

GLI EFFETTI REDISTRIBUTIVI DELLE RIFORME DELL'IMPOSIZIONE PERSONALE NELLA XIV LEGISLATURA

Davide Tondani*, Patrizia Mancini

Luglio 2005

Versione provvisoria

1. Introduzione

In anni recenti, molti stati hanno riformato i loro sistemi fiscali e in particolare l'imposizione personale. Diversi fattori hanno guidato alle modifiche intervenute in questo frangente. L'alta importanza attribuita all'obiettivo della progressività e della redistribuzione, a partire dagli anni '70 è diminuita per diversi fattori, riconducibili alla maggiore influenza esercitata dalle politiche liberiste, ai risultati di importanti analisi (come il Rapporto Meade in Gran Bretagna), e al deciso rallentamento dei tassi di crescita economica riscontrato in quel decennio.

Contemporaneamente molti economisti, supportati dai risultati delle analisi econometriche (molto citato nel dibattito pubblico fu il contributo *seminal* di Hausman, 1981) hanno poi evidenziato la propensione di sistemi fiscali progressivi di generare disincentivi ad aumentare l'offerta di lavoro a causa delle elevate aliquote marginali, riducendo quindi la capacità del sistema di generare reddito aggiuntivo.

Un ulteriore motivo di spinta verso la riduzione delle imposte personali deriva dalla percezione, avvenuta in anni più recenti, di un elevato cuneo d'imposta gravante sul fattore lavoro. L'idea che riducendo questo cuneo si possano conseguire sensibili accelerazioni dei tassi di crescita, in grado di compensare le perdite di gettito nel breve periodo è uno degli argomenti più utilizzati, anche in Italia, per giustificare riduzioni di imposta, sebbene economisti come Tanzi (2004) ritengono questo assunto una speranza più che una realizzazione concreta e nonostante Atkinson (1999) avverta come più alti tassi di crescita nel lungo periodo, siano perseguibili tramite questa via a condizione che le politiche di protezione sociale, che contribuiscono a favorire crescita, coesione ed equità, non siano smantellate.

* Università di Parma, Dipartimento di Economia, Diritto e Finanza Internazionale, davide.tondani@unipr.it

La ricerca di più elevati gradi di efficienza del sistema, ha dunque messo in secondo piano gli obiettivi redistributivi e tradizionalmente associati all'imposizione personale. Certamente gli obiettivi di equità possono essere raggiunti tramite la spesa pubblica piuttosto che tramite le entrate, liberando così quest'ultimo da vincoli che compromettano la crescita.

In Italia però, le riforme dell'imposizione personale del quadriennio 2001-2005 non sono state accompagnate da una parallela riforma dei meccanismi di redistribuzione *intragenerazionale* tipici dell'assistenza sociale. A fronte di una assistenza sociale altamente *target inefficient* (Toso e Mantovani, 1998), il sistema di imposizione personale dovrebbe continuare a esercitare un ruolo forte anche dal punto di vista redistributivo.

L'obiettivo di questo articolo è analizzare quali effetti distributivi hanno contraddistinto la riforma dell'imposizione personale in Italia, basata su due moduli, rispetto alla legislazione antecedente il nuovo disegno di politica fiscale implementato dal governo.

La sezione 2 ripercorre brevemente i passaggi ("moduli") che gradualmente, a partire dal 2002, hanno portato all'attuale assetto dell'IRE. Gli effetti della riforma sui redditi individuali sono presentati nella sezione 3, mentre nella sezione 4 si analizzano le variazioni intercorse nel trattamento dei carichi familiari. La sezione 5 prende in considerazione gli effetti della riforma sulla progressività dell'imposta. Le conclusioni (sezione 6) aprono una riflessione sui principali problemi distributivi emersi e sulle opzioni in campo per la loro correzione.

2. 2001-2005: i moduli di riforma

Tra il 2001 e il 2005 la struttura dell'IRPEF è stata oggetto di modifiche che hanno riguardato le principali componenti dell'imposta: le aliquote, gli scaglioni di reddito e le detrazioni.

L'approdo alla legislazione attuale è avvenuto in diversi moduli, contenuti nelle leggi finanziarie per gli anni 2002, 2003 e 2005 rispettivamente¹.

Con la legge Finanziaria per il 2002 il governo ha previsto l'aumento a 516,46 euro della detrazione IRPEF per ciascun figlio a carico, mantenendo invariati gli scaglioni e le aliquote IRPEF.

¹ Legge n. 448 del 28 Dicembre 2001; Legge n. 289 del 27 Dicembre 2002; Legge n. 311 del 30 Dicembre 2004.

La legge Finanziaria per il 2003 ha introdotto una rimodulazione delle aliquote (visibile nella tabella 1) e un sistema di deduzioni dalla base imponibile applicate in misura decrescente al crescere del reddito al fine di assicurare la progressività del prelievo e la formazione di una soglia di esenzione (c.d. “no tax area). La deduzione d_l è pari al reddito imponibile (Y_L) fino ad una soglia m e linearmente decrescente da m fino a m aumentato di 26.000 euro. La forma funzionale che descrive la deduzione sarà dunque

$$\begin{cases} d_l = Y_L & \text{per } Y_L \leq m \\ d_l = m - k \cdot Y_L & \text{per } m < Y_L \leq m + 26000 \\ d_l = 0 & \text{per } Y_L > m + 26000 \end{cases}$$

La tabella 2 descrive le forme funzionali e i parametri numerici per i diversi tipi di contribuente.

Infine, la Finanziaria per il 2005, proseguendo nell’obiettivo di ridurre la pressione fiscale sulle famiglie, ha introdotto la riduzione a quattro del numero delle aliquote e una revisione degli scaglioni di reddito (tabella 1)². Quest’ultimo intervento, che segna il passaggio dall’IRPEF all’IRE, ha aggiunto al sistema di deduzioni da lavoro già introdotto nel 2003 nuove deduzioni per carichi familiari (c.d. “no-tax family area”)³ che hanno eliminato le detrazioni valide fino al 2004.

Il calcolo della deduzione avviene con un sistema analogo a quello della no-tax area. La deduzione per carichi di famiglia, d_f , è infatti linearmente decrescente nel reddito lordo (al lordo della no-tax area) per i contribuenti capienti e pari al reddito lordo per quelli solo parzialmente capienti, secondo la funzione

$$\begin{cases} d_f = Y_L & \text{per } 0 \leq Y_L \leq D \\ d_f = D - k \cdot Y_L & \text{per } D < Y_L \leq 78000 + D \\ d_f = 0 & \text{per } Y_L > 78000 + D \end{cases}$$

² Pur non essendo inserito nel corpo normativo del T.U.I.R. bensì introdotto con norma autonoma, il c.d. “contributo di solidarietà” si configura come quarta aliquota applicabile sulla parte di reddito che eccede i 100.000 euro.

³ In particolare i vantaggi fiscali per carichi familiari diminuiscono monotonicamente al crescere del reddito, mentre in precedenza le detrazioni erano solo parzialmente correlate al reddito del contribuente.

dove D è la deduzione per carichi familiari, ammontante a 3.200 euro per il coniuge non legalmente ed effettivamente separato, 2.900 euro per ciascun figlio di età superiore a 3 anni, 3.450 euro per ciascun figlio di età inferiore a 3 anni⁴ e Y_L il reddito lordo (tabella 3).

Ai fini della determinazione della base imponibile, il contribuente deve procedere separatamente al calcolo delle deduzioni per lavoro e per ogni specifico carico di famiglia; i relativi ammontare devono essere infatti congiuntamente dedotti, unitamente agli oneri deducibili, dal reddito complessivo⁵.

La sostituzione delle detrazioni da lavoro e per carichi familiari con un sistema di deduzioni dall'imponibile, avvenuto con le riforme della XIV legislatura permette la lettura di un primo risultato distributivo delle riforme effettuate. Sebbene in un sistema *flat-rate* deduzioni e detrazioni possono essere calibrate in modo da generare risultati identici in termini di carico d'imposta, altrettanto non si può dire nel caso di un sistema progressivo. Infatti, se una detrazione riduce, in valore assoluto, l'onere tributario in ugual misura per ogni contribuente, una deduzione dall'imponibile, al contrario, si concretizza in uno sgravio fiscale tanto maggiore quanto più è elevata l'aliquota marginale del contribuente. Il risultato di questa operazione, quindi, è più favorevole agli individui ad alto reddito.

3. Gli effetti della riforma sui a livello individuale

In questa sezione vengono presenti i principali effetti che le riforme intercorse tra il 2001 e il 2005 hanno avuto sulla categoria dei lavoratori dipendenti.

La figura 1 presenta l'andamento dell'aliquota media effettiva per un lavoratore dipendente senza alcun carico familiare nel regime fiscale dell'IRPEF 2001 e dell'IRE 2005. Si osserva in generale come l'aliquota media effettiva sia con la nuova legislazione sempre inferiore o uguale a quella della legislazione 2001.

⁴ Ulteriori deduzioni riguardano il primo figlio se manca un genitore (3.200 euro), i figli portatori di handicap (3.700 euro), le spese per addetti alla non autosufficienza del contribuente o dei propri familiari (1.820 euro), altri familiari a carico (2.900 euro).

