Corte costituzionale che ha eccepito sul sistema a base familiare nel 1976. Ragioni che fanno pensare che la proposta potrebbe incontrare problemi di costituzionalità.

3. Un terzo importante aspetto riguarda la modalità con cui si disegna **il minimo esente**. E' costituito da una deduzione dall'imponibile uguale per tutti i contribuenti, nel senso che viene goduta anche da quelli che hanno un reddito imponibile superiore al minimo, o cessa di essere goduta quando si supera la soglia del minimo prefissata? Gli effetti sul gettito dell'una o dell'altra opzione sono di dimensioni molto diverse, a parità delle altre condizioni. Minimi imponibili come quelli proposti dal Polo, se universali, produrrebbero un'emorragia di gettito superiore a 100 mila miliardi, una misura difficilmente concepibile. Nel caso in cui la deduzione cessi di essere applicabile appena raggiunta la soglia dell'esenzione, sorgono altri problemi. Un contribuente con un reddito appena superiore alla soglia sarebbe assoggettato ad un aggravio di imposta molto elevato (nella proposta del Polo passerebbe, di botto, da un'aliquota pari a zero ad una del 23%), e gli rimarrebbe un reddito al netto dell'imposta minore di quello di un contribuente con un reddito imponibile inferiore alla soglia. Si contraddirebbe così uno dei principi fondamentali di un'imposta progressiva (il non riordinamento dei redditi tra prima e dopo l'imposta).

Nel caso di tassazione individuale, la definizione del minimo esente graduato in funzione della numerosità della famiglia (come previsto dalla proposta del Polo) pone altri problemi applicativi. Quale minimo esente si applica ad una famiglia in cui vi siano più percettori di reddito: un solo minimo o uno per ogni contribuente? Nel primo caso, come applicare in modo semplice l'imposta, dato che richiede la ricostruzione del nucleo familiare?

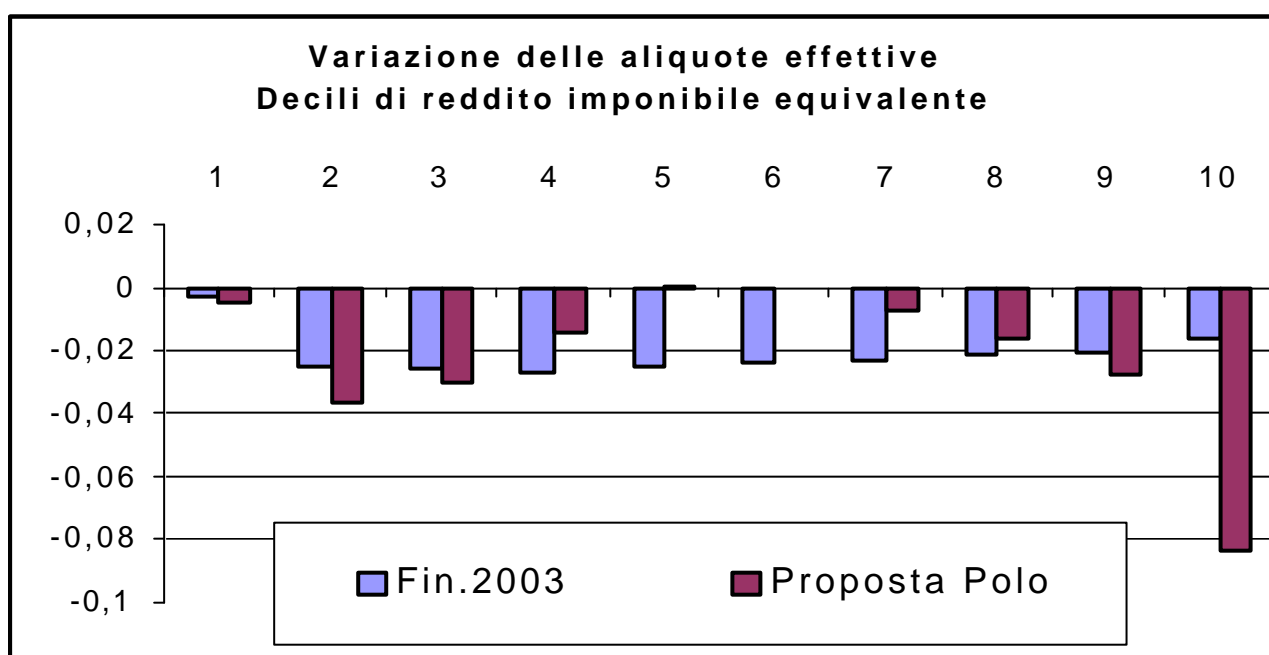
4. L'Irpef prevede una serie di **altre detrazioni** dall'imposta, molto articolate e fondamentalmente attribuibili a tre ordini di cause: la natura del reddito (di lavoro dipendente e autonomo, di pensione anche in relazione all'età); carichi familiari (coniuge e membri a carico); detrazioni legate a spese meritevoli (spese sanitarie, assicurazioni, mutui, ecc.). Il grado di progressività del tributo e gli effetti distributivi su famiglie di diversa composizione dipendono crucialmente dal disegno di queste detrazioni. Non è chiaro quali caratteristiche avrà la proposta del Polo sotto questo profilo.

