

La riforma dell'imposta sul reddito: aspetti di equità e di efficienza¹

di

Massimo Baldini e Paolo Bosi

CAPP (www.capp.unimo.it) - Università di Modena e Reggio Emilia

Sommario

Il lavoro cerca di ricostruire il disegno di riforma dell'imposta sul reddito (Ire) sulla base delle scarse informazioni fornite dal Governo, con particolare attenzione alla struttura delle deduzioni decrescenti, nell'ambito di un modello che si richiama alla Flat Rate Tax (FRT). L'analisi degli effetti di gettito distributivi e di efficienza condotta con un modello Tax/Benefit statico mette in luce effetti poco soddisfacenti della proposta di riforma sotto il profilo della disuguaglianza e vantaggi forse inferiori a quelli attesi nella modificazione delle aliquote marginali effettive. Il modello FRT proposto risulta particolarmente inidoneo a tutelare le famiglie più disagiate. L'articolo si chiude con alcuni suggerimenti su alternative di riforma.

Classificazione JEL: h22, h24

¹ Questo articolo integra ed estende precedenti lavori dedicati all'analisi degli effetti distributivi di proposte di riforme dell'imposta sul reddito in Italia. Con riguardo alla proposta del Polo i riferimenti principali sono Baldini e Bosi (2002), presentato ad un seminario del Master delle Amministrazioni Pubbliche, Università Cattolica di Milano, nel marzo 2001; Baldini e Bosi (2002a), presentato ad un seminario presso il Gruppo parlamentare dell'Ulivo il 4 febbraio 2002 e nell'audizione di uno degli autori alla Commissione finanze della Camera il 7 febbraio 2002; Baldini e Bosi (2002b), relazione al Workshop 18 marzo 2002, a Bologna, a cui è dedicato questo fascicolo di PE; Baldini, Bosi e Matteuzzi (2002), relazione al Convegno "La riforma della riforma: da Visco a Tremonti", a Roma il 6 giugno 2002. Gli Autori ringraziano in particolare Massimo Matteuzzi, che oltre ad avere contribuito ad uno dei precedenti lavori, in particolare nell'analisi dell'equità orizzontale, ripresa in questo studio, ci ha sempre supportato con preziosi consigli e contributi. Un ringraziamento anche a Roberto Arbore, Luigi Bernardi, Maria Cecilia Guerra, Carlo Mazzaferro, Salvatore Parlato e Stefano Toso per i suggerimenti e i commenti. La ricerca è stata finanziata in parte da un contributo del Murst che si ringrazia.

M. Baldini insegna Scienza delle Finanze nell'Università di Modena e Reggio Emilia, ed è membro del Capp. Indirizzo: Dipartimento di Economia Politica, Facoltà di Economia, Viale Berengario 51, 41100 Modena. Email baldini@unimore.it.

P.Bosi, insegna; è presidente del Capp, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche. Indirizzo: Dipartimento di Economia Politica, Facoltà di Economia, Viale Berengario 51, 41100 Modena.. Email bosi@unimore.it.

1. Premessa

La riforma del sistema tributario ha preso le mosse il 21 dicembre del 2001 con la presentazione del Disegno di legge delega da parte del Governo alla Camera, che lo ha discusso, emendato, approvato. Il disegno dovrà ora (settembre 2002) passare il vaglio del Senato. Gran parte del dibattito si è concentrata sull'art.3, che si occupa dell'imposta sul reddito (Ire), l'imposta principale del sistema tributario. L'osservazione più frequente dei commentatori è che la delega non fissi criteri sufficientemente dettagliati, che consentano di individuare in modo chiaro gli obiettivi e gli effetti fondamentali della riforma, e che lasci troppi gradi di libertà al Governo nella produzione dei decreti delegati, nei contenuti e nei tempi della sua realizzazione. Nonostante questi limiti, studiosi e centri di ricerca² si sono cimentati in primi tentativi di valutazione dell'impatto della riforma dell'imposta, che si sono dovuti affidare non solo ai contenuti del disegno di legge delega, ma anche a indicazioni fornite da personalità politiche o emerse nel dibattito e nelle audizioni svoltesi durante la discussione alla Camera.

Il modello di riferimento dell'Ire è la Flat Rate Tax (FRT) - numero limitato di aliquote e progressività realizzata attraverso le deduzioni dall'imponibile - che qui viene sposata in una versione allo stesso tempo radicale e timida. Radicale, nella scelta della misura delle aliquote, particolarmente ridotte; timida, anche se giustificata da ragioni di gettito, per la rinuncia ad adottare il modello di deduzione universale a cui sono associati i principali vantaggi in termini di efficienza del modello FRT.

La riforma proposta si allontana considerevolmente dal modello a cui si ispira l'Irpef, un'ibrida formulazione, con molte deformazioni, del modello della Comprehensive Income Tax (CIT), ed è destinata a ridurre in misura significativa il peso dell'imposta personale. La Relazione tecnica del provvedimento indica in circa 20 miliardi di euro la prevista riduzione del gettito rispetto all'Irpef.

Per le ragioni dette è previsto che la riforma venga realizzata con gradualità: dichiarazioni del Ministro hanno più volte fatto riferimento ad un arco temporale che può coinvolgere l'intera legislatura. La velocità della riforma sarà così condizionata dai vincoli posti dalla finanza pubblica. E' quindi probabile che nei prossimi anni, per realizzare la transizione da un modello (CIT) all'altro (FRT), la disciplina dell'imposta personale venga modificata a più riprese, anche con provvedimenti decisi nella Legge Finanziaria. Il primo passo, per il 2003, è già stato delineato nell'ambito del Patto per l'Italia, sottoscritto dal Governo e da associazioni sindacali, ad esclusione di quella maggiore, e da organizzazioni imprenditoriali e di categoria, in cui è previsto l'impegno di realizzare nella Legge finanziaria per il 2003 una prima modificazione delle aliquote e delle deduzioni, realizzando uno sgravio fiscale di almeno 5 miliardi, concentrato principalmente sui redditi bassi e medi.

Gradualità di realizzazione, motivata dalle ragioni sopra riportate, non dovrebbe però significare anche incertezza del disegno, che deve essere chiaro sin dall'inizio, almeno per le strutture portanti del tributo e l'individuazione degli obiettivi in termini di equità ed efficienza. Era questa la nostra convinzione, quando ci siamo accinti allo studio degli effetti della riforma; di fronte all'avarizia informativa del disegno di legge, ci

² Senza pretesa di completezza si ricordano: Ceis (2002); Cer (2002); Ref-Irs (2002); Isae (2002).

siamo lasciati coinvolgere in un gioco “à la Morelli” per cogliere da “indizi”, da “dettagli” contenuti in programmi, disegni di legge, relazioni, dichiarazioni, il disegno nascosto della riforma. Si trattava però di un passo falso³, come ci ha definitivamente confermato un autorevole consigliere del Ministro dell’Economia (Vitaletti, 2002), che, nel commentare un tentativo di ricostruzione effettuata dal centro Ref-Irs ritiene inutile, a questo stadio, “presentare elaborazioni numeriche, che conterrebbero una parte rilevante di indeterminatezza per la semplice ragione che alcuni elementi della riforma non sono ancora stati definiti”. Se il quadro della riforma è ancora oscuro, e ciò appare avvalorato dalla promessa di apertura di tavoli tecnici di confronto tra il governo e i sottoscrittori del Patto per l’Italia, il nostro compito cessa di essere quello del “detective” (l’assassino non sa ancora se e chi ucciderà), ma quello, che speriamo comunque utile, di studiare gli effetti di una possibile riforma, che, per destare l’interesse dei lettori ed eventualmente dei *policy makers*, sia coerente con la filosofia complessiva dell’Ire, così come risulta espressa dai documenti ufficiali e dagli elementi informativi a disposizione. Dal punto di vista dei *policy makers*, anche se il rispetto di questi due criteri lascia ancora troppi gradi di libertà, potrà tuttavia essere di qualche interesse disporre di elementi per valutare se, per qualunque ragionevole valore dei parametri ancora non definiti, non emergano uniformità di risultati.

L’attenzione in questo lavoro si concentrerà principalmente su quella che dovrebbe essere la struttura a regime dell’imposta, anche se un breve paragrafo sarà dedicato all’esame della manovra adombrata per il 2003. L’esposizione è articolata nel seguente modo. In una prima parte si cerca di interpretare, nel modo più dettagliato possibile, il disegno probabile della riforma alla luce delle informazioni disponibili, con particolare riferimento all’aspetto su cui maggiormente si è concentrata l’attenzione nostra e del dibattito sino a questo momento: la struttura delle deduzioni.

Una volta definita la più probabile struttura dell’Ire, si svolge un’analisi empirica della riforma con il modello di microsimulazione del Capp, MAPP98, valutando i principali aspetti di equità verticale e alcuni aspetti di equità orizzontale e di efficienza. Verrà quindi fornita una succinta illustrazione degli effetti della probabile prima tappa della riforma prevista per il 2003.

L’esame di queste simulazioni, alla luce anche delle molte altre condotte in occasioni precedenti, ci permetterà di concludere che, nonostante l’interpretazione della proposta del Governo abbia visto dal dicembre 2001 ad oggi sensibili riduzioni del limite massimo di imponibile a cui si azzerano le deduzioni (l’aspetto più incerto e problematico della riforma), la struttura dell’Ire presenta seri e difficilmente sanabili problemi di equità verticale, se si intende mantenere la struttura delle aliquote e degli scaglioni proposta.

La dimensione della perdita di gettito - 21 miliardi di euro - e l’adozione del modello FRT, non idoneo ad affrontare i problemi relativi alla fascia più povera dei

³ Non è caduta in questo errore di valutazione la Relazione della Banca d’Italia del maggio 2002, che scrive: “La mancanza di informazioni circa la struttura delle deduzioni non consente di valutare gli effetti di gettito e quelli redistributivi associati alle modifiche proposte” (p.206). Se questo è vero, resta naturalmente da chiarire come sia stato possibile formulare una previsione di perdita di gettito nella Relazione tecnica.

contribuenti, gli incapienti, dovrebbe sollecitare riflessioni sull'uso alternativo delle risorse che si intendono impegnare in questa riforma.

2. Unità impositiva e struttura delle aliquote dell'Ire

Il disegno di un'imposta personale e progressiva ha come presupposto il chiarimento di alcune questioni fondamentali. Per il nostro lavoro, tre assumono un rilievo particolare:

1. la definizione dell'unità impositiva;
2. la struttura delle aliquote e l'articolazione degli scaglioni di imponibile;
3. le caratteristiche del sistema delle deduzioni dall'imponibile.

Ci pare infatti che, in prima approssimazione, presentino minore interesse problematiche pur importanti quali la definizione della base imponibile, dato che il disegno di legge delega non presenta, per questo aspetto, ambizioni di riforma radicale rispetto al precedente impianto normativo⁴.

Il disegno di legge è giunto alla Camera corredato da una Relazione di accompagnamento, a cui si è aggiunta, in un secondo momento, una Relazione tecnica. Le informazioni contenute nel disegno di legge delega rilevanti per il nostro lavoro possono essere così sintetizzate.

L'Ire prevede:

- 1) due aliquote, del 23% fino a 100 mila euro e del 33% oltre tale importo.
- 2) la definizione, in funzione della soglia di povertà, di un livello di reddito minimo personale escluso da imposizione;
- 3) la progressiva sostituzione delle detrazioni con deduzioni;
- 4) l'articolazione delle deduzioni in funzione dei seguenti valori e criteri: "famiglia, con particolare riferimento al numero dei figli, degli anziani e dei soggetti portatori di handicap; casa, sanità, istruzione, formazione, ricerca e cultura, previdenza, assistenza, all'infanzia negli asili nido e domiciliare; non profit e attività svolta nel campo sociale, assistenziale e di promozione sociale e valorizzazione etica, culturale e scientifico; volontariato e confessioni religiose i cui rapporti con lo stato sono regolati per legge sulla base di accordi e di intese; costi sostenuti per la produzione dei redditi di lavoro";
- 5) "la concentrazione delle deduzioni sui redditi bassi e medi, al fine di meglio garantire la progressività dell'imposta e di rendere particolarmente favorevole per i redditi anzidetti il nuovo livello di imposizione";

⁴ Viene confermata la presenza di regimi sostitutivi per i redditi delle attività finanziarie, con modalità che dovrebbero comportare ulteriori perdite di gettito (art. 3 c.4). Tre aspetti, abbastanza particolari, sono citati dalla delega: inclusione tra i soggetti passivi degli enti non commerciali; regime differenziato di favore fiscale per la parte di retribuzione/compenso commisurata ai risultati di impresa; redditi di impresa inclusi nell'Irpef e inclusione parziale dell'imponibile degli utili percepiti e delle plusvalenze. Non vi è alcun accenno, nel testo della delega, al trattamento del reddito dell'immobile adibito ad abitazione, anche se nella relazione si afferma che (§3,1 b) "Restano fuori dal campo di applicazione dell'imposta sul reddito i redditi di natura finanziaria, la prima casa, eccetera;".

6) “la previsione di una clausola di salvaguardia, in modo che, a parità di condizioni, il nuovo regime risulti sempre più favorevole od uguale, mai peggiore, del precedente, con riferimento anche agli interventi di natura assistenziale e sociale”.

Con riferimento ai tre punti segnalati all’inizio del paragrafo, quali sono gli elementi certi derivanti dall’unica fonte normativa a nostra disposizione?

La definizione dell’unità impositiva: individuo o famiglia. Il testo della legge delega non fornisce elementi certi su questo aspetto, ma sembra ragionevole dedurre che la nuova imposta manterrà il carattere di tassazione su base individuale. Il punto è infatti troppo importante perché una deviazione rispetto alla soluzione attuale, a cui il nostro ordinamento è giunto dopo ampie discussioni sollecitate anche da decisioni della Corte costituzionale, possa essere intrapresa senza una dichiarazione esplicita al riguardo. E’ vero che la grande enfasi sulla famiglia⁵ della Relazione di accompagnamento genera dubbi e può depistare il lettore⁶ sulla scelta tra tassazione individuale o familiare, ma nel testo sono presenti “indizi” (“Una soglia di reddito minimo *personale* (corsivo nostro) escluso dalla tassazione”) che richiamano l’impostazione individuale.

