



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Irpef, (in)equità e (in)efficienza: un'analisi strutturale
basata sul modello di microsimulazione BIMic

di Nicola Curci, Pietro Rizza, Marzia Romanelli e Marco Savegnago

Marzo 2020

Numero

546



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Irpef, (in)equità e (in)efficienza: un'analisi strutturale
basata sul modello di microsimulazione BIMic

di Nicola Curci, Pietro Rizza, Marzia Romanelli e Marco Savegnago

Numero 546 – Marzo 2020

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

ISSN 1972-6627 (stampa)

ISSN 1972-6643 (online)

Stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

IRPEF, (IN)EQUITÀ E (IN)EFFICIENZA: UN'ANALISI STRUTTURALE BASATA SUL MODELLO DI MICROSIMULAZIONE BIMIC

di Nicola Curci*, Pietro Rizza*, Marzia Romanelli* e Marco Savegnago*

Sommario

In questo lavoro si discutono le caratteristiche strutturali dell'Irpef al fine di studiarne gli effetti sulla redistribuzione del reddito e sugli incentivi all'offerta di lavoro. L'analisi è condotta mediante il modello statico di microsimulazione BIMic. Rileviamo che l'Irpef svolge un ruolo determinante nel rendere progressivo il sistema tributario italiano; in particolare la quasi totalità della redistribuzione operata dall'Irpef è dovuta in pari misura alla progressività per scaglioni e alle detrazioni, mentre la definizione della base imponibile che ha effetti complessivamente ambigui sulla capacità redistributiva dell'imposta. Per quanto riguarda invece l'efficienza e il grado di distorsione delle scelte, si rileva innanzitutto la presenza di valori elevati di aliquote marginali effettive (EMTR) anche in corrispondenza di livelli relativamente contenuti del reddito; inoltre la variabilità delle EMTR è notevole anche a parità di reddito. Infine il lavoro propone due ipotesi controfattuali che modificano il cosiddetto "bonus Irpef" rispetto alla legislazione del 2019. La differenza fra le due ipotesi riguarda l'entità dell'aumento e, soprattutto, la velocità con cui il bonus si riduce all'aumentare del reddito. Entrambe le alternative di revisione determinano una riduzione sia della disuguaglianza sia delle EMTR rispetto allo scenario di base. Tuttavia, viene confermato il tradizionale *trade-off* tra equità ed efficienza, poiché la riduzione delle EMTR è più pronunciata nello scenario in cui quella della disuguaglianza è più lieve, e viceversa.

Classificazione JEL: H22, H23, H24, H31, C15, C63.

Parole chiave: Irpef, redistribuzione, efficienza, microsimulazione.

DOI: 10.32057/0.QEF.2020.546

Indice

1. Introduzione.....	5
2. L'effetto redistributivo dell'Irpef	7
3. Una misura dell'(in)efficienza dell'Irpef.....	13
4. Due ipotesi di riduzione del cuneo fiscale.....	17
5. Conclusioni.....	20
Riferimenti bibliografici.....	21

* Banca d'Italia, Servizio Struttura economica.

1. Introduzione¹

L'Irpef ha un ruolo assolutamente centrale nel sistema fiscale italiano e contribuisce in maniera rilevante a caratterizzare l'intervento pubblico complessivo in termini di equità ed efficienza.

Innanzitutto, l'Irpef e le sue addizionali forniscono quasi un quarto del gettito delle Amministrazioni pubbliche, poco meno di 11 punti percentuali del PIL. Nel 2017 l'Italia era il quinto paese della UE per incidenza sul prodotto delle imposte personali sul reddito².

Anche con riferimento al costo del lavoro – già molto elevato nel confronto internazionale³ –, e quindi all'influenza che l'imposta potenzialmente esercita sulle scelte allocative di lavoratori e imprese, il ruolo dell'Irpef è ragguardevole: essa preleva quasi il 22 per cento della retribuzione lorda di un lavoratore tipo a fronte di una media del 15,7 per cento per i paesi OCSE e del 17 per cento circa a livello delle altre 4 maggiori economie dell'area dell'euro (cfr. OECD 2019).