A seconda delle soluzioni che si vorranno scegliere sui punti citati, gli effetti di riduzione del gettito possono essere estremamente differenziati: da 20 a oltre 100 mila miliardi.

Bisogna poi fare attenzione agli **indicatori utilizzati** per valutare l'equità di un'imposta progressiva. Nel dibattito di questi giorni si è fatto riferimento all'indice di povertà e alla variazione del reddito medio. Non sono però questi gli indici più appropriati. L'indicatore della povertà considera solo un estremo della distribuzione del reddito: un innalzamento del minimo imponibile ha per forza un effetto positivo sulla riduzione della povertà. Il punto è vedere l'intensità di questo vantaggio rispetto a quello goduto dagli altri contribuenti. Così l'attenzione all'aumento del reddito disponibile della manovra dipende chiaramente dall'ammontare di risorse che ad essa si destinano. Se si rinuncia a 50 mila miliardi di gettito è ovvio che il reddito disponibile, in media, aumenta.

Esistono invece indicatori più appropriati, che misurano con un solo valore numerico il grado di concentrazione del reddito prima e dopo l'imposta, tenendo conto di tutti i segmenti della distribuzione del reddito. Molto istruttiva è poi l'osservazione della variazione dell'aliquota media effettiva per gruppi di contribuenti ordinati a seconda dell'ampiezza del reddito (decili, se i contribuenti vengono divisi in 10 gruppi).

Nella figura che segue si offre una rappresentazione della variazione dell'aliquota media effettiva, ottenuta simulando la riforma realizzata dal Governo con la Finanziaria 2001 e una possibile interpretazione della proposta del Polo.



Sull'asse delle ascisse sono rappresentati i decili di reddito imponibile equivalente. Le ordinate indicano, rispettivamente per le due riforme, la variazione dell'aliquota media che grava sui contribuenti di ciascun decile rispetto alla legislazione vigente. I valori sono quasi sempre negativi, dato che si tratta di riduzioni del gettito.

La proposta del Governo prevede la scala di aliquote che sarà in vigore nel 2003 e le maggiorazioni delle detrazioni, indicate nella Finanziaria stessa, necessarie per realizzare un minimo imponibile di 12 milioni per un lavoratore dipendente e di 6 per un lavoratore autonomo.

La proposta del Polo richiede maggiori congetture per quanto riguarda le modalità attuative del minimo esente e delle detrazioni. Nell'ambito di un'impostazione fondata sulla tassazione del nucleo familiare, si è immaginato che venisse introdotto un minimo esente tale da realizzare una tassazione nulla per un nucleo familiare composto da un single con reddito imponibile fino a 15 milioni. L'esenzione è stata posta pari a 20 milioni per nuclei con due componenti e pari a 22 milioni per nuclei con 3 o più componenti. La deduzione dall'imponibile non è però universale. Una volta raggiunto un imponibile di 15 milioni, essa comincia gradualmente a decrescere fino ad azzerarsi intorno a 19,5

milioni, al fine di evitare il fenomeno del riordinamento citato al punto 3. In modo analogo sono state calcolate le deduzioni per famiglie di diversa composizione. Sono state mantenute, come nella legislazione in vigore per il 2000, le detrazioni per reddito da lavoro e pensionati, per carichi di famiglia e per oneri deducibili.

La simulazione è stata effettuata utilizzando il modello di microsimulazione MAPP98¹, di recente elaborazione, costruito sul data base più aggiornato disponibile: l'indagine della Banca d'Italia sui redditi familiari relativi al 1998. I dati sono aggiornati ed espressi in valori correnti del 2000.

La stima del gettito perduto nella manovra del Governo è di 23 mila miliardi. Il minor gettito della riforma del Polo, più elevato, è pari a 38 mila miliardi².

Sotto il profilo distributivo la diversità degli esiti delle due riforme è chiara.

La proposta del Polo genera un abbassamento della pressione fiscale per i primi decili della popolazione. Produce un appesantimento del carico fiscale per le famiglie che si situano nel quinto decile, che hanno un reddito inferiore alla media, anche se non sono poverissime. I vantaggi dei più ricchi sono più intensi e del tutto evidenti, in particolare per i contribuenti del decimo decile, che godono di una riduzione di quasi 8 punti dell'aliquota media.

La riforma del Governo offre invece vantaggi per i contribuenti di tutti i decili, distribuiti in modo più uniforme, che sono però più intensi per i contribuenti del terzo e quarto decile³.

La maggiore equità della riforma del governo è confermata anche dagli indicatori statistici sintetici di redistribuzione. L'indice di Gini del reddito netto equivalente⁴, che varia da 0 (redditi equidistribuiti) a 1 (massima disuguaglianza), resta costante nella riforma del Governo, pur riuscendo a ridurre la pressione fiscale per tutti. Nel caso della riforma del Polo la disuguaglianza invece peggiora: l'indice passa infatti da 34,9 a 36,5. E' importante segnalare che una maggiore efficacia equitativa in termini distributivi viene raggiunta **utilizzando un terzo di risorse in meno** rispetto a quelle messe in campo dal Polo.

¹ Baldini, 2000. Il modello elaborato da Massimo Baldini è utilizzato dal Gruppo micromodelli dell'Università di Modena e Reggio Emilia, Università di Bologna e Prometeia, di cui fanno parte, oltre agli autori di questa nota, anche D.Mantovani, M.Matteuzzi, C.Mazzaferro, S.Toso.

² Questa stima del gettito della riforma del Polo differisce sensibilmente da quella proposta dal Ceis, che è valutata in circa 50 mila miliardi. Qui, seguendo alla lettera quanto dichiarato da Berlusconi, si sono considerati minimi esenti che variano da 15 a 22 milioni. Nella simulazione del Ceis il minimo esente è pari a 15 milioni per un nucleo di un componente e raggiungere il valore di 53,3 milioni per nuclei di 7 componenti. E' quindi naturale che questa più generosa struttura del minimo esente produca riduzioni di gettito più elevate, anche se la diversità delle stime può essere attribuita ad altri fattori, legati alle caratteristiche dei modelli (si veda tuttavia l'Appendice).

³ Il minore vantaggio per le famiglie più povere è attribuibile al fatto che il minimo esente previsto è di 12 milioni, anziché di 15, come nella proposta del Polo. In generale non deve stupire che una politica di sgravio dell'Irpef appaia meno favorevole ai poverissimi rispetto alle altre categorie. Chi non ha risorse già non paga le tasse; per loro gli sgravi fiscali non producono alcun vantaggio. Meglio usare in questi casi sussidi o imposte negative.

⁴ Il reddito di nuclei familiari di diversa composizione è reso equivalente utilizzando la scala di equivalenza dell'Ise.

La proposta del Polo consente una riduzione della povertà e un aumento del reddito disponibile. Bisogna però anche aggiungere che dei 38 mila miliardi impiegati, la parte più rilevante (l'80%) è destinata ai contribuenti situati nei due decili più alti. Questo risultato pare confermato anche in altre possibili interpretazioni della riforma ed è la ragione principale per cui gli effetti redistributivi restano negativi anche rinunciando a 100 mila miliardi di gettito (cfr l'Appendice).

Ma può darsi che la congettura che qui è stata fatta sulla proposta del Polo non sia quella corretta. Non resta quindi che attendere una precisazione dei dettagli, indispensabili, come si è detto, per fare comprendere la portata della riforma. Intanto, chi fosse interessato a vagliare altre possibili alternative può prestare attenzione all'Appendice di questa nota, in cui, oltre alla presentazione di indicatori più sofisticati di valutazione delle due riforme, sono descritti gli esiti di altre possibili interpretazioni della riforma del Polo. E' bene prestare attenzione all'ammontare del gettito perduto e chiedersi quali potranno essere le spese che dovranno essere ridotte, per evitare disavanzi pubblici incompatibili con il Patto di Stabilità e sviluppo che ci lega all'Europa.

Riferimenti bibliografici

- Baldini, M., 2000, *MAPP98: un modello di analisi delle politiche pubbliche*, Materiali di discussione, Dipartimento di Economia Politica dell'Università di Modena e Reggio Emilia.
- CEIS-TorVergata, 2000, *Valutazione degli effetti redistributivi di una eventuale riforma dell'Irpef*, Roma, 12 ottobre.

Appendice 1 – Indicatori statistici di valutazione dell'Irpef attuale, della riforma della Finanziaria 2001 e di interpretazioni alternative della proposta di riforma del Polo.

	Irpef attuale	Finanziaria 2001	Proposta Polo	Prop.Polo detr. Univ.	Versione Ceis *
	1	2	3	4	5
Tassazione familiare(1-3)					
Variazione gettito		-22920	-37910	-107472	-48265
Aliquota media	0.2093	0.1884	0.1738	0.1067	0.1657
Gini reddito imponibile equivalente	39.89	39.89	39.89	39.89	39.89
Gini reddito netto equivalente	34.90	34.86	36.49	35.94	35.73
Indice di Reynolds-Smolensky	0.0498	0.0503	0.0340	0.03952	0.0415
Indice di Kakwani	0.1914	0.2202	0.1635	0.3330	0.2103
Gini reddito disponibile equivalente	33.74	33.68	34.88	34.38	34.38
Indice di diffusione della povertà (redd.disp.equivalente)	10.50	10.75	10.38	12.11	10.17
Indice di intensità della povertà (reddito disponibile equivalente)	29.40	29.51	29.55	30.34	30.43
Rapporto Irpef media decimo decile/irpef media quinto decile	8.35	9.48	6.10	26.3	6.22
Rapporto Reddito netto medio decimo decile/Reddito netto medio quinto decile	3.25	3.23	3.65	3.33	3.63

Tassazione individuale Soglie 15-22 m.	Solo detr.oneri	Detrazioni attuali	Detr. universale +detr. oneri
Variazione gettito	-17802	-46427	-119574
Aliquota media	0.1934	0.1673	0.0991
Gini reddito imponibile equivalente	39.89	39.89	39.89
Gini reddito netto equivalente	37.37	36.70	36.91
Indice di Reynolds-Smolensky	0.02518	0.03187	0.02974
Indice di Kakwani	0.1123	0.1629	0.2761
Gini reddito disponibile equivalente	35.68	35.14	35.16
Indice di diffusione della povertà (redd.disp.equivalente)	10.65	10.87	12.15
Indice di intensità della povertà (reddito disponibile equivalente)	28.93	29.16	29.77
Rapporto Irpef media decimo decile/irpef media quinto decile	5.10	6.07	10.49
Rapporto Reddito netto medio decimo decile/Reddito netto medio quinto decile	4.69	4.40	4.09

* simulazione effettuata con il modello MAPP98

Legenda:

Gini: indice che assume valori da 0 (completa equidistribuzione) ad 1 (massima disuguaglianza). La concentrazione del reddito aumenta all'aumentare dell'indice.

Indice Reynolds-Smolensky: indice della redistribuzione realizzata dall'imposta, pari alla differenza tra l'indice di Gini prima dell'imposta e l'indice di concentrazione dopo l'imposta. La redistribuzione è tanto maggiore quanto più elevato è l'indice.

Indice di diffusione della povertà: percentuale delle famiglie con reddito inferiore alla soglia di povertà.

Indice di intensità della povertà: scostamento medio del reddito dalla soglia di povertà in percentuale della soglia.

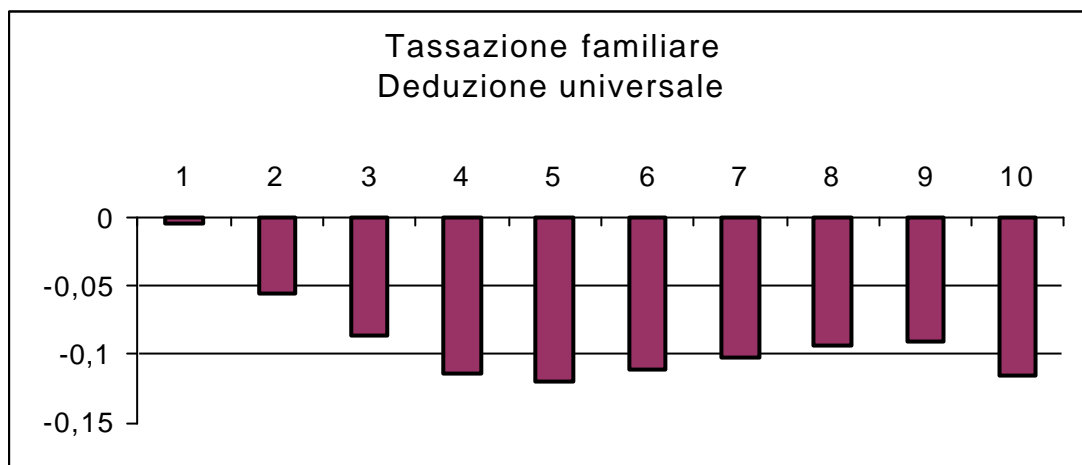
Proposta del Polo – Deduzione universale

Unità impositiva familiare

Minimo esente: 15-22 milioni (15 single, 20 copia, 22 oltre)

Altre detrazioni: come nella legislazione attuale

Minor gettito: 107472 miliardi



Proposta del Polo – Deduzione proporzionata alla scala di equivalenza Ise

(versione Ceis)

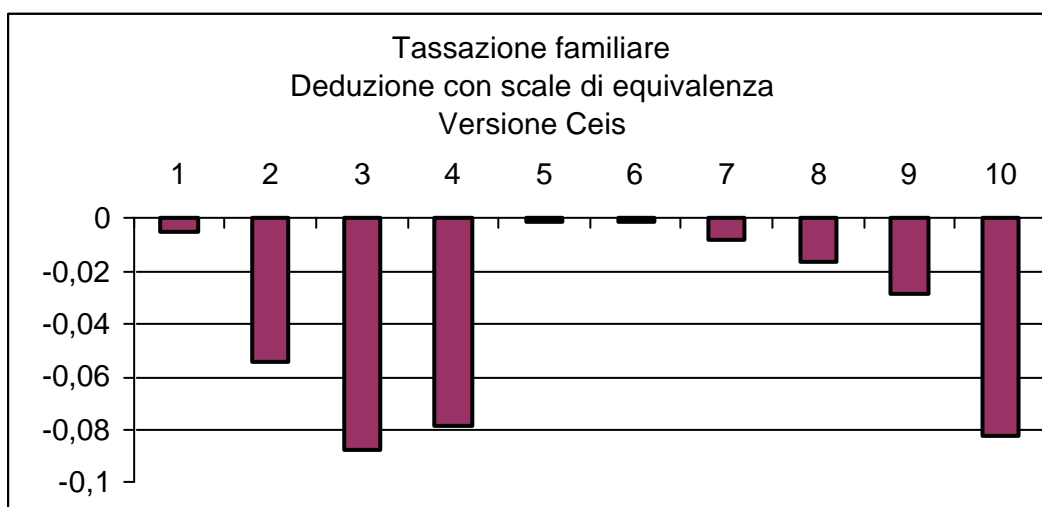
Unità impositiva familiare

Minimo esente: 15-53 milioni (15 single, altri in proporzione alla scala eq.Ise)

Deduzione interrotta al minimo esente e con correzione per il riordinamento

Altre detrazioni: come nella legislazione attuale

Minor gettito: 48265 miliardi



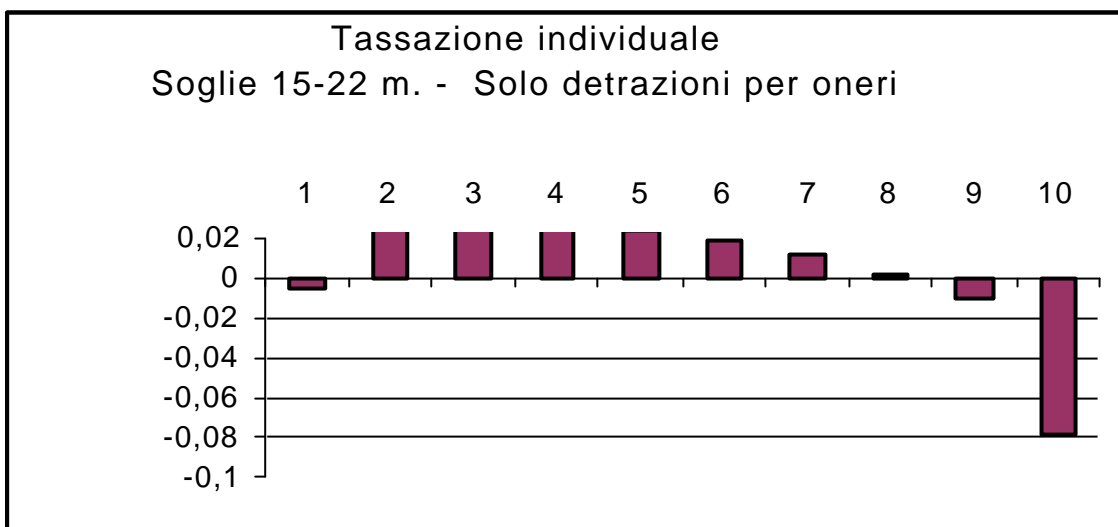
Unità impositiva individuale

Minimo esente: 15-22 milioni (15 single, 20 copia, 22 oltre)

Deduzione interrotta al minimo esente e con correzione per il riordinamento

Altre detrazioni: solo detrazione per oneri

Minor gettito: 17802 miliardi



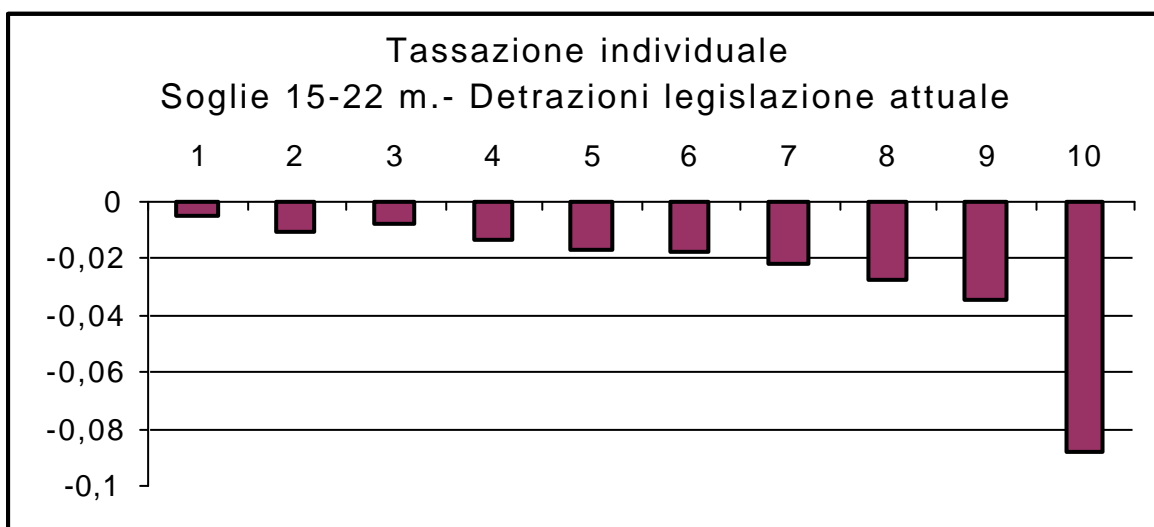
Unità impositiva individuale

Minimo esente: 15-22 milioni (15 single, 20 copia, 22 oltre)

Deduzione interrotta al minimo esente e con correzione per il riordinamento

Altre detrazioni: come nella legislazione attuale

Minor gettito: 46427 miliardi



Unità impositiva individuale

Minimo esente: 15-22 milioni (15 single, 20 copia, 22 oltre)

Deduzione universale

Altre detrazioni: solo detrazione per oneri

Minor gettito: 119574 miliardi