La struttura delle aliquote e l’articolazione degli scaglioni di imponibile. Su questo aspetto non ci sono dubbi. Sin dalla presentazione del programma del Polo è stato affermato e ribadito che la nuova imposta avrà due aliquote, del 23% fino a 100 mila euro e del 33% oltre tale importo. Nonostante l’ampiezza elevatissima del primo scaglione (100 mila euro) che rende, limitatamente all’applicazione delle aliquote, l’imposta proporzionale per il 99% dei contribuenti, la progressività del tributo è garantita da un sistema di deduzioni.

⁵ Si legge infatti nella Relazione: “con questa struttura impositiva scompaiono in radice le forme di progressività e di fiscal drag che penalizzano sistematicamente la “famiglia”. Dato il nuovo disegno fiscale, piatto e tuttavia mirato al sostegno della famiglia, non è dunque più tecnicamente necessario il ricorso ai tradizionali rimedi pro-famiglia (“quoziente familiare” eccetera). Infatti...b) La concentrazione delle deduzioni sulla dimensione sociale, e qui a partire dalla famiglia e sulle famiglie, con redditi bassi e medi, trasforma fortemente e proprio a favore della famiglia il sistema italiano dell’imposizione personale.” “In specie, il soggetto principale di riferimento non sarà più come finora, l’individuo, con la famiglia come opzione, ma la famiglia, come soggetto centrale, anche nell’economia fiscale.” Al di là dell’enfatica frase finale, sembra tuttavia di potere arguire che la centralità della famiglia viene realizzata attraverso le deduzioni, e non attraverso un’esplicita definizione della stessa come unità impositiva.

Anche se non ha alcun valore normativo, l’interpretazione di tassazione individuale è avvalorata dalla Relazione tecnica del 13 febbraio 2002, trasmessa dal Capo di dipartimento del Ministero dell’economia e delle finanze alla Commissione Finanze della Camera. In tale Relazione si fa riferimento a simulazioni degli effetti sul gettito della riforma, peraltro non illustrate nella relazione stessa, in cui è stato “calcolato un livello di deduzioni, il cui ammontare è *fissato a livello individuale* (corsivo nostro), una volta superata la soglia di esclusione da tassazione[,] come funzione decrescente, in modo continuo, del reddito, fino ad annullarsi per i redditi più elevati.”

⁶ Ad esempio alcune delle prime elaborazioni, (Ceis, 2002), presentate in un’audizione alla Camera nel febbraio 2002, avevano seguito questa interpretazione al testo del disegno di legge.

Il punto su cui si addensano più incertezze riguarda le modalità con cui sarà costruito il sistema delle deduzioni dall'imponibile, che sostituiscono il sistema delle detrazioni dall'imposta proprio dell'Irpef. L'importanza di questo aspetto è cruciale per il tentativo di valutazione svolto in questo lavoro e ad esso dovremo dedicare particolare attenzione nel prossimo paragrafo.

3. Le caratteristiche del sistema di deduzioni dall'imponibile.

Il disegno di legge delega ci illumina, ma solo parzialmente, su due aspetti della deduzione:

- a) il suo andamento, che varia con l'imponibile del contribuente;
- b) i criteri di articolazione e differenziazione della deduzione.

Il primo è particolarmente significativo, perché distacca la proposta della riforma Tremonti dal modello ideale della FRT, in cui l'ammontare della deduzione è indipendente dal livello dell'imponibile del contribuente. A questa caratteristica, come noto, sono legati gran parte dei vantaggi di semplicità e di efficienza (costanza delle aliquote marginali effettive, pari all'aliquota unica) del modello FRT. Nell'Ire invece le deduzioni saranno concentrate sui redditi bassi e medi.

Con riguardo al secondo aspetto, le deduzioni saranno differenziate da contribuente a contribuente per tenere conto:

1. della definizione di una soglia di reddito minimo personale escluso dall'imposizione (*No Tax Area*);
2. dei costi sostenuti per la produzione dei redditi di lavoro (tra i quali sembrerebbero dovrebbero essere compresi sia quelli di lavoro dipendente, sia quelli di lavoro autonomo);
3. di caratteristiche del nucleo familiare a cui appartiene il contribuente, in primis il numero dei figli, degli anziani e dei soggetti portatori di handicap;
4. di un insieme di costi che indicheremo come "spese meritorie" e che si richiamano ampiamente alle finalità oggi realizzate dall'Irpef attraverso le detrazioni per oneri deducibili.

E' del tutto evidente che queste indicazioni sono ancora troppo vaghe, così come è importante sottolineare che una maggiore precisione su questi aspetti non rappresenta un dettaglio tecnico della riforma: essi infatti la condizionano in modo *sostanziale* sotto il profilo del gettito, degli effetti di efficienza e redistributivi. Per citare un solo esempio: la scelta di una deduzione universale, fruita cioè in modo indipendente dal livello del reddito, in misura tale da soddisfare la copertura di una soglia minima di *No Tax Area* e prudenti deduzioni per carichi di famiglia potrebbero produrre perdite di gettito dell'ordine di 40-50 miliardi di euro, più del doppio di quelle previste, misure assolutamente incompatibili con lo stato delle finanze pubbliche. Lo stesso dicasi con riguardo alla definizione del livello di reddito imponibile in corrispondenza al quale si annullano le deduzioni modulate in funzione del reddito. La progressività e quindi gli effetti distributivi sono radicalmente diversi se le deduzioni si annullano a 30 mila o a 100 mila euro di imponibile. Parimenti molto differenziati saranno anche gli effetti sulle aliquote

marginali effettive, dato che esse, nel modello con deduzione decrescente, non sono costanti, ma aumentano nell'intervallo di reddito in cui la deduzione decresce.

L'andamento della deduzione al variare del reddito imponibile. Prima di approfondire questo aspetto con riferimento alle indicazioni fornite da altre fonti oltre al disegno di legge, è forse utile soffermarsi sull'illustrazione di esempi di possibili schemi delle deduzioni decrescenti. Per iniziare si faccia riferimento ad un particolare contribuente, rispetto al quale risulti definito il livello della deduzione massima, fruibile in corrispondenza ai livelli più bassi di imponibile.

Una prima alternativa riguarda l'individuazione del reddito imponibile assunto come riferimento per definire la variazione della stessa. La deduzione può essere infatti commisurata al reddito imponibile *del contribuente* oppure alla *somma dei redditi imponibili dei soggetti che appartengono al nucleo familiare*. La prima alternativa è quella a cui spinge in modo naturale il sistema di tassazione individuale, è di assai più semplice applicazione ed è quella adottata, *mutatis mutandis*, anche nell'attuale disciplina delle detrazioni per carichi familiari nell'Irpef. Il riferimento al reddito individuale può però essere causa di distorsioni non irrilevanti al variare della distribuzione dei redditi dei membri che compongono il reddito familiare, poco soddisfacenti per una riforma, come quella di cui stiamo discutendo, che attribuisca un rilievo importante alla famiglia.

La seconda soluzione - deduzione commisurata alla somma degli imponibili del nucleo - pur restando nell'ambito di una tassazione del reddito individuale, è senza dubbio più coerente con la visione che individua nel reddito familiare la misura più corretta del benessere individuale, verso la quale si cerca di avvicinarsi almeno nella fase di definizione delle deduzioni. Questa via è però di più complessa applicazione pratica, dato che richiede la raccolta di informazioni non solo su caratteristiche demografiche di più facile identificazione (come il numero dei familiari a carico), ma anche sull'imponibile di soggetti diversi dal contribuente ed appartenenti allo stesso nucleo. Essa richiede anche la definizione di un criterio di allocazione della deduzione familiare ai diversi contribuenti presenti nel nucleo familiare.

Il disegno di legge non aiuta a chiarire questo dilemma, tuttavia le parole usate dal Relatore al disegno di legge nella discussione alla Camera, on. Falsitta, paiono indicare che la soluzione a cui il Governo si affiderà sarà la prima: la deduzione decrescente in funzione del reddito *individuale*⁷.

Una volta effettuata questa scelta, si tratta di definire il punto di partenza, il ritmo di decremento e il punto di arrivo della deduzione. La figura 1 aiuta a vedere i possibili casi, in cui per semplicità si considerano solo relazioni lineari. Si consideri la parte superiore della figura. Sia D il livello di deduzione massima spettante ad un dato contribuente. Sino al livello di imponibile pari a $0D$, la deduzione di cui può fruire segue il segmento $0A$. Se indichiamo con Y_{max} il livello di reddito a cui la deduzione si annulla, esistono molti modi in cui da A si arriva a Y_{max} . Nella figura ne sono indicati tre. Il primo, descritto dal segmento $0ABCY_{max}$, prevede un azzeramento immediato della deduzione pari a D una volta raggiunto il livello del reddito Y_{max} . Una soluzione di questo tipo non è di solito consigliabile, dato che produce nell'intorno del reddito Y_{max} aumenti molti elevati dell'aliquota marginale effettiva. Un secondo caso, descritto dalla

⁷ Un esercizio in cui si è assunta invece la seconda alternativa è stato svolto da Baldini e Bosi (2002a).

spezzata $0BY_{max}$, prevede un tratto in cui la deduzione resta al livello D fino al livello di reddito imponibile $0E$ e successivamente comincia a decrescere. Un terzo caso, spezzata $0AY_{max}$, fa decrescere la deduzione in modo lineare immediatamente a partire dal livello di reddito D. Esistono criteri per scegliere l'una o l'altra possibilità? L'affievolimento graduale della deduzione è motivato sostanzialmente da esigenze di disegno della progressività e di controllo dell'andamento delle aliquote marginali effettive al variare dell'imponibile. La scelta dell'una o dell'altra alternativa ha naturalmente anche effetti di gettito, dato che il costo della deduzione è proporzionale all'area sottostante ai segmenti citati.

[qui la figura 1]

Nella parte inferiore della figura si considerano due contribuenti, a cui, per differenze nelle caratteristiche personali o familiari, corrispondono due diversi livelli di deduzione massima D e D'. Si immagini di adottare il tipo decrescenza della deduzione del terzo tipo, $0AY_{max}$. Vi sono molti modi per coordinare la decrescenza della deduzione tra contribuenti diversi. Nella figura ne illustriamo due, descritti dalle spezzate $0BY_{max}$ e $0BY'_{max}$. Esistono ragioni a favore dell'uno o dell'altro modello? La risposta dipende dalla natura della deduzione. Se la differenza tra D' e D fosse dovuta al fatto che si vogliono compensare spese di produzione di reddito per il lavoro dipendente, si tratta di valutare se tali costi siano costanti o funzione del reddito. Nel primo caso sembrerebbe naturale scegliere il modello $0BY'_{max}$. Se si ritiene che i costi decrescano rispetto al reddito, potrebbe essere più appropriato un modello del tipo $0BY_{max}$. Ragionamenti analoghi si possono fare anche per deduzioni legate alla presenza di familiari a carico, anche se, in questo caso, la scelta di uno schema del tipo $0BY'_{max}$ sembrerebbe più appropriata. Due contribuenti, di cui uno abbia due familiari a carico e l'altro non ne abbia alcuno, non hanno, per ragioni di equità orizzontale, la medesima capacità contributiva, che sembrerebbe invece presupposta, in corrispondenza a livelli di reddito pari e superiori a Y_{max} , qualora si scegliesse il modello $0BY_{max}$.

Rispetto a queste alternative, è possibile cercare qualche lume nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge e nella Relazione Tecnica di accompagnamento.

La Relazione tecnica ci informa che l'ammontare della deduzione, "una volta superata la soglia di esclusione da tassazione[, è] funzione decrescente, in modo continuo, del reddito, fino ad annullarsi per i redditi più elevati."

Un passo della Relazione di accompagnamento recita "Sui redditi superiori a 100 mila euro, la progressività si manifesta in due forme: con il passaggio all'aliquota superiore del 33%; con la **sostanziale** assenza di deduzioni."

Dalla prima indicazione sembrerebbe avvalorato un andamento della deduzione del tipo $0AY_{max}$, come indicato nella parte superiore della figura 1. Più ambigua è invece l'affermazione della Relazione di accompagnamento. Essa sembra lasciare intendere che le deduzioni dovrebbero azzerarsi intorno a livelli di reddito di 100 mila euro. L'espressione usata, in senso letterale, ammette tuttavia la possibilità che essa possa annullarsi in corrispondenza a valori più bassi.

E' possibile che proprio la scarsità degli elementi contenuti nelle Relazioni citate abbia indotto il relatore alla Camera del Disegno di legge, on. Falsitta, all'inizio di maggio 2002, a fornire spunti addizionali,⁸ sotto forma di esempi di applicazione dell'imposta per alcune figure tipo, da cui è stato possibile arguire alcuni aspetti sulla struttura della deduzioni. Il modello di riferimento sembrerebbe appunto del tipo $0AY_{\max}$, con un valore di Y_{\max} che si colloca intorno a 59 mila euro, un livello inferiore ai 100 mila euro adombrati dalla Relazione al disegno. Le dichiarazioni del relatore sono però state successivamente smentite dal Ministro dell'Economia e, in ogni caso si sono rivelate poco coerenti con aspetti emersi in momenti successivi.

Ulteriori lumi sul problema sono infatti venuti dal Patto per l'Italia, sottoscritto dal Governo e dalle parti sociali a metà luglio 2002, un documento che pur privo di forza normativa, ha tuttavia un forte rilievo politico. Nel testo del Patto vi sono tracce utili soprattutto per individuare la dimensione della prima fase della riforma, là ove si afferma l'esigenza di "ricavare nell'ambito della prossima manovra finanziaria almeno 5,5, miliardi di euro da destinare ad un primo importante avvio della riforma della tassazione personale, da concentrare sui redditi compresi tra 0 e 25 mila euro." In questa prospettiva, dopo avere sottolineato l'obiettivo di tenere conto dei redditi medio-bassi e delle condizioni familiari, si esprime l'esigenza di "riconoscere una *specific*a deduzione per lavoratori *dipendenti e pensionati* che forfettizzi i costi per la produzione dei redditi modulata in base al reddito complessivo del lavoratore" (corsivo nostro). Questa indicazione, ancorché generale, sembrerebbe fare pensare che il livello delle deduzioni dovrà essere differenziato e *più favorevole per i lavoratori dipendenti e pensionati* rispetto ad altri redditi (inclusi quelli di lavoro autonomo). Questa interpretazione, per essere compatibile con il testo del disegno della legge delega (costi per la produzione di generici redditi di lavoro), sembrerebbe motivare, *ceteris paribus*, tre diversi tipi di deduzioni decrescenti: per lavoratori dipendenti e pensionati; per lavoratori autonomi e per altri contribuenti.

Il testo del Patto non offre di più. Indizi più specifici sono contenuti nell'Allegato 1 al Patto, "*Ipotesi di lavoro - Tre casi tipici di riduzione dell'imposta per il 2003*", in cui si rappresentano i risparmi di imposta che, per il 2003, la riforma dovrebbe arrecare per alcune figure tipiche di lavoratori e pensionati. Purtroppo gli esempi considerano solo casi riguardanti lavoratori senza carichi di famiglia e non consentono di dire nulla sugli aspetti connessi alle deduzioni familiari. Essi sono tuttavia utili per ricavare indicazioni sulle deduzioni per un lavoratore dipendente senza carichi di famiglia.⁹ Sembrerebbe avvalorata la plausibilità dello schema $0AY_{\max}$, con un valore di Y_{\max} posto però intorno al valore di 33 mila euro, sensibilmente inferiore a quello implicito nella dichiarazioni dell'on. Falsitta (59 mila) e a quello adombrato nella Relazione.

⁸ E' su di essi che si fondava uno dei nostri precedenti tentativi di interpretazione della riforma, Baldini, Bosi e Matteuzzi (2002).

⁹ L'appendice al Patto presenta quattro casi di cui si forniscono i valori dell'imponibile e dell'imposta. Partendo da essi, si ricava un valore di soglia esente per un lavoratore dipendente intorno a 7,3 mila euro. La deduzione dovrebbe annullarsi intorno a 32,8 mila euro.

Un ultimo input è giunto dal già citato contributo di Vitaletti. L'autore, oltre a fornire una pregevole discussione dei principi generali che hanno ispirato la riforma dell'Ire, arricchisce lo scarno quadro informativo a nostra disposizione con osservazioni per noi molto utili. "La maggior parte delle detrazioni verranno trasformate in deduzioni dal reddito, con particolare attenzione a quelle relative a carichi familiari, e con l'aggiunta di una nuova deduzione, uguale per tutti i contribuenti e non legata né alla situazione familiare, né a spese meritorie". In via esemplificativa, prosegue Vitaletti, "Preso un livello di "deduzione base complessiva" corrispondente per una famiglia con figlio e coniuge a carico a circa 10-12 mila euro e la sua decrescenza uniforme fino a 35-40 mila euro, l'aliquota media è sistematicamente inferiore a quella attuale, con particolare accentuazione della riduzione per i redditi più bassi." Non si può non notare che il valore di Y_{max} avanzato da Vitaletti è di 35-40 mila euro, superiore a quello ricavabile dal Patto per l'Italia e inferiore agli altri due. Ciò non è necessariamente incompatibile con la ricostruzione sin qui fatta, se si hanno presenti gli esempi illustrati nella parte inferiore della figura 1. Se l'indicazione di 35-40 mila euro è specificamente riferita ad un contribuente tipo con due soggetti a carico, la compatibilità con le indicazioni contenute nel Patto per l'Italia può essere garantita se lo schema di articolazione della deduzione per soggetti con diverse condizioni familiari è lo $0BY'_{max}$ della figura. In altre parole Y_{max} è pari a circa 33 mila euro per un lavoratore senza carichi di famiglia ed è pari a 35-40 mila per un lavoratore (supponiamo che sia tale il contribuente dell'esempio di Vitaletti) con due familiari a carico.

Non abbiamo ulteriori elementi informativi ed è quindi giunto il momento di tirare le fila di questi ragionamenti indiziari e tradurli in ipotesi di lavoro per affrontare una valutazione empirica.

Con riferimento *al modello della deduzione* ci pare si possano ritenere accettabili ipotesi di questo tipo. La deduzione complessiva del contribuente è:

- a) funzione decrescente del reddito imponibile del contribuente stesso;
- b) pari all'imponibile del contribuente fino al livello di reddito uguale alla deduzione stessa e successivamente decrescente in modo lineare;
- c) differenziata per ciascun contribuente in considerazione di molteplici fattori personali e categoriali;

All'interno della deduzione complessiva è possibile individuare diverse componenti.

Una prima componente è costituita da una deduzione volta a definire una zona minima di *No Tax Area* fruita da tutti i contribuenti.

Una seconda componente, che si aggiunge a quella precedente, riguarda i redditi di lavoro, per tenere conto dei costi di produzione degli stessi. Per analogia con la normativa corrente e per coerenza con le indicazioni della delega e del Patto per l'Italia, questa componente della deduzione è relativamente più elevata per il lavoro dipendente che per il lavoro autonomo¹⁰.

¹⁰ Questa scelta potrebbe essere non coerente con l'affermazione di Vitaletti che fa riferimento ad una deduzione "uguale per tutti i cittadini".

Una terza componente della deduzione tiene conto degli altri fattori, diversi dai costi sostenuti per la produzione dei redditi di lavoro, fra cui hanno un ruolo particolarmente importante, anche alla luce delle indicazioni del Patto per l'Italia, le deduzioni relative ai carichi familiari. Per questa componente (carichi di famiglia e oneri deducibili) si ipotizza che i valori delle attuali detrazioni Irpef vengano trasformati in deduzioni, vale dire divisi per 0,23.

Per quanto riguarda la quantificazione delle diverse componenti la tabella 1 fornisce le ipotesi che ci sembrano più coerenti con la ricostruzione fatta in questo paragrafo.

[qui la tab. 1]

E' stato posto a 3 mila euro l'ammontare della deduzione spettante a tutti i contribuenti (*No Tax Area*). Il valore relativamente ridotto di questo importo è anche motivato dal fatto che tale deduzione viene in molti casi goduta non tanto da soggetti molto poveri, ma da contribuenti che posseggono solo redditi da fabbricati diversi dalla casa di abitazione o da partecipazioni in redditi di impresa o di società di persone.

Sono quindi previste ulteriori deduzioni per i lavoratori autonomi e dipendenti rispettivamente di 2 mila e 4 mila euro. Nel definire i valori relativi si è tenuto presente, lievemente adeguandolo a favore dei lavoratori autonomi¹¹, il rapporto esistente nella legislazione Irpef tra le detrazioni dall'imposta per lavoratori dipendenti ed autonomi in corrispondenza a bassi livelli di reddito.

Per i familiari a carico si ipotizza che le attuali detrazioni vengano tradotte in deduzioni (e quindi divise per 0,23 per contribuenti fino a 100 mila euro): ciò corrisponderebbe a circa 2 mila euro di deduzione per ogni famiglia a carico. Lo stesso ragionamento vale per le spese meritorie, che trasformano in deduzioni le attuali detrazioni per oneri deducibili. L'importo di 500 euro, indicato nella tabella, fornisce un ordine di grandezza medio, tratto dai microdati, di tali deduzioni per contribuente, anche se nella realtà, e anche nei nostri calcoli, tale importo risulta differenziato da soggetto a soggetto.

Secondo questa ricostruzione si ottengono valori di reddito non imponibile per un lavoratore senza carichi di famiglia pari a 7,5 mila euro (incluso 0,5 di spese meritorie), sostanzialmente identico al valore ricavato interpretando il Patto per l'Italia. Un lavoratore con due carichi di famiglia gode di una deduzione massima di 11,5 mila euro, compreso nell'intervallo 10-12 dell'esempio proposto da Vitaletti.

¹¹ La motivazione di questo adeguamento può trovare motivo non solo nella plausibile preoccupazione del Governo per il lavoro indipendente, ma anche nel fatto che il disegno di legge prevede "la revisione della disciplina dei redditi derivanti da rapporti di collaborazione coordinata e continuativa espressamente definiti, con inclusione degli stessi nell'ambito del reddito di lavoro autonomo e con loro attrazione al reddito che deriva dall'esercizio di arti e professioni se conseguiti da artisti e professionisti di qualsiasi tipo del reddito autonomo." Anche se chi scrive non condivide l'opportunità di questa revisione della disciplina vigente, in questo contesto, un trattamento relativamente più favorevole ai redditi di lavoro autonomo risulterebbe così favorire una categoria di contribuenti – pensiamo alle collaborazioni coordinate e continuative - unanimemente ritenuta meritevole di tutela.

Questa ricostruzione non si discosta molto da quella effettuata dal centro Ref-Irs (Ref-Irs, 2002a e 2002b)¹². Nel nostro esercizio ci sembra possa essere apprezzata la distinzione di tre diversi livelli di deduzioni per lavoratori dipendenti, autonomi e altri redditari, che non avevamo considerato in precedenti lavori dedicati a questo tema.

Resta, infine, la determinazione di Y'_{\max} e del criterio di decrescenza della deduzione.

Con riguardo alla decrescenza, seguendo in parte la ricostruzione di Ref-Irs, abbiamo tuttavia ritenuto ragionevole applicare due modalità diverse per due distinti gruppi di deduzioni.

Per le deduzioni del tipo 1-3 della tabella si è adottato il modello $0AY'_{\max}$, ove Y'_{\max} è pari a 14 mila euro per la *No Tax Area*, a 23,5 mila euro per il lavoratore autonomo e a 32,8 mila euro per il lavoratore dipendente.

Per le deduzioni di tipo 4 e 5 si è immaginato che la deduzione venga goduta sempre integralmente da tutti i tipi di contribuenti sino al livello di $Y'_{\max} = 32,8$ mila euro e poi decresca linearmente in un rapporto uno a uno con la crescita del reddito¹³. Questa scelta sembra ragionevole se si vuole valorizzare la massima fruizione delle detrazioni che riguardano la famiglia. La figura 2 consente di cogliere con immediatezza le ipotesi fatte.

Si noti che, in base a queste ipotesi, esistono valori di imponibili a partire dai quali non è ammessa alcuna deduzione¹⁴. Ciò ha implicazioni di carattere generale di rilievo. Si rinuncia al riconoscimento di un impegno dello stato per le responsabilità familiari di carattere universale, presente in misura non solo simbolica nell'attuale disciplina dell'Irpef.

Inoltre, anche se l'azzeramento delle deduzioni di oneri per redditi elevati sembra coerente con le indicazioni presenti nei documenti e nelle dichiarazioni del Governo e anche con la filosofia più generale di questa riforma (se si abbassano in misura così consistente le aliquote, i cittadini non possono aspettarsi di essere particolarmente

¹² Ref.Irs ipotizza una quota esente di 12,5 mila euro per una famiglia monoreddito con coniuge ed un figlio a carico, e la trasformazione delle detrazioni per familiari a carico e per oneri in deduzioni nel modo descritto nel testo.

¹³ In questa nota illustriamo brevemente le formule con cui abbiamo simulato le deduzioni Ire a regime. Indichiamo con d_1 la deduzione che definisce la no tax area e si riduce linearmente rispetto al reddito y , e con d_2 la deduzione ottenuta trasformando le attuali detrazioni per carichi familiari e per spese meritorie (detrfs). Avremo quindi per un lavoratore dipendente (valori in migliaia di euro):

$d_1 = y$	Se $y \leq 7,2$	$d_2 = \text{detrfs}/0,23$	Se $y \leq 32,8$
$d_1 = 9,27 - 0,2823y$	Se $7,2 < y \leq 32,8$	$d_2 = \text{detrfs}/0,23 - (y - 32,8)$	Se $32,8 < y \leq 32,8 + (\text{detrfs}/0,23)$
$d_1 = 0$	Se $y > 32,8$	$d_2 = 0$	Se $y > 32,8 + (\text{detrfs}/0,23)$

Si noti che d_2 può essere goduta interamente solo nell'ipotesi in cui la somma delle due deduzioni sia minore o uguale ad y .

¹⁴ Non era questa l'ipotesi fatta in Baldini, Bosi e Matteuzzi (2002), ove le deduzioni per spese meritorie erano comunque godute indipendentemente dal livello del reddito imponibile.

favoriti anche con *tax expenditures* sul fronte delle spese meritorie), non è però chiara la praticabilità di questa impostazione per tipologie di deduzioni, come ad esempio quelle per previdenza integrativa e per sanità, su cui sembrano fondarsi altri pilastri della politica sociale del Governo.

[qui la figura 2]

4. Effetti distributivi

Abbiamo simulato, su un campione rappresentativo di famiglie italiane, gli effetti di gettito e redistributivi dell'introduzione di un'Ire con una struttura di deduzioni costruita secondo le linee descritte nel precedente paragrafo, utilizzando il modello MAPP98, elaborato da uno degli autori (Baldini, 2000), che utilizza i dati dell'indagine delle famiglie della Banca d'Italia del 1998. Si tratta di un modello di microsimulazione statico, che non considera quindi gli effetti di comportamento indotti dalla riforma, in particolare sull'offerta di lavoro.