L'Irpef gioca un ruolo molto rilevante in termini di redistribuzione del reddito. Come nel resto delle economie avanzate, essa è un'imposta fortemente progressiva: Price et al. (2015) stimano un'elasticità dell'imposta al reddito personale complessivo di poco inferiore al 2%, in linea con la media degli altri paesi dell'OCSE. Ovviamente la redistribuzione di risorse conseguita attraverso l'intervento pubblico andrebbe misurata tenendo conto congiuntamente sia del prelievo fiscale sia del sistema di trasferimenti di welfare che il prelievo finanzia. Tuttavia, date le dimensioni relative del gettito e il suo livello di progressività, l'Irpef è l'unica imposta italiana in grado di determinare – già di per sé – una significativa redistribuzione di risorse che documentiamo in questo lavoro.

Le riforme approvate nel tempo hanno fatto sì che, *de facto*, oggi tale redistribuzione operi principalmente dai redditi da lavoro medio-alti a favore di quelli medio-bassi e di tutte le altre forme di reddito. Infatti, nata negli anni settanta ispirandosi al modello della *comprehensive income tax*, l'Irpef è stata negli anni trasformata in un'imposta sui redditi da lavoro dipendente e da pensione. I redditi da fabbricati, inizialmente inclusi nella base imponibile, sono oggi per lo più esenti; i redditi da attività finanziarie sono assoggettati a tassazione separata e proporzionale. Secondo i dati sulle dichiarazioni Irpef del 2017, i redditi da lavoro dipendente e da pensione rappresentano oltre l'80 per cento dei redditi complessivi dichiarati mentre quasi il 90 per cento dei contribuenti è lavoratore dipendente o pensionato. Inoltre, continui interventi al margine su aspetti specifici o su categorie ritenute meritevoli di tutela – di portata limitata se singolarmente presi – hanno prodotto una stratificazione di norme e particolarità che minano l'equità orizzontale e verticale dell'imposta, oltre

¹ Questo lavoro è stato pubblicato nel numero speciale 1/2020 di *Economia Italiana*, "Problemi e prospettive del sistema fiscale in Italia: dalla teoria alla policy", ed. Emma Galli e Paola Profeta. Si ringraziano F. Balassone, P. Sestito, E. Vadalà e S. Zotteri per i commenti ricevuti. Le opinioni espresse sono degli autori e non riflettono necessariamente quelle della Banca d'Italia.

² Cfr. Commissione europea, "Taxation Trends in the European Union – 2019 Edition"; va precisato che l'aggregato confrontato include anche altre tipologie di imposta, in particolare le imposte sui guadagni di capitali delle persone fisiche, che almeno in Italia rappresentano una parte del tutto trascurabile.

³ Secondo le stime dell'OCSE per il 2018, anche al netto del prelievo dovuto all'IRAP, l'Italia è fra le economie avanzate che presentano i più alti livelli di cuneo fiscale. L'Irpef contribuisce mediamente per circa un terzo.

a determinare andamenti delle aliquote marginali non monotoni che distorcono in maniera più o meno severa le scelte degli individui (cfr. Boschi et al., 2017).

Sulla base di queste considerazioni, è oggi opinione largamente condivisa che l'Irpef e il sistema di imposizione personale dei redditi abbiano bisogno di una profonda revisione⁴. In questo lavoro si analizzano in dettaglio alcune caratteristiche strutturali dell'imposta al fine di fornire indicazioni utili in vista di una possibile riforma.

Una prima dimensione dell'analisi riguarda gli effetti redistributivi (sezione 2). A tale scopo si costruiscono e si discutono alcuni indicatori classici di equità e si evidenzia il contributo di ciascuna componente dell'Irpef a tali indicatori. Si presenta inoltre una scomposizione del reddito lordo complessivo delle famiglie tra redditi soggetti a Irpef, redditi esenti e redditi soggetti a imposta sostitutiva per evidenziare quanta parte della capacità reddituale dei contribuenti è soggetta a imposizione progressiva.

