

**LE PROPOSTE DI MODIFICA ALL'IRPEF
CONTENUTE NEL DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA PER IL 2007**

SIMONE PELLEGRINO

DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E FINANZIARIE "G. PRATO" UNIVERSITA' DI TORINO

Abstract. Il lavoro descrive inizialmente le proposte di modifica all'IRPEF contenute nel Disegno di Legge Finanziaria per il 2007; seguono alcune considerazioni sulle aliquote marginali effettive e una valutazione del risparmio d'imposta per contribuenti tipo.

JEL Classification Numbers: H24

Keywords: Imposta sul reddito, Finanziaria 2007

E-mail Address: spellegrino@gmail.com

Tel.: +390116706080

Le proposte di modifica all'IRPEF contenute nel Disegno di Legge Finanziaria per il 2007

di Simone Pellegrino¹

1. Introduzione

La struttura dell'IRPEF è decisamente cambiata nel periodo 2000-2006, mentre poco consistenti sono stati i miglioramenti in termini di effetto redistributivo dell'imposta.

Il Disegno di Legge Finanziaria per il 2007 contiene profonde modifiche ai meccanismi di calcolo dell'imposta netta: è previsto il ritorno alle detrazioni d'imposta, una revisione della scala delle aliquote nonché una modifica agli importi degli assegni per il nucleo familiare.

La struttura in vigore nel 2005 e 2006 prevedeva tre fasce di tassazione: una prima fascia ad aliquota zero; una seconda fascia in cui l'onere d'imposta dipendeva sia dalla struttura crescente delle aliquote marginali legali, sia dalle deduzioni decrescenti rispetto al reddito complessivo; un'ultima fascia in cui il debito d'imposta era funzione solo della scala delle aliquote.

Prima del 2003, invece, il grado di progressività dell'imposta era garantito da una struttura crescente delle aliquote legali accompagnata da una serie di detrazioni

¹ Professore a contratto di Sistema fiscale italiano presso l'Università degli Studi di Torino; collaboratore presso ref. – Ricerche per l'Economia e la Finanza. Indirizzo E-mail: spellegrino@gmail.com.

dall'imposta lorda. Le detrazioni per redditi da lavoro erano decrescenti a scalini e attribuite in funzione dello specifico reddito da lavoro; quelle per figli e altri familiari a carico, invece, erano concesse in misura fissa e indipendente dal reddito (negli ultimi anni erano state sostanzialmente intensificate e rese moderatamente decrescenti al crescere del reddito complessivo), mentre quelle per coniuge a carico erano in funzione del reddito complessivo del beneficiario.

Le deduzioni adottate negli ultimi anni erano linearmente decrescenti al crescere del reddito complessivo. Di particolare rilievo, a causa delle enormi possibilità di arbitraggio ad esclusivo vantaggio delle famiglie bireddito, è stata l'introduzione, a partire dal 2005, delle deduzioni per carichi familiari: si può verificare che non era quasi mai conveniente utilizzare la facoltà, concessa dalla normativa fiscale, di ripartire le deduzioni per carichi familiari tra i due coniugi, nel caso in cui entrambi percepissero redditi, ma era quasi sempre ottimale attribuirle ad uno solo di loro.

Si verificavano numerosi problemi dal punto di vista dell'equità e dell'efficienza poiché tali deduzioni per carichi familiari accrescevano la potenziale disparità di trattamento tra famiglie monoreddito e bireddito rispetto al passato, mentre la deduzione base di 3 mila euro per tutti i contribuenti affievoliva ulteriormente la poca discriminazione qualitativa dei redditi esistente.

Inoltre, l'interagire tra aliquote legali e deduzioni linearmente decrescenti determinava aliquote marginali effettive non sempre crescenti al crescere del reddito complessivo e sostanzialmente diverse da quelle legali, mentre l'intensificazione della *no tax area* aggravava il fenomeno dell'incapienza fiscale rispetto al passato.

Le proposte di modifica contenute nel Disegno di Legge Finanziaria per il 2007 cercano, dal punto di vista dell'efficienza, di limitare alcune delle incongruenze prima esistenti e, dal punto di vista dell'equità, di ridurre il carico fiscale per i redditi medio-bassi e di innalzarlo sui redditi più alti. Lo sconto fiscale appare tuttavia modesto.

2. L'abolizione delle deduzioni dal reddito complessivo

La normativa in vigore nel 2005 e nel 2006 individuava tre tipologie di deduzioni dal reddito complessivo y : era prevista una deduzione differenziata per tipologie di reddito e decrescente al crescere del reddito complessivo necessaria per garantire la progressività

dell'imposta, una serie di ulteriori deduzioni come la rendita catastale dell'abitazione principale, l'assegno periodico corrisposto al coniuge in caso di divorzio, le spese mediche di assistenza dei portatori di *handicap*, erogazioni liberali a favore di istituzioni religiose, ecc. ed, infine, una deduzione per carichi di famiglia.

Il Disegno di Legge Finanziaria per il 2007 intende abolire la deduzione per la *no tax area* e la deduzione per carichi familiari e quindi, in prospettiva, sarà possibile dedurre dal reddito complessivo soltanto le deduzioni per oneri tradizionali e la rendita catastale dell'abitazione principale.

3. La scala delle aliquote

La Legge Finanziaria per il 2005 aveva modificato la scala delle aliquote in vigore nel periodo d'imposta 2004. Gli scaglioni erano stati ridotti da cinque a quattro (Tabella 1).

Tabella 1: La scala delle aliquote nel 2005 e nel 2006

Base imponibile (euro)		Aliquota (%)
	fino a 26.000	23
da	26.000 fino a 33.500	33
da	33.500 fino a 100.000	39
oltre	100.000	43

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2005.

Il Disegno di Legge Finanziaria per il 2007 rivede il numero e l'ampiezza degli scaglioni, nonché le aliquote marginali legali (Tabella 2).

Tabella 2: La scala delle aliquote nel Disegno di Legge Finanziaria 2007

Base imponibile (euro)		Aliquota (%)
	fino a 15.000	23
da	15.000 fino a 28.000	27
da	28.000 fino a 55.000	38
da	55.000 fino a 75.000	41
oltre	75.000	43

Fonte: Disegno di Legge Finanziaria per il 2007.

Rispetto ai periodi d'imposta precedenti gli scaglioni sono nuovamente aumentati da quattro a cinque: l'ampiezza del primo scaglione è ridotta senza mutare l'intensità dell'aliquota marginale e viene inserito un secondo scaglione per redditi dai 15 ai 28 mila euro; l'aliquota marginale massima non è toccata, ma è applicata a partire da 75 anziché da 100 mila euro.

4. Le detrazioni dall'imposta lorda

Negli ultimi anni il Legislatore aveva affidato la progressività dell'imposta alle deduzioni dal reddito complessivo, relegando alle detrazioni un ruolo marginale.

Nel periodo 2005-2006 la normativa prevedeva soltanto la detraibilità dall'imposta del 19 per cento di alcune spese meritorie (oneri detraibili), come le spese mediche, premi per assicurazioni sulla vita o sul rischio di morte, spese per l'istruzione superiore e universitaria, spese funebri, interessi pagati su alcuni mutui e prestiti, ecc..

Il Disegno di Legge Finanziaria per il 2007 intende inserire due distinte tipologie di detrazioni dall'imposta lorda commisurate al reddito complessivo del contribuente: detrazioni per carichi di lavoro $C_1(y)$ e detrazioni per carichi familiari $C_2(y)$.

Tali detrazioni si aggiungono alle consuete detrazioni per oneri C_3 . L'ammontare complessivo delle detrazioni ammesse è pertanto la somma delle tre tipologie di detrazioni: $C = C_1(y) + C_2(y) + C_3$.

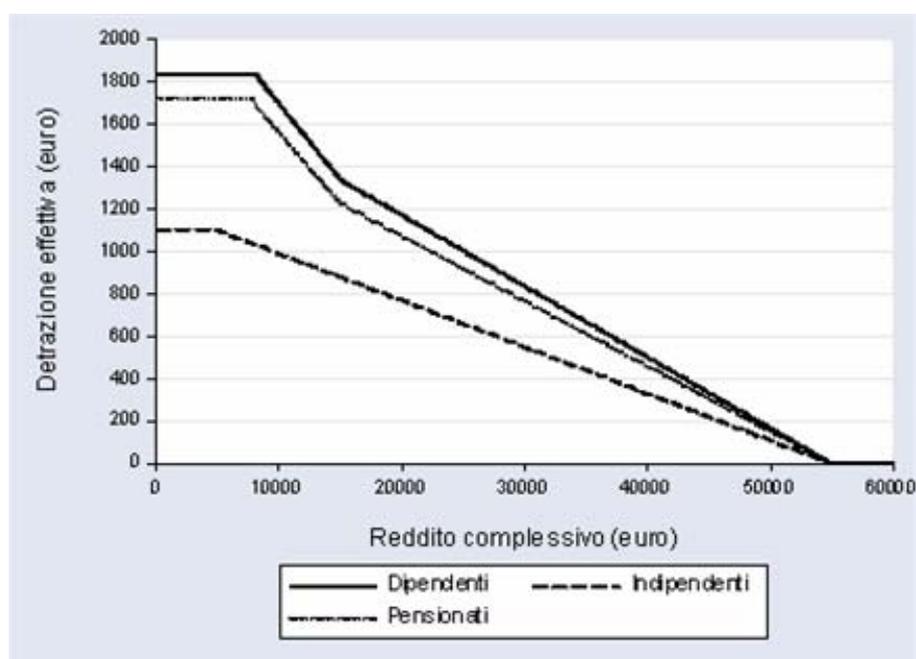
La detrazione potenziale per carichi di lavoro $C_{1p}(y)$ è pari a 1.840 euro per i lavoratori dipendenti, 1.725 per i pensionati e 1.104 per i lavoratori indipendenti e deve essere rapportata al periodo di lavoro annuale. La detrazione effettiva $C_1(y)$ si determina sulla base di quattro fasce di reddito complessivo:

$$C_1(y) = \begin{cases} tA & \text{se } y \leq A \\ (tA - a) + a \left(\frac{B - y}{B - A} \right) & \text{se } A < y \leq B \text{ e } A < B \\ (tA - a) \left(\frac{E - y}{E - B} \right) & \text{se } B < y \leq E \text{ e } B < E \\ 0 & \text{se } y > E \end{cases}$$

dove t è pari al 23 per cento (prima aliquota marginale), A (il livello di reddito esente da

tassazione) è pari a 8.000 euro per i dipendenti, 7.500 per i pensionati e 4.800 per gli indipendenti (si noti che il prodotto tra la prima aliquota marginale e A è pari alla detrazione potenziale $C_{1p}(y)$); B è pari a 15.000 sia per i dipendenti che per i pensionati, mentre non è applicato per gli indipendenti; E è pari a 55.000 euro per tutte e tre le tipologie di contribuenti; a è pari a 502 per i dipendenti, 470 per i pensionati e 0 per gli indipendenti. Essa decresce al crescere del reddito complessivo, così come rappresentato nel Grafico 1. Contrariamente ai periodi d'imposta 2005 e 2006 nessuno sconto fiscale è concesso ai contribuenti che non svolgono alcuna attività lavorativa.

Grafico 1: Le detrazioni per carichi di lavoro nel Disegno di Legge Finanziaria 2007



La detrazione potenziale per familiari a carico $C_{2p}(y)$ è invece pari a 800 euro per il coniuge a carico (o per il primo figlio in assenza del coniuge) e per ciascun figlio a carico di età superiore a tre anni nel caso in cui i figli a carico siano non superiori a tre; per i figli di età superiore ai tre anni la detrazione potenziale di 800 euro è aumentata di 100 euro, mentre è aumentata di 70 euro per i figli portatori di *handicap*. In caso di più di tre figli, infine, per ogni figlio (a partire dal primo) spetta una detrazione potenziale pari a 1.000 euro. Queste detrazioni potenziali devono necessariamente essere ripartite al 50 per cento tra i due coniugi nel caso in cui entrambi percepiscano redditi superiori a 2.840,51 euro:

tale disposizione consente di evitare calcoli di convenienza fiscale, così come è stato possibile nei periodi d'imposta 2005 e 2006. Per gli altri familiari a carico, invece, l'importo della detrazione potenziale è fissato in 750 euro.

Le detrazioni effettive per moglie e per ciascuno degli altri familiari a carico si determinano sulla base della seguente formula:

$$C_2(y) = \begin{cases} C_{2p}(y) \frac{F-y}{F} & \text{se } 0 < y \leq F \\ 0 & \text{se } y > F \end{cases}$$

dove F è pari a 80 mila euro. Per ciascun figlio a carico, invece, la detrazione effettiva $C_2(y)$ si determina nel modo seguente:

$$C_2(y) = \begin{cases} C_{2p}(y) \frac{F+(n-1)G-y}{F+(n-1)G} & \text{se } 0 < y \leq F+(n-1)G \\ 0 & \text{se } y > F+(n-1)G \end{cases}$$

dove F è pari a 95 mila euro, n indica il numero d'ordine dei figli e G è pari a 15 mila euro. In caso di due figli di età superiore a tre anni, coniuge fiscalmente a carico e reddito complessivo pari a 30 mila euro la detrazione effettiva per i due figli è pari a

$$C_2(y) = 800 \frac{95.000 - 30.000}{95.000}$$

per il primo figlio e a

$$C_2(y) = 800 \frac{110.000 - 30.000}{110.000}$$

per il secondo.

5. Considerazioni sulle aliquote marginali effettive

Attraverso l'applicazione della scala delle aliquote si individua l'imposta lorda del contribuente. A livello pratico, quindi, l'aliquota legale è una percentuale che si applica alla base imponibile o a frazioni di essa al fine di determinare il debito d'imposta del contribuente al lordo delle detrazioni.

Tuttavia, ciò che rileva per il contribuente non è l'aliquota marginale legale, ma quella effettiva, cioè la variazione d'imposta a seguito di un aumento unitario di reddito.

È possibile verificare che nel periodo 2005-2006 le aliquote marginali effettive erano molto diverse da quelle legali e prive di ogni giustificazione dal punto di vista dell'efficienza economica.

Le modifiche indicate nel Disegno di Legge Finanziaria per il 2007 pongono rimedio ad alcune incongruenze della precedente normativa, anche se il problema del numero e dell'intensità della aliquote marginali effettive non è del tutto superato.

Ipotizzando l'assenza di oneri deducibili, e quindi la coincidenza tra reddito complessivo e base imponibile, e l'assenza di oneri detraibili, è possibile individuare le aliquote marginali effettive risultanti dalla struttura d'imposta ipotizzata dal Disegno di Legge Finanziaria 2007. Nel caso di un lavoratore dipendente senza figli a carico le aliquote marginali sono illustrate nel Grafico 2 e nella Tabella 3. Con moglie a carico, e con moglie e figlio a carico, invece, le aliquote marginali effettive sono illustrate nelle Tabelle 4 e 5 e nei Grafici 3 e 4.

Grafico 2: Aliquote effettive per un dipendente senza carichi di famiglia

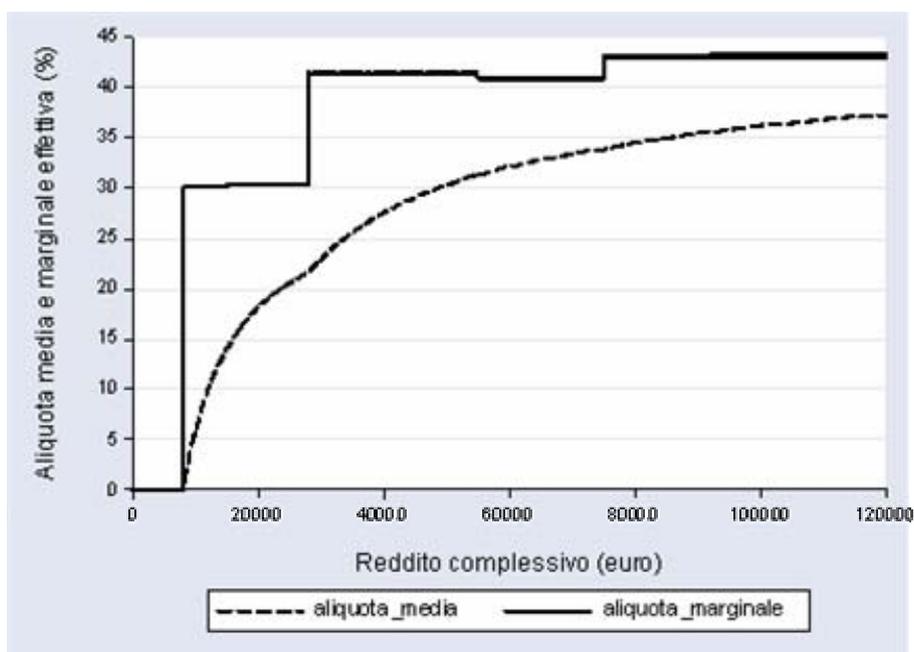


Tabella 3: Aliquote effettive per un dipendente senza carichi di famiglia

Reddito complessivo (euro)		Aliquota (%)	
	fino a 8.000		0,00
da	8.000	fino a 15.000	30,17
da	15.000	fino a 28.000	30,35
da	28.000	fino a 55.000	41,35
da	55.000	fino a 75.000	41,00
oltre	75.000		43,00

Note: Valori medi per fascia di reddito.

Fonte: Elaborazione personale.

Grafico 3: Aliquote effettive per un dipendente con moglie a carico

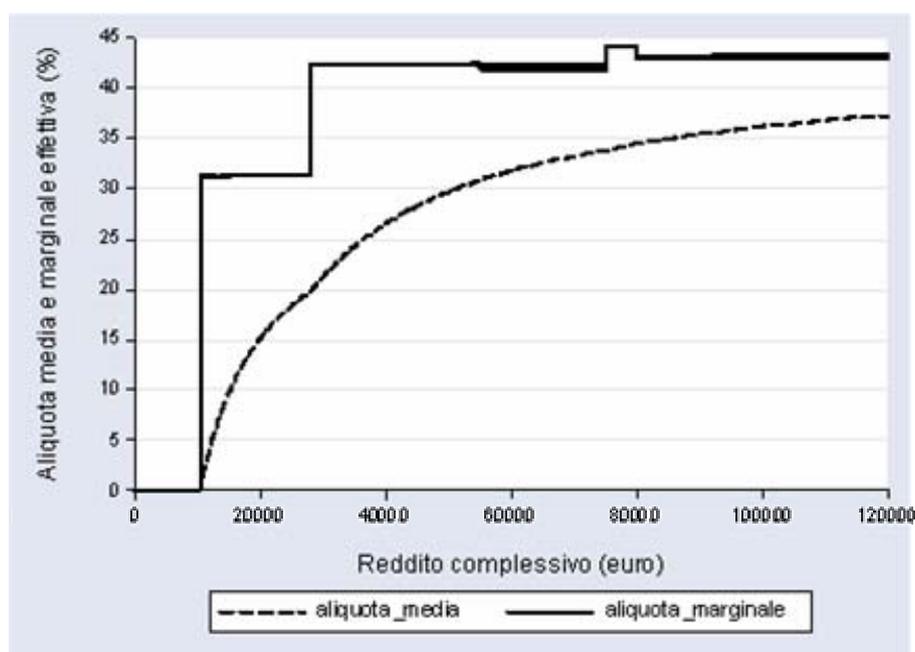


Tabella 4: Aliquote effettive per un dipendente con moglie a carico

Reddito complessivo (euro)		Aliquota (%)	
	fino a 10.309		0,00
da	10.311	fino a 15.000	31,17
da	15.000	fino a 28.000	31,35
da	28.000	fino a 55.000	42,35
da	55.000	fino a 75.000	42,00
da	75.000	fino a 80.000	44,00
oltre	80.000		43,00

Note: Il reddito 10.310 è caratterizzato da una aliquota pari al 6 per cento.

Valori medi per fascia di reddito.

Fonte: Elaborazione personale.

La scala delle aliquote effettive migliora la situazione rispetto alla normativa preesistente, ma non risolve del tutto il problema della divergenza tra aliquote legali ed effettive. Il numero delle aliquote effettive, infatti, è superiore a quello delle aliquote legali in caso di carichi familiari, mentre l'andamento è crescente, ma non sempre: quando ci si avvicina al limite in cui la detrazione per carichi familiari cessa di essere positiva si hanno effetti indesiderati sull'intensità delle aliquote marginali.

Grafico 4: Aliquote effettive per un dipendente con moglie e figlio a carico

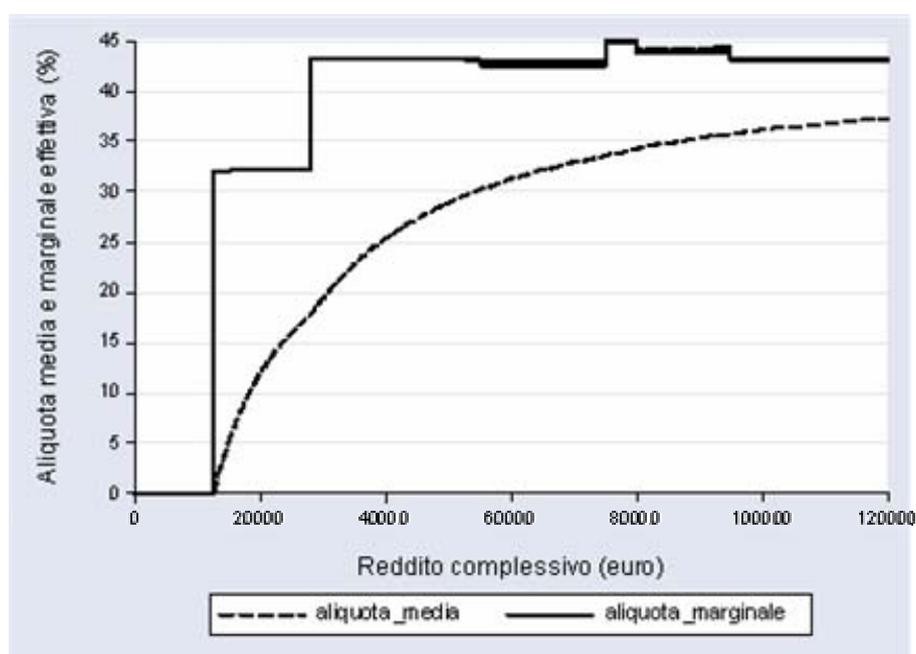


Tabella 5: Aliquote effettive per un dipendente con moglie e figlio a carico

Reddito complessivo (euro)		Aliquota (%)	
	fino a 12.537		0,00
da	12.539	fino a 15.000	32,01
da	15.000	fino a 28.000	32,19
da	28.000	fino a 55.000	43,19
da	55.000	fino a 75.000	42,84
da	75.000	fino a 80.000	44,84
da	80.000	fino a 95.000	43,84
oltre	95.000		43,00

Note: Il reddito 12.538 è caratterizzato da una aliquota pari al 14 per cento.

Valori medi per fascia di reddito.

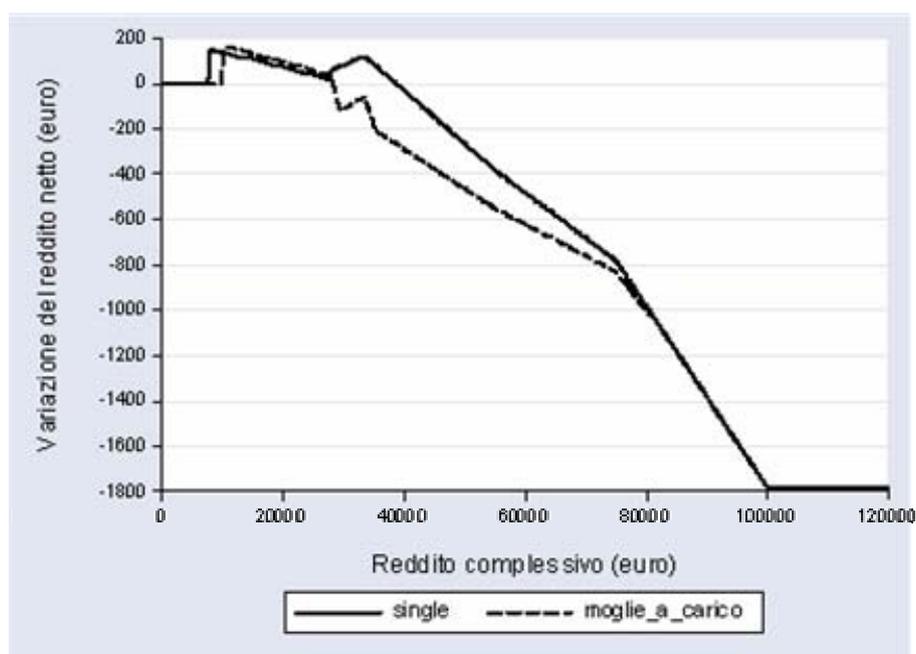
Fonte: Elaborazione personale.

6. Il confronto tra i due sistemi: considerazioni conclusive

Adottando la struttura dell'IRPEF nel 2006 e nel 2007 è possibile analizzare la variazione del reddito netto con i due sistemi per contribuenti tipo.

Di seguito si analizza la variazione del reddito netto assoluta (Grafico 5) e percentuale (Grafico 6) nel caso di un lavoratore dipendente senza carichi familiari e di un lavoratore dipendente con moglie a carico al variare del reddito complessivo.

Grafico 5: L'incremento di reddito netto tra il 2006 e il 2007

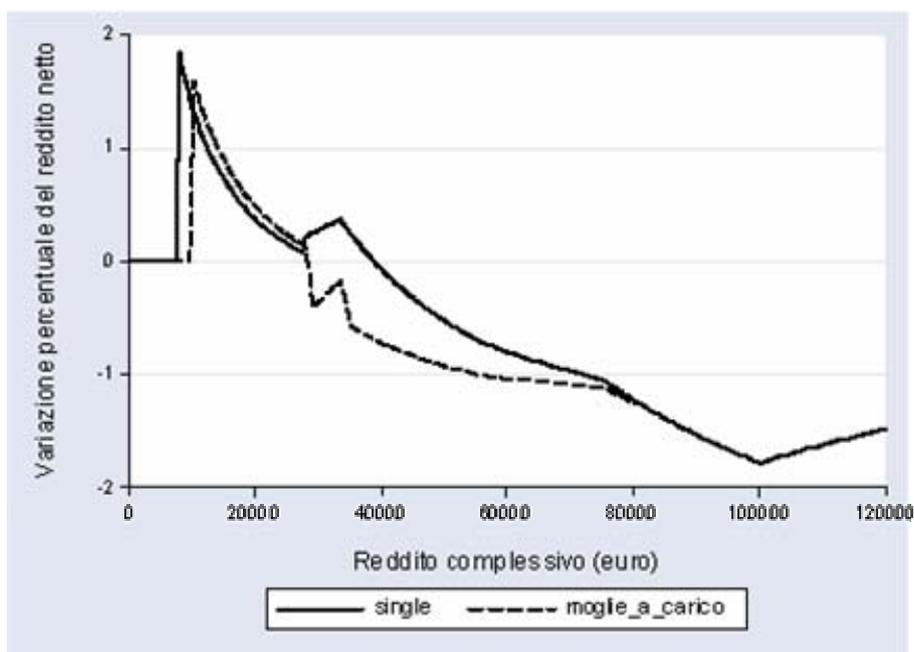


Il reddito minimo imponibile in assenza di carichi familiari sale, rispetto al 2006, per tutti i contribuenti lavoratori: esso si incrementa da 7.500 a 8.000 per i lavoratori dipendenti, da 7.000 a 7.500 per i pensionati e da 4.500 a 4.800 per i lavoratori indipendenti. Per un lavoratore dipendente con moglie e figlio a carico il minimo imponibile sale a circa 12.500 euro.

Tuttavia, rispetto al 2006 un contribuente *single* paga meno IRPEF se il suo reddito complessivo è minore di 40 mila euro, mentre un contribuente con moglie a carico paga di più rispetto al 2006 a partire da 28.300 euro.

Si osservi anche che la detrazione per familiari a carico incomincia a decrescere per valori positivi di reddito complessivo e quindi essa non è sfruttabile per intero neanche dai contribuenti a più basso reddito. Tale caratteristica è uno dei noti limiti che l'imposta personale incontra nel concedere sgravi fiscali consistenti ai contribuenti meno abbienti a causa del fenomeno dell'incapienza fiscale.

Grafico 6: L'incremento percentuale di reddito netto tra il 2006 e il 2007



Lo sgravio d'imposta non è mai superiore ai 200 euro annui, mentre l'imposta netta sale sensibilmente per i redditi superiori a 30-40 mila euro (a seconda della composizione familiare) per poi convergere ad un unico valore per redditi sopra 100 mila euro.

Considerando la distribuzione dei contribuenti per fasce di reddito, tuttavia, è possibile verificare che al di sotto dei 40 mila euro si colloca il 94 per cento dei contribuenti, mentre sotto i 30 mila si colloca il 90 per cento (Tabella 6).

Escludendo i contribuenti che non svolgono alcuna attività lavorativa, pertanto, è possibile concludere che molti contribuenti potranno beneficiare di uno sgravio di IRPEF, anche se nel complesso limitato. Tali benefici saranno però effettivi solo se non

saranno controbilanciati da incrementi di altre forme d'imposizione, come, ad esempio, le addizionali regionali e comunali.

Sebbene l'incremento dell'addizionale rappresenti una scelta discrezionale del governo locale, la trasformazione delle deduzioni per carichi familiari in detrazioni determinerà un incremento della base imponibile per le addizionali e quindi, a parità di aliquota, un aumento di imposizione.

Tabella 6: Distribuzione dei contribuenti IRPEF nel 2003

Fasce di reddito complessivo	Contribuenti	%	Ammontare	%
minore di zero	193.982	0,48	-1.522.510	-0,23
zero	168.688	0,42	0	0,00
0 - 5	6.631.728	16,34	12.896.202	1,97
5 - 20	23.240.813	57,27	273.682.954	41,78
20- 40	8.311.274	20,48	218.460.549	33,35
40- 60	1.130.464	2,79	54.333.870	8,29
60 - 80	441.904	1,09	30.312.520	4,63
80 - 100	191.188	0,47	16.959.925	2,59
100 - 200	215.732	0,53	28.323.101	4,32
oltre 200	55.733	0,14	21.653.181	3,31
Totale	40.581.506	100,00	655.099.790	100,00