La riduzione di gettito complessiva si aggirerebbe attorno a 20,8 miliardi di euro, un ordine di grandezza molto vicino a quello indicato nella Relazione Tecnica.¹⁵ Questa stima di gettito va però assunta con la massima cautela, dato che, come è ben noto ai costruttori di modelli di microsimulazione *tax/benefit* fondati sulle indagini della Banca d'Italia, esistono non piccole discrepanze nel livello e nella distribuzione per tipologia di redditi del campione e le informazioni desumibili dalle ormai alquanto datate informazioni di fonte fiscale.

Nei paragrafi che seguono la nostra attenzione si concentrerà su tre aspetti della riforma : equità verticale, equità orizzontale, efficienza.

Ove rilevante, l'analisi sarà condotta sia a livello individuale sia a livello familiare, secondo una consolidata tradizione delle analisi distributive, anche se riteniamo che debba essere data una priorità, dal punto di vista interpretativo, ai risultati che si ottengono a livello familiare. E' questo un punto ben noto a chi svolge analisi applicate di tipo distributivo, ma che è difficile vedere pienamente accettato nelle discussioni di politica economica, in cui quasi sempre si fa riferimento a casi rappresentativi di tipo individuale. Ciò viene giustificato dal fatto che l'imposta è su base individuale e il calcolo di effetti su base familiare è complesso. Anche se non si utilizzano modelli di microsimulazione sarebbe ad esempio necessario introdurre strumenti concettuali come le scale di equivalenza che non sempre sono di immediata interpretazione per i non addetti. Non si sottolinea però mai abbastanza che la distribuzione del reddito disponibile degli individui è sensibilmente diversa da quella del reddito disponibile familiare equivalente delle famiglie. Trarre giudizi sugli effetti distributivi di una riforma affidandosi solo ad analisi individuali può quindi determinare distorsioni significative delle valutazioni. La tabella 2 fornisce una documentazione di questo fatto. Con riferimento all'Indagine sui redditi Banca d'Italia del 1998, essa descrive la distribuzione incrociata di tutti gli individui con almeno 18 anni per quintili di reddito disponibile

¹⁵ Si tratta di una stima sensibilmente inferiore a quella individuata nel lavoro "gemello" a questo, in Baldini, Bosi e Matteuzzi (2002) che è evidentemente e fundamentalmente motivata dal diverso valore qui ipotizzato per Y'_{max} .

individuale (cioè il reddito netto guadagnato sul mercato o ricevuto a titolo di trasferimento dallo stato) e per quintili di reddito disponibile equivalente familiare, ottenuto come somma dei redditi disponibili dei componenti la famiglia. Anche se è vero che i poveri tendono a stare con i poveri e i ricchi con i ricchi, esiste però una quota molto ampia di soggetti che non hanno redditi o hanno redditi bassi e che tuttavia vivono in famiglie benestanti (la sezione in alto a destra della tabella). Una analisi basata esclusivamente sui redditi individuali non sarebbe quindi sufficientemente rappresentativa dell'effettivo livello di benessere goduto da molte persone.

[qui la tab. 2]

4.1 *Equità verticale.*

Valutare una riforma sotto il profilo dell'equità verticale significa affrontare il problema degli effetti che essa produce sulla distribuzione *relativa* del reddito al netto dell'imposta, prima e dopo la riforma stessa. Questo tipo di analisi è una cosa diversa dall'analisi dei suoi effetti sul benessere della collettività. Questo aspetto è particolarmente chiaro nel caso della riforma dell'Ire, che, come abbiamo detto, comporterà una riduzione del gettito fiscale per circa 20 miliardi di euro e aumenterà, quindi, di circa 600 euro il reddito *medio* dei contribuenti. Essa prevede inoltre una clausola di salvaguardia volta a far sì che nessun contribuente abbia oneri tributari superiori a quelli del precedente regime. Come vedremo l'indice di Gini applicato alla distribuzione dei redditi disponibili equivalenti familiari, prima e dopo la riforma, indica un chiaro aumento della disuguaglianza. Ciononostante, se il benessere è misurato dal reddito disponibile, la riforma rappresenta un miglioramento paretiano. Verifiche da noi effettuate sulla curva di Lorenz generalizzata dei redditi disponibili prima e dopo la riforma, che come noto tiene conto non solo della distribuzione relativa, ma anche della variazione del reddito medio, mostrano che la seconda domina in ogni punto la prima e quindi si può affermare che vi è un miglioramento del benessere sociale per qualunque funzione del benessere individualistica definita come integrale delle utilità individuali, funzioni crescenti del reddito e strettamente concave¹⁶. Questa conclusione è però accettabile solo se si immagina che la perdita di gettito sia un "regalo del cielo". Per potere fondare giudizi sugli effetti di benessere della riforma si dovrebbe considerare una manovra in pareggio e quindi tenere conto degli effetti delle riduzioni di spesa (e/o dell'aumento di altre entrate) che l'abbassamento delle aliquote medie rende necessari. Fornire un'analisi di questo tipo è però molto arbitrario: agli elementi di incertezza sulle caratteristiche della riforma si sommerebbero quelli legati alla definizione degli effetti di riduzioni delle spese o di altre forme di imposta.

L'analisi che faremo è fondata su tradizionali indicatori di misura della disuguaglianza, di cui quello più immediato e sintetico è l'indice di Reynolds-Smolensky, che misura la variazione dell'indice di Gini del reddito disponibile prima e dopo la riforma. In termini di benessere e a parità di gettito, questi indicatori sono del tutto

¹⁶ Lambert (1993). Questo giudizio non può essere espresso sulla base di altre possibili funzioni di benessere sociale, di tipo egualitarista e Rawlsiano.

appropriati per effettuare un confronto tra la riforma fiscale e una misura di eguale gettito, che produca un aumento del reddito disponibile in misura proporzionale.

Analisi individuale. La figura 3 mostra anzitutto l'andamento dell'aliquota media individuale per classi di reddito imponibile nella riforma e nell'Irpef in vigore nel 2002. I dati sono ottenuti col modello di microsimulazione, come medie su tutti i contribuenti rientranti in ciascuna classe di reddito. Dal grafico si coglie il sensibile abbassamento delle aliquote medie per tutti i livelli di imponibile, ma in particolare per quelli più elevati.

[qui la fig. 3]

La fig. 4 consente di apprezzare la ricchezza di informazioni che può essere ottenuta rappresentando direttamente i dati individuali. Sono indicate in ascissa le aliquote individuali dell'Irpef e in ordinata le aliquote medie individuali dell'Ire. Tutti i punti al di sotto della retta a 45° sono relativi a contribuenti che vedono ridurre la propria aliquota media. Solo un nucleo abbastanza ristretto, inferiore al 5% del totale, in assenza di applicazione della clausola di salvaguardia vedrebbe aumentare la propria aliquota media.

[qui la fig. 4]

Con riguardo al grado di progressività dell'imposta, un semplice sguardo alla figura 3 non lascia dubbi sul fatto che essa sia diminuita con riferimento agli individui. Questo aspetto può però essere meglio apprezzato insieme agli altri indici sintetici redistributivi della Tabella 3.

[qui la tab. 3]

L'effetto redistributivo complessivo della riforma - misurato dalla differenza, R , tra gli indici di Gini calcolati prima e dopo l'imposta - è negativo. Rispetto alla situazione del 2002 l'indice di Gini dopo la riforma dell'Ire aumenta, con riferimento agli individui, di 1,38 punti, una misura molto significativa. R , a sua volta, può essere espresso come il prodotto tra l'indice di progressività dell'imposta, K , e una trasformazione dell'aliquota media, $t/(1-t)$, più un termine, D , che indica se l'imposta produce un riordinamento dei redditi netti rispetto a quelli lordi.

La misura globale della progressività di Kakwani diminuisce da 0,235 a 0,228.

Per valutare la progressività del nuovo tributo è di qualche interesse l'andamento della *Liability progression*, uno dei più noti indici di progressività locale (figura 5)¹⁷.

¹⁷ La fig. 5, come le precedenti figure 1 e 2, fa riferimento ad una figura tipo. Tutte le altre figure di questo lavoro descrivono dati tratti dal micromodello.

[qui la fig. 5]

La figura 5 rappresenta l'indice di *Liability Progression* (pari all'elasticità dell'imposta rispetto all'imponibile, ovvero al rapporto tra l'aliquota marginale e l'aliquota media) delle due imposte, relativa ad un contribuente lavoratore dipendente senza carichi familiari, per ipotetici valori crescenti di imponibile. Sia l'Ire che l'Irpef presentano forti variabilità della LP per i valori bassi di reddito da lavoro negli intorno in cui si annullano le soglie esenti. L'andamento dell'Ire è più regolare di quello dell'Irpef, che resta sempre superiore all'unità. La LP dell'Ire è invece pari a 1 nell'intervallo tra 33 e 100 mila euro, in altre parole l'imposta in tale intervallo è proporzionale. La LP dell'Ire ha un forte incremento al limite dei 100 mila euro in ragione dell'ampio scarto (10 punti) tra il valore della prima e della seconda aliquota. Da quel punto comincia a decrescere lentamente verso l'unità, ma resta a valori superiori a quelli dell'Irpef.

La figura 6 mostra ancora l'indice LP, con riferimento però ai microdati ricavati dal modello Mapp98. Questi, a differenza di quelli della precedente figura, considerano tutte le tipologie di contribuenti del micromodello, e i valori dell'imposta sono influenzati non solo dall'applicazione delle aliquote e della deduzione *No Tax Area*, ma anche dalle deduzioni per carichi familiari, che, secondo lo schema utilizzato nella simulazione, variano con l'imponibile. Come si può notare la LP dell'Ire nelle classi da 10 a 30 mila euro in media è superiore a quella dell'Irpef, mentre è inferiore per imponibili più elevati. L'analisi della *liability progression* conferma quindi che una imposta di tipo FRT presenta una progressività elevata soprattutto sui redditi medio-bassi, molto ridotta o addirittura inesistente sui redditi alti.

[qui la fig. 6]

Analisi familiare. La valutazione dell'andamento delle sole aliquote medie *individuali* è però insufficiente per svolgere un'efficace analisi distributiva, che trae invece grande vantaggio dall'osservazione del carico fiscale a livello familiare. La figura 7 mostra l'andamento dell'aliquota media (rapporto tra imposta e reddito imponibile) per decili di reddito disponibile familiare equivalente: l'imposta sul reddito rimane dunque progressiva, con aliquote inferiori a quelle attuali in media per tutti i decili. La distanza verticale tra le due curve aumenta all'aumentare dei decili, e ciò implica che il guadagno non è uniformemente distribuito.

[qui la fig. 7]

La figura 8 mostra infatti l'incremento percentuale del reddito disponibile familiare, e conferma che a trarre maggiori benefici dalla riforma saranno le famiglie più ricche. Nella figura abbiamo anche isolato l'1% più ricco delle famiglie, il cui reddito disponibile aumenta del 11,5%, contro un guadagno medio complessivo del 3,2%, anche se per la grande maggioranza delle famiglie, in effetti, l'incremento del reddito

disponibile è attorno al 2%.¹⁸ Ulteriori elaborazioni, qui non mostrate per esteso, indicano che il 20% più ricco delle famiglie italiane si appropria di circa il 78% dello sgravio complessivo, mentre ai primi cinque decili andrebbe il 13% del totale.

[qui la fig. 8]

Nella tabella 4 sono indicati gli indici sintetici di valutazione della distribuzione con riferimento ai nuclei familiari. Anche in questo caso l'indice di Gini dei redditi netti aumenta di un punto, segnalando quindi un aumento della disuguaglianza. Si può anche notare come la riduzione dell'effetto redistributivo dell'imposta sia dovuta in buona parte alla riduzione dell'aliquota media, ma in parte anche alla riduzione della sua progressività.

[qui la tab. 4]

Nella tabella 5 si mostra la variazione percentuale del reddito disponibile equivalente per famiglie classificate sulla base di alcune caratteristiche socio-demografiche. L'incremento del reddito è maggiore per le famiglie di lavoratori autonomi, per chi abita nelle zone più ricche del paese, ha un più elevato livello di istruzione. Le famiglie con capofamiglia anziano sono meno avvantaggiate.

[qui la tab. 5]

4.2 L'equità orizzontale

In questo paragrafo affrontiamo un aspetto della riforma relativo all'equità nel trattamento fiscale della famiglia, con particolare riferimento al trattamento delle famiglie con diversa numerosità e/o diverso numero di contribuenti. Un modo per valutare questo aspetto è di calcolare le *scale di equivalenza implicite* nella riforma e confrontarle con quelle usualmente utilizzate nelle analisi distributive. Il carico di imposta a livello familiare risulta condizionato, nell'applicazione dell'Ire, dalle caratteristiche delle deduzioni per carichi di famiglia, coniuge e altri familiari a carico. Poiché nella ricostruzione della riforma abbiamo supposto che le deduzioni di questo tipo siano ricavate dalle corrispondenti detrazioni dell'Irpef tradotte in deduzioni, e dato che la deduzione per coniuge a carico ha livelli e struttura differenziata da quella per altri

¹⁸ Il profilo degli incrementi di reddito disponibile equivalente mostrato nella figura 8 è molto simile ad analoghi grafici presentati in nostri precedenti lavori, indicati in bibliografia, che incorporavano ipotesi diverse circa la forma della deduzione decrescente rispetto al reddito. Si tratta quindi di un risultato molto robusto.

familiari, l'esame di questo problema risulta strettamente connesso anche con quello del trattamento relativo delle famiglie monoreddito e bireddito.

Un elemento interessante della riforma, che riguarda tutte le famiglie monoreddito e le famiglie bireddito i cui redditi individuali siano entrambi capienti per usufruire della quota esente ed inferiori ai limiti massimi oltre ai quali cessa la quota esente, è che il sistema di tassazione adottato tratta i nuclei familiari con scale di equivalenza implicite che, a differenza della legislazione vigente, potrebbero risultare indipendenti dal livello di reddito dei percettori.¹⁹ Questo potrebbe consentire, con appropriata scelta della misura delle deduzioni, anche se limitatamente ai nuclei familiari suddetti, di simulare con esattezza gli effetti di sistemi di tassazione familiare, quali ad esempio il quoziente familiare, senza rinunciare ad un metodo di tassazione formalmente individuale, evitando così di modificare la scelta dell'unità impositiva e di incorrere in problemi di costituzionalità.

Per ricavare le scale di equivalenza implicite nei vari casi sopra considerati, abbiamo proceduto come segue.

Il coefficiente della scala, nelle varie tipologie, è definito da:

$$sc = TF_i / T_s$$

in cui TF_i e T_s sono rispettivamente l'imposta applicata alla famiglia di numerosità i , e l'imposta applicata al single a parità di reddito equivalente.

Si è assunto il criterio che famiglie di diversa numerosità ma con uguale reddito equivalente devono pagare la stessa aliquota media²⁰.

Su questa base, se definiamo con S il livello della *No Tax Area* per il single, Y_{max} il limite oltre il quale la quota esente individuale si annulla, D le deduzioni per carichi familiari per famiglie monoreddito e bireddito, tenuto conto del nuovo sistema di tassazione personale otteniamo, per le famiglie monoreddito:

$$sc = 1 + D/\beta S;$$

mentre per le famiglie bireddito, in cui entrambi i percettori usufruiscono della quota esente:

$$sc = 2 + D/\beta S,$$

in cui β è uguale a $Y_{max}/(Y_{max}-S)$.

In termini di scala di equivalenza, viene messo in evidenza il vantaggio netto a favore delle famiglie bireddito, che impedirebbe di riprodurre in modo esatto, anche

¹⁹ In realtà la dipendenza rimane qualora si preveda, come nella legislazione vigente per le detrazioni, che le deduzioni per i carichi di famiglia siano selettive rispetto al reddito dei percettori. In tal caso i coefficienti della scala di equivalenza risultano decrescenti al crescere del reddito, ma per classi di reddito, e variano non in modo continuo rispetto al reddito, ma solo in corrispondenza ai livelli di reddito in cui si riduce l'ammontare delle detrazioni.

²⁰ Cfr. Longobardi e Patrizii (1993).

calibrando opportunamente le detrazioni per figli a carico, la struttura delle principali scale di equivalenza osservate. Infatti nel passaggio dalla famiglia di un componente alla famiglia di due componenti, il coefficiente della scala è superiore a 2, non tenendo in alcun modo conto della presenza di economie di scala. Tuttavia questa evidente anomalia in termini di equità della scala di equivalenza implicita nell'IRE può essere giustificata in termini di incentivi a favorire la produzione di un secondo reddito nell'ambito del nucleo familiare.

Questo problema non sorge per i nuclei monoreddito, in cui le deduzioni potrebbero essere fissate in modo da riprodurre la scala di equivalenza desiderata.

Possiamo analizzare le scale di equivalenza implicite calcolate nella tabella 6.

[qui la tab. 6]

Se confrontiamo le scale di equivalenza implicite della riforma con la scala di equivalenza dell'ISE, recepita in importanti istituti della legislazione sociale del nostro paese, possiamo constatare:

- 1) le famiglie monoreddito risultano penalizzate dalla riforma rispetto alla struttura dei bisogni evidenziata dalle scale di equivalenza dell'ISE, per qualunque livello di reddito familiare e di numerosità del nucleo familiare;
- 2) le famiglie bireddito con 2 e 3 componenti ottengono dalla riforma un trattamento fiscale più favorevole rispetto a quello previsto dalla scala di equivalenza dell'ISE per tutti i livelli di reddito;
- 3) per le famiglie di numerosità 4 e 5 i coefficienti della scala implicita si collocano, ad esclusione del nucleo di 4 componenti e con 10 o 20 mila euro di reddito, ad un livello di poco inferiore a quello della scala ISE.

In estrema sintesi, con il livello di deduzioni familiari ipotizzate, che, ricordiamo, si limitano a tradurre in deduzione le corrispondenti detrazioni previste dall'Irpef nella legislazione del 2002, le famiglie monoreddito risultano penalizzate rispetto ad un metodo di tassazione che facesse ricorso alla scala di equivalenza dell'ISE, mentre le famiglie bireddito risultano trattate in modo non sostanzialmente difforme da quello previsto da tale scala. Risalta inoltre, come abbiamo già sottolineato, il forte aumento del coefficiente nel passaggio da un componente a due, che potrebbe essere razionalizzato come riconoscimento di un elevato incentivo alla produzione di un secondo reddito nella famiglia.

Nella figura 9 si mostrano le aliquote medie per nuclei familiari in cui sono presenti diversi percettori di reddito, per quintili di reddito familiare equivalente. Anche i dati microeconomici desunti dalla simulazione del micromodello confermano le considerazioni appena svolte sulla base del calcolo delle scale di equivalenza implicite.

[qui la fig. 9]

4. Efficienza

Uno dei principali argomenti avanzati dai sostenitori della riduzione del peso dell'imposta sul reddito è che elevate aliquote marginali deprimono la propensione degli agenti ad offrire lavoro. Un significativo taglio delle aliquote dovrebbe quindi provocare un forte aumento dell'occupazione e dell'attività imprenditoriale che, incrementando la base imponibile, riuscirebbe a recuperare almeno una parte, possibilmente significativa, della riduzione iniziale del gettito. La riduzione delle aliquote dovrebbe inoltre, negli auspici del governo, contribuire a spingere all'emersione gli attuali lavoratori in nero, sia dipendenti che autonomi, dal momento che la convenienza stessa del sommerso ne risulterebbe significativamente ridimensionata. Infine, vi sarebbero importanti conseguenze sull'offerta di lavoro femminile, che sembra più sensibile di quella maschile a variazioni del salario netto.

Se la deduzione prevista dalla riforma è decrescente all'aumentare dell'imponibile, l'aliquota marginale che grava sui contribuenti risulta superiore al 23%, ed è tanto più elevata quanto più rapido è il tasso di riduzione della deduzione stessa. Se ad esempio la deduzione è pari a 6 mila euro per i soggetti privi di reddito, e si annulla quando il reddito raggiunge i 50 mila euro (quindi decresce ad un tasso molto lento), l'aliquota marginale passerebbe dal 23% al 26%. Se la deduzione si esaurisce per valori inferiori di reddito l'aliquota marginale diventa più alta: nel caso dell'Ire, in cui la deduzione si annulla a 32,7 mila euro, l'aliquota marginale è uguale al 29,5%. Considerando anche un'addizionale regionale dello 0,9%, l'aliquota marginale sale ulteriormente al 30,6%.

Abbiamo calcolato le aliquote marginali²¹ che graverebbero prima e dopo la riforma, prendendo come riferimento un aumento di 516 euro del reddito imponibile, attribuito a tutti i contribuenti con imponibile positivo. La figura 10 che segue illustra le aliquote marginali dell'Irpef attuale e dell'Ire per classi di imponibile individuale in migliaia di euro (scala di destra), e con le barre la distribuzione di frequenza dei percettori (scala di sinistra). La curva dell'Irpef riflette chiaramente l'attuale struttura degli scaglioni, mentre quella dell'Ire ha una forma più complessa: dai 10 mila ai 30 mila euro l'aliquota marginale dell'Ire si colloca, come anticipato, attorno al 30%, sale poi al 35% in corrispondenza del venir meno delle deduzioni, e poi discende rapidamente al di sotto del 25% nello scaglione lungo che va dai 40 mila ai 100 mila euro, per poi salire definitivamente al 33%. Una riduzione molto forte dell'aliquota marginale interessa quindi i contribuenti con reddito superiore ai 35 mila euro circa, mentre per i redditi inferiori, nei quali però si concentra la grande maggioranza dei contribuenti, non sembra esservi un guadagno significativo.

[qui la fig. 10]

Dalla figura emerge anche che per diversi contribuenti l'aliquota marginale potrebbe aumentare dopo la riforma: abbiamo verificato che ciò si verifica per il 38% degli imponibili compresi tra 5 mila e 10 mila euro, e per il 95% della classe successiva (10-15), che comprende più del 20% dei contribuenti. Un aumento dell'aliquota

²¹ L'aliquota marginale è definita come $1 - (\text{variazione reddito netto} / \text{variazione reddito imponibile})$.

marginale dovrebbe interessare anche il 27% dei redditi compresi tra 30 e 40 mila euro. Oltre i 45 mila euro, l'aliquota marginale si riduce per tutti. Nel complesso, l'aliquota marginale si abbassa per il 70% dei contribuenti, ed aumenta per il restante 30%, concentrato nella parte medio-bassa della distribuzione. Se i lavoratori che attualmente operano in nero non hanno redditi particolarmente elevati, come appare plausibile, non è quindi scontato che per essi la riforma possa costituire un significativo incentivo all'emersione.

Un esercizio simile al precedente può anche essere applicato per calcolare l'aliquota marginale gravante sui redditi familiari, e non individuali; abbiamo quindi preso come riferimento un aumento di 516 euro del reddito imponibile del solo capofamiglia, e calcolato le medie delle aliquote marginali per decili di reddito disponibile familiare equivalente pre-riforma. La figura 11 presenta questi valori medi. Dal momento che, come già osservato, per la grande maggioranza dei singoli contribuenti le aliquote marginali del vecchio e del nuovo regime non sono molto diverse, non stupisce che le due curve siano di fatto coincidenti per circa l'80% delle famiglie, e che solo per i due decili più ricchi vi sia una riduzione apprezzabile.

[qui la fig. 11]

I valori medi nascondono però importanti differenze tra gli esiti relativi a singole famiglie: l'aliquota marginale infatti per alcuni nuclei è, successivamente alla riforma, superiore, come si può notare dalla tabella 7. La quota di famiglie che subiscono un aumento dell'aliquota marginale, in generale attorno al 46% del totale, decresce linearmente all'aumentare del reddito disponibile.

[qui la tab. 7]

In conclusione, le aliquote marginali effettive sembrano diminuire meno di quanto ci si potrebbe attendere. L'aliquota marginale dovrebbe diminuire significativamente per le piccole e medie imprese e le società di persone con redditi personali medio-alti, molto meno invece per i lavoratori dipendenti a reddito medio-basso. Per un numero non irrilevante di contribuenti, l'aliquota marginale potrebbe aumentare.

5. La manovra per il 2003

Con il Patto per l'Italia siglato nel luglio 2002, il Governo si è impegnato ad introdurre alcune significative innovazioni all'imposta sul reddito a partire dalla prossima legge Finanziaria per il 2003. Queste modifiche dovrebbero rappresentare il primo modulo di applicazione della riforma radicale dell'imposta prevista dalla legge delega.

Anche i contorni dell'Irpef 2003, così come quelli dell'Ire a regime, non sono al momento in cui scriviamo (settembre 2002) noti nei dettagli, che saranno definiti solo

nel dibattito d'autunno sulla Legge Finanziaria per il 2003. Dopo avere fornito una possibile interpretazione della struttura che l'imposta sul reddito assumerà nel prossimo anno, in questa sezione tentiamo di valutarne gli effetti di gettito e distributivi.

Per cercare di inferire la struttura dell'Irpef 2003, la fonte informativa principale è ancora una volta costituita dal Patto per l'Italia, che contiene una tabella esemplificativa degli effetti dell'Irpef 2003 sui redditi di quattro percettori con imponibili medio-bassi e senza carichi familiari. Sulla base di questa tabella, come già spiegato, verrà introdotta una deduzione che esenta dall'imposta i redditi fino a circa 7,2 mila euro, e che decresce linearmente, con coefficiente pari a 0,2823, per annullarsi a circa 32,8 mila euro. Abbiamo assunto che questa deduzione sostituisca le attuali detrazioni spettanti ai redditi di lavoro. Nulla viene specificato circa la sorte delle detrazioni per familiari a carico e per spese meritorie, che abbiamo ipotizzato siano, in questa prima fase della riforma, conservate. Quanto alle aliquote, dalla tabella del Patto è possibile solo ricavare che l'aliquota più bassa sarà effettivamente fissata al 23% per redditi fino ad almeno 10,6 mila euro, ma non è dato conoscere la struttura completa ed il numero delle aliquote dell'Irpef 2003, e l'ampiezza degli scaglioni; sulla base dei rapporti di Ref-Irs e dell'Isae, abbiamo ipotizzato che fino a 15 mila euro si applichi l'aliquota del 23%, seguita dal 27% fino a 30 mila, e dall'attuale struttura delle aliquote Irpef per redditi superiori. L'Irpef 2003 che risulta da queste ipotesi è quindi del tutto compatibile con la situazione a regime che noi abbiamo ipotizzato per l'Ire una volta terminato il processo di riforma, e di esso può dunque essere pensata come una tappa intermedia.

Sulla base di questa interpretazione del Patto, risulta per il 2003 una perdita di gettito di circa 6.1 miliardi di euro, coerente con le previsioni del Governo.

La figura 12 mostra (scala di destra) le curve dell'aliquota media dell'imposta, prima e dopo le modifiche, sui redditi individuali (non equivalenti), per classi di reddito in migliaia di euro. Gli scostamenti più rilevanti tra le due curve intervengono a livelli di reddito bassi e medi, nei quali si addensa una quota significativa di contribuenti. Il grafico contiene anche (scala di sinistra) la variazione percentuale del reddito netto per le stesse classi di reddito individuale. L'incremento è superiore al 2% per i redditi annui compresi tra i 5 mila ed i 15 mila euro.

[qui la fig. 12]

Passando agli effetti delle modifiche dell'Irpef sulla distribuzione dei redditi familiari, l'indice di Gini della distribuzione del reddito disponibile equivalente familiare si riduce in misura appena percettibile, passando da 0,3403 a 0,3395, mentre l'indice di redistribuzione dell'imposta (differenza tra i Gini del reddito disponibile equivalente al lordo e al netto dell'imposta) aumenta leggermente da 0,037 a 0,038, grazie all'incremento dell'indice di progressività di Kakwani, da 0,217 a 0,236, che più che compensa la riduzione dell'incidenza media, da 0,18 a 0,169; l'imposta risulterebbe quindi maggiormente redistributiva, grazie all'aumento del suo scostamento dalla progressività. L'aliquota media si riduce nel complesso di un punto percentuale,

corrispondente a circa 290 euro per famiglia. Il risparmio è di fatto insignificante per il primo decile, sale a circa 302 euro per una famiglia del quinto decile, a 385 nel decimo.

Nella distribuzione per decili (tab. 8), l'incremento percentuale del reddito disponibile equivalente segue quindi un andamento a campana: è molto ridotto per i primi due decili, all'interno dei quali molte famiglie non pagano già oggi l'imposta, si attesta all'1,2-1,3% nella fascia centrale, e ridiscende al di sotto dell'1% per il 10% più ricco. Anche una tappa intermedia del processo di riforma dell'imposta che voglia privilegiare i redditi medio-bassi destina inevitabilmente una quota ingente dello sgravio complessivo alla fascia alta della distribuzione: i cinque decili più ricchi si appropriano (ultima colonna) di quasi il 70% della minore imposta. Se infine consideriamo congiuntamente la Fig. 8 e la Tab. 8, si può osservare come per le classi di reddito medio-basso le modifiche dell'Irpef previste per il prossimo anno dovrebbero esaurire buona parte dell'incremento complessivo del reddito disponibile promesso dalla legge delega. Per i decili compresi tra il secondo ed il settimo, infatti, nel prossimo anno si realizzerebbe un aumento del reddito disponibile pari al 70-80% dell'incremento complessivo previsto per l'Ire a regime. Per i redditi alti, invece, questa percentuale scende notevolmente. Tutti i successivi "moduli" della riforma, quindi, dovrebbero concentrare gli effetti (e buona parte dei rimanenti 14 miliardi di euro) a favore dei redditi elevati.

[qui la tab. 8]

Dal momento che la struttura dell'Irpef per il 2003 prevista dal Patto è, come detto, del tutto coerente con l'Ire a regime e può essere intesa (per esplicita affermazione del Patto stesso) come il primo modulo di applicazione della legge delega, la sottoscrizione del Patto potrebbe essere interpretata come un avallo di fatto da parte sindacale alla stessa riforma complessiva dell'imposta. Quest'ultima, tuttavia, nelle successive fasi di applicazione non potrà che prevedere, se coerente con la legge delega, il taglio delle aliquote più elevate e la concentrazione dei benefici quasi esclusivamente sui redditi più elevati. Sarà interessante verificare se il governo avrà, nelle successive Finanziarie, non solo le disponibilità di bilancio, ma anche la forza politica per completare il processo di transizione all'Ire.

6. Conclusioni e problemi aperti

La simulazione di quella che, alla luce delle informazioni disponibili a questo momento, appare la più probabile struttura dell'Ire consente le seguenti considerazioni conclusive.

- 1) Il disegno di legge di riforma dell'Ire è nato sotto il segno della scarsa definizione di aspetti rilevanti sulla struttura a regime della futura imposta personale sul reddito. Dal varo del disegno di legge (dicembre 2001) al momento in cui questo lavoro è stato completato (inizio settembre 2002), l'interpretazione della riforma, anche secondo le dichiarazioni più o meno esplicite di responsabili di governo, ha subito molte modificazioni. Il livello massimo del reddito imponibile a cui si azzerano le deduzioni (il punto più ambiguo e problematico della proposta di

- riforma) si è progressivamente ridotto da 100 a circa 35 mila euro, probabilmente per tenere conto degli effetti di gettito. Nella versione esaminata in questo lavoro, la perdita di gettito che la riforma può comportare dovrebbe aggirarsi intorno ai 20-21 miliardi di euro annunciati. Le molteplici revisioni delle interpretazioni non modificano alcuni giudizi di fondo sotto il profilo distributivo e dell'efficienza.
- 2) La riforma, grazie alla forte restituzione di gettito e all'adozione della clausola di salvaguardia, rappresenta un miglioramento paretiano. La curva di Lorenz generalizzata del sistema riformato domina quella relativa allo status quo. A conferma di risultati ottenuti in precedenti lavori, i vantaggi della riforma sono però prevalentemente concentrati sui contribuenti e sulle famiglie con redditi elevati; il grado di disuguaglianza dei redditi aumenta e il grado di progressività si riduce.
 - 3) L'incremento del reddito disponibile è maggiore per le famiglie di lavoratori autonomi, per chi abita nelle zone più ricche del paese, ha un più elevato livello di istruzione. Le famiglie con capofamiglia anziano sono le meno avvantaggiate.
 - 4) Sotto il profilo dell'equità orizzontale, la riforma esaminata, nell'ipotesi in cui si limiti a trasformare in deduzioni le detrazioni per carichi familiari della legislazione vigente nel 2002, implicherebbe, rispetto alla struttura dei bisogni implicita nella scala dell'ISE, una penalizzazione delle famiglie monoreddito e un netto vantaggio a favore delle famiglie bireddito di numerosità inferiore a 3. La penalizzazione delle famiglie monoreddito, attualmente provocata dalla forte progressività formale delle aliquote, ricomparirebbe a causa della natura individuale delle deduzioni dell'Ire. Questo aspetto, criticabile sotto il profilo dell'equità orizzontale, può trovare una razionalizzazione in termini di efficienza nel possibile intento di incentivazione della produzione di un secondo reddito nella famiglia.
 - 5) Sotto il profilo dell'efficienza, le aliquote marginali effettive dovrebbero subire un abbassamento, soprattutto per i contribuenti con redditi imponibili più elevati, rispetto a quelle implicite nella normativa dell'Irpef. Molto ridotti dovrebbero essere i guadagni di efficienza in corrispondenza dei redditi medio-bassi. Nel complesso, l'aliquota marginale si riduce per il 70% dei contribuenti, ed aumenta per il restante 30%, concentrato nella parte inferiore della distribuzione dei redditi. Considerando congiuntamente le curve delle aliquote medie e marginali, è dubbio che la nuova configurazione dell'imposta sul reddito possa davvero rappresentare un significativo incentivo all'emersione del lavoro sommerso a basso reddito.
 - 6) Al di là dei risultati empirici presentati che, ci rendiamo conto, sono ancora provvisorie elaborazioni su una riforma i cui tempi di realizzazione si prospettano lunghi e tormentati, ci sembra utile sottolineare due problemi di carattere più generale.

Livello delle aliquote e ampiezza dello scaglione. Il difetto maggiore della riforma risiede nella struttura degli scaglioni e delle aliquote. La dimensione troppo ampia del primo scaglione e il livello non elevato delle aliquote marginali finiscono inevitabilmente per destinare una quota eccessiva del minor gettito ai contribuenti più ricchi, lasciando alla grande maggioranza delle famiglie una riduzione del prelievo molto modesta. Non abbiamo ritenuto utile documentare in profondità questo aspetto, già esaminato in precedenti

lavori e che anche nel caso qui studiato troverebbe conferma. Un restringimento del primo scaglione e un innalzamento della seconda aliquota potrebbero attenuare gli effetti redistributivi, ma la limitatezza dei gradi di libertà che impone la struttura a due aliquote potrebbe farne sorgere altri di efficienza per particolari categorie di contribuenti. Una struttura ad almeno tre scaglioni permetterebbe sicuramente di calibrare meglio le esigenze di equità con quelle di efficienza. Anche per avere a disposizione una maggiore flessibilità nel perseguire queste esigenze, nessuna economia avanzata ha finora adottato uno schema a due sole aliquote. La giustificazione che è stata fornita per l'ampiezza dello scaglione e per il livello dell'aliquota marginale massima è la coerenza del carico fiscale nell'ambito dell'Irpef dei redditi di impresa individuale o realizzati da società di persone, con il limite del 33% posto alla tassazione dei redditi societari. In altre parole si sacrifica alle esigenze della tassazione di impresa il ruolo distributivo che è realizzato dall'imposta personale. La scelta del livello della pressione fiscale di un paese è senza dubbio l'esito più di giudizi di valore che di analisi scientifiche e quelli impliciti nella riforma proposta sono sicuramente molto diversi da quelli di chi scrive. Gli esiti della nostra analisi potrebbero consigliare di valutare con attenzione tutte le implicazioni, non solo sul sistema tributario, ma anche sul fronte della spesa sociale di queste scelte.

Il ruolo dell'imposta sul reddito nella redistribuzione monetaria del reddito. La presenza di un livello elevato di deduzioni all'interno di un modello impositivo del tipo FRT, testimoniato dalla rilevante perdita di gettito, implica che all'imposta personale si intendono attribuire finalità rilevanti, anche se non esclusive, di soluzione dei problemi di contrasto della povertà e di sostegno delle responsabilità familiari. Il bilancio pubblico tradizionalmente affronta questi problemi sul versante della spesa, in particolare di quella per trasferimenti monetari. L'obiettivo di sostegno dei redditi dei meno abbienti, nell'ambito dei programmi di spesa (si pensi al Reddito minimo di inserimento o Minimo Vitale), è di solito realizzato attraverso programmi di carattere selettivo che prevedono una forma di controllo dei mezzi del potenziale beneficiario. Una valutazione completa della riforma dovrebbe considerare anche le implicazioni sulla spesa sociale. Il primo aspetto, già accennato, è l'effetto delle risorse necessarie per finanziare la riduzione del gettito. Un secondo aspetto dovrebbe essere il coordinamento tra questa riforma e quella, se esiste, dei programmi di contrasto della povertà e di sostegno delle responsabilità familiari. Sotto questo profilo misure di riforma sono ancora solo allo studio e non è possibile avere un quadro sufficientemente delineato. Un elemento abbastanza probabile sembra però l'interruzione della sperimentazione dell'istituto del Rmi.

In attesa di evoluzioni istituzionali in questo campo, e in considerazione del fatto che la perdita di gettito derivante da questa riforma porrà evidentemente dei vincoli alle disponibilità di spesa nel campo della redistribuzione monetaria, non si può non sottolineare quanto avanzato da più commentatori, e cioè che il modello della FRT è del tutto inidoneo a tenere conto della fascia di cittadini in condizioni economiche più disagiate, in considerazione del fatto che non prevede il credito di imposta nel caso di reddito imponibile incapiente rispetto al livello delle deduzioni. Nella riforma simulata in questo lavoro infatti l'indice di diffusione della povertà, calcolato definendo come povera una famiglia con reddito equivalente inferiore alla metà del reddito equivalente

familiare mediano, si ridurrebbe solo di un decimo di punto, passando dal 10,8% al 10,7%. Se si utilizzasse poi una linea di povertà variabile, cioè ricalcolata dopo la riforma, l'indice di povertà addirittura aumenterebbe, all'11,2%, in conseguenza dell'incremento del reddito medio e dell'aumento pressoché nullo dei redditi netti più bassi.

Pur con questo grave limite l'Ire realizza comunque una rilevante redistribuzione del reddito (l'indice di Gini passa da 0,378 prima dell'imposta a 0,350). Ma nel modello proposto la scelta del modello della deduzione decrescente implica che la redistribuzione sia funzione del livello del reddito imponibile individuale. La scelta dell'indicatore che meglio è in grado di misurare la condizione economica di un individuo o di una famiglia è oggetto di ampia discussione. La misura più usuale è senza dubbio costituita dal reddito disponibile, che tiene conto non solo dei redditi prodotti, ma anche dei trasferimenti positivi e negativi di cui il potenziale beneficiario ha usufruito. Nel contesto istituzionale italiano la normativa riguardante l'Indicatore sulla Situazione Economica, l'ISE, rappresenta un tentativo di individuare una misura della condizione economica che faccia riferimento ad una valutazione comprensiva del reddito e includa anche un ruolo della componente patrimoniale. Il reddito imponibile individuale dell'Ire è senza dubbio uno dei peggiori candidati per svolgere adeguatamente questa funzione, comunque diversa da quelle che solitamente vengono perseguite sul versante della spesa per trasferimenti.

E' chiaro che tale scelta comporta l'introduzione di elementi di disomogeneità nella struttura complessiva dei criteri di selettività che presiedono la politica redistributiva attuata dal bilancio pubblico.

Questa considerazione suggerisce di non porre troppa enfasi sull'imposta sul reddito come strumento di redistribuzione monetaria finalizzata al contrasto della povertà, mentre maggiore attenzione e risorse dovrebbero forse essere rivolte al ridisegno dei programmi assistenziali di trasferimento in moneta²².

²² Questo tema è stato affrontato in modo più sistematico, anche con riferimento a modelli di tassazione diversi dalla FRT, in Baldini, Bosi e Toso (2002) e Baldini e Bosi (2002).

Riferimenti bibliografici

- Baldini, M. (2000), MAPP98: un modello di analisi delle politiche pubbliche, Capp, Materiali di discussione n.331, Dipartimento di Economia Politica, Modena.
- Baldini, M. e Bosi, P. (2002) Flat Rate Tax, Dividendo sociale e riforma dei programmi di spesa di assistenza, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, n.3, già in Materiali di discussione n. 331, Capp, DEP, marzo 2001.
- Baldini, M. e Bosi, P. (2002a), L'Imposta sul reddito della Legge delega della riforma fiscale: prime interpretazioni e analisi degli effetti di gettito e distributivi, Relazione al seminario del Gruppo Parlamentare dell'Ulivo, 7 febbraio 2002, disponibile sul sito del Capp: www.capp.unimo.it.
- Baldini, M. e Bosi, P. (2002b), L'imposta sul reddito nel disegno di legge delega della riforma fiscale del Governo Berlusconi: effetti di gettito e distributivi, Relazione al Workshop, "La delega fiscale del Governo Berlusconi: Quale disegno? Quali conseguenze?", Il Mulino-Capp, Bologna, 18 marzo 2002, disponibile sul sito del Capp: www.capp.unimo.it.
- Baldini, M., Bosi, P. e Matteuzzi, M. (2002), L'Imposta sul reddito nel Disegna di legge sulla riforma del sistema tributario: aspetti di equità e di efficienza, Relazione al Convegno "La riforma delle riforma: da Visco a Tremonti", Roma, 6 giugno 2002, di prossima pubblicazione su *Il Fisco*.
- Baldini, M., Bosi, P. e Toso, S. (2002), Targeting Welfare in Italy: Old Problems and Perspectives on Reform, in *Fiscal Studies*, n.1.
- CEIS (2002), Materiali per l'Audizione alla Commissione Finanze della Camera del 7 febbraio 2002, sito della Camera.
- CER (2002), Materiali per l'Audizione alla Commissione Finanze della Camera del 7 febbraio 2002, sito della Camera.
- ISAE (2002), Riforma fiscale, in *Rapporto trimestrale*, Luglio.
- Lambert, P. (1993), *The Distribution and the Redistribution of Income*, Oxford, Blackwell.
- Longobardi, E., Patrizii, V. (1993), La tassazione dei redditi familiari, in Rossi, N. (a cura di), *La crescita ineguale 1981-1991*, Bologna, Il Mulino.
- Ref-Irs (2002a), La Delega fiscale: un confronto con i sostenitori della riforma, in *Congiuntura-Irs*, giugno.
- Ref-Irs (2002b), Verso una manovra da 20 miliardi di euro, Aggiornamento quindicinale a *Congiuntura.irs*, 19 Luglio.
- Vitaletti, G. (2002), Una prospettiva di analisi della riforma fiscale, in *Congiuntura-Irs*, giugno.

Fig. 1 – Esempi di deduzione decrescente

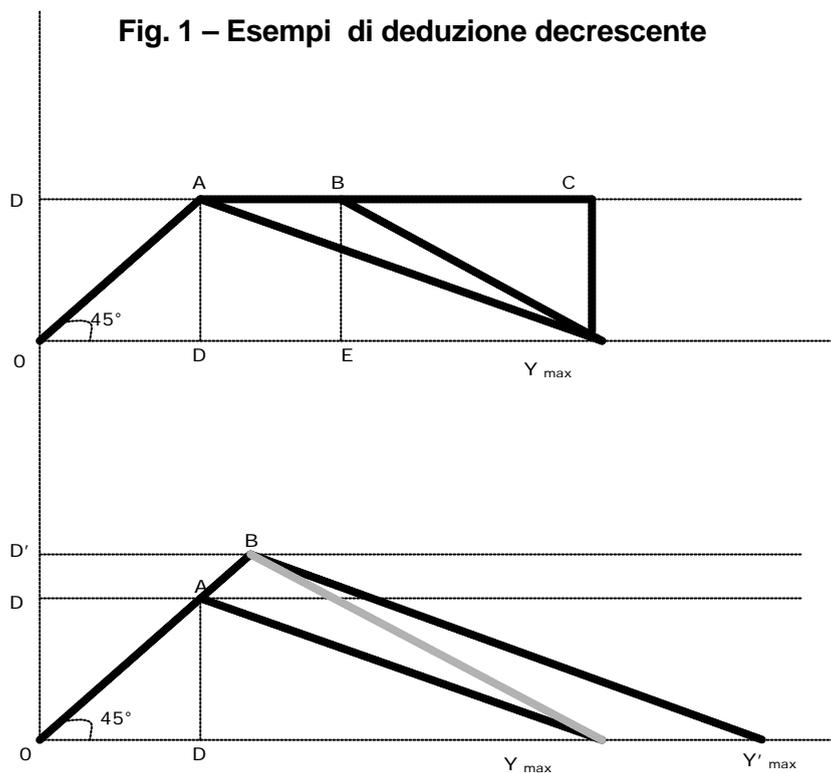
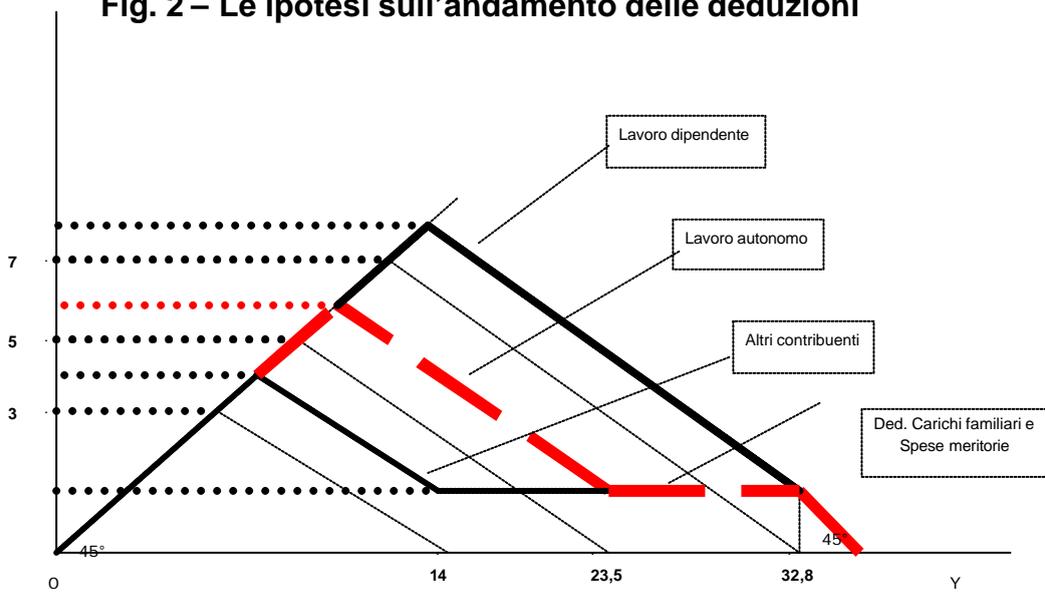


Fig. 2 – Le ipotesi sull'andamento delle deduzioni



Tab. 1 – Valori massimi delle deduzioni (migliaia di euro)

	Lavoratori dipendenti	Lavoratori autonomi	Altri redditeri
1. No Tax Area	3	3	3
2. Ulteriore deduzione per lav. autonomo	-	2	-
3. Ulteriore deduzione per lav.dipendente	4	-	-
Totale parziale	7	5	3
4. Carichi di famiglia (per ciascun componente a carico)	2	2	2
5. Oneri deducibili	0,5	0,5	0,5

Tab. 2 – Distribuzione degli individui maggiorenni per quintili di reddito individuale e per quintili di reddito familiare equivalente

		Quintili di reddito familiare equivalente					
		1	2	3	4	5	
Quintili di reddito individuale	1	33,0	23,32	19,07	13,43	11,16	100
	2	38,7	22,42	16,48	13,31	9,09	100
	3	18,43	28,04	22,84	19,1	11,59	100
	4	9,35	15,52	25,38	30,1	19,65	100
	5	0,51	10,68	16,25	24,05	48,52	100
totale		100	100	100	100	100	

Fig. 3 – Le aliquote medie individuali dell'Ire e dell'Irpef (2002) per classi di imponibile individuale (migliaia di euro)

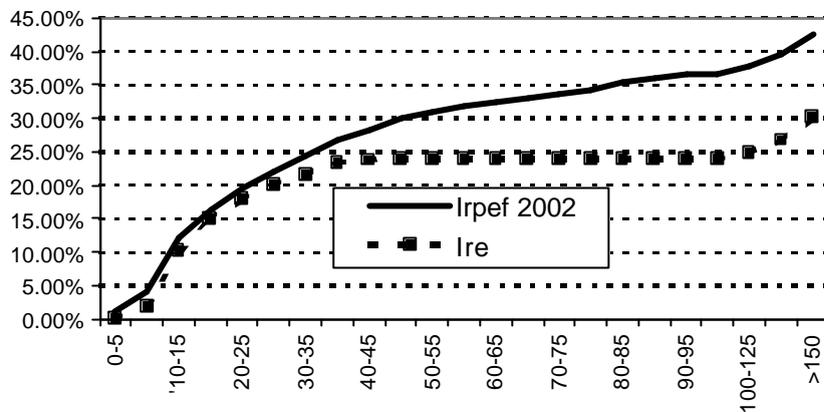
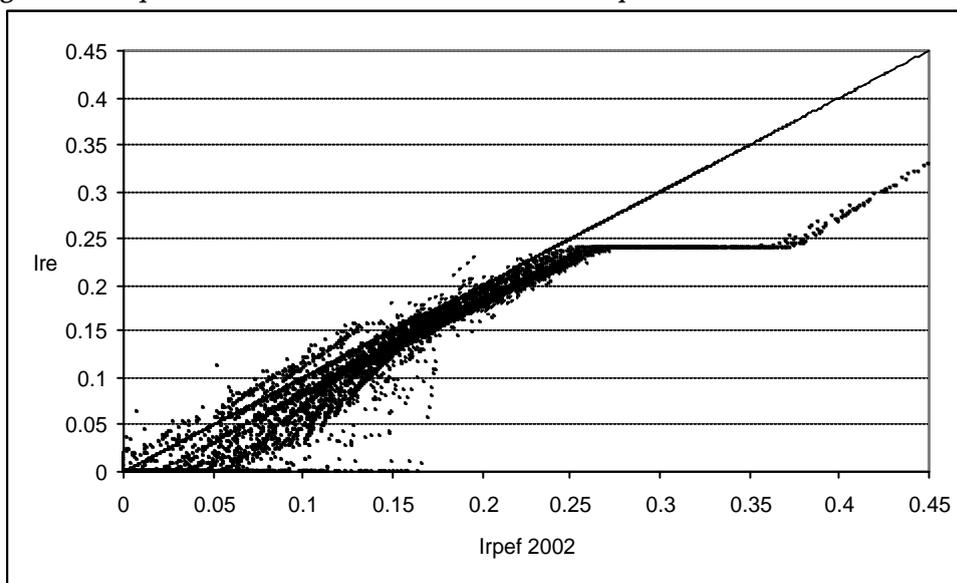


Fig. 4 – Aliquote medie individuali dell'Ire e dell'Irpef



Tab. 3 - Indici di Gini, Reynolds-Smolensky, Kakwani a livello individuale

	Gini pre -	Gini post =	R=	Kak	* t/(1-t)	- D
Irpef 2002	0,4199	0,362	0,058	0,235	0,249	0,001
IRE	0,4199	0,3758	0,044	0,228	0,196	0,001

Fig. 5 – Liability Progression dell'Ire e dell'Irpef per un lavoratore dipendente (imponibili in migliaia di euro)

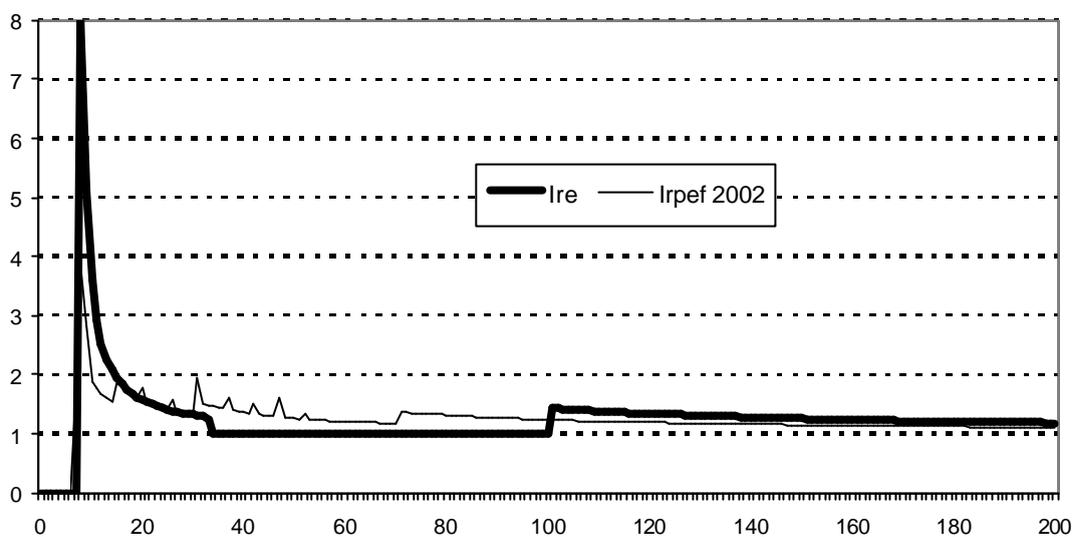


Fig. 6 – Liability Progression dell'Ire e dell'Irpef per classi di reddito individuale (in migliaia di euro, microdati del modello Mapp98)

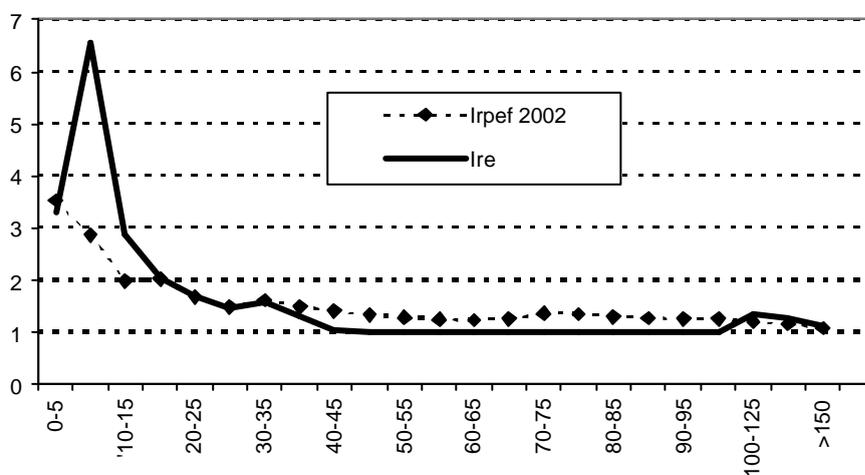


Fig. 7 – Aliquota media per decili di reddito disponibile familiare equivalente

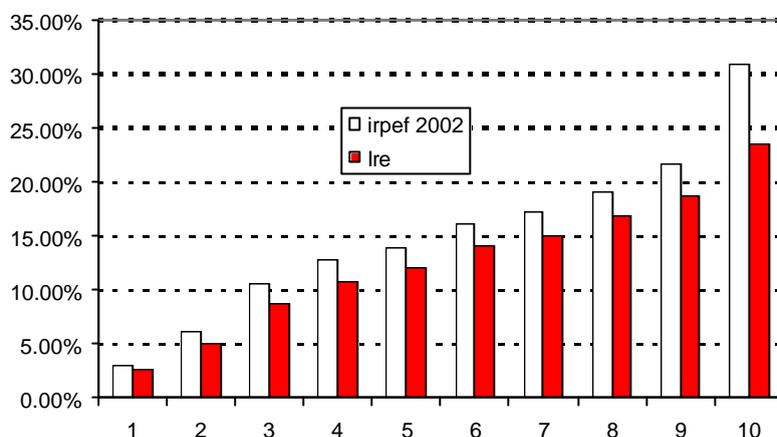
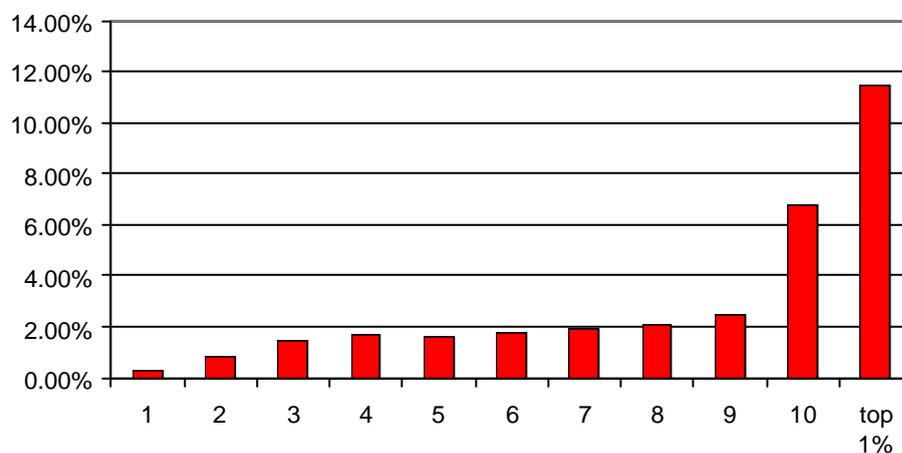


Fig. 8 – Variazione del reddito disponibile familiare equivalente per decili di reddito disponibile familiare equivalente



Tab.4 – Indici Gini, di Reynolds Smolenski e Kakwani a livello familiare

	Gini pre	- Gini post	= R =	Kak	* t/(1-t)	- D
Irpef 2002	0,3777	0,3403	0,037	0,217	0,180	0,002
IRE	0,3777	0,3502	0,027	0,200	0,144	0,001

Tab.5 - Variazione percentuale del reddito disponibile equivalente
per alcune caratteristiche demografiche della famiglia

Professione capofamiglia		Età capofamiglia	
operaio	1.7%	<=30	2.2%
impiegato	2.4%	31-40	3.4%
dirigente	6.2%	41-50	4.0%
Libero prof., imprenditore	7.1%	51-60	3.0%
Autonomo	5.0%	61-70	3.1%
Disoccupato	2.8%	71-80	2.1%
Pensionato	2.0%	>80	1.9%
Altro	2.0%		
Numero percettori		Numero componenti	
1	2.8%	1	2.5%
2	3.2%	2	3.2%
3	3.9%	3	3.3%
>=4	2.8%	4	3.2%
		>=5	3.2%
Istruzione capofamiglia		Area	
Elementare	1.9%	Nord ovest	3.5%
Media	1.9%	Nord est	2.8%
Diploma	3.8%	Centro	3.3%
laurea	5.7%	Sud	2.5%
		Isole	2.6%
<i>Totale</i>	<i>3.2%</i>	<i>Totale</i>	<i>3.2%</i>

Tab. 6 - Scale di equivalenza implicite nell'Ire e scala dell'ISE in varie ipotesi di reddito e numerosità del nucleo

Num	Reddito (migliaia di euro)	10		20		45		80	
		Mono	Bireddito	Mono	Bireddito	Mono	Bireddito	Mono	Bireddito
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2	1,569	1,256	2	1,233	2	1,215	2	1,198	2
3	2,042	1,498	2,242	1,475	2,242	1,357	2,142	1,332	2,134
4	2,462	1,740	2,484	1,717	2,484	1,516	2,300	1,465	2,267
5	2,847	1,982	2,726	1,959	2,726	1,941	2,726	1,599	2,401

Fig. 9 – Aliquote medie dell'Ire per nuclei con diversi percettori e per quintili di reddito disponibile familiare equivalente

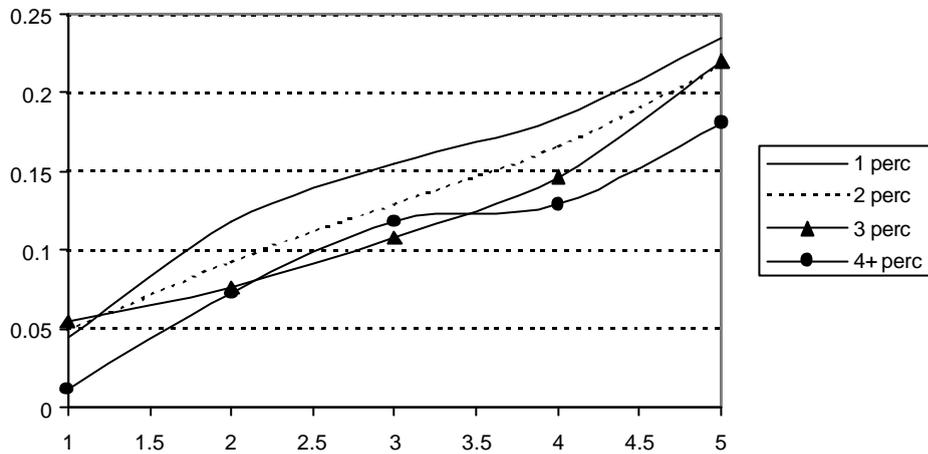


Fig. 10 Valori medi delle aliquote marginali per classi di reddito individuale (migliaia di euro)

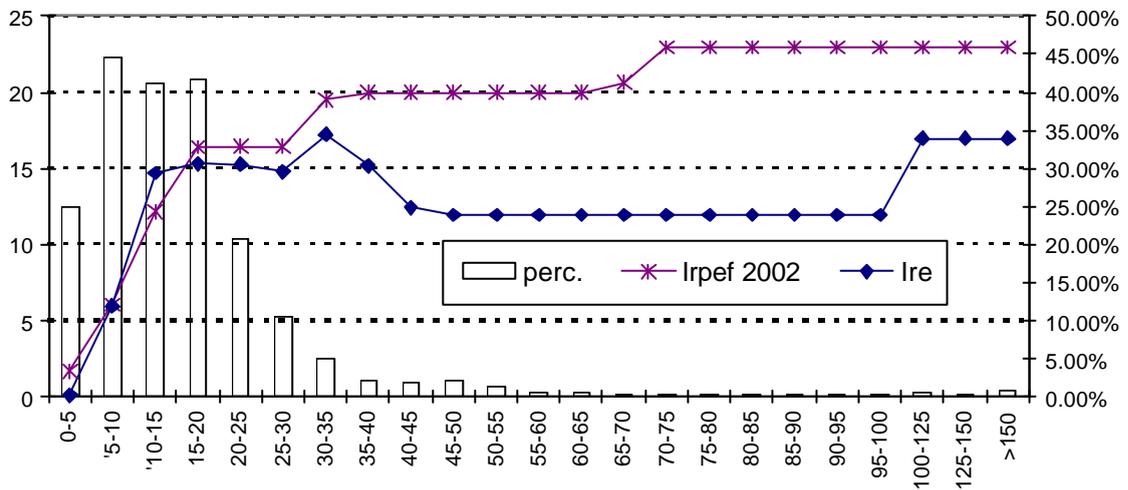
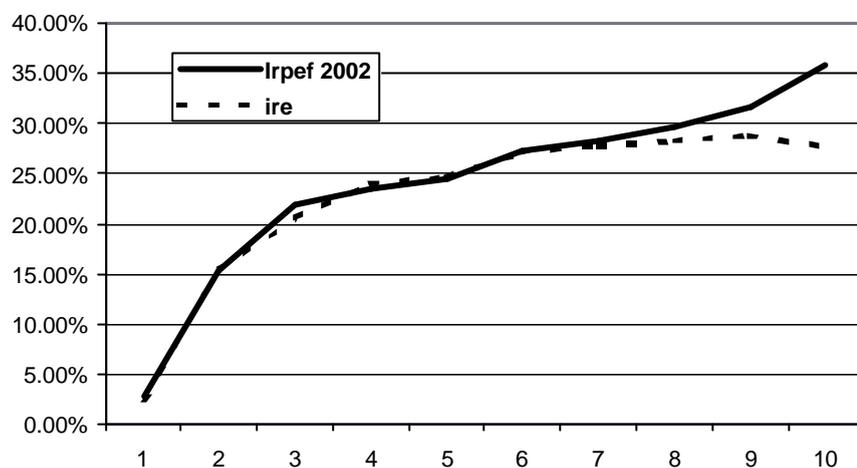


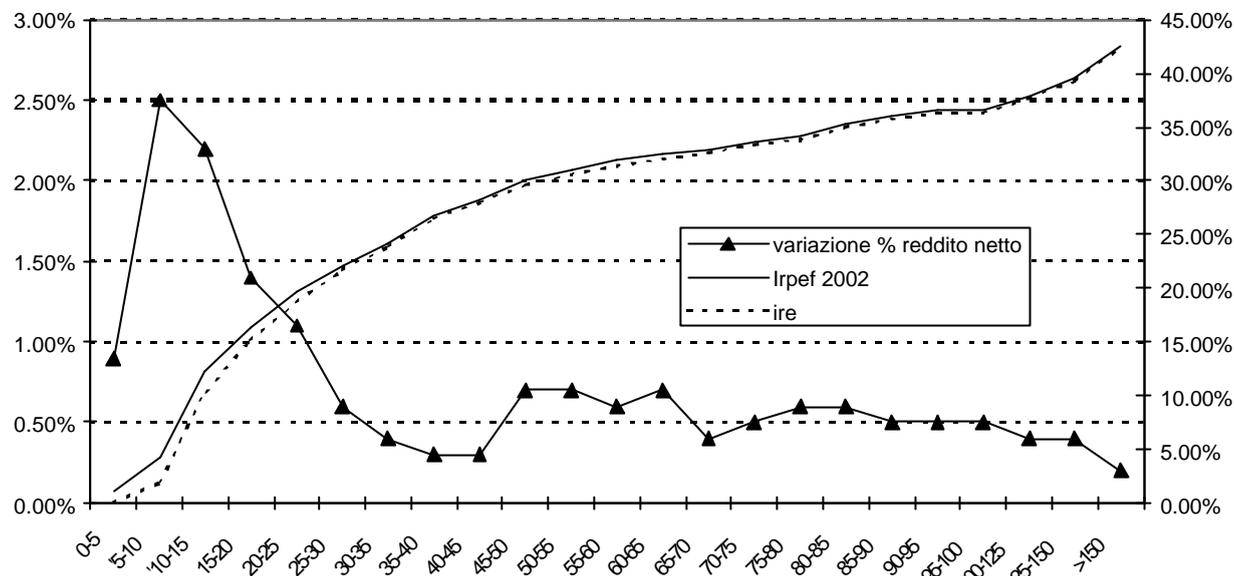
Fig.11 - Valori medi delle aliquote marginali per decili di reddito disponibile familiare



Tab. 7 - Quota di famiglie che subiscono un aumento dell'aliquota marginale a seguito della riforma, per decili di reddito disponibile familiare equivalente

Decile	%
1	93.9%
2	64.5%
3	45.3%
4	53.8%
5	52.7%
6	43.4%
7	37.4%
8	32.6%
9	21.9%
10	15.0%
Totale	46.0%

Fig. 12 Aliquote medie e variazione del reddito netto per classi di imponibile individuale (migliaia di euro)



Tab. 8 - Effetti delle modifiche dell'Irpef nel 2003 sulla distribuzione dei redditi disponibili familiari equivalenti

Decili di reddito disponibile eq. familiare	Aliquota media sul reddito imponibile irpef 2002	Aliquota media sul reddito imponibile Irpef 2003	Variazione dell'aliquota media in % del reddito imponibile familiare	Variazione del reddito disponibile equivalente	Distribuzione perc. della riduzione del gettito totale rispetto al gettito 2002
1	3.1%	2.9%	-0.2%	0.11%	0.4%
2	6.2%	5.3%	-0.9%	0.65%	3.9%
3	10.6%	9.2%	-1.3%	1.19%	7.4%
4	12.8%	11.4%	-1.3%	1.32%	8.8%
5	13.9%	12.5%	-1.4%	1.28%	10.5%
6	16.1%	14.7%	-1.3%	1.27%	12.0%
7	17.3%	15.9%	-1.4%	1.32%	13.9%
8	19.1%	17.9%	-1.2%	1.20%	15.0%
9	21.7%	20.6%	-1.0%	1.00%	15.0%
10	31.0%	30.4%	-0.5%	0.48%	13.3%
media	19.9%	18.9%	-1.0%	0.95%	