Altro aspetto rilevante attiene invece ai profili di efficienza e, in particolare, al possibile ruolo svolto dall'Irpef nel distorcere le scelte lavorative degli agenti (sezione 3). Misurare le distorsioni allocative causate dall'Irpef e dalla sua interazione con altri benefici (come, ad esempio, il cosiddetto "bonus Irpef" o gli assegni al nucleo familiare) è molto complesso. Nel lavoro si utilizzano le aliquote marginali effettive come *proxy* di tali possibili distorsioni: è intuitivo, infatti, che il livello effettivo della tassazione al margine sia quello che maggiormente incide sull'incentivo a offrire lavoro.

Idealmente un sistema di imposizione personale del reddito dovrebbe puntare a limitare il disincentivo alla partecipazione al mercato del lavoro specie per quei contribuenti che, per caratteristiche socio-demografiche, culturali e reddituali, sono meno legati alla forza lavoro (tipicamente le donne, i lavoratori *low-skilled* e i giovani con bassi livelli di istruzione). Pur senza considerare la complessa interazione fra il sistema fiscale e il nuovo sistema di trasferimenti (in particolare il Reddito di cittadinanza), è opinione condivisa che l'attuale sistema *tax and benefit* italiano sconti alcune problematiche molto rilevanti: si pensi, ad esempio, alla struttura degli Assegni al nucleo familiare che può in alcuni casi scoraggiare l'offerta di lavoro del cosiddetto *second earner* (cfr. Marino et al., 2016). Più in generale, le aliquote marginali effettive si collocano su livelli molto elevati (e in alcuni casi associati a picchi pronunciati) anche a livelli di reddito medio, in cui si concentrano larghe fasce di contribuenti. Come mostriamo nel lavoro, in media le aliquote marginali effettive (inclusive dei contributi pagati dai lavoratori) si collocano intorno al 40 per cento già a partire da 20.000 euro di reddito, ma per alcuni contribuenti con redditi intorno ai 26.000 euro presentano picchi molto alti (superiori al 70 per cento) per il venir meno del diritto a godere del "bonus Irpef".

Partendo dalle considerazioni svolte nelle sezioni 2 e 3, la sezione 4 del lavoro propone due esercizi di simulazione che, a parità di impatto sul disavanzo, modificano la disciplina del bonus Irpef. I risultati delle simulazioni confermano il tradizionale *trade-off* tra equità ed efficienza, non essendo univoco il *ranking* tra le due opzioni su entrambe le dimensioni.

⁴ Per una panoramica sullo stato del dibattito, cfr. Visco (2019) e Ceriani et al. (2019).

Tutte le analisi presentate nel lavoro si basano su stime prodotte mediante BIMic, un modello statico di microsimulazione del sistema fiscale e di welfare italiano particolarmente dettagliato (cfr. Curci et al. 2017), che a partire dai dati della Indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia (SHIW) ricostruisce un campione rappresentativo dei redditi lordi individuali e familiari della popolazione italiana e consente di simularne il reddito disponibile sotto possibili disegni alternativi del sistema di trasferimenti e prelievi⁵. L'impiego della microsimulazione per questo tipo di analisi permette da un lato di evitare il ricorso a casi tipizzati, la cui rappresentatività sulla popolazione è non nota, dall'altro di valutare l'operare dell'imposta nella sua interazione con altre forme di prelievo e con i benefici sociali.

2. L'effetto redistributivo dell'Irpef

La valutazione dell'impatto redistributivo dell'Irpef, come si vedrà di seguito, richiede di effettuare alcune rilevanti scelte metodologiche tra cui la definizione di un indice di disuguaglianza, dell'unità su cui condurre l'analisi (l'individuo o la famiglia), del reddito rispetto a cui valutare l'effetto dell'Irpef (che, ad esempio, può includere oppure no i fitti imputati dell'abitazione principale – un aspetto tutt'altro che trascurabile per le famiglie italiane).