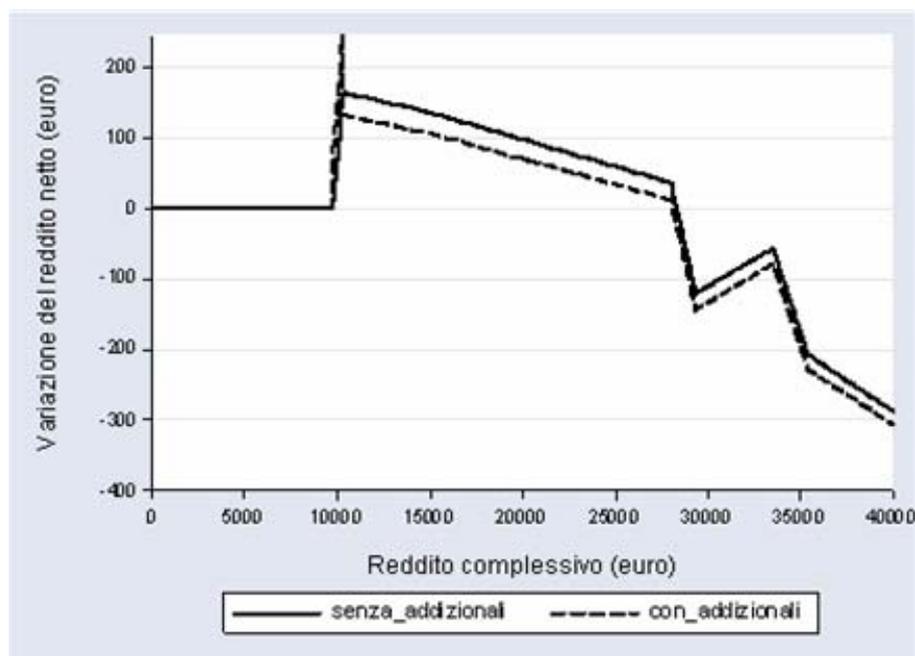
Note: Valori espressi in migliaia di euro.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2006.

In caso di familiari a carico, quindi, i benefici in termini di IRPEF saranno parzialmente “erosi” dall'incremento dell'addizionale: il Grafico 7 consente di valutare la variazione del reddito netto nel caso di un lavoratore dipendente con moglie a carico considerando solo l'IRPEF e considerando sia l'IRPEF che un'addizionale regionale pari allo 0,9 per cento e una addizionale comunale pari allo 0,2 per cento.

Infine, poiché l'imposta personale è anche caratterizzata da una forte evasione (basti pensare che i contribuenti che dichiarano al Fisco più di 200 mila euro lordi l'anno sono meno di 56 mila unità) anche gli evasori potranno beneficiare di uno sgravio fiscale: ciò tende a rendere la riforma meno appetibile, anche considerando che probabilmente si incorrerà in una perdita di gettito (considerando la sola IRPEF) e che dalle prime stime effettuate con modelli di microsimulazione fiscale l'effetto redistributivo dell'imposta non aumenterà.

Grafico 7: L'effetto delle addizionali sulla variazione di reddito netto per un lavoratore dipendente con moglie a carico tra il 2006 e il 2007



Bibliografia

Agenzia delle Entrate, (2005), Riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche:

Legge Finanziaria per il 2005, Circolare n. 2

Baldini M., Bosi P., (2003), La riforma dell'imposta sul reddito: aspetti di equità e di efficienza, *Politica Economica*, n. 2, pp. 303-340

Baldini M., Bosi P., (2004a), Il gioco delle tre aliquote, *La Voce*

Baldini M., Bosi P., (2004b), Le famiglie dopo la riforma fiscale, *La Voce*

- Baldini M., Bosi P., (2005), Lo strano caso del *tax planning* familiare all'italiana, La Voce
- Baldini M., Bosi P., (2006), L'intervento sull'Irpef e sugli assegni familiari: razionalizzazioni e occasioni mancate, La Voce
- Galmarini U., (2004), La moltiplicazione delle aliquote, La Voce
- Governo Italiano, (2006), Disegno di Legge Finanziaria per il 2007
- Paladini R., (2003), L'imposta progressiva e la finanziaria 2003, Università degli Studi di Siena, Dipartimento di Economia Politica, Quaderni, n. 383
- Pellegrino S., (2005), Finanziaria 2005: come ripartire tra i coniugi le nuove deduzioni per carichi familiari, Il Fisco, n. 19, pp. 2910-2917
- Pellegrino S., (2006), Struttura ed effetti redistributivi dell'imposta personale italiana: il confronto 2000-2005 ed un esercizio di modifica, in attesa di pubblicazione sulla rivista Economia Pubblica
- Reviglio F., (2006), Il nodo del debito e quelle riforme ancora in attesa, Il Messaggero, 3 ottobre
- Tutino S., (2005), Indagine conoscitiva sul trattamento fiscale del reddito familiare e sulle relative politiche di sostegno, Audizione del Direttore del Servizio Consultivo e Ispettivo Tributario, Senato della Repubblica