



\...\

**L'imposta sul reddito nel Disegno di legge
sulla riforma del sistema tributario: aspetti di
equità e di efficienza**

di

M.Baldini, P.Bosi, M.Matteuzzi

Luglio 2002

CAPP Centro di
Analisi delle
Politiche
Pubbliche

Materiali
di
discussione

L'imposta sul reddito nel Disegno di legge sulla riforma del sistema tributario: aspetti di equità e di efficienza¹

1. Premessa

La riforma del sistema tributario, uno dei punti più importanti del programma del Governo in carica², ha preso le mosse con la presentazione del Disegno di legge delega presentato al Parlamento dal Governo il 21 dicembre del 2001. La legge delega è stata oggetto di numerosi commenti e, con riguardo all'art.3, che si occupa dell'imposta sul reddito (IRE), l'osservazione più frequente è la presenza di criteri di delega non sufficientemente dettagliati. Nonostante questi limiti, da parte di più studiosi sono stati effettuati primi tentativi di valutazione dell'impatto della riforma dell'imposta personale, basati non solo sulle indicazioni contenute nel disegno di legge delega, ma anche delle indicazioni fornite da personalità politiche o emerse nel dibattito e nelle audizioni svoltesi nel dibattito alla Camera³. Dopo il dibattito in Commissione parlamentare e alla vigilia della discussione alla Camera del disegno di legge delega, il relatore di maggioranza on. Falsitta ha fornito alcuni esempi del carico fiscale prodotto dalla riforma commentando alcuni casi tipo. Queste informazioni, pubblicate dal Sole 24 ore del primo maggio, offrono indicazioni sufficienti per aggiornare l'analisi degli effetti redistributivi e di gettito della riforma. Le stime fino a qui condotte si basavano infatti su congetture di possibili scenari desumibili, in modo molto indiretto e con ampi margini discrezionali di interpretazione, dai documenti sinora noti, e cioè il disegno di legge delega con relativa relazione di accompagnamento e la successiva relazione tecnica, oltre alla serie di emendamenti recepiti in sede di discussione in commissione. Nemmeno ora conosciamo con precisione i dettagli del provvedimento che sarà proposto dal governo ed è possibile che il dibattito parlamentare comporti modifiche non marginali al provvedimento, per cui una stima attendibile degli effetti della riforma sarà proponibile solo quando sarà stato emanato il decreto attuativo e concluso l'iter parlamentare di conversione in legge. Disponiamo tuttavia di informazioni sufficienti per tentare una valutazione del progetto, "in corso d'opera", che, se non definitiva, ci auguriamo possa contribuire a utili riflessioni nella fase di emanazione dei decreti delegati.

2. I punti fermi e le aree di ombra della riforma dell'IRE

La lettura del disegno di legge delega consente di fissare alcuni punti fermi della proposta di riforma. Il tributo avrà due aliquote formali, 23% per redditi fino a 100.000

¹ Relazione al Convegno "La riforma della riforma: da Visco a Tremonti", Facoltà di Economia, Università "La Sapienza", Roma, 6 giugno 2002.

² Per una valutazione della proposta di riforma del sistema tributario nel programma di Governo si rinvia a Bosi, P., Guerra, M.C., 2001.

³ Una valutazione fondata sulle informazioni disponibili sulla base del programma elettorale del Polo, che inquadra il tema della riforma dell'imposta sul reddito, nel più ampio dibattito di comparazione di modelli alternativi di riforma dell'imposta personale, è affrontata in Baldini, Bosi, 2002a. L'analisi dell'impatto distributivo della riforma, fondata sulle informazioni disponibili sulla base del Disegno di legge delega, è stata svolta da Baldini e Bosi, 2002, nell'ambito del Workshop, *La delega fiscale del Governo Berlusconi: Quale disegno? Quali conseguenze*, svoltosi a Bologna, presso La Biblioteca del Mulino, il 18 marzo 2002.

euro e 33% per redditi al disopra di tale soglia. Questo, com'è noto, riserva l'aliquota maggiore ai contribuenti più abbienti, che non superano lo 0,5% dell'intera platea. Opereranno due principali tipi di deduzioni, per tener conto dei carichi familiari e per conferire progressività al tributo. Mentre il primo tipo di deduzioni si applica, negli esempi commentati, per tutti i livelli di reddito, avendo finalità precise di equità orizzontale, il secondo tipo di deduzioni, con specifiche finalità di equità verticale, opera pienamente solo a favore dei redditi bassi, e in misura via via ridotta fino ad annullarsi al disopra di determinati limiti di reddito complessivo.

Il modello di riferimento è quindi quello della Flat Rate Tax, che qui viene sposata in una versione allo stesso tempo radicale e timida. E' infatti radicale la scelta della misura delle aliquote, particolarmente ridotte; appare invece timida, anche se giustificata, in considerazione della scelta del livello delle aliquote, da ragioni di gettito, la rinuncia ad un modello di deduzione universale e quindi non decrescente, modello a cui sono associati i principali vantaggi in termini di efficienza del modello Flat Rate.

E' individuato un livello minimo di imponibile che è escluso dall'imposizione (la c.d. no tax area) in funzione del livello della soglia di povertà.

Le detrazioni dall'imposta previste nell'attuale disciplina dell'Irpef saranno trasformate in deduzioni e saranno concentrate prevalentemente sui titolari di redditi medio-bassi.

E' prevista una clausola di salvaguardia in base alla quale nessuno dovrà sopportare un onere di imposta superiore a quello risultante dall'attuale regime impositivo.

La delega lascia tuttavia aperti molti altri aspetti, essenziali per potere dare una valutazione della riforma. Il primo è rappresentato dalla scelta dell'unità impositiva, individuale o familiare, il secondo è legato alla struttura della detrazione decrescente in funzione del reddito imponibile. Su entrambi questi fronti sono quindi necessari tentativi di interpretazione.