⁵ È da segnalare che le deduzioni per figli a carico possono essere dedotte dai redditi dei due coniugi secondo percentuali da essi scelte, introducendo nella legislazione italiana un criterio che non risponde né a obiettivi di equità orizzontale né a criteri di semplificazione delle scelte dei contribuenti, come hanno fatto notare Baldini e Bosi (2005).

È però da osservare come la differenza tra le due aliquote medie sia nulla per i redditi inferiori a 6.100 euro, incapienti con la legislazione 2001. I contribuenti con redditi inferiori alla linea di povertà⁶ quindi, non hanno ottenuto beneficio alcuno dalla riforma. I redditi compresi tra i 6.100 e i 7.500 euro sono quelli che hanno il maggior differenziale, pari a oltre 7 punti percentuali, grazie all'estensione della no-tax area.

L'aliquota media per l'IRE 2005 si riduce consistentemente rispetto al 2001 per livelli di reddito, tra 7.500 e i 33.000 euro circa, area di reddito interessata dal sistema di deduzioni per "la no-tax area" del primo modulo Tremonti. Al di sopra dell'area considerata la distanza delle due curve si accorcia considerevolmente fino ai 70.000 euro di reddito lordo annuo, cifra oltre la quale la riduzione fiscale si fa nuovamente rilevante, tanto che in corrispondenza dei 100.000 euro supera quella registrata per i redditi compresi tra 11.700 e 33.000 euro.

L'irregolarità della curva del risparmio fiscale denota che lo stesso è distribuito tra i diversi livelli di reddito secondo un disegno redistributivo riconducibile al modello *flat-rate tax*⁷, finalizzato ad estendere la no-tax area (ma senza prevedere alcun tipo di soluzione per gli incapienti) e a concedere sgravi molto più generosi per i redditi elevati rispetto ai redditi medi e medio-bassi.

I lavoratori autonomi di distinguono da quelli dipendenti per il diverso calcolo della deduzione per la "No-tax Area", la quale è in questo caso è di un ammontare più ridotto⁸, dopo le modifiche apportate per l'anno 2003 con il primo modulo Tremonti. Le deduzioni per la Family Area introdotte nel 2005 hanno infatti lo stesso ammontare a prescindere dalla qualifica di lavoro.

La figura 2 rappresenta l'andamento dell'aliquota media registrata per il singolo lavoratore autonomo. Le differenze riscontrate nel seguente rispetto alla figura 1 si riferiscono all'area di reddito che ha usufruito delle deduzioni per la *no-tax area*: è il lavoratore autonomo ad ottenere un maggior vantaggio relativamente al dipendente poiché ottiene vantaggi già dai 4.500 euro di reddito (per il dipendente cominciano solo dai 7.500) e un abbassamento dell'aliquota lievemente più accentuato.

⁶ Istat (2004) calcola la linea della povertà in Italia nel 2003 per una persona pari a 521,60 euro mensili, pari a 6.259,20 euro annuali.

⁷ Il modello *flat rate*, introdotto negli anni settanta dal Tesoro americano, si caratterizza per un limitato numero di aliquote e per un'area di esenzione dalla base attraverso un sistema di deduzioni universali. La progressività dell'imposta, quindi, non è più garantita da aliquote crescenti ma dalla applicazione di un sistema di deduzioni.

⁸ La deduzione teorica spettante al lavoratore autonomo è pari a 4.500 euro, quella relativa al dipendente è di 7.500 euro.

Questo risultato si spiega con l'introduzione di un sistema di deduzioni che ha quasi equiparato la posizione dell'autonomo a quella del dipendente rispetto al 2001. Prima della riforma il trattamento fiscale differenziava le due categorie di lavoratori attraverso un sistema di detrazioni che penalizzava gli autonomi, dal 2003 questa differenza si è ridotta per via di un sistema di deduzioni il quale, di differente tra i due lavoratori ha previsto solo la deduzione massima spettante più ridotta per l'autonomo di 3.000 euro.

La terza categoria di contribuenti soggetta ad analisi è quella dei pensionati. Prima della riforma, il trattamento impositivo veniva distinto a seconda dell'età: i pensionati con età superiore ai 75 anni godevano fino al 2002 di detrazioni più alte rispetto agli altri pensionati sui redditi al di sotto di 9.813 euro, questa differenza è venuta meno già con il modulo della riforma per il 2003

I dati che riguardano l'aliquota media e il risparmio di imposta e sul reddito netto non mostrano per i pensionati peculiarità rispetto al lavoratore dipendente e autonomo, infatti anche per questa categoria il guadagno si concentra sulle fasce estreme di reddito lasciando insoluto il problema dei pensionati incapienti.

Ciò che in questo caso risulta peculiare valutare è l'azzeramento dei vantaggi fiscali ottenuti dai pensionati oltre i 75 anni di età i quali hanno subito uno svantaggio rispetto alla posizione degli altri pensionati. Il risparmio è stato maggiore per i pensionati sotto i 75 anni i quali mediamente, sulla fascia di reddito considerata, ottengono un vantaggio inferiore di 100 euro.

Questa modifica, sebbene in linea con obiettivi di equità orizzontale nella ripartizione del carico fiscale, evade la *ratio* di una legislazione favorevole ai pensionati più anziani, ossia un loro minor benessere a causa di una presumibile maggior spesa in cure modiche, senza che però il legislatore abbia compensato in altro modo questa perdita.

4. Il trattamento fiscale dei carichi famigliari

Dopo avere preso in considerazione il trattamento fiscale per i profili di singoli percettori di reddito, in questa sezione si analizzano gli effetti che la nuova legislazione IRE rispetto al 2001, sui percettori di reddito con famigliari a carico. Il trattamento dei carichi di famiglia da parte della legislazione fiscale appare cruciale in una situazione in cui programmi specifici di natura assistenziale esistono esclusivamente per i lavoratori dipendenti.

La figura 3 mostra come la variazione percentuale del reddito netto disponibile (rispetto alla legislazione 2001) sia nulla nell'area dell'incapienza per tre differenti tipologie familiari (il lavoratore dipendente *single*, e lo stesso con coniuge e figlio minore a carico e con coniuge e 2 figli a carico⁹, rispettivamente). La variazione del reddito netto segue lo stesso trend della variazione delle aliquote medie vista per il singolo lavoratore. Ma l'elemento rilevante è che solo all'interno di un'area di reddito lordo compresa tra 13.000 e 70.000 euro circa la variazione è correlata positivamente alla numerosità familiare solo. Tra le fasce di reddito più ricche e più povere sono le famiglie di dimensione più ridotta ad avere sconti fiscali maggiori.

Ciò è conseguente all'introduzione del nuovo sistema di deduzioni per carichi di famiglia, che si differenzia dalle vecchie detrazioni per scaglioni, che non si annullavano mai, per l'azzerarsi della deduzione a partire da 81.000 euro circa. Oltre tale soglia, quindi, il trattamento fiscale delle famiglie, a prescindere dal numero dei componenti, è assolutamente identico a quello riservato al singolo dipendente.

La figura 4 mostra il reddito disponibile per diverse tipologie familiari del lavoro dipendente a seguito della riforma IRE 2005. Sebbene, come è naturale, a carichi familiari maggiori corrispondano redditi disponibili maggiori, due considerazioni appaiono rilevanti.

La prima concerne ancora una volta l'area dell'incapienza. All'interno di detta area i carichi familiari non ottengono alcuna forma di tutela, sebbene il reddito disponibile è compreso nell'area della povertà o della quasi-povertà.

In secondo luogo è da osservare il rapporto tra redditi disponibili di famiglie di diversa numerosità ma con lo stesso reddito lordo. La scala di equivalenza implicita nella struttura delle deduzioni per carichi di famiglia – nei suoi valori massimi (tabella 4) – assume valori decisamente più bassi di quelli delle più comuni scale di equivalenza utilizzate a livello nazionale e internazionale. In altre parole, i carichi familiari sono riconosciuti come meritevoli di tutela, ma l'entità della tutela appare del tutto simbolica e decisamente avulsa a criteri di scientificità nella determinazione delle economie di scala intrafamigliari.

Rispetto alla legislazione 2001, in conclusione, la riforma dell'IRE ha quasi del tutto trascurato l'obiettivo di incidere in maniera minore sul reddito delle famiglie più numerose, non riconoscendo alcun vantaggio alle famiglie incapienti e vantaggi trascurabili a quelle con redditi superiori.

⁹ Per semplicità si assume in queste analisi figli a carico di età superiore ai tre anni.

5. Gli effetti sull'aliquota marginale

Gli effetti della riforma e quindi dell'introduzione di un sistema di deduzioni ha due tipi di conseguenze sull'aliquota marginale.

Il primo punto da considerare è che sostituendo detrazioni decrescenti a scalini con deduzioni decrescenti monotonicamente all'aumentare del reddito, l'aliquota marginale assume un andamento più lineare e privo di valori anomali. Un risultato desiderabile sotto il profilo dell'efficienza dell'imposizione, che deve cercare di limitare effetti di disincentivo sulla produzione di ulteriori redditi.

Ma tale risultato appare criticabile dal momento che il sistema di deduzioni decrescenti provoca un incremento del numero delle aliquote e degli scaglioni di reddito *effettivi* oltre i quattro legalmente previsti.

Verificando questi assunti sulla legislazione 2005, nel caso più semplice, quello del lavoratore dipendente senza carichi familiari, le deduzioni per la no-tax area di 7.500 euro per il singolo dipendente decrescono linearmente fino ad annullarsi in corrispondenza di 33.500 euro di reddito. In questo intervallo di reddito, a un incremento del reddito di 100 euro corrisponde una riduzione della deduzione in media di 29 euro. Il combinato della deduzione e delle aliquote legali contribuisce quindi non solo a creare un'area di esenzione, nella quale l'aliquota marginale effettiva è nulla, ma anche a produrre per i lavoratori dipendenti due scaglioni di reddito, le cui aliquote effettivamente pagate dal contribuente risultano superiori a quelle legali di 23 e 33 per cento (tabella 5).¹⁰ Ma l'elemento di maggiore attenzione è il carattere regressivo assunto dall'aliquota marginale effettiva nello scaglione che va da 26.600 euro per i lavoratori autonomi (27.700 per i dipendenti) a 33.500 euro. Il valore dell'aliquota in questa fascia è infatti decisamente superiore al 39 per cento dello scaglione successivo.

Il combinato con le detrazioni per carichi familiari, riscontrabile ad esempio nelle figure 5 e 6 che prendono in esame la situazione di un lavoratore autonomo e dipendente, entrambi con coniuge e un figlio a carico, genera un ulteriore aumento degli scaglioni, con un'aliquota marginale effettiva decisamente maggiore di quella legale da 12.000 a 26.600 euro e da 31.000 a 84.000 euro.

¹⁰ Gli scaglioni effettivi diventano quindi cinque e verificando lo stesso agire congiunto di deduzioni e aliquote legali sul lavoro autonomo, si può osservare come le aliquote marginali effettive salgano addirittura a sei. Una aliquota si inserisce nella fascia tra 30.500 (dove si annullano le deduzione per la no-tax area per l'autonomo) e 33.500 (soglia per la quale termina la no-tax area per il dipendente). Inoltre le aliquote del secondo e terzo scaglione sono più basse perché la deduzione in questo caso di diminuisce di 18 euro ogni 100 euro di reddito in più (e non 29 euro come per il dipendente).

Sebbene il passaggio dalle detrazioni “a scaglioni”, proprie della legislazione IRPEF 2001, alle deduzioni, ha decisamente ridotto il numero di scaglioni effettivi e i frequenti “picchi” di tassazione marginale superiori, in diversi casi, al 70% (si vedano, a titolo di esempio, le figure 7 e 8), le deduzioni introdotte con l’ultimo modulo della riforma producono aliquote effettive più alte di quelle legali per quelle fasce di reddito all’interno delle quali la scelta di produrre altri redditi risulta più importante. Tale risultato appare ancor più evidente (e negativo) all’aumentare dei carichi famigliari e tende a compromettere l’equità complessiva del sistema fiscale, riducendo il *gap* tra l’aliquota effettiva pagata dai cittadini più ricchi e quelli con redditi lordi “medi”.

Uno studio analitico del grado di progressività permette la comprensione del problema redistributivo. In particolare, informazioni utili possono essere prese dall’indice di *liability progression* o di progressività puntuale¹¹. Tale indice è costituito – per ogni livello di reddito lordo – dal rapporto tra tassazione media e marginale, fornendo un indice di progressività locale con valori strettamente maggiori di uno. Il valore fornito dall’indice indica l’elasticità del carico fiscale a seguito di un aumento del reddito lordo dell’uno per cento.

Come si può osservare dalle figure 9, 10 e 11, che riportano i livelli di progressività locale nelle due legislazioni in osservazione, e la loro differenza, l’elasticità del carico fiscale al crescere del reddito lordo è assai più alta nella legislazione IRE 2005 per le fasce di reddito che vanno da appena fuori la no-tax area fino a 15.000 euro, nel caso del singolo lavoratore dipendente, e oltre, per carichi famigliari maggiori.

Si nota in definitiva un aumento della progressività locale nelle fasce di reddito intermedie e una diminuzione della stessa per livelli di reddito maggiori. Un aumento del reddito lordo di un punto percentuale provoca dunque un aumento del carico fiscale molto più accentuato nelle fasce di reddito in cui verosimilmente si concentra il massimo numero di contribuenti.

L’analisi della tassazione marginale permette quindi di osservare in primo luogo un aumento delle aliquote effettive rispetto a quelle legali, unitamente ad un aumento del numero degli scaglioni. Un problema sia dal punto di vista dell’efficienza, disincentivando la produzione (o l’emersione dal nero) di altri redditi, sia dal punto di vista della trasparenza del sistema. Secondariamente, l’elevata elasticità del carico fiscale rispetto all’aumento del reddito lordo nelle fasce di reddito medie denota una scarsa capacità redistributiva del sistema e una forte penalizzazione dell’alto numero di percettori che si concentrano in quelle fasce, a tutto vantaggio della classe di redditi (numericamente assai meno consistente) che si collocano nella parte più ricca della distribuzione.

¹¹ Cfr. Lambert (2001), pagg. 196-7 per una dettagliata esposizione dell’indice di progressività puntuale e delle misure di progressività locale.

6. Conclusioni

Quali effetti distributivi hanno contraddistinto la riforma dell'imposizione personale in Italia nella XIV Legislatura, rispetto alla legislazione vigente per l'anno d'imposta 2001?

Quattro sono le principali conclusioni dell'analisi.

In primo luogo, la riforma non ha prodotto alcun vantaggio per i contribuenti incapienti. Al di sotto di 6.100 euro, per i lavoratori dipendenti, di 3.200 euro, per i lavoratori autonomi, e di 7.500 euro per i pensionati, la differenza tra le aliquote medie effettive del 2005 e del 2001 è nulla essendo i contribuenti in quest'area già incapienti prima della riforma. Essi non beneficiano neppure di alcuna convenienza dal nuovo sistema di deduzioni per carichi di famiglia. L'estensione della no-tax area per lavoratori dipendenti e autonomi, sebbene rappresenti un concreto vantaggio di imposta per i neo-incapienti, aumenta l'area di coloro che non potranno beneficiare di futuri sgravi di imposta o di detrazioni per *tax-expenditure*.

In secondo luogo, il passaggio dall'IRPEF all'IRE ha prodotto vantaggi consistenti per i cittadini più ricchi. L'aliquota media effettiva, infatti, è inferiore a quella della legislazione 2001 per tutti i livelli di redditi superiori alle tre no-tax area del 2001. Ma ad eccezione dei redditi compresi inglobati nelle nuove aree di esenzione, che grazie a ciò presentano cospicui sconti fiscali più alti, i maggiori vantaggi si registrano per redditi lordi superiori a 70.000 euro, in particolare oltre i 100.000 euro, dove il risparmio supera quello registrato per i redditi lordi compresi tra 11.700 e 33.000 euro annui.

Il terzo punto riguarda il riconoscimento del tutto insufficiente delle responsabilità famigliari. Le deduzioni per carichi di famiglia sono di entità decisamente ridotta e avulse a criteri di razionalità nella determinazione delle economie di scala intrafamigliari, come si nota dalla scala di equivalenza implicita nella struttura delle deduzioni, che assume valori massimi decisamente più bassi di quelli delle più comuni scale di equivalenza utilizzate a livello nazionale e internazionale.

L'ultima conclusione verte sulla progressività dell'imposta. La sostituzione di detrazioni decrescenti a scalini con deduzioni decrescenti monotonicamente all'aumentare del reddito ha prodotto una struttura dell'aliquota marginale più lineare e priva di valori anomali (spesso superiori al 70%) e un incremento del numero delle aliquote e degli scaglioni di reddito "impliciti" superiore ai quattro legalmente previsti. L'aumento degli scaglioni provoca aliquote marginali effettive decisamente maggiore di quelle legali e un carattere regressivo dell'imposta per quelle fasce di reddito all'interno delle quali la scelta di produrre altri redditi risulta più importante. Tale risultato appare ancor più evidente (e negativo) all'aumentare dei carichi famigliari e tende a compromettere l'equità complessiva del sistema fiscale, riducendo il *gap* tra l'aliquota effettiva pagata dai cittadini più ricchi e quelli con redditi lordi "medi", come segnalano i valori di elasticità del carico fiscale rispetto al reddito lordo, decisamente più alti per i redditi imponibili medio bassi che per quelli più alti.

I moduli delle riforme fiscali attuate nella XIV Legislatura hanno ridotto quindi il ruolo perequativo dell'imposizione personale, stimolando proposte di correzione della normativa IRE che, tenendo presenti i vincoli macroeconomici, correggano i problemi dell'incapienza e della tutela delle responsabilità famigliari.

Sotto questo profilo, la ricerca economica italiana ha proposto due diversi modi di affrontare i due problemi in agenda, riassumibili in un impianto di redistribuzione su due pilastri, quello fiscale e quello delle politiche di welfare e, alternativamente, in un'opzione di forte integrazione tra i due.

