

# QUADERNI



Università degli Studi di Siena  
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA POLITICA

RUGGERO PALADINI

L' imposta progressiva e la finanziaria 2003

n. 383 – Aprile 2003

**Abstract** - Questo lavoro discute tre differenti metodi di tassazione del reddito in relazione all'obiettivo di ottenere una progressività dell'imposizione. Il primo metodo è il tradizionale metodo a scaglioni, con aliquota crescente in ogni scaglione. Il secondo è quello dell'imposta proporzionale accoppiata a detrazioni di imposta. Il terzo metodo è il metodo recentemente adottato dal Governo Italiano nell'applicazione della riforma della struttura della tassazione sul reddito: un sistema di deduzione continua dall'imponibile, decrescente al crescere del reddito.

Il lavoro mostra che i maggiori effetti redistributivi possono essere ottenuti con un'aliquota alta accoppiata con alte detrazioni fisse. Inoltre si afferma che il terzo metodo è equivalente al tradizionale metodo a scaglioni per una particolare struttura delle aliquote. Nelle conclusioni vengono proposte alcune considerazioni circa i possibili esiti della recente riforma.

**J.E.L. Classification:** H20

**Ruggero Paladini**, Istituto di Economia e Finanza, Università "La Sapienza", Roma

## 1. Premessa.

L'imposta progressiva è da circa 150 anni (ed anche di più; si veda Seligman 1894) un tema caldo nel dibattito economico; per lungo tempo è stata una dei cavalli di battaglia dei riformatori sociali, che la ritenevano necessaria per ragioni strettamente equitative, oltre che per gli effetti redistributivi cui dà luogo. Ma anche Marx ed Engels, notoriamente non molto teneri verso i riformatori sociali, nel Manifesto considerano positivamente l'imposta progressiva (accanto ad una robusta imposta di successione) come programma immediato di azione.

I tentativi di ricavare la progressività da un criterio di equità verticale, basato sulle ipotesi dell'utilitarismo cardinale – utilità individuali uguali e confrontabili - come è noto, ha incontrato difficoltà maggiori di quelle che gli economisti utilitaristi pensavano; mi riferisco in particolare al principio del sacrificio eguale e a quello del sacrificio proporzionale (Musgrave 1959). Solo con il principio del sacrificio minimo collettivo proposto da Edgeworth si arriva ad una progressività, anzi ad una super progressività con aliquota marginale del 100% (quindi con la necessità, sottolineata dallo stesso Edgeworth, di attenuare il criterio); ma questo terzo principio non si ispira ad un criterio equitativo, ma alla funzione di benessere sociale degli utilitaristi (somma delle utilità dei membri della collettività). Tutto sommato aveva ragione De Viti De Marco (1934) quando concludeva che l'imposta progressiva andava spiegata in termini di analisi delle dinamiche politiche in sistemi a suffragio universale; si tratta cioè di uno strumento, uno tra i vari strumenti (essendo gli altri sul versante della spesa pubblica), per ottenere un obiettivo di redistribuzione del reddito.

Lo scopo di queste note è di fornire qualche strumento utile per valutare le proposte del governo attuale in materia di IRPEF, e cioè sia il progetto a regime (legge delega di riforma tributaria) sia i provvedimenti presi con la Finanziaria 2003, che del progetto a regime sono, dichiaratamente, un primo momento di attuazione.

## 2. Imposta proporzionale ed imposta progressiva.

L'imposta progressiva si caratterizza rispetto a quella proporzionale per tre aspetti: l'imposta cresce più che proporzionalmente rispetto al reddito (elasticità maggiore dell'unità); l'incidenza dell'imposta (l'aliquota media:  $T/R$ ) aumenta all'aumentare del reddito; l'aliquota marginale (incremento d'imposta rispetto all'incremento di reddito:  $\Delta T/\Delta R$ ) è superiore all'aliquota media. Si tratta di tre modi diversi per indicare lo stesso fenomeno; se è vera una condizione, lo sono anche le altre due.

Naturalmente quando si confronta un'imposta proporzionale con una progressiva è bene fare il confronto a parità di gettito. Si osservi la seguente tabella:

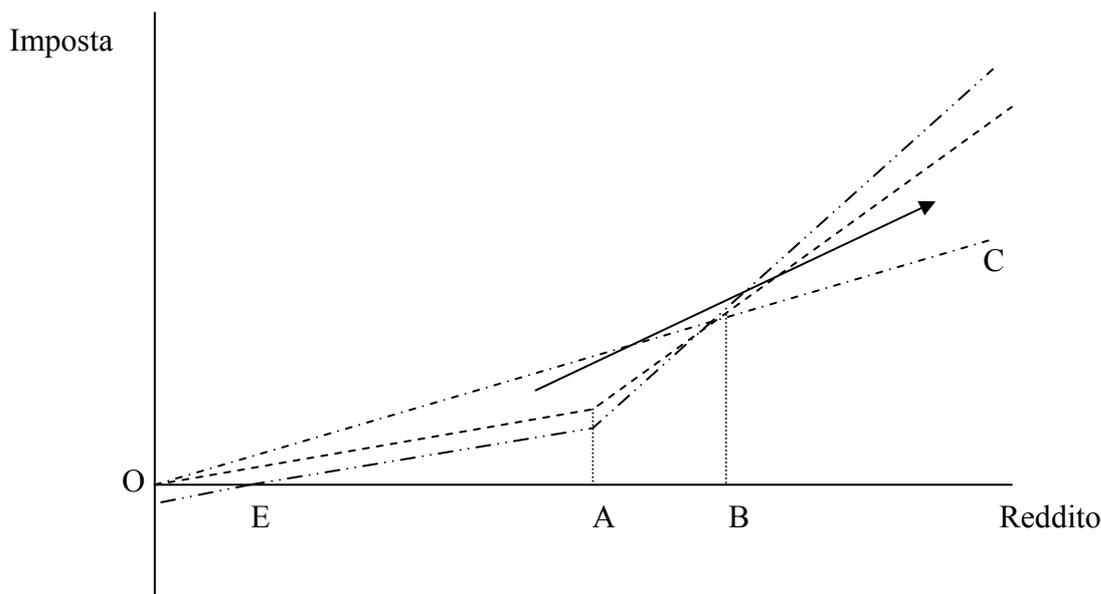
Reddito	Imp. Proporzion.	Imp. Progressiva
10.000	2.000	1.000
20.000	4.000	4.000
30.000	6.000	7.000

In entrambi i casi si ha un gettito di 12.000, ma nell'imposta proporzionale tutti i redditeri pagano il 20%, mentre nell'imposta progressiva il redditiere più povero paga il 10%, quello intermedio il 20%, mentre il più ricco paga il 23,3%. Rispetto al redditiere intermedio (per il quale nulla cambia), vi è stato uno spostamento del carico fiscale dal povero al ricco.

### 3. Metodi di attuazione dell'imposta progressiva.

*A: scaglioni* Il metodo principale, in uso in tutti i paesi, è quello degli scaglioni: il reddito è diviso in vari segmenti, ed ogni segmento è sottoposto ad aliquote che crescono: nel grafico I viene illustrato un esempio a due scaglioni<sup>1</sup>:

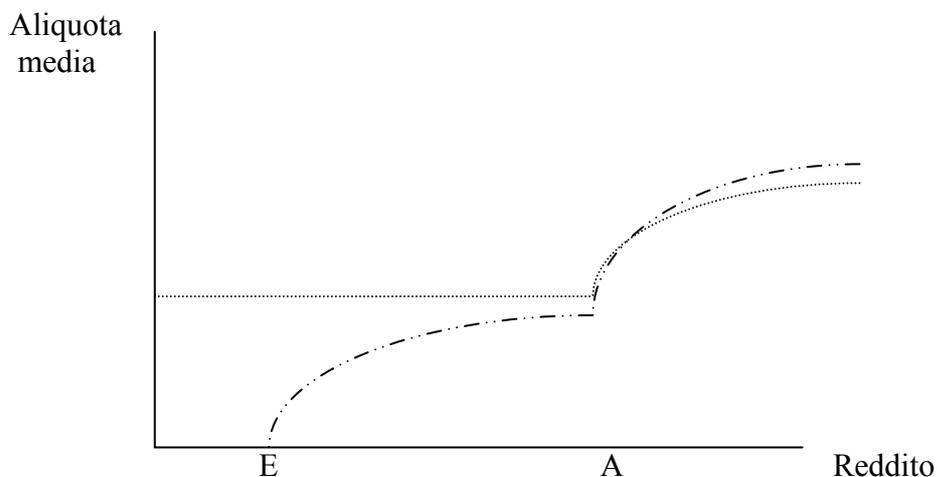
Grafico I: relazione reddito-imposta, 2 scaglioni



La retta OC indica l'imposta proporzionale; rispetto ad essa un sistema a due scaglioni sposta il peso dell'imposta dai redditi fino ad OA a quelli successivi (spostamento indicato dalla freccia); il sistema a scaglioni si accompagna sempre a un livello, abbastanza contenuto, di reddito esente (OE).

Nel grafico I' viene illustrato l'andamento dell'aliquota media:

Grafico I': relazione reddito-incidenza

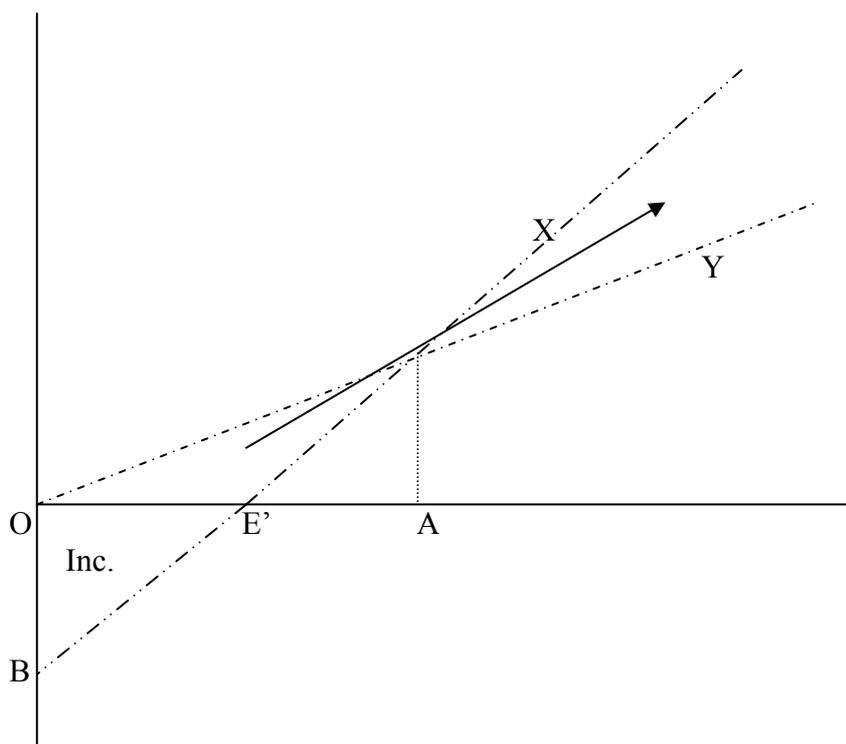


<sup>1</sup> I sistemi a scaglioni prevedono un numero di scaglioni più elevato di due; nel caso britannico gli scaglioni sono tre. Negli USA la riforma del 1986 aveva introdotto tre scaglioni, che con Clinton sono aumentati. La nostra irpef è caratterizzata attualmente da cinque scaglioni, mentre la legge delega di riforma di Tremonti ne prevede formalmente due, ma di fatto una sola, vista che la seconda riguarderebbe solo lo 0,5% dei contribuenti.

I due andamenti dell'incidenza illustrano il sistema a scaglioni senza deduzione (retta prima parallela all'ascissa e poi crescente) e con deduzione (curva crescente a farfalla).

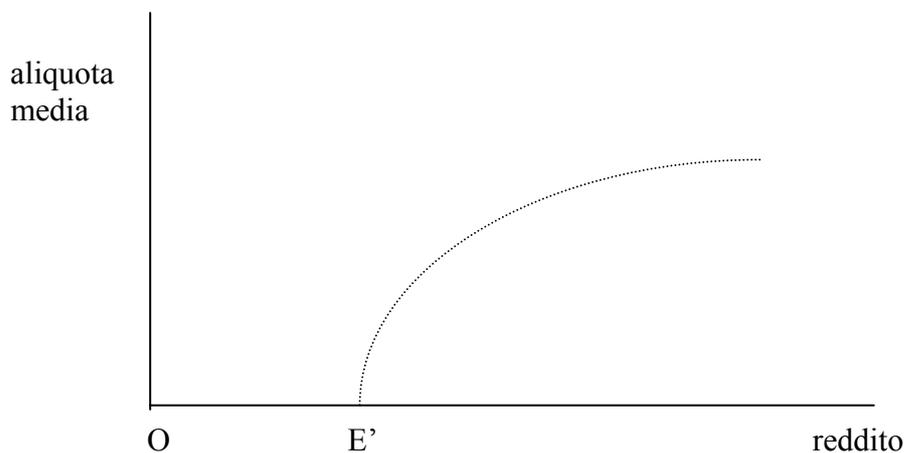
*B: detrazione o deduzione:* Un secondo metodo di determinare un effetto di progressività consiste nell'introdurre, in un'imposta proporzionale, una detrazione d'imposta, o una deduzione dall'imponibile, eguale per tutti. I due sistemi sono equivalenti: nel caso della detrazione abbiamo la seguente formula: l'imposta è  $T = tR - D_{et}$ , mentre nel caso della deduzione abbiamo  $T = t(R - D_{ed})$ . I due sistemi danno risultati identici, basta ovviamente che  $D_{et} = tD_{ed}$ .

Grafico II: relazione reddito-imposta detrazione fissa



Adesso il reddito esente ( $OE'$ ) è nettamente maggiore di prima.

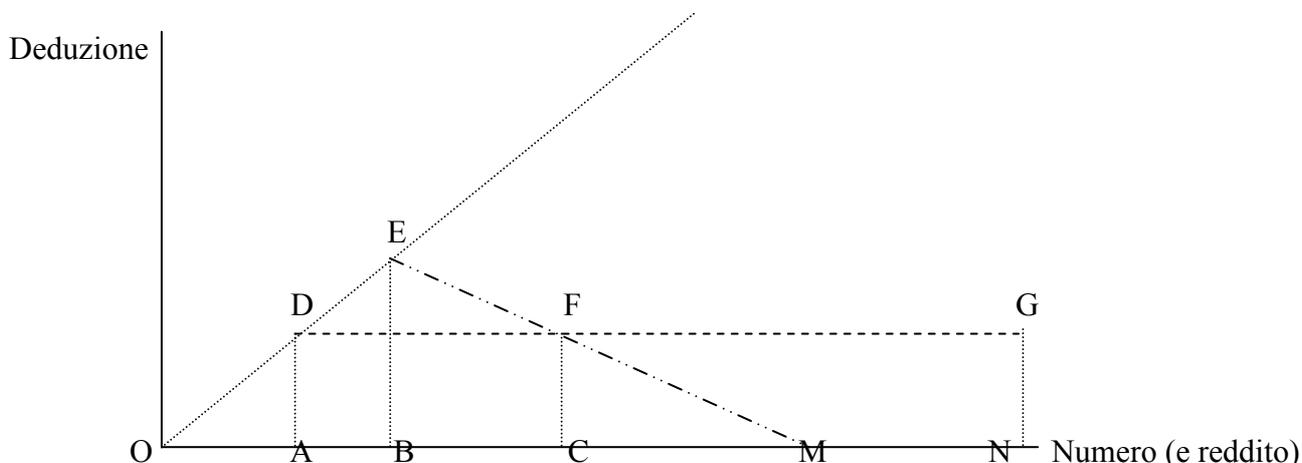
Grafico II': relazione reddito-incidenza



L'aliquota media è zero fino a E', poi cresce rapidamente, quindi più lentamente, tendendo verso l'aliquota indicata dall'inclinazione della BX nella II.

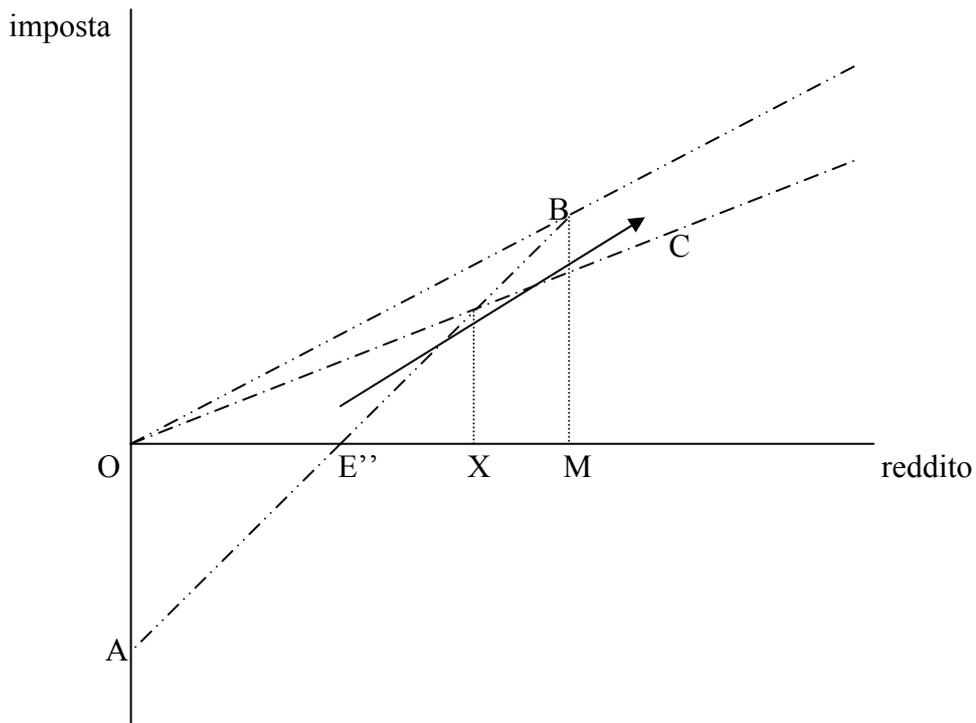
Il problema del sistema di deduzione fissa con aliquota unica è che se si vuole dare una sufficiente progressività all'imposta la deduzione iniziale deve essere ampia, ma se la medesima deduzione viene concessa a tutti i contribuenti la perdita di base imponibile impone un'aliquota marginale piuttosto elevata (vedremo un esempio numerico più avanti). In termini qualitativi il problema può essere evidenziato dal seguente grafico, dove sull'ascissa supponiamo che vi sia un contribuente per ogni punto, in ordine crescente di reddito (N è il contribuente più ricco)

Grafico III: i due metodi di deduzione



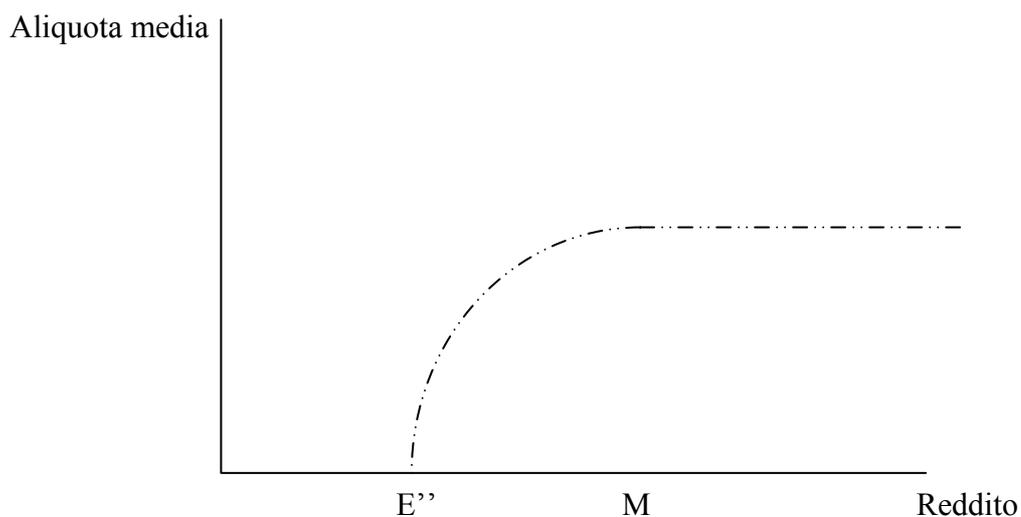
Il sistema con detrazione fissa permette di esentare dall'imposta i redditi fino a OA, con una perdita di base imponibile pari a OAD; tutti i redditi superiori a OA avranno quella deduzione, con una perdita data dal prodotto di AD per AN (cioè i contribuenti con reddito maggiore di OA). Il sistema con deduzione decrescente permette di elevare il livello del reddito esente fino a OB, con deduzione iniziale più alta; i redditi fino a OC si trovano avvantaggiati, quelli con redditi maggiori sono svantaggiati; l'area di perdita di gettito è il triangolo OEM (si nota facilmente che la maggiore perdita di gettito, data dal triangolo DEF, è inferiore alla minore spesa data dal trapezio MFGN).

Grafico IV: relazione reddito-imposta, deduzione decrescente



La retta OC è l'imposta proporzionale; quella AB è la retta (con inclinazione maggiore) dell'imposta con deduzione decrescente, che esenta i redditi fino a E'', con una detrazione che si esaurisce a M; da quel punto in poi l'imposta è proporzionale. Coloro che hanno un reddito inferiore di OX non pagano o pagano meno rispetto all'imposta proporzionale, coloro che hanno un reddito maggiore di X pagano di più.

Grafico IV': relazione reddito-incidenza



L'andamento dell'incidenza mostra un'aliquota media che cresce da E'' ad M per poi divenire costante.

#### 4. La deduzione continua della Finanziaria 2003.

La Finanziaria 2003 ha introdotto un sistema di deduzione continua dall'imponibile, differenziata per lavoratori dipendenti (7500 €), pensionati (7000 €), lavoratori autonomi (4500 €), e rentier (3000 €)<sup>2</sup>. Facendo l'esempio del lavoratore dipendente, viene fissato un reddito soglia di 26000 € (la soglia è la stessa per tutti i redditeri) e la deduzione, per redditi maggiori di 7500, viene ridotta nel seguente modo: dal reddito del soggetto si detrae la deduzione e si rapporta al reddito soglia. Se il rapporto è eguale o maggiore dell'unità la deduzione è nulla; se è minore si prende il complemento all'unità e si applica alla deduzione. In formula la base imponibile diviene:

$$(1) \quad Ri - D[1 - (Ri - D)/S] \quad \text{per} \quad 7500 < Ri - D < 26000$$

dove  $Ri$  è il reddito del soggetto,  $D$  la deduzione ed  $S$  il reddito soglia<sup>3</sup>.

La (1) può ovviamente essere riscritta così:

$$(1') \quad (Ri - D)(1 + D/S)$$

e pertanto l'aliquota marginale sarà

$$(3) \quad dT/dRi = t^*(1 + D/S)$$

dove  $t^*$  è l'aliquota dello scaglione in cui si colloca il reddito del contribuente.

La (1') e la (3) mettono in evidenza un fatto interessante: il sistema a deduzione linearmente decrescente può essere trasformato in un sistema con una deduzione fissa indipendente dal reddito, con scaglioni opportunamente ritoccati (i limiti superiori degli scaglioni, fino al reddito che usufruisce della deduzione, devono essere abbassati dividendo per  $1 + D/S$ , gli altri ridotti della deduzione stessa), ed aliquote marginali più elevate (quelle formali, fino a che la deduzione non si annulla, devono essere moltiplicate sempre per  $1 + D/S$  (si veda Paladini-Visco 2002).

Il problema delle deduzioni dall'imponibile (in precedenza detrazioni d'imposta) per redditi da lavoro può essere visto sotto una nuova luce sulla base di quanto detto sopra. Fino al 2002 il sistema prevedeva detrazioni per redditi da lavoro, distinti in lavoro dipendente (comprese le pensioni) e lavoro autonomo. Entrambe le detrazioni scendevano a gradini all'aumentare del reddito (di specie), ma quelle per lavoro dipendente erano più elevate e comunque, anche oltre i 100 milioni

---

<sup>2</sup> Sono state anche stabilite delle detrazioni, di piccola entità, ad alcuni livelli di reddito medio-alto, che evitare che qualche contribuente possa subire un aggravio di imposta, in seguito al venir meno detrazione per redditi da lavoro. Queste detrazioni (nel caso dei lavoratori dipendenti) iniziano da redditi superiori a 27000 € con una detrazione di 130 € fino a 29500 €; successivamente la detrazione sale a 235 € (fino a 36500 €). Il risultato è che l'aliquota marginale di un incremento di 100 € nel passaggio da 27000 a 27100 è negativa (cioè è un sussidio marginale) e pari a 92,63%. Quella tra 29500 e 29600 è sempre negativa (+67,63); ma poiché successivamente le detrazioni cominciano a calare, fino ad estinguersi per redditi superiori a 52000 €, si avranno salti di aliquota marginale d'imposta molto forti; nel caso dell'incremento da 46700 a 46800 l'aliquota marginale è del 144%. Anche le detrazioni per lavoro del sistema precedente determinavano forti impennate dell'aliquota marginale, ma entro il 100%.

<sup>3</sup> Non vi è una sola formula per ottenere la deduzione continua; ad esempio si consideri la seguente:

$$(2) \quad Ri - D'(1 - Ri/S) \quad \text{dove} \quad D' = Rm * S / (S - Rm)$$

dove  $Rm$  è il reddito minimo che si vuole esentare (per esempio i 7500), mentre il reddito soglia  $S$  viene fissato a 33500. Infatti ponendo  $Rm = 7500$ , otterremmo  $D' = 9663$ . Pertanto un redditere con 7500 € avrebbe una deduzione pari a 77,61% di 9663, cioè appunto 7500. In altre parole le due formule danno gli stessi risultati, esentando completamente i redditi fino a 7500 e annullandosi a 33500, quando  $Ri/S$  diviene pari all'unità.

di lire, rimaneva una detrazione simbolica di 100mila lire, che invece si annullava per i redditi autonomi (e d'impresa) superiori a 60 milioni.

La differenza si spiegava con il fatto che nella determinazione del reddito da lavoro dipendente non vi sono deduzioni di costi di produzione (per esempio di trasporto), per cui l'art.13 del TUIR parla di detrazioni "...anche a fronte delle spese inerenti alla produzione del reddito". Ci si poteva domandare: perché il pensionato aveva la stessa detrazione del lavoratore dipendente? Se la detrazione per il lavoro autonomo rientrava nella logica dello sgravio per i redditi più bassi, perché non estenderla ai possessori di redditi da immobili o capitale? In effetti dato il carattere decrescente (a gradini) della detrazione, ed il valore puramente simbolico di quella per i redditi superiori ai 100 milioni, l'aspetto di tutela dei redditi bassi sembrava dominare su quello di riconoscimento (forfetario) di costi di produzione del reddito.

Il nuovo sistema prevede una deduzione di 3000 € per tutti i redditi, e deduzioni differenziate di 4500 € per i dipendenti, 4000 € per i pensionati, 1500 € per gli autonomi. Per tutti si applica la deduzione linearmente decrescente della (1), con il reddito soglia S a 26000 € (il reddito soglia non è quello al quale si annulla la deduzione, che invece è differenziato: 33500 € per i dipendenti, 33000 per i pensionati e 30500 € per gli autonomi). La differenziazione in una parte comune ed in una differenziata sembra voler perseguire la distinzione tra tutela dei redditi bassi e riconoscimento dei costi di produzione (data la deduzione di 1500 € per gli autonomi, i costi dei dipendenti sono valutati in 3000 €; peraltro anche ai pensionati vengono riconosciuti i costi dell'età: "senectus ipse morbus").

Sembrerebbe tuttavia che il carattere decrescente della deduzione sia in contrasto con il riconoscimento di un costo di produzione; ma questo aspetto viene superato una volta che ci si renda conto che il sistema a deduzione decrescente può essere trasformato in uno con deduzione uguale per tutti, ma con scaglioni ed aliquote modificate, come spiegato in precedenza.

La finanziaria 2003 ha dunque introdotto il sistema della deduzione linearmente decrescente per i contribuenti, lasciando le detrazioni per i carichi familiari e per gli oneri riconosciuti; ha modificato gli scaglioni e le aliquote nel seguente modo:

Scaglioni €	Aliquote %
Fino a 15.000	23
15.000-29.000	29
29.000-32.600	31
32.600-70.000	39
Oltre 70.000	45

Come si vede la struttura degli scaglioni e delle aliquote appare quella tipica di un'imposta progressiva; si potrebbe notare che il terzo scaglione è un po' inusuale in quanto piuttosto "corto", ma si tratta di dettagli. Il problema vero è nel momento in cui trasformiamo la deduzione linearmente decrescente, secondo la (1), in una deduzione fissa estesa a tutti (nella tabella che segue ci si riferisce ai lavoratori dipendenti) e ritocchiamo opportunamente gli scaglioni, in modo che per ciascun redditore l'imposta risulti esattamente la stessa, otteniamo:

Scaglioni €	Aliquote %
Fino a 11.642	29,63
Da 11.642 a 22.507	37,37
Da 22.507 a 25.301	39,94
Da 25.301 a 26.000	50,25
Da 26.000 a 63.000	39
Oltre 63.000	45

Ora gli scaglioni sono divenuti sei, e le aliquote sono più alte (a parte le ultime due) e presentano una struttura del tutto inconsueta: l'aliquota sale da 29,63 a 50,25 poi scende ed infine risale. Questo pasticcio deriva sia dalla deduzione linearmente decrescente, che dai valori specifici del reddito soglia S (26000 per tutti) e dei limiti degli scaglioni, in particolare il terzo.

Va detto che l'intenzione della legge delega di Tremonti è quella di ridurre a due gli scaglioni (fino a 100.000 € il primo, e oltre 100.000 € il secondo), con aliquote rispettivamente al 23 e 33. In questo caso, se per ipotesi la deduzione dei lavoratori dipendenti rimanesse di 7.500 €<sup>4</sup>, la "vera" struttura del reddito imponibile (al netto della deduzione per eguale per tutti) diverrebbe:

Scaglioni €	Aliquote %
Fino a 26.000	29,64
Da 26.000 a 92.500	23
Oltre 92.500	33

Il 99,6% dei contribuenti si troverebbe nei primi due scaglioni, ma la peculiarità dell'aliquota, più alta nel primo scaglione e più bassa nel secondo permanerebbe. Difficilmente, peraltro, la cosa potrebbe essere giustificata da un'applicazione, peraltro tardiva, della "optimal taxation", dato che poi ricompare una terza aliquota al 33%, la quale invece, secondo il citato approccio teorico, dovrebbe essere inferiore a quella di 23% (se non zero).

##### 5. Il problema dell'incapienza.

Ogni volta che introduciamo una deduzione o detrazione per esentare un certo livello di reddito si può determinare una situazione per cui il contribuente non ha un reddito tale da poter utilizzare pienamente lo sgravio d'imposta; si tratta cioè di soggetti che hanno deduzioni maggiori del reddito o detrazioni maggiori dell'imposta lorda; possiamo cioè avere  $D_{ed} > R$  o  $D_{et} > T$ . Finora tecnicamente l'incapienza è propria di coloro che hanno detrazioni maggiori dell'imposta lorda, ma nell'eventualità di trasformazione di tutte le detrazioni in deduzioni, il concetto si può facilmente estendere a questa situazione. Il caso invece di chi non ha reddito (o ha un reddito esente) non rientra, a rigore, nel fenomeno, a meno di non voler usare in senso esteso il termine "incapienza". Allora anche un disoccupato privo di qualunque reddito potrebbe essere definito incapiente, ma tutto sommato è preferibile che le due situazioni vengano mantenute distinte.

Il fenomeno dell'incapienza è tanto maggiore quanto più alto è il livello del reddito che si vuole esentare dall'imposta e quanto più alta è l'aliquota d'imposta nell'intorno di tale reddito. L'incapienza pertanto è ridotta nel sistema a scaglioni con una prima aliquota bassa ed un reddito esente piuttosto piccolo; essa diviene maggiore con il sistema della deduzione (o detrazione) fissa o con quella a scendere. Il problema dell'incapienza non si pone negli altri paesi europei (con l'eccezione della Grecia) in quanto viene affrontato, in questi paesi, dal lato della spesa assistenziale, attraverso un sistema di rete di sicurezza di ultima istanza, che fornisca un reddito a

<sup>4</sup> In verità la legge delega prevede di trasformare tutte le detrazioni in deduzioni a decrescenza continua, per cui il fenomeno descritto nel testo potrebbe essere ancora più eclatante. Tuttavia le indicazioni del testo di legge sono piuttosto vaghe.

chiunque si trovi in situazione di bisogno. In Italia (che, appunto insieme alla Grecia, è l'unico paese che ne è privo) nella scorsa legislatura era stato introdotto in alcuni comuni, a titolo sperimentale, il Reddito Minimo d'Inserimento (RMI).

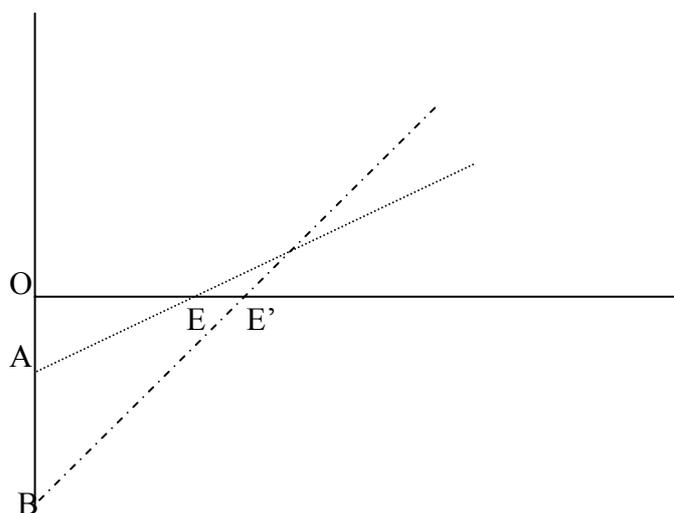
Fino a quest'anno un fenomeno di incapacienza, per un lavoratore dipendente senza carichi familiari o altri oneri detraibili, era sostanzialmente impossibile; infatti un lavoratore a tempo pieno aveva una detrazione di circa 2 milioni, corrispondenti ad un reddito di circa 12 milioni (in lire). Se il lavoro era solo per un periodo di anno o part time, la detrazione si riduceva in proporzione (salvo una piccola ulteriore detrazione per contratti a tempo determinato – da 207 a 52 €, per redditi non oltre i 6.197 € - o indeterminato, di durata inferiore all'anno - da 155 a 52 € per redditi non oltre i 4958 €). Un problema di incapacienza poteva invece verificarsi per i pensionati al minimo, ai quali era estesa la stessa detrazione (con un'ulteriore aggiunta, diversificata tra meno e più di 75 anni, da 222 a 46 € per redditi non oltre i 9.813).

La finanziaria 2003, avendo creato due distinte deduzioni, una di 3.000 € per tutti, ed una diversificata a seconda del tipo di contribuente, può creare incapacienza anche per un lavoratore che abbia lavorato per tre mesi; a lui spetta la deduzione di 3.000, nonché un quarto della deduzione di 4500, cioè 4125 €. Se il suo reddito è inferiore a questa cifra, cosa del tutto possibile, anzi probabile, il lavoratore si trova ad essere in situazione di incapacienza.

Va notato che i 3000 € vengono a costituire un minimo vitale (certamente basso, ma non è questo il punto rilevante) che si considera non tassabile. Da questo punto di vista la strada verso un'imposta negativa, cioè un trasferimento a coloro che non hanno neppure questi 3.000 €, è aperta. Ma l'attuale governo ha praticamente deciso di affondare, invece di generalizzare, il RMI, in quanto ha prima demandato all'autonomia delle regioni, salvo poi ridurre le risorse di quest'ultime.

Nel grafico che segue si fornisce una illustrazione grafica del fenomeno dell'incapacienza, nel passaggio dal sistema attuale (fino al 2002) al nuovo:

Grafico V: l'incapacienza



La retta AE rappresenta l'irpef con esenzione a 6.300 € e primo scaglione a 18%; la retta BE' rappresenta l'ire con esenzione a 7.500 € e un primo (ed in effetti anche unico, praticamente, nel sistema a regime) scaglione al 23%. Come si vede l'incapacienza aumenta per un doppio motivo: esenzione aumentata ed aliquota aumentata.

## 5. Un esempio di distribuzione del reddito.

Nelle società pre-industriali di oggi o dell'antichità la distribuzione del reddito si poteva descrivere in modo molto semplice: una grande quantità di poveri e un piccolo numero di ricchi. Ovviamente qualcuno era più povero di altri poveri, e qualche altro più ricco di altri ricchi, ma questa ripartizione coglie l'elemento essenziale. Nelle società industrializzate (o meglio post-industriali) la distribuzione è più complessa, nel senso che la maggior parte della popolazione non è né povera né ricca, ma si trova in una via di mezzo: si distribuisce cioè intorno ad un reddito medio: alcuni lo hanno un po' più basso ed altri un po' più alto.

Nella tabella che segue viene presentato un esempio molto semplice che cerca di dare un'idea di una distribuzione del reddito in una società europea; i 23 membri possiedono tutti un reddito, che va da un minimo di 100 ad un massimo di 1500. Può esserci anche qualcuno che non ha nessun reddito (se fossero due, avremmo un tasso di disoccupazione di 8,3%, tipico in Europa in questo periodo), ma poiché ci concentriamo sull'imposta sul reddito la loro presenza è ininfluenza, anche se non lo è invece dal punto di vista delle politiche di welfare o del lavoro. La distribuzione è unimodale asimmetrica, con un gruppo modale che ha un reddito inferiore a quello medio.

Numero	Red. Individuale	Red. Totale
1	100	100
2	200	400
4	350	1400
6	450	2700
4	530	2120
3	700	2100
2	1000	2000
1	1500	1500
Totale 23	Red.medio 535,7	Totale 12320

Un'imposta proporzionale del 19,8% (è l'incidenza media dell'irpef nell'ultimo periodo) porterebbe via (circa) un quinto del reddito a tutti i membri della collettività per un totale di 2444. Nel caso di un'imposta proporzionale basta sapere quanto è il reddito complessivo per sapere quale sarà il gettito, del tutto indipendentemente dalla distribuzione del reddito; invece nel caso di una qualunque forma di imposta progressiva la distribuzione del reddito è essenziale per poter stabilire una parità di gettito.

Ad esempio un sistema a quattro scaglioni può essere il seguente: aliquota del 20% fino a 300, 28% da 300 a 600, 35% da 600 a 1000, 40% oltre 1000; in aggiunta una deduzione di 100 dall'imponibile. Il gettito sarebbe lo stesso, ma il primo contribuente sarebbe esente, i due con reddito di 200 avrebbero un'aliquota quasi dimezzata (10%), e solo i sei redditeri maggiori avrebbero aliquote più alte (e via via più elevate) rispetto a quello proporzionale.

Operando con una aliquota unica ed una deduzione (o una detrazione equivalente) potremo stabilire una deduzione di 300<sup>5</sup> ed un'aliquota unica del 42%. In questo caso i primi tre redditeri più poveri non pagherebbero imposta, i quattro redditeri con reddito (quasi) pari a quello medio verserebbero la stessa imposta del sistema a scaglioni, mentre i sei redditeri maggiori avrebbero un aggravio d'imposta.

---

<sup>5</sup> La deduzione di 300 è particolarmente alta, pari al 56% del reddito medio, allo scopo di evidenziare meglio il discorso nel testo. D'altra parte non può essere abbassata troppo; si veda la nota successiva.

La deduzione di 300 tuttavia determina un'aliquota marginale molto elevata; un'opzione opposta è quella di strutturare un sistema secondo linee simili a quelle previste dalla legge delega di riforma tributaria di Tremonti: un sistema con (praticamente) una sola aliquota bassa, e con una deduzione decrescente, piena fino a 200 e che si annulla a 600. Per evitare salti d'imposta la deduzione decresce in modo continuo secondo la formula della (1); in questo caso l'aliquota d'imposta può essere posta pari al 24% ( con una seconda aliquota al 30% sopra i 1000, per dare parità di gettito, ed avvicinarsi il più possibile alla proposta di Tremonti). Tuttavia per tutti coloro che hanno un reddito compreso tra 200 e 600 l'aliquota marginale è data dall'incremento di imposta (24%) più il decremento della deduzione, pari all'8%, per un complessivo 32%. In questo intervallo quindi l'aliquota marginale effettiva si presenta comunque più elevata di quella formale del 24%.

Abbiamo quindi tre schemi:

- I) quattro scaglioni (con aliquote dal 20% al 40%) ed una deduzione fissa di 100;
- II) un'aliquota al 42% e una deduzione fissa a 300;
- III) un'aliquota al 24% (più una al 30% per il redditiero più alto) e una deduzione a scendere da 200 a 600;

Nella tabella riportiamo i redditi netti nelle tre ipotesi (con arrotondamenti) e a fianco l'incidenza fiscale (cioè l'imposta rapportata al reddito lordo *T/R*):

Numero	Red. Lordo	Red. Netto I	Incid. I T/R	Red. Netto II	Incid. II T/R	Red. Netto III	Incid. III T/R
1	100	100	0	100	0	100	0
2	200	180	10%	200	0	200	0
4	350	300	14,3%	329	6%	302	13,7%
6	450	376	16,4%	387	14%	370	17,8%
4	530	433,6	18,2%	433,5	18,2%	424,4	19,9%
3	700	556	20,6%	532	24%	540	22,9%
2	1000	751	24,9%	706	29,4%	760	24%
1	1500	1056	29,6%	996	33,6%	1110	26%

Se i ventitré contribuenti dovessero esprimere le loro preferenze, a parità di spesa pubblica finanziata dal gettito dell'imposta, i due redditieri con 200 sarebbero indifferenti tra la II e la III, ed avversi alla I. Salendo sulla scala dei redditi i dieci successivi opterebbero per la II. I quattro redditieri medi sarebbero indifferenti tra la I e la II ed avversi alla III. I tre benestanti con 700 hanno delle preferenze in questa sequenza: I, II, III. I tre più ricchi hanno invece la sequenza III, I, II.

Possiamo immaginare diversi sistemi di votazioni, ma non è difficile rendersi conto che la scelta finirebbe sul sistema II, cioè aliquota unica e forte detrazione fissa per tutti. Che dalla votazione emerga una imposta "flat rate" non deve stupire più di tanto; infatti non si tratta del tipo di imposta cara agli economisti reaganiani, dato che l'aliquota unica sarebbe ad un livello quasi doppio a quella (23%) prevista dalla legge delega di Tremonti.

Il punto è che l'effetto redistributivo della II è nettamente superiore; per ottenere questo effetto occorre però che la deduzione sia sufficientemente elevata da ridurre la pressione fiscale per il gruppo di redditieri centrali, cioè i quattro con 350 ed i sei con 450; insieme ai due redditieri relativamente poveri (meno della metà del reddito mediano) essi raggiungono la maggioranza assoluta (12 su 23). Infatti a parità di gettito la relazione tra deduzione ed aliquota è positiva: tanto

più aumento la deduzione, tanto più devo aumentare l'aliquota. Ad esempio se la deduzione fosse pari a 200, la parità di gettito sarebbe assicurata da un'aliquota del 31,7%. Ma con una struttura di questo tipo i dieci redditieri centrali pagherebbero un'imposta maggiore rispetto al sistema a scaglioni. Viceversa con la deduzione a 300 i sei contribuenti modali riducono di (circa) il 15% l'imposta (per i quattro successivi l'imposta rimane praticamente costante), assicurando la maggioranza alla II.

Il problema del sistema a deduzione fissa ed aliquota elevata è proprio dovuto agli effetti distorsivi che l'alta aliquota marginale può produrre. Se pensiamo all'evasione, ad esempio, possiamo dire che, mentre non è certa la misura in cui un'alta aliquota si riflette sull'evasione, è certa però la misura in cui un dato grado di evasione riduce il gettito complessivo. Se infatti vengono evasi 1000 €, più alta è l'aliquota marginale, maggiore sarà la perdita di gettito. Da un punto di vista equitativo, lo schema II "premia" l'evasore più dello schema I.

Un ulteriore problema è che la deduzione così alta enfatizza il problema dell'incapienza, rendendo più urgente la necessità di introduzione di un strumento di intervento di ultima istanza, come ad esempio il sopra citato RMI.

Lo schema III, che riflette l'impostazione della legge delega di riforma del Governo, presenta la caratteristica, rispetto alla schema I (quello a scaglioni, che si ispira alla struttura in vigore fino al 2002), di migliorare la situazione dei due redditieri poveri con reddito di 200, ma anche quella dei tre redditieri più ricchi, mentre il resto dei redditieri intermedi peggiora. In termini di curva di concentrazione di Lorenz abbiamo cioè il fenomeno per cui le due curve (quelle degli schemi I e III) si intersecano. Il giudizio quindi sui due sistemi si deve basare su qualche ipotesi di funzione di benessere sociale. Rawls direbbe che è preferibile la III, perché, anche se i ricchi stanno meglio, anche alcuni dei poveri sta meglio; ma anche Rawls riconoscerebbe subito che la II è superiore alla III. Inoltre ragionando in termini di scelte pubbliche la III sarebbe sconfitta non solo dalla II ma anche dalla I.

## *6. Considerazioni finali.*

Concludendo, l'imposta progressiva mira ad ottenere un effetto redistributivo, in aggiunta a quello che si può ottenere attraverso la spesa pubblica che, peraltro, tramite i servizi pubblici ed i trasferimenti di assistenza, può realizzare un effetto di redistribuzione del reddito (in termini di servizi, oltre che in moneta) più elevata ed efficace di quanto non sia possibile con l'imposta.

Spesso l'effetto redistributivo viene confuso con il grado di progressività, ma non è così. Si potrebbe costruire un'imposta con un'elasticità prelievo-reddito altissima, ma scarsamente redistributiva: se prendo un euro all'operaio medio e 100.000 euro a Berlusconi ho un'imposta molto progressiva, ma l'effetto redistributivo è scarso. Il grado di progressività viene calcolato come differenza tra l'indice Gini-Lorenz della concentrazione dell'imposta e quello della concentrazione del reddito, mentre una misura dell'effetto redistributivo è data dalla differenza tra i due indici rispetto alla concentrazione del reddito prima e dopo il prelievo. Tra le due misure vi è una relazione (vedi Bosi-Guerra 2002) che dipende dall'incidenza media dell'imposta rispetto al reddito.

La riforma dell'IRPEF (con connesso mutamento del nome in IRE, in quanto verrà applicata anche agli enti non profit) prevista dalla legge delega di Tremonti determina una sensibile riduzione dell'effetto redistributivo, innanzitutto perché circa l'80% dello sgravio va ai redditi alti, ed in secondo luogo perché vi è una sensibile diminuzione dell'incidenza media. Le misure della Finanziaria 2003 invece hanno iniziato ad effettuare uno sgravio sui redditi bassi, anticipando quel 20% della manovra a regime. Pertanto questo intervento determina un leggero aumento dell'effetto redistributivo, malgrado la diminuzione dell'incidenza media.

Dati i problemi di rispetto sia del vecchio che del nuovo Patto di stabilità, non si può essere certi che il resto (che poi è la parte più consistente della manovra) della riforma verrà effettuata

negli anni successivi. Sarebbe comunque opportuno correggere i pasticci combinati dalla struttura degli scaglioni – con le aliquote formali – e la deduzione a decrescenza continua.

In che direzione dovrebbe muoversi un governo di diverso orientamento? Il vizio della riforma di Tremonti sta nell'aliquota (quasi) unica, invece delle cinque attuali? Vi sono certamente molti politici e sindacalisti, oltre ad esperti fiscali, che vedono nel numero degli scaglioni una garanzia di "progressività". Ma l'esempio numerico che si è esaminato sopra mostra che, a parità di gettito, un'aliquota unica ed una deduzione per tutti conseguirebbe il miglior risultato redistributivo e sarebbe probabilmente scelto dai cittadini; il problema è che l'aliquota marginale dovrebbe essere alta. Ancora più alta poi se si dovessero finanziare coloro che risultano incapienti, o comunque se si dovesse finanziare un reddito minimo. Sarebbe necessario pertanto indirizzarsi verso una struttura del tipo di quelle studiate in un lavoro del CER (2001), cioè 33% fino a 30.000 €, e poi un numero di scaglioni successivi da uno – come nel lavoro citato - a tre, ad esempio, con aliquote più alte (con una massima tra il 40 ed il 42, per non creare disparità di trattamento con altri redditi).

Gli obiettivi da perseguire sono quelli dell'innalzamento della soglia di esenzione, di estendere il meccanismo su base familiare, secondo una scala di equivalenza (tipo quella dell'ISE), nonché di implementare un sistema di trasferimenti monetari a favore dei contribuenti incapienti. Il sistema delle detrazioni deve prevedere una differenziazione tra contribuenti. Come si è visto, la Finanziaria 2003 ha introdotto una deduzione di 3000 € per qualunque contribuente IRPEF, di cui beneficia anche il puro rentier, cui si aggiungono due deduzioni di 1500 € per professionisti, artigiani e imprenditori, e 4500 € per i lavoratori dipendenti. Poiché gli autonomi hanno già un reddito imponibile che si determina come differenza tra ricavi e costi, quei 1500 € costituiscono una ulteriore deduzione forfetaria di costi. Pertanto i maggiori costi (forfetari) riconosciuti ai lavoratori dipendenti sono di 3000 €, per un complessivo di 4500, che diviso 11 mesi lavorativi porta ad un totale di 409 € di deduzione mensile.

La divisione in due componenti della deduzione personale ha una sua logica: quella generale è il riconoscimento di un minimo vitale che vale per tutti; la seconda, differenziata, è un costo di produzione del reddito. L'ambiguità deriva dal fatto che esso è riconosciuto anche ai pensionati, indipendentemente dall'età. Se ad essi fosse riconosciuta una categoria di detrazioni, che definirei di "costo della vecchiaia", allora la logica sarebbe quella di attribuire, ad esempio, 500 € per ogni anno superiore al sessantacinquesimo, fino ad un massimo, che può anche superare i 7500 €.

Per i contribuenti in attività, la divisione in due componenti, nonché il carattere decrescente della deduzione, implica una conseguenza sulla vexata questio delle famiglie monoreddito. Infatti (Matteuzzi 2002, Baldini-Bosi 2002) la Finanziaria 2003 introducendo queste innovazioni, ha determinato un aggravio sulle famiglie monoreddito. E' da notare che questo aggravio non dipende tanto dal fatto che le detrazioni per il coniuge a carico sono rimaste inalterate, quanto dalla struttura delle aliquote effettive, cioè dal carattere decrescente delle deduzioni<sup>6</sup> e ancor di più dal fatto che la deduzione di 4500 € (per i lavoratori dipendenti) viene ad essere usufruita da entrambi i coniugi che lavorano, mentre nell'altro caso spetta ad uno solo; vi è una differenza tra la detrazione (2002) di 546 € (la più alta detrazione per il coniuge) e la detrazione implicita creata dalla Finanziaria, che nel caso minimo è di 29,63% moltiplicato per 3000, cioè 1333 €.

La riforma a regime dovrebbe rimanere col sistema di tassazione individuale, malgrado varie affermazioni (peraltro vaghe) sul ruolo centrale della famiglia; in effetti se la Corte Costituzionale si ostinerà a negare che i redditi di un soggetto del nucleo familiare possano essere imputate ad altri soggetti (operazione che avviene evidentemente con ogni variante di cumulo, splitting o quoziente), la tassazione dovrà essere necessariamente individuale. E' interessante notare che la Corte italiana ha preso una posizione opposta a quella tedesca, la quale, basandosi sul principio (costituzionale) di protezione della famiglia, ha dato indicazione per un sistema di cumulo dei redditi. La ragione va ricercata nel fatto che il cumulo contestato dalla nostra Corte determinava un aggravio di imposta,

---

<sup>6</sup> Due redditeri con 15.000 € ciascuno avranno un ammontare di deduzione ben più alto di un redattore con 30.000 €.

colpendo con l'aliquota marginale i redditi del coniuge (cioè in genere della moglie; la massima aliquota all'epoca era il 72%).

Una differenza tra la famiglia monoreddito e quella bireddito (supponendo che si tratti di redditi da lavoro), vuoi con la tassazione individuale che col cumulo, è peraltro giustificata dal costo di produzione del reddito; tuttavia la doppia deduzione sembra male calibrata. Quella che ha il fine di detassare un minimo imponibile dovrebbe essere più elevata (almeno 4800€) e calcolata su base familiare, secondo una scala di equivalenza. Quella per i costi di produzione può essere anche ridotta (ovviamente molto dipende dalla struttura delle aliquote); si potrebbe anche offrire l'alternativa tra una deduzione forfetaria e una analitica, per alcune spese, entro un tetto (ad esempio la forfetaria essere fissata in 3000 e, ed il tetto di quella analitica in 4000).

E' da notare che la deduzione dei contributi per le colf introdotte nella Finanziaria 2001 di fatto agevola le coppie bireddito (con colf in bianco, effetto di incentivo voluto), che nella generalità dei casi ricorrono appunto al lavoro di una colf (nelle coppie monoreddito la casalinga svolge lei le mansioni); anche se la norma non limita ai casi di lavoro di entrambi i coniugi la deduzione, per cui non si possono escludere fastidiosi casi di famiglie monoreddito (elevato, ovviamente) in cui la moglie fa la casalinga nel senso che non lavora, ma le faccende di casa le sbrigano le colf.

Pertanto, mantenendo la dichiarazione individuale, vi sarebbe una detrazione (quella per costi di produzione del reddito) che verrebbe immediatamente calcolata dal singolo contribuente, mentre l'altra detrazione (quella di salvaguardia del minimo vitale) verrebbe stabilita sulla base della dimensione del nucleo familiare del dichiarante, e della eventuale presenza di altri soggetti dichiaranti (con i quali verrebbe divisa la detrazione).

## Bibliografia

- Baldini Massimo, Bosi Paolo (2002), *La riforma dell'imposta sul reddito: aspetti di equità e di efficienza*, Politica Economica n. 3.
- Bosi Paolo, Guerra Cecilia (2002), *I tributi nell'economia italiana*, Bologna.
- CER (2001), *Famiglia, assistenza, fisco* (a cura di Claudio De Vincenti), XI Rapporto CER-SPI, Roma.
- De Viti De Marco Antonio (1934), *Principi di Economia Finanziaria*, terza ed., Torino 1953.
- Matteuzzi Massimo (2002), *La riforma dell'IRPEF e la discriminazione delle famiglie monoreddito*, La Voce 17-12-2002.
- Musgrave Richard E. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York.
- Paladini Ruggero - Visco Vincenzo (2002), *Nuova Irpef, redditi medi ad alto rischio*, Il Sole 24 Ore, 20-11-2002.
- Seligman Progressive (1894), *Taxation in Theory and Practice*, Baltimore.
- Stiglitz Joseph E. (1988), *Economics of Public Sector*, tr. it. 1989, Bologna.

Ruggero Paladini  
Università di Roma La Sapienza