Dal punto di vista della scelta dell'unità impositiva, nonostante la grande enfasi posta nella Relazione che accompagna il disegno di legge sul ruolo della famiglia, una lettura attenta della delega e soprattutto l'ampiezza dei problemi che porrebbe la scelta alternativa inducono a ritenere che l'IRE sarà a tutti gli effetti un tributo con caratteristiche di individuazione della capacità contributiva *su base individuale*, in cui le condizioni della famiglia vengono recepite, in stretta continuità con la legislazione vigente, con agevolazioni individuali, commisurate ai carichi familiari. Negli esempi commentati anzi, il passaggio dei carichi familiari dal regime delle attuali detrazioni al nuovo regime delle deduzioni assume un carattere meramente formale essendo le deduzioni definite semplicemente calcolando l'equivalente in deduzioni delle attuali detrazioni, il cui importo resta fissato in quello previsto dalla legislazione vigente per il 2002.

Pur in un contesto di imposizione individuale è però possibile individuare una pluralità di modelli applicativi, più o meno sensibili al ruolo della famiglia, la cui esistenza nasce dal modo in cui si tiene conto delle economie di scala associate al vivere all'interno di un'unità familiare e alla caratteristica, propria di questa riforma, di applicazione di una deduzione *decrescente al crescere del reddito*.

La deduzione necessaria per realizzare la progressività del tributo può ad esempio essere commisurata al *reddito imponibile del contribuente* oppure essere commisurata alla *somma dei redditi imponibili* dei soggetti che appartengono al nucleo familiare. La prima alternativa 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 fa però perdere precisione al criterio e può essere causa di distorsioni non irrilevanti al variare della distribuzione dei redditi dei membri che compongono il reddito familiare.

Sulla base delle indicazioni desumibili dalle parole usate dal Relatore al disegno di legge nella discussione alla Camera abbiamo assunto che la soluzione a cui il Governo si affiderà sia la prima: definizione della deduzione sulla base del reddito individuale⁴.

Con riguardo al secondo nucleo di problemi su cui non si dispone ancora di sufficienti informazioni, e in particolare sulle modalità di variazione della deduzione, si è assunto, per induzione dagli esempi forniti dal relatore del disegno di legge, un livello di esenzione pari a 12,214 milioni di vecchie lire, mentre il livello di reddito al disopra del quale la quota esente viene meno è stato posto pari a 114 milioni. Tali stime sono desunte semplicemente dai risultati delle simulazioni divulgate dal governo e dall'ipotesi di decrescenza lineare della quota esente, che pare avvalorata anche dalla relazione tecnica di accompagnamento al d.d.l..

Scendendo ad un maggior livello di dettaglio, l'imposta dovrebbe prevedere due deduzioni:

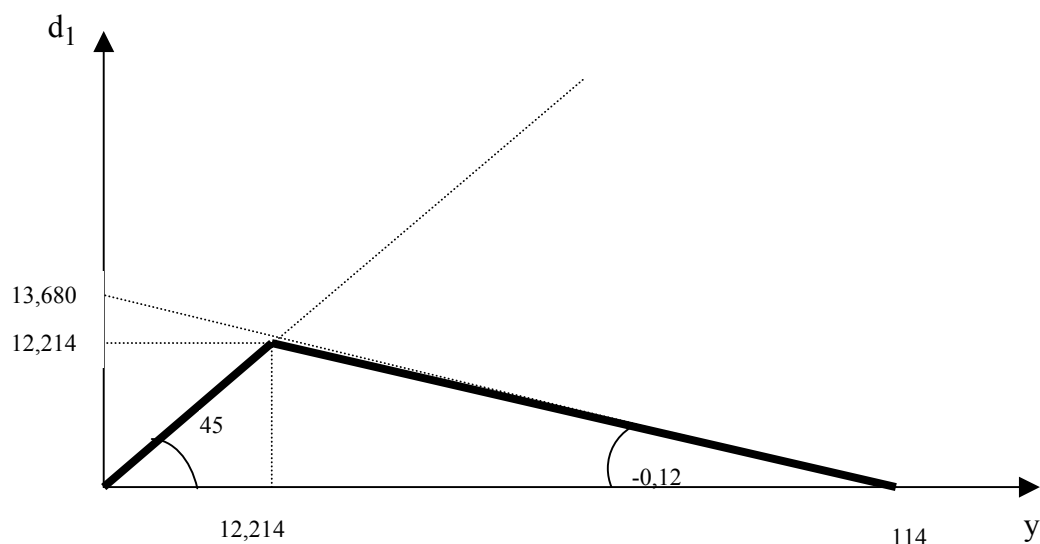
1) una deduzione che decresce linearmente rispetto al reddito, e si annulla attorno ai 114 milioni di lire; questa deduzione dovrebbe sostituire le attuali detrazioni per redditi da lavoro dipendente e autonomo, ed ha la funzione di recuperare la progressività perduta dal lato delle aliquote; se esprimiamo i valori monetari in milioni di vecchie lire, possiamo scrivere:

$$\begin{aligned}
 d_1 &= y \quad \text{se } y \leq 12,214 \\
 d_1 &= 13,680 - 0,12 * y, \quad \text{se } 12,214 < y \leq 114 \\
 d_1 &= 0 \quad \text{se } y > 114
 \end{aligned}$$

La figura 1 illustra questa deduzione, che annulla l'imponibile per redditi inferiori ai 12,214 milioni. Al di sotto di questo livello, tuttavia, la deduzione può essere goduta solo parzialmente, dal momento che non è stato fino a questo momento configurato un meccanismo che permetta anche a chi possiede un reddito inferiore al minimo imponibile di poterne usufruire.

Fig. 1 – L'andamento possibile della deduzione

⁴ Un esercizio in cui si è assunta invece la seconda alternativa è stato svolto da Baldini, Bosi, 2002.