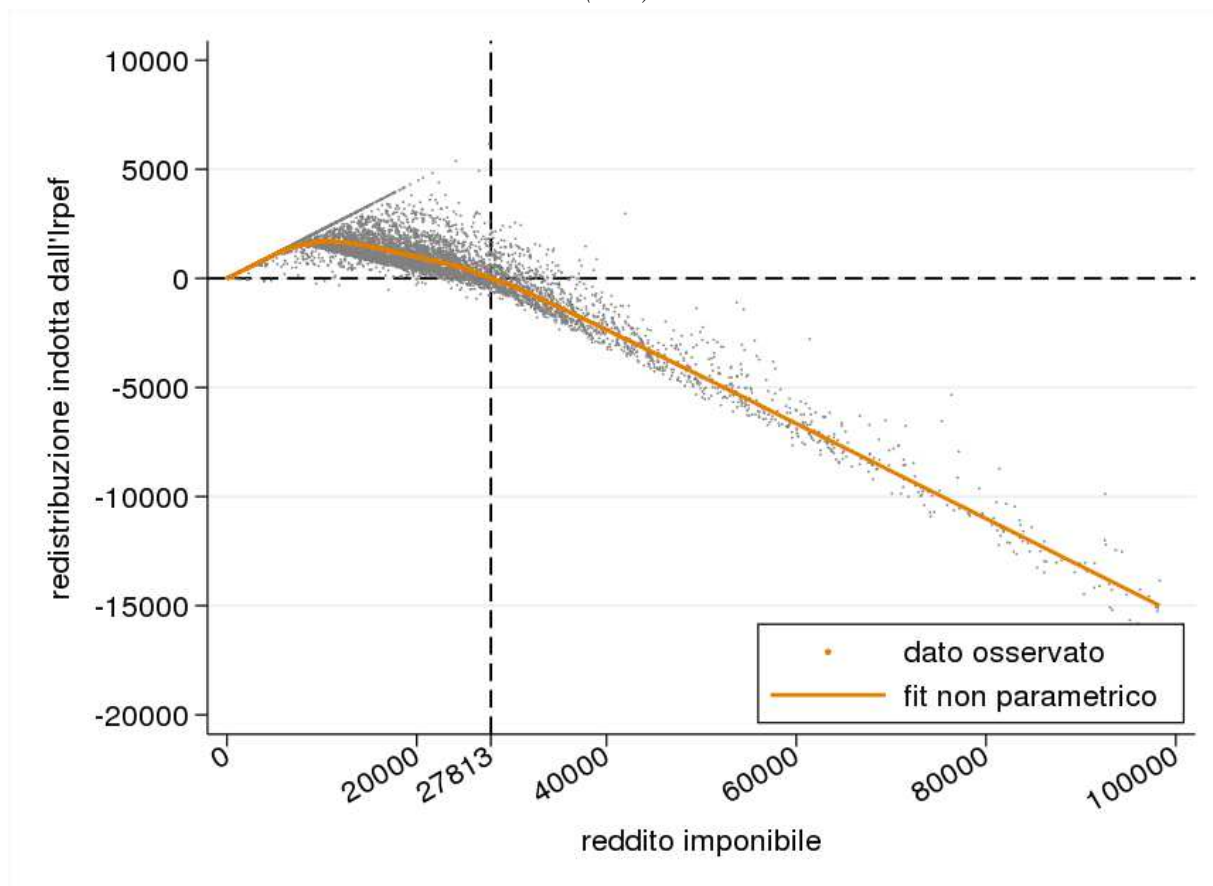
Prima di scendere nel dettaglio di queste scelte, è possibile trarre un'utile indicazione dei flussi redistributivi indotti dall'Irpef (inclusiva delle addizionali locali) confrontando l'imposta versata secondo le regole attualmente vigenti con un'ipotetica imposta proporzionale al reddito imponibile che garantisca lo stesso gettito. Utilizzando il modello di microsimulazione BIMic si può calcolare che l'aliquota di una tale imposta sarebbe pari a circa il 22,2%. Nella Figura 1, per ogni individuo del campione di BIMic viene riportato il flusso redistributivo in entrata o in uscita, calcolato come la differenza tra l'imposta che si pagherebbe in caso di imposizione proporzionale e quella dovuta secondo le regole vigenti.

Ogni punto rappresenta un contribuente nel nostro campione, mentre la linea continua mostra il valore atteso (ottenuto attraverso una regressione non parametrica) del flusso di redistribuzione per ogni livello del reddito imponibile. Ai valori nella parte alta del grafico corrispondono flussi positivi indotti dall'Irpef (ossia i contribuenti versano meno imposte di quelle che verserebbero con una tassazione proporzionale), mentre il contrario accade nella parte bassa del grafico. Il punto di *break-*

⁵ BIMic simula i principali istituti del sistema fiscale e di welfare italiano, tra cui i contributi previdenziali e assistenziali, l'Irpef, le imposte immobiliari e quelle sostitutive sulle attività finanziarie, il Reddito di cittadinanza e il Reddito di inclusione, gli assegni al nucleo familiare e alcuni altri benefici. Le analisi qui riportate sono basate sulla SHIW del 2016; tutti i valori riferiti al reddito, alla ricchezza e al consumo sono stati opportunamente inflazionati per riflettere i valori attesi al 2019. BIMic è un modello statico, in quanto le caratteristiche sociodemografiche degli individui sono tenute costanti all'anno dell'Indagine anche per l'analisi di riforme simulate per gli anni successivi; è un modello non-comportamentale, poiché si suppone che le scelte degli individui, in termini di offerta di lavoro, non mutino in risposta a cambiamenti delle politiche pubbliche. Recentemente BIMic è stato integrato, mediante una procedura di *matching* statistico, con l'Indagine sulle spese delle famiglie, condotta dall'Istat. Tale integrazione permette di studiare con un maggior grado di dettaglio quei fenomeni particolarmente legati ai consumi delle famiglie, come gli effetti redistributivi di un ipotetico aumento dell'IVA (N. Curci e M. Savegnago, 2019) e gli effetti attesi del Reddito di cittadinanza sulla povertà assoluta (Curci et al, 2020).

even si colloca intorno ai 27.800 euro di reddito imponibile⁶, per cui individui con redditi superiori a tale soglia tendono a contribuire alla redistribuzione dell'Irpef, e individui con redditi inferiori tendono a beneficiarne. Peraltro, la Figura mostra una notevole eterogeneità per dati livelli di reddito complessivo, in linea con la caratteristica personale dell'imposta sui redditi: ad esempio, intorno a 40 mila euro di reddito coesistono contribuenti che sono beneficiari dell'attuale sistema (in virtù di deduzioni, detrazioni, ecc...) con altri contribuenti che invece sono contributori netti.

Figura 1: Flussi redistributivi dell'Irpef
(euro)



Fonte: BIMic.

Secondo le nostre stime, il regime analizzato trasferisce circa 33 miliardi di euro dai circa 8,3 milioni di contribuenti con imponibili superiori a 27.800 euro ai circa 32,5 milioni di contribuenti con imponibili inferiori a tale soglia.

La Figura 1, pur suggestiva dell'ampiezza e della direzione dei flussi redistributivi dovuti all'Irpef, non è sufficiente per quantificare il contributo che l'Irpef dà alla progressività del sistema fiscale e di welfare italiano. Per averne una misura più precisa mancano in quella rappresentazione due aspetti.

⁶ Il valore stimato di *break even* riflette anche il modello statistico sottostante la regressione non parametrica che mette in relazione il reddito complessivo con il flusso di redistribuzione; per tale ragione, tale valore va interpretato con cautela.

Da un lato, non si tiene conto di tutti i redditi che contribuiscono al benessere individuale (non solo quelli effettivi ma anche quelli figurativi derivanti, ad esempio, dal mero possesso di immobili) e che non sono soggetti all'Irpef (né – ribadiamo – del complesso degli altri istituti del sistema che determinano flussi redistributivi). Dall'altro, non si dà adeguato peso alla situazione familiare complessiva, che incide sul benessere individuale sia attraverso la condivisione delle risorse reddituali, sia per le economie di scala nel consumo che può garantire.

Riguardo quest'ultimo aspetto, l'analisi che segue è condotta sui redditi equivalenti (anziché individuali). Per ciascun individuo il reddito equivalente si ottiene dividendo il reddito della propria famiglia (ossia la somma dei redditi individuali) per il rispettivo fattore di scala derivato dalla scala di equivalenza "OCSE modificata"⁷. Ad esempio, supponiamo di voler confrontare la capacità di spesa di un single con un reddito di 10 mila euro annui e di una coppia dove uno dei due dispone di un reddito di 20 mila euro e l'altro ha redditi nulli. Se ignoriamo i legami familiari, la situazione del single è esattamente intermedia a quella dei due membri della coppia; se consideriamo i legami familiari ma non le economie nel consumo derivanti dal condividere la vita quotidiana, la capacità di spesa dei tre individui sarebbe la medesima (ossia 10 mila euro pro capite); infine, se teniamo anche conto delle suddette economie (attraverso la scala "OCSE modificata"), ad ognuno dei componenti della coppia sarebbe assegnato un reddito equivalente di $20.000 / 1,5 = 13.333$ euro, superiore a quello del single.

Attribuendo un reddito equivalente familiare a ciascun individuo del campione BIMic, in Figura 2 proponiamo una rappresentazione grafica del contributo alla capacità redistributiva complessiva di ciascuna componente monetaria del sistema *tax and benefit*. Tale rappresentazione è ottenuta calcolando la differenza negli indici di Gini della distribuzione di diverse definizioni di reddito (equivalente): reddito di mercato, derivante dall'impiego dei fattori produttivi, lavoro e capitale; reddito lordo, ottenuto sommando al reddito di mercato le pensioni e tutti gli altri trasferimenti monetari di tipo socio-assistenziale; reddito disponibile, ottenuto sottraendo al reddito lordo l'Irpef, i contributi sociali e tutti gli altri tributi; il reddito netto, che al reddito disponibile sottrae l'IVA sui consumi.

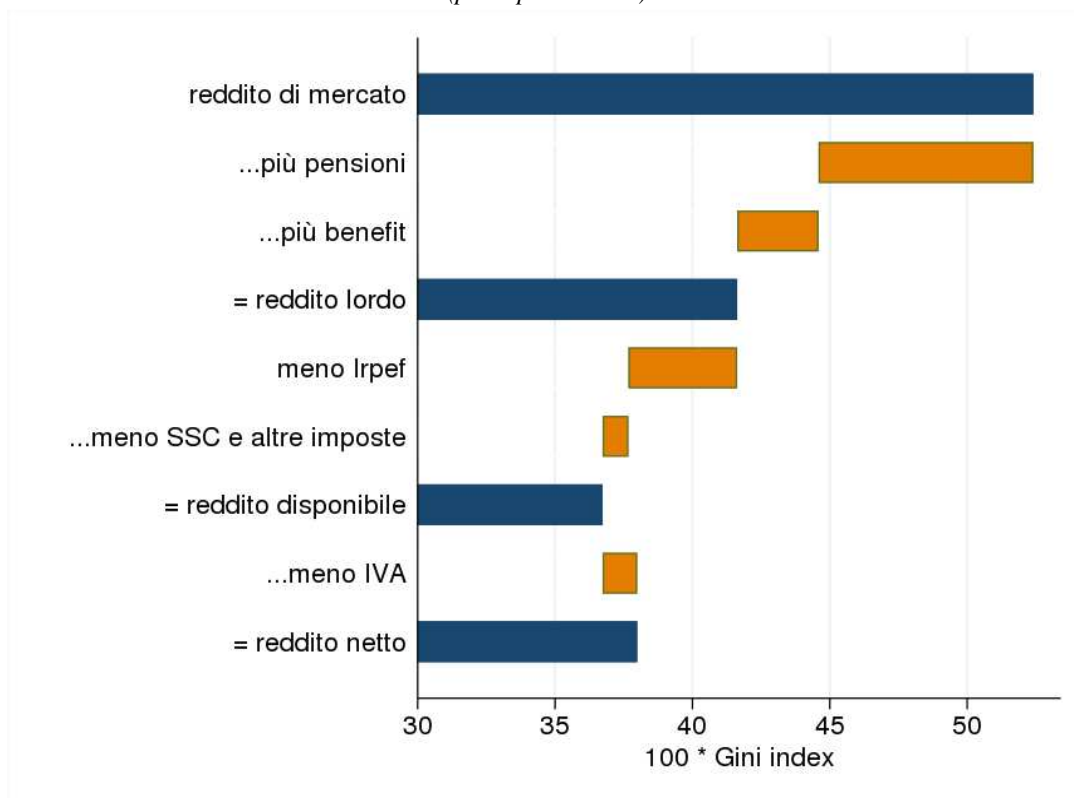
Nel passaggio dal reddito di mercato a quello lordo l'indice di disuguaglianza di Gini si riduce considerevolmente, dal 52,4 al 41,6 per cento. Buona parte dell'effetto redistributivo è dovuto all'erogazione delle pensioni (qui considerate al lordo dell'Irpef dovuta sulle stesse), dato non sorprendente alla luce sia della spesa complessiva (poco meno di 300 miliardi di euro nel 2018) sia della concentrazione di tale trasferimento presso individui con redditi di mercato tipicamente molto bassi o nulli. Se al reddito lordo sottraiamo l'Irpef, l'indice di Gini diminuisce di circa quattro punti percentuali. Si tratta di un dato molto significativo, considerato che l'effetto redistributivo di tutti gli altri tributi (tra cui le imposte immobiliari e quelle sui redditi da attività finanziarie) è di circa quattro volte inferiore a quello dell'Irpef⁸. Infine, il grafico mostra che il reddito netto è meno equamente

⁷ Questa attribuisce un peso di 1 al capofamiglia, di 0,5 a ciascun individuo con più di 14 anni e di 0,3 a tutti gli altri elementi del nucleo familiare.

⁸ In questo tipo di rappresentazione la stima del contributo di ciascun elemento (ad esempio Irpef vs tutti gli altri tributi) non è indipendente dall'ordine con cui le imposte vengono applicate al reddito lordo. Tuttavia, dal punto di vista qualitativo, i risultati sono robusti rispetto a ordinamenti alternativi.

distribuito del reddito disponibile, per effetto della regressività dell'IVA: tale imposta, infatti, grava più che proporzionalmente sulle famiglie a più basso reddito.

Figura 2: Evoluzione dell'indice di Gini nelle diverse definizioni di reddito
(punti percentuali)



Fonte: BIMic.

Nota: il reddito di mercato è dato dalla somma del reddito da lavoro e da capitale (inclusi i fitti imputati relativi agli immobili tenuti in disponibilità). Le definizioni di reddito lordo, disponibile e netto sono ottenute così come indicate nel grafico. I redditi da pensione sono al lordo dell'Irpef. I redditi qui considerati sono resi equivalenti attraverso la scala "OCSE modificata".

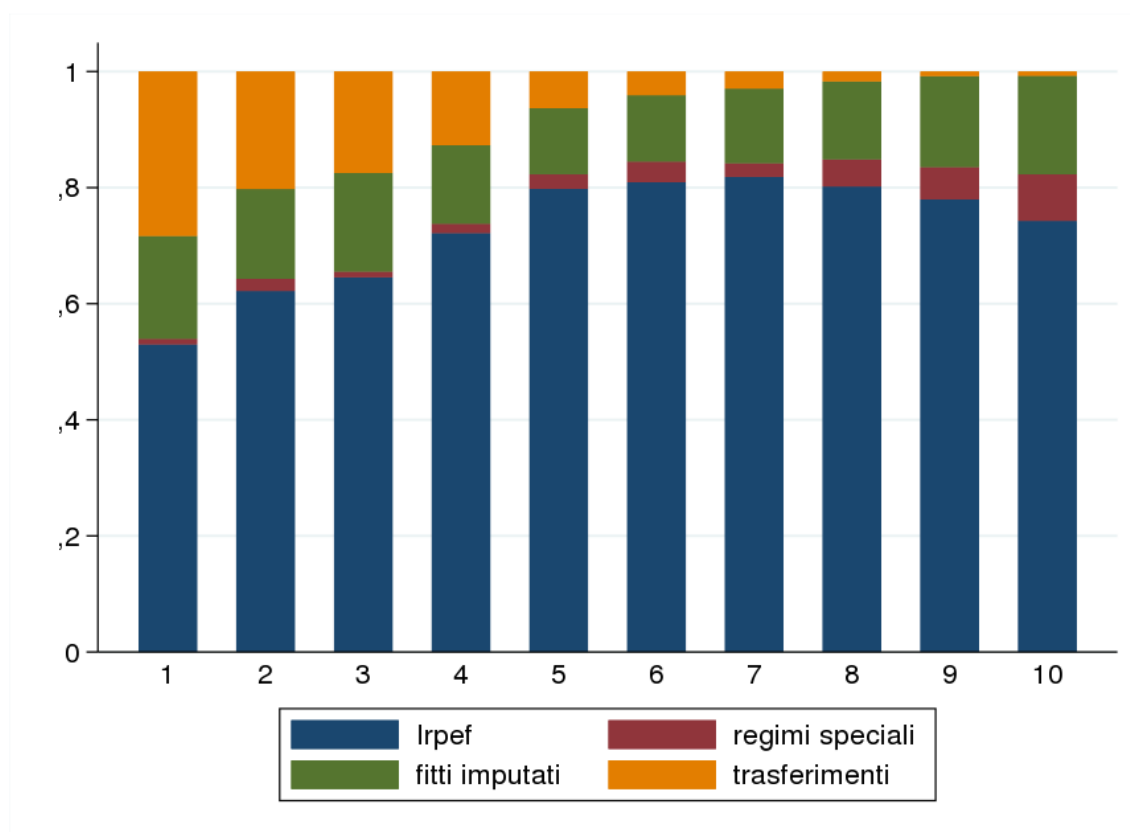
È interessante valutare il contributo di ciascun aspetto dell'imposta (base imponibile, aliquote, detrazioni) alla sua capacità redistributiva.

Per quanto riguarda la base imponibile, in linea di principio, l'attuale definizione può contribuire a rendere l'imposta sia più regressiva, poiché sottrae all'Irpef alcune voci di reddito (come i redditi da attività finanziarie) che sono prevalentemente concentrati tra gli individui con redditi complessivi elevati, sia più progressiva, perché ne esenta i trasferimenti socio-assistenziali (come il Reddito di Cittadinanza o le borse di studio) tipicamente concentrati tra individui con redditi complessivi modesti.

Una rappresentazione grafica della distribuzione delle diverse componenti del reddito lordo aiuta a identificare questo effetto contrastante della definizione di base imponibile sulla capacità redistributiva dell'imposta. In particolare, abbiamo scomposto il reddito lordo complessivo in quattro

componenti: redditi soggetti a Irpef, redditi soggetti a regimi speciali (redditi da attività finanziarie, fitti soggetti a cedolare secca, regime forfettario, redditi dell'imprenditore agricolo), i fitti imputati al netto delle rendite che entrano nella base imponibile Irpef, i trasferimenti socio-assistenziali. La Figura 3 mostra che la quota di reddito assoggettata a Irpef sul totale del reddito lordo si alza dal 50% del primo decile fino all'80% nel sesto e settimo per poi scendere di nuovo fino al 70% circa nel decimo decile. Negli ultimi decili assumono infatti un peso più significativo i redditi soggetti a regimi speciali e pertanto esclusi dalla progressività dell'Irpef. La quota di fitti imputati non presenta differenze significative tra i decili mentre la quota di redditi da assistenza economica è ovviamente più alta nei decili di reddito basso. Questi andamenti dimostrano che la definizione della base imponibile merita attenzione perché i regimi speciali, soggetti a imposizione proporzionale, beneficiