

DALL'IRPEF ALL'IRE: MODIFICHE STRUTTURALI DELL'IMPOSTA PERSONALE NEGLI ULTIMI DIECI ANNI

FRANCESCA GASTALDI* e PAOLO LIBERATI**

*Dipartimento di Economia Pubblica, Università di Roma "La Sapienza"

**Istituto di Scienze Economiche, Università di Urbino

JEL CLASSIFICATION: H23 – H24 – H31

KEYWORDS: Irpef – Redistribuzione – Aliquote marginali effettive - Ire

Introduzione

L'evoluzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) è pervasa da aggiustamenti strutturali, sviluppati in parte per far fronte a fattori di crisi che erano già manifesti in periodi immediatamente successivi alla riforma del 1973 ed in parte per adeguare l'imposta, nel tempo, a mutevoli esigenze di gettito e di equità.¹ Trascurando le pur importanti debolezze dell'Irpef rappresentate dall'ampiezza dei problemi organizzativi e di gestione che essa ha posto nel corso degli anni e dall'inadeguatezza strutturale del concetto di reddito (e con esso quello della generalità dell'imposta), si può ritenere che il principale fattore di crisi sia rappresentato dall'eccesso di obiettivi che con tale imposta si è voluto perseguire.

Non c'è dubbio, ad esempio, che l'Irpef rappresenti una importante fonte di gettito in Italia. Essa contribuisce per circa $\frac{1}{4}$ al gettito fiscale complessivo e per più di un terzo a quello tributario in senso stretto. Ma pochi dubbi ci sono anche sul fatto che essa abbia costituito nel passato (e costituisca ancora) uno dei principali strumenti con i quali rispondere agli obiettivi di equità. Da un lato, attraverso una struttura formalmente progressiva delle aliquote, l'Irpef si pone l'obiettivo di assolvere ad obiettivi di equità verticale. Dall'altro, attraverso la discriminazione qualitativa dei redditi e un articolato sistema di detrazioni, essa si pone il raggiungimento di obiettivi di equità orizzontale.

A questi obiettivi (e fattori di crisi) per così dire tradizionali se ne sono poi aggiunti nel corso del tempo almeno altri due. Il primo riflette l'impostazione della riforma statunitense degli anni Ottanta con l'enfasi posta da un lato sulla necessità di rendere i tributi personali più generali, in termini di redditi colpiti, e dall'altro sull'opportunità di ridurre gli effetti di disincentivo causati da aliquote marginali troppo elevate. Il secondo, più recente, consiste nell'impiego di tale imposta al fine di finanziare il decentramento regionale e comunale con conseguente modificazione della progressività formale del tributo a livello centrale.

Non è compito semplice graduare, per importanza, questi obiettivi. Se ne può però, in una certa misura, valutare il loro effettivo perseguimento. Limitandoci alla storia recente dell'Irpef, cioè dal suo assetto pre-euro fino alle recenti proposte di trasformazione in una Imposta sul Reddito (IRE), una sequenza di aggiustamenti più o meno pronunciati si è concentrata sulla necessità di rendere l'imposta più equa e meno distorsiva in presenza di vincoli di gettito spesso stringenti. A questo riguardo, si è dato luogo a significative variazioni della struttura delle aliquote e degli scaglioni, al potenziamento delle detrazioni per lavoro dipendente e pensioni e di quelle per familiari a carico, fino all'introduzione, nel 2003, di una deduzione di base rivolta a creare, di fatto, un'area di reddito non tassabile. Tali aggiustamenti possono aver prodotto una variazione del debito di imposta differenziata per categorie di contribuenti e, per questa via, una significativa redistribuzione del reddito.

¹ Si veda, ad esempio, Patrizii (2002).

Ma in che misura questa redistribuzione corrisponde agli obiettivi impliciti degli aggiustamenti? In particolare, esiste una struttura dell'Irpef, tra quelle definite negli ultimi dieci anni, che possa essere ritenuta socialmente desiderabile? Se sì, da quale/i parametro/i dell'imposta dipende la sua desiderabilità? In che modo gli aggiustamenti hanno risposto alle tradizionali distorsioni della tassazione individuale?

La risposta a queste domande è particolarmente importante proprio alla luce del processo di trasformazione avanzato con l'IRE. Comprendere l'efficacia dei passati aggiustamenti Irpef può fornire utili informazioni su come i futuri aggiustamenti dovrebbero essere strutturati al fine di evitare di incorrere in eccessi di riforma privi di un disegno complessivo sulle modalità di tassazione Irpef.

Pur se i diversi *policy-maker* responsabili degli aggiustamenti hanno nel tempo enfatizzato la necessità di porre mano all'Irpef privilegiando di volta in volta ragioni di equità o di efficienza, questo lavoro avanza la tesi che gli aggiustamenti operati sulle strutture Irpef negli ultimi dieci anni abbiano prodotto effetti comunque contenuti e talvolta contraddittori sul benessere complessivo delle famiglie, misurato dalla distribuzione del reddito equivalente al netto dell'imposta, e effetti discutibili sul livello delle aliquote marginali nominali ed effettive.

Per ciò che riguarda gli aspetti di equità, si dimostra in questo lavoro come la struttura dell'Irpef prevalente nel 1995, *a parità di gettito*, possa essere associata ad un livello di benessere maggiore rispetto a molti dei sistemi Irpef successivi in ragione, principalmente, della sua struttura di scaglioni e aliquote, pur in presenza di una struttura delle detrazioni (carichi di famiglia e lavoro) decisamente meno raffinata. In una certa misura, ciò rende inefficace la maggior parte delle modificazioni strutturali (in particolare quelle relative alla struttura delle detrazioni per figli a carico e per lavoro dipendente) operate negli anni successivi dai responsabili della politica tributaria. Si dimostra, inoltre, come laddove il sistema del 1995 risulti associato ad un livello di benessere inferiore (come nel caso del confronto con il sistema 2003), ciò non sia dovuto ad una superiorità, in termini di benessere, della struttura di aliquote e scaglioni del 2003, ma all'introduzione della deduzione di base che rimpiazza, di fatto, le detrazioni per lavoro. Anche in questo caso, quindi, la struttura e l'ampiezza delle detrazioni per i figli a carico non sembrano in grado di esercitare un ruolo decisivo nel sistema del 2003 rispetto a quello, con detrazione fissa, del sistema 1995.

Per ciò che concerne gli aspetti di efficienza, tre sono i risultati principali. In primo luogo, si dimostra come a stessi redditi reali (tra il 1995 e il 2003) possano essere associate aliquote marginali nominali crescenti pur in presenza di una riduzione delle stesse. In secondo luogo, si dimostra come nel passaggio dal sistema 1995 a quello del 2003, le variazioni dell'aliquota media e dell'aliquota marginale effettiva lascino molte famiglie in una posizione incerta rispetto alla possibilità che il nuovo sistema sia in grado di stimolare la relativa offerta di lavoro. In terzo luogo, si dimostra come il sistema 2003, dal punto di vista teorico, sia in grado di generare aliquote marginali effettive sempre maggiori di quelle nominali per una

vasta platea di contribuenti, pur eliminando gran parte delle trappole della povertà che avevano caratterizzato il sistema 1998.

Ai fini dell'analisi delle modificazioni strutturali, verranno presi in considerazione sei sistemi di imposta: il 1995, il 1998, il 2000, il 2002, il 2003 e il futuro assetto dell'IRE. Dal punto di vista metodologico, per le comparazioni di benessere si è fatto ricorso alle curve di Lorenz della distribuzione del reddito equivalente al netto dell'imposta. Per il calcolo delle aliquote marginali effettive, si è invece calcolato il rapporto tra differenziale di imposizione e differenziale di reddito nell'ipotesi di incremento del reddito prevalente del primo percettore all'interno della famiglia. In entrambi i casi, i risultati derivano dall'impiego del modello di microsimulazione AWARETAX.

1. Una sintesi delle modificazioni strutturali dell'Irpef

Negli ultimi anni l'Irpef è stata oggetto di numerosi aggiustamenti. La tavola 1 riporta una sintesi delle principali modificazioni dal lato della struttura delle aliquote e degli scaglioni e delle principali detrazioni.² Tra il 1995 e il 1998, è stato ristretto il campo di variazione delle aliquote, riducendo l'aliquota marginale massima dal 51 al 45,5 per cento e aumentata l'aliquota marginale minima dal 10 al 18,5 per cento.³ Inoltre, nel 1998, sono state rimodulate anche le aliquote intermedie con riduzione del numero di scaglioni da sette a cinque. Dal lato delle detrazioni, particolare enfasi è stata posta su quelle per figli a carico, notevolmente aumentate rispetto ai valori 1995, e sulle detrazioni per lavoro dipendente, che presentano valori nominali superiori a quelli del 1995 e una graduazione decrescente al crescere del reddito. Analogamente, differenze sostanziali si riscontrano nella detrazione per coniuge a carico, aumentata nominalmente da 818 mila lire a 1,058 milioni di lire. Restano invariati, invece, i limiti di deducibilità sia per i premi di assicurazioni (2,5 milioni di lire) sia per gli interessi passivi sui mutui per l'acquisto dell'abitazione principale (7 milioni di lire).⁴

I sistemi di imposta 2000 e 2002 non si caratterizzano per interventi significativi dal lato delle aliquote erariali. Nel 2000, l'aliquota intermedia del 26,5 per cento viene ridotta al 25,5 per cento. Nel 2002, si rimodulano tutte le aliquote per tenere conto dell'aumento dell'addizionale regionale dallo 0,5 allo 0,9 per cento, con facoltà di aumento fino all'1,4 per cento. In entrambi i sistemi, invece, si interviene significativamente sulle detrazioni. In particolare, nel 2000, vanno ricordati l'aumento delle detrazioni di lavoro (fino a portare il livello di esenzione a 6.200 euro per i lavoratori dipendenti e a 3.100 euro per i lavoratori autonomi) e di quelle specifiche per i pensionati, maggiorate nel caso di età superiore a 75 anni. Va inoltre ricordato l'aumento delle detrazioni per i figli a carico e l'esenzione del reddito figurativo della abitazione principale. Nello stesso anno è anche stata introdotta la possibilità per i Comuni e per le Province di applicare una addizionale pari allo 0,2 per cento. Gli aggiustamenti del sistema 2002, invece, si concentrano sull'incremento delle detrazioni, con ulteriore aumento della detrazione massima per lavoro dipendente e di quella per i figli a carico, mantenendo invariate quelle per il coniuge a carico.

Nel 2003 entra in vigore il primo modulo della riforma dell'imposta sul reddito che a regime dovrà portare a una struttura caratterizzata da due sole aliquote, in luogo delle attuali cinque, e da deduzioni dall'imponibile concentrate sui redditi bassi e medi in sostituzione delle detrazioni di imposta. Il primo modulo, attuato con la legge finanziaria per il 2003, ha modificato i limiti di reddito e le aliquote marginali dei primi tre scaglioni. In generale, l'innalzamento della prima aliquota e la riduzione di quella del terzo hanno determinato un appiattimento della curva

² Si vedano le tavole da A.1 a A.6 in Appendice per un maggiore dettaglio.

³ In realtà, entrambe le aliquote, nel 1998, devono essere aumentate di 0,5 punti percentuali per tenere conto dell'addizionale regionale all'Irpef, introdotta congiuntamente all'Irap e alla contestuale abolizione dell'Ilor.

⁴ Questi ultimi, in realtà, rimangono costanti in valore nominale fino al 2003, generando un indebolimento del sostegno in termini reali.

delle aliquote marginali. Per aumentare la progressività dell'imposta è stata contemporaneamente introdotta una deduzione dall'imponibile in funzione lineare decrescente del reddito che si applica a tutte le categorie di reddito, garantendo però diversi gradi di progressività. La deduzione determina un livello di reddito minimo al di sotto del quale l'imposta non è dovuta (7.500, 7.000, 4.500 e 3.000 euro rispettivamente per i redditi di lavoro dipendente, da pensione, da lavoro autonomo o di impresa e per tutti gli altri tipi di reddito) e si annulla per livelli di reddito superiori a una determinata soglia (33.500, 33.000, 30.500 e 29.000, rispettivamente per i quattro tipi di reddito). Vengono mantenute, con compiti limitati a fasce di reddito medio alte, le detrazioni per lavoro dipendente.⁵

Per ciò che riguarda l'IRE, nel momento in cui si scrive, il suo futuro assetto non è ancora precisamente delineato. Ai fini del lavoro, sono stati presi in considerazione i parametri relativamente più certi della nuova imposta personale. Si tratta dei seguenti: a) il mantenimento di una deduzione di base (già applicata nel sistema 2003). A questo riguardo, è stato qui ipotizzato che la soglia di esenzione per i lavoratori dipendenti sia pari a 7.500 euro (come nel 2003). Proposte alternative vorrebbero tale soglia innalzata a 10.000 euro; b) la riduzione dell'aliquota marginale massima al 33 per cento; c) l'azzeramento delle detrazioni per lavoro dipendente per un'ampia fascia di contribuenti (in alternativa, si discute la loro totale abolizione).

2. La metodologia impiegata

Per le comparazioni di benessere tra sistemi Irpef si è scelto di procedere con l'impiego delle curve di Lorenz. Come noto, la dominanza della curva di Lorenz di una data distribuzione del reddito può essere associata ad un maggior livello di benessere della stessa distribuzione per un'ampia classe di funzioni di benessere sociale.⁶ A questo riguardo, si è proceduto a neutralizzare le differenze di gettito tra diversi sistemi di imposta. Con medie differenti, infatti, il ricorso alle curve di Lorenz non potrebbe essere associato a prescrizioni di benessere.⁷ Differenziali di gettito potrebbero essere trattati con il ricorso alle curve di Lorenz generalizzate. Tuttavia, si è preferito neutralizzare il differenziale di gettito dato che comparazioni di benessere, nel caso opposto, dovrebbero tenere conto anche di come il gettito viene impiegato.⁸

⁵ Si tratta, in particolare, di detrazioni prima crescenti e poi decrescenti a partire da redditi superiori a 27 mila euro: 130 euro fino a 29.500 euro; 235 euro tra 29.500 e 36.500 euro; 180 euro tra 36.500 e 41.500 euro; 130 euro tra 41.500 e 46.700 euro; 25 euro tra 46.700 e 52 mila euro. Si veda la tavola A.2 in Appendice per un confronto (in lire correnti) con gli altri sistemi di imposta.

⁶ Si veda Lambert (1993) e la letteratura ivi citata.

⁷ A meno che la distribuzione dominante non abbia anche il reddito medio maggiore. Questo risultato è noto come corollario al teorema di Atkinson (1970).

⁸ Si veda per tutti Musgrave (1959).

Al fine di concentrare l'attenzione sui risultati dovuti alla variazione della struttura dell'Irpef, si è quindi proceduto ad una valutazione per coppie di sistemi, ipotizzando che in ogni confronto possa essere mantenuta la parità di gettito.⁹ Il mantenimento della parità di gettito, tuttavia, non è ovvio. Data una struttura di imposta che produca un gettito X , infatti, la parità di gettito con una struttura di imposta che produca un gettito Y può essere perseguita in diversi modi.¹⁰ In questo lavoro, il differenziale di gettito è stato neutralizzato assumendo che il debito di imposta del sistema di partenza, nella valutazione a coppie, sia aumentato o diminuito proporzionalmente per tutti i contribuenti.

Ciò equivale, nella sostanza, a simulare l'applicazione di una addizionale (proporzionale) sull'imposta effettiva dovuta nel sistema di partenza. Ad esempio, se il gettito dell'Irpef 1998 fosse 1,1 volte quello del sistema 1995, la parità di gettito, nel sistema 1995, sarebbe ottenuta moltiplicando i debiti d'imposta di ciascuna famiglia per 1,1. Il sistema 1998, quindi, sarebbe valutato nei suoi effetti differenziali di estrarre gettito rispetto ad un'ipotesi di Irpef 1995 con addizionale proporzionale. In questo modo, la comparazione avrebbe come esito l'effetto di benessere derivante dall'estrarre lo stesso gettito con due percorsi redistributivi diversi, di cui il primo ad invarianza di struttura.

In ciascuna comparazione a coppie, quindi, il fattore di correzione dei debiti di imposta familiari relativi al sistema di partenza necessario per la parità di gettito, può essere formalizzato come segue:

$$(1) \quad \theta = \frac{T^1}{T^0}$$

in cui T^0 è sempre il gettito del sistema di partenza e T^1 è quello del sistema di arrivo. La (1) è una formula generale che, nel caso specifico, è applicata alle comparazioni di benessere che non considerano l'addizionale regionale Irpef. In altri termini, nel presente lavoro, la (1) è utilizzata per le comparazioni di benessere che tengano conto della sola imposta del governo centrale.

L'inclusione del ruolo delle addizionali regionali, e quindi la ricerca della parità di gettito complessiva, comporta una modificazione della (1) nell'ipotesi, perseguita in questo lavoro, che la parità di gettito, pur tenendo conto del diverso gettito delle addizionali regionali negli anni, vada comunque ricercata variando la sola imposta del governo centrale. In questo caso, il fattore di correzione è il seguente:

⁹ È opportuno ricordare che la parità di gettito, in questi contesti, astrae dai diversi effetti di incentivo che i sistemi potrebbero avere. La parità di gettito è infatti ricercata tenendo conto del solo effetto di impatto. La considerazione di effetti di secondo ordine richiederebbe, in particolare, ipotesi o stime delle modificazioni dei rapporti tra lavoro e tempo libero, un obiettivo non perseguito nel presente lavoro. Si veda tuttavia la sezione 5.3.

¹⁰ Si veda, in particolare, Lambert (1993; cap. 9)

$$(2) \quad \theta = \frac{T^1}{T^0} - \left[\frac{A^0 - A^1}{T^0} \right]$$

in cui A indica il gettito dell'addizionale regionale e gli apici hanno lo stesso significato che nella (1). Nella (2), l'invarianza di gettito dell'addizionale regionale comporta l'equivalenza con la (1). Se il gettito dell'addizionale regionale dovesse variare, invece, la correzione del sistema di imposte centrali di partenza subirà una ulteriore correzione in aumento o in diminuzione in dipendenza della variazione dell'addizionale regionale.

La neutralizzazione dell'effetto di gettito consente di utilizzare, per le comparazioni di benessere, il confronto tra curve di Lorenz standard.¹¹ In termini formali, avremo:

$$(3) \quad \text{se } \mu_x = \mu_y \text{ e } L_x(p) \geq L_y(p) \Leftrightarrow W(x) \geq W(y)$$

in cui μ è la media del reddito, L indica la curva di Lorenz di una data distribuzione del reddito (x o y), e W indica il benessere sociale associato ad una specifica distribuzione (x o y). La (3) indica che con medie uguali, la dominanza della curva di Lorenz di una data distribuzione del reddito può essere associata ad un maggior livello di benessere sociale.

Il risultato (3), come noto, vale per tutte le funzioni di benessere sociale per le quali si sia disposti ad assumere derivata prima positiva e derivata seconda negativa. In altri termini, deve trattarsi di funzioni di benessere sociale di tipo paretiano (nel senso che il benessere aumenta all'aumentare dell'utilità di qualsiasi individuo e a parità delle altre) e avverse alla disuguaglianza. L'ottenimento della condizione (3) implica che il risultato in termini di benessere è indipendente dallo specifico grado di avversione alla disuguaglianza.

Ovviamente, non c'è garanzia che il risultato (3) sia ottenuto nelle comparazioni per coppie di sistemi. In particolare, va risolto il caso in cui si manifesti una intersezione delle curve di Lorenz. In questo caso, si può applicare il criterio richiesto per le curve di Lorenz generalizzate, dato che con media uguale, il ricorso alle curve di Lorenz standard fornisce lo stesso risultato. Il criterio va ridefinito nei seguenti termini:

$$(4) \quad \begin{array}{l} \text{se } \mu_x = \mu_y \text{ e } L_x(p) \neq L_y(p) \Leftrightarrow W(x) \geq W(y) \\ \text{solo se } \sigma^2(x) \leq \sigma^2(y) \end{array}$$

in cui il simbolo incluso tra le curve di Lorenz indica l'intersezione delle stesse.¹² Si noti che gli ordinamenti di benessere sono possibili in questo caso, solo se la

¹¹ Si ricorda che, con medie uguali, il requisito di dominanza della curva di Lorenz è identico al requisito di dominanza della curva di Lorenz generalizzata.

¹² Nel caso specifico, si indica che la curva di Lorenz della distribuzione x interseca quella della distribuzione y dall'alto.

curva di Lorenz dominante nel primo tratto (prima dell'intersezione) sottintenda ad una distribuzione del reddito (post-imposta, nel caso specifico) con una varianza σ^2 inferiore rispetto alla varianza della distribuzione di confronto. In ogni caso, poiché l'intersezione inibisce il risultato di prescrizioni unanimi in termini di benessere, il risultato (4) è più debole del (3). In particolare, se la curva di Lorenz è dominante nel tratto iniziale e la corrispondente distribuzione ha una varianza inferiore, il risultato può essere esteso solo a quelle funzioni di benessere sociale che presentino, oltre alle due caratteristiche analitiche delineate in precedenza, anche una derivata terza positiva. In termini economici, questo implica che le funzioni di benessere sociale devono accettare non il Principio dei Trasferimenti (per il quale è sufficiente la derivata seconda positiva), ma il Principio dei Trasferimenti Decrescenti. Quest'ultimo implica che, in termini di benessere sociale, si sia disposti ad accettare che uno stesso trasferimento di reddito produca maggiori effetti di benessere qualora avvenga nella parte iniziale della distribuzione del reddito, rispetto ad un analogo trasferimento che avvenga nella parte più elevata della stessa distribuzione.

I risultati sono ottenuti con l'impiego di un modello di microsimulazione statico denominato AWARETAX. Tutti i sistemi di imposta sono stati valutati a parametri reali e applicati ad una distribuzione costante del reddito, quella del 1995, al fine di isolare l'effetto redistributivo puro da quello derivante dalle variazioni della popolazione sottostante.¹³ Tutte le comparazioni di benessere sono state formulate includendo ed escludendo l'addizionale regionale Irpef, al fine di verificarne separatamente l'effetto.

3. Gli esiti delle comparazioni di benessere per coppie di sistemi

Si consideri inizialmente il risultato complessivo delle comparazioni di benessere. La tabella 2 riporta gli esiti di tali confronti per coppie di sistemi conseguenti all'uso delle curve di Lorenz. La prima parte della tabella esclude la considerazione dell'addizionale Irpef. In questo caso, il differenziale di benessere ottenuto dal confronto delle curve di Lorenz tiene conto solo dell'imposta riscossa dal governo centrale. La matrice dei risultati è ovviamente simmetrica. Si adotterà la convenzione, in quanto segue, di indicare il sistema di imposta di un dato anno con la sigla SXX, tranne che nel caso dell'IRE, per il quale si adotterà, appunto, l'acronimo.¹⁴

I risultati ottenuti si possono presentare come segue:

¹³ Si veda Gastaldi e Liberati (2000).

¹⁴ Ad esempio, il sistema del 1995 verrà indicato da S95, quello del 1998 da S98 e così via.

a) S03 costituisce il sistema dominante¹⁵ rispetto a tutte le alternative. Ciò significa che qualsiasi struttura di imposta precedente o successiva (nel caso l'IRE), adattata in modo da generare lo stesso gettito, avrebbe prodotto o produrrebbe un risultato inferiore in termini di benessere. In termini di *policy* per successive riforme dell'Irpef, quindi, l'ipotizzata introduzione dell'IRE, con una struttura a due aliquote, sarebbe da considerare con molta cautela, se la valutazione del benessere sociale rientra negli obiettivi del *policy-maker*.

b) l'ipotesi di IRE, in effetti, non risulta dominante in nessuna comparazione. Ad eccezione dell'inferiorità dimostrata rispetto a S03, tuttavia, la sua struttura è semplicemente non ordinabile in termini di benessere rispetto alle altre alternative. In altri termini, l'intersezione delle curve di Lorenz non è risolvibile con il criterio della varianza. Nuovamente, in termini di *policy*, l'IRE non è strettamente preferibile rispetto a nessuna delle strutture alternative.

c) oltre ai casi in cui nel confronto è coinvolta la struttura dell'IRE, emergono due ulteriori casi di non ordinabilità. Si tratta dei confronti tra S95 e S00 e tra S95 e S02. In entrambi i casi, l'intersezione delle curve di Lorenz non è risolta dal criterio della varianza. Ciò implica che le strutture di S00 e S02, nonostante gli ampi interventi sui parametri dell'Irpef non garantiscono un risultato migliore di un semplice *upgrade* di S95 per tenere conto dei differenziali di gettito. Tra S00 e S02, tuttavia, una preferenza è da accordare a S02.

d) di particolare interesse, invece, è la dominanza di S95 rispetto a S98. Si ricorda che S98 ha avuto, tra gli obiettivi principali, quello di raccogliere maggiore gettito per «finanziare» l'ingresso nell'area dell'Euro.¹⁶ La dominanza di S95, in questo caso, dimostra come gli obiettivi di gettito non siano stati perseguiti in modo neutrale in termini di benessere sociale. Di nuovo, un *upgrade* di S95 per tenere conto delle maggiori necessità di gettito avrebbe prodotto esiti migliori in termini di benessere sociale.

e) connesso a questo linea di ragionamento è anche l'esito della comparazione tra S98 e i tre sistemi successivi, S00, S02 e S03. In tutte le comparazioni, S98 si dimostra una struttura che produce esiti di benessere meno desiderabili. Di conseguenza, le modifiche della struttura intervenute con S98 non sarebbero state necessarie ed è stato corretto allontanarsene con i sistemi successivi, nonostante S00 sia in effetti una struttura debole, preferibile appunto solo a quella di S98.

I precedenti risultati non tengono conto dell'addizionale regionale Irpef. In che misura la sua considerazione modifica gli esiti delle comparazioni di benessere? Come mostrato nella seconda parte della tabella 2, emergono tre casi in cui l'addizionale regionale condiziona l'esito della comparazione:

¹⁵ Utilizzeremo questa espressione sintetica a voler significare che la curva di Lorenz di un sistema domina la curva di Lorenz dell'altro sistema.

¹⁶ Non si tiene comunque conto, nel lavoro, dell'effetto prodotto dalla cosiddetta «tassa per l'Europa».

a) di particolare interesse è il fatto che se nel confronto tra S02 e S95 e S00 e S95, si tiene conto delle modalità con cui è prelevata l'addizionale regionale, S95 risulta un sistema preferibile in termini di benessere sociale. Si risolve, in questo caso, la non ordinabilità tra sistemi che l'esclusione dell'addizionale regionale aveva posto in evidenza.

b) l'inclusione dell'addizionale regionale rafforza anche l'impressione che S02 non sia una struttura particolarmente «forte» sotto il profilo del benessere sociale. Nel confronto con S00, in cui l'esclusione dell'addizionale rendeva preferibile S02, emerge ora una situazione di non ordinabilità.

c) questi ultimi risultati fanno emergere con chiarezza che, nell'ultimo decennio, i sistemi dominanti sono stati prevalentemente due, quello del 1995 e quello del 2003, con il secondo decisamente preferibile a tutte le alternative proposte in questo studio.

La figura 1, che riporta la differenza tra le curve di Lorenz del reddito equivalente (al netto dell'imposta) per le diverse coppie di sistemi escludendo l'addizionale regionale, rivela inoltre che laddove la dominanza è verificata, i differenziali del reddito cumulato sono relativamente modesti. La figura 2, che fornisce la stessa informazione includendo l'addizionale regionale, non fornisce risultati differenti.

4. Irrilevanza di alcune modifiche strutturali dell'Irpef

Come è stato possibile rilevare dalla descrizione dei sistemi, particolare enfasi è stata posta negli ultimi anni sulle detrazioni come strumento per redistribuire il carico di imposta tra i contribuenti Irpef. In particolare, l'attenzione è stata rivolta alle detrazioni per lavoro dipendente e per figli a carico, essendo quelle per coniuge a carico rimaste invariate in termini nominali dal 1998.

In questo studio si avanza la tesi che, dal punto di vista dell'equità, siano state le strutture delle aliquote e degli scaglioni, piuttosto che quelle delle detrazioni, a condizionare gli esiti delle comparazioni di benessere. Si ritiene infatti che il ruolo delle detrazioni, seppur innegabilmente potenziato, sia stato marginale ai fini della preferibilità sociale dei diversi sistemi.

Ciò si deve principalmente a due ragioni: la prima è che le detrazioni di imposta costituiscono uno strumento imperfetto di redistribuire il carico fiscale a causa del limite posto dalla capienza dei redditi individuali. Il limite della capienza, infatti, pone un freno alla capacità redistributiva delle detrazioni proprio laddove esse sarebbero maggiormente necessarie.¹⁷ La seconda è che le detrazioni, nel corso

¹⁷ Per un'analisi limitata alle detrazioni per figli a carico e alla misura della loro capacità redistributiva rispetto agli assegni familiari, si veda Gastaldi e Liberati (2004).

degli anni, hanno in molti casi perso peso in termini reali, pur in presenza di modifiche in aumento dei loro livelli nominali.

Per ciò che concerne il primo aspetto, un esempio è costituito dalla percentuale di incapacità delle detrazioni per figli a carico, cresciuta dal 18.7 per cento del 1991 al 31.2 del 2003.¹⁸ Per ciò che concerne il secondo aspetto, si può ricorrere alla tavola 3, che riporta una comparazione dei parametri reali dell'imposta in corrispondenza di diversi livelli di reddito a prezzi costanti 1995.

Si consideri, ad esempio, la detrazione per coniuge a carico (il primo set di dati della tavola 3). Un reddito reale (1995) di 23,95 milioni di lire aveva diritto, nel 1995, ad una detrazione reale di 818 mila lire. Questa detrazione è cresciuta nel 1998 a 945 mila lire, ma si è ridotta, nel 2003, a 844 mila lire. Si può intuire, dalla asimmetria dei blocchi corrispondenti a ciascun livello di detrazione, che alcuni redditi *scorrono*, negli anni, lungo la fascia delle detrazioni applicabili. Ad esempio, un reddito reale di 49,23 milioni di lire aveva diritto, nel 1995, ad una detrazione di 818 mila lire. La stessa detrazione reale è pari a 789 mila lire nel 2002 e a 768 mila lire nel 2003. Ciò nonostante il fatto che le detrazioni *nominali* siano aumentate.

Se si guarda alla sezione relativa ai figli a carico, si evince immediatamente che la detrazione ha subito un incremento reale significativo tra il 1995 e il 2003. Nel 1995, per qualsiasi livello di reddito la detrazione spettante era di 94 mila lire. Nel 2003, per il solo primo figlio a carico, la detrazione è pari a 798 mila lire per redditi reali fino a 55,9 milioni di lire e comunque pari a 441 mila lire per redditi superiori a 81,8 milioni di lire. Ciò conferma la particolare attenzione dei legislatori tributari sul tema dei figli a carico.

Nel caso delle detrazioni per lavoro dipendente, se si guarda ad un reddito reale inferiore a 15 milioni, questo godeva, nel 1995, di una detrazione reale pari a 1,03 milioni di lire (risultato della detrazione base per lavoro dipendente e della ulteriore detrazione per lavoro dipendente). Lo stesso reddito, nel 1998, godeva di una detrazione reale variabile tra 1,501 milioni e 938 mila lire; nel 2000, la stessa detrazione oscillava tra 1,916 milioni e 1,027 milioni, mentre nel 2002 tra 1,816 milioni e 916 mila lire. La tavola dimostra come numerose situazioni siano in effetti peggiorate in termini reali.

Dal punto di vista dell'equità, quindi, è necessario investigare se la struttura delle detrazioni, rafforzata in termini nominali, sia stata in grado di compensare eventuali effetti avversi delle modificazioni degli scaglioni e delle aliquote. A questo riguardo, l'analisi si concentrerà sul confronto tra S95 e gli altri sistemi (ad esclusione dell'IRE) al fine di comprendere quali condizioni siano necessarie al fine di rovesciare la dominanza della curva di Lorenz di S95 ottenuta nella sezione precedente. L'ipotesi di partenza è che la dominanza di S95 rispetto a S98, S00 e S02 sia generata da una più favorevole struttura degli scaglioni e delle aliquote, tale

¹⁸ Stime ottenute con il modello di microsimulazione in Gastaldi e Liberati (2004).

che le modifiche intervenute negli altri parametri dei sistemi successivi a S95 siano state, di fatto, rese inefficaci.

Per provare questo risultato, si è proceduto alla simulazione degli effetti che S95 produrrebbe se ad esso si applicassero gli scaglioni e le aliquote degli altri sistemi, mantenendo invariati gli altri parametri. In questo modo, si perviene alla simulazione degli effetti di tre S95 *corretti* in cui tutti i parametri dell'imposta sono identici a quelli di S95 tranne le aliquote e l'ampiezza degli scaglioni. Per semplicità, si indichino questi tre sistemi come S95(98), S95(00) e S95(02) quando a S95 si applichino le aliquote e gli scaglioni, rispettivamente, del 1998, del 2000 e del 2002. Questi tre sistemi sono quindi comparati con la struttura effettiva di S98, S00 e S02.

Cosa ci attendiamo da questa analisi? Se la ragione della dominanza di S95 si lega alla sua struttura di aliquote e scaglioni, la sostituzione di questa struttura con quella di uno qualsiasi dei tre sistemi dovrebbe rovesciare il risultato della dominanza, cioè dovrebbe far emergere come preferibile il sistema alternativo.

I risultati delle comparazioni di benessere tra gli S95 corretti e i corrispondenti sistemi S98, S00 e S02 sono infatti esattamente opposti a quelli ottenuti in precedenza. In tutti i casi, la variazione della struttura delle aliquote e degli scaglioni porta i sistemi S95 corretti a manifestarsi inferiori, in termini di benessere, a S98, S00 e S02. La figura 3 riporta questo risultato, mostrando come la differenza tra la curva di Lorenz della distribuzione del reddito al netto dell'imposta risultante da S98, S00 e S02 domini quella dei sistemi 1995 corretti (S95(98), S95(00) e S95(02)). In altri termini, la correzione di S95 con qualsiasi altra struttura delle aliquote e degli scaglioni rende il sistema stesso meno desiderabile rispetto ai sistemi alternativi.

Ciò implica anche che le variazioni intervenute nei parametri di S98, S00 e S02 (in particolare le detrazioni), sufficienti a creare le condizioni di dominanza se non fossero intervenute variazioni nella struttura degli scaglioni e delle aliquote, sarebbero state rese inefficaci da una scelta errata proprio di tale struttura.

Questo consente di riformulare i due risultati principali:

a) le modifiche strutturali intervenute in S98, S00 e S02, in particolare quelle relative all'incremento delle detrazioni per figli a carico e quelle relative alla definizione delle detrazioni per lavoro dipendente, avrebbero garantito un miglioramento di benessere, rispetto a S95, solo in assenza di modificazioni della struttura degli scaglioni e delle aliquote;

b) di conseguenza, sistemi di imposta che avessero proiettato la struttura delle aliquote e degli scaglioni del 1995 agli anni successivi, associate ad un incremento proporzionale dei debiti di imposta di tutte le famiglie per tenere conto del differenziale di gettito, avrebbero garantito un livello di benessere maggiore pur conservando una struttura delle detrazioni decisamente meno elaborata di quella dei sistemi successivi. In particolare, la scarsa efficacia delle detrazioni per figli a

carico diviene qui manifesta, dato che nel 1995 tale detrazione (fissa) era pari a 94 mila lire contro livelli di molto superiori, in termini nominali, in tutti i sistemi successivi.

La tabella 1 ha anche evidenziato il caso, tuttavia, in cui S95 è dominato da S03. Al fine di verificare la stessa ipotesi, si è proceduto, anche nel caso specifico, a creare un sistema S95(03) in cui ai parametri del 1995 venisse applicata la struttura degli scaglioni e delle aliquote del 2003. Il risultato di dominanza del 2003 non è in questo caso rovesciato (non riportato nel grafico). Ciò non implica necessariamente che la struttura delle aliquote e degli scaglioni di S03 sia preferibile a quella di S95. Per dimostrare che aliquote e scaglioni di S95 sono preferibili a quelli di S03, è allora necessario dimostrare che S95, dotato di alcune caratteristiche di S03 *diverse* dalle sue aliquote e dai suoi scaglioni, diventi dominante. La caratteristica distintiva di S03, come visto, è l'introduzione del meccanismo della deduzione di base. Si è quindi simulato un S95(03) in cui, a parità di altri parametri, si è introdotto il meccanismo della deduzione di base. Questo sistema è stato poi confrontato con S03. Se la deduzione di base fosse l'elemento determinante della comparazione di benessere, il suo innesto in S95 dovrebbe rendere quest'ultimo dominante su S03. Come riportato nella figura 4, l'esito della comparazione va nella direzione ipotizzata, dato che S95(03) diviene il sistema dominante.

Quindi, a prescindere da qualsiasi altra modificazione strutturale dell'Irpef, la sola applicazione del meccanismo della deduzione di base alla struttura di detrazioni, aliquote e scaglioni del 1995 avrebbe comunque garantito la superiorità di questo sistema anche rispetto al sistema 2003. A rinforzare ulteriormente questo argomento, ci si può spingere oltre e dire che la sola applicazione della deduzione di base a S95 avrebbe garantito la sua preferibilità anche nell'ipotesi che le detrazioni per lavoro dipendente di S95 fossero state azzerate, a riprova della loro scarsa efficacia. La linea tratteggiata nella figura 4 dimostra anche questo risultato.

5. Quale obiettivo per l'Irpef 2003?

L'analisi finora sviluppata ha mostrato che, nel confronto tra i sistemi qui considerati, gli elementi determinanti per gli ordinamenti di benessere sociale sono rappresentati da un lato dalla struttura delle aliquote e degli scaglioni di S95 e dall'altro dalla deduzione di base di S03. Si è anche potuto rilevare che i sistemi intermedi (S98, S00 e S02) non hanno caratteristiche tali da renderli preferibili né a S95 né a S03. Si osserva quindi una sequenza di aggiustamenti che non sembra rispondere ad alcun criterio di benessere sociale complessivo.

Per ciò che concerne aliquote e scaglioni, infatti, si è dimostrato come la struttura di S95 sia determinante per la dominanza su S98, S00 e S02. Si è successivamente dimostrato che la dominanza di S03 su S95 non è dovuta ad una più efficace struttura degli scaglioni e delle aliquote o ad una maggiore incisività delle detrazioni in S03, ma all'introduzione della deduzione di base. S95 equipaggiato con la deduzione di base di S03 risulterebbe infatti preferibile a S03.

È quindi opportuno chiedersi se e quale sia stato l'obiettivo principale dei responsabili della politica tributaria nel passaggio da S95 a S03. In particolare, la decisione dei responsabili della politica tributaria, riguardo ad alcuni aggiustamenti, potrebbe essere stata guidata non tanto dal miglioramento del benessere complessivo, ma da quello di un sottoinsieme specifico della popolazione.

A questo riguardo, si prenderanno in considerazione due ipotesi. La prima considera il caso in cui con S03 si sia voluta accentuare la tutela delle famiglie con i figli a carico. Ciò in ragione della particolare enfasi che è stata posta sull'articolazione delle detrazioni per figli a carico già dal 2002. La seconda ipotesi considera il caso che con S03 si sia voluto contrastare la tradizionale distorsione tra famiglie monoreddito e bireddito nel contesto della tassazione progressiva.

Si può poi inserire una terza ipotesi di lavoro, dove le questioni di efficienza prevalgano rispetto a quelle di equità. Si può cioè supporre che con S03 si sia voluto predisporre una struttura di tassazione che riducesse gli effetti di disincentivo all'attività produttiva rispetto a S95.

5.1. La tutela delle famiglie con figli a carico

Si consideri inizialmente il caso delle famiglie con figli a carico. Come già rilevato nella tabella 1, la detrazione per figli a carico è stata oggetto di numerosi aggiustamenti, ma è in particolare nel 2002 e nel 2003 che la protezione accordata a queste famiglie si è nominalmente accresciuta.¹⁹

Dal punto di vista del benessere sociale, ciò potrebbe implicare che i responsabili della politica tributaria abbiano voluto privilegiare principalmente le famiglie a basso reddito con un elevato numero di figli. In termini di giudizio di valore, e nel contesto dell'approccio di dominanza, ciò implica che la comparazione di benessere tra S95 e S03 si possa sviluppare facendo ricorso al criterio di dominanza sequenziale.²⁰

Nel contesto della dominanza sequenziale, la comparazione di benessere è sviluppata su più stadi. Nel caso specifico, assumiamo che i *policy maker* abbiano scelto, come criteri di bisogno, il reddito y e il numero di figli n . La valutazione implicita è che una famiglia ha maggiore grado di bisogno minore è il suo reddito y e maggiore è il numero dei figli n . A parità di y , quindi, una famiglia con $n=3$ figli ha priorità, nell'assegnazione di un eventuale detrazione fiscale, rispetto ad una famiglia con $n=2$ o $n=1$ figli. A parità di n , di converso, una famiglia ha una posizione prioritaria, nella scala di bisogno, se il suo reddito y è minore. Si tratta, in

¹⁹ Si veda anche la tabella A.6 in Appendice.

²⁰ Per la specificazione del criterio, si veda Atkinson e Bourguignon (1987). Una sintesi matematica e per l'applicazione empirica si trova anche in Lambert (1993).

effetti, di una assunzione standard sul *targeting* degli interventi di politica tributaria per la famiglia.²¹

Ai fini dello sviluppo dell'approccio di dominanza sequenziale, è quindi necessario scegliere come porre in relazione le due dimensioni di bisogno delle famiglie. Nel caso specifico, rispetto a n , si può ricorrere alla seguente struttura di bisogno, in ordine decrescente di bisogno:

- a) famiglie con $n=3$ o più figli;
- b) famiglie con $n=2$ figli;
- c) famiglie con $n=1$ figlio;
- d) famiglie senza figli.

Tuttavia, la considerazione congiunta del reddito y richiede che l'approccio di dominanza sequenziale sia sviluppato su più stadi. Poiché le famiglie con maggiore livello di bisogno sono quelle con $n=3+$ figli, la comparazione di benessere, nel primo stadio, si effettua su questo sottoinsieme di popolazione ordinato per livello di reddito utilizzando il consueto apparato delle curve di Lorenz. Nel secondo stadio, si aggiungono poi le famiglie con $n=2$ figli e l'intero sottoinsieme di popolazione ($n=3+$ e $n=2$) viene nuovamente ordinato per livello di reddito, ricostruendo le curve di Lorenz relative alla distribuzione del reddito al netto dell'imposta per questa nuova sottopopolazione. Nel terzo e nel quarto stadio vengono infine aggiunti i corrispondenti gruppi di famiglie. È chiaro che il quarto stadio equivale a testare la dominanza delle curve di Lorenz su tutta la popolazione, risultato già evidenziato nelle figure 1 e 2. La dominanza sequenziale, in questo contesto, permette quindi di avere una maggiore cognizione dello sviluppo della dominanza su sottoinsiemi di popolazione. In una certa misura, essa consente di isolare quali gruppi abbiano avuto maggiori benefici cumulati dagli aggiustamenti fiscali, un'informazione che l'impiego del reddito equivalente tende a nascondere.

Nel caso specifico, l'impiego della dominanza sequenziale è rivolto a fornire una risposta alla seguente domanda: La dominanza di S03 su S95 riflette una maggiore attenzione per le famiglie con i figli a carico? Se così fosse, la dominanza di S03 su S95, già verificata sul totale della popolazione, dovrebbe riflettersi, in prevalenza, anche sugli stadi intermedi della dominanza sequenziale, in particolare su quelli che coinvolgono le famiglie con un maggior numero di figli. Ad esempio, se S03 fosse stato particolarmente efficace nella tutela delle famiglie con più di tre figli, il primo stadio della dominanza sequenziale dovrebbe mostrare un livello di benessere maggiore rispetto all'alternativo S95.

La figura 5 illustra il risultato dell'esercizio, in termini di differenza tra curve di Lorenz di S95 e curve di Lorenz di S03. Tratti positivi indicano quindi la dominanza di S95, tratti negativi indicano la dominanza di S03. I primi tre grafici della figura 5 sono particolarmente importanti. Essi riportano l'esito della comparazione di benessere, rispettivamente, per le famiglie con 3 o più figli, per le

²¹ Basti pensare, ad esempio, alle disposizioni relative a specifici incrementi delle detrazioni per figli a carico basate sul numero complessivo di figli nella struttura del 2003.

famiglie con 2 o più figli e per le famiglie con almeno un figlio. L'ultimo grafico ripropone il risultato già noto della dominanza di S03 su S95 qualora si consideri l'intera popolazione.

La figura 5 rivela che negli stadi intermedi della dominanza sequenziale le curve di Lorenz si incrociano una o più volte. Inoltre, nel caso di famiglie con 3 o più figli, S95 incrocia S03 dall'alto, cioè in un tratto in cui S95 sarebbe dominante. Se l'obiettivo fosse quello di focalizzare l'attenzione sulle famiglie in povertà (ad esempio, sul primo 20 per cento della popolazione), assegnando peso zero alle altre, il risultato della comparazione di benessere sarebbe una preferenza per S95.²² Analogo risultato si presenta nel caso, più generale, della dominanza sequenziale sul sottoinsieme delle famiglie con almeno un figlio (1+). In ogni caso, i differenziali tra curve di Lorenz sono modesti, il che potrebbe significare, nella migliore delle ipotesi, che le differenze di benessere tra i due sistemi non siano statisticamente significative.

Dalla figura 5, quindi, emerge piuttosto chiaramente che dal 1995 al 2003 le modifiche alla struttura dell'Irpef non sembrano realizzare una maggiore tutela delle famiglie con i figli a carico. Al contrario, la dominanza di S03 su S95 si verifica proprio nell'ultimo stadio della dominanza sequenziale (quello relativo a tutta la popolazione). Poiché in questo stadio le ultime famiglie inserite nel processo sequenziale sono quelle senza figli, si deve concludere che è su queste che si sono concentrati i maggiori guadagni di benessere rispetto a S95, vantaggi in grado di controbilanciare le perdite variamente conseguite dalle famiglie con figli. Una ragione di questo risultato è da ricercarsi nell'interazione, all'interno del sistema 2003, tra la deduzione di base e le detrazioni per figli a carico. La formazione di un'area di esenzione (fino a 7.500 euro per i lavoratori dipendenti) sostituisce di fatto la fruizione delle detrazioni per figli a carico per le famiglie a basso reddito, molte delle quali risultavano già esenti nei precedenti sistemi. Ad esempio, rispetto al 1995 e secondo stime ottenute dal modello di microsimulazione, la percentuale di detrazioni per figli a carico non utilizzate a causa di incapienza è passata dal 21.6 per cento al 30.4 per cento.²³

5.2. La distorsione monoreddito bireddito

Si consideri ora l'ipotesi che le modifiche apportate con S03, rispetto a S95, siano state finalizzate a maggiori guadagni di benessere per le famiglie monoreddito. Il criterio di dominanza sequenziale può allora essere applicato utilizzando i seguenti due criteri: a) numero di redditi; b) livello di reddito. Si assume cioè che minore è il numero dei redditi (a parità di reddito), maggiore è il livello di bisogno; e che a parità di numero di redditi, minore è il reddito maggiore è il livello di bisogno.

²² Sotto certe condizioni, S95 potrebbe essere preferito da funzioni di benessere sociale che rispettino il principio dei trasferimenti decrescenti. Tecnicamente, si tratta di imporre, sulle funzioni di benessere sociale, l'ulteriore restrizione che la derivata terza sia positiva e applicare il test della varianza.

²³ Per una discussione specifica del caso si veda Gastaldi e Liberati (2004).

La dominanza sequenziale può quindi svilupparsi su due stadi. Il primo include tutte le famiglie monoreddito. Il secondo aggiunge alle prime anche le famiglie bireddito. Al fine di focalizzare l'attenzione sul differenziale puro tra monoreddito e bireddito, il criterio di dominanza sequenziale è stato applicato considerando le sole famiglie senza figli.²⁴

Analogamente al caso precedente, se S03 avesse in effetti privilegiato le famiglie monoreddito, si dovrebbe riscontrare una sua dominanza rispetto a S95. La figura 6 riporta i risultati della dominanza sequenziale. La linea tratteggiata, in effetti, rivela che S03 è preferibile rispetto a S95, anche se prescrizioni unanimesi in termini di benessere potrebbero essere raggiunte solo per funzioni di benessere sociale che rispondano al principio dei trasferimenti decrescenti a causa dell'intersezione che si verifica nella parte alta della distribuzione. Il vantaggio conseguito dalle monoreddito potrebbe essere una chiave di lettura degli obiettivi impliciti dell'operatore pubblico nel confronto tra S03 e S95, soprattutto se a questo corrispondesse un peggioramento relativo delle famiglie bireddito. Inserendo anche queste famiglie, tuttavia, si può notare come il vantaggio cumulato sia maggiore. Ciò significa che S03 ha privilegiato sia famiglie monoreddito e bireddito, ma anche che le famiglie bireddito, per un ampio tratto della distribuzione, cumulano maggiori guadagni.

La ragione per cui S03 produce questi effetti è imputabile, a nostro avviso, alla deduzione di base. Un'intuizione è riportata nella tavola 4. Il meccanismo della deduzione di base, infatti, consente alle famiglie bireddito, a parità di reddito familiare, di fruire di due deduzioni di base, una su ciascun reddito. La famiglia monoreddito, invece, potrà usufruire di una sola deduzione di base. Ciò implica che il carico fiscale della monoreddito sia maggiore di quello della bireddito anche nell'area di proporzionalità dell'imposta, cioè a prescindere dall'effetto distorsivo tradizionale imputabile alla progressività. Il confronto della tavola 4, infatti, indica che a parità di reddito complessivo e all'interno di una aliquota marginale del 23 per cento comune ad entrambi i casi, la famiglia bireddito con un reddito da lavoro dipendente di 15 mila euro equamente ripartito non avrebbe alcun debito d'imposta, mentre la famiglia monoreddito con lo stesso reddito avrebbe un debito pari a 1.676 euro. È importante rilevare nuovamente che tale distorsione è separata da quella della progressività del tributo, perché si manifesta anche nelle aree di proporzionalità dell'imposta.²⁵

5.3. Gli effetti di efficienza: le aliquote marginali nominali ed effettive

²⁴ In questo senso l'esercizio non produce prescrizioni di benessere valide per tutta la collettività.

²⁵ Un effetto analogo si produce anche con detrazioni per lavoro dipendente decrescenti al crescere del reddito. L'unico caso in cui la distorsione tra monoreddito e bireddito non si verifica all'interno dell'area di proporzionalità è quando la detrazione per lavoro dipendente è fissa (o nulla).

Molti degli interventi strutturali sull'Irpef sono stati motivati nel tempo da ragioni di efficienza. Si ritiene cioè che la riduzione delle aliquote marginali sia necessaria per ridurre gli effetti distorsivi sull'attività economica individuale, soprattutto a livelli di reddito medio-alti. È di una certa utilità, in questo contesto, distinguere tra aliquota marginale *nominale* ed aliquota marginale *effettiva*.

Per ciò che concerne le prime, la tendenza da S95 fino all'ipotesi di IRE è stata quella di una riduzione dell'aliquota marginale massima (dal 51 al 33 per cento con l'IRE a regime). Altrettanto chiaramente si può rilevare come, nello stesso periodo, ci sia stata una tendenza al rialzo dell'aliquota marginale minima (dal 10 al 23 per cento già nel 2003).²⁶ Quest'ultima tendenza, tuttavia, è stata associata anche all'ampliamento degli scaglioni di reddito, per cui rientrano nel 23 per cento anche molti redditi nominali che subivano aliquote marginali più elevate nei sistemi precedenti. Ne risulta, quindi, che molti redditi *nominali* siano effettivamente soggetti ad un'aliquota marginale *nominale* inferiore in S03 rispetto a S95.

Se si guarda però ai redditi *reali*, il quadro non è più così netto. La tavola 6 associa le aliquote marginali nominali di ciascun sistema a livelli di reddito espresso a prezzi 1995. Si consideri il caso dei redditi elevati. I redditi compresi tra 108,26 milioni e 150 milioni scontavano un'aliquota marginale nominale del 41 per cento nel 1995. Quegli stessi redditi reali, nel 2003, risultano assoggettati ad un'aliquota marginale del 45 per cento. Per i redditi reali compresi tra 150 e 300 milioni, la riduzione di aliquota marginale è pari ad un solo punto, mentre i soli redditi alti per i quali l'aliquota marginale è significativamente diminuita sono quelli superiori a 300 milioni (dal 51 al 45 per cento). Anche a livelli medi e bassi, la situazione diviene abbastanza incerta. Ad esempio i redditi compresi tra 50,4 milioni e 60 milioni risultano assoggettati, con S03, ad un'aliquota marginale del 39 per cento, contro il 34 per cento prevalente in S95. Analogo ragionamento vale per i redditi compresi tra 23,2 milioni e 30 milioni (dal 27 al 29 per cento). La verifica quantitativa, in aggregato, di questa dinamica non è oggetto di questo lavoro. Da un punto di vista qualitativo, in ogni caso, la tavola 6 fornisce utili indicazioni su come l'obiettivo di minimizzazione delle distorsioni implicito nella riduzione delle aliquote marginali nominali sia stato solo parzialmente raggiunto.

C'è poi un secondo aspetto dell'analisi di efficienza che è opportuno discutere. Dal punto di vista teorico, l'aliquota marginale rilevante ai fini delle decisioni individuali non è l'aliquota marginale nominale, ma quella *effettiva*. Aliquote marginali nominali ed effettive non necessariamente coincidono nell'ambito dell'imposta personale. Un incremento di reddito, infatti, oltre ad essere assoggettato all'aliquota marginale nominale può infatti provocare perdita di detrazioni (ad esempio, quelle per lavoro dipendente decrescenti al crescere del reddito) o minori erogazioni di spesa (ad esempio, minori assegni familiari se si passano i limiti di reddito). Tipicamente, l'aliquota marginale effettiva tende a quella nominale per i soggetti ad alto reddito, cioè a livelli di reddito in cui si è già perso il diritto alle detrazioni e agli assegni familiari. Ma l'aliquota marginale

²⁶ Si veda la tavola A.1 in Appendice.

effettiva può essere molto diversa da quella nominale a livelli bassi di reddito, dove l'intreccio di deduzioni, detrazioni e spesa pubblica esercita più intensamente il suo ruolo.²⁷ Al fine di comparare i potenziali effetti di maggiore incentivo di S03 rispetto a S95, diviene allora necessario simulare le variazioni delle aliquote medie e di quelle marginali *effettive*, tenendo conto anche dei possibili effetti di ritorno sul diritto a percepire gli assegni familiari.²⁸ La variazione dell'aliquota media fornisce indicazioni sulla direzione dell'effetto di reddito dell'imposta; la variazione dell'aliquota marginale effettiva, invece, fornisce indicazioni sulla direzione dell'effetto di sostituzione. Se l'aliquota media tra S95 e S03 aumenta (variazione positiva), l'effetto reddito dovrebbe fornire una potenziale spinta ad incrementare l'offerta di lavoro individuale. Lo stesso effetto si produce con una riduzione, tra S95 e S03, dell'aliquota marginale effettiva.

La figura 7 riporta la dispersione delle variazioni di aliquota media e marginale effettiva nel caso in cui il reddito sia aggiunto al percettore di reddito prevalente all'interno della famiglia (primo percettore). Il quadrante di nord-ovest contiene le famiglie per le quali l'aliquota media è aumentata e l'aliquota marginale effettiva è diminuita. Si tratta quindi delle famiglie che, nel passaggio tra S95 e S03, dovrebbero percepire un corretto effetto di incentivo all'aumento della loro attività lavorativa. Si intuisce dal grafico che la densità delle famiglie che rientrano in questo ambito non è trascurabile, ma non costituisce in effetti il caso prevalente. Buona parte delle famiglie rientra infatti in quadranti dove l'effetto di incentivo non è determinato (quadrante nord-est e sud-ovest) oppure è contrario all'offerta di lavoro (quadrante sud-est). Inoltre, una parte rilevante delle famiglie, in S03, subisce un incremento dell'aliquota marginale effettiva rispetto a S95, un effetto avverso sull'attività economica individuale. In ogni caso, la figura 7 non consente di pervenire ad un giudizio di preferibilità, in termini di efficienza, di S03 rispetto a S95.

La figura 8 aggiunge un'ulteriore informazione a questa conclusione, in quanto mostra il livello dell'aliquota marginale media effettiva per decili di reddito relativamente al primo percettore (primo grafico) e secondo percettore (secondo grafico) all'interno della famiglia per S95 e S03. Si può agevolmente notare come il livello dell'aliquota marginale effettiva media è in S03 di fatto sempre maggiore dell'aliquota marginale effettiva media calcolata in S95 sia per il primo sia per il secondo percettore. Si può anche rilevare come l'irrisolta questione dell'integrazione tra Irpef e assegni familiari sia in grado di generare aliquote

²⁷ Al limite, questo meccanismo può generare le trappole della povertà, cioè aliquote marginali superiori al 100 per cento. Più raramente, si possono verificare anche sussidi marginali, cioè aliquote marginali effettive di segno negativo.

²⁸ Il differenziale di aliquota media è calcolato, a livello familiare, come differenziale tra l'aliquota media in S03 e l'aliquota media in S95. Il differenziale di aliquota marginale è calcolato, sempre a livello familiare, come differenziale tra l'aliquota marginale in S03 a seguito di un incremento di 516 euro della tipologia di reddito prevalente e l'aliquota marginale in S95 a seguito di uno stesso incremento di reddito. Nel calcolo di quest'ultimo differenziale, ovviamente, l'aliquota marginale tiene conto del fatto che a seguito di un incremento di reddito la famiglia può perdere il diritto ad alcune detrazioni e, soprattutto, il diritto a percepire assegni familiari.

marginali effettive piuttosto alte a livelli bassi di reddito in entrambi i casi, mentre le stesse aliquote tendono alla marginale nominale per livelli di reddito elevati, cioè laddove gli assegni familiari hanno cessato di integrare il reddito familiare. Questo effetto è chiaramente indicato nella figura 9, dove, per il 2003, sono riportati gli andamenti delle aliquote marginali effettive per decili di reddito nel caso del primo percettore (*pp*), del secondo percettore (*sp*) e di presenza o assenza di assegni familiari (*af* e *noaf*, rispettivamente). In assenza di assegni familiari, le aliquote marginali effettive medie seguirebbero un percorso crescente, mentre la congiunta considerazione degli assegni familiari comporta un profilo non monotono delle stesse, con tratti crescenti nella parte bassa della distribuzione del reddito e successivamente decrescenti.

A prescindere dalla densità effettiva delle famiglie che subiscono una data aliquota marginale effettiva, un ulteriore parametro di confronto qualitativo tra S95 e S03 può essere rappresentato dall'andamento delle aliquote marginali effettive per incrementi successivi di reddito. In particolare, astraendo dalla distribuzione effettiva del reddito (che è stata finora oggetto dell'analisi) e concentrando l'attenzione su una figura di lavoratore dipendente senza carichi familiari, si può far ricorso ad una simulazione per livelli di reddito al fine di rilevare le principali differenze tra i due sistemi dovute alla presenza di detrazioni per lavoro dipendente (come nel 1995) e della deduzione di base con detrazioni per lavoro dipendente confinate a livelli medio alti di reddito (come nel 2003). Al fine di intuire le differenze qualitative tra l'andamento delle aliquote marginali effettive derivante dall'impiego di detrazioni e quelle derivanti dall'impiego della deduzione di base si è ritenuto opportuno reinserire nell'analisi la struttura delle detrazioni per lavoro dipendente di S98. Si ricorda infatti che in S95, la detrazione base per lavoro dipendente è fissa e indipendente dal livello del reddito, mentre quella ulteriore per lavoro dipendente è limitata a redditi compresi tra 15 e 15,3 milioni di lire correnti. In S98, invece, si favorisce il principio della detrazione per lavoro dipendente decrescente al crescere del reddito con abolizione della ulteriore detrazione. In S03, infine, questo principio viene rivisto in favore dell'applicazione di una deduzione di base, per i dipendenti, pari a 7.500 euro.