2) Una deduzione ottenuta semplicemente dividendo per 0,23 le attuali detrazioni per carichi familiari e (si presume) le detrazioni per oneri⁵:

$$d_2 = (\text{detrazioni per carichi familiari} + \text{detrazioni per oneri}) / 0,23$$

Sulla base delle tabelle presentate dal governo, solo la prima di queste deduzioni si annulla per i redditi elevati (oltre 114 milioni), mentre la seconda deduzione dovrebbe applicarsi a tutti i contribuenti. Abbiamo nei nostri calcoli trattato gli oneri deducibili per carichi familiari come deduzioni non selettive. Su questo specifico aspetto occorre avanzare particolare cautela in quanto, negli esempi illustrati dal governo, non vengono esplicitamente previsti oneri deducibili. Più in generale va osservato come la presenza di una deduzione anche per redditi elevati sembra contraddire le prescrizioni del disegno di Legge delega, secondo la quale le deduzioni dovrebbero essere concentrate sui redditi medio bassi, per annullarsi per i contribuenti più ricchi.

Viene ventilata anche l'ipotesi di un credito di imposta nel caso di eventuale incapienza dell'entità dell'imposta dovuta rispetto alle agevolazioni accordate. Prescindendo da quest'ultimo aspetto, su cui le informazioni sono ancora troppo vaghe, è possibile individuare tre fasce di reddito in cui l'aliquota: a) è completamente annullata

⁵Negli esempi illustrati dall'on. Falsitta, la trasformazione delle detrazioni per carichi familiari in deduzioni è operata sulla base dell'aliquota media di imposta che risulta dopo la deduzione della quota esente. Per motivi di semplicità nella formalizzazione abbiamo preferito riferire entrambe le deduzioni (quota esente e deduzione per carichi familiari) al reddito del contribuente al lordo delle medesime deduzioni, applicando l'aliquota del 23%. Dal momento che la trasformazione delle detrazioni per carichi di famiglia in deduzioni è, negli esempi proposti dal governo, effettuata conservando il carattere non selettivo di tali agevolazioni, l'aliquota di conversione assume carattere meramente convenzionale e non si riflette sul calcolo dell'imposta netta, che può essere ottenuta, come illustrato nel testo, sottraendo dall'imposta applicata alla base al netto della quota esente le detrazioni della legislazione vigente nel 2002.

dall'ammontare delle esenzioni; b) risulta crescente al crescere del reddito; c) diviene sostanzialmente costante.

Non è ancora chiarito se la fascia esente si applichi a tutti i tipi di reddito o a solo quelli da lavoro, né se permangano o scompaiano le diversità di trattamento che la legislazione attuale prevede tra lavoro dipendente e lavoro autonomo. Nelle stime che proponiamo, avanziamo l'ipotesi che le esenzioni riguardino in misura indifferenziata tutti i redditi.

L'IRE avrebbe quindi la seguente struttura:

$$\begin{array}{ll}
 IRE = 0 & \text{se } y \leq 12,214 \\
 0,23 * (y - d_1 - d_2) & \text{se } 12,214 < y \leq 114 \\
 0,23 * (y - d_2) & \text{se } 114 < y \leq 200 \\
 0,23 * (200 - d_2) + 0,33 * (y - 200) & \text{se } y > 200
 \end{array}$$

Se indichiamo con *detrfs* la somma delle attuali detrazioni per carichi familiari e per oneri, possiamo anche scrivere, per l'ampia fascia di reddito compresa tra 12 e 114 milioni:

$$\begin{aligned}
 IRE &= 0,23 * (y - 13,680 + 0,12 * y - (detrfs / 0,23)) \\
 &= 0,2576 * y - (3,146 + detrfs)
 \end{aligned}$$

se il reddito supera i 114 milioni:

$$IRE = 0,23 * y - detrfs$$

e se il reddito supera i 200 milioni:

$$IRE = 0,23 * 200 + 0,33 * (y - 200) - detrfs$$

La nuova imposta, per la stragrande maggioranza dei contribuenti, è di fatto equivalente ad una imposta con aliquota unica al 25,76%, con detrazioni uguali alle attuali detrazioni familiari e per oneri, a cui si aggiungono circa 3 milioni di abbattimento dell'imposta lorda per recuperare dal lato delle detrazioni la progressività perduta con la riduzione del numero delle aliquote. La trasformazione delle detrazioni in deduzioni, in presenza di una imposta sostanzialmente ad aliquota unica, non è quindi un aspetto qualitativamente rilevante del nuovo tributo. E' inoltre piuttosto evidente, anche ad una osservazione superficiale, come questa nuova configurazione sia meno onerosa dell'Irpef attuale, tanto da suscitare il sospetto di una forte perdita di gettito.

3. La previsione di gettito del modello di microsimulazione

Abbiamo simulato, su un campione rappresentativo di famiglie italiane, gli effetti redistributivi e di gettito della riforma utilizzando il modello MAPP98, elaborato da uno

degli autori (Baldini, 2000), che si fonda sull'indagine delle famiglie della Banca d'Italia del 1998.

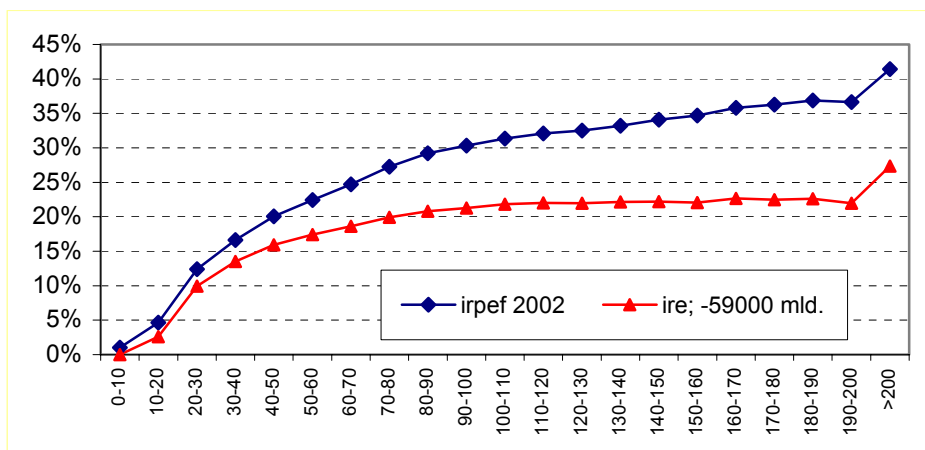
La riduzione di gettito complessiva si aggirerebbe attorno ai 59.000 miliardi di lire, cioè quasi il 50% in più di quanto previsto dal governo. Questa stima di gettito va assunta con la massima cautela, dato che, come è ben noto ai costruttori di modelli di microsimulazione tax/benefit fondati sulle indagini della Banca d'Italia, esistono non piccole discrepanze sul livello e sulla distribuzione per tipologia di redditi del campione e le informazioni desumibili dalla ormai alquanto datate informazioni di fonte fiscale. La dimensione dello scostamento di questa nostra stima da quella fornita dalla Relazione tecnica è comunque superiore a quante riscontrate in altre occasioni ed è quindi tale da meritare attenzione.

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

4. L'equità verticale.

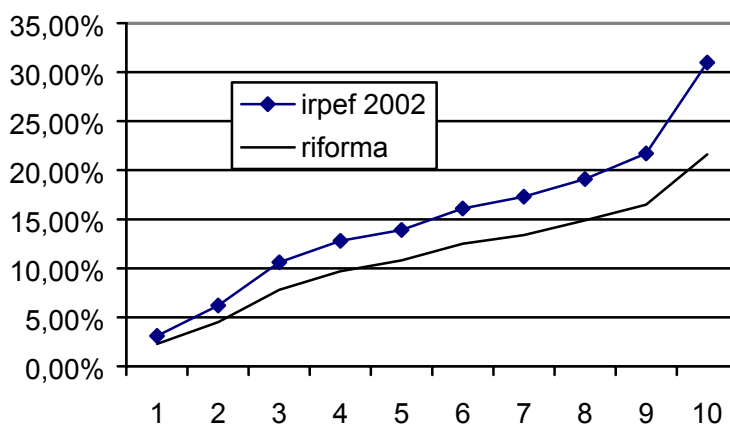
La figura 2 mostra anzitutto l'andamento dell'aliquota media individuale per classi di reddito imponibile nella riforma e nell'Irpef in vigore nel 2002. Da essa si coglie il sensibile abbassamento delle aliquote medie per tutti i livelli di imponibile, ma in particolare per quelli più elevati.

Fig. 2 – Aliquota media sul reddito imponibile individuale



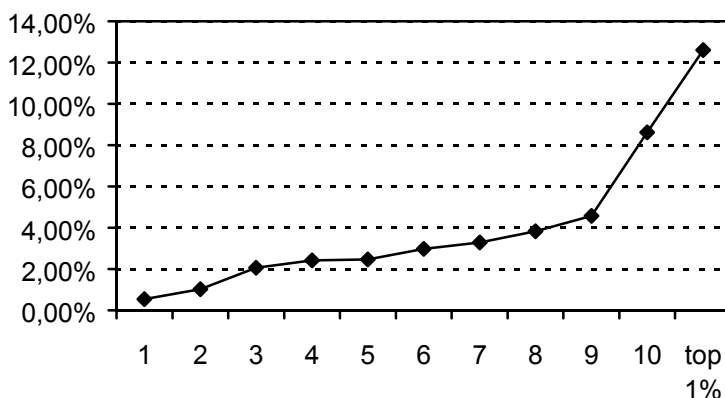
La valutazione dell'andamento delle sole aliquote medie *individuali* è però assai insoddisfacente per svolgere un'efficace analisi distributiva, che trae invece grande vantaggio dall'osservazione del carico fiscale ricondotta a livello familiare. La figura 3 mostra l'andamento dell'aliquota media (rapporto 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.

Fig. 3. - *Aliquota media per decili di reddito disponibile familiare equivalente*



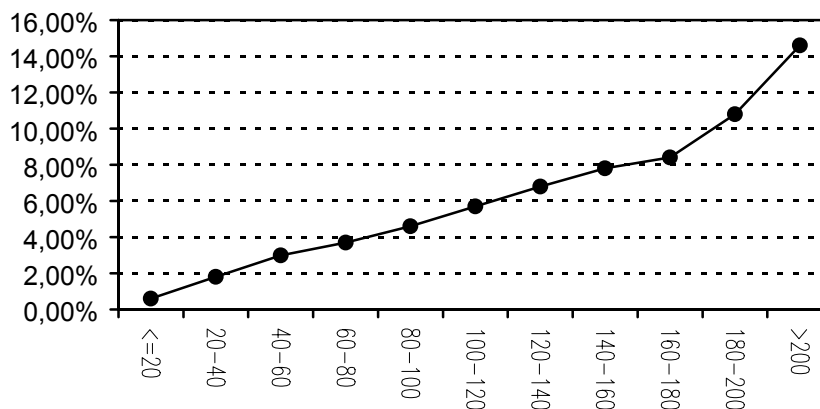
La figura 4 mostra infatti l'incremento percentuale del reddito disponibile familiare, e conferma che a trarre maggiori benefici dalla riforma saranno i gruppi sociali più ricchi. Nella figura abbiamo anche isolato l'1% più ricco delle famiglie italiane, il cui reddito disponibile aumenterebbe di circa il 12%, contro un guadagno medio complessivo inferiore al 5%.

Fig. 4 - *Variazione percentuale del reddito disponibile familiare equivalente a seguito della riforma dell'imposta personale sul reddito, per decili di reddito disponibile familiare equivalente*



La figura 5 mostra invece i guadagni di reddito disponibile familiare equivalente per famiglie con diverso valore di reddito monetario (al lordo delle deduzioni). Si tratta di una rappresentazione di più immediata lettura rispetto alla classificazione per decili, anche se il contenuto informativo è in effetti lo stesso: i guadagni sono piuttosto contenuti al di sotto degli 80 milioni di reddito familiare, diventano molto rilevanti per le famiglie più ricche.