Secondo la prima visione, la redistribuzione deve essere attuata *in primis* tramite l'offerta di servizi sociali ai cittadini, implicando un maggior peso delle risorse destinate a questo segmento del welfare rispetto ai trasferimenti monetari diretti. Va in questo senso, ad esempio, la proposta formulata da Baldini, Bosi e Matteuzzi (2004), che disegnano un assegno per nuclei famigliari con minori e un reddito minimo di inserimento di contrasto alla povertà, basati su una prova dei mezzi che includa il patrimonio oltre al reddito imponibile (non ritenuto adeguato a determinare una attendibile capacità contributiva anche a causa dell'evasione fiscale) e attribuiti su scala famigliare piuttosto che individuale perché meglio descrittiva delle reali condizioni di benessere degli individui, stante una non stretta correlazione tra reddito famigliare e personale.

L'alternativa di una forte integrazione del tipo *tax-benefit* si basa su un sistema di detrazioni per redditi da lavoro e un assegno *flat-rate* per carichi di famiglia (sostituenti gli attuali assegni) che, associate alla struttura impositiva assicurino sconti di imposta a situazioni oggetto di tutela e l'eventualità di restituzione di un trasferimento (imposta negativa) nei casi di incapienza fiscale. Questa opzione disegnerebbe un sistema delle aliquote marginali implicite assai meno disorganico e privo di salti di aliquota, fonderebbe il superamento del problema dell'evasione su un rilancio degli studi di settore per il lavoro autonomo, giustificerebbe l'assegnazione di *benefits* individuali utilizzando il reddito famigliare come metro per il calcolo dell'ammontare complessivo degli stessi. Fattori di una proposta di questo tipo sono ad esempio De Vincenti, Paladini e Pollastri (2004).

Sebbene altri tipi di intervento hanno riscosso una certa attenzione, come ad esempio la proposta di adozione del quoziente famigliare nel sistema fiscale, un'agenda delle riforme da implementare per rafforzare le politiche redistributive italiane non potrà prescindere dai punti cardine dei due assi di riforme proposte. La scelta di un'opzione rispetto ad un'altra, peraltro, non potrà prescindere da altre questioni di primaria importanza, come la riforma degli ammortizzatori sociali e l'introduzione di un reddito minimo di inserimento, nonché dalla posizione che le parti sociali manifesteranno rispetto ad una complessiva riforma degli assegni al nucleo famigliare e soprattutto i vincoli derivanti dagli assetti del bilancio pubblico.

7. Bibliografia

Atkinson, A.B. (1999), *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, The MIT Press, Cambridge, MA.

Baldini M., Bosi P., Matteuzzi M. (2004), *Sostegno alle responsabilità familiari e contrasto alla povertà: ipotesi di riforma – I*, Rivista delle Politiche Sociali, n.2, Ediesse, Roma

Baldini M., Bosi P. (2005), *Lo strano caso del tax planning familiare all'italiana*, La Voce, 3 febbraio 2005, www.lavoce.info

De Vincenti, C., Paladini, R., Pollastri, C. (2004), *Per una riforma del prelievo e dell'assistenza*, Relazione presentata alla XVI conferenza della Società Italiana di Economia Pubblica, Pavia 7-8 ottobre.

Hausman, J.A. (1981), *Labor Supply*, in H.J. Aaron e J.A. Pechman (a cura di), *How Taxes Affect Economic Behaviour*, Brookings Institution, Washington D.C.

ISTAT (2004), *La povertà relativa in Italia nel 2003*, Statistiche in Breve, www.istat.it, Roma.

Lambert, P.J. (2001), *The Distribution and Redistribution of Income*, Manchester University Press, Manchester.

Tanzi, V. (2004), Foreword: common pressure to reform European tax systems, in L. Bernardi e P. Profeta, (a cura di) *Tax Systems and Tax reforms in Europe*, Routledge, London.

Toso, S.; Mantovani D. (1998), L'impatto distributivo e sulla povertà della spesa pubblica per l'assistenza in Italia: un caso di target inefficiency?, *Prometeia*, nota di lavoro 9801.

Tab. 1. Scaglioni e aliquote di imposta IRPEF-IRE per gli anni dal 2001 al 2005

2001-2002		2003		2004		2005	
Imponibile	Aliq.	Imponibile	Aliq.	Imponibile	Aliq.	Imponibile	Aliq.
Fino a 10.329,14	18%	Fino a 15.000,00	23%	Fino a 15.000,00	23%	Fino a 26.000,00	23%
Da 10.329,14 a 15.493,71	24%	Da 15.000,01 a 29.000,00	29%	Da 15.000,01 a 29.000,00	29%	Da 26.000,01 a 33.500,00	33%
Da 15.493,71 a 30.987,41	32%	Da 29.000,01 a 32.600,00	31%	Da 29.000,01 a 32.600,00	31%	Da 33.500 a 100.000	39%
Da 30.987,41 a 69.721,68	39%	Da 32.600,01 a 70.000,00	39%	Da 32.600,01 a 70.000,00	39%	Oltre 100.000	43%
Oltre 69.721,68	45%	Oltre 70.000,00	45%	Oltre 70.000,00	45%		

Tab. 2. No tax are: livello massimo, parametro di riduzione e reddito massimo di deduzione

Categorie contribuenti	Livello massimo della deduzione	Parametro di riduzione della deduzione	Reddito complessivo a cui la deduzione si annulla
	m	k	m+26000
Lavoratori dipendenti	7.500	- 0,2239	33.500
Pensionati	7.000	- 0,2121	33.000
Lavoratori autonomi	4.500	- 0,1475	30.500
Altri contribuenti	3.000	- 0,1035	29.000

Tab. 3. Family No tax area: livello massimo, parametro di riduzione e reddito massimo di deduzione (contribuenti capienti)

Categorie contribuenti	Deduzione	Parametro di riduzione della deduzione	Reddito complessivo a cui la deduzione si annulla
	D	k	78000+ ΣD
Coniuge	3.200	-0,0394	81.200
Figlio a carico (età <3 anni)	3.450	- 0,0424	81.450
Figlio a carico (età >3 anni)	2.900	- 0,0358	80.900
Figlio portatore di handicap	3.700	- 0,0453	81.700
Addetto alla non autosufficienza	1.820	- 0,0228	79.820

Tab. 4. Scala di equivalenza implicita nelle deduzioni per carichi famigliari e confronto con altre scale.

Scala	Numero membri			
	1	2	3	4
OCSE	1	1,41	1,73	1,99
Carbonaro	1	1,67	2,23	2,72
ISTAT	1	1,49	2,12	3,39
ISEE	1	1,57	2,04	2,46
IRE 2005 (implicita)*	1	1,07	1,12	1,16

*: valore massimo riscontrato

Tab. 5. Aliquote e scaglioni di reddito effettivi e legali nella legislazione IRE 2005.

Scaglioni di reddito (euro)	Aliquote legali	Aliquote marginali effettive lavoratore dipendente	Aliquote marginali effettive lavoratore autonomo
Fino a 4.500	23%	0%	0%
Da 4.500 a 7.500		29,63%	26,98%
Da 7.500 a 26.000			
Da 26.000 a 26.600	33%	42,52%	38,71%
Da 26.600 a 27.700			
Da 27.700 a 30.500			
Da 30.500 a 33.500	39%	39%	33%
Da 33.500 a 100.000	43%	43%	43%

Fig. 1. Aliquota media; lavoratore dipendente single senza carichi familiari.

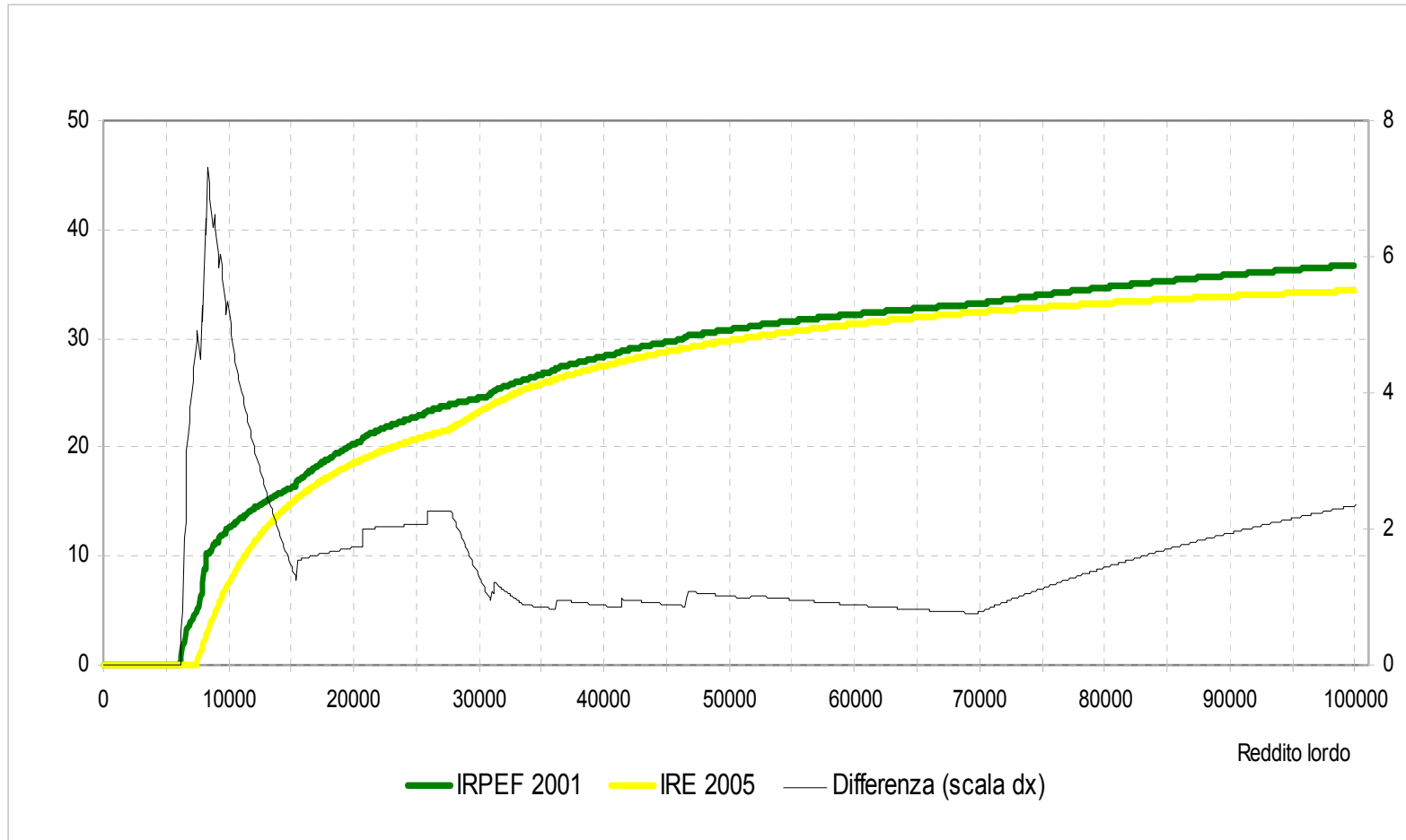


Fig. 2. Aliquota media; lavoratore autonomo single senza carichi famigliari. Editino OK

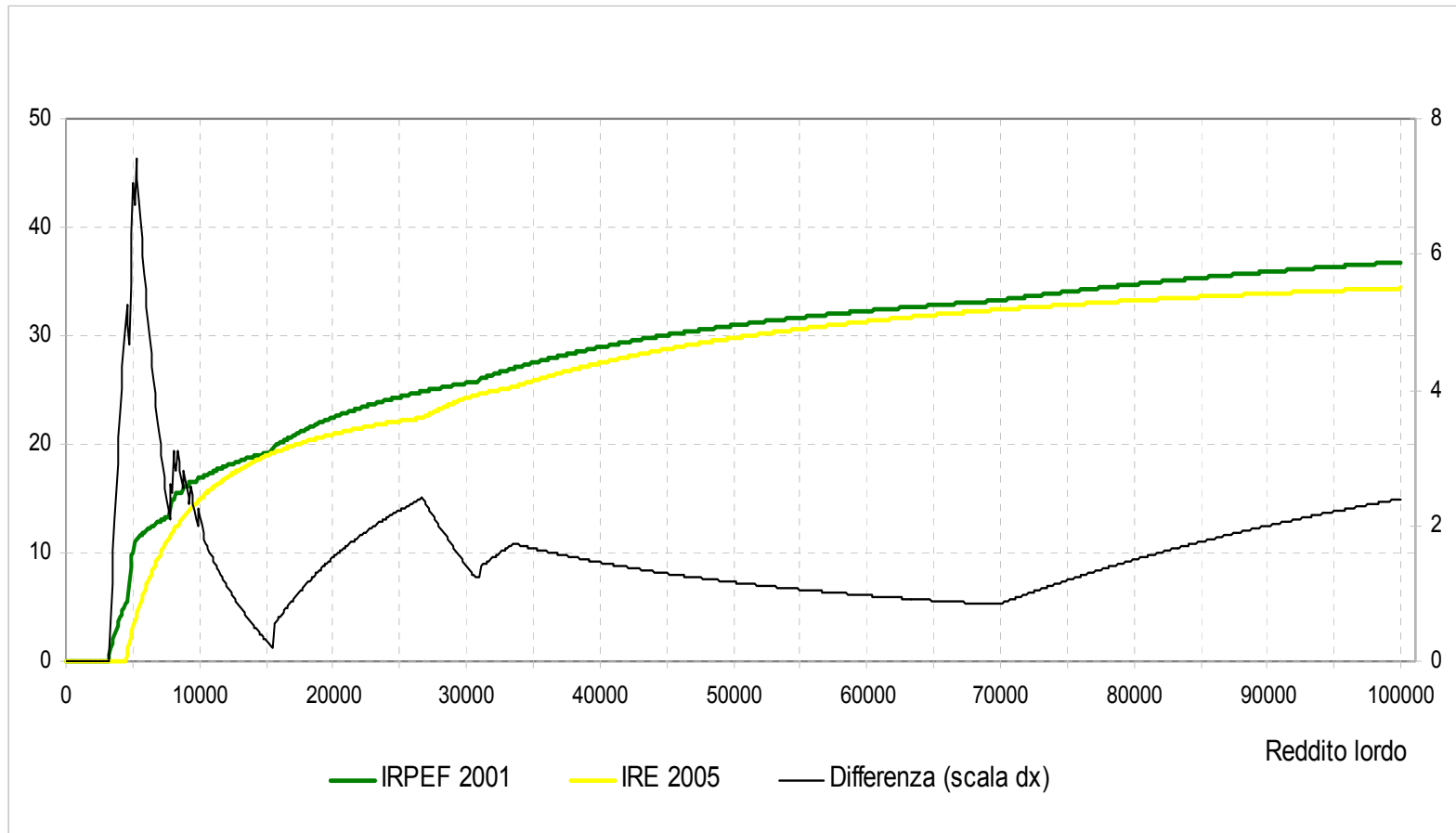


Fig. 3. IRE 2005 e IRPEF 2001: variazione percentuale del reddito disponibile, lavoratore dipendente.

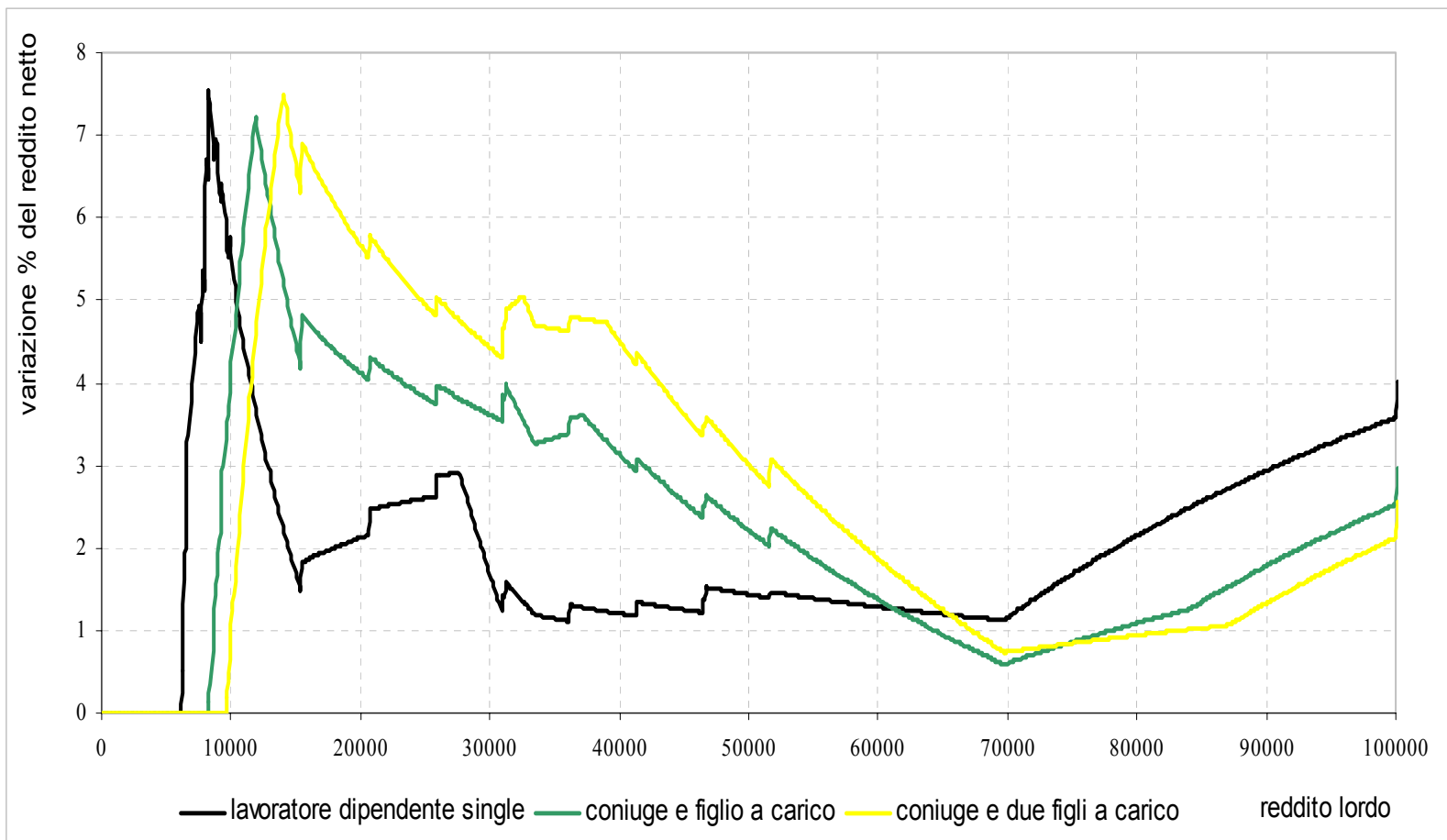


Fig. 4. Reddito disponibile legislazione IRE 2005 per diversi carichi familiari.

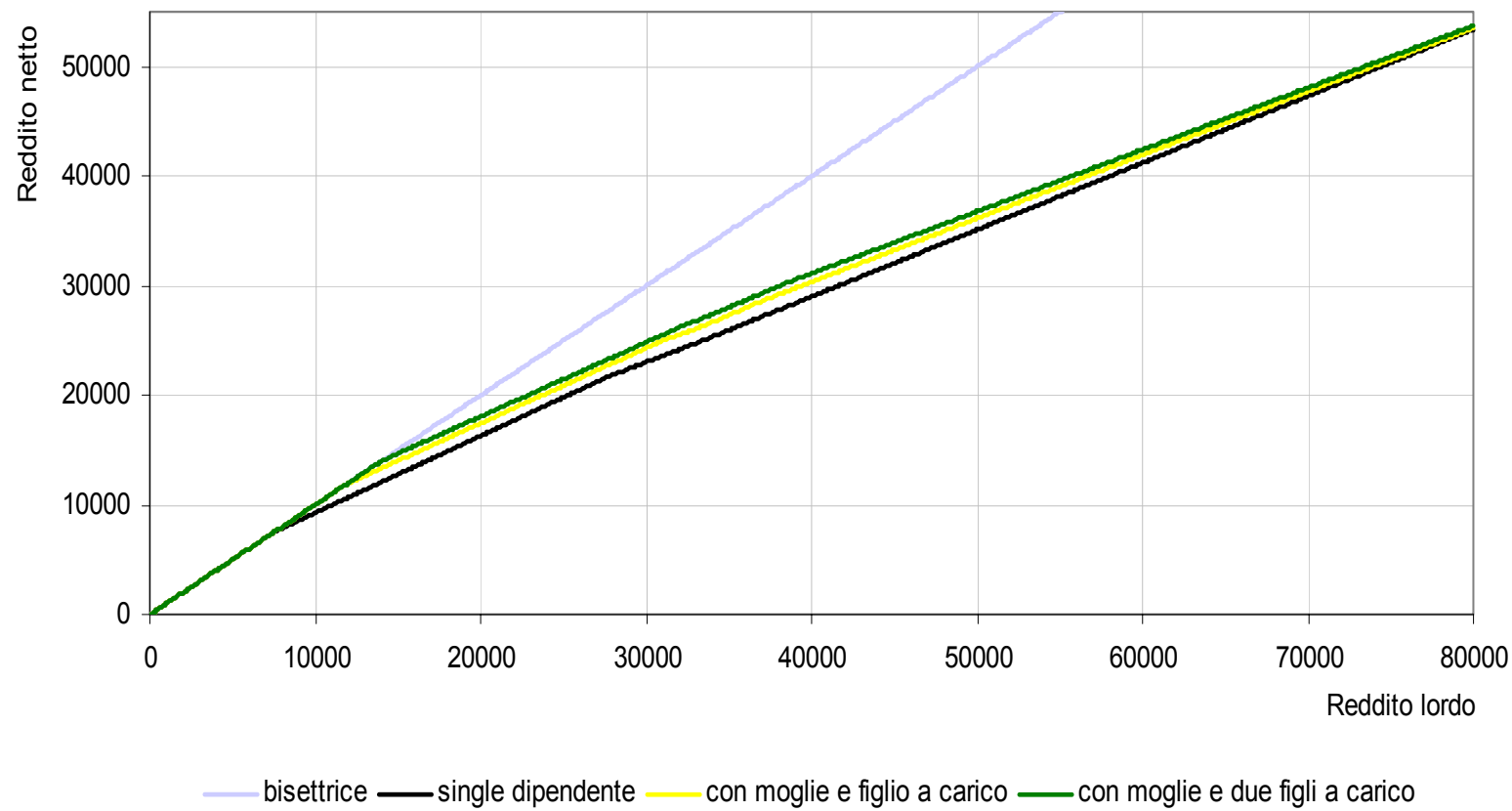


Fig. 5. IRE 2005: aliquota legale e marginale effettiva, lavoratore dipendente con coniuge e un figlio a carico

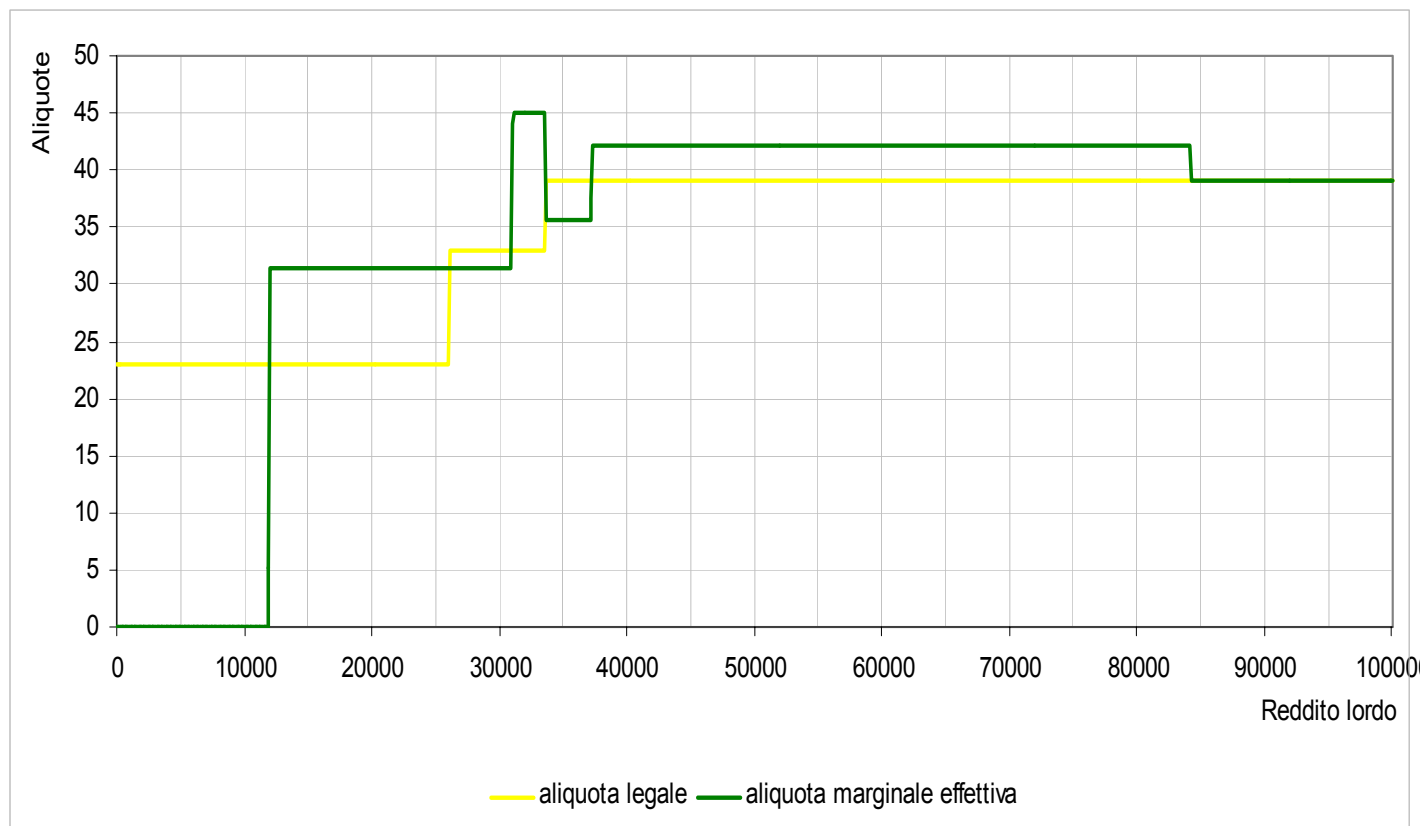


Fig. 6. IRE 2005: aliquota legale e marginale effettiva, lavoratore autonomo con coniuge e un figlio a carico

