



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ARCHIVIO ISTITUZIONALE DELLA RICERCA

Alma Mater Studiorum Università di Bologna Archivio istituzionale della ricerca

Towards a reform of the italian personal income tax: The progressive average tax rate as a continuous function

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:

Longobardi E., Pollastri C., Zanardi A. (2020). Towards a reform of the italian personal income tax: The progressive average tax rate as a continuous function. *POLITICA ECONOMICA*, 36(1), 141-158 [10.1429/97788].

Availability:

This version is available at: <https://hdl.handle.net/11585/810396> since: 2021-02-28

Published:

DOI: <http://doi.org/10.1429/97788>

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

This is the final peer-reviewed accepted manuscript of:

Longobardi, E., Pollastri, C., & Zanardi, A. (2020). Towards a reform of the italian personal income tax: The progressive average tax rate as a continuous function. *Politica Economica*, 36(1), 141-158.

The final published version is available online at:

<https://www.rivisteweb.it/doi/10.1429/97788>

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>)

When citing, please refer to the published version.

PER UNA RIFORMA DELL'IRPEF: LA PROGRESSIVITÀ CONTINUA DELL'ALiquOTA MEDIA
(TOWARDS A REFORM OF THE ITALIAN PERSONAL INCOME TAX: THE PROGRESSIVE AVERAGE TAX
RATE AS A CONTINUOUS FUNCTION)

Ernesto Longobardi

Dipartimento di Economia e Finanza, Università degli Studi di Bari Aldo Moro, Largo Abbazia S.
Scolastica, 70124 Bari, Italy

Corrado Pollastri

Ufficio Parlamentare di Bilancio, Via del Seminario 76, 00186 Roma, Italy

Alberto Zanardi

Dipartimento di Scienze Economiche, Università degli Studi di Bologna, Piazza Scaravilli 2, 40126
Bologna, Italy

Abstract

This paper presents a reform of the structure of the Italian personal income tax (IRPEF) which combines a plurality of objectives: simplifying the tax and smoothing the curves of the tax rates; increasing the transparency and comprehensibility of the tax for the taxpayer; providing tax authorities with a tool that can be used for distribution purposes in a simple and effective way. A tax function radically different from the current one is proposed, moving from the progressivity by marginal tax rates/income brackets to a continuous average tax rate schedule. Specifically, the curve of the average tax rates is derived by imposing constant elasticity of the after-tax income (residual income progression) for a large range of taxable incomes. The paper presents some tentative simulations of the effects of this reform on tax yield and redistribution based on tax returns data in 2018.

Keywords: Personal Income Tax; Progressivity; Tax Reform; Italy

JEL codes: H 23, H24

1. Introduzione

La progressività dell'Irpef all'origine, quando essa fu introdotta nel 1974 sulla base della legge delega del 1971, aveva due uniche fonti: da una parte l'aliquota marginale crescente per scaglioni, dall'altra un sistema di detrazioni fisse dall'imposta. L'aliquota cresceva per piccoli intervalli (32 scaglioni), lungo un ampio campo di variazione (dal 10% del primo scaglione al 72% dell'ultimo). Una detrazione era riconosciuta a tutti i contribuenti per determinare il minimo imponibile ("quota esente"); un'altra era riservata ai lavoratori dipendenti (e pensionati) e autonomi (ma a questi ultimi solo per i redditi più bassi) a fronte delle "spese di produzione del reddito". Vi erano, infine, le detrazioni per familiari a carico, anch'esse di importo fisso al crescere del reddito.

Negli anni seguenti, a partire dal 1983, l'Irpef fu soggetta ad un processo di progressivo appiattimento ("flattening") della curva dell'aliquota marginale, una tendenza peraltro riscontrabile

in tutti i principali paesi. Per contenere la perdita di gettito, l'appiattimento fu realizzato, nel complesso degli interventi, attraverso un aumento delle aliquote legali sugli imponibili più bassi e una parallela riduzione di quelle più alte, insieme con una drastica diminuzione del numero degli scaglioni¹. Per compensare gli inconvenienti di natura distributiva di tale modifica si agì dal lato delle detrazioni, cui si impressero un andamento decrescente all'aumentare dell'imponibile. In questo modo le detrazioni, che prima si risolvevano esclusivamente in un divario tra aliquote medie lorde e nette, ferme restando le aliquote marginali, assunsero rilievo anche sotto questo secondo profilo: la curva delle *aliquote marginali effettive* non coincise più con quella delle aliquote legali, venendo a dipendere dall'effetto congiunto delle aliquote per scaglioni e del prelievo marginale prodotto dalla decrescenza delle detrazioni. Il risultato fu quello di una notevole perdita di trasparenza e comprensibilità della struttura della progressività del tributo. La curva delle aliquote marginali effettive, inoltre, ha finito per assumere un andamento molto irregolare, con discontinuità anche notevoli². Tale processo ha subito un'ulteriore accelerazione nel 2015 con l'introduzione del "bonus 80 euro", una sorta di trasferimento monetario di reddito, riservato ai lavoratori dipendenti, incastonato come corpo estraneo nella struttura dell'imposta³. Il "bonus 80 euro" è stato recentemente ampliato a 100 euro e integrato con una nuova detrazione, sempre per lavoro dipendente, che si aggiunge a quella esistente (d'ora in poi "bonus 100 euro")⁴.

L'esigenza di una riforma della struttura dell'Irpef che semplifichi il disegno della progressività e regolarizzi l'andamento delle curve delle aliquote medie e marginali è ormai generalmente sentita. Accomuna coloro che ritengono si debbano compiere ulteriori e decisivi passi verso una *flat tax* (cioè con aliquota marginale costante) e quelli che, invece, sostengono si debba continuare a far conto sul modello ad aliquota marginale crescente. Dietro le due diverse prospettive stanno anche visioni diverse sul ruolo che l'azione pubblica debba svolgere nel sistema economico e, più in particolare, di quello da assegnare all'imposta personale sul reddito come strumento di redistribuzione.

In questa nota si presenta un'ipotesi di riforma dell'Irpef che si allontana da entrambe queste prospettive. Si vuole infatti spostare il fuoco del disegno dell'imposta dalle aliquote marginali per scaglioni (che, insieme alle detrazioni, determinano le aliquote medie a cui sono assoggettati i diversi ammontari di reddito) direttamente alle aliquote medie, il cui livello verrebbe collegato, almeno per un primo ampio tratto di imponibili, a una regola di immediata interpretabilità sul piano equitativo.

Questa prospettiva di riforma intende perseguire tre principali obiettivi. Il primo è quello di offrire al contribuente una percezione immediata dell'onere del tributo, espresso in termini di quota di

¹ Nel primo importante intervento, quello del 1983, gli scaglioni furono ridotti da 32 a 9, elevando la prima aliquota dal 10 al 18% e riducendo la massima dal 72 al 65%. Con numerose successive modifiche si è giunti all'attuale struttura a 5 aliquote (23%, 27%, 38%, 41%, 43%) che è in vigore dal 2007. Per una ricostruzione delle vicende dell'Irpef e dei suoi effetti sul piano distributivo, a partire dalla introduzione del tributo, si rinvia a due utilissimi recenti studi: Baldini (2019) e Pellegrino e Panteghini (2020).

² Per un esaustivo lavoro di ricostruzione della curva delle aliquote effettive, che tiene conto anche degli istituti del sistema di protezione sociale, cfr. Di Nicola *et al.* (2018).

³ Sul bonus 80 euro cfr. Baldini *et al.* (2015).

⁴ Con D. L. 5 febbraio 2020, n. 3, recante «Misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente», convertito con legge 2 aprile 2020, n. 21, utilizzando la dotazione finanziaria (3 miliardi di euro per il 2020 a partire dal mese di luglio e 5 miliardi per il 2021) prevista dalla legge di bilancio 2020, si è disposto un potenziamento del bonus 80 euro che passa a 100 euro (1.200 euro su base annua) e una estensione della sua applicazione fino a 28 mila euro di euro imponibile, ottenuta agganciandolo a una ulteriore detrazione riservata al reddito da lavoro dipendente (che si sommerebbe a quella già esistente) con importi decrescenti da 1.200 euro (28 mila euro) per azzerarsi a 40 mila euro. Cfr. Upb (2020).

reddito che gli viene sottratta, vale a dire di aliquota media. Il secondo obiettivo è fornire al *policy maker* la possibilità di modellare il tributo, agendo su pochi e semplici parametri, in ragione dei propri obiettivi redistributivi. Infine, si intende semplificare la struttura della progressività, abolendo ogni tipo di detrazione e di bonus (salvo le detrazioni per familiari a carico e quelle per oneri), e di regolarizzare l'andamento delle aliquote medie, eliminando picchi e discontinuità.

Il lavoro è articolato in quattro parti. Nella prima si presenta una fotografia dell'attuale struttura della progressività dell'Irpef, che è differenziata per tipologia di reddito. Nella seconda si descrive l'ipotesi di riforma. Nella terza si presentano alcune simulazioni dei suoi effetti per i diversi tipi di reddito. Nella quarta si traggono alcune brevi conclusioni.

2. La struttura attuale della progressività dell'Irpef

È opportuno chiarire in premessa il perimetro della proposta di revisione dell'Irpef che viene qui prospettata. Va innanzitutto ricordato che non tutti i redditi entrano a comporre l'imponibile Irpef e sono quindi assoggettati alla progressività. Sin dall'introduzione del tributo, nel 1974, la gran parte dei redditi di capitale finanziario fu esclusa dalla progressività e colpita, come regola generale, con tributi sostitutivi di natura proporzionale, con l'eccezione dei rendimenti dei titoli del debito pubblico, che erano esenti, e dei dividendi, che erano inclusi nell'imponibile Irpef (inizialmente con il sistema "classico", poi, già molto presto dopo la prima applicazione del tributo, con il sistema di imputazione integrale). Successivamente i trattamenti agevolativi, consistenti nella sottrazione al dominio della progressività di particolari specie di redditi o tipologie di contribuenti, sono andati diffondendosi ben oltre il perimetro iniziale dei redditi da attività finanziarie⁵. Il processo di erosione della base imponibile ha investito ampiamente anche l'insieme dei redditi "guadagnati" (*earned incomes*) che costituivano l'ossatura della base imponibile: i redditi da lavoro dipendente (e le pensioni), da lavoro autonomo e d'impresa. Una riforma della struttura dell'Irpef dovrebbe pertanto prevedere una revisione profonda dei criteri di costruzione dell'imponibile, che può seguire logiche e schemi diversi (recupero di caratteri di onnicomprensività, razionalizzazione di uno schema "duale", ritorno ad una struttura cedolare ecc.). La riflessione di questa nota prescinde da questo aspetto relativo alla base imponibile, limitandosi al disegno della funzione che a partire da questa determina il debito di imposta (funzione di imposta).

In questo lavoro non si discute neppure della possibilità e opportunità di intervenire sulla differenziazione del trattamento fiscale in senso orizzontale in relazione alla tipologia di reddito. L'attuale struttura della progressività dell'Irpef è infatti differenziata per tipologie di reddito mediante la previsione di detrazioni di diverso ammontare a seconda del tipo di reddito. Si distinguono, in particolare, tre categorie cui sono riservate detrazioni di diverso importo per le spese di produzione del reddito: redditi da lavoro dipendente e assimilati, pensioni, redditi da lavoro

⁵ Pellegrino e Panteghini (2020, 10) forniscono un elenco cronologico dei provvedimenti di esclusione dal campo della progressività: " [L]a quasi totalità dei redditi da capitale delle persone fisiche sono tassati separatamente (dal 1974); le rendite catastali delle abitazioni di residenza non rientrano nella base imponibile dell'imposta (dal 2000); la quasi totalità dei redditi dei fabbricati tenuti a disposizione non rientra nel reddito IRPEF (dal 2012); i canoni di locazione di abitazioni locate possono subire una imposizione proporzionale (dal 2011, dal 2019 anche per i canoni di locazione di negozi sotto una specifica metratura); parti di reddito da lavoro dipendente erogate come premio di risultato ai lavoratori dipendenti privati, in base ad accordi aziendali, sono soggette ad imposta sostitutiva proporzionale (dal 2008); parti di reddito derivanti dall'utilizzazione economica delle opere d'ingegno e dei diritti d'autore sono esentati da imposta (dal 2008); i redditi derivanti dalle ripetizioni private erogate da docenti sono sottoposti ad un prelievo sostitutivo proporzionale (dal 2019); i redditi da lavoro autonomo derivanti da ricavi inferiori ad un determinato ammontare sono soggetti ad un prelievo proporzionale (dal 2019, la cosiddetta *flat tax* degli autonomi, di fatto una estensione del regime dei contribuenti minimi in vigore dal 2008)".

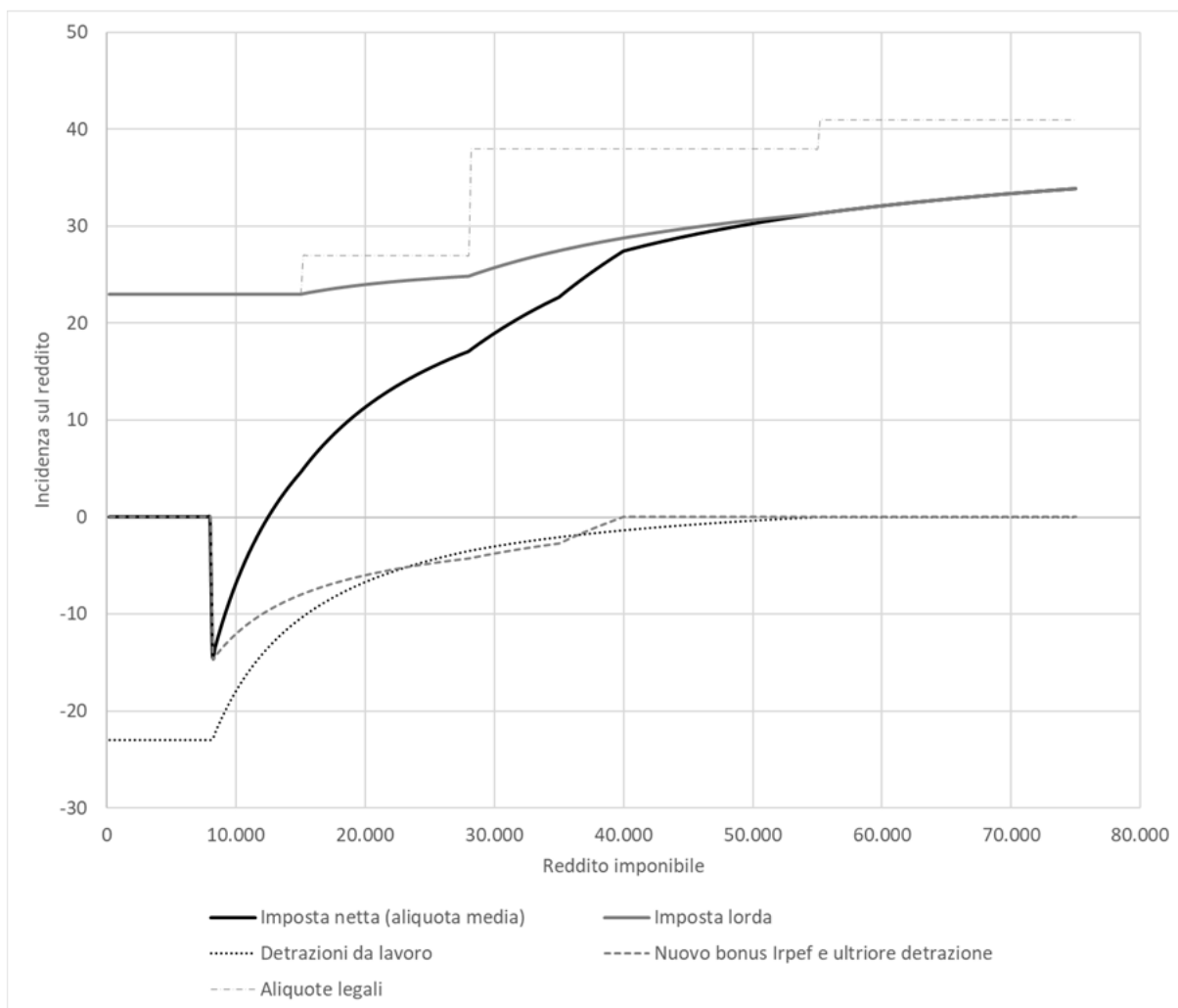
autonomo e di impresa minore. Per tutti gli altri redditi (imprese in contabilità ordinaria, redditi di partecipazione ecc.) non è prevista alcuna detrazione di specie.

Tale differenziazione di trattamento ha, da una parte, un'origine storica (affondando le radici nelle vecchie imposte cedolari di natura reale); dall'altra viene giustificata dalle differenze delle metodologie di transizione dal "lordo" al "netto" o, anche, da taluni, dalle diverse opportunità di occultamento dell'imponibile (evasione). Si tratta di un aspetto molto delicato dell'attuale struttura del tributo il quale, in una prospettiva di riforma complessiva, dovrebbe essere probabilmente riconsiderato. In questo lavoro si assume come data l'attuale differenziazione orizzontale e si considera una prospettiva di riforma della progressività esclusivamente in senso verticale, da applicare distintamente a ciascuna tipologia di reddito.

Così delineato il perimetro dell'analisi, per chiarire quale sia lo scenario in cui si inserisce la nostra proposta di riforma richiamiamo gli elementi fondamentali dell'attuale struttura della progressività dell'Irpef e della sua differenziazione in senso orizzontale. La base comune è data dalla determinazione dell'imposta lorda che deriva dall'applicazione delle aliquote (marginali) legali per scaglioni di reddito al reddito complessivo al netto delle deduzioni. Si passa poi ad un secondo stadio che risulta differenziato, dovendosi applicare all'imposta lorda così derivata detrazioni diverse per tipologie di reddito (lavoro dipendente, pensioni, lavoro autonomo e impresa minore). Tali detrazioni sono sottoposte ad un limite massimo e sono decrescenti in funzione del reddito. Per il lavoro dipendente, si applica anche il "bonus 100 euro". Con il terzo stadio, che torna ad essere comune per ogni tipo di reddito, si giunge alla determinazione dell'imposta netta attraverso la considerazione di altri profili di grande rilievo per la personalizzazione del tributo, quali i carichi familiari (di cui si tiene conto mediante detrazioni anch'esse decrescenti) e gli oneri detraibili (il 19% degli importi documentati di spese sanitarie e altre spese).

La figura 1 illustra gli esiti dei primi due stadi nel caso dei redditi da lavoro dipendente.

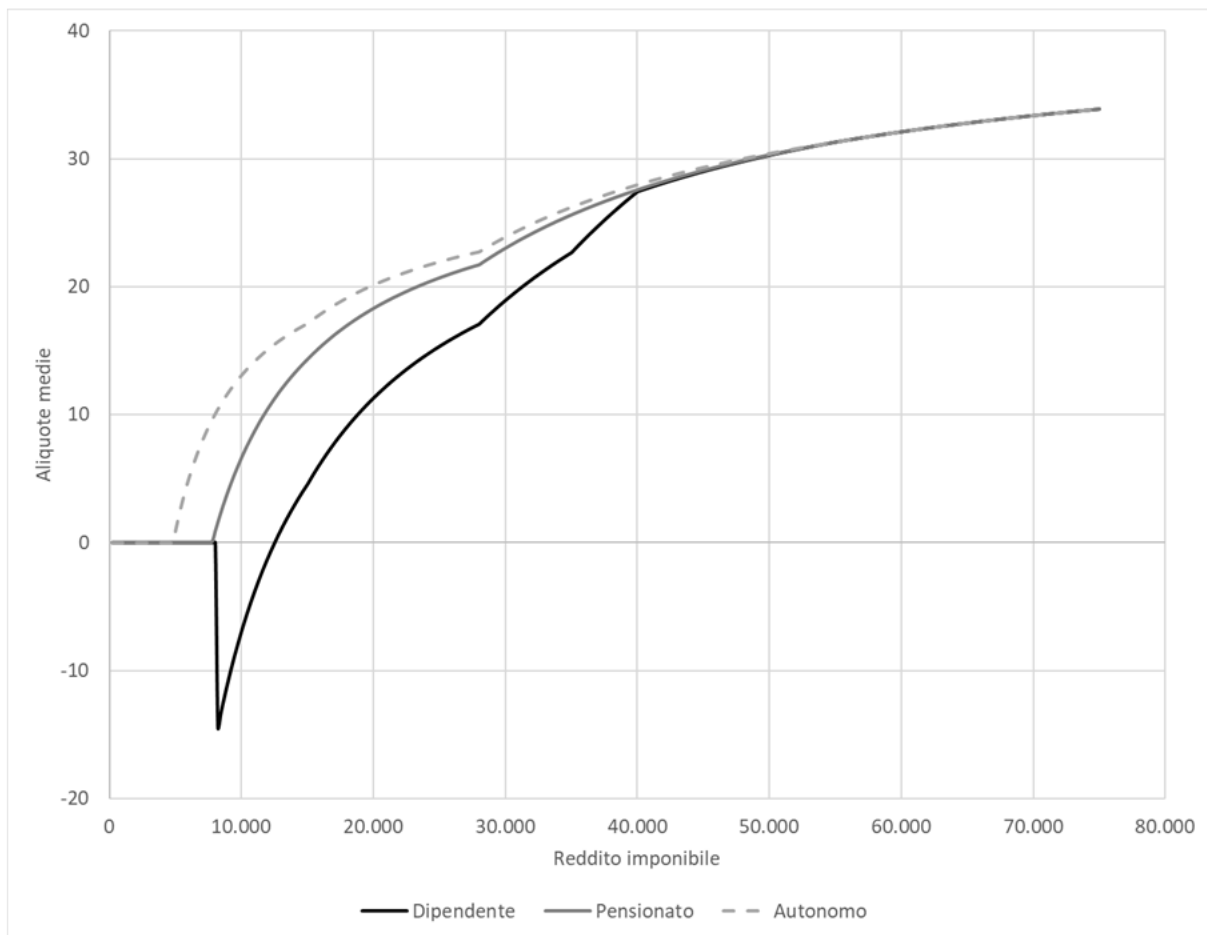
Fig. 1. Determinazione dell'aliquota media effettiva - Lavoratore dipendente senza carichi familiari. Anno 2020



In particolare, vengono evidenziate, dall'alto verso il basso, la curva delle aliquote marginali a gradini, la risultante curva dell'aliquota media di imposta lorda e infine il passaggio all'aliquota media dell'imposta netta per il duplice concomitante effetto della detrazione riservata al lavoro dipendente e del "bonus 100 euro".

Un'analoga rappresentazione di questi passaggi potrebbe essere data per le altre tipologie di reddito tenendo conto, come sopra richiamato, delle detrazioni di diverso ammontare che a tali redditi vengono applicate. La figura 2 confronta le curve delle aliquote medie dell'imposta netta per le diverse tipologie di reddito: la più bassa è quella per il lavoro dipendente, la più alta per il lavoro autonomo e l'impresa minore. Oltre un certo livello di imponibile le tre curve si sovrappongono per l'annullarsi delle detrazioni per ciascuna tipologia di reddito.

Fig. 2. Aliquote medie effettive per diverse tipologie di redditi. Anno 2020



3. Un possibile disegno di riforma

3.1. Obiettivi e linee di intervento

La riforma della struttura dell'Irpef qui presentata ha tre obiettivi principali:

- 1) rendere più fedele, trasparente e immediata la rappresentazione per il contribuente dell'incidenza effettiva del prelievo, spostando il *focus* dalle aliquote *marginali legali* (che deriva dalla struttura per scaglioni) alle aliquote *medie effettive*;
- 2) parallelamente, rendere più agevole per il *policy maker* la valutazione degli effetti redistributivi dell'imposta, riferendola non più alla curva delle aliquote marginali bensì a una metrica fondamentale per valutare l'impatto redistributivo complessivo del tributo: l'*elasticità del reddito netto*;
- 3) semplificare la struttura del tributo, eliminando le forti irregolarità della curva delle aliquote marginali effettive dovute, da una parte, all'interazione tra le aliquote degli scaglioni e quelle implicite nella decrescenza delle detrazioni, dall'altra, in un tratto importante della curva, nel caso del lavoro dipendente, al *phasing out* del "bonus 100 euro".

La revisione proposta della funzione d'imposta è radicale. Vengono eliminati gli scaglioni e le relative aliquote, così come le detrazioni per tipologia di reddito, compreso il bonus riservato al lavoro dipendente. L'imposta "base" risulta dall'applicazione di una funzione, che per ogni livello di

imponibile calcola puntualmente l'aliquota media e l'imposta. È il sistema di progressività continua⁶ applicato in Germania⁷ e, in passato, anche in Italia per l'*imposta complementare* (in vigore dal 1923 al 1973, quando fu abolita con l'istituzione dell'Irpef)⁸.

In sostanza l'aliquota media, anziché essere determinata attraverso una serie di successivi passaggi, viene derivata direttamente da un algoritmo e risulta l'unico, e decisivo, parametro della funzione d'imposta immediatamente noto al contribuente. Dall'imposta "di base", calcolata applicando l'aliquota all'imponibile, vengono poi sottratte le detrazioni per carichi familiari (auspicabilmente rideterminate secondo importi costanti invece che decrescenti al crescere del reddito, come è attualmente) e gli oneri detraibili. Dunque, delle attuali tre fasi del processo di determinazione del debito d'imposta, le prime due verrebbero congiunte in una e drasticamente semplificate. La terza, quella che principalmente caratterizza la personalità del tributo, rimarrebbe distinta.

Per limitare strettamente l'intervento di riforma ai soli aspetti di natura verticale, senza toccare quelli attinenti l'attuale differenziazione orizzontale del trattamento tributario per tipologie di reddito, andrebbero previste, al primo stadio, quattro diverse funzioni di imposta: lavoro dipendente, pensioni, lavoro autonomo e impresa minore, altri redditi (cui oggi non sono riconosciute detrazioni). Per semplificare ci si limita, almeno in questa rappresentazione, a tre categorie, accorpando in una le ultime due: la modifica equivarrebbe, nella sostanza, a riconoscere a tutti i redditi una detrazione di base (del tipo "quota esente" dell'Irpef originaria). L'estensione, si noti, riguarda solo la base di partenza per la costruzione delle nuove funzioni, non prevedendo queste alcuna detrazione.

In termini pratici, l'amministrazione finanziaria, così come avviene in Germania, renderebbe disponibili on-line tre diverse applicazioni (al limite anche semplici tabelle) per le tre tipologie di reddito. Ciascun contribuente, dato il proprio reddito, conoscerebbe la propria aliquota e il debito di imposta. I contribuenti titolari di più di una tipologia di reddito dovrebbero calcolare, senza eccessive complicazioni, la media delle relative aliquote tabellari, ponderata in ragione dei mesi lavorati nelle varie posizioni, secondo lo schema riportato nella tabella 1. Resta ferma la possibilità che il legislatore intervenga successivamente sull'entità delle differenze di trattamento, qualora fosse ritenuto opportuno in base a considerazioni di equità orizzontale o per altri obiettivi.

⁶ Propriamente, per progressività continua si intende una funzione di imposta (quella che lega il debito d'imposta all'imponibile) strettamente concava lungo l'intera scala dei redditi, laddove, invece, un'imposta progressiva per scaglioni è concava, assumendo una forma "spezzata" in successivi tratti di linearità. Nel primo caso la funzione dell'aliquota marginale è sempre crescente (in forma continua, appunto), mentre, nel secondo, cresce in modo discreto, cioè a "salti", nel passaggio da uno scaglione all'altro, rimanendo costante nell'ambito di ciascuno scaglione. Nel caso particolare di imposta *flat* l'aliquota marginale è costante lungo l'intera scala dei redditi. Si esclude, con queste definizioni, la possibilità che l'aliquota marginale decresca oltre un certo livello di imponibile. Alla possibilità di un "rilancio della progressività dell'imposta sul reddito" con l'eventuale adozione di un sistema di progressività continua ha fatto di recente riferimento Visco (2019, p. 144).

⁷ In effetti, in Germania l'imposta federale sul reddito prevede, al di sopra del minimo, quattro fasce di imponibile. Solo nelle prime due la progressività è continua. In particolare, in entrambe le fasce, la funzione di imposta è quadratica, il che implica che l'aliquota marginale cresce linearmente: dal 14% al 24% nella prima fascia, dal 24% al 42% nella seconda. La terza e la quarta fascia sono invece scaglioni di reddito, con aliquota marginale costante, rispettivamente, al 42% e al 45%. Il Ministero delle finanze mette a disposizione del contribuente un applicativo per calcolare direttamente l'aliquota media sul proprio imponibile. Una riforma della struttura dell'Irpef ispirata al modello tedesco è stata alcuni anni fa attentamente studiata da Gastaldi-Salvemini (2007).

⁸ Nel caso dell'imposta complementare italiana era invece la norma stessa (da ultimo la legge 18 aprile 1962, n. 209) che esprimeva la funzione di imposta in termini di aliquota media, non di debito di imposta, con parametri differenti per due fasce di imponibile. Cfr. Castellino (1963).

Tab. 1. *Determinazione dell'aliquota media per contribuenti multi-reddito*

| Tipo di reddito | Reddito | Mesi | Aliquote tabellari | Aliquota effettiva | Imposta |
|-----------------|---------|-------------|--------------------|---|-------------|
| Dipendente | Y_d | M_d | $a_d(Y)$ | $a =$ $a_d(Y) \cdot M_d / 12 +$ $a_p(Y) \cdot M_p / 12 +$ $a_x(Y) \cdot (12 - M_p - M_d) / 12$ | $a \cdot Y$ |
| Pensione | Y_p | M_p | $a_p(Y)$ | | |
| Altri redditi | Y_x | - | $a_x(Y)$ | | |
| Totale | Y | $M_d + M_p$ | - | - | |

3.2. La costruzione della funzione di imposta

L'algoritmo sottostante la curva delle aliquote medie è determinato imponendo, per un lungo tratto, la costanza dell'*elasticità del reddito netto* (ERN - *residual income progression*). Tale elasticità (che non va confusa con l'elasticità del gettito) è data dal rapporto tra la variazione percentuale del reddito netto e la variazione percentuale del reddito lordo e può alternativamente essere espressa come rapporto tra il complemento ad uno dell'aliquota marginale e il complemento ad uno dell'aliquota media:

$$ERN = \eta = \frac{\frac{d(Y-T)}{Y-T}}{\frac{dY}{Y}} = \frac{1-t'}{1-\bar{t}} \quad [1]$$

dove Y è il reddito imponibile, T l'imposta, t' l'aliquota marginale, \bar{t} l'aliquota media. ERN risulta minore, eguale o maggiore di uno a seconda che l'imposta sia, rispettivamente, progressiva, proporzionale, regressiva.

ERN è un parametro molto importante di ogni funzione di imposta sul reddito (Jakobsson, 1976). Infatti, quanto minore è ERN tanto maggiore è l'effetto redistributivo dell'imposta, come misurato dall'indice di Reynolds-Smolensky (differenza tra l'indice di Gini dei redditi lordi e quello dei redditi netti).

Anche la costanza di ERN lungo la scala dei redditi ha un significato preciso e di rilievo. Quando ERN è costante, se i redditi lordi aumentano tutti di una stessa percentuale, anche i redditi netti aumentano tutti di una medesima percentuale (inferiore a quella dei redditi lordi) e conseguentemente la distribuzione non cambia (l'indice Reynolds-Smolensky rimane invariato). Tale proprietà è particolarmente apprezzata in periodi di inflazione elevata, perché implica che il *fiscal drag* non eserciti effetti redistributivi.

La fissazione dell'elasticità del reddito netto a un valore costante e minore di uno implicherebbe aliquote marginali sempre crescenti⁹. Pertanto, oltre un prestabilito limite di reddito, va imposta una regola di costanza dell'aliquota marginale. La curva risponde quindi a due regole: costanza di ERN per un lungo tratto iniziale, che include la larga maggioranza dei redditi dichiarati; costanza dell'aliquota marginale per il tratto successivo. Si può dire, volendo, che l'imposta è *piatta (flat)* in

⁹ Con $\eta < 1$ l'imposta è progressiva, vale a dire l'aliquota media cresce al crescere dell'imponibile. Allora, come si vede facilmente dall'equazione [1], la costanza di η richiede che anche l'aliquota marginale cresca indefinitamente.

termini di grado di progressività (o meglio di impatto redistributivo) per il primo tratto, in termini di aliquota marginale nel secondo.

In termini analitici, una espressione parametrica della funzione di imposta nel tratto ad elasticità costante può essere ottenuta integrando la [1]. Si ottiene:

$$T = Y - kY^\eta \quad [2]$$

dove K è una trasformazione della costante di integrazione¹⁰.

Supponendo l'esistenza di un minimo imponibile, $Y_0 > 0$, e risolvendo la [2] per $Y = Y_0$ e $T = 0$ si ottiene:

$$k = \frac{Y_0}{Y_0^\eta} = Y_0^{(1-\eta)} \quad [3]$$

dove: $Y_0: \forall Y \leq Y_0 / T(Y) = 0$

Al di sopra del minimo imponibile, nella fascia con ERN costante, la funzione d'imposta [2] diventa allora:

$$T = Y \left(1 - \frac{Y_0}{Y_0^\eta} \cdot \frac{Y^\eta}{Y} \right) = Y \left[1 - \left(\frac{Y}{Y_0} \right)^{\eta-1} \right] \quad \text{per } Y_0 < Y \leq Y_1 \quad [4]$$

dove Y_1 è la soglia di reddito che segna il passaggio dal regime ad elasticità costante a quello ad aliquota marginale costante.

Nel tratto successivo, ad aliquota marginale costante, la funzione di imposta risulta invece:

$$T = T(Y_1) + \tau (Y - Y_1) \quad \text{per } Y > Y_1 \quad [5]$$

dove $T(Y_1)$ è l'imposta quale risulta dalla [4] sul reddito Y_1 e τ è la massima aliquota marginale mantenuta costante.

L'aliquota media risulta, rispettivamente nelle due fasce:

$$\bar{t} = 1 - \left(\frac{Y}{Y_0} \right)^{\eta-1} \quad \text{per } Y_0 < Y \leq Y_1 \quad [6]$$

$$\bar{t} = \bar{t}(Y_1) + \tau \left(1 - \frac{Y_1}{Y} \right) \quad \text{per } Y > Y_1 \quad [7]$$

dove $\bar{t}(Y_1) = T(Y_1)/Y_1$.

¹⁰ Si ha $k = e^c$ dove c è la costante di integrazione.

L'aliquota marginale è invece data da:

$$t' = 1 - \eta \left(\frac{Y}{Y_0}\right)^{\eta-1} \quad \text{per } Y_0 < Y \leq Y_1 \quad [8]$$

$$t' = \tau \quad \text{per } Y > Y_1 \quad [9]$$

La struttura di imposta che si è descritta si presta, agendo sui pochi parametri che la determinano, a un uso flessibile e trasparente, adattabile a ogni possibile disegno redistributivo. Il governo può determinare l'intera struttura dell'imposta (eccetto naturalmente le detrazioni) fissando soltanto tre parametri: il minimo imponibile (Y_0), il valore di ERN (η) e quello della massima aliquota marginale mantenuta costante (τ). Una volta stabiliti questi parametri, il livello di imponibile di ingresso nell'ultimo intervallo ad aliquota marginale costante (Y_1) risulta determinato. Infatti, sostituendo $t' = \tau$ nella [8] e risolvendo per Y_1 , si ottiene:

$$Y_1 = Y_0 \left(\frac{1-\tau}{\eta}\right)^{\frac{1}{\eta-1}} \quad [10]$$

Diversi saranno gli effetti di gettito e redistributivi del passaggio dall'attuale struttura dell'Irpef alla nuova a seconda dei valori attribuiti a questi parametri.

4. Prime valutazioni

4.1. Caratteri generali della simulazione

Nel seguito si presenta un primo esercizio di simulazione, costruito applicando la normativa 2020 ai dati desumibili dalle dichiarazioni Irpef 2018 (redditi 2017)¹¹.

Si è assunto di mantenere l'aliquota marginale massima al livello attuale del 43%. I restanti parametri sono stati fissati in modo da rispettare il vincolo che pressoché nessun contribuente subisca, a seguito della riforma, un incremento di pressione fiscale. Nella realtà, la funzione di imposta potrà, evidentemente, essere determinata dall'autorità politica condizionatamente a altri vincoli, come quello della parità di gettito, o con altri obiettivi, come quello di perseguire un più marcato effetto redistributivo tra diversi segmenti di reddito.

L'esercizio di simulazione è condotto con riferimento distintamente alle tre figure-tipo di percettori di reddito sopra individuate – lavoro dipendente, pensioni, altri redditi – ipotizzando contribuenti con un'unica fonte di reddito.

Si tratta di simulazioni "parziali" in quanto non consentono di calcolare per ciascun contribuente l'effettivo debito di imposta - che dipende dalla composizione del reddito, dalle detrazioni per carichi di famiglia e da quelle per oneri personali - ma soltanto di ricostruire la curva delle aliquote medie risultante dai primi due stadi del processo di determinazione dell'imposta che, come si è visto, con la riforma sono compattati in uno solo. Così impostato, l'esercizio di simulazione non

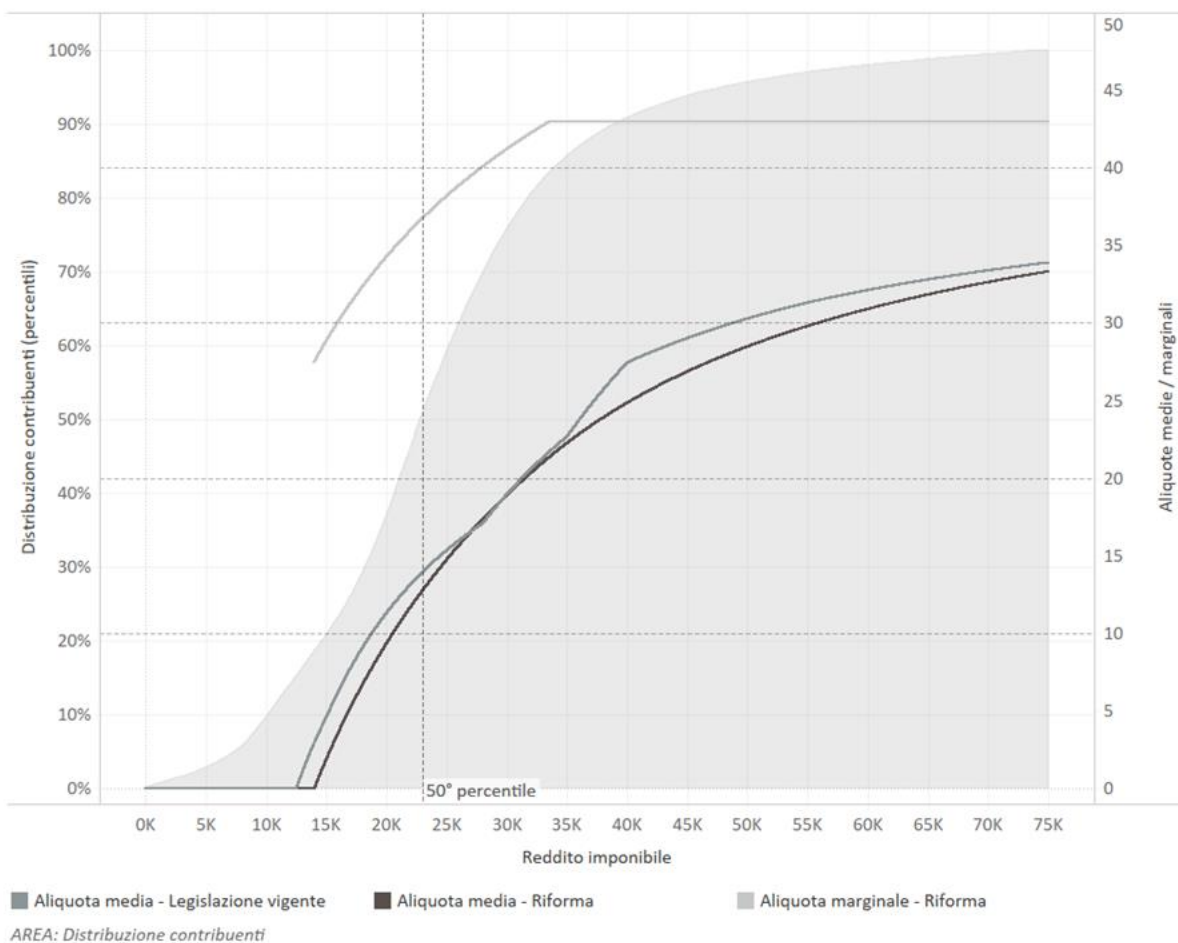
¹¹ Le simulazioni utilizzano un metodo parametrico di approssimazione della funzione di imposta [4] al fine di garantire la costanza dell'elasticità al valore prestabilito per incrementi di reddito discreti. Con la formulazione analitica l'elasticità raggiungerebbe il livello nominale η solo per variazioni infinitesimali del reddito.

richiede il ricorso a un modello di micro-simulazione, ma la sola conoscenza della distribuzione per livelli di reddito dei percettori con un'unica fonte di reddito.

4.2. I risultati per le tre tipologie di reddito

La figura 3 illustra l'applicazione della riforma qui proposta al caso dei lavoratori dipendenti. In particolare, la figura confronta (scala di destra) l'andamento dell'aliquota media effettiva a legislazione vigente (quindi inclusiva della detrazione per tipologia di reddito e del "bonus 100 euro" – aliquota media legislazione vigente, linea grigia) con quello che risulterebbe dalla riforma (aliquota media riforma, linea nera) sotto l'ipotesi di minimizzare il numero di contribuenti che subiscono una perdita in termini di maggior imposta pagata (la linea nera corre sempre sotto la linea grigia).

Fig. 3. Aliquote pre e post-riforma, redditi di lavoro dipendente



La figura riporta anche, l'andamento della aliquota marginale implicito nella nuova aliquota media (implicito, in quanto la progressività è, come detto, espressa in termini di aliquota media). L'aliquota marginale risulta crescente fino a un livello di reddito di circa 33.500 euro, al disopra del quale diventa costante al 43% (sempre scala di destra). Infine, la figura mostra (area ombreggiata, scala di sinistra) la distribuzione cumulata dei contribuenti considerati (13,7 milioni secondo le dichiarazioni 2018) per livelli di reddito imponibile. Il reddito corrispondente al 50° percentile si colloca attorno a 23 mila euro (linea verticale).

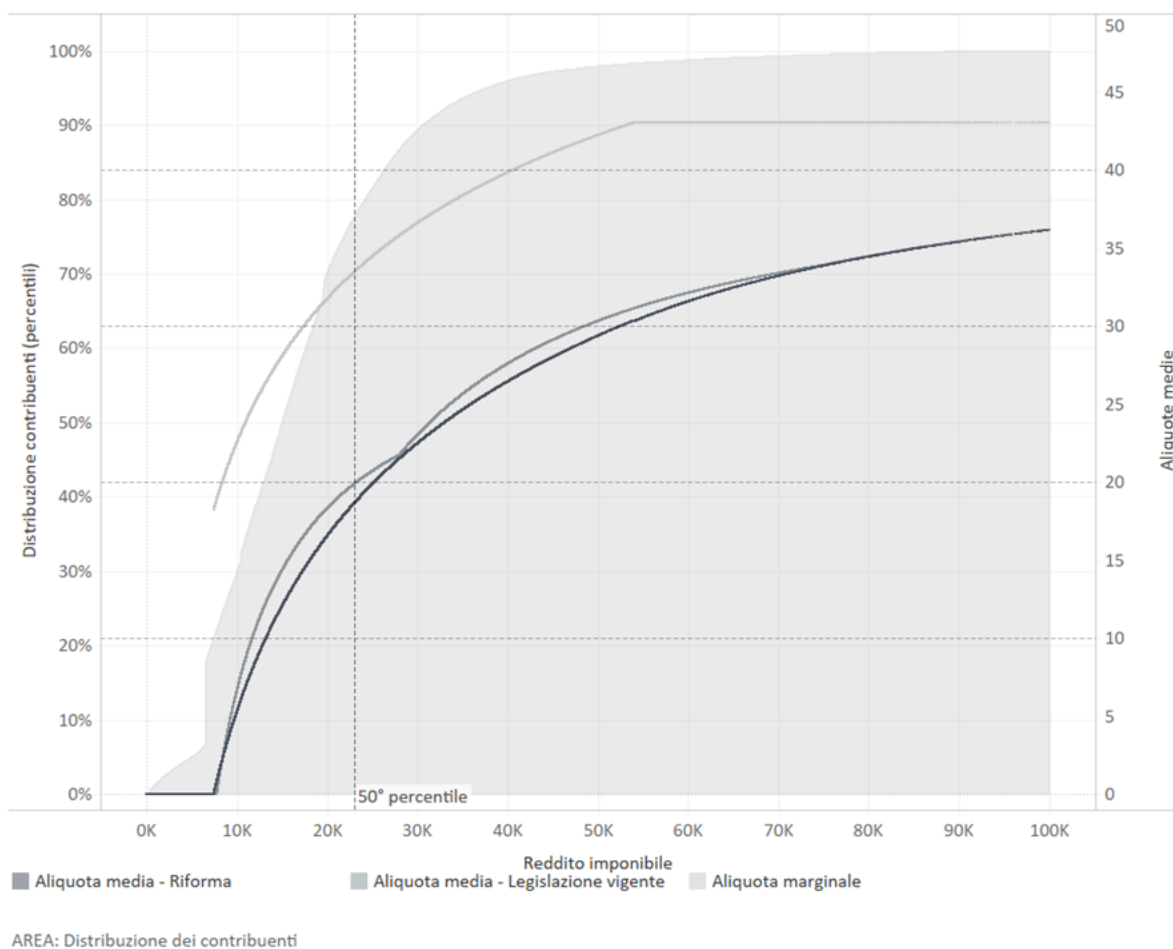
La tabella 2 sintetizza i risultati della simulazione. La riforma comporta una perdita di gettito attorno a 3,7 miliardi, a beneficio di oltre il 70% dei contribuenti di specie (con un beneficio medio superiore ai 380 euro annui). Il 50% dei contribuenti risulta gravato da un'aliquota non superiore al 13%.

Tab. 2. *Effetti di gettito e redistributivi della riforma, redditi di lavoro dipendente*

| | Variazione gettito (migliaia di euro) | Contribuenti (migliaia) | Beneficio medio (migliaia di euro) | Beneficio 5° percentile (migliaia di euro) | Beneficio 95° percentile (migliaia di euro) |
|---------------|---|----------------------------|---------------------------------------|--|---|
| Avvantaggiati | -3,719,680 | 9,734 | 382 | 77 | 959 |
| Indifferenti | -2,087 | 1,979 | 1 | -44 | 44 |
| Svantaggiati | 23,557 | 372 | -63 | -76 | -51 |
| Totale | -3,698,211 | 13,682 | 270 | -35 | 931 |

La figura 4 e la tabella 3 illustrano il caso di percettori di pensione, di nuovo sotto il vincolo che grossomodo nessuno possa essere danneggiato dalla riforma. La perdita di gettito sui soli contribuenti mono-reddito da pensione ammonta a 2,7 miliardi di euro con un beneficio, per il 73% dei contribuenti, pari in media a 284 euro. L'aliquota marginale è crescente sino a circa 54 mila euro.

Fig. 4. *Aliquote pre e post-riforma, redditi di pensione*

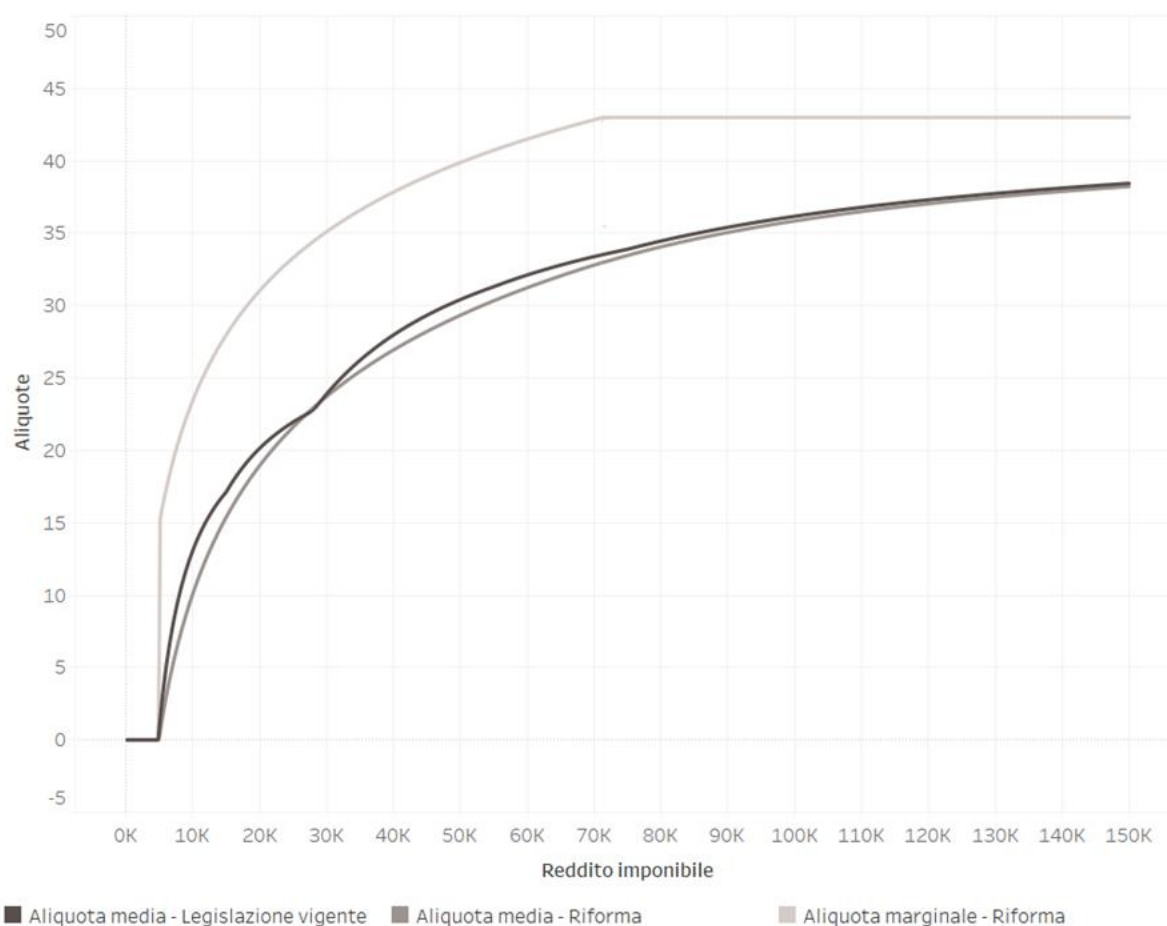


Tab. 3. Effetti di gettito e redistributivi della riforma, redditi di pensione

| | Variazione gettito (migliaia di euro) | Contribuenti (migliaia) | Beneficio medio (migliaia di euro) | Beneficio 5° percentile (migliaia di euro) | Beneficio 95° percentile (migliaia di euro) |
|---------------|---------------------------------------|-------------------------|------------------------------------|--|---|
| Avvantaggiati | -2,718,945 | 9,584 | 284 | 94 | 407 |
| Indifferenti | 217 | 3,438 | 0 | -25 | 28 |
| Svantaggiati | 5,798 | 100 | -58 | -65 | -51 |
| Totale | -2,712,930 | 13,122 | 207 | 0 | 372 |

Infine, la figura 5 riporta gli esiti della simulazione per i titolari di reddito di lavoro autonomo e di impresa minore. L'aliquota marginale risulta crescente sino a circa 71.500 euro.

Fig. 5. Aliquote pre e post-riforma, altri redditi



La tabella 4 illustra i valori dei tre parametri (minimo imponibile (Y_0), ERN (η) e della massima aliquota marginale costante (τ)) che da soli consentono di determinare le funzioni di imposta ora presentate relativamente alle tre tipologie di reddito, insieme con il valore del livello di imponibile di ingresso nell'ultimo intervallo ad aliquota marginale costante (Y_1) che, come illustrato sopra, è automaticamente determinato. Le differenze nei valori assunti da tali parametri tra le tre funzioni di imposta derivano ovviamente dalla diversità dei trattamenti che l'attuale struttura del sistema tributario riserva alle varie tipologie di redditi su cui queste simulazioni sono costruite. Come già evidenziato, il legislatore, qualora lo ritenga opportuno, potrà sempre decidere di rivedere l'entità di tali differenze di trattamento.

Tab. 4. Parametri delle funzioni di imposta simulate

| | Redditi di lavoro dipendente | Redditi di pensione | Altri redditi |
|---|---------------------------------|---------------------|---------------|
| Minimo imponibile (euro) | 14,000 | 7,400 | 4,900 |
| Elasticità del reddito netto | 0.725 | 0.818 | 0.851 |
| Aliquota marginale costante | 43% | 43% | 43% |
| Reddito imponibile minimo da cui si applica l'aliquota marginale costante (euro) | 33,500 | 54,000 | 71,500 |

Da ultimo, la tabella 5 riassume e confronta le nuove aliquote medie relative alle tre tipologie di reddito per diversi livelli di imponibile fino a 100 mila euro. Scorrendo i valori in senso verticale si nota come, nel caso dei lavoratori dipendenti l'aliquota media risulta ancora al di sotto del 15% a livello di un reddito imponibile di 25 mila euro, e al 19% a 30 mila euro. In orizzontale si evidenzia invece come la differenziazione del prelievo per categorie di reddito, di entità significativa ai livelli più bassi di imponibile, decresca al crescere dell'imponibile per pressoché annullarsi attorno ai 50 mila euro.

Tab. 5. *Aliquote medie post-riforma per diverse tipologie di reddito*

| Reddito imponibile (migliaia di euro) | Redditi di lavoro dipendente | Redditi di pensione | Altri redditi |
|---------------------------------------|------------------------------|---------------------|---------------|
| 5 | 0 | 0 | 0.3 |
| 7 | 0 | 0 | 5.1 |
| 10 | 0 | 5.3 | 10 |
| 15 | 1.9 | 12.1 | 15.3 |
| 20 | 9.3 | 16.6 | 18.8 |
| 25 | 14.7 | 19.9 | 21.4 |
| 30 | 18.9 | 22.5 | 23.5 |
| 35 | 22.3 | 24.6 | 25.2 |
| 40 | 24.8 | 26.4 | 26.7 |
| 50 | 28.5 | 29.1 | 29.1 |
| 75 | 33.3 | 33.3 | 33.3 |
| 100 | 36.1 | 36.1 | 36.1 |

5. Conclusioni

Questo lavoro presenta un'ipotesi di riforma della progressività dell'Irpef che coniuga una pluralità di obiettivi. Innanzitutto quello, unanimemente auspicato, di semplificare la struttura del tributo e di regolarizzare l'andamento delle aliquote medie e marginali, oggi drammaticamente scompensato dal disordinato concorso di una molteplicità di parametri. L'idea di fondo, tuttavia, è che tale intervento di razionalizzazione del tributo offra l'opportunità per un più ampio ripensamento del disegno della progressività. Sotto questo profilo, si tratterebbe, da una parte, di aumentare la trasparenza e la comprensibilità del tributo per il contribuente; dall'altra, di farne uno strumento che possa essere impiegato dalle autorità di politica tributaria a fini distributivi in modo semplice ed efficace, senza dover mettere ogni volta mano ad un elevato numero di parametri, con esiti spesso incerti e contraddittori. In ragione di tali obiettivi, la funzione di imposta viene costruita anziché sulle aliquote marginali - che misurano la percentuale di ogni data variazione assoluta di reddito imponibile sottratta con il tributo - su una metrica che esprime il medesimo concetto ma in termini di variazioni percentuali, non assoluti, dell'imponibile. Tale metrica è l'elasticità del reddito netto. La regola di costanza di tale elasticità lungo la curva offre rilevanti vantaggi dal punto di vista dell'impatto redistributivo complessivo del tributo e della sua sensibilità al tasso di inflazione. Un'imposta a progressività continua, come questa, consentirebbe, inoltre, ad ogni contribuente di conoscere immediatamente la propria aliquota media, e conseguentemente il proprio debito d'imposta, con un semplice accesso al sito web dell'amministrazione finanziaria.

Ringraziamenti

Questo articolo rielabora un contributo degli autori al gruppo di lavoro della Fondazione ASTRID su «Proposte per una riforma fiscale sostenibile», costituito per iniziativa di Franco Bassanini e Augusto Fantozzi e coordinato da Loredana Carpentieri e Vieri Ceriani. Gli autori desiderano ringraziare, oltre ai partecipanti al gruppo di lavoro, in particolare Giampaolo Arachi, Lorenzo Toffoli e due anonimi referee per i preziosi suggerimenti.

Riferimenti bibliografici

Baldini, M. (2019) Redistribution and progressivity of the Italian personal income tax, 40 years later, Department of Economics "Marco Biagi", University of Modena and Reggio Emilia, presentato alla XXXI Conferenza Siep, Torino, 19 e 20 settembre.

Baldini, M., Giarda, E., Olivieri, A., Pellegrino, S. e Zanardi, A. (2015) Il "bonus" degli 80 euro: caratteristiche ed effetti redistributivi, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 74(1), 3-22.

Castellino, O. (1963) Note sulla progressività dell'imposta complementare, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, Nuova Serie, 22 (1/2), 168-185.

Di Nicola, F., Boschi, M. e Mongelli, G. (2018) Effective marginal and average tax rates in the 2017 Italian tax-benefit system, Dipartimento delle finanze, MEF, *Working Papers*, No. 1, January.

Gastaldi, F. e Salvemini, G. (2007) Una proposta per ridisegnare la curva delle aliquote marginali dell'imposta personale sul reddito, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 66, 1, 2-23.

Jakobsson, U. (1976) On the measurement of the degree of progression, *Journal of Public Economics*, 5, 161-168.

Pellegrino, S. e Panteghini, P.M. (2020) Le riforme dell'IRPEF: uno sguardo attraverso 45 anni di storia, *Siep Working Paper*, No. 751, gennaio.

Upb (Ufficio parlamentare di bilancio) (2020) Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL n. 1698 di conversione del DL 5 febbraio 2020, n. 3 recante "Misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente", 19 febbraio.

Visco, V. (2019) Promemoria per una riforma fiscale (A Briefing for a Tax System Reform), *Politica economica-Journal of Economic Policy*, 1, 131-154.