Fig. 5 - *Variazione percentuale del reddito disponibile familiare equivalente a seguito della riforma dell'imposta personale sul reddito, per classi di reddito imponibile familiare (milioni di lire)*



L'indice di Gini dei redditi netti, un indicatore di disuguaglianza distributiva che va da 0 nel caso di perfetta eguaglianza ad 1 nel caso opposto, aumenta, passando da 0.34 a 0.353, segnalando quindi una riduzione dell'efficacia redistributiva dell'imposta, che può appunto essere misurata dalla differenza, R, tra gli indici di Gini calcolati prima e dopo l'imposta. R, a sua volta, può essere espresso come il prodotto tra l'indice di progressività dell'imposta, K, e una trasformazione dell'aliquota media, $t/(1-t)$ (cfr. la tabella 1). Si può quindi notare come la riduzione dell'efficacia redistributiva dell'imposta sia dovuta in buona parte alla riduzione dell'aliquota media, ma in parte anche alla riduzione della sua progressività.

Tab.1 - *Indicatori dell'efficacia redistributiva dell'imposta sul reddito*

	Gini pre	-Gini post	= R =	K	* $t/(1-t)$
Leg. Vig.	0.3777	0.3403	0.0374	0.2171	0.1801
Riforma	0.3777	0.3530	0.0247	0.1992	0.1283

Nella tabella 2 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 dei lavoratori

autonomi, per i quali il minimo esente aumenta, rispetto alla legislazione vigente, in modo più sensibile rispetto ai dipendenti. Le zone più ricche del paese godono di un maggiore aumento del reddito disponibile. Le famiglie con capofamiglia anziano sono le meno avvantaggiate.

Tab.2 - Variazione percentuale del reddito disponibile equivalente per alcune caratteristiche demografiche della famiglia

Condizione capofamiglia		Area geografica	
Operaio	2.9%	Nord ovest	4.9%
Impiegato	4.2%	Nord est	4.1%
Dirigente	8.3%	Centro	4.7%
Lib.Prof., impr.	9.1%	Sud	3.6%
Autonomo	6.9%	Isole	3.6%
Disoccupato	3.3%		
Pensionato	2.7%		
Altro	2.8%		
Numero componenti		Età del capofamiglia	
1	3.3%	<=30	3.8%
2	4.3%	31-40	5.2%
3	4.9%	41-50	5.7%
4	5.0%	51-60	4.6%
5	4.6%	61-70	4.0%
>5	5.1%	>70	2.5%
Media	4.6%		

Dalle simulazioni, che trascurano gli effetti che il provvedimento potrebbe avere sui comportamenti degli operatori (in termini di offerta di lavoro, ecc.), cui i sostenitori della riforma attribuiscono rilievo ma la cui entità e i cui esiti distributivi non è facile prevedere a priori, si evince quindi che:

- 1) la perdita di gettito che la riforma può comportare si aggira sui 59.000 miliardi, molto di più di quanto previsto;
- 2) si confermano i risultati delle simulazioni effettuate nei mesi scorsi, secondo cui i vantaggi sono prevalentemente concentrati sui contribuenti con redditi elevati;
- 3) le categorie avvantaggiate sono prevalentemente quelle dei lavoratori autonomi, per i quali il minimo esente da imposta risulterebbe molto più accresciuto rispetto ai lavoratori dipendenti;

4) il grado di disuguaglianza dei redditi aumenta, come si evince dall'aumento dell'indice di Gini. Ciò in parte è riconducibile alla riduzione dell'aliquota media di imposta. Ma anche prescindendo da questo aspetto la stessa progressività si riduce (indice K);

5) per quanto riguarda il trattamento fiscale della famiglia e i presunti effetti favorevoli che a detta dei proponenti la riforma avrebbe sulle famiglie meno abbienti, occorre poi osservare che la riforma non pare orientarsi nella direzione auspicata per i seguenti motivi:

a) oltre il 55% dei vantaggi è appannaggio delle famiglie con redditi superiori a 100 milioni;

b) la mancata trasformazione in imposta negativa delle esenzioni che riguardano le famiglie con livelli di reddito molto bassi, limita pesantemente i benefici che vengono accordate a queste ultimi: l'entità dei vantaggi che affluisce alle famiglie che si collocano nei primi due decili non supera il 2% dello sgravio totale;

c) sia la quota esente, sia le altre deduzioni, sono accordate su base individuale, senza prevedere l'impiego di apposite scale di equivalenza; proprio quest'ultimo aspetto condiziona le possibilità riperequative che la riforma avrebbe potuto comportare, attraverso l'appiattimento delle aliquote, a favore delle famiglie monoreddito. Infatti, se queste ultime risultano avvantaggiate rispetto alle famiglie bireddito a parità di reddito familiare dall'appiattimento delle aliquote fiscali, risultano penalizzate rispetto ad esse dal fatto di poter usufruire di una sola deduzione per quota esente e per carichi familiari.

Queste valutazioni si riferiscono all'impianto dell'IRE a regime, cioè una volta che tutte le modifiche previste siano implementate. Poiché il governo ha annunciato l'intenzione di procedere in modo graduale alla messa in opera della riforma, compatibilmente alla disponibilità delle risorse, non è esclusa la possibilità che i primi passi possano anche avere effetti redistributivi di segno progressivo. Se e quando però si darà compimento alla riforma, in particolare con l'abbattimento delle aliquote più alte, allora l'effetto complessivo non potrà che essere regressivo, in un confronto con la situazione attuale.

E' utile ribadire che le nostre stime sono ricavate semplicemente esplicitando la funzione di imposta implicita nelle simulazioni presentate dal governo. L'assetto proposto potrà in parte differire da quello qui analizzato. In particolare è possibile che per contenere le perdite di gettito entro limiti più accettabili, anche le deduzioni per carichi familiari, oltre a quelle per oneri deducibili, vengano accordate su base selettiva, coerentemente a quanto previsto dai documenti di accompagnamento della legge delega. Ciò potrà fare lievemente aumentare il grado di progressività del sistema anche se a prezzo di limitare inopportuno alle classi meno abbienti la tutela dei carichi e di altre importanti spese meritorie.

Pare qui utile ribadire che, con una struttura delle aliquote così concepita, sostanzialmente un'aliquota unica di livello contenuto per la quasi totalità dei contribuenti, qualora si vogliano contenere gli effetti negativi della riforma da un punto

di vista dei suoi effetti redistributivi, sarebbe necessario imboccare la strada, da più parti sostenuta nel dibattito sulla riforma del welfare in Italia, della restituzione alle famiglie attraverso una vera e propria imposta negativa dell'eccedenza delle agevolazioni rispetto all'imposta dovuta. Su questo punto non pare vi sia da parte del governo, allo stato attuale, una disponibilità se non di facciata. Non va peraltro dimenticato che imboccare tale strada, che renderebbe sostanzialmente partecipi i ceti meno abbienti del dividendo della riforma, produrrebbe una ulteriore, probabilmente non sostenibile, perdita di gettito.

Prima di abbandonare l'esame dei problemi di equità verticale può essere utile porsi un quesito. E' possibile, nell'ambito di un modello del tipo Flat Rate del tipo proposto, realizzare, mediante una struttura a due sole aliquote risultati distributivi più favorevoli di quelli che abbiamo appena descritto? A parità di struttura delle deduzioni, gli strumenti per operare in questa direzione sono il livello delle aliquote e l'ampiezza degli scaglioni.

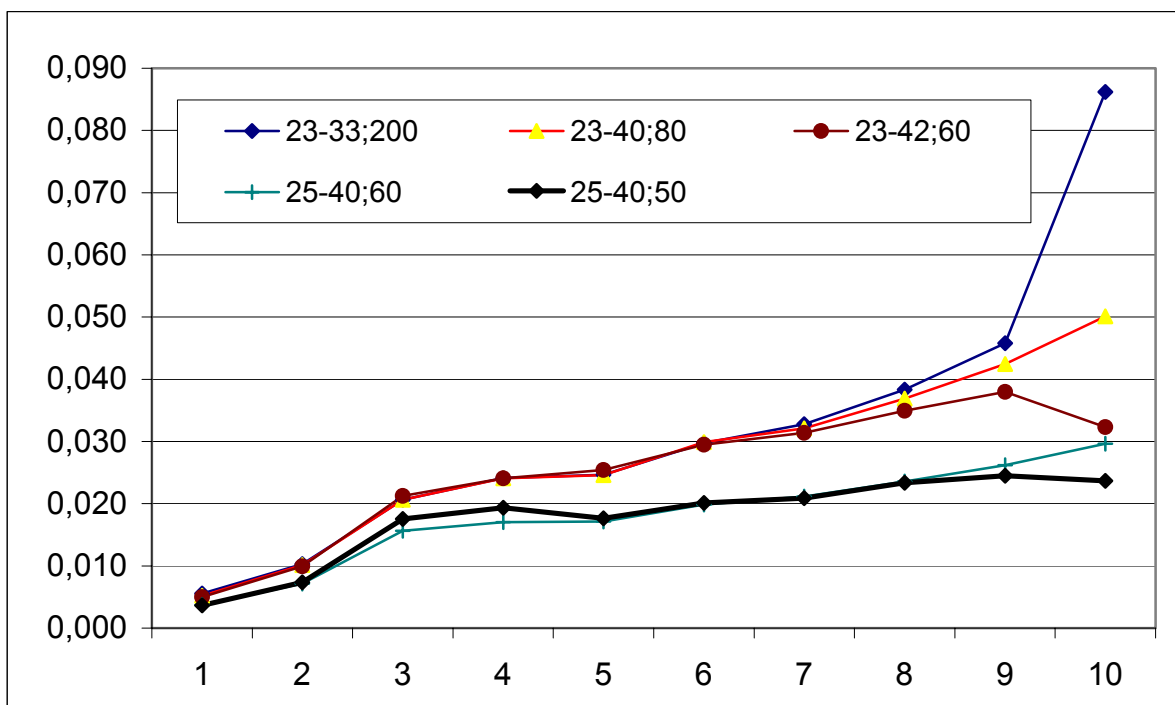
Nella tabella 3 sono riportati i risultati di numerose simulazioni effettuate per saggiare questo punto. Per ciascuna di esse sono riportati la perdita di gettito (miliardi di lire), l'indice di Gini e l'indice di Kakwani.

Tab.3 – Effetti sul gettito e sulla distribuzione di simulazioni alternative sulla struttura delle aliquote e dell'ampiezza del primo scaglione

Aliquote	Limite primo sc.	Var.Gettito	Gini	Kakwani
Irpef		0	34,00	0,217
23-33	200	-59039	35,30	0,199
23-33	80	-52988	35,03	0,212
23-40	80	-45700	34,69	0,227
23-40	60	-41160	34,49	0,236
25-40	80	-33583	34,56	0,221
23-42	60	-38600	34,37	0,240
25-40	60	-29572	34,39	0,228
24-42	60	-32764	34,32	0,236
25-42	60	-26946	34,26	0,232
25-40	50	-27766	34,26	0,233
24-40	50	-33457	34,30	0,238

Dall'esame dei risultati delle simulazioni riportati nella tabella 3, di cui alcune sono rappresentate nella figura 6, è possibile evincere che la revisione delle aliquote e dell'ampiezza degli scaglioni può al massimo eliminare l'effetto a favore del decile più elevato. Non pare possibile ottenere risultati redistributivi simili a quelli realizzati dall'attuale struttura dell'Irpef.

Fig. 6 - *Variazione % del reddito disponibile familiare equivalente per decili di reddito disponibile familiare equivalente in modelli alternativi di struttura delle aliquote e dell'ampiezza del primo scaglione*



5. L'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; la riduzione delle aliquote dovrebbe provocare un forte aumento dell'occupazione e dell'attività imprenditoriale che, incrementando la base imponibile, riuscirebbe in questo modo a recuperare almeno una parte, possibilmente significativa, della riduzione iniziale del gettito. Il taglio delle aliquote potrebbe inoltre spingere all'emersione chi oggi opera in nero, dal momento che la convenienza stessa del sommerso ne risulterebbe 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, come da noi ipotizzato, 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. Nel caso base in cui la deduzione si annulla a 114 milioni, l'aliquota

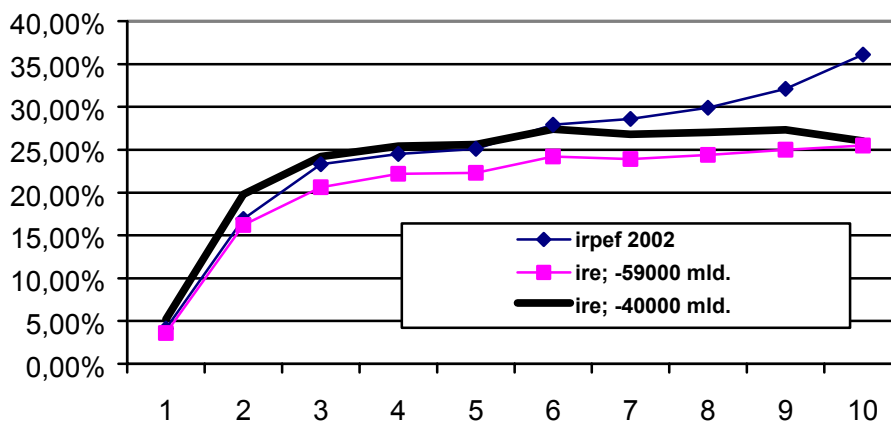
marginale è pari al 25.8%. Se la deduzione si azzerava a 55 milioni, l'aliquota marginale cresce fino a quasi il 30%.

Abbiamo calcolato l'aliquota marginale effettiva che graverebbe prima e dopo la riforma sulle famiglie italiane, prendendo come riferimento una variazione di un milione di lire del reddito imponibile del capofamiglia. L'aliquota marginale effettiva (AME) è definita come:

$$AME = 1 - (\Delta \text{reddito lordo} / \Delta \text{reddito netto})$$

La figura 7 presenta i valori medi, per decile di reddito disponibile equivalente familiare pre-riforma, delle aliquote marginali che gravano sulle famiglie. Oltre al caso base dell'Irpef a legislazione vigente nel 2002, abbiamo considerato due casi: quello dell'Ire con deduzione che arriva fino a 114 milioni, ed una alternativa con deduzione che si arresta a 55 milioni, per produrre una perdita di gettito di circa 40000 miliardi, in linea cioè con la riduzione complessiva del carico dell'imposta personale sul reddito annunciata dal governo.

Fig. 7 – Aliquote marginali effettive per decili di reddito disponibile equivalente familiare



Le aliquote marginali effettive sono quindi più basse rispetto al benchmark del 2002, soprattutto per le famiglie con redditi più elevati, ma corrispondono ad una perdita di gettito molto superiore a quella prevista dal governo. Nel caso più realistico di una riduzione di gettito attorno ai 40000 miliardi, invece, l'aliquota marginale effettiva è significativamente inferiore a quella attuale solo per le fasce più ricche, mentre per i redditi bassi si nota al contrario un incremento. 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.

6. L'equità orizzontale

Per quanto riguarda il problema dell'equità orizzontale nel trattamento fiscale della famiglia, un aspetto interessante della riforma, che riguarda la maggior parte dei nuclei familiari, e cioè tutte le famiglie monoreddito e le famiglie bireddito i cui redditi individuali sono entrambi capienti per usufruire della quota esente e sono 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, potrebbe risultare indipendente dal livello di reddito dei percettori⁶. Questo potrebbe consentire, 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

$$sc = TFi / Ts$$

in cui TFi e Ts 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 media⁷, cioè la stessa imposta equivalente.

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, $dedm$ le deduzioni per carichi familiari per le famiglie monoreddito e $dedb$, le deduzioni per figli a carico per le famiglie bireddito, tenuto conto del nuovo sistema di tassazione personale otteniamo,

per le famiglie monoreddito:

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

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

⁶ 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.

⁷ Cfr. Longobardi E., Patrizii V (1993).

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

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 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 raddoppia, 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 desiderata⁸.

Possiamo analizzare le scale di equivalenza implicite negli esempi considerati dalle simulazioni dell'on. Falsitta:

Tab 4 *Confronto tra la scala ISE e le scale di equivalenza implicite nella riforma, per famiglie monoreddito e bireddito in varie ipotesi di reddito e numerosità del nucleo familiare*

Num.	Livelli di reddito										
	ISE	30		60		100		150		193	
		Monor.	Bired.	Monor.	Bired.	Monor.	Bired.	Monor.	Bired.	Monor.	Bired.
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2	1,569	1,336	2	1,306	2	1,283	2	1,26	2	1,26	2
3	2,042	1,654	2,318	1,624	2,318	1,47	2,187	1,435	2,175	1,435	2,175
4	2,462	1,971	2,636	1,941	2,636	1,697	2,414	1,611	2,351	1,611	2,351
5	2,847	2,289	2,953	2,259	2,953	1,904	2,622	1,786	2,526	1,786	2,526

Se confrontiamo le scale di equivalenza implicite della riforma con la scala di equivalenza dell'ISE, recepita da 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;

⁸ La struttura delle variazioni delle detrazioni che consentirebbe per le famiglie monoreddito di ottenere un quoziente familiare che è coerente con la scala di equivalenza dell'ISE è la seguente: 1,790 milioni per coniuge a carico, 1,488 per il primo figlio, 1,322 per il secondo figlio e 1,211 per il terzo figlio.

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 un livello lievemente superiore a quelli della scala ISE per redditi fino a 60 milioni e inferiore ad essi per redditi più alti, con scarti più significativi per le famiglie con 5 componenti.

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 di equivalenza dell'ISE, mentre le famiglie bireddito risultano trattate in modo non sostanzialmente molto difforme da quello da esse previsto. Risalta inoltre, come abbiamo già sottolineato, il raddoppio 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.

7. Altri aspetti problematici

La riforma proposta comporta come si è visto una rilevante perdita di gettito. E' quindi improbabile che nell'ambito della più ampia sfera dell'attività di redistribuzione monetaria realizzata dal bilancio pubblico si possano prevedere progetti di riforma che comportino ulteriori impegni di spesa. Risulta così evidente che all'imposta sul reddito si sta assegnando un ruolo non solo sul versante delle entrate, ma più in generale, nell'ambito del sistema di protezione sociale. In esso operano programmi di spesa, si pensi agli assegni alla famiglia, al Reddito minimo di inserimento, che hanno finalità di contrasto della povertà e sono generalmente di carattere selettivo. La corresponsione dei benefici è solitamente condizionata alla verifica dei mezzi del potenziale beneficiario. La misura della condizione economica del beneficiario è realizzata in modi non sempre coerenti, ma non va dimenticato che nel sistema di welfare italiano da un paio di anni è stato definito l'Ise, l'indicatore della situazione economica, che ha trovato applicazione in alcuni programmi di spesa per assistenza nazionali (Assegno per i nuclei con almeno tre minori e l'Assegno di maternità) ed è applicato, ai fini della concessione di prestazioni sociali agevolate, principalmente nell'ambito dei servizi offerti dagli enti locali⁹.

Con riguardo all'IRE, abbiamo però osservato che anche la proposta di riforma presenta caratteri di selettività, dato che la deduzione principale è decrescente rispetto al reddito complessivo individuale. E' quindi naturale domandarsi se l'indicatore della condizione economica che implicitamente realizza una selettività nell'ambito dell'IRE, rappresentato dal reddito complessivo/imponibile individuale rappresenti lo strumento migliore per svolgere compiti di redistribuzione selettiva e, in particolare, se sia preferibile all'ISE.

⁹ Per un'analisi delle caratteristiche e dell'efficacia dell'Ise si veda Baldini, Bosi, Toso, 2002.

L'analisi di questo problema non può essere affrontata in questa sede, e rinviamo quindi agli studi già citati. Qui possiamo tuttavia documentare che la distribuzione di diversi indicatori di reddito, a livello familiare, può differire in modo significativo.

La tabella 4 mostra l'incrocio della distribuzione per decili del reddito complessivo e del reddito disponibile familiare (reddito complessivo al netto delle imposte dirette e dei trasferimenti monetari dal bilancio dello stato di ogni natura). Come si può osservare, i valori della diagonale principale sono alquanto lontani dall'unità e si nota una notevole dispersione delle distribuzione.

Tab.4 - Distribuzione delle famiglie per decili di reddito complessivo e per decili di reddito disponibile (valori equivalenti)

Decili di Redd.disp. al lordo dell'Irpef	Decili di Reddito complessivo									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	74	24	1	0	0	0	0	0	0	0
2	16	42	36	5	0	0	0	0	0	0
3	4	18	32	37	9	0	0	0	0	0
4	3	11	14	29	32	11	0	0	0	0
5	1	3	9	15	31	31	9	0	0	0
6	1	1	4	6	17	32	32	7	0	0
7	1	0	2	4	7	16	37	32	2	0
8	0	0	1	1	2	7	15	40	33	0
9	1	0	1	1	1	1	5	17	51	22
10	1	0	1	1	1	1	2	4	13	77

Conclusioni

In questo lavoro abbiamo simulato alcuni possibili effetti della riforma dell'IRE a regime sulla base delle incomplete informazioni disponibili sull'impianto complessivo della riforma. Gli aspetti considerati hanno riguardato l'equità verticale, l'equità orizzontale e l'efficienza. I limiti informativi imporranno di ritornare sull'argomento quando l'iter normativo della riforma sarà stato completato. Anche sulla base delle scarse informazioni disponibili, ci sembra tuttavia che la nostra analisi offra alla riflessione alcune significative conclusioni.

La prima è che la realizzazione di risultati distributivi non molto lontani da quelli realizzati dall'attuale Irpef difficilmente possa essere conseguita da una struttura a due aliquote (23,33) con un primo scaglione fino a 100 mila di euro.

Una seconda conclusione è che, 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 attualmente in vigore. Tuttavia, se le nostre valutazioni sulla perdita di gettito venissero

confermate e si rendesse necessario disegnare la riforma in modo da limitare la perdita di gettito, questo aspetto positivo della riforma rischia di essere compromesso.

Sotto il profilo dell'equità orizzontale, la riforma proposta, 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 prevista dalla scala dell'ISE, una notevole penalizzazione delle famiglie monoreddito, e un netto vantaggio a favore delle famiglie bireddito di numerosità inferiore a 3. Questo aspetto, certamente 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.

In una prospettiva più generale, abbiamo segnalato i limiti del reddito complessivo come indicatore in base al quale realizzare la selettività. Questa considerazione suggerisce di non porre troppa enfasi sull'imposta sul reddito come strumento di redistribuzione monetaria finalizzata al contrasto della povertà. Il modello della Flat Rate Tax è poi del tutto inadeguato a tenere conto del fenomeno degli incapienti. Maggiore attenzione dovrebbe forse essere rivolta al ridisegno dei programmi di redistribuzione monetaria della spesa per assistenza.

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., Bosi, P., 2002, *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?", Bologna, 18 marzo 2002, disponibile sul sito www.capp.unimo.it.
- Baldini, M., Bosi, P., 2002a, *Flat Rate Tax, Dividendo sociale e riforma dei programmi di spesa di assistenza*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, n.3.
- Baldini, M., Bosi, P., Toso, S., 2002, *Targeting Welfare in Italy: Old Problems and Perspectives on Reform*, *Fiscal Studies*, n.1.
- Bosi, P., Guerra, M.C., 2001, *Meno tasse per tutti*, Il Mulino, n.2.
- Longobardi, E., Patrizii, V., 1993, *La tassazione dei redditi familiari*, in Rossi, N.(a cura di), *La crescita ineguale 1981-1991*, Bologna, Il Mulino.