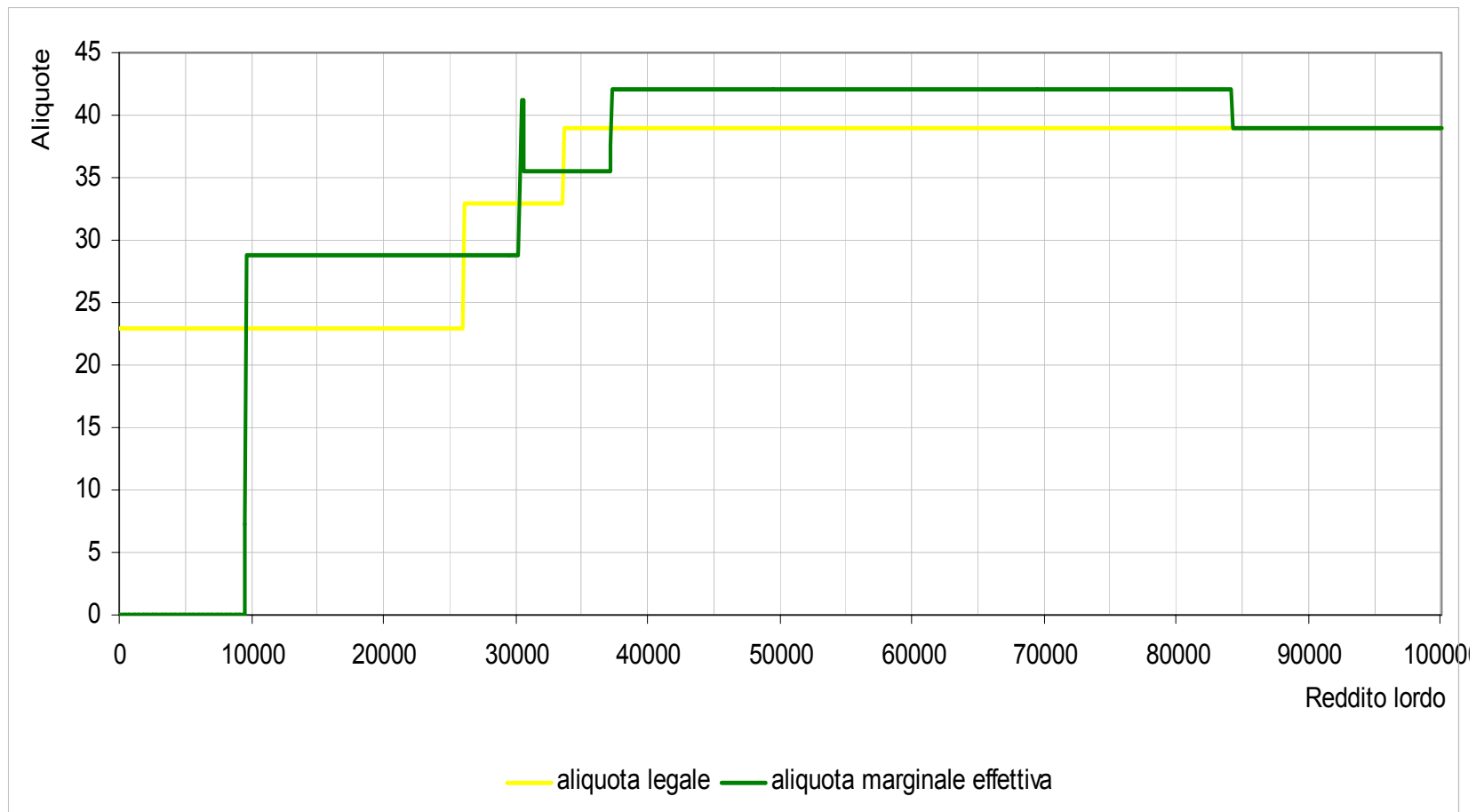


Fig. 7. IRE 2005 e IRPEF 2001: aliquote marginali effettive, lavoratore autonomo con coniuge e un figlio a carico

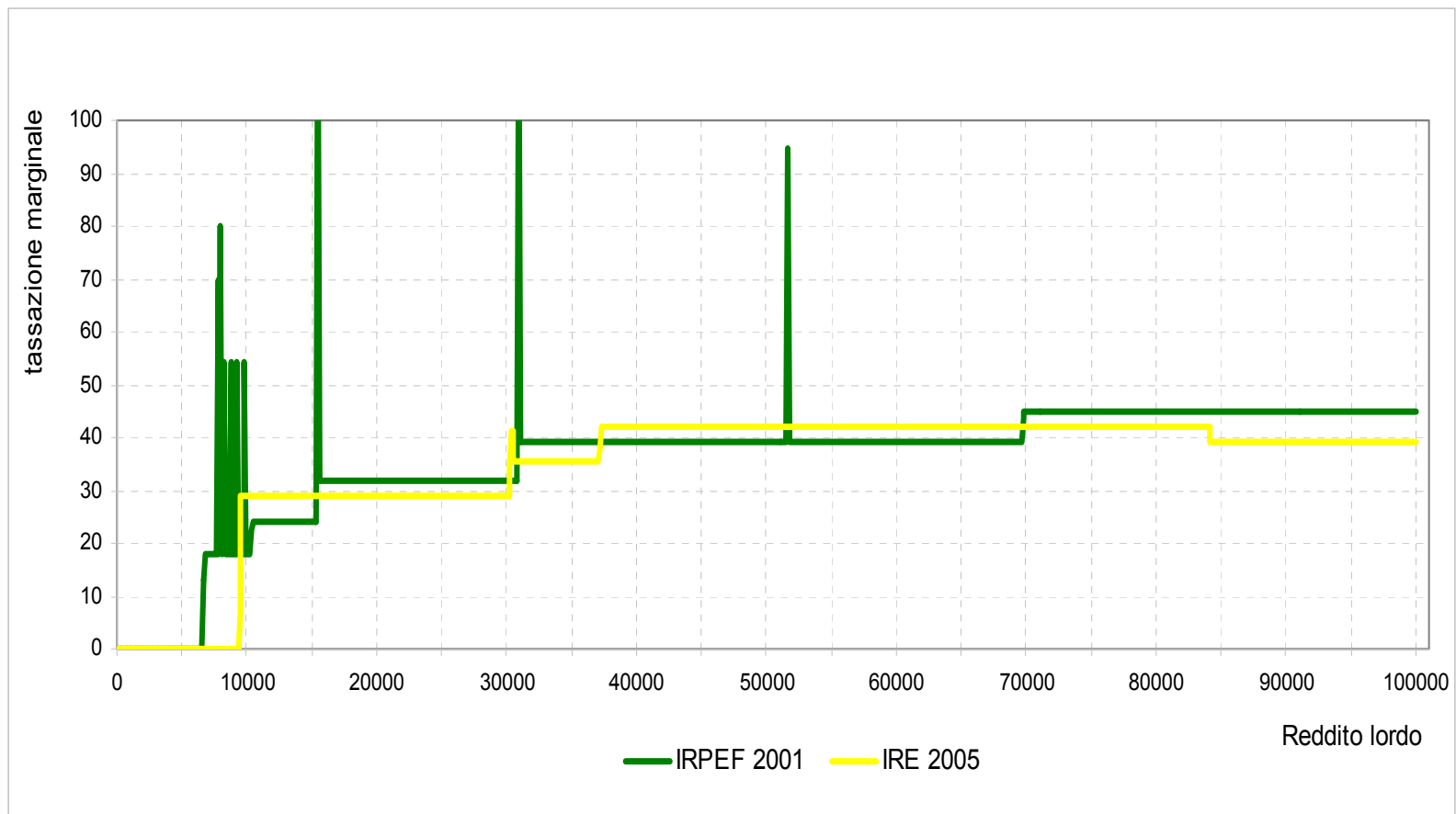


Fig. 8. IRE 2005 e IRPEF 2001: aliquote marginali effettive, lavoratore dipendente con coniuge e un figlio a carico

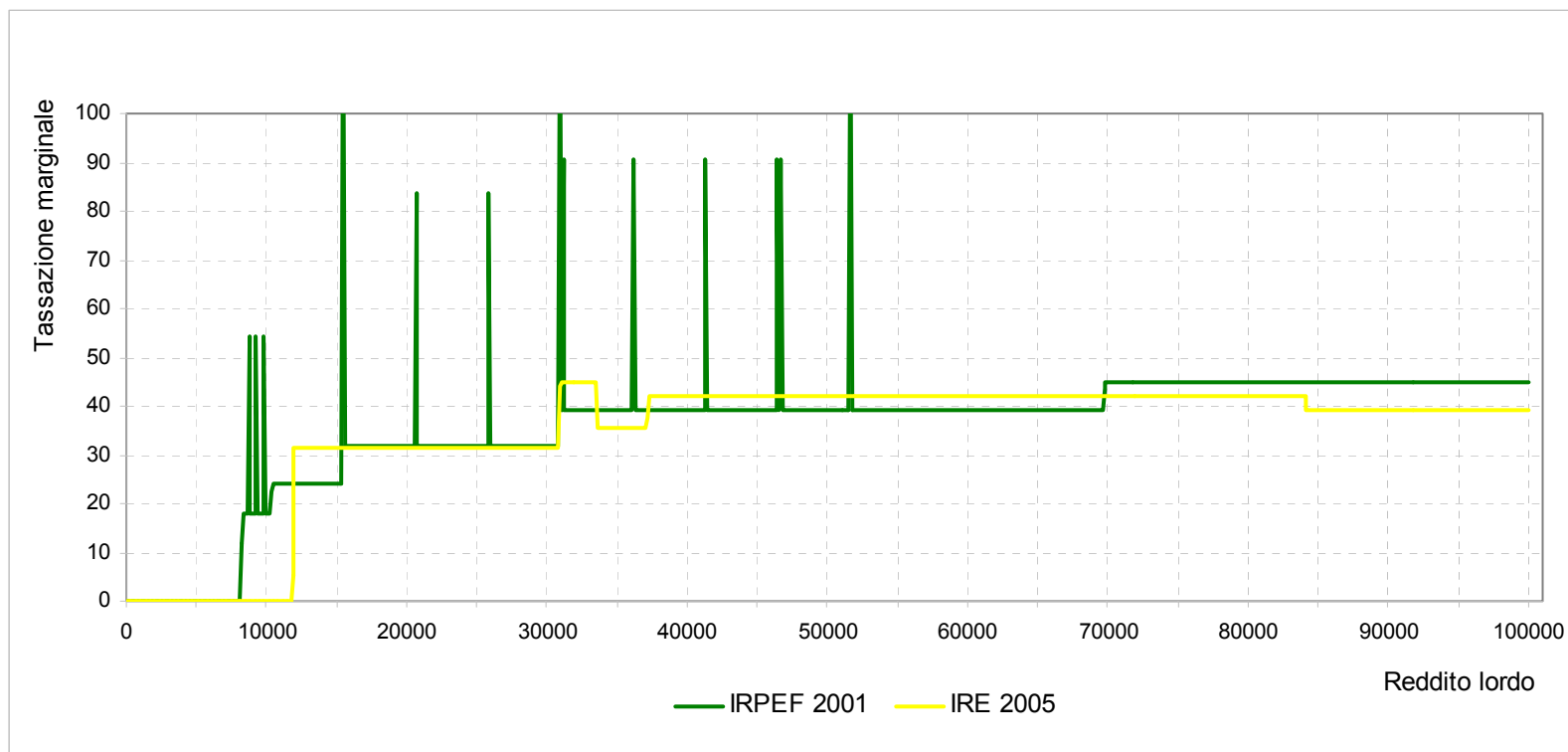


Fig. 9. Progressività puntuale nelle legislazione 2001 e 2005, lavoratore dipendente senza carichi di famiglia

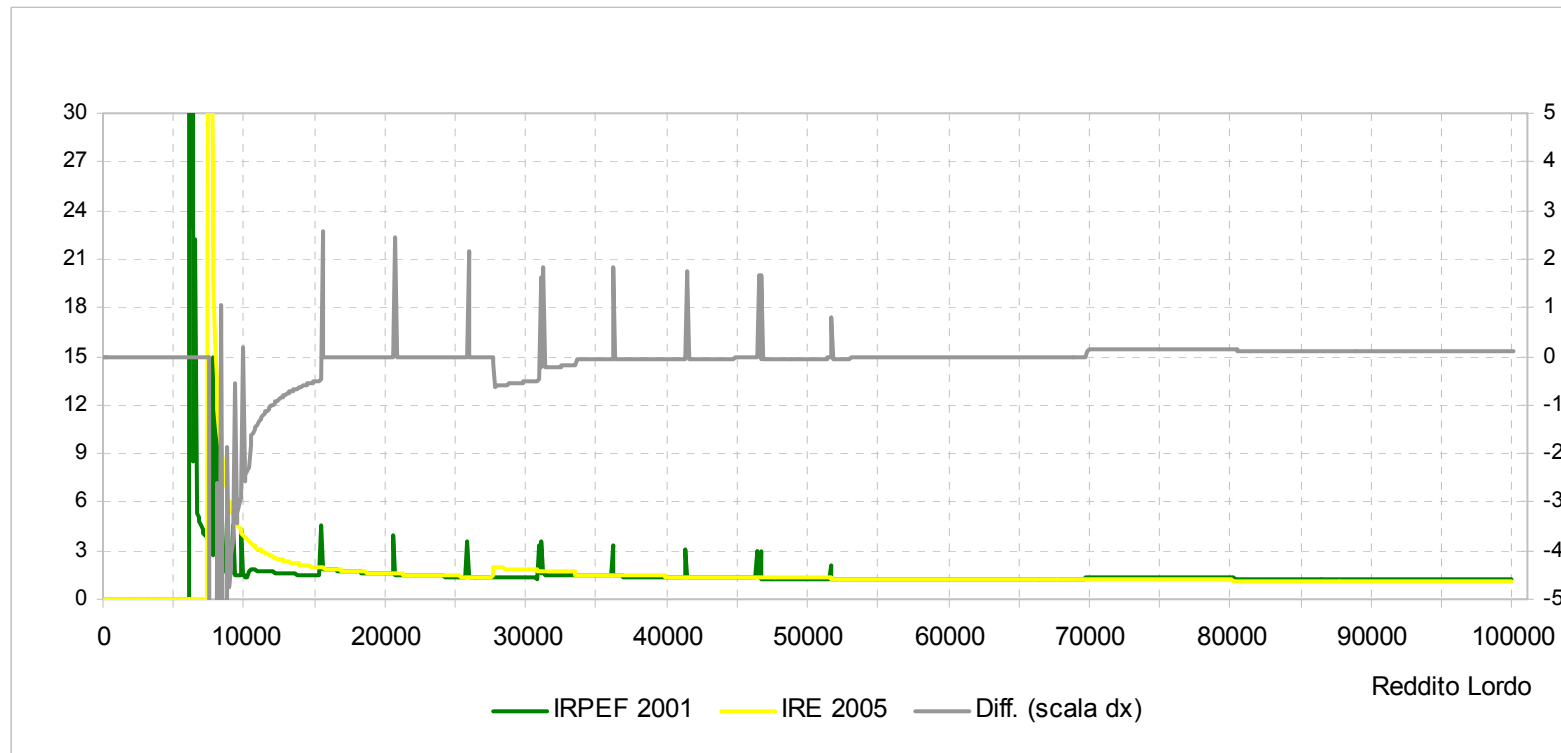


Fig. 10. Progressività puntuale nelle legislazione 2001 e 2005, lavoratore dipendente senza carichi di famiglia

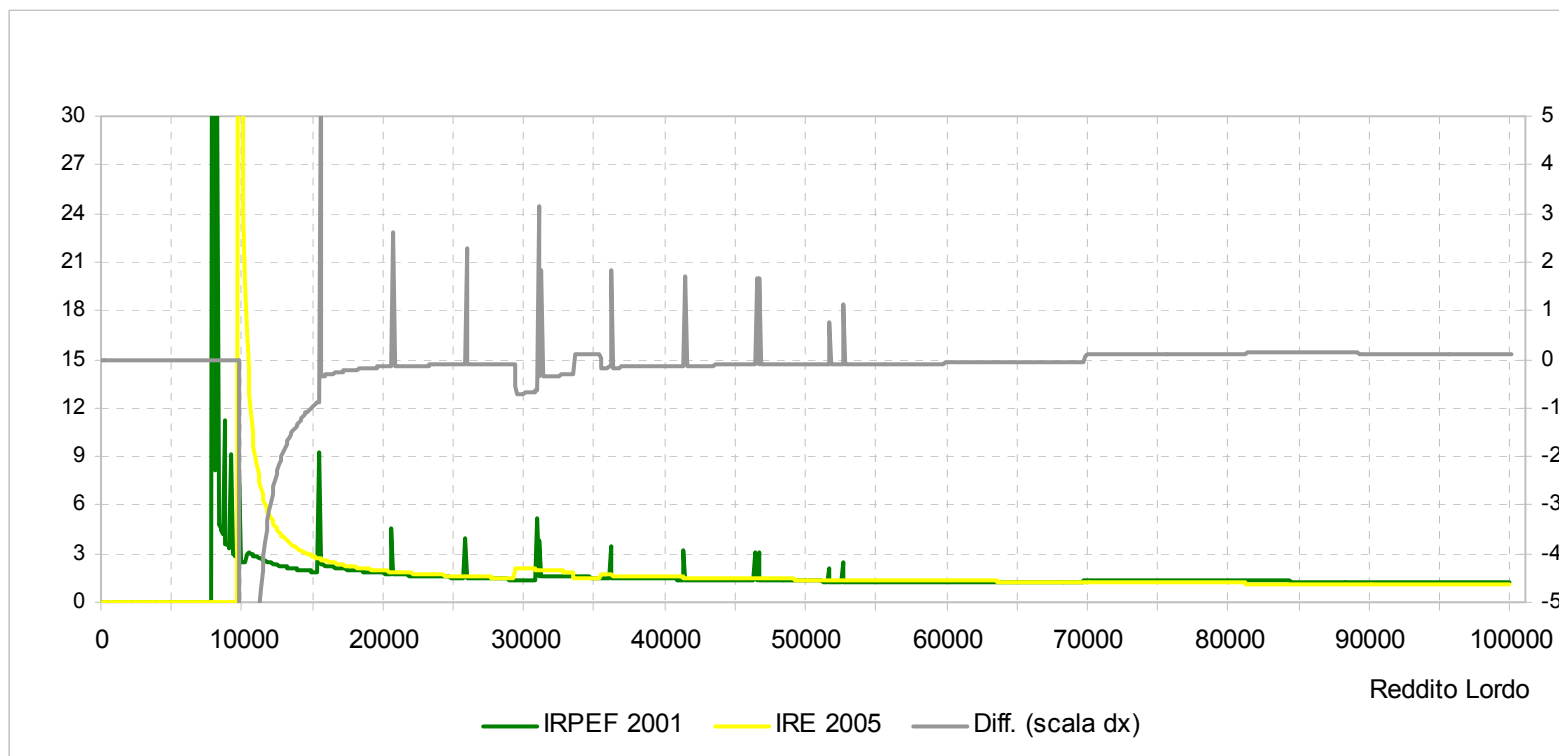


Fig. 11. Progressività puntuale nelle legislazione 2001 e 2005, lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico

