

Flat rate tax, Dividendo sociale e riforma dei programmi di spesa di assistenza

di

Massimo Baldini* e Paolo Bosi**

* Dip. di Scienze Economiche, Strada Maggiore, 45 – 40125 Bologna email: mbaldini@spbo.unibo.it

** Dip. di Economia Politica, V.le Berengario, 51 – 41100 Modena email: bos@unimo.it

Marzo 2001

Abstract

This paper analyses two possible radical reforms, recently proposed, of the Italian personal income tax: the flat rate tax and the social dividend. The first consists in a drastic reduction in the number of brackets coupled with a base deduction to maintain a (lower) degree of progressivity, the second is an example of a negative income tax, involving also a drastic restructuring and simplification of the design of social assistance expenditure. Using a static microsimulation model, we consider their consequences in terms of revenue loss and distributive and efficiency effects. Realistic versions of the flat rate hypothesis turn out to penalize middle incomes, while the social dividend improve the welfare of the worst-off in the income distribution, but with ambiguous effects in terms of effective marginal tax rates. Also in the light of possible administrative and political problems, we propose some simpler alternatives, with comparable distributive effects.

Keywords: Social dividend, Flat rate tax, Efficiency and distributive effects, Microsimulation models

JEL Cl.: H2, I3



1. Premessa¹

Nel corso della prima parte 2001, con l'approssimarsi delle elezioni politiche, il dibattito sul sistema tributario italiano si è ravvivato proponendo all'attenzione due proposte di trasformazione radicale dell'imposta personale sul reddito avanzate da autorevoli rappresentanti dei due opposti poli politici: Tremonti e Visco². Entrambe le proposte si caratterizzano per una drastica riduzione del numero degli scaglioni dell'imposta e assegnano alle deduzioni, notevolmente semplificate e poste in funzione della dimensione del nucleo familiare, l'obiettivo di realizzare il grado di progressività del tributo. La proposta di Tremonti si fonda su un sistema a due aliquote con un primo scaglione molto ampio che lo avvicina ad una Flat rate tax e sulla presenza di una deduzione tale da definire un livello alquanto elevato di minimo imponibile. La proposta di Visco, nota come proposta del Dividendo sociale, prevede, insieme all'introduzione di un'Irpef a due aliquote, una riforma dei programmi di spesa di assistenza con finalità di contrasto della povertà e di sostegno delle responsabilità familiari, che configurano un nuovo istituto che si ispira ai modelli integrati di tassazione personale e benefici assistenziali.

In questo lavoro si studiano gli effetti distributivi e di efficienza di tali proposte allo scopo di fornire elementi di valutazione sul loro grado di realizzabilità sotto il profilo finanziario e politico. In considerazione del maggiore interesse che riveste dal punto di vista dell'innovazione istituzionale, la nostra attenzione si concentrerà soprattutto sulla proposta del Dividendo sociale. Il confronto tra queste due proposte ci consentirà di mettere in luce aspetti che, indipendentemente dalla sorte politica delle proposte, appaiono rilevanti per valutare caratteristiche e praticabilità politica di riforme radicali dell'imposta personale sul reddito e dei trasferimenti con finalità di assistenza.

Il saggio è articolato nel seguente modo. Nel prossimo paragrafo si presentano brevemente i modelli teorici di riforme integrate di imposte e benefici; nel paragrafo 3 si richiamano le linee principali di riforma dei programmi di spesa di assistenza e dell'Irpef realizzati negli anni recenti. Nel paragrafo 4 si esaminano alcuni aspetti formali dei modelli di riforma. I paragrafi 5, 6 e 7 sono dedicati alla presentazione degli effetti distributivi, di efficienza e di realizzabilità politica delle proposte. Il paragrafo conclusivo avanza possibilità di riforme alternative.

Dalla nostra analisi emerge che la proposta della Flat rate tax non possiede requisiti apprezzabili sotto il profilo distributivo e non risulta particolarmente attraente sotto quella dell'efficienza, oltre a causare un perdita di gettito molto elevata.

La riforma del Dividendo sociale presenta aspetti decisamente positivi sotto il profilo distributivo, anche se comporta un impegno di risorse considerevole. Sotto il profilo dell'efficienza raggiunge risultati non così brillanti come ci si potrebbe attendere. In ragione della sua radicalità, essa appare difficilmente realizzabile nel breve periodo.

Sembra invece possibile programmare riforme graduali, più coerenti con le linee di riforma perseguite dal 1996 ad oggi, con risultati distributivi non meno soddisfacenti di quelli del Dividendo e con minore impiego di risorse.

¹ Gli Autori ringraziano Massimo Matteuzzi, con cui è stata discussa l'impostazione del lavoro e che ha suggerito molte linee di indagine e i partecipanti al seminario svolto presso il Master in Economia pubblica dell'Università Cattolica di Milano. La ricerca ha usufruito di finanziamenti del Murst che si ringrazia.

² Entrambe le proposte sono state diffuse nella stampa quotidiana. Quella di Visco ha come supporto una nota tecnica rintracciabile sul sito del Ministero del Tesoro (Ministero del Tesoro, 2000).

2. Universalismo, means testing e modelli integrati di tassazione personale e benefici assistenziali

Proposte di imposte negative, dividendi sociali, *basic income* non sono nuove nella letteratura³. Esse nascono dall'intreccio di molteplici motivazioni di razionalizzazione e di equità.

La prima è l'esigenza di considerare in modo unitario finalità redistributive che sono proprie di diversi strumenti del bilancio pubblico. Se lo Stato preleva potere di acquisto sotto forma di imposta per finanziare anche trasferimenti monetari di contrasto della povertà e/o di sostegno delle responsabilità familiari, tanto vale svolgere questa funzione utilizzando un unico strumento, che consente di disegnare in modo più trasparente le finalità distributive del *policy maker*.

Una seconda motivazione, indipendente dall'esigenza di integrazione tra imposta e benefici, è connessa al carattere universale, nel senso di indipendente dalla condizione economica del beneficiario, del trasferimento implicitamente o esplicitamente presente in questo tipo di proposte.

Una terza motivazione è invece riconducibile alla constatazione che un adeguato grado di progressività può essere realizzato anche con un numero molto limitato di scaglioni di aliquote.

Dalla combinazione di tali motivazioni derivano altre posizioni presenti nel dibattito su questi temi. Ad esempio, dall'intreccio tra la seconda e la terza ragione trae supporto chi vede in riforme di questo genere la possibilità di attenuare le inefficienze, spesso presenti nei concreti sistemi di tassazione e benefici, associate all'elevatezza e variabilità delle aliquote marginali effettive all'aumentare del reddito (trappole della povertà ed effetti distorsivi sull'offerta di lavoro).

Gli aspetti di razionalizzazione e semplificazione non esauriscono tutta la storia. I Friedman, i Meade, gli Atkinson, i Van Parijs, gli studiosi a cui queste proposte sono associati, sono economisti o filosofi sociali di orientamento ideologico assai diverso: è quindi naturale domandarsi come mai proposte di riforma di questo genere possano nascere da persone portatrici di punti di vista lontani, soprattutto se si riflette sul fatto che su questo terreno il peso dei valori equitativi è necessariamente molto elevato.

In Friedman assume un ruolo decisivo l'aspetto dell'efficienza, ma anche il fatto che l'erogazione della spesa avvenga in modo automatico, non discrezionale, al riparo dell'influenza di una burocrazia considerata invadente. Una posizione che si sposa con l'idea che una volta assicurato un minimo di base di sostegno ai più poveri, i compiti dello stato in questo campo non debbano essere ulteriormente ampliati.

Al polo opposto Van Parijs valorizza il dividendo come un reddito di cittadinanza, "una base economica autenticamente incondizionata" che in una società democratica evoluta e ricca deve essere garantita ad ogni cittadino. Una posizione che si sposa con una visione della società postindustriale in cui sempre meno lavoro sarà necessario per produrre le risorse necessarie al soddisfacimento dei bisogni umani, e in cui vanno incoraggiate attività non di mercato.

Tra questi due estremi si collocano Meade e Atkinson. Il primo preoccupato di conciliare l'esigenza di lasciare operare il meccanismo di mercato nel determinare il livello di salario di equilibrio, pari alla produttività marginale del lavoro, compatibile con il pieno impiego e l'esigenza di sostenere il reddito del lavoratore con un sussidio non condizionato nel caso in cui il salario di equilibrio si riveli socialmente inadeguato. Il secondo sensibile all'esigenza di evitare il *means testing*, e gli effetti di stigma sociale ad esso connessi, ma consapevole della difficoltà a fare accettare la meritorietà di trasferimenti sociali a favore di soggetti che hanno capacità di lavoro. Da ciò l'esigenza di una contropartita, sotto forma di impegno in lavori socialmente utili o in attività formative (*workfare*). La pregnanza di quest'ultima considerazione affonda le sue radici in atteggiamenti sociali profondi, difficilmente modificabili nel breve periodo e che hanno lasciato tracce evidenti nei sistemi di welfare europei.

E' molto difficile assegnare una chiara identità ideologica a queste proposte. Se si escludono le posizioni estreme, quella liberista di Friedman o l'utopismo di Van Parijs, tra quelle che meglio si attagliano al dibattito in corso nel nostro paese ci sembra meritino di essere segnalate le posizioni intermedie di Meade e Atkinson, che cercano di stabilire un collegamento tra queste riforme e le esigenze del mercato del lavoro.

³ Targetti Lenti, 2000 fornisce un'accurata rassegna e discussione di questi problemi. E' di Rizzi e Rossi, 1997 la proposta di applicazione dell'ipotesi del Dividendo al contesto italiano.

Si potrebbe tuttavia osservare che le esigenze del mercato del lavoro sono in realtà molto differenziate e potrebbero in linea di principio essere affrontate anche al di fuori delle riforme dell'imposta personale, forse con maggiore efficacia. In ogni caso, un aspetto non secondario di tutte le proposte qui discusse è l'obiettivo di significative riduzioni della pressione tributaria.

3. La riforma della spesa per assistenza nell'ultimo quadriennio.

La proposta del Dividendo è inevitabilmente intrecciata con le caratteristiche dei programmi di spesa di assistenza che hanno finalità di contrasto della povertà e di sostegno delle responsabilità familiari. Può allora essere utile, prima di affrontare lo studio degli effetti di questa proposta, richiamare le linee principali dell'intervento pubblico in questo settore negli anni recenti. Ciò ci consentirà di valutare in quale posizione questa proposta molto innovativa si collochi rispetto al cammino di riforma del welfare state finora percorso.

Un utile punto di partenza è costituito dalle proposte emerse dalla c.d. Commissione Onofri, attiva all'inizio del 1997⁴. I punti principali sottolineati dalla Commissione possono essere così sintetizzati: valutazione di un peso troppo ridotto della spesa per assistenza (in particolare rispetto a quella pensionistica); scelta di un modello di riforma della spesa per assistenza ispirato a principi di universalismo quanto ai beneficiari, ma selettivo nell'erogazione; spostamento di risorse dai programmi monetari all'offerta di servizi; decentramento dell'offerta dei servizi.

Partendo dalla constatazione di un carattere accentuatamente categoriale dei trasferimenti a fini di assistenza e da una valutazione negativa sulla loro efficacia redistributiva, la Commissione proponeva: l'introduzione di una rete di protezione universale (il Minimo vitale); la riforma degli istituti monetari per i figli nell'ambito dell'Irpef; l'introduzione di un programma per la non autosufficienza finanziato con un'imposta di scopo; l'introduzione di un nuovo sistema di valutazione della condizione economica dei beneficiari. L'azione di riforma avrebbe dovuto muoversi all'interno di un nuovo quadro normativo costituito da una legge generale di riforma dell'assistenza.

Le indicazioni della Commissione sono state in parte recepite dal Patto sociale del Natale del 1998, ma hanno avuto un'attuazione solo parziale. Con la Legge finanziaria per il 1999 sono stati avviati la sperimentazione di un istituto di protezione universale, il Reddito minimo di inserimento, e il processo normativo che ha portato all'introduzione dell'Indicatore della situazione economica ai fini della determinazione delle prestazioni sociali agevolate. Sono stati introdotti due istituti nuovi, l'Assegno per nuclei con almeno tre minori e l'Assegno di maternità, universali quanto ai beneficiari, ma condizionati ad un means testing fondato sull'Ise e parzialmente fiscalizzati i contributi sociali che finanziano l'Assegno al nucleo familiare, un istituto che svolge sia funzioni di contrasto della povertà sia funzioni di sostegno delle responsabilità familiari, ma di natura categoriale, essendo fruito solo da lavoratori dipendenti o ex lavoratori dipendenti. A più riprese sono state introdotte maggiorazioni delle detrazioni per familiari a carico nell'ambito della disciplina dell'Irpef e degli Assegni per il nucleo familiare.

Limitando l'attenzione agli istituti che si traducono in trasferimenti monetari (Assegno per il nucleo familiare, alle detrazioni Irpef per carichi familiari, all'Assegno per nuclei con almeno tre minori, all'Assegno di maternità e al Rmi), il Rapporto annuale sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale del 2000⁵ stima che nell'arco di un quadriennio a funzioni di assistenza siano stati dedicati incrementi di spesa pari a quasi 10 mila miliardi, di cui 5800, circa il 60% dell'aumento, costituito da aumenti delle detrazioni Irpef. Un incremento considerevole hanno avuto anche gli assegni al nucleo familiare, un istituto di cui abbiamo già lamentato il carattere categoriale, che dal 1996 al 2000 hanno registrato un aumento della spesa da 6500 a circa 9500 miliardi. Un ruolo quantitativo molto limitato hanno invece avuto istituti universali. Le risorse dedicate a queste finalità solo in parte limitata sembrano coerenti con l'impostazione della Commissione Onofri.

⁴ Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 1997.

⁵ Commissione di indagine sull'esclusione sociale, 2000.

In questo contesto vanno infine inquadrati i provvedimenti emanati con la Legge finanziaria per il 2001 e le proposte da cui questo lavoro ha preso le mosse. La Legge finanziaria per il 2001 ha introdotto molteplici modificazioni della disciplina dell'Irpef e dei trasferimenti monetari, i cui effetti verranno gradualmente applicati sino al 2003. Limitandoci a ricordare solo le principali disposizioni di cui abbiamo potuto tenere conto nelle nostre simulazioni, vanno segnalate la rimodulazione delle aliquote dell'Irpef (abbassate da un minimo di 0,5 ad un massimo di 2 punti); l'allargamento dell'ampiezza del primo scaglione da 15 a 20 milioni; l'aumento delle detrazioni per carichi di famiglia; nuovi valori delle detrazioni di lavoro e dell'ulteriore detrazione per redditi di pensione e dei redditi minimi; l'esclusione dell'intero valore della rendita catastale dell'abitazione principale dall'imponibile Irpef. Nel campo delle prestazioni sociali si ricordano l'incremento della maggiorazione sociale dei trattamenti minimi e dell'assegno sociale.

In sintesi, l'attività di riforma svolta nel quadriennio 19996-2000 mostra un orientamento in cui, seppure con lentezza, sia il versante delle detrazioni fiscali, sia quello dei programmi di spesa è simultaneamente utilizzato per realizzare obiettivi di politica sociale. Con la Finanziaria per il 2001, l'accelerazione dei trasferimenti erogati attraverso lo strumento delle detrazioni ha però evidenziato il fenomeno, peraltro già presente, dell'incapienza. La proposta del Dividendo rappresenta un modo radicale di affrontare questo problema.

4. Le proposte di riforma

Per apprezzare pienamente la discussione degli effetti delle proposte che svolgeremo nei prossimi paragrafi, ci pare utile richiamare alcune caratteristiche formali dei modelli di tassazione considerati.

4.1. La proposta della Flat rate tax

Il modello della Flat rate tax si caratterizza per il numero limitatissimo di aliquote (una o due al massimo) e per la presenza di una deduzione dall'imponibile. Nel caso in cui la deduzione risulti di dimensione superiore all'imposta lorda non sorge un diritto ad un credito di imposta e quindi ad un trasferimento: la riforma non si configura quindi come imposta negativa.

La versione di questo modello avanzata da Tremonti non è mai stata presentata in modo così dettagliato da consentire un'univoca lettura⁶. Ogni possibile interpretazione risulta almeno in parte arbitraria. Ciò non costituisce tuttavia un vero ostacolo al nostro lavoro, che non ha come scopo lo studio di quella specifica proposta, ma di una tipologia di riforma dell'Irpef. Sotto questo profilo ci sembra che dalle pur scarse indicazioni fornite si possano evincere alcuni connotati della proposta abbastanza sicuri e la cui indagine presenta comunque motivi di interesse. La proposta prevede una struttura di aliquote a due scaglioni di imposta: il 23% per imponibili fino a 200 milioni, il 33% oltre 200 milioni, ma il primo scaglione è considerevolmente ampio. La proposta non fornisce indicazioni sul carattere individuale o familiare dell'unità impositiva, ma alcune dichiarazioni del proponente fanno tuttavia pensare che sia di interesse un'impostazione su base familiare. E' questa l'ipotesi che abbiamo seguito, e che non dovrebbe comunque produrre risultati molto diversi da un'impostazione su base individuale, in considerazione del carattere sostanzialmente *flat* della struttura delle aliquote per valori molti ampi della base imponibile.

E' previsto un sistema di deduzioni/detrazioni che ha la finalità di definire un minimo imponibile calcolato a livello familiare pari a 15 milioni per nuclei con un solo componente, 20 milioni per nuclei con due componenti e 22 per nuclei di dimensione più ampia.

Un minimo imponibile può essere realizzato in molti modi, con implicazioni rilevanti sul gettito dell'imposta. Al livello di analisi stilizzata che caratterizza questo lavoro, può essere sufficiente prendere in considerazione due casi polari.

Flat tax 1. Il primo caso, più coerente con il modello teorico della *Flat rate tax*, che indicheremo come Flat tax 1, realizza il minimo imponibile mediante una deduzione dall'imposta a carattere *universale*. Indicando con D la deduzione, che insieme all'aliquota t concorre a definire il livello del minimo imponibile, tD , la formalizzazione nell'ipotesi di un'aliquota unica sarebbe:

⁶ Cfr Baldini, Bosi, 2000.

$$T = 0 \quad \text{se } Y \leq D$$

$$= t(Y-D) \quad \text{se } Y > D$$

e quindi

$$Y_{\text{post}} = Y - T = Y \quad \text{se } Y \leq D$$

$$= Y(1-t) + tD \quad \text{se } Y > D$$

Nella figura l'imposta corrisponde alla spezzata ODT_1 e Y_{post} alla spezzata $0wY-T_1$.

Flat tax 2. La finalità di realizzare un livello dato di minimo imponibile può essere conseguita anche nel modo che segue, meno costoso dal punto di vista del gettito:

$$T = tY \quad \text{se } Y > D$$

$$= 0 \quad \text{se } Y \leq D$$

In questo caso la linea $0DkT_2$ nella figura rappresenta l'imposta. Come mostra la spezzata di $Y_{\text{post}} 0wxY-T_2$ nella figura 1 si avrebbero aliquote marginali superiori al 100% per valori di imponibile appena superiori a D . Per evitare questa inaccettabile distorsione, si possono prevedere sistemi di detrazioni che compensino tale fenomeno. Il modo meno oneroso dal punto di vista del gettito, e che costituisce il secondo caso polare qui esaminato, consiste nel fissare una detrazione in misura appena sufficiente ad evitare il formarsi di aliquote marginali superiori al 100%. Formalmente (vedi linea $0wjY-T_2$ nella figura 1) ciò si realizza se poniamo:

$$T = 0 \quad \text{se } Y < D$$

$$= Y-D \quad \text{se } D < Y \leq D/(1-t)$$

$$= tY \quad \text{se } Y > D/(1-t)$$

[qui la fig.1]

La compensazione potrebbe però essere realizzata in modo più graduale (ad esempio seguendo la linea $0DhT_2$ nella figura) definendo, per l'intervallo rilevante aliquote marginali inferiori al 100%. In tal caso però si tratta di allungare l'intervallo di reddito in cui tale aggiustamento è realizzato oltre il valore $D/(1-t)$, con effetti negativi sul gettito. Come caso limite, l'aliquota marginale potrà diventare pari al 23%: in tal caso il modello collassa in quello della deduzione sopra esposto.

Nelle simulazioni abbiamo immaginato che nel caso di deduzione universale (Flat Tax 1) vengano eliminate tutte le detrazioni dell'Irpef ad esclusione di quelle per oneri personali.

Nel caso invece della simulazione del tipo Flat Tax 2, a cui corrisponde una perdita di gettito molto inferiore, sono invece conservate le detrazioni attuali dell'Irpef ad esclusione di quelle per familiari a carico che si deve intendere siano sostituite dalla nuova detrazione.

4.2. La proposta del Dividendo

Per apprezzare le caratteristiche formali della proposta Visco è opportuno richiamare alcuni aspetti dei modelli del Dividendo sociale e dell'Imposta negativa. Nella letteratura finanziaria, il Dividendo sociale nasce come uno strumento di redistribuzione logicamente indipendente dall'imposta. Esso è definibile come un sussidio monetario non condizionato e universale, S , erogato a tutti i cittadini che - e ciò crea un legame tra questo istituto e l'imposta personale - non fa parte della base imponibile dell'imposta personale. Se, per semplicità, quest'ultima viene assunta come proporzionale al reddito imponibile, con aliquota costante, t , si può stabilire la seguente relazione tra Y_{post} e Y :

$$Y_{\text{post}} = S + (1-t)Y$$

L'imposta negativa nasce invece come sistema integrato di sussidio/tassazione. Nell'ipotesi più semplice di imposta proporzionale ad aliquota costante, essa si configura come un'imposta

proporzionale applicabile al reddito che supera una certa soglia Y^* . La popolazione dei contribuenti risulta così bipartita: i soggetti con reddito superiore ad Y^* sono contribuenti di imposta, quelli con reddito minore o uguale a Y^* ricevono un trasferimento dall'amministrazione finanziaria. Il reddito ex post risulta così pari a:

$$Y \text{ post} = Y - t(Y - Y^*) = tY^* + (1-t)Y$$

I due programmi, Dividendo/Imposta proporzionale e Imposta negativa, coincidono se poniamo $S = tY^*$. Se tale soglia S è anche pari alla soglia della povertà, entrambi realizzano l'obiettivo di eliminare la povertà. In tal caso però il livello dell'aliquota necessario per realizzare questo obiettivo è molto elevato. Se la soglia S fosse posta pari al 50% del reddito medio, un'usuale misura della povertà, l'aliquota t dovrebbe essere posta pari al 50%⁷. L'elevatezza dell'aliquota è ovviamente condizionata dal carattere universale del trasferimento implicito. La proposta di Visco può essere ricondotta a questa tipologia di riforma.

Il carattere distintivo delle proposte tipo Dividendo sociale/Imposta Negativa è, come già accennato, l'esigenza di risolvere, all'interno della gestione dell'imposta personale, il problema, divenuto di attualità nel corso dell'approvazione della Legge finanziaria per il 2001, dell'incapienza, vale a dire dell'impossibilità, nell'attuale ordinamento, di fruire integralmente di detrazioni o deduzioni a causa di un livello non sufficientemente elevato dell'imposta lorda. Incapienza non si avrebbe se il sussidio che si vuole garantire venisse erogato con modalità indipendenti da quelle che regolano la gestione dell'imposta personale, vale a dire come programma di spesa autonomo. Per questa ragione lo studio delle caratteristiche di una riforma del tipo Dividendo non può fare a meno di confrontarsi, anche in relazione alla dimensione molto rilevante dei trasferimenti implicati, con la revisione e riforma dei programmi di spesa di assistenza esistenti in un dato sistema di welfare.

La proposta di Visco presenta, rispetto a quella di Tremonti, contorni assai più definiti per gli aspetti relativi all'Irpef. Quanto all'unità impositiva la tassazione mantiene il carattere di imposta individuale. La scala delle aliquote prevede due scaglioni, con aliquota del 33% fino a 60 milioni e del 40% oltre. Viene introdotto un dividendo, fruito dal nucleo familiare, che dà diritto a un credito di imposta, pari a 6 milioni per un nucleo di un single e riparametrato secondo una scala di equivalenza non dissimile da quella dell'Ise (cfr. la Tabella1).

Più complessa è invece la valutazione delle prestazioni sociali che l'introduzione del Dividendo dovrebbe sostituire. Su questo aspetto, peraltro cruciale nella valutazione degli effetti distributivi, permangono elementi di incertezza. Secondo le indicazioni iniziali della proposta, la perdita di gettito dell'Irpef potrebbe essere compensata dall'eliminazione di programmi di spesa sociale per assistenza per un ammontare valutabile in 80 mila miliardi. In realtà non disponiamo di statistiche ufficiali sui livelli di

⁷ Cfr: Bosi, 2000.

Tab. 1 - Descrizione delle simulazioni di riforme

	Imposta	Benefici/detractions
Irpef 2000	Struttura delle aliquote e delle detrazioni in vigore nel 2000 (5 scaglioni dal 18,9% al 45,9%)	Programmi di spesa previsti nella tab.2, ad eccezione del Rmi
Irpef 2003	Struttura delle aliquote e detrazioni in vigore nel 2003 (5 scaglioni dal 18,9 a 44,9%)	Programmi di spesa previsti nella tab.2
Flat Tax 1	Aliquota 23% sino a 200 m. e 33% oltre. Imponibile familiare	Deduzione non rimborsabile pari a 15 m. per un componente, 20 m. per 2 comp. 22 m. per 3 o più, in sostituzione di tutte le detrazioni Irpef ad esclusione di quelle per oneri personali
Flat Tax 2	Aliquota 23% sino a 200 m. e 33% oltre. Imponibile familiare	Soglia esente come in Flat Tax 1 Oltre la soglia, nessuna deduzione, a meno di una detrazione tecnica per imponibili in prossimità alla soglia esente Detrazioni Irpef 2003, ad esclusione di quelle per familiari a carico
Dividendo	Irpef a due aliquote: 33% fino a 60 m. e poi 40%. Detrazioni per oneri personali	Dividendo universale pari a 6 m. per single parametrato con scala di equivalenza
Dividendo a parità di gettito realizzato con maggiorazione di 3,17 punti delle aliquote (33,17/43,17)	Irpef a due aliquote: 36,17 fino a 60 m. e poi 43,17. Detrazioni per oneri personali	Dividendo universale pari a 6 m. per single parametrato con scala di equivalenza
Dividendo a parità di gettito con diminuzione del dividendo	Irpef a due aliquote: 33 fino a 60 m. e poi 40%. Detrazioni per oneri personali	Dividendo universale pari all'85,73% di Dividendo parametrato con scala di equivalenza
Riforma graduale	Struttura delle aliquote e detrazioni in vigore nel 2003	Trasformazione di Anf, A3f, Am, Maggiorazione pensione in un Anf esteso a tutti i cittadini selettivo sulla base dell'Ise
Riforma graduale 2	Struttura delle aliquote e detrazioni in vigore nel 2003	Anf universale con criteri di erogazione uguali a Anf 2000 Restituzione delle detrazioni incapienti
Riforma graduale 3	Struttura delle aliquote e detrazioni in vigore nel 2003	Anf universale come Riforma graduale 2, con soglie (+30%) Anf e importi (+10%) aumentati in misura da realizzare un effetto redistributivo (R) come la Riforma Dividendo

spesa erogati in tali istituti. Abbiamo quindi cercato di stimarne il livello utilizzando il modello MAPP98⁸ e i risultati sono riportati nella Tabella 2. La spesa stimata ammonta a circa 62 mila miliardi e non nascondiamo, come è ben noto ai costruttori di modelli di microsimulazione, che alcune delle voci possono essere valutate solo in modo molto approssimativo.

Tab.2 - Programmi di spesa di assistenza sostituiti dal Dividendo

	Mld
Assegno al nucleo familiare	9945
Assegno per nuclei con almeno tre minori	600
Assegno di maternità	592
Reddito minimo di inserimento	5124
Maggiorazione pensione	3056
Pensioni integrate al minimo	27477
Pensioni di guerra	1037
Pensioni sociali	6287
Pensioni di invalidità civile	6156
Pensioni coloni e mezzadri	1190
Altre forme di assistenza economica	823
Totale dei benefici da sopprimere	62287

4.3 I gettiti delle riforme

La tabella 3 presenta la stima dei gettiti delle riforme considerate. Nell'interpretare queste cifre va tenuto presente che esse si riferiscono sempre a lire 2000.

La valutazione del micromodello del gettito dell'Irpef, secondo la struttura in vigore nel 2000, è di circa 233 mila miliardi; al netto dei benefici considerati il saldo netto è di 177,7 mila miliardi. Va precisato che nella struttura dei benefici del 2000 non è incluso il Reddito minimo di inserimento.

Tab. 3 - I gettiti delle riforme

	Irpef 2000	Irpef 2003	Flat Tax 1	Flat Tax 2	Dividendo	Dividendo	
						Parità di gettito con:	
						+Aliquote	- Dividendo
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
Imposta lorda	289343	267306	164617	244311	356154	389456	356154
Detrazioni capienti	56348	61375	11168	45973	12646	12646	12646
Imposta netta	232995	205931	153449	198338	343508	376782	343508
Benefici/Dividendo	55206	62287	62287	62287	233137	233137	199869
Saldo netto	177789	143644	91162	136051	110371	143645	143639
Saldo netto risp. a Irpef 2003	32797	0	-52482	-7593	-33273	1	-5

⁸ Si tratta di un modello di microsimulazione statico che ricostruisce imposte e benefici utilizzando l'indagine sui bilanci della famiglia della Banca d'Italia del 1998: cfr. Baldini, 2000.

La riforma impostata con la Finanziaria 2001 dovrebbe produrre, nel 2003, un gettito netto di circa 206 mila miliardi. La manovra ha quindi già sensibilmente contribuito ad attenuare la pressione dell'Irpef per circa 27 mila miliardi. La situazione al 2003 include tra i benefici anche il programma del Rmi, che si suppone venga esteso, dopo la fase sperimentale che ha caratterizzato il biennio 1998-2000, a tutto il territorio nazionale. La spesa prevista per questo programma è stimata in circa 5,5 mila miliardi. Il saldo netto a cui si farà riferimento per valutare tutte le riforme che considereremo è quindi pari a circa 145 mila miliardi.

Le due varianti della riforma Tremonti hanno effetti molto diversi sul gettito. La Flat tax 1 comporta una perdita di gettito, rispetto alla situazione 2003, molto elevata, pari a 52 mila miliardi. La riforma Flat tax 2 comporta una perdita di circa 7600 miliardi.

La riforma Dividendo si presenta con caratteristiche molto singolari con riguardo al peso della componente dell'imposta lorda e a quello del dividendo. A fronte di un'imposta di 343 mila miliardi, si contrappone un dividendo di 233 mila miliardi. Il saldo netto è quindi di 110 mila miliardi. Rispetto a quanto è già stato programmato con la Finanziaria 2001, la riforma del Dividendo, nelle ipotesi accolte in questo studio, avrebbe dunque l'effetto di produrre un'ulteriore riduzione di gettito pari a 33,2 mila miliardi.

Va subito sottolineato che, nell'analisi distributiva che effettueremo, un primo importante punto da considerare è che la situazione 2003 e la riforma Dividendo non sono a parità di gettito, il che influenza in modo decisivo gli indici distributivi. Al fine di dare un significato normativo ai confronti abbiamo allora considerato anche casi ipotetici in cui la riforma del dividendo venga attuata a parità di gettito rispetto alla situazione 2003. Questo risultato può essere conseguito in infiniti modi. Qui presentiamo due casi polari. Nel primo (cfr. colonna.6) la parità di gettito viene raggiunta modificando nella stessa misura il livello delle aliquote proposte, che vengono elevate di 3,17, punti percentuali (36,17 e 43,17%, rispettivamente). Nel secondo (cfr. colonna 7) la parità di gettito è raggiunta abbassando il livello del dividendo in modo proporzionale per tutto i contribuenti, nella misura dell'85% circa. Come vedremo le due possibilità hanno effetti radicalmente opposti sugli effetti distributivi.

5. Gli effetti delle proposte di riforma

La valutazione di riforme fiscali può considerare molteplici profili; in questo lavoro esamineremo i tre seguenti aspetti:

- a) aspetti distributivi;
- b) aspetti di efficienza;
- c) aspetti di realizzabilità politica e amministrativa .

Agli aspetti distributivi dedicheremo la maggiore attenzione, perché sono quelli che possiamo meglio indagare con gli strumenti analitici a nostra disposizione. Come si vedrà, gli aspetti metodologici nel caso di riforme che coinvolgano sia imposte che benefici risultano più complessi di quelli usuali.

Gli aspetti di efficienza interessanti queste riforme riguardano principalmente l'offerta di lavoro. I nostri strumenti non ci consentono di valutare le modificazioni di comportamenti indotti dalle riforme⁹; la simulazione del micromodello permette tuttavia di calcolare le aliquote marginali effettive corrispondenti alle diverse riforme nell'ipotesi di variazioni marginali di reddito da lavoro prodotto da diverse tipologie di individui appartenenti ad un nucleo familiare. Dalla loro ampiezza possiamo quindi avere un'idea dei possibili effetti di disincentivo.

⁹ Si muovono in questa direzione Aaberge, Colombino, Strom, 2000

Non meno rilevanti degli aspetti di equità e di efficienza sono poi i problemi di realizzabilità politica ed amministrativa.

Sotto il profilo della praticabilità politica non si deve trascurare il “grado di disturbo” che una proposta di riforma produce nel sistema esistente. Quasi sempre una riforma produce favoriti e perdenti. E’ però importante, soprattutto per valutare l’intensità delle resistenze politiche al cambiamento, conoscere non solo chi guadagna e chi perde, ma anche la misura del totale dei soggetti coinvolti che subiranno una perdita. Rispetto allo status quo, sono infatti questi i soggetti che probabilmente cercheranno di fare sentire la loro “voce” nell’arena politica e che offriranno resistenze all’introduzione della riforma.

I programmi integrati benefici/tassazione hanno uno dei loro punti di forza nel fatto che una molteplicità di programmi possa essere gestita in modo unificato, presso l’ente che gestisce l’imposta. La verifica dell’effettivo vantaggio, dal punto di vista amministrativo, di questa via appare quindi molto importante.

5.1 Gli effetti distributivi

Prima di affrontare l’illustrazione degli effetti distributivi è opportuno soffermarsi ancora su alcuni aspetti metodologici. Le analisi distributive effettuate con modelli di tipo tax/benefit possono essere svolte solo dopo avere compiuto alcune scelte metodologiche riguardanti:

- a) l’unità di riferimento rispetto alla quale effettuare l’analisi;
- b) la scelta dell’indicatore che meglio rappresenta il benessere di tale unità;
- c) gli indicatori che misurano gli effetti distributivi.

Con riguardo al primo aspetto, si può fare riferimento all’individuo o ad una qualche nozione di nucleo familiare. Nel caso in esame, la natura individuale della tassazione personale indicherebbe come opportuna la considerazione dell’individuo. D’altro canto i programmi di spesa qui esaminati e le detrazioni hanno come ovvio punto di riferimento la famiglia. In questa analisi i risultati saranno presentati con riferimento a *nuclei familiari*, in quanto si ritiene che essi rappresentino l’unità economica di riferimento. La definizione particolare di nucleo assunta è quella utilizzata nell’indagine della Banca d’Italia su cui si fonda il modello Mapp98, vale a dire una definizione che sostanzialmente coincide con la *famiglia di fatto o anagrafica*.

Particolarmente delicata è la scelta dell’indicatore della condizione economica di un nucleo. Nella maggior parte delle letterature, e anche nel dibattito politico, si fa quasi sempre riferimento a una qualche nozione di reddito. Esistono però definizioni alternative dello stesso. Per analisi che riguardino gli effetti redistributivi dell’imposta personale è frequente il riferimento al reddito imponibile, una nozione però gravemente lacunosa nei casi in cui dall’imponibile siano escluse importanti componenti di redditi (ad esempio i redditi della attività finanziarie) o in cui siano diffusi fenomeni di evasione. Più appropriata sarebbe una definizione di reddito disponibile, che tenga quindi conto di tutte le fonti di reddito e anche degli effetti di trasferimenti monetari attuati dalle politiche della spesa pubblica (assegno, sussidi, ecc.), eventualmente corretto per stime del grado di evasione.

La condizione economica e quindi il benessere di un nucleo familiare non dipende solo dal reddito, ma anche dal patrimonio. Questo principio è stato ad esempio affermato anche sul piano istituzionale con la normativa relativa all’Indicatore della Situazione economica (Ise, o redditometro), in cui accanto ad elementi reddituali è considerata anche la componente patrimoniale. Questa impostazione è meritevole di attenzione, anche se riteniamo che la definizione di Ise emersa dalla legislazione sia ancora alquanto carente¹⁰ e sarebbe preferibile utilizzarne una diversa e più appropriata. Un primo tentativo di utilizzare, in analisi distributive, un diverso e più coerente Ise, *Isetrue*, è già stato sperimentato nella

¹⁰ Per un’analisi di questi aspetti si veda, Baldini, Bosi, Toso, 2001

valutazione distributiva di un'altra riforma nel campo tributario¹¹. In questo lavoro i risultati e gli effetti distributivi saranno riferiti sia assumendo come indicatori sia il reddito disponibile e le sue variazioni indotte dalle riforme, sia *Isetrue*, la nostra definizione di Ise¹². Nell'Appendice 1 sono illustrate in modo dettagliato le diverse definizioni utilizzate in questo saggio. Le differenze principali tra Ise2000 e *Isetrue* riguardano la definizione di reddito (il reddito complessivo integrato nel primo caso, il reddito disponibile nel secondo) e il diverso trattamento delle franchigie patrimoniali.

La scala di equivalenza adottata per rendere confrontabili diversi indicatori di benessere a livello familiare è quella introdotta con la normativa dell'Indicatore sulla situazione economica, che presenta un'elasticità al numero dei componenti costante pari a 0,65 e con alcuni correttivi per tenere conto di particolari situazioni familiari.

Con riferimento al terzo aspetto, gli indicatori utilizzati per la misura degli effetti redistributivi, faremo riferimento a tradizionali indicatori sintetici e ad analisi descrittive della distribuzione di oneri e vantaggi delle riforme per diverse caratteristiche demografiche-familiari dell'universo osservato.

Tra gli indicatori sintetici un ruolo fondamentale ha la variazione dell'indice di Gini prima e dopo la riforma. Tale variazione può essere scomposta in vari modi. Una scomposizione ben nota consente di individuare l'effetto della progressività della riforma tributaria, del livello dell'aliquota media e del *reranking*. In questo ambito assumono rilievo indicatori proposti da tempo nella letteratura da Reynolds, Smolensky e Kakwani. Le riforme qui considerate hanno però anche altri aspetti di interesse, costituiti dalla presenza sia di modificazioni dell'imposta personale, sia di trasferimenti monetari. Seguiremo le indicazioni fornite da Lambert¹³ nell'analisi del *Net Fiscal System* e calcoleremo la scomposizione dell'effetto redistributivo nella componente attribuibile alla modificazione dell'imposta o alla modificazione della struttura dei benefici. In considerazione della finalità di contrasto della povertà che le riforme studiate intendono raggiungere insieme ad obiettivi redistributivi più generali, saranno presentate anche le variazioni di misure della diffusione e dell'intensità della povertà prodotte dalle riforme. Una breve rassegna e descrizione degli indicatori utilizzati è presentata nella Appendice seconda, a cui rinviamo per approfondimenti.

Nelle analisi descrittive, assumeremo come indicatore di onere della riforma le aliquote nette effettive, vale a dire il rapporto tra la variazione dei tributi e dei benefici, riferito al nucleo familiare, e l'indicatore di benessere (reddito disponibile o *Isetrue*) di volta in volta considerato.

5.2. Gli effetti distributivi della Flat rate tax

La proposta della Flat rate tax che abbiamo attribuito a Tremonti è stretta in un *trade-off* molto severo tra esigenza di estendere in misura molto ampia l'applicazione di un'aliquota dell'Irpef considerevolmente bassa (23%) e i problemi di gettito che derivano dalla realizzazione di tale obiettivo in modo razionale e corretto dal punto di vista distributivo. Effetti distributivi accettabili si realizzano infatti pienamente solo con il modello di deduzione universale (Flat rate tax 1), a cui corrisponde tuttavia una perdita di gettito di ben 52 miliardi rispetto all'Irpef 2003. L'indicatore globale di redistribuzione R (cfr. Tabella 4) peggiora rispetto a Irpef 2003 da 7,32 a 6,23. La performance distributiva è condizionata dal drastico abbassamento dell'aliquota media che passa a 11,14% rispetto al 15,39% dell'Irpef 2003.

Se si introducono correttivi finalizzati a limitare gli effetti difficilmente sostenibili sul gettito e si attua una riforma del tipo Flat tax 2, i miglioramenti redistributivi derivanti dall'innalzamento dell'aliquota media, non sono compensati da quelli prodotti dalla distorsione della struttura delle aliquote marginali, nella fascia in cui si cerca di correggere l'effetto di *reranking*. A causa dell'incertezza

¹¹ Ci riferiamo scelta tra variazione delle aliquote dell'Ici o dell'Addizionale all'Irpef nella politica tributaria locale, Cfr. Baldini, Bosi, Guerra, Silvestri, 2000, a cui rinviamo per una più estesa argomentazione dei pregi e difetti, rispettivamente, di *Isetrue* e di Ise 2000.

¹² Per alcuni aspetti in questa ricerca si utilizzerà anche l'Ise ufficiale (indicato come Ise 2000), nell'allocazione di alcuni programmi di spesa che utilizzano appunto tale indicatori (A3F e AM) e in una proposta di riforma alternativa al Dividendo che presentiamo nel prossimo paragrafo.

¹³ Lambert, 1989.

interpretativa delle caratteristiche della riforma, sono state effettuate anche altre simulazioni, di cui riferiamo solo i risultati essenziali. Per cercare un criterio di fissazione dell'aliquota marginale implicita nella fascia del no-reranking nel caso della Flat rate 2, si può verificare qual è la detrazione anti-reranking che produce la stessa perdita di gettito del Dividendo: abbiamo verificato che la detrazione dovrebbe essere fissata in modo da provocare, per i soggetti che la percepiscono, una aliquota implicita del 33%, che si applicherebbe alle famiglie monocomponente dai 15 ai 49,5 milioni, alle famiglie con due componenti dai 20 fino ai 66 milioni, e alle famiglie più numerose con reddito imponibile dai 22 ai 72,6 milioni. L'aliquota marginale per le famiglie più ricche sarebbe di nuovo il 23%. Questo schema sarebbe però significativamente diverso dallo spirito della proposta Tremonti, perché la grande maggioranza delle famiglie sarebbe in questo modo sottoposta alla aliquota del 33%, tra l'altro la stessa aliquota del Dividendo. In alternativa al mantenimento della aliquota del 23% fino ai 200 milioni nel meccanismo della detrazione anti-reranking, si potrebbe ritornare allo schema più pulito della flat con deduzione universale (Flat rate 1), aumentando l'aliquota per rendere la proposta realistica e praticabile in termini di gettito; facili conti mostrano che uno schema a due aliquote con seconda aliquota oltre i 200 milioni al 33% e deduzioni di 15 milioni per il single, ecc., realizzerebbe la parità di gettito con Irpef 2003 solo se la prima aliquota è fissata a poco più del 31%, mentre la parità di perdita di gettito con la proposta Dividendo si realizza se l'aliquota è fissata al 26%. Ma in questo caso è ovvio che essa sia più bassa del caso del Dividendo, perché nella flat tax la deduzione non è rimborsabile in caso di incapienza. Se fosse rimborsabile, torneremmo proprio allo schema del Dividendo.

In conclusione: se la deduzione è universale e non rimborsabile, la proposta Tremonti provoca una perdita di gettito enorme, che la rende finanziariamente improponibile. Per realizzare la parità di gettito con Irpef 2003, l'aliquota più bassa dovrebbe essere aumentata al 31%; per realizzare la parità di gettito rispetto alla proposta del Dividendo, dovrebbe essere posta pari al 26%, ma in questo caso l'imposta avrebbe sì una aliquota più bassa di quella del Dividendo, ma sarebbe anche molto meno generosa con le fasce più deboli. Se invece si deve intendere la soglia esente non come una deduzione universale ma come una soglia di esenzione, se si vuole mantenere l'aliquota marginale al 23% bisogna però ammettere la presenza di un'area di tassazione al 100%, per evitare il reranking. In alternativa, un'aliquota unica che produca la stessa perdita di gettito del Dividendo dovrebbe essere fissata al 33%, la stessa del Dividendo.

Le figure che seguono confermano la debolezza di questa proposta.

[qui fig. 2 e 3]

Nelle figure sono rappresentate le variazioni delle aliquote dell'imposta sul reddito per decili di Isetrue (fig. 2) e di reddito imponibile equivalente (fig. 3) rispetto allo status quo di Irpef 2000. Non abbiamo inserito in esse gli effetti del dividendo perché consideriamo qui solo gli effetti di variazioni delle aliquote, mentre il dividendo è una misura che coinvolge necessariamente anche i trasferimenti. L'Irpef 2003 mostra aliquote più basse soprattutto per i decili inferiori, mentre è evidente che l'ipotesi della Flat rate 1 incorpora una perdita di gettito notevolmente superiore rispetto ad Irpef 2003. Nella sua seconda versione, essa produce invece una perdita di gettito molto inferiore, ma di fatto presenta vantaggi significativi solo per i decili più abbienti, soprattutto quando l'ordinamento viene effettuato sulla base di Isetrue.

Le famiglie dei ceti medi risulterebbero quindi penalizzate dalla *flat rate*, un risultato che non dovrebbe stupire: se si innalza la soglia esente e si abbattano le aliquote marginali più elevate e non si vuole perdere troppo gettito è inevitabile che la fascia intermedia della distribuzione del reddito finisca per risultare perdente.

5.3. Gli effetti distributivi della proposta del Dividendo

L'analisi degli effetti della proposta del Dividendo sociale è complessa, perché, come si è detto, coinvolge anche istituti di spesa, la cui valutazione non è facile, e che sono stati oggetto di modifiche

Tab. 4 - Indici distributivi

	Irpef 2000	2003	Flat Tax 1	Flat Tax 2	Dividendo	Dividendo a parità di gettito con aliquote	Dividendo a parità di gettito con riduzione dividendo
	1	2	3	4	5	6	7
t	17.40	15.39	11.14	14.65	25.54	28.01	25.54
b	4.87	5.31	5.31	5.31	17.27	17.27	14.81
-t+b	-12.53	-10.08	-5.83	-9.34	-8.26	-10.74	-10.73
Gini							
Y	40.69	40.69	40.69	40.69	40.69	40.69	40.69
Y-T	37.48	37.32	38.35	38.86	40.09	40.14	40.09
Y+B	37.53	37.04	37.04	37.04	34.68	34.68	35.42
Y-T+B	33.99	33.37	34.46	34.87	32.52	32.34	33.42
T	59.56	62.96	63.57	55.14	45.09	44.85	45.09
B	78.22	76.47	76.47	76.47	1.88	1.88	1.88
Concentrazione							
Y	40.69	40.69	40.69	40.69	40.69	40.69	40.69
Y-T	37.31	37.19	38.27	38.74	39.88	39.87	39.88
Y+B	37.09	36.60	36.60	36.60	34.67	34.67	35.42
Y-T+B	33.18	32.60	33.84	34.11	32.34	32.12	33.24
t	56.75	59.98	60.01	52.07	43.06	42.82	43.06
b	-36.94	-40.42	-40.41	-40.42	-0.17	-0.17	-0.17
Indici di redistribuzione							
R	6.70	7.32	6.23	5.82	8.18	8.35	7.27
RT	3.22	3.37	2.34	1.84	0.60	0.56	0.60
RB	3.17	3.65	3.65	3.65	6.02	6.02	5.27
(1-t)/(1-t+b)	0.94	0.94	0.94	0.94	0.81	0.81	0.83
(1+b)/(1-t+b)	1.20	1.17	1.10	1.16	1.28	1.31	1.29
Riordinamento							
D	-0.13	-0.12	-0.06	-0.14	0.00	0.00	0.00
DT	0.16	0.14	0.08	0.12	0.21	0.27	0.21
DB	0.44	0.44	0.44	0.44	0.00	0.00	0.00
DN	0.81	0.76	0.63	0.77	0.18	0.22	0.18
Progressività totale	52.45	72.17	110.81	63.96	92.74	71.27	62.04
(t-b)/(1-t+b)	14.32	11.21	6.19	10.30	9.01	12.03	12.02
G (Isetrue lordo)	44.51	44.51	44.51	44.51	44.51	44.51	44.51
G (Isetrue)	41.70	41.17	41.51	42.00	40.54	40.67	41.23
R (Isetrue)	2.81	3.34	3.00	2.51	3.97	3.84	3.28
Diff. Povertà	10.86	10.49	11.12	10.13	9.54	9.21	10.71
Intensità povertà	36.12	29.79	29.44	29.96	23.54	23.40	24.82
Diffusione Pov. (linea pov. Fissa 2000)	10.86	9.75	9.54	10.05	8.28	8.55	10.22

Legenda: Y, reddito disponibile prima delle imposte e dei benefici; T, imposta; B, benefici; t, aliquota media; b, beneficio medio; R, redistribuzione tot.; RT, red. imposta; RB, redistribuzione benefici

* Gli indici di concentrazione si differenziano dagli indici di Gini per l'ordinamento iniziale compiuto rispetto a Y

** I valori di -t+b nelle colonne 2, 6, 7 non coincidono perché la parità di gettito è stata imposta su valori non equivalenti.

*** Pari alla differenza tra gli indici Gini corrispondenti, prima e dopo la riforma

nel corso degli ultimi anni. Il *benchmark* della riforma può quindi essere definito sia con riferimento alla situazione attuale, ad esempio quella esistente nel 2000 o con riferimento alle riforme già

programmate entro l'orizzonte della Legge finanziaria per il 2001, vale a dire il 2003. Nell'analisi che segue faremo principale riferimento alla situazione già definita per il 2003.

Nella tabella 4 sono presentati gli indicatori sintetici di redistribuzione, e gli effetti sulla diffusione e sull'intensità della povertà, della riforma del Dividendo, di cui viene fornita la valutazione sia dell'effetto complessivo, sia di quello attribuibile alla struttura dell'imposta e a quella dei benefici.

Per una chiara lettura dei risultati è importante precisare come è stata compiuta la scomposizione tra imposta e benefici. Nelle riforme che riguardano il Dividendo (colonne 5,6 e 7) si immagina che l'imposta sia costituita dal gettito delle due aliquote, al netto delle sole detrazioni dall'imposta per oneri personali; i benefici, B, sono invece rappresentati dal dividendo universale trasferito a tutti contribuenti, secondo la descrizione della Tabella 1.

Per quanto riguarda invece la valutazione di situazioni relative allo status quo (colonne 1, 2), si considera come imposta, T, la struttura dell'Irpef, in vigore rispettivamente nel 2000 e nel 2003, comprensiva di aliquote e dell'ammontare delle detrazioni dall'imposta di ogni tipo; tra i benefici si includono i programmi di spesa che, come si è detto sopra, la riforma del dividendo è destinata a sostituire.

E' facile osservare che questa scomposizione tra elemento dell'imposta ed elemento del sussidio, anche se ragionevole, è tuttavia arbitraria, dato che le detrazioni attuali dell'Irpef possono essere considerate come benefici ed è possibile immaginare scomposizioni alternative della riforma del dividendo.

Consideriamo inizialmente le colonne 1 e 5 che rappresentano la situazione al 2003 e quella relativa all'ipotesi di Dividendo: due ipotesi, vale la pena ripeterlo, che non presentano parità di gettito netto, in quanto la riforma del dividendo ha un costo addizionale di 33,3 mila miliardi.

Con riguardo alla "Situazione 2003", l'indice R mostra che la struttura dell'imposta e dei benefici ha prodotto un sensibile miglioramento della distribuzione rispetto alla legislazione vigente nel 2000. L'indicatore R è infatti positivo e pari a 7,32, la differenza tra gli indici di Gini di 40,69 e 33,37. Questo indicatore, sulla base di quanto abbiamo esposto nel precedente paragrafo, può essere scomposto negli effetti attribuibili alla componente delle imposte e a quella dei benefici, pari rispettivamente a 3,37 e 3,65. Si tratta di valori abbastanza prossimi l'uno all'altro, che stanno a significare il ruolo importante, dal punto di vista distributivo, che in tale struttura di tax/benefit giocano sia l'imposta progressiva, sia i programmi di spesa in vigore. Oltre alle due componenti citate hanno un ruolo anche gli effetti di *reranking*, prodotti essenzialmente dai benefici, evidentemente non erogati solo in funzione del reddito. L'incidenza dell'imposta è pari al 15,39%, contro un'incidenza dei benefici del 5,31%, sempre sul reddito lordo. La tabella presenta anche gli indici di Gini e di concentrazione delle variabili di interesse. L'indice di concentrazione, algebricamente uguale all'indice di Gini, a differenza di quest'ultimo, ordina le osservazioni rispetto al reddito iniziale Y. La differenza tra i due indici è massima con riguardo a B. L'indice di concentrazione dei benefici è addirittura negativo: in una rappresentazione grafica a la Lorenz, la curva di concentrazione dei benefici si pone al di sopra della linea con pendenza di 45 gradi.

Anche utilizzando come indicatore del benessere Isetrue si registrano miglioramenti della distribuzione: R in questo caso passa da 2,81 a 3,34¹⁴.

La diffusione della povertà (penultima riga della tabella) diminuisce anche se in misura non rilevante. La gravità della stessa, misurata dalla distanza media del reddito dei poveri dalla linea di povertà, subisce però una significativa riduzione, dovuta alla generalizzazione del reddito minimo di inserimento, che pur non essendo evidentemente di un ammontare tale da permettere ai propri beneficiari di superare la soglia di povertà, ne allevia comunque le conseguenze negative. L'indice di Kakwani netto, cioè complessivo sia dell'imposta che dei trasferimenti, aumenta significativamente, passando da 51,5 a 70,4.

Nel caso della riforma Dividendo l'indice complessivo di redistribuzione risulta pari a 8,18, un valore superiore di quasi un punto rispetto a quello di Irpef 2003. La riforma del dividendo comporta

¹⁴ Il lettore noterà la notevole differenza del livello dell'indicatore R misurato sul reddito disponibile e su Isetrue. La ragione è da ricercare nel fatto che in Isetrue è presente una componente patrimoniale che non risulta modificata dalle riforme, il cui impatto distributivo risulta quindi attenuato.

dunque un ulteriore miglioramento dell'impatto redistributivo. Coerentemente con quanto sopra ricordato l'effetto complessivo è quasi esclusivamente riconducibile al ruolo giocato dal dividendo, che, isolatamente, contribuisce per 6,02 punti, mentre l'imposta ha un valore redistributivo modesto (0,6), essendo prossima alla proporzionalità. L'effetto complessivo è, come illustrato nell'esempio dell'Appendice seconda, magnificato dal peso della componente del dividendo (pari a 1,28). L'aumento della progressività netta più che compensa la riduzione dell'aliquota netta media, che passa da 11,4 a 9. Anche con Isetrue si registrano significativi miglioramenti di R..

La diffusione della povertà di ridurrebbe di quasi un punto e la sua intensità raggiunge valori del 23,54%.

Il confronto tra gli effetti della Situazione 2003 e della riforma Dividendo è però viziato dalla mancanza della condizione della parità di spesa, che finisce per premiare l'ipotesi di riforma in cui vengono investite maggiori risorse. Per sondare la rilevanza di questo fattore sono state effettuate due nuove simulazioni. Nella colonna 6 si immagina che le aliquote della proposta dividendo siano elevate a rispettivamente 36,17% fino a 60 milioni e a 43,17% oltre i 60 milioni, in modo da realizzare la parità di spesa rispetto alla Irpef 2003. L'effetto di questa simulazione è di aumentare ancor più l'effetto distributivo della manovra. Sappiamo infatti che esso dipende, prescindendo dagli effetti di reranking, sia dal fattore di progressività (indice di Kakwani) sia dall'effetto incidenza. L'aumento di quest'ultima, che passerebbe da 25,54 al 28,01%, produce una distribuzione del reddito più equa. Se invece la parità di spesa venisse realizzata sacrificando la misura del dividendo (colonna 7), avremmo un lieve peggioramento della redistribuzione rispetto ad Irpef 2003: l'indice è infatti pari a 7,27. Se effettuata a parità di spesa, la riforma del dividendo riduce significativamente l'indicatore della diffusione della povertà solo nel caso si ricorra all'aumento delle aliquote; sarebbe invece ancora rilevante, in entrambi i casi, l'effetto sull'intensità della povertà.

Sembrerebbe di poter concludere che una riforma del tipo Dividendo, meno ambiziosa sul terreno della riduzione della pressione fiscale, possa avere le chance di ottenere miglioramenti significativi della distribuzione. La risposta non è però così immediata. Nel caso considerato la parità di spesa può essere raggiunta solo a costo di elevare notevolmente le aliquote. Quanto più queste sono elevate, tanto maggiori sono le controindicazioni sul piano dell'efficienza.

[qui la Fig.4]

La figura 4 permette di tirare le fila dei ragionamenti svolti in questo paragrafo, proponendo un confronto tra la riforma della Flat tax e del Dividendo attraverso la variazione % del reddito disponibile equivalente prodotto dalle riforme alternative. Si tratta come detto di riforme in cui non è verificata la parità di gettito. La variazione positiva molto forte per il primo decile, nei due casi della flat rate non è dovuta alla nuova struttura delle aliquote, ma semplicemente al fatto che anche nelle ipotesi flat si è ipotizzata l'andata a regime dell'Rmi. Le barre relative al primo decile sono infatti molto vicine a quelle dell'Irpef 2003. La proposta Tremonti determinerebbe un guadagno molto forte soprattutto per il decile più ricco, mentre quella del Dividendo mostra guadagni percentuali particolarmente elevati per il 10% più povero, poi costantemente decrescenti all'aumentare dei decili.

6. Aspetti di efficienza: le aliquote marginali effettive

Una valutazione in termini puramente redistributivi di opzioni alternative di riforma del sistema di tassazione e trasferimenti non è sufficiente per poter verificare quale tra esse sia maggiormente desiderabile. Se l'equità fosse l'unica preoccupazione dei policy-makers, e se si ipotizzasse che le funzioni di utilità marginale dei cittadini rispetto al reddito disponibile siano di uguale forma e decrescenti, allora il sistema di tassazione e trasferimento ottimale dovrebbe prevedere una totale equalizzazione dei redditi netti. Un sistema del genere, tuttavia, creerebbe dei formidabili disincentivi alla produzione di reddito, con un conseguente peggioramento del benessere collettivo. La teoria della tassazione ottimale ha da tempo messo in evidenza come gli effetti di disincentivo dipendano dall'entità

delle aliquote marginali che i soggetti devono sopportare. In un sistema integrato di imposte e benefici, il valore dell'aliquota marginale non dipende solo dalla struttura degli scaglioni dell'imposta personale, ma anche dalla presenza di trasferimenti (in denaro o in natura) commisurati al reddito; il costo che il sistema complessivo impone a fronte di una lira aggiuntiva di reddito, infatti, si ottiene sommando alla quota del reddito addizionale prelevata dall'Irpef la perdita di eventuali benefici legati al reddito del percettore. Nel caso italiano, un lavoratore potrebbe, incrementando il proprio salario, vedersi ridotti i trasferimenti a titolo di assegno al nucleo familiare o di assegno ai tre figli; se nel 2003 il reddito minimo di inserimento andrà a regime, un disoccupato del tutto privo di reddito perderebbe, sui primi milioni di reddito guadagnati, benefici pari al 75% dei redditi addizionali da lavoro.

Il concetto di *Aliquota Marginale Effettiva* sintetizza questi effetti del sistema complessivo di imposte e trasferimenti:

$$AME = 1 - \Delta \text{ Reddito netto} / \Delta \text{ Reddito lordo}$$

ove il reddito lordo è misurato dopo la decisione di aumentare lo sforzo lavorativo; sottraendovi le maggiori imposte e i minori benefici si ottiene il reddito netto. L'aliquota marginale effettiva misura quindi l'effetto combinato di imposte e benefici nel determinare quanto rimane all'individuo a fronte di un determinato aumento del reddito lordo. Se $AME = 40\%$, significa che all'incremento del reddito lordo di 100 lire corrisponde un aumento del reddito netto di sole 60 lire. Un sistema sarà tanto più efficiente quanto minori sono le aliquote marginali effettive che esso impone ai cittadini.

L'aliquota marginale effettiva può variare non solo in dipendenza del livello assoluto del reddito e dell'ampiezza del suo incremento, ma anche della posizione dell'individuo nella famiglia, e del reddito degli altri componenti il nucleo familiare. Una casalinga fiscalmente a carico del marito che decida di lavorare e guadagni 6 milioni all'anno, ad esempio, è personalmente soggetta ad una aliquota marginale pari a zero, ma fa perdere al marito la possibilità di detrarre dalla propria imposta lorda Irpef la detrazione per coniuge a carico, pari a circa 1 milione; se calcolata a livello familiare, quindi l'aliquota marginale effettiva sui 6 milioni di reddito addizionale è pari a circa il 17%, perché il reddito lordo familiare è aumentato di 6 milioni, quello netto di 5. In altri casi l'aliquota marginale può essere negativa: se uno studente ha come unica fonte di reddito un reddito da fabbricati di 1 milione, su esso dovrà pagare l'Irpef, ma se percepisce un reddito da lavoro dipendente di 7 milioni svolto durante l'estate, può godere di una detrazione per redditi da lavoro dipendente che annulla l'imposta complessiva.

In linea di principio, per calcolare l'aliquota marginale effettiva si dovrebbe aumentare il reddito imponibile di ciascun soggetto di una lira, e quindi calcolare quanto di questa lira rimane all'individuo dopo aver pagato le imposte e riscosso gli eventuali trasferimenti monetari. Questo esercizio non appare però di grande interesse, perché non corrisponde ad un effettivo problema di scelta individuale, dal momento che nessuno si preoccupa del destino di una sola lira in più che possa eventualmente ricevere. Affinché il problema abbia un senso economico, occorre che l'incremento sia maggiore e rilevante, ma non tanto grande da far perdere di significato all'aggettivo "marginale". Abbiamo scelto di incrementare il reddito imponibile individuale annuo di 5 milioni, una cifra che potrebbe corrispondere al reddito derivante da una seconda attività, da un lavoro a tempo parziale, o da un periodo di straordinari nell'ambito del lavoro abituale¹⁵. Le aliquote marginali effettive sono state calcolate per ciascun individuo del campione avente una età compresa tra i 18 ed i 60 anni, dunque in età da lavoro; il tipo di reddito incrementato di 5 milioni è, per ciascun individuo, quello prevalente, tranne nel caso dei soggetti privi di alcun reddito, per i quali l'aumento di reddito è stato attribuito al lavoro dipendente, e per i pensionati, per i quali si è fatta la medesima assunzione. Nel caso dei pensionati (fino a 60 anni), quindi, l'aliquota marginale corrisponde all'aliquota che graverebbe su essi nel caso decidano di svolgere una attività di lavoro dipendente.

Mentre l'incremento di reddito è attribuito agli individui, l'aliquota marginale è calcolata a livello familiare: in una prima fase l'incremento di reddito è stato attribuito ai capifamiglia, se soddisfano i

¹⁵ Bourguignon (1998) sceglie la cifra di 10000 franchi all'anno in un esercizio analogo per la Francia.

requisiti di età, e quindi il modello di simulazione è stato fatto girare in tutti i suoi moduli per determinare di quanto il reddito disponibile della famiglia risulta incrementato. In una fase successiva, l'incremento di reddito viene applicato solo ai coniugi (o comunque ai membri della famiglia diversi dal capofamiglia e che occupano la seconda posizione nell'ordinamento dei componenti), il modello viene interamente rieseguito e le aliquote marginali effettive di questi soggetti calcolate. La stessa operazione viene ripetuta fino ad esaurire l'insieme di tutti i soggetti in età di lavoro, in modo che, ogni volta, risulti aumentato di 5 milioni il reddito di uno solo dei membri della famiglia. Tale procedura permette di tenere conto del fatto, già accennato, che l'aliquota marginale effettiva in termini di effetti sul reddito disponibile familiare può differire a seconda delle caratteristiche del componente che beneficia dell'incremento di reddito.

La fig. 5a mostra invece le aliquote marginali effettive dell'ipotesi Flat rate tax, nelle due versioni con deduzione universale non rimborsabile (Flat rate 1) o con soglia esente più detrazione anti-rinquinamento (Flat rate 2). I segni + indicano le aliquote relative alla Flat rate 1, i punti le altre. E' evidente l'area del no-reranking, con elevate aliquote marginali, che tuttavia non coinvolgono più del 10% della popolazione, mentre la grande maggioranza dei punti si situa in corrispondenza dell'aliquota del 23%.

[qui la fig. 5a e la fig. 5b]

La figura 5b mostra la dispersione delle aliquote marginali effettive, per ciascuno degli individui in età di lavoro, nei due casi della legislazione 2003 e dell'applicazione del Dividendo sociale. I punti relativi al 2003 sono distribuiti a nuvola, anche se è possibile notare la curva disegnata dalle aliquote marginali dell'Irpef e alcuni luoghi di addensamento, in corrispondenza principalmente del venir meno, all'aumentare del reddito, del diritto di godere del reddito minimo di inserimento o degli altri benefici commisurati al reddito (detrazioni, assegno al nucleo familiare, assegno ai tre figli, assegno di maternità). Le aliquote marginali effettive derivanti dall'applicazione del dividendo sono invece molto più uniformi e regolari: quasi tutti gli individui sono sottoposti a due aliquote, il 33% o il 40%. Si nota molto chiaramente lo scalino che parte in corrispondenza dei 60 milioni; per bassissimi livelli di reddito, l'aliquota effettiva è inferiore al 33% a causa della presenza delle detrazioni per oneri, le uniche detrazioni che sopravviverebbero in questo schema.

Tab. 5. Classi di aliquote marginali effettive individuali per decili di reddito imponibile individuale - Sistema di imposte e benefici al 2003

Classi di aliquote marginali	Decili										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Totale
0	67.96	66.46	61.04	25.65	8.57	0.34	0.07	0	0	0.2	23.03
0-10	12.97	13.29	18.29	15.64	10.23	0.15	0.09	0.09	0	0	7.07
10-20	8.44	9.14	11.54	18.12	12.5	1.25	0	0.14	0	0	6.11
20-30	0.66	1.65	1.77	13.89	42.77	81.52	18.71	0	0	0.16	16.11
30-40	0.45	0.18	0.3	14.43	17.99	15.01	61.3	83.76	89.12	60.45	34.3
40-50	0.1	0.83	0.68	4.97	3.18	1.43	14.78	12.89	9.8	37.46	8.62
50-60	0.52	0.52	0.1	1.64	0.44	0.12	4.22	2.33	0.7	1.36	1.19
60-70	1.18	0.87	0.78	0.96	0.45	0.04	0.64	0.02	0.13	0.02	0.51
70-80	7.64	6.95	5.46	3.98	3.87	0.04	0	0.03	0.01	0.16	2.81
80-90	0	0	0	0	0	0	0	0.09	0.05	0	0.01
>90	0.08	0.11	0.04	0.73	0	0.11	0.19	0.65	0.19	0.19	0.23
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Aliq. Media	7.9	8.1	6.5	19.1	23.5	25.6	35.3	36.1	35.5	39.0	23.7

Tab. 6. Classi di aliquote marginali effettive individuali per decili di reddito imponibile individuale - Sistema con dividendo sociale

Classi di aliquote marginali	Decili										Totale
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0-10	0	0	0.01	0.1	0	0	0	0	0	0	0.01
10-20	0	0	1.46	2.05	0	0	0	0	0	0	0.35
20-30	1.34	1.64	11.73	11.66	0	0	0	0	0	0	2.64
30-40	98.58	98.28	86.79	85.85	100	99.89	99.89	99.97	100	46.53	91.57
40-50	0	0	0	0.11	0	0	0	0	0	53.36	5.35
50-60	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
60-70	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
70-80	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
80-90	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
>90	0.08	0.08	0	0.22	0	0.11	0.11	0.03	0	0.11	0.07
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Aliq. Media	32.9	32.9	31.1	31.8	33.0	33.1	33.1	33.0	33.0	37.5	33.2
Percentuale di individui con aliquota marginale dividendo maggiore di aliquota marginale 2003											
	90.1	90.6	92.6	76.9	79.6	86.5	48.2	53.0	40.6	48.6	70.7

Le tabelle 5 e 6 presentano la distribuzione delle aliquote effettive tra gli individui ordinati per decili di reddito imponibile individuale, nei due casi di Irpef 2003 e del Dividendo sociale. L'ultima riga contiene l'aliquota media per ciascun decile. La distribuzione delle aliquote medie è completamente diversa nei due casi: in Irpef 2003 l'aliquota effettiva declina leggermente nei primi due decili per poi aumentare costantemente fino all'ultimo; una situazione di trappola della povertà, cioè aliquote effettive particolarmente elevate sui soggetti a basso reddito che potrebbero scoraggiarne lo sforzo lavorativo, sembra interessare circa il 7-8% degli individui dei primi due decili. Nel caso del dividendo sociale invece l'aliquota effettiva è sostanzialmente costante, tranne un limitato incremento nell'ultimo decile. Conseguentemente, nel passaggio da Irpef 2003 al dividendo, la maggioranza dei soggetti vedrebbe aumentare la propria aliquota marginale.

Può essere anche interessante verificare quali siano le caratteristiche demografiche più probabilmente associate ad un'elevata aliquota marginale effettiva: essa è stata quindi regredita su un vettore di caratteristiche, la maggior parte individuali, alcune relative al nucleo familiare. Oltre a dipendere ovviamente in modo positivo dal reddito relativo individuale, definito come il rapporto tra il reddito individuale e il reddito individuale medio di tutta la popolazione, l'aliquota marginale effettiva nello schema 2003 è più elevata per gli impiegati, per chi ha un basso titolo di studio e per chi risiede nel meridione. La presenza di ciascun figlio aumenta l'aliquota marginale di un punto. L'aliquota è invece più bassa della media per gli indipendenti (che non godono degli assegni familiari), per i disoccupati e per chi non fa parte del mercato del lavoro. E' inoltre più bassa per le donne. Passando al caso del dividendo sociale, in pratica nessuna variabile, pur avendo un coefficiente significativamente diverso da zero, svolge un ruolo significativo, se non il reddito. Tutto il potere esplicativo è infatti racchiuso nella costante, con un coefficiente pari al 33.7%.

Tab. 7 Determinanti delle aliquote marginali effettive

	2003		Dividendo	
	Coeff.	t	Coeff.	t
Reddito relativo*	0.018	18.809	0.006	35.470
Età	0.016	3.789	0.000	-0.337
Età x età	0.000	-2.682	0.000	-0.055
Età x età x età	0.000	1.837	0.000	0.381
Operaio	-0.022	-4.998	-0.002	-1.902
Dirigente	0.010	1.288	0.018	13.241
Indipendente	-0.043	-9.149	0.006	7.039
Disoccupato	-0.174	-31.053	-0.001	-0.976
Pensionato	-0.029	-4.478	-0.001	-0.645
Casalinga	-0.194	-36.880	-0.009	-9.785
Altro	-0.251	-37.890	0.001	0.774
Elementari o medie	0.012	3.803	-0.003	-4.632
Laurea	-0.005	-0.955	0.003	3.398
Donna	-0.029	-9.889	-0.001	-2.634
Centro	-0.007	-1.946	-0.001	-1.212
Sud	0.015	4.589	0.000	0.409
Numero figli	0.010	7.229	0.000	-1.031
Numero percettori	-0.025	-15.458	-0.001	-1.989
Costante	0.095	1.838	0.337	35.437
Numero osservazioni	13310		13310	
R ²	0.37		0.19	

* Rapporto tra il reddito individuale ed il reddito individuale medio

In sintesi, la riforma della Flat tax ha l'indubbio pregio di abbassare per la generalità dei contribuenti l'aliquota marginale effettiva, anche se, a causa del carattere non universale della deduzione, crea una zona di aliquote elevate tra i 15 e 25 milioni di imponibile. Questo difetto potrebbe essere ridotto solo a costo di ampliare l'ampiezza della zona citata.

Anche la riforma del Dividendo ha effetti controversi sul piano dell'efficienza: essa contribuirebbe a contrastare l'insorgere della trappola della povertà per un sottoinsieme di famiglie a basso reddito, ma provocherebbe un aumento dell'aliquota marginale effettiva gravante su un insieme molto ampio di individui. L'aliquota effettiva media complessiva aumenta di quasi 10 punti, dal 23.7% al 33.2%. La valutazione di questi risultati dipende da quale importanza si attribuisce, da un lato, al problema della trappola della povertà, dall'altro, all'effettiva rilevanza di effetti di disincentivo sui lavoratori a reddito medio-alto.

7. Praticabilità politica ed altri aspetti problematici della proposta del Dividendo

La proposta del Dividendo sotto il profilo distributivo e dell'efficienza sembra presentare aspetti sia positivi che negativi, che non facilitano un giudizio definito. In realtà devono essere soppesati anche altri *caveat*.

Il primo è costituito dal "disturbo" alla platea dei cittadini e degli attuali beneficiari dei programmi di spesa per assistenza. Le tabelle 8 e 9 forniscono una prima documentazione di questo aspetto. Nella prima colonna della tabella 8 è riportata la frazione di famiglie che per ciascuna categoria subisce una riduzione di reddito disponibile nel passaggio al Dividendo Sociale, mentre l'ultima colonna riporta la variazione percentuale del reddito disponibile per tutte le famiglie di ogni categoria. La riforma del Dividendo causa una perdita a quasi il 30% dei nuclei familiari, soprattutto pensionati. Questa categoria

nel complesso subisce addirittura una variazione negativa del 2,2%. Tra i beneficiari di prestazioni assistenziali (cfr. la tabella 9) ancora i percettori di pensioni (integrate al minimo o sociali) risultano essere i più colpiti. La riforma fa però peggiorare la posizione economica anche del 43% degli attuali percettori di assegni per i tre figli. E' facile intuire che una misura introdotta senza la necessaria gradualità porterebbe a forti resistenze da parte dei soggetti penalizzati.

Tab. 8 Riforma del Dividendo. Famiglie che perdono (%) e variazione del reddito disponibile per professione del capofamiglia

Professione capofamiglia	Perde rispetto a 2003 (%)	Var. % del reddito disponibile per tutte le famiglie
Operaio	16,3	5,24
Impiegato	12,0	4,99
Dirigente	10,0	3,98
Lavoratore autonomo	10,3	6,13
Disoccupato	27,6	13,22
Pensionato	47,4	-2,25
Altro	24,7	7,86
Totale	28,2	2,44

Tab. 9 Riforma del Dividendo: Famiglie beneficiarie di almeno uno dei programmi di spesa che perdono e variazione dell'aliquota effettiva

	Perde rispetto a 2003 (%)	Var. dell'aliquota effettiva per tutte le famiglie
Assegno al Nucleo familiare	18,8	-0,05
Assegno nuclei con 3 minori	43,5	-0,08
Assegno di maternità	18,1	-0,06
Redito minimo di inserimento	41,9	-0,07
Integrazioni al minimo	86,7	0,12
Pensioni di guerra	100,0	0,27
Pensioni sociali	94,4	0,19
Pens. Di invalidità civile	93,9	0,24
Pens. Coldiretti	92,9	0,24

Un altro importante aspetto critico riguarda la natura dei programmi di spesa che tale proposta intende sostituire e quindi la praticabilità della loro eliminazione. Poiché la riforma causa un'ingente riduzione del gettito dell'Irpef netta, solo una compensazione con altre voci di spesa può garantire sostenibilità finanziaria al progetto. Nella tabella 2 abbiamo valutato in circa 60 mila miliardi la spesa relativa agli istituti da eliminare, ma appare del tutto evidente che essi non possono essere assorbiti facilmente all'interno di un modello come quello del dividendo sociale.

E' nota la critica al carattere categoriale di molti degli istituti della spesa di assistenza del welfare italiano; è però anche chiaro che non tutte le "categorialità" sono criticabili. Quelle che traggono la propria origine da condizioni di bisogno, come appare ovvio nel caso di portatori di handicap, non possono essere "risarcite" attraverso uno strumento che assume come unico elemento di discriminazione quantitativa la numerosità del nucleo familiare. Nel caso delle rendite per invalidità civile tale sostituibilità potrebbe essere giustificata solo nell'ipotesi che il carattere assistenziale in senso deteriore delle stesse sia prevalente. E' vero che gli istituti esistenti sono poco efficaci: l'indennità di accompagnamento, per fare un esempio, è probabilmente inadeguata a fare fronte situazioni gravi di non autosufficienza. La riforma del dividendo avrebbe però in questi caso l'effetto di peggiorare la situazione di coloro che ne sono attualmente beneficiari. La sua introduzione può quindi essere ragionevolmente pensata solo in un contesto in cui si prevedano anche altre trasformazioni delle prestazioni di welfare (ad esempio forme assicurative contro il rischio di non autosufficienza); misure però che possono avere costi anche per il bilancio pubblico rilevanti e che dovrebbero essere valutati insieme agli effetti della proposta del dividendo.

Anche nel caso di istituti, come gli assegni al nucleo familiare, di cui si attende da tempo la riforma al fine di rafforzare il carattere universalistico quanto ai beneficiari del welfare italiano, l'attuazione di una riforma presuppone la fiscalizzazione degli oneri sociali che ancora oggi finanziano tali programmi. Anche in questo caso deve essere considerato il mancato gettito che ne deriva.

Per altri istituti sono forse più rilevanti ragioni di opportunità e fattibilità politica. Ad esempio le pensioni integrate al minimo che assorbono risorse finanziarie in misura considerevole hanno una modesta efficacia distributiva¹⁶. E' però difficile pensare che possano essere eliminate rapidamente.

Queste considerazioni inducono a pensare che una riforma di questo tipo possa essere avviata solo con gradualità. Un tale percorso non è però semplice; la proposta del dividendo ha, per sua natura, come abbiamo mostrato, la caratteristica di associare un'imposta sostanzialmente proporzionale, caratterizzata da aliquote marginali abbastanza elevata, con un trasferimento, il dividendo, che ha un forte efficacia redistributiva. Se la misura di questo dividendo venisse ridimensionata di molto, l'effetto distributivo scomparirebbe (cfr. la simulazione a parità di gettito n.2). Utilizzare la via delle aliquote avrebbe effetti di efficienza difficilmente tollerabili. In sostanza la riforma può essere esplicitamente attuata solo se le sue caratteristiche qualitative e quantitative non si discostano di molto da quelle che sono state descritte. Essa può quindi essere proposta solo in un contesto in cui gli istituti esistenti siano stati depotenziati e adeguatamente trasformati, al fine di trovare copertura ai rischi sociali che essi, seppure mediocrementemente, assolvono.

Anche i tradizionali meriti di uno schema del tipo imposta negativa possono essere messi in discussione. Uno dei vantaggi più sottolineati è il carattere universale del trasferimento, non solo quanto ai beneficiari, ma anche con riguardo ai mezzi del destinatario. Ad un esame attento si deve però osservare che anche con tale proposta compiti analoghi a quelli del *means testing* sono destinati a permanere. Sia nella modalità applicativa propria del dividendo sociale (con gestione del beneficio separata da quella dell'imposta), che in quella dell'imposta negativa, ragionando in termini differenziali rispetto allo status quo, si può osservare che l'applicazione dell'imposta a due aliquote impone l'obbligo della dichiarazione dei redditi di fatto alla totalità dei cittadini, ad esclusione di quelli che siano titolari di redditi nulli, quando nella situazione attuale una larga parte di contribuenti non presenta la dichiarazione dei redditi. Gli adempimenti di controllo dei mezzi sono invece ridotti per quanto riguarda i programmi di spesa condizionati alla verifica dei mezzi, che nella situazione attuale vengono corrisposti a individui che risultano debitori di imposta.

La semplicità della riforma del dividendo viene poi offuscata se si riflette sulla natura individuale della tassazione Irpef e sull'attribuzione del dividendo secondo la dimensione del nucleo. Essa richiede quindi sia la definizione di un nucleo familiare (famiglia ufficiale, anagrafica, ecc.), a cui, come è noto, sono associati molti dei problemi applicativi dei programmi selettivi, e un appesantimento dell'insieme di informazioni che ciascun contribuente deve fornire nella dichiarazione relative a familiari, conviventi, ecc.. In termini più generali si potrebbe osservare che tale riforma carica l'imposta personale di compiti redistributivi particolarmente onerosi in una fase storica in cui il modello della *Comprehensive income taxation* viene ulteriormente indebolito a causa dei processi di globalizzazione.

La riforma del Dividendo assume implicitamente come misura della condizione economica dei soggetti e/o delle famiglie il reddito imponibile dell'Irpef che, come noto, è un indicatore di condizione economica poco attendibile (non considera, ad es., i redditi delle attività finanziarie), anche per effetto dell'evoluzione della struttura dell'imposta personale, a cui hanno contribuito le riforme recenti (il reddito di impresa e in prospettiva anche quello dei fabbricati possono uscire dall'imponibile Irpef). Nel sistema del welfare, prevalentemente locale, continuerebbe, presumibilmente, ad essere adottato uno strumento diverso, l'Ise, lungi dalla perfezione, ma certamente migliore dell'imponibile Irpef. In questa ricerca abbiamo proposto l'Isetrue come indicatore più corretto della condizione economica di un nucleo. Se facciamo riferimento ad esso è possibile mostrare con evidenza le iniquità che si corre il rischio di compiere ricorrendo a misure del benessere inappropriate. Nella figura 6 è rappresentata

¹⁶ Su questi aspetti si veda Toso, 2000.

l'incidenza del Dividendo per famiglie che hanno più o meno uguale Isetrue, cioè che appartengono allo stesso decile di Isetrue, ma che presentano una composizione dell'Isetrue molto diversa. Abbiamo cioè definito "famiglie con molto patrimonio" quelle per le quali la componente patrimoniale rappresenta più di un terzo dell'Isetrue, e quindi la componente reddituale rappresenta al più i due terzi. La tabella mostra che, posto che Isetrue sia un buon indicatore di benessere, l'uso dell'imponibile Irpef per distribuire il dividendo potrebbe penalizzare le famiglie con un Isetrue rappresentato soprattutto da reddito. La differenza non è piccola: si potrebbe mostrare che le famiglie che occupano il quinto decile di Isetrue pagano quasi un milione se hanno poco patrimonio e molto reddito, mentre ricevono tre milioni se hanno molto patrimonio e poco reddito. Le famiglie dell'ultimo decile di Isetrue che possiedono molto reddito pagano circa venti milioni più delle altre situate nello stesso decile.

[qui la Fig. 6]

Anche dal lato del prelievo alcune delle detrazioni che vengono abolite (lavoro dipendente e autonomo), con la duplice finalità di semplificare e di assicurare copertura finanziaria alla riforma, soddisfano attualmente anche funzioni di discriminazione qualitativa (sia per il lavoro dipendente sia per il lavoro autonomo) e di epurazione su base forfetaria degli imponibili (per il lavoro dipendente). Nella misura in cui tali funzioni non vengano completamente disconosciute occorrerebbe predisporre adeguati strumenti di compensazione.

Le osservazioni critiche avanzate fanno comprendere che la riforma del dividendo presenta seri problemi di realizzabilità immediata e, comunque, richiede importanti riforme al contorno i cui costi andrebbero delineati e previsti¹⁷.

8. Possibili riforme alternative

Se le osservazioni critiche avanzate nel precedente paragrafo hanno un rilievo, è naturale domandarsi se non siano possibili e auspicabili linee di intervento meno radicali, che comunque cerchino di migliorare la performance dell'imposta e dei programmi di assistenza esistenti. Il dibattito recente ha messo in luce due esigenze: a) rendere più universali quanto ai beneficiari gli istituti di assistenza; b) porre un freno agli effetti distributivi indesiderati derivanti dal fenomeno dell'incapienza, che ha assunto un rilievo molto evidente nel momento in cui sono state elevate le detrazioni dell'Irpef. In questo paragrafo cercheremo di fornire elementi di valutazione su questi aspetti.

Fino a questo momento, partendo dalle modifiche al sistema di imposte e benefici previste per il 2003 dalla legge Finanziaria per il 2001, abbiamo considerato alcune semplici ipotesi polari: la Flat rate tax e il Dividendo sociale. La Flat rate tax ha risultati distributivi molto mediocri e comporta un costo per il bilancio molto elevato. Più attraente è invece la riforma del Dividendo. Tale riforma appare tuttavia di improbabile adozione almeno nel breve periodo a causa della difficoltà di sostituire una grande quantità di benefici eterogenei. E' quindi ragionevole cercare di valutare gli effetti distributivi di possibili riforme parziali del sistema di tax-benefit. In questo paragrafo conclusivo proponiamo tre possibili riforme parziali del sistema attuale, le cui caratteristiche sono già state sommariamente descritte nella tabella 1¹⁸.

La prima ipotesi, Riforma graduale, considera come imposta l'Irpef in vigore nel 2003 e si considerano come benefici solo i seguenti programmi: Rmi e un nuovo assegno al nucleo familiare di tipo selettivo commisurato in base all'Ise, pari a 800 mila lire per un single che abbia un Ise inferiore a 27 milioni, che corrisponde all'Ise mediano. I valori sono parametrati con la scala di equivalenza Ise. L'assegno comincia a decrescere fino ad azzerarsi per valori inferiori del 25% della soglia per attenuare la trappola della povertà. Tale struttura, come mostra la tabella 10, garantisce la parità di gettito netto con lo status quo al 2003. Gli effetti distributivi, mostrati nella tabella 11, non particolarmente

¹⁷ In questa direzione si veda anche Gallo, 2001

¹⁸ Queste riforme si ispirano in senso lato ad indicazioni contenute in Bosi, Bondioli, Matteuzzi, Ricci, 2000.

brillanti, coincidono sostanzialmente con quelli di Irpef 2003. Si nota un rilevante effetto di riordinamento, dovuto probabilmente alla valutazione dell'impatto distributivo in base alla distribuzione di una variabile, il reddito disponibile equivalente, diversa rispetto a quella che regola la distribuzione del nuovo beneficio, l'Ise.

Tab. 10. - Il gettito di alcune riforma alternative			
	Riforma Graduale	Riforma Graduale 2	Riforma Graduale3
Imposta lorda	267306	267306	267306
Detrazioni capienti	61375	69715	69715
Imposta netta	205931	205931	205931
Benefici/Dividendo	61896	72918	81048
Saldo netto	144035	133013	124883
Saldo netto rispetto a Irpef 2003	391	-10631	-18761

La riforma Graduale 2 consiste invece nella restituzione delle detrazioni Irpef incapienti, valutate in circa 8300 miliardi nel 2003, e nell'estensione dell'assegno al nucleo familiare a tutta la popolazione, con una spesa complessiva di quasi 15000 miliardi. La spesa per il reddito minimo di inserimento, in quanto misura residuale, si ridurrebbe a circa 2600 miliardi. Si tratta di misure sicuramente costose per il bilancio dello Stato (rispetto alla situazione 2003, questa ipotesi di riforma prevede una maggiore spesa di circa 11000 miliardi), anche se meno onerose del Dividendo sociale. L'effetto redistributivo di questa riforma non sarebbe molto dissimile da quello del Dividendo, producendo una riduzione di 7,9 punti dell'indice di Gini del reddito disponibile netto equivalente, di poco inferiore agli 8.2 punti del dividendo.

Per completare lo schema, abbiamo stimato quanto costerebbe realizzare, muovendoci lungo questa ipotesi di riforma, lo stesso effetto redistributivo, misurato dall'indice R, del Dividendo: la Graduale 3 presenta i risultati distributivi di una simulazione molto simile a quella della Graduale 2, con l'unica differenza rappresentata da un ulteriore aumento dell'assegno al nucleo, al fine di aumentarne l'impatto distributivo. In particolare, i valori soglia delle classi di reddito a cui è commisurato l'assegno al nucleo sono stati aumentati del 30%, e l'importo dell'assegno è stato aumentato del 10% (per una spesa totale che passa a 25000 miliardi). Questa riforma realizza un impatto distributivo leggermente migliore del Dividendo, una maggiore riduzione della povertà (non della sua gravità), ma costa circa 20000 miliardi in più rispetto all'Irpef 2003, contro i quasi 35000 del dividendo sociale. In termini relativi sembra quindi possibile realizzare risultati distributivi migliori della riforma dividendo con un risparmio di circa 15 mila miliardi.

La realizzazione di riforme intermedie sembra quindi possibile e auspicabile, mentre la riforma del Dividendo appare più idonea in una prospettiva di medio periodo, posto che le condizioni del bilancio pubblico consentano, insieme ad una razionalizzazione del sistema imposte/benefici, anche ulteriori passi verso una riduzione della pressione tributaria diretta.

Tab. 11. - Indici redistributivi di alcune riforme alternative				
	Dividendo	Graduale	Graduale 2	Graduale 3
t	25.54	15.39	15.39	15.39
b	17.27	5.38	6.01	6.36
-t+b	-8.26	-10.00	-9.38	-9.02
Gini				
Y	40.69	40.69	40.69	40.69
Y-T	40.09	37.32	37.32	37.32
Y+B	34.68	36.95	36.49	36.28
Y-T+B	32.52	33.26	32.76	32.52
T	45.09	62.96	62.96	62.96
B	1.88	72.82	72.08	69.18
Concentrazione				
Y	40.69	40.69	40.69	40.69
Y-T	39.88	37.19	37.19	37.19
Y+B	34.67	36.54	36.05	35.85
Y-T+B	32.34	32.53	31.99	31.77
T	43.06	59.98	59.98	59.98
B	-0.17	-40.64	-41.19	-40.22
Indici di redistribuzione				
R	8.18	7.44	7.93	8.17
RT	0.60	3.37	3.37	3.37
RB	6.02	3.75	4.20	4.41
$(1-t)/(1-t+b)$	0.81	0.94	0.93	0.93
$(1+b)/(1-t+b)$	1.28	1.17	1.17	1.17
Riordinamento				
D	0.00	-0.12	-0.13	-0.13
DT	0.21	0.14	0.14	0.14
DB	0.00	0.41	0.44	0.42
DN	0.18	0.72	0.77	0.75
Progressività totale	92.74	73.43	84.06	89.92
$(t-b)/(1-t+b)$	9.01	11.12	10.35	9.92
G (Isetrue lordo)	44.51	44.51	44.51	44.51
G (Isetrue)	40.54	41.08	40.80	40.64
R (Isetrue)	3.97	3.43	3.71	3.87
Diff. Povertà	9.54	11.04	9.27	9.16
Intensità povertà	23.54	29.23	28.30	28.54
Diffusione Pov. (linea pov. fissa 2000)	8.28	10.45	8.71	8.56

Appendice 1

Gli indicatori della condizione economica utilizzati

Il riquadro fornisce le definizioni degli indicatori di benessere utilizzati nel lavoro. L'Ise 2000 rappresenta l'Indicatore della situazione economica definito dal DLgs 130/00.

INDICATORI DI BENESSERE UTILIZZATI NELLA RICERCA

Reddito disponibile = Reddito imponibile ai fini Irpef
 - Irpef netta
 + redditi netti delle attività finanziarie
 + redditi netti sottoposti a tassazione separata
 - Ici
 + Assegno al nucleo familiare
 + Assegno per nuclei con almeno tre minori
 + reddito figurativo abitazione di proprietà
 + Altre prestazioni monetarie non imponibili Irpef
 + stima dell'evasione/erosione dell'imponibile Irpef

Ise 2000 = Reddito complessivo (ai fini Irpef)
 + 0.045 patrimonio mobiliare
 - deduzioni per affitto
 + 0.2 (patrimonio immobiliare - franchigia abitazione in proprietà)
 + 0.2 (patrimonio mobiliare - 30 milioni)

Nota: Le deduzioni per affitto sono ammesse entro la capienza delle componenti reddituali dell'Ise sino ad un massimo di 10 milioni annui; la franchigia per abitazione in proprietà ha un limite di 100 milioni; la franchigia di 30 milioni dal patrimonio mobiliare è deducibile entro la capienza dello stesso

Isetrue = Reddito disponibile (definito più sotto)
 + 0.1 (patrimonio immobiliare a fini Ici moltiplicato per 2,5)
 + 0.1 (patrimonio mobiliare moltiplicato per 1,5)

La **scala di equivalenza** utilizzata è quella prevista dalla normativa dell'Indicatore sulla Situazione Economica (elasticità rispetto al numero dei componenti costante e pari a 0,65 con correttivi per talune tipologie familiari)

Appendice 2

Gli indicatori degli effetti distributivi nell'analisi dei benefici netti (imposta-benefici)

Il primo passo di un'analisi degli effetti distributivi di una riforma consiste nel calcolo di indici statistici in grado di fornire un'indicazione sintetica dell'effetto complessivo della riforma. Con riguardo alle riforme dell'imposta personale gli indicatori più frequentemente utilizzati sono indici di concentrazione della grandezza assunta come indicatore della condizione economica, valutati prima e dopo la riforma, di cui l'indice di Gini è quello più noto. L'effetto redistributivo può essere valutato in modo più essere scomposto al fine di individuare il contributo portato dalla presenza di progressività (per la quale si possono misurare particolari indicatori, come ad esempio quello di Kakwani) o dall'intensità del prelievo (misurato dall'incidenza del gettito sulla base imponibile). La redistribuzione è infatti tanto più intensa quanto più progressiva è l'imposta; ma dato un certo grado di progressività, essa aumenta se aumenta l'aliquota media di prelievo. Nella misura della redistribuzione possono poi avere un ruolo anche altri fattori, come gli effetti indotti dal reranking.

Se non ci sono effetti di riordinamento, ovvero se nessun individuo modifica la propria posizione nel passaggio dall'ordinamento sulla base dei redditi lordi a quello basato sui redditi netti, l'effetto redistributivo dell'imposta, dato dalla differenza tra l'indice di Gini del reddito lordo e l'indice di Gini del reddito netto, coincide con l'indice di Reynolds Smolensky¹⁹:

$$R = G_Y - G_{Y-T} = R^{RS} = G_Y - C_{Y-T} = \Pi^K \cdot t/(1-t)$$

ove G_Y rappresenta l'indice di Gini del reddito Y prima dell'imposta, e C_{Y-T} l'indice di concentrazione del reddito dopo l'imposta²⁰. Come mostra il lato destro della formula l'indice R^{RS} può essere espresso come il prodotto di due indici: Π^K , l'indicatore che misura la progressività delle imposte proposto da Kakwani; $t/(1-t)$, un indicatore che varia al variare dell'aliquota media t . A sua volta l'indicatore di Kakwani può essere espresso come la differenza tra la concentrazione dell'imposta e l'indice di Gini del reddito prima dell'imposta:

$$\Pi^K = C_T - G_Y$$

Quanto più l'imposta è progressiva tanto maggiore sarà la concentrazione del gettito (valutata quindi ordinando i redditi rispetto a Y) e dunque tanto maggiore sarà l'indicatore²¹.

Gli effetti di reranking, che si manifestano nel caso di aliquote marginali superiori al 100%, sono di solito assenti nel caso di riforme che considerano solo modificazioni delle aliquote dell'imposta sul reddito. Essi possono però giocare un ruolo e devono quindi essere esplicitamente considerati quando si analizzano insieme più imposte e programmi di spesa. In questo caso l'effetto redistributivo, misurato dalla differenza tra gli indici di Gini prima e dopo la riforma, non coincide più necessariamente con l'indice di Reynolds-Smolensky:

¹⁹ Nelle espressioni che seguono, il pedice T individua variabili relative all'imposta sul reddito, il pedice B fa riferimento ai trasferimenti monetari.

²⁰ Gli indici di concentrazione sono algebricamente identici agli indici di Gini, ma si differenziano per il fatto che l'ordinamento delle variabili è mantenuto costante. Nel nostro caso l'ordinamento dell'indice di concentrazione è lo stesso dell'indice di Gini, vale a dire il reddito Y prima della riforma. Da quanto detto è chiaro che l'indice di Gini e l'indice di concentrazione coincidono se la riforma non produce alcun effetto di reranking, vale a dire la riforma non modifica l'ordinamento dei redditi iniziale.

²¹ Questa espressione è coerente con la rappresentazione della curva di Lorenz di Y come media ponderata delle curve di concentrazione del gettito e della curva di concentrazione dei redditi netti, con i pesi dati dall'aliquota media. Cfr. Toso, in Bosi, 2000.

$$R = G_Y - G_{Y-T} = (G_Y - C_{Y-T}) - (G_{Y-T} - C_{Y-T}) = R^{RS} - D = \Pi^K \quad t/(1-t) - D$$

In cui va tenuto presente che in G_{Y-T} , l'ordinamento dei redditi può risultare modificato anche per effetto del reranking. Come mostrano le successive uguaglianze della formula precedente, è possibile stabilire una relazione tra R e gli indici di R^{RS} e di Kakwani. Ora compare anche l'addendo D , che misura gli effetti di reranking.

Nell'analisi, come questa, in cui si considerano sia prelievi che sussidi possono sorgere ulteriori complicazioni. In questo contesto viene infatti naturale domandarsi in che misura l'effetto redistributivo complessivo sia attribuibile all'imposta o ai benefici. In prima approssimazione l'analisi dell'effetto netto del prelievo e di programmi di spesa che si traducono in trasferimenti monetari (benefici), che in assenza di effetti di reranking possiamo indicare con R^{RS} , sembrerebbe potere essere misurato come differenza tra l'effetto redistributivo del solo prelievo (R^{RS}_T) e l'effetto distributivo, di segno opposto, dei soli trasferimenti (R^{RS}_B), entrambi calcolati rispetto al reddito iniziale. In realtà bisogna procedere con maggiore cautela²². Lambert dimostra che l'indicatore che misura la redistribuzione di imposte e benefici è una somma ponderata dell'indicatore della redistribuzione delle imposte e dell'indicatore di redistribuzione dei benefici, ponderata con pesi, funzione delle aliquote e tassi di beneficio medio, la cui somma è superiore all'unità. Più precisamente, l'effetto redistributivo complessivo dell'imposta e della spesa in assenza di riordinamento diventa:

$$R = G_Y - G_{Y-T+B} = R^{RS} = G_Y - C_{Y-T+B} = [(1-t) R^{RS}_T + (1+b) R^{RS}_B] / (1-t+b)$$

Ove b rappresenta il rapporto medio tra benefici e reddito iniziale.

L'espressione indicata ci fa intuire che l'effetto distributivo complessivo di una riforma dell'imposta e dei benefici può essere elevato, anche se l'effetto redistributivo dell'imposta è modesto, perché l'effetto distributivo dei benefici risulta esaltato da un peso superiore all'unità.

Lambert argomenta e mostra con un esempio che un'imposta regressiva e un sistema di benefici progressivi (vale a dire l'aliquota dei benefici b decresce al crescere del reddito iniziale) possono produrre un effetto redistributivo di intensità superiore a quello esercitato dai benefici. La spiegazione è che imposte regressive sul reddito originario possono rivelarsi progressive nei confronti di una distribuzione del reddito dopo i benefici. L'esempio che segue, che si ispira a quello fornito da Lambert, descrive una situazione abbastanza vicina a quella che interessa la riforma del dividendo, in cui possiamo vedere all'opera il medesimo effetto. La riforma del dividendo, in termini stilizzati, consiste sostanzialmente nell'introduzione di un'imposta proporzionale insieme ad un dividendo uguale per tutti e quindi proporzionalmente più elevato per i più poveri. L'esempio mostra che l'imposta, proporzionale rispetto al reddito iniziale, è progressiva rispetto al reddito al lordo dei benefici. Per questa ragione l'effetto redistributivo complessivo (7,5), è superiore a quello esercitato dal solo dividendo (5,76), anche se l'effetto isolato dell'imposta proporzionale è nullo.

In presenza di effetti di reranking la misura della redistribuzione R si complica. Possiamo definire:

$$R_T = G_Y - G_{Y-T} = (G_Y - C_{Y-T}) - (G_{Y-T} - C_{Y-T}) = R^{RS}_T - D_T$$

$$R_B = G_Y - G_{Y+B} = (G_Y - C_{Y+B}) - (G_{Y+B} - C_{Y+B}) = R^{RS}_B - D_B$$

Da cui:

$$R = G_Y - G_{Y-T+B} = G_Y - C_{Y-T+B} - (G_{Y-T+B} - C_{Y-T+B}) = R^{RS} - D$$

²² Rinviamo il lettore interessato ad approfondire questi aspetti di analisi del Net Fiscal System alla chiara trattazione, che si avvale dei risultati di precedenti lavori compiuti insieme a Pfaehler, di Lambert, 1989.

Un esempio					Gini
Y	10	20	30	40	25,00
T	3	6	9	12	
B	7,5	7,5	7,5	7,5	
Y-T	7	14	21	28	25,00
Y+B	17,5	27,5	37,5	47,5	19,23
Y+B-T	14,5	21,5	28,5	35,5	17,50
T/Y	30,0	30,0	30,0	30,0	
T/(Y+B)	17,1	21,8	24,0	25,3	
T					0,30
B					0,30
R=G_Y-G_{Y-T+B}					7,50
RT=G_Y+G_T					0,00
RB=G_Y-G_B					5,76

Che può anche essere scritto come:

$$R = G_Y - G_{Y-T+B} = [(1-t)R_T + (1+b)R_B] / (1-t+b) + D'$$

L'indicatore è espresso come differenza tra indici di Gini e, nel membro a destra si nota la presenza di un ulteriore addendo D', funzione di molteplici effetti di reranking:

$$D' = [(1-t)D_T + (1+b)D_B] / (1-t+b) - D.$$

ove $D = G_{Y-T+B} - C_{Y-T+B}$. E' a questa formulazione di R che si è fatto riferimento nella Tabella 4 del testo.

Infine, è anche possibile esprimere l'effetto totale come somma di un effetto progressività e di un effetto aliquota media:

$$R = R^{RS} - D = \Pi^K (t-b)/(1-t+b) - D$$

Ovvero:

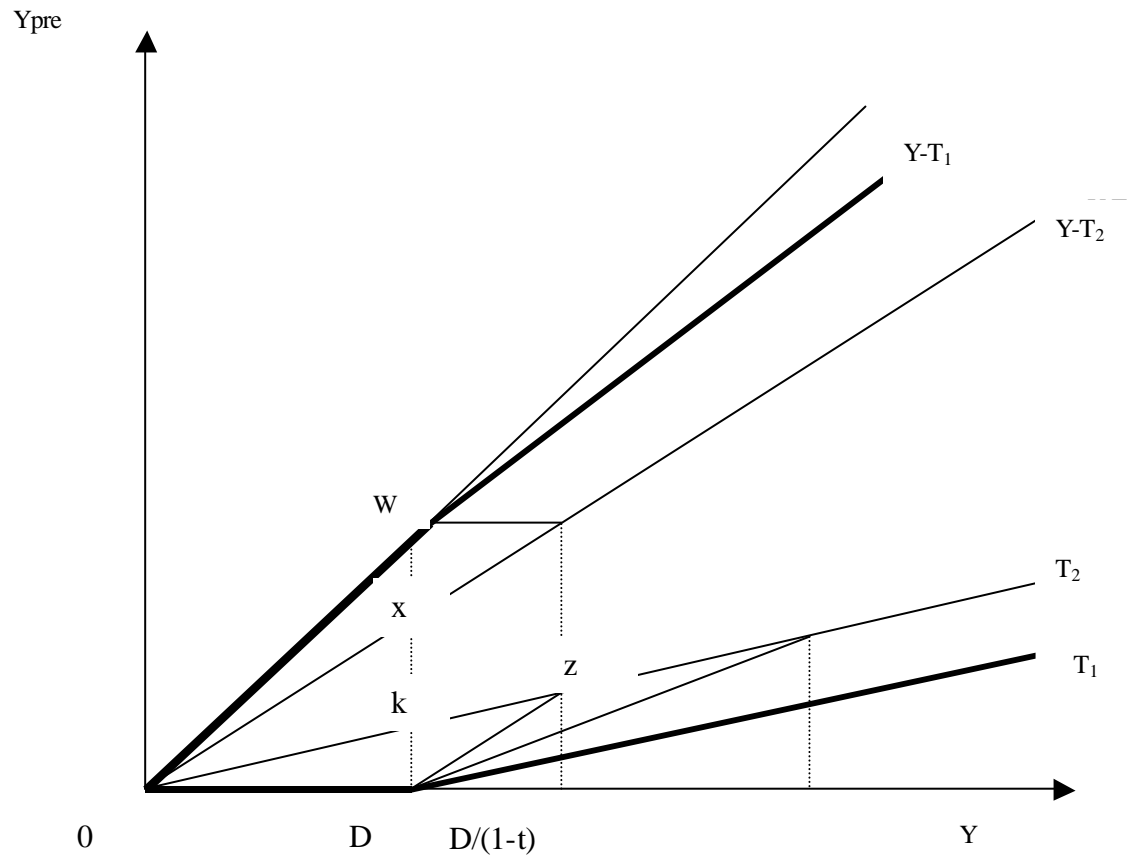
$$G_Y - G_{Y-T+B} = (C_{T-B} - G_Y) (t-b)/(1-t+b) - (G_{Y-T+B} - C_{Y-T+B})$$

L'aliquota netta media $((t-b)/(1-t+b))$ è la differenza tra l'aliquota media ed il beneficio medio, mentre Π^K rappresenta la progressività globale del sistema integrato.

Bibliografia

- Aaberge, R., Colombino, U., Strom, S., 2000, *Social Evaluation of Alternative Basic Income Schemes in Italy*, Working Papers, Child n.12.
- Atkinson, A., 1995, *Public Economics in Action, The Basic Income/Flat tax Proposal*, Clarendon Press, Oxford, trad. it. *Per un nuovo Welfare state*, Bari, Laterza 1998, con prefazione di N.Rossi.
- Baldini, M., 2000, *Mapp98, un modello di analisi delle politiche pubbliche*, Capp, Materiali di Discussione n.331, Dipartimento di Economia Politica dell'Università di Modena e Reggio Emilia.
- Baldini, M., Bosi, P., 2000, *Irpef: riforme trasparenti e proposte opache*, Capp, Materiali di Discussione n. 335, Dipartimento di Economia Politica dell'Università di Modena e Reggio Emilia.
- Baldini, M., Bosi, P., Guerra, M.C., Silvestri, P., 2000, *La scelta tra Ici e Addizionale all'Irpef nella politica tributaria locale: aspetti distributivi*, Capp, Materiali di Discussione n. 333, Dipartimento di Economia politica dell'Università di Modena e Reggio Emilia, di prossima pubblicazione su Economia Pubblica.
- Baldini, M., Bosi, P., Toso, S., 1999, *Targeting Welfare in Italy: Old Problems and Perspectives of Reform*, Materiali di Discussione n.337, Dipartimento di Economia Politica dell'Università di Modena e Reggio Emilia.
- Bosi, P., (a cura di), 2000, *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino, Bologna, cap. IV
- Bosi, P., Bondioli, R., Matteuzzi, M., Ricci, L., 2000, *La riforma degli istituti di spesa sociale*, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, Ministero del Tesoro e della Programmazione economica, Roma.
- Bourguignon, F., 1998, *Fiscalité et Redistribution, La France dans une perspective internationale*, in *Fiscalité et redistribution*, La Documentation Française, Paris.
- Commissione di indagine sull'esclusione sociale, 2000, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Dipartimento degli affari sociali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.
- Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, (Commissione Onofri), 1997, *Rapporto finale*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.
- Gallo, F., 2001, *Welfare e riforma dell'imposta personale*, Rassegna tributaria, n.1.
- Lambert, P., 1989, *The Distribution and Redistribution of Income, A Mathematical Analysis*, Basil Blackwell, Oxford.
- Ministero del Tesoro, 2000, *Il dividendo sociale, un'imposta negativa per rinnovare il welfare e sostenere i redditi delle famiglie*, Comunicato stampa 15.12.00 (www.tesoro.it)
- Rizzi, D., Rossi, N., 1997, *Minimo vitale e imposta sul reddito proporzionale*, in Da Empoli, D., Muraro, G. (a cura di), *Verso un nuovo stato sociale. Tendenze e criteri*, Angeli, Milano.
- Targetti Lenti, R., 2000, *Reddito di cittadinanza e minimo vitale*, in *Rivista di scienza delle finanze e diritto finanziario*, n.2.
- Toso, S., 2000, *Distribuzione personale del reddito e tassazione progressiva*, in Bosi (a cura di), 2000.
- Toso, S., 2000, *Effetti distributivi della spesa per assistenza in Italia*, in Toso, S., a cura di, 2000, *Selettività ed assistenza sociale. Vecchi e nuovi criteri di means-testing nella spesa di welfare in Italia*, Angeli, Milano.
- Toso, S., a cura di, 2000, *Selettività ed assistenza sociale. Vecchi e nuovi criteri di means-testing nella spesa di welfare in Italia*, Angeli, Milano.

Fig. 1 – Flat Rate Tax



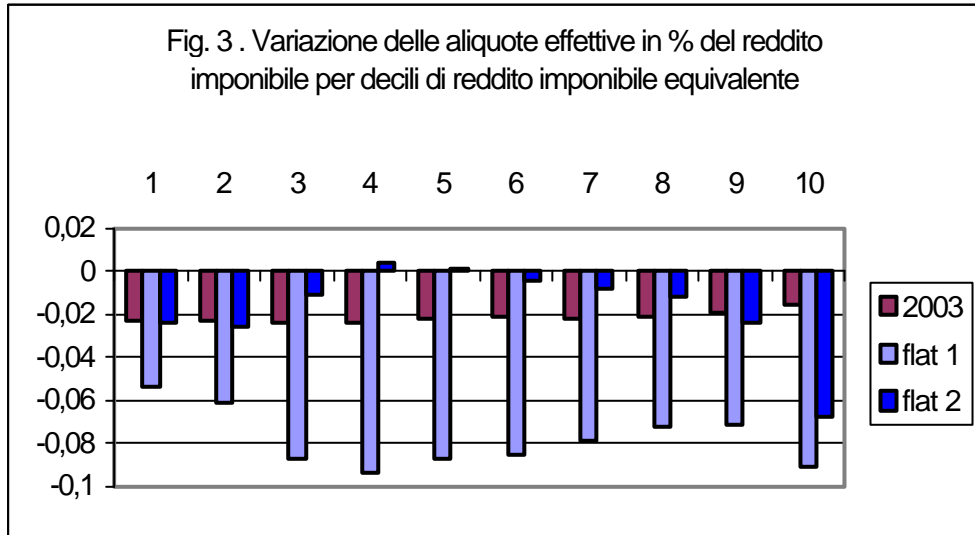
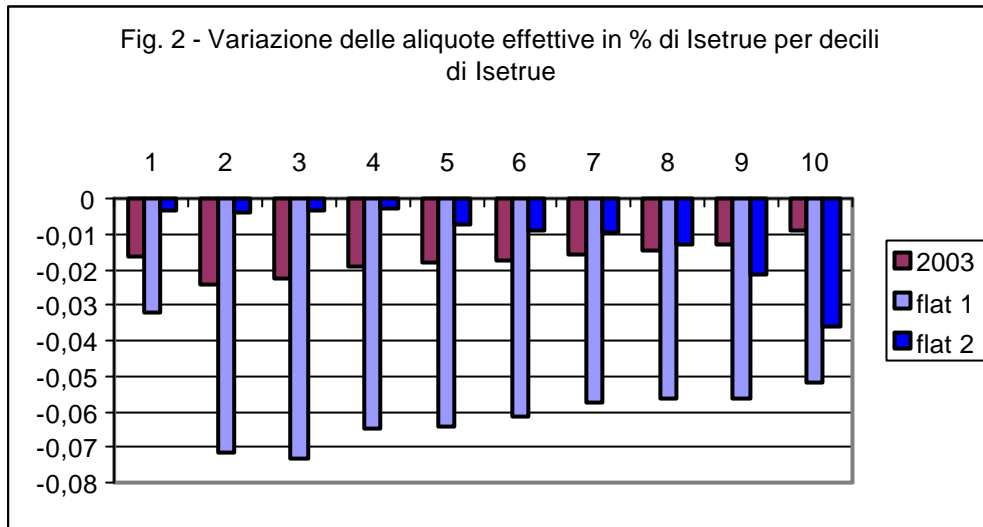


Fig.4 - Variazione del reddito disponibile equivalente per decili di reddito disp. eq. del 2000

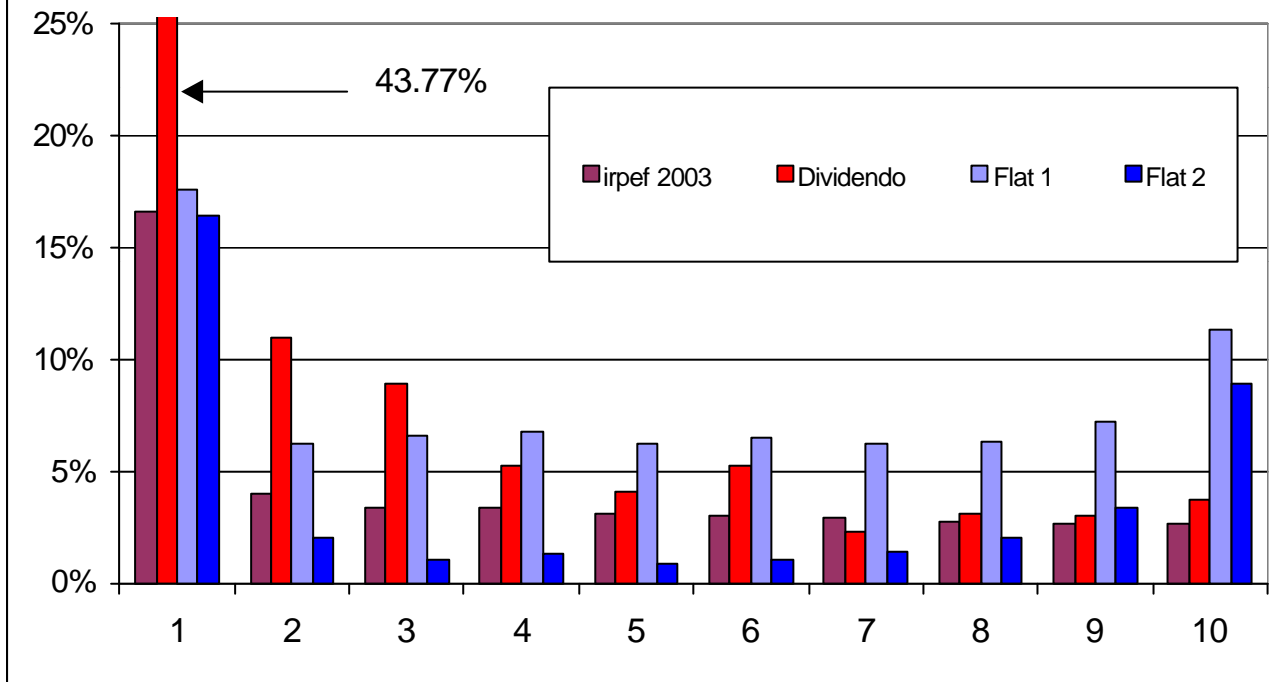


Fig. 5b Aliquote marginali effettive di Irpef 2003 e Dividendo sociale

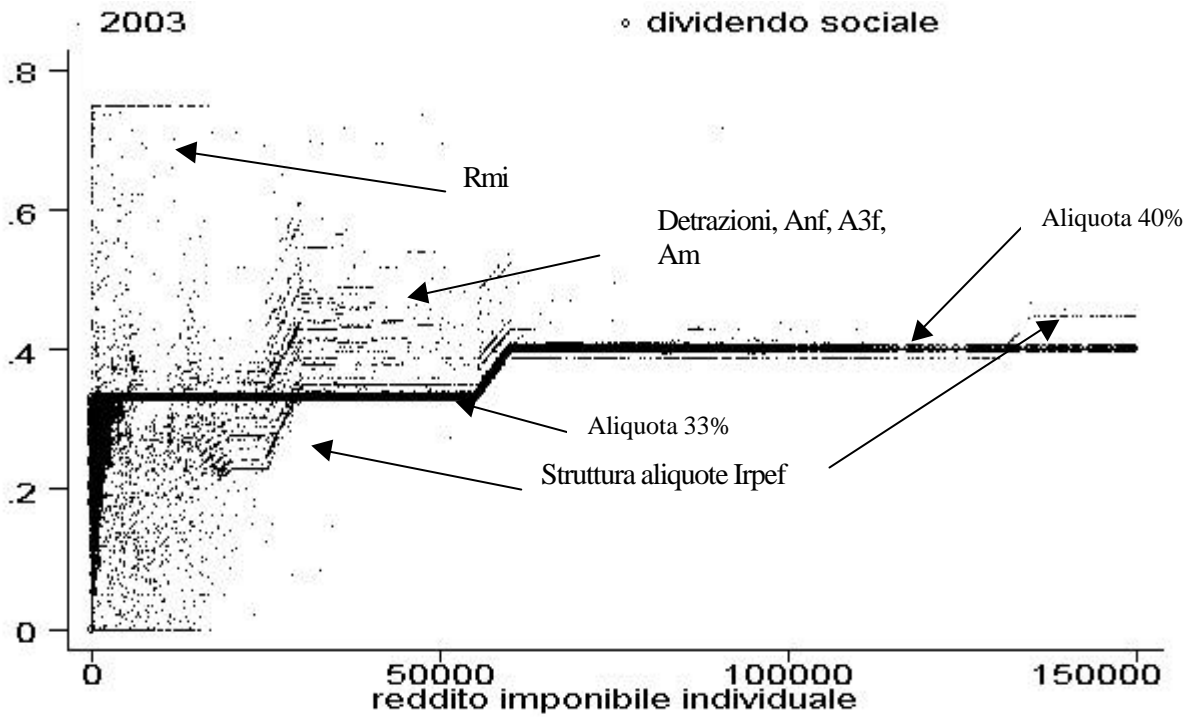


Fig. 5a - Aliquote marginali effettive della Flat rate tax

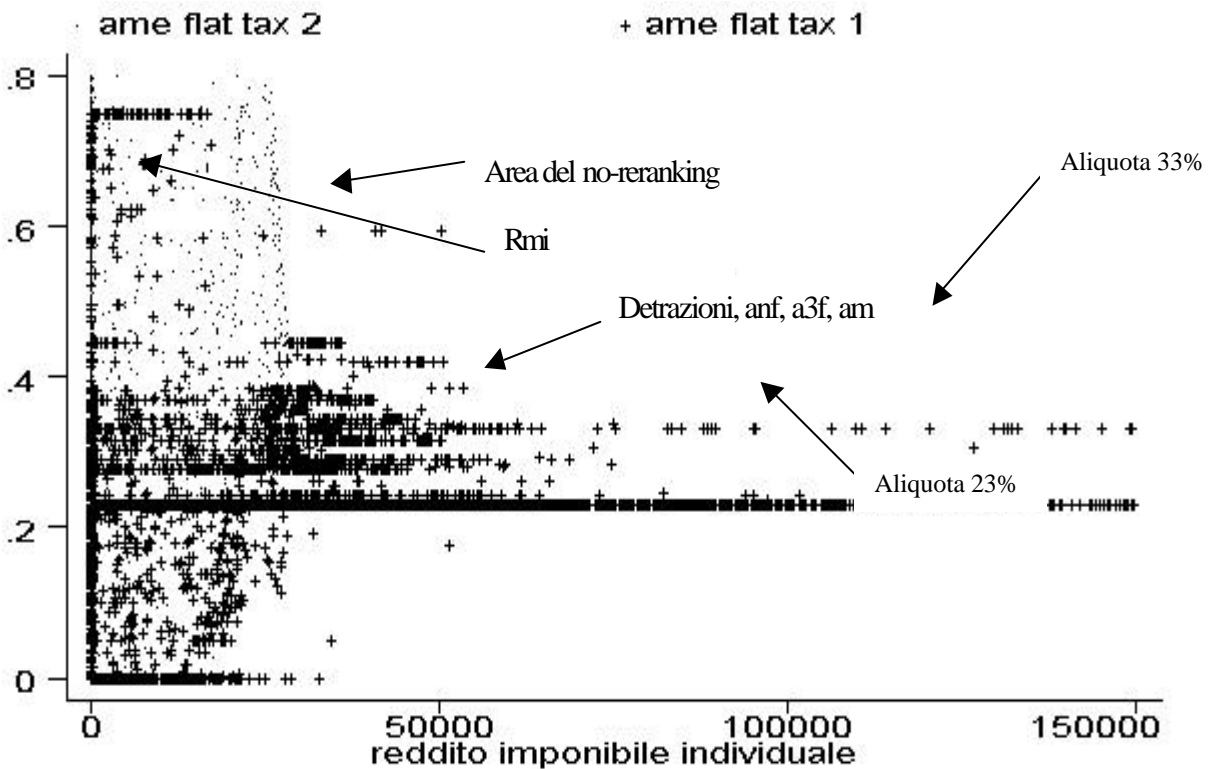


Fig. 6 – Aliquota effettiva del Dividendo per decili di Isetrue, per famiglie con molto e con poco patrimonio