L'applicazione dell'uno o dell'altro sistema (detrazioni o deduzioni), sul piano teorico, non è senza conseguenze per il livello dell'aliquota marginale effettiva. In sistemi che impiegano le detrazioni per lavoro dipendente (DLD), l'imposta T pagata dal contribuente (in assenza di oneri deducibili) è pari alla seguente:

$$(5) \quad T = tY - DLD$$

in cui Y è il reddito imponibile e t è l'aliquota marginale del contribuente.²⁹ Ne consegue che l'aliquota marginale effettiva del contribuente è data da:

²⁹ Nell'ipotesi che tutto il reddito rientri nel primo scaglione. L'introduzione di più scaglioni, come nella tipica imposta progressiva, non cambia il risultato a cui si perviene di seguito.

$$(6) \quad \frac{\partial T}{\partial Y} = t - \frac{\partial DLD}{\partial Y}$$

L'aliquota marginale effettiva è quindi uguale a quella nominale negli intervalli di reddito in cui la detrazione per lavoro dipendente non muta, cioè nei casi in cui $\frac{\partial DLD}{\partial Y} = 0$. Quando nel passaggio da un reddito all'altro la detrazione decresce, invece, il secondo termine della (6) diviene negativo. Ciò implica che l'aliquota marginale effettiva sia superiore a quella nominale. In altri termini, la decrescenza delle detrazioni può dar luogo alle cosiddette trappole della povertà. Ad esempio, nel 1998, l'aliquota nominale del 18.5 per cento colpiva i redditi fino a 15 milioni di lire. La detrazione per lavoro dipendente, tuttavia, cominciava a decrescere superati i 9.1 milioni di lire. In corrispondenza di quel passaggio, come si vedrà, l'aliquota marginale effettiva può essere di molto superiore a quella nominale.

In sistemi che rimpiazzano la detrazione per lavoro dipendente con una deduzione di base decrescente al crescere del reddito, come in S03, presentano il seguente schema di tassazione e di aliquota marginale effettiva:

$$(7) \quad T = t(Y - D) \left(1 + \frac{D}{S} \right)$$

in cui D è l'importo della deduzione di base (7.500 euro nel caso dei lavoratori dipendenti) e S è la soglia di reddito corrispondente ai 26 mila euro nell'attuale sistema di imposizione.³⁰ Conseguente, dalla (7), la seguente aliquota marginale.

$$(8) \quad \frac{\partial T}{\partial Y} = t \left(1 + \frac{D}{S} \right)$$

In S03, nei casi in cui $D > 0$, l'aliquota marginale effettiva è superiore a quella nominale t . Il confronto tra la (8) e la (6) consente un'interessante distinzione qualitativa tra i due sistemi di detrazione per lavoro dipendente e deduzione di base. Nel primo, l'aliquota marginale effettiva è sempre uguale a quella nominale tranne nei punti in cui la detrazione per lavoro dipendente si riduce. Ne consegue che sistemi con detrazioni per lavoro dipendente più differenziate, come quello introdotto in S98, rispetto a sistemi con detrazioni uniformi, come quello di S95, creano maggiori probabilità di trappole della povertà e di conseguenti effetti di disincentivo. Ma la distanza dell'aliquota marginale effettiva da quella nominale è in questi casi dettata solo dalla frequenza e dal dettaglio delle detrazioni per lavoro dipendente. Nel secondo sistema, quello per deduzione, nell'area in cui $D > 0$, l'aliquota marginale effettiva è *sempre* maggiore di quella nominale, come chiaramente indicato dalla (8). È solo quando $D = 0$ (nel caso specifico dei

³⁰ La (7) è un modo alternativo di descrivere l'attuale funzionamento della deduzione di base dell'Irpef 2003. Si veda al riguardo Paladini (2003) anche per un'analisi dell'equivalenza tra l'attuale sistema ed un sistema con deduzione fissa e aliquote marginali nominali non monotonicamente crescenti.

lavoratori dipendenti al di sopra dei 33.500 euro) che l'aliquota marginale effettiva diviene pari a quella nominale.

La figura 10 illustra chiaramente la differenza qualitativa tra S95, S98 e S03. In S95, l'unica trappola della povertà è generata in corrispondenza della ulteriore detrazione per lavoro dipendente, dato che la detrazione base era indipendente dal reddito. Per gli altri livelli di reddito l'aliquota marginale effettiva (MEFF) ha andamenti analoghi a quella nominale (MNOM). Già a partire da S98 si può rilevare come sistemi di detrazioni per lavoro dipendente eccessivamente graduati possono potenzialmente generare numerose trappole della povertà, con aliquote marginali in molti casi superiori all'80 per cento. Sistemi come S03, invece, riducono drasticamente questo effetto, ma producono (nell'area in cui la deduzione è positiva) aliquote marginali effettive costantemente superiori a quelle nominali. In particolare, la sequenza delle aliquote marginali effettive (a partire da 7.500 euro) sarebbe 29.63 per cento, 37.37 per cento, 39.94 per cento e 50.25 per cento contro un andamento delle aliquote marginali nominali di 23, 29, 31 e 39 per cento. È solo a partire da 33.500 euro che l'aliquota marginale effettiva si ricongiunge con quella nominale (39 e 45 per cento), a meno delle trappole della povertà (o dei sussidi marginali) che continuano ad essere generate dalla presenza di detrazioni per lavoro dipendente per redditi compresi tra 27 e 52 mila euro.³¹

6. Una finestra sull'IRE

La nuova Imposta sui Redditi (IRE) non ha ancora un assetto definito. Nell'ipotesi minima introdotta nelle comparazioni di benessere (riduzione dell'aliquota marginale massima al 33 per cento, azzeramento delle detrazioni per lavoro dipendente per una fascia sostanziale di contribuenti e mantenimento della deduzione di base nell'assetto prevalente nel 2003), i sistemi IRE e S03 sono risultati non ordinabili, se valutati a parità di gettito. Fino a che la struttura dell'IRE non sarà meglio definita non è quindi possibile proseguire in ulteriori confronti relativi al modo in cui le due strutture distribuiscono il reddito al netto dell'imposta.

Nonostante le imprecisioni a cui le simulazioni sono soggette nei casi in cui i parametri delle riforme non siano chiaramente definiti, ci sembra comunque opportuno valutare alcuni aspetti quantitativi della proposta IRE, con particolare

³¹ Il sussidio marginale si genera una prima volta nel momento in cui il reddito di lavoro dipendente supera i 27 mila euro e una seconda volta nel momento in cui lo stesso reddito supera i 29.500 euro. Nel passaggio da redditi di 26.900 euro a redditi di 27.000 euro, si perdono 29 euro di deduzione di base, ma si guadagnano 252 euro di detrazione per lavoro dipendente. Nel passaggio da redditi di 29.500 euro a redditi di 29.600 euro si perdono nuovamente 29 di deduzione di base, ma si guadagnano 203 euro di detrazione per lavoro dipendente (455-252). In entrambi i casi si dà luogo ad un sussidio marginale. In corrispondenza degli altri limiti della detrazione per lavoro dipendente, ciò non avviene in quanto a quei livelli di reddito la deduzione di base si è azzerata e le detrazioni per lavoro dipendente sono decrescenti. Ciò dà luogo alle trappole, come riportato nel grafico.

riferimento alle dimensioni della perdita di gettito e alla probabile distribuzione dell'aliquota media per decili di reddito equivalente.

A questo riguardo, si possono distinguere due possibili configurazioni dell'IRE. La tavola 5 riporta i parametri dell'Irpef vigente nel 2003 e delle due ipotesi di IRE utilizzati nelle due simulazioni. Come si può agevolmente notare, la prima ipotesi (IRE(1)) prevede, rispetto a S03, la sola riduzione dell'aliquota marginale massima dal 45 al 33 per cento. La seconda ipotesi (IRE(2)), invece, prevede, oltre alla riduzione dell'aliquota, l'azzeramento delle detrazioni da lavoro e da pensione e l'innalzamento delle deduzioni aggiuntive a quella di base per i lavoratori dipendenti e per i pensionati.

Per ciò che concerne il primo aspetto (il gettito), va innanzitutto ricordato che l'attuale S03 costituisce l'applicazione di una parte della riforma complessiva dell'IRE. Posto pari a 100 il gettito di S02, il passaggio a S03, valutato dal modello di microsimulazione come effetto di impatto a popolazione costante, comporta un gettito pari al 94.8 per cento di quello iniziale. Posto invece pari a 100 il gettito di S03, invece, il passaggio a IRE(1), cioè l'attuazione della riforma con ipotesi minima, produrrebbe un gettito pari all'86.2 per cento di quello iniziale. Se l'attuazione dell'IRE, invece, dovesse spingersi oltre, ampliando l'area di esenzione pur azzerando le detrazioni, il costo del passaggio da S03 a IRE(2) ridurrebbe il gettito al 78.1 per cento di quello iniziale.³²

Per ciò che riguarda la distribuzione della minore imposta, la figura 11 riporta, separatamente, il differenziale di aliquota media tra S03 e S02, quello tra IRE(1) e S03 e quello tra IRE(2) e S03. Il riferimento a S02 è necessario, in quanto una prima fase della riforma, come già notato, è entrata in vigore in S03. Nel passaggio tra S03 e S02, la riduzione di aliquota media è stata relativamente più sostenuta per i primi 5 decili di reddito (tra l'1.8 per cento del quinto decile al 2.4 per cento del secondo decile). Nella parte alta della distribuzione del reddito equivalente familiare, il guadagno è stato invece trascurabile.

L'introduzione di IRE(1) avrebbe l'effetto opposto, con guadagni marginali nei primi cinque decili e ampie riduzioni di aliquota media soprattutto nell'ultimo decile di reddito familiare.³³ Ciò in ragione della riduzione dell'aliquota marginale

³² Nella Relazione Tecnica al testo del disegno di legge sulla riforma del sistema fiscale statale, la perdita di gettito imputabile al passaggio corrispondente a quello tra S03 e IRE è stata stimata in 20,5 miliardi di euro. Precedentemente, la perdita conseguente al passaggio tra S03 e S02 è stata stimata in 5,5 miliardi di euro. Non ci sono stime ufficiali, al momento, del costo delle ipotesi introdotte in IRE(2).

³³ Un modo alternativo di descrivere il passaggio da S03 a IRE(1) è quello di dire che l'ultimo decile di reddito beneficerà di circa il 62 per cento della riduzione di imposta complessiva, che rappresenta uno sgravio più che proporzionale rispetto alla sua quota di Irpef netta rispetto al totale, pari, in S03, a circa il 37.5 per cento. L'intensità di questo sgravio, secondo le stime ottenute con il modello di microsimulazione, dovrebbe ridurre la quota di Irpef netta pagata dalle famiglie comprese nell'ultimo decile al 33.6 per cento, aumentando, in alcuni casi in modo trascurabile, la quota di Irpef netta imputabile alle famiglie comprese in tutti gli altri decili.

massima dal 45 al 33 per cento e dell'abolizione delle aliquote intermedie, di cui alcune superiori al previsto 33 per cento. Nel caso di IRE(2), la maggiore riduzione di aliquota media è ancora localizzata nell'ultimo decile, ma l'ipotesi di ampliamento dell'area di esenzione sarebbe in grado di generare riduzioni di aliquota media più consistenti per i decili compresi tra il quinto e il nono, a fronte di un miglioramento relativamente più basso, in media, per il primo decile di reddito equivalente. La figura 12 riporta il risultato complessivo del passaggio da S02 alle due ipotesi di IRE. È agevole notare che le maggiori riduzioni di aliquota media riguarderanno l'ultimo decile di reddito familiare equivalente, ma l'ampliamento dell'area di esenzione sarebbe in grado di generare riduzioni di aliquota media più consistenti in tutti i decili, con la possibile eccezione del primo.

7. Conclusioni

Se la storia dell'imposta personale sul reddito appare ricca di aggiustamenti più o meno strutturali, l'efficacia di questi aggiustamenti, nell'arco temporale di dieci anni, appare incerta. Sotto un profilo di benessere complessivo, e a parità di gettito negli effetti di impatto, si è mostrato come molte delle strutture Irpef successive al 1995 e precedenti al 2003 non possano essere considerate socialmente preferibili né a quella del 1995 né a quella del 2003. Si è anche mostrato che il parametro decisivo per la preferibilità sociale del sistema 2003 su quello del 1995 è costituito dalla deduzione di base. Tuttavia, ciò non sembra aver agevolato in modo particolare le famiglie con figli a carico, né ridotto significativamente la tradizionale distorsione tra famiglie monoreddito e bireddito. Inoltre, se valutato rispetto al sistema 1995, l'Irpef del 2003 è potenzialmente in grado di generare aliquote marginali effettive più elevate per un maggior numero di contribuenti; se valutato rispetto al sistema 1998, esso appare in grado di ridurre l'intensità di trappole della povertà, ma al prezzo di aliquote marginali effettive sempre maggiori di quelle nominali per un'ampia fascia di contribuenti. A ciò si aggiuga il fatto che, in termini reali, stessi redditi scontano maggiori aliquote marginali nominali nel 2003 piuttosto che nel 1995.

Quali indicazioni si possono quindi trarre da questi risultati?

- a) l'Irpef non appare in grado di redistribuire significativamente il reddito generato dal mercato, rispetto ad un'imposta proporzionale. Ciò deriva in primo luogo dai suoi difetti strutturali (specializzazione della base imponibile – il lavoro dipendente – e limitatezza del concetto di reddito), ma anche, come dimostrato in questo lavoro, dall'assenza di un quadro coerente di aggiustamenti. L'introduzione dell'IRE è destinata a ridurre questo ruolo redistributivo. In tutti i casi di comparazione tra curve di Lorenz, la maggior parte dei benefici cumulati non supera lo 0.5 per cento del reddito di riferimento, sia esso equivalente o monetario. Rimane quindi aperta la discussione sul fatto che l'Irpef debba continuare ad essere un'imposta progressiva nel limitato ambito in cui essa viene applicata;
- b) l'Irpef non appare in grado di assicurare maggiore tutela alle condizioni di maggiore bisogno, come nel caso dei figli a carico, a causa della limitatezza dello strumento delle detrazioni di imposta, in particolare quello della mancata capienza. Si è dimostrato come all'interazione tra maggiori detrazioni nominali per figli a carico e deduzione di base non consegua un chiaro miglioramento del benessere delle famiglie con figli a carico a causa della maggiore percentuale di incapienza, a bassi redditi, sia del numero di famiglie sia dell'importo delle detrazioni utilizzate rispetto a S95. Su questo fronte rimane quindi aperta la discussione sulla possibilità che strumenti di spesa (come gli assegni familiari) non siano più efficaci nel correggere la distribuzione del reddito. L'incertezza più volte manifestata sull'esigenza di applicare un sistema di tassazione familiare non contribuisce poi a mitigare la tradizionale distorsione tra famiglie monoreddito e bireddito;
- c) il punto precedente richiama la necessità di considerare l'Irpef non solo come strumento di redistribuzione del reddito rispetto ad un'imposta proporzionale

ma come strumento per finanziare spese redistributive. Il passaggio ad un'Irpef proporzionale, di per sé, potrebbe essere salutato con favore se ad esso si associassero interventi fortemente redistributivi dal lato della spesa. Il saldo tra imposte e spesa potrebbe quindi essere ancora fortemente progressivo. In questo modo, si potrebbe rinunciare alla (debole) redistribuzione del reddito in ambito Irpef, rispetto ad un'imposta proporzionale, in favore del potenziamento di strumenti di spesa che garantissero una progressività complessiva dell'attività del settore pubblico. Tuttavia, la combinazione tra un avvicinamento dell'Irpef alla proporzionalità (con riduzione di gettito) e la tendenza a limitare l'intervento pubblico nelle spese redistributive rischia di generare il duplice effetto di perdere sia l'opera di redistribuzione del reddito interna all'Irpef sia quella complessiva del sistema attraverso il settore della spesa. Ciò pone alcuni dubbi sulla possibilità che la combinazione di queste politiche sia effettivamente in grado di generare miglioramenti di benessere, anche limitati alla parte meno abbiente della popolazione.

Bibliografia

- Atkinson A.B. (1970), «On the measurement of inequality», *Journal of Economic Theory*, **2**, 244-263.
- Atkinson A.B., Bourguignon F. (1982), «The comparison of multi-dimensioned distributions of economic status», *Review of Economic Studies*, **49**, 183-201.
- Emiliani N., Gastaldi F., Pisauro G., Salvemini G., (2003), «Riduzione della spesa per interessi. Chi ne ha beneficiato? », in corso di pubblicazione su *Economia pubblica*.
- Gastaldi F., Liberati P., (2000) «Imposte e redistribuzione in Italia», in G. Garofalo e A. Pedone (a cura di) *Distribuzione, Redistribuzione e Crescita - Gli effetti delle diseguaglianze distributive*, F. Angeli, Milano.
- Gastaldi F., Liberati P. (2004), *Tax credits for dependent children and child benefits in Italy*, mimeo.
- Lambert P. (1993), *The distribution and redistribution of income*, Manchester University Press, Manchester.
- Musgrave R.A. (1959), *The theory of public finance*, McGraw-Hill, New York.
- Paladini R. (2003), «L'imposta progressiva e la finanziaria 2003», *Quaderni del Dipartimento di Economia Politica*, Università degli Studi di Siena, n. 383.
- Patrizii V. (2002), «Equità verticale e orizzontale: i problemi dell'Irpef», in Longobardi E. (a cura di), *I centogiorni e oltre: verso una rifondazione del rapporto fisco-economia?*, ETI De Agostini Professionale.

TAVOLA 1 – I PRINCIPALI AGGIUSTAMENTI DELL'IRPEF.

	1995	1998	2000	2002	2003	IRE
Aliquota marginale massima (%)	51	45,5 (3)	45,5 (3)	45 (3)	45 (3)	33 (3)
Aliquota marginale minima (%)	10	18,5 (3)	18,5 (3)	18 (3)	23 (3)	23 (3)
Aliquote intermedie	22 - 27 - 34 - 41 - 46	26,5 - 33,5 - 39,5	25,5 - 33,5 - 39,5	24 - 32 - 39	29 - 31 - 39	-
Detrazione massima lavoro dipendente	727.000 (1)	1.680.000 (4)	1.750.000 (4)	2.220.000 (8)	455.000 (9)	(10)
Detrazione massima specifica pensionati (base/et)	0	70.000	190.000/430.000	190.000/430.000	562.000	(10)
Detrazione per primo figlio a carico	87.500 (2)	336.000 (2)	408.000 (6)	1.000.000 (7)	1.000.000 (7)	(10)
Detrazione coniuge a carico	818.000	1.057.552 (5)	1.057.552 (5)	1.057.552 (5)	1.057.552 (5)	(10)
Limite premi assicurativi	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	(10)
Limite deducibilità interessi su mutui	7.000.000	7.000.000	7.000.000	7.000.000	7.000.000	(10)
Deduzione di base	NO	NO	NO	NO	SI	SI

(1) Esclusa l'ulteriore detrazione per lavoro dipendente

(2) In caso di altri figli, l'ammontare va moltiplicato per il numero di figli

(3) Esclusa l'addizionale regionale

(4) Per redditi fino a 9.100.000 lire

(5) Decrescente al crescere del reddito

(6) 648.000 lire per figli fino a 3 anni

(7) Maggiorazioni per figli minori di 3 anni

(8) Per redditi fino a 12.000.000 lire

(9) Associata a redditi compresi tra 57.120.000 e 70.674.000

(10) Parametro non noto

Fonte: Elaborazioni proprie

TAVOLA 2 – LE COMPARAZIONI DI BENESSERE PER COPPIE DI SISTEMI.

Esclusa addizionale	1995	1998	2000	2002	2003	IRE
1995	*					
1998	W(95)	*				
2000	N.O. (#)	W(00)	*			
2002	N.O. (#)	W(02)	W(02)	*		
2003	W(03)	W(03)	W(03)	W(03)	*	
IRE	N.O. (#)	N.O. (#)	N.O. (#)	N.O. (#)	W(03)	*

Inclusa addizionale	1995	1998	2000	2002	2003	IRE
1995	*					
1998	W(95)	*				
2000	W(95)	W(00)	*			
2002	W(95)	W(02)	N.O. (#)	*		
2003	W(03)	W(03)	W(03)	W(03)	*	
IRE	N.O. (#)	N.O. (#)	N.O. (#)	N.O. (#)	W(03)	*

Note: N.O. = Non ordinabile

(#) Dopo applicazione del test della varianza.

Fonte: AWARETAX - Elaborazioni proprie su dati Banca d'Italia

TAVOLA 3 – IL VALORE REALE DEI PARAMETRI DELL'IRPEF.

(valori monetari in migliaia di lire a prezzi 1995 – aliquote marginali in %)

		1995	1998	2000	2002	2003
Coniuge a carico						
0	23.955	818	945	913	868	844
23.955	24.617					768
24.617	25.895			710		
25.895	26.798					
26.798	47.908		830	789		
47.908	49.233					
49.233	51.790		730	671		
51.790	53.595					
53.595	79.848		768	653		
79.848	82.055					
82.055	86.317		706			
86.317	89.325					
89.325			730			
Figli a carico						
0	55.894	94	300	352	818	798
55.894	57.268					470
57.268	63.879					
63.879	65.450					
65.450	71.863					
71.863	73.630					
73.630	79.848					
79.848	81.812					
81.812					452	441
Altri carichi						
0	79.848	131	300	352	482	470
79.848	82.055					441
82.055					453	

Note: Nel 2000 c'è una detrazione aggiuntiva per il terzo figlio: 207.162

Nota: Nel 2002 e 2003 si considera la detrazione per il solo primo figlio a carico.

TAVOLA 3 – (continua)

		1995	1998	2000	2002	2003
Lavoro dipendente						
0	8.129		1.501			
8.129	8.307		1.429		1.816	
8.307	9.817			1.916	1.718	
9.817	10.062				1.636	
10.062	10.308					
10.308	10.358			1.813		
10.358	10.617			1.726	1.554	
10.617	10.876					
10.876	12.272					
12.272	12.517			1.640	1.432	
12.517	12.763				1.309	
12.763	12.948				1.186	
12.948	13.009			1.511	1.088	
13.009	13.089					
13.089	13.207			1.381		
13.207	13.399					
13.399	13.466		1.206	1.252	1.031	
13.466	13.667			1.148		
13.667	13.724					
13.724	13.811		1.117			
13.811	13.908			1.088		
13.908	13.935					
13.935	14.203		1.027		974	
14.203	14.674					
14.674	14.726					
14.726	15.000					
15.000	15.100	992		1.027		
15.100	15.200	917			916	
15.200	15.300	832				
15.300	15.537		938			
15.537	15.545			967		
15.545	16.400				859	
16.400	24.544			906		
24.544	25.895					
25.895	26.798				777	
26.798	32.724			820		
32.724	34.527		849			
34.527	35.730				695	
35.730	40.906					
40.906	41.744			734		
41.744	43.159		759			
43.159	44.663				614	201
44.663	45.609					
45.609	49.086			647		
49.086	49.332				532	
49.332	51.790					
51.790	52.049			561		
52.049	53.595				450	
53.595	53.863		581			
53.863	56.432			475		
56.432	57.268					
57.268	60.422		491			
60.422	62.528				368	
62.528	64.162					
64.162	65.450			388		
65.450	69.054					
69.054	71.460				286	
71.460	72.202					
72.202	73.630			302		
73.630	73.958				205	
73.958	77.686					
77.686	78.031			216		
78.031	80.393				123	
80.393	80.396					
80.396	80.750		223	129		
80.750	81.812					
81.812	86.317		134			
86.317	89.325			86	82	
89.325			89			0

TAVOLA 4 – FAMIGLIE MONOREDDITO E BIREDDITO: UN ESEMPIO
 DELL'APPLICAZIONE DELLA DEDUZIONE DI BASE
 (lavoratore dipendente)

	Perettore	Reddito (euro)	Coefficiente di deducibilità	Deduzione effettiva (euro)	Imponibile (euro)	Imposta (euro)	Detrazione coniuge a carico (euro)	Totale imposta familiare (euro)
Famiglia bireddito	1	7.500	1	7.500	0	0	0	0
	2	7.500	1	7.500	0	0	0	
Famiglia monoreddito	1	15.000	0,712	5.337	9.663	2.223	546,18	1.676
	2	0	0	0	0	0	0	

Fonte: Elaborazioni proprie

TAVOLA 5 – I PARAMETRI IRPEF E IRE

Parametri IRPEF/IRE	Limiti di reddito		2003	IRE(1)	IRE(2)
Aliquota marginale massima (%)			45	33	33
Detrazioni lavoro dipendente	27.000	29.500	130	130	0
	29.500	36.500	235	235	0
	36.500	41.500	180	180	0
	41.500	46.700	130	130	0
	46.700	52.000	25	25	0
Detrazioni pensione	24.500	27.000	70	70	0
	27.000	29.000	170	170	0
	29.000	31.000	290	290	0
	31.000	36.500	230	230	0
	36.500	41.500	180	180	0
	41.500	46.700	130	130	0
Detrazioni lavoro autonomo	46.700	52.000	25	25	0
	25.500	29.400	80	80	0
	29.400	31.000	126	126	0
	31.000	32.000	80	80	0
Deduzione di base			3.000	3.000	3.000
Deduzione aggiuntiva lav dip			4.500	4.500	7.000
Deduzione aggiuntiva pensione			4.000	4.000	6.500
Deduzione aggiuntiva lav auton			1.500	1.500	1.500

Valori monetari espressi in euro

Fonte: Elaborazioni proprie

TAVOLA 6 – ALIQUOTE MARGINALI E REDDITI REALI

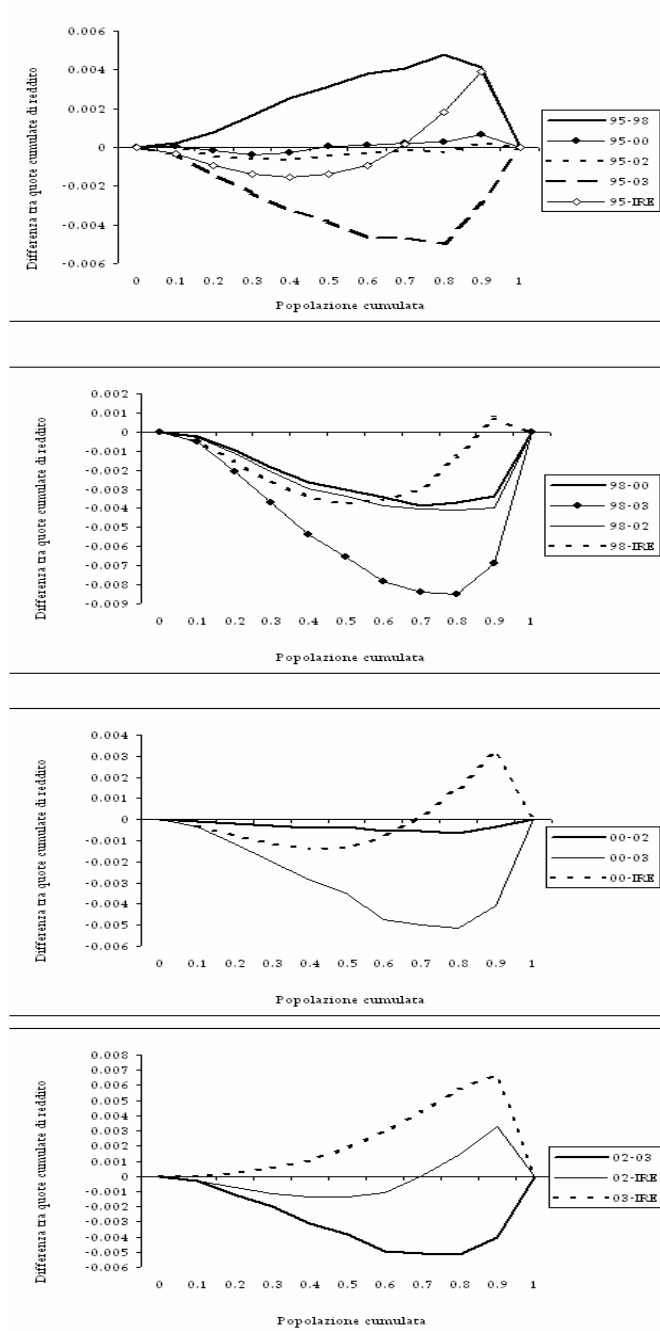
		1995	1998	2000	2002	2003
Scaglioni						
0	7.200	10	18,5	18,5	18	23
7.200	13.399	22				
13.399	14.400	27	26,5	25,5	24	
14.400	16.362					
16.362	17.263					
17.263	23.191					
23.191	24.543					
24.543	25.895	34	33,5	32	29	
25.895	26.798					
26.798	30.000					
30.000	44.836	41	39,5	39,5	39	31
44.836	49.086					
49.086	50.402					
50.402	51.790					
51.790	53.595					
53.595	60.000	46	45,5	45,5	39	
60.000	108.255					
108.255	110.445					
110.445	116.528					
116.528	120.589	51	45,5	45,5	45	
120.589	150.000					
150.000	300.000					
300.000						

Valori monetari in migliaia di lire a prezzi 1995

Aliquote marginali in %

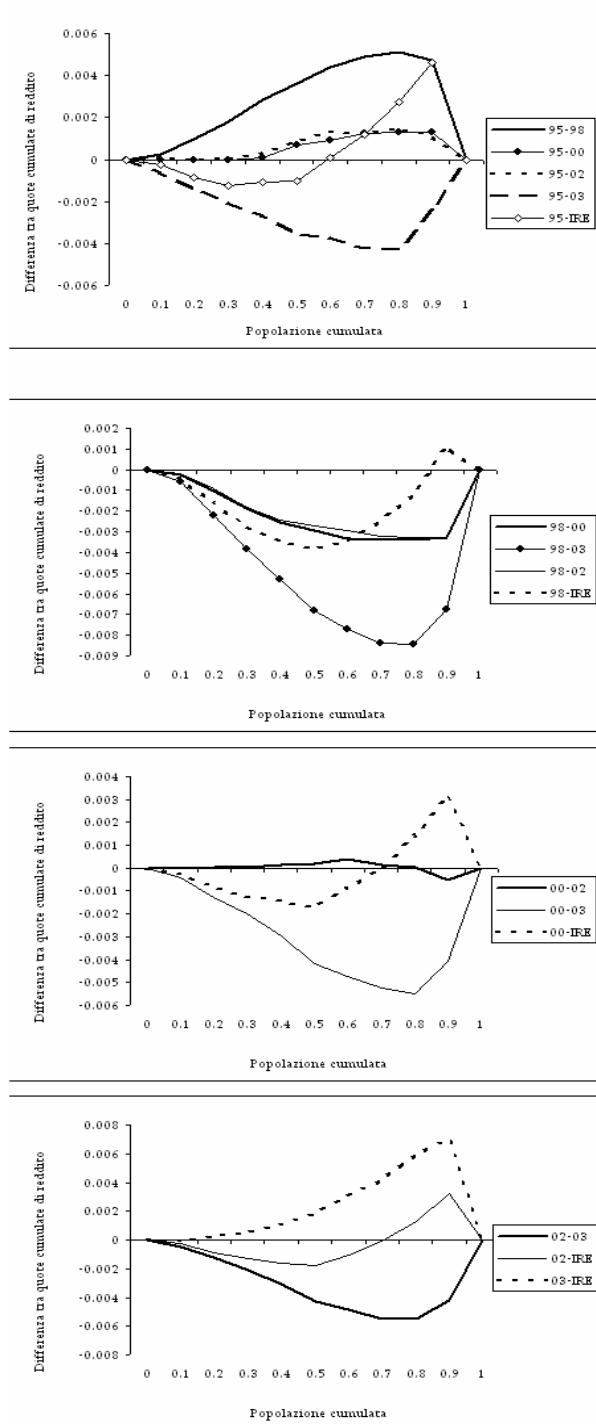
Fonte: Elaborazioni proprie

FIGURA 1 – COMPARAZIONI DI BENESSERE, DIFFERENZE TRA CURVE DI LORENZ.
(con esclusione dell'addizionale regionale Irpef)



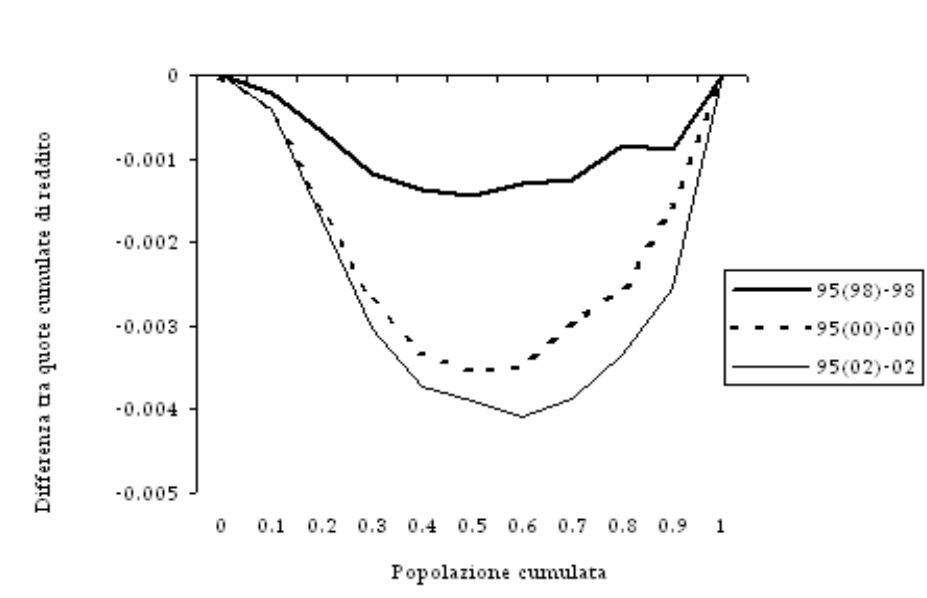
Fonte: AWARETAX - Elaborazioni proprie su dati Banca d'Italia

FIGURA 2 – COMPARAZIONI DI BENESSERE, DIFFERENZE TRA CURVE DI LORENZ,
(con inclusione dell'addizionale regionale Irpef)



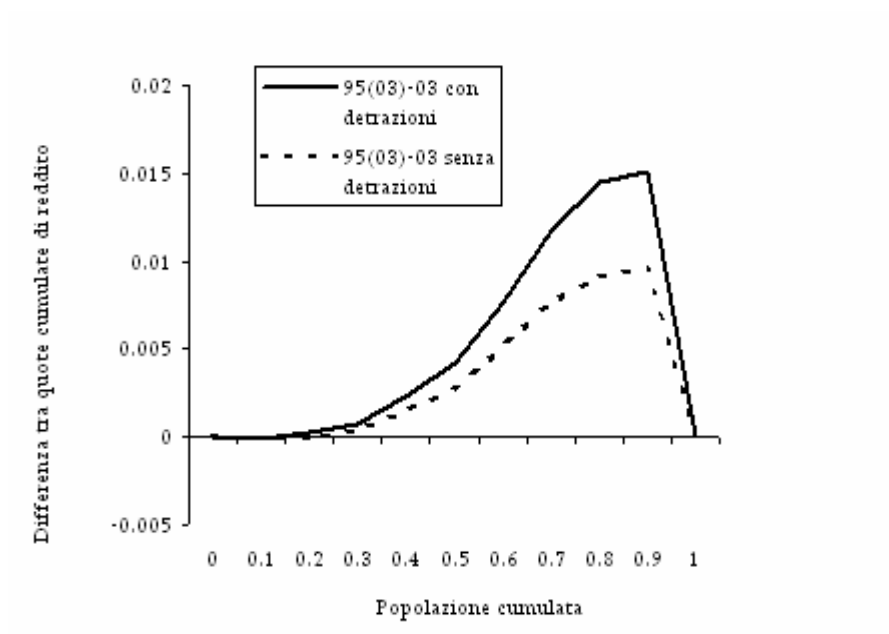
Fonte: AWARETAX - Elaborazioni proprie su dati Banca d'Italia

FIGURA 3 – DIFFERENZA TRA CURVE DI LORENZ
(S95 modificati, S98, S00 e S02)



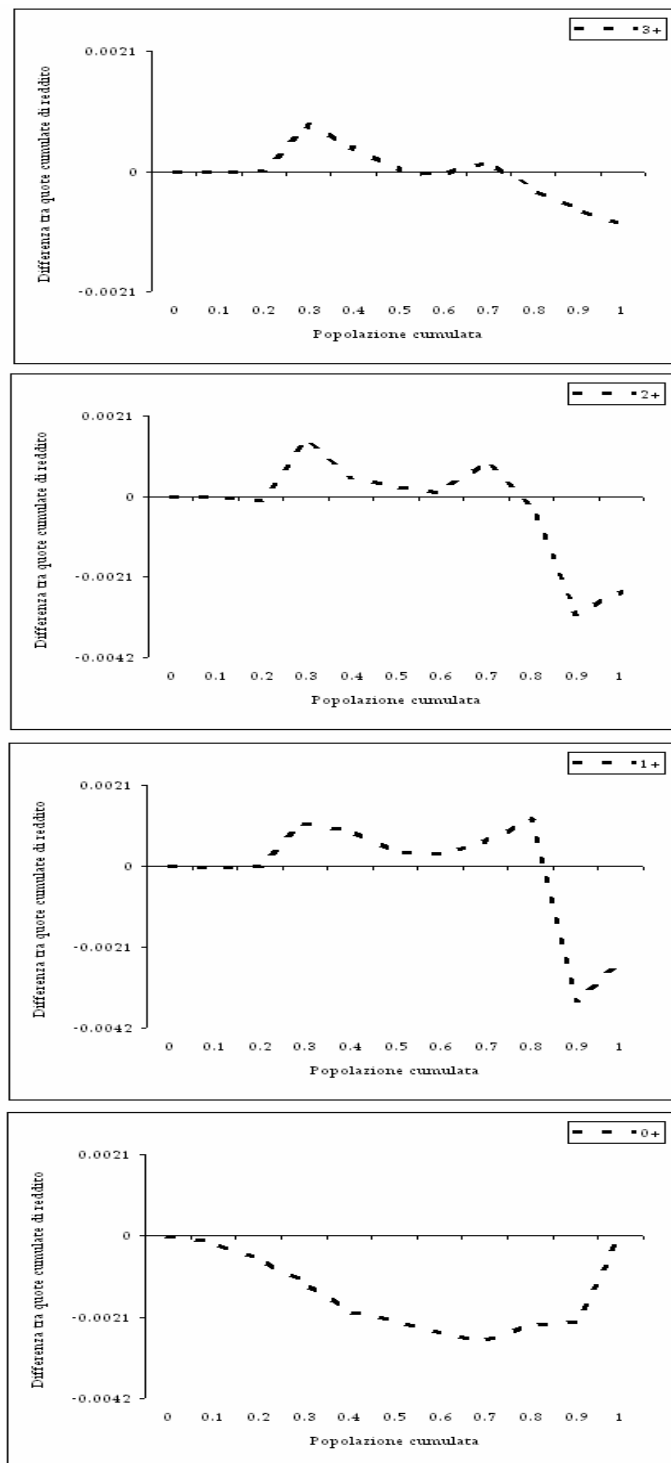
Fonte: AWARETAX - Elaborazioni proprie su dati Banca d'Italia

FIGURA 4 – DIFFERENZA TRA CURVE DI LORENZ, 1995 E 1995 CON APPLICAZIONE DELLA DEDUZIONE DI BASE.



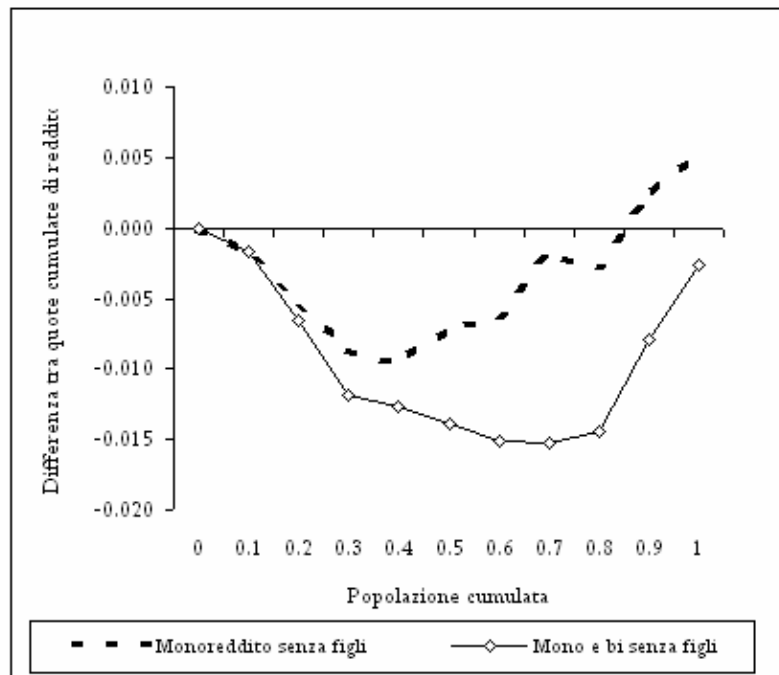
Fonte: AWARETAX - Elaborazioni proprie su dati Banca d'Italia

FIGURA 5 – DOMINANZA SEQUENZIALE, REDDITO E NUMERO DI FIGLI, S95 E S03.



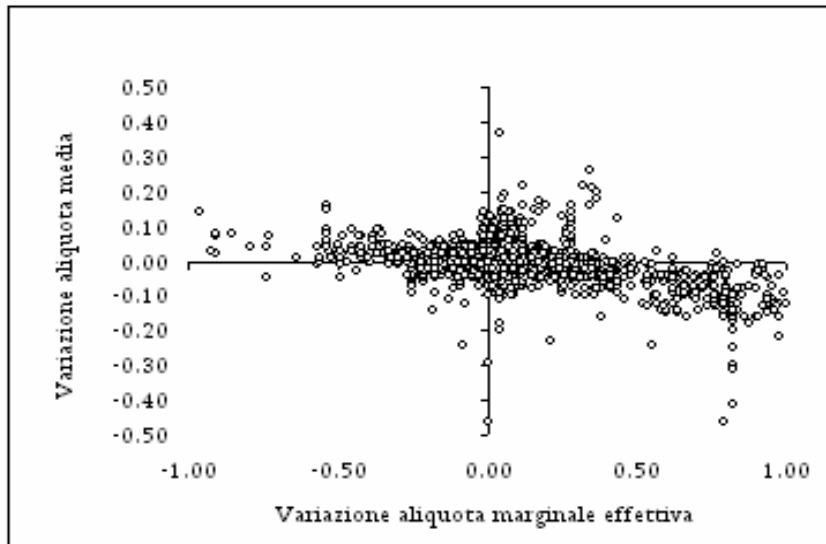
Fonte: AWARETAX - Elaborazioni proprie su dati Banca d'Italia

FIGURA 6 – DOMINANZA SEQUENZIALE, MONOREDDITO E BIREDDITO, S95 E S03.



Fonte: AWARETAX - Elaborazioni proprie su dati Banca d'Italia

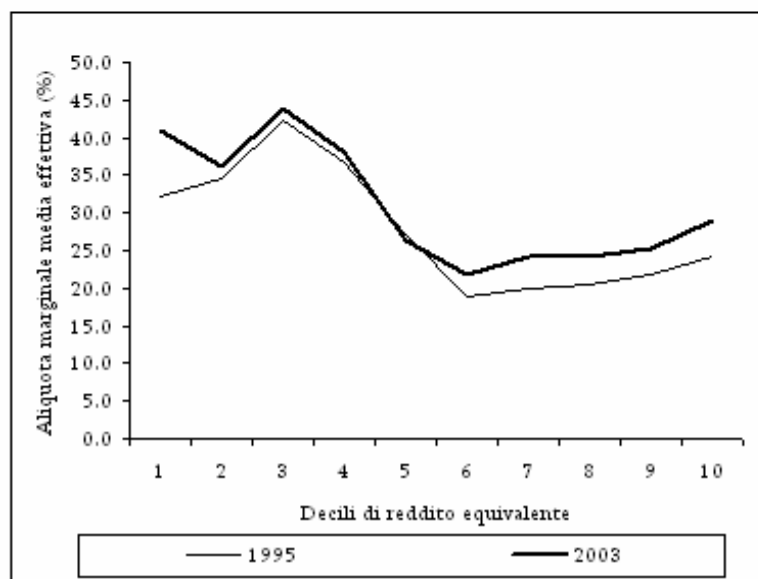
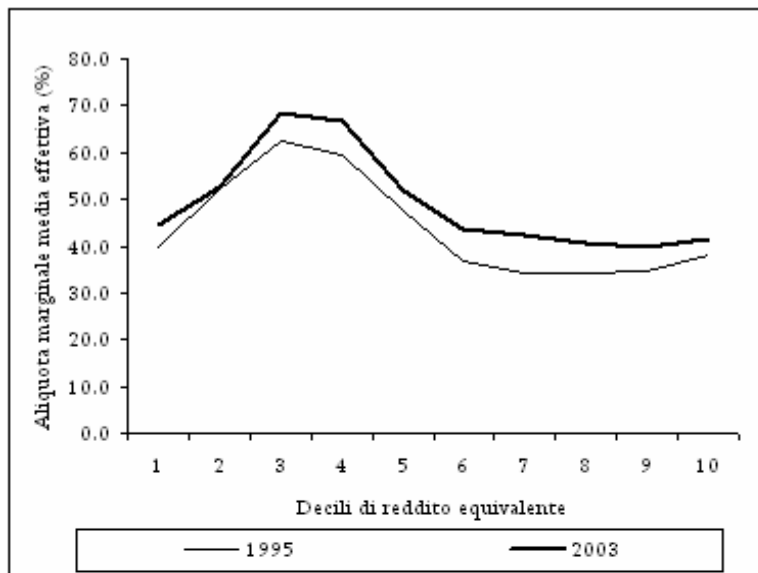
FIGURA 7 – VARIAZIONI DI ALIQUOTA MEDIA E MARGINALE EFFETTIVA, S95 E S03.
(primo percettore di reddito nella famiglia)



Nota: Per il calcolo dell'aliquota marginale effettiva si è ipotizzato un incremento di 516 euro del reddito prevalente del primo percettore.

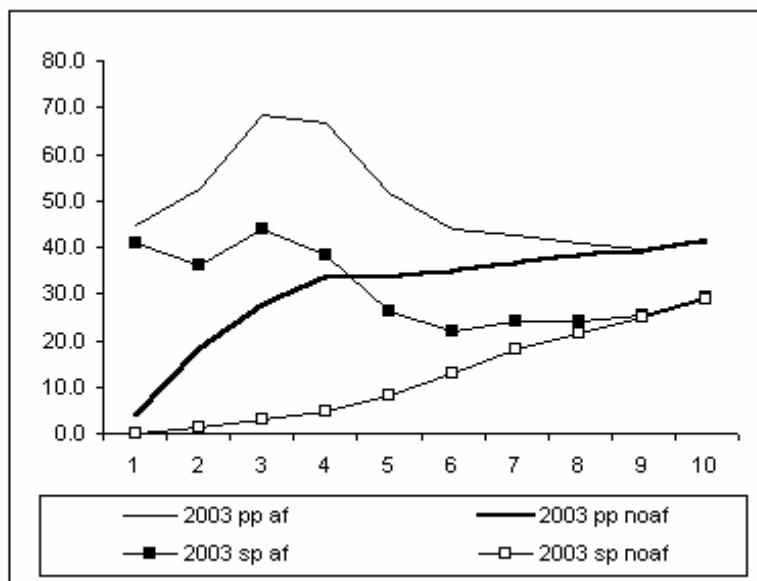
Fonte: AWARETAX - Elaborazioni proprie su dati Banca d'Italia

FIGURA 8 – ALIQUOTA MARGINALE EFFETTIVA, MEDIA PER DECILI
(primo e secondo percettore), decili di reddito familiare equivalente



Fonte: AWARETAX - Elaborazioni proprie su dati Banca d'Italia

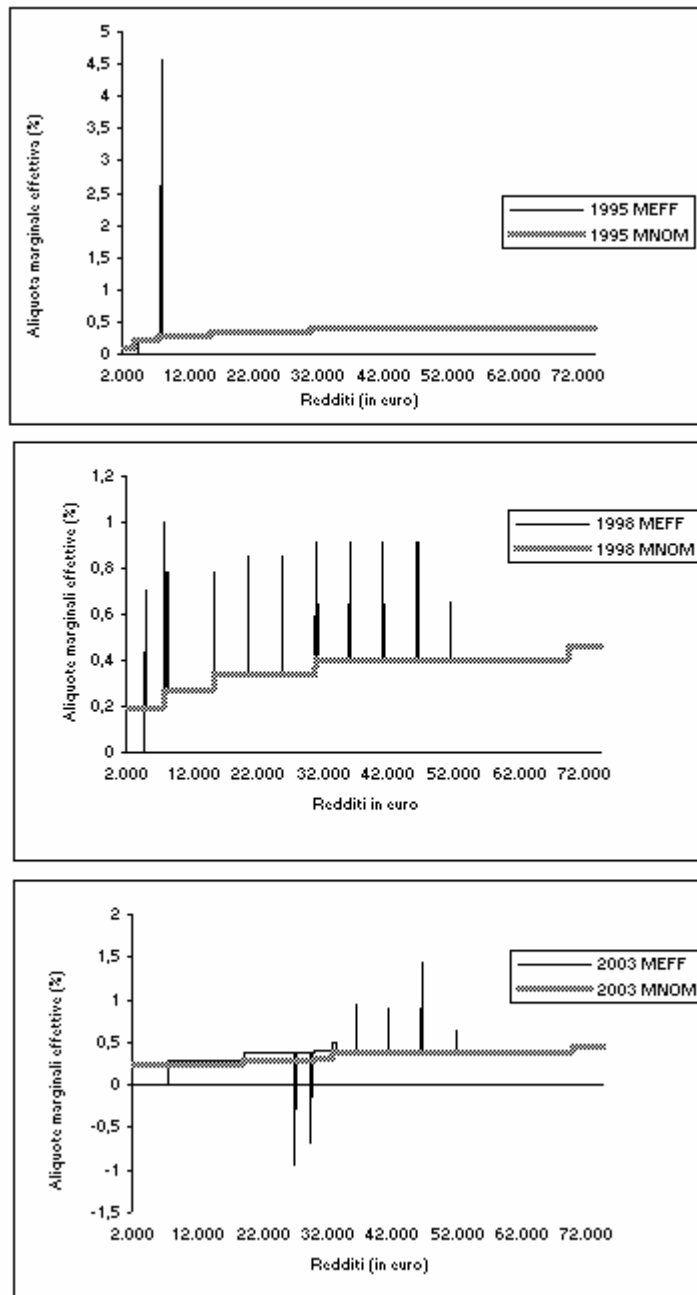
FIGURA 9 – ALIQUOTA MARGINALE EFFETTIVA, MEDIA PER DECILI, 2003



af = inclusi assegni familiari
noaf = esclusi assegni familiari
pp = primo percettore
sp = secondo percettore

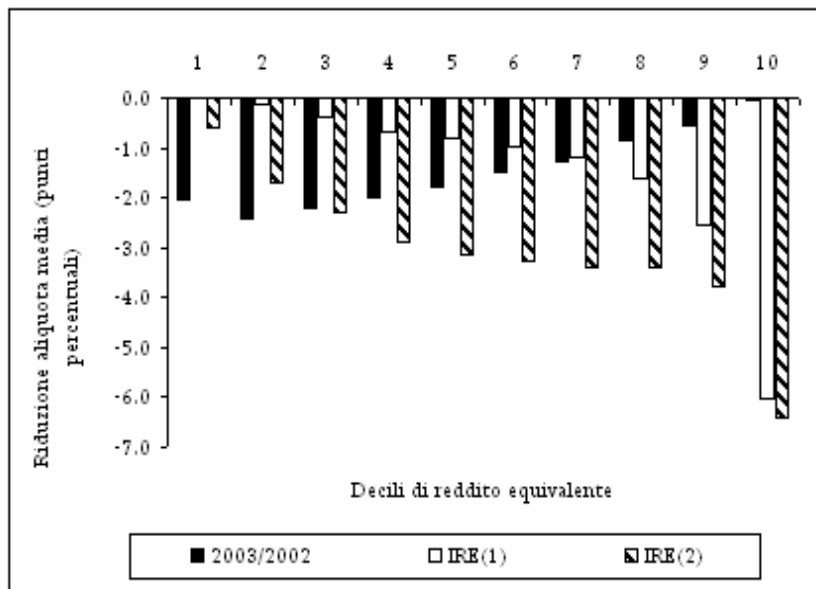
Fonte: AWARETAX - Elaborazioni proprie su dati Banca d'Italia

FIGURA 10 – ALIQUOTE MARGINALI EFFETTIVE E NOMINALI
 (per incrementi di reddito di 100 euro)



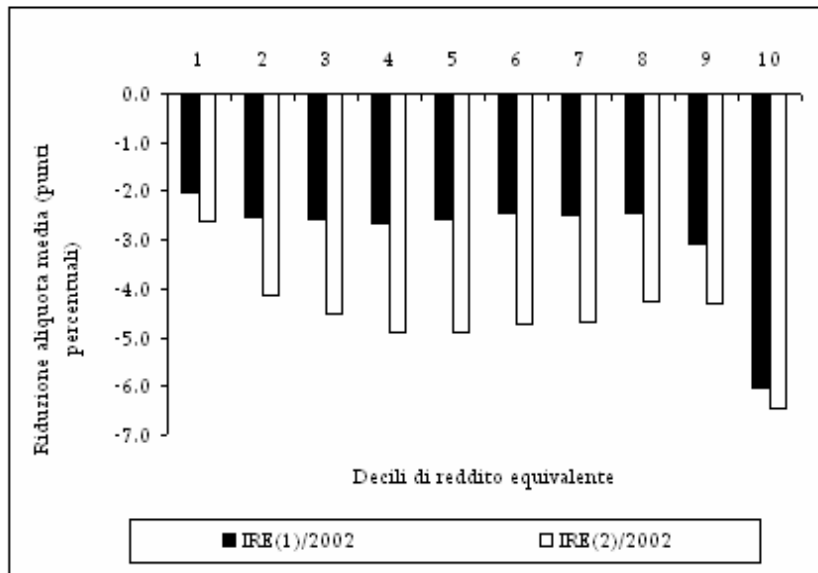
Fonte: AWARETAX - Elaborazioni proprie su dati Banca d'Italia

FIGURA 11 – RIDUZIONI DI ALIQUOTA MEDIA, PER DECILE, IRE(1) E IRE(2)
 (confronto con S03), decili di reddito familiare equivalente



Fonte: AWARETAX - Elaborazioni proprie su dati Banca d'Italia

FIGURA 12 – RIDUZIONI DI ALIQUOTA MEDIA, PER DECILE, IRE(1) E IRE(2)
(confronto con S02) decili di reddito familiare equivalente



Fonte: AWARETAX - Elaborazioni proprie su dati Banca d'Italia

APPENDICE

Tavola A.1 – Le aliquote dell’Irpef (%)

Anni	Aliquota minima e limiti inferiore e superiore degli scaglioni		Aliquote intermedie e limiti inferiore e superiore degli scaglioni										Aliquota massima e limiti inferiore e superiore degli scaglioni	
1995	10		22		27		34		41		46		51	
	0	7.200	7.200	14.400	14.400	30.000	30.000	60.000	60.000	150.000	150.000	300.000	300.000	oltre
1998	18,5		26,5		33,5		39,5						45,5	
	0	15.000	15.000	30.000	30.000	60.000	60.000	135.000	135.000			135.000	oltre	
2000	18,5		25,5		33,5		39,5						45,5	
	0	20.000	20.000	30.000	30.000	60.000	60.000	135.000	135.000			135.000	oltre	
2002	18		24		32		39						45	
	0	20.000	20.000	30.000	30.000	60.000	60.000	135.000	135.000			135.000	oltre	
2003	23		29		31		39						45	
	0	29.044	29.044	56.152	56.152	63.122	63.122	135.539	135.539			135.539	oltre	
IRE	23												33	
	0	193.627											193.627	oltre

Aliquote in percentuale (escluso addizionali regionali, provinciali e comunali)

Importi in migliaia di lire a valori correnti

Tavola A.2 – Le detrazioni per lavoro dipendente
(valori in migliaia di lire)

	Limiti di reddito per la detrazione base		Importo	Limiti di reddito per la ulteriore detrazione		Importo
1995			785	0	15.000	245
				15.000	15.100	207
				15.100	15.200	132
				15.200	15.300	47
1998	0	9.100	1.680			
	9.100	9.300	1.600			
	9.300	15.000	1.500			
	15.000	15.300	1.350			
	15.300	15.600	1.250			
	15.600	15.900	1.150			
	15.900	30.000	1.050			
	30.000	40.000	950			
	40.000	50.000	850			
	50.000	60.000	750			
	60.000	60.300	650			
	60.300	70.000	550			
	70.000	80.000	450			
	80.000	90.000	350			
	90.000	90.400	250			
	90.400	100.000	150			
	100.000	oltre	100			
2000	0	9.100	1.750			
	9.100	9.300	1.650			
	9.300	15.000	1.550			
	15.000	15.300	1.400			
	15.300	15.600	1.300			
	15.600	15.900	1.200			
	15.900	30.000	1.050			
	30.000	40.000	950			
	40.000	50.000	850			
	50.000	60.000	750			
	60.000	60.300	650			
	60.300	70.000	550			
	70.000	80.000	450			
	80.000	90.000	350			
	90.000	90.400	250			
	90.400	100.000	150			
	100.000	oltre	100			
2002	0	12.000	2.220			
	12.000	12.300	2.100			
	12.300	12.600	2.000			
	12.600	15.000	1.900			
	15.000	15.300	1.750			
	15.300	15.600	1.600			
	15.600	15.900	1.450			
	15.900	16.000	1.330			
	16.000	17.000	1.260			
	17.000	18.000	1.190			
	18.000	19.000	1.120			
	19.000	30.000	1.050			
	30.000	40.000	950			
	40.000	50.000	850			
	50.000	60.000	750			
	60.000	60.300	650			
	60.300	70.000	550			
	70.000	80.000	450			
	80.000	90.000	350			
	90.000	90.400	250			
	90.400	100.000	150			
	100.000	oltre	100			
2003	52.280	57.120	252			
	57.120	70.674	455			
	70.674	80.355	349			
	80.355	90.424	252			
	90.424	100.686	48			

Tavola A.3 – Le detrazioni per lavoro autonomo
(valori in migliaia di lire)

	Limiti di reddito per la detrazione base		Importo
1995	0	8.200	204
	8.200	8.300	162
	8.300	8.500	78
1998	0	9.100	700
	9.100	9.300	600
	9.300	9.600	500
	9.600	9.900	400
	9.900	15.000	300
	15.000	30.000	200
	30.000	60.000	100
2000	0	9.100	750
	9.100	9.300	650
	9.300	9.600	550
	9.600	9.900	450
	9.900	15.000	350
	15.000	30.000	200
	30.000	60.000	100
2002	0	9.100	1.110
	9.100	9.300	1.000
	9.300	9.600	900
	9.600	9.900	800
	9.900	15.000	700
	15.000	15.300	600
	15.300	16.000	480
	16.000	17.000	410
	17.000	18.000	340
	18.000	19.000	270
	19.000	30.000	200
	30.000	60.000	100
2003	49.375	56.926	155
	56.926	60.024	244
	60.024	61.961	155

Tavola A.4 – Le detrazioni specifiche per i redditi da pensione
(valori in migliaia di lire)

	Limiti di reddito per la detrazione base			Importo	Limiti di reddito per la detrazione legata all'età			Importo
1995	nessuna ulteriore				nessuna ulteriore			
1998	0	18.000		70	nessuna ulteriore			
2000	0	9.400		190	0	9.400		430
	9.400	18.000		120	9.400	18.000		360
					18.000	18.500		180
					18.500	19.000		90
2002	0	9.400		190	0	9.400		430
	9.400	18.000		120	9.400	18.000		360
					18.000	18.500		180
					18.500	19.000		90
2003	47.439	52.279		136	nessuna ulteriore			
	52.279	56.152		329				
	56.152	60.024		562				
	60.024	70.674		445				
	70.674	80.355		349				
	80.355	90.424		252				
	90.424	100.686		48				

Tavola A.5 – Le detrazioni per coniuge a carico
(valori in migliaia di lire)

	Limiti di reddito per la detrazione base		Importo
1995			818
1998	0	30.000	1.058
	30.000	60.000	962
	60.000	100.000	890
	100.000	oltre	818
2000	0	30.000	1.058
	30.000	60.000	962
	60.000	100.000	890
	100.000	oltre	818
2002	0	30.000	1.058
	30.000	60.000	962
	60.000	100.000	890
	100.000	oltre	818
2003	0	30.000	1.058
	30.000	60.000	962
	60.000	100.000	890
	100.000	oltre	818

Tavola A.6 – Le detrazioni per figli a carico
(valori in migliaia di lire)

	Limiti di reddito per la detrazione base		Importo
1995			94
1998			336
2000			408 (*)
2002 (**)	0	70.000	1.000
	70.000	80.000	588
	80.000	90.000	652
	90.000	100.000	552
2003 (**)	0	70.000	1.000
	70.000	80.000	588
	80.000	90.000	652
	90.000	100.000	552

(*) 648 per figli di età non superiore a 3 anni

(**) Maggiorazione per figli handicappati e figli di
età inferiore a 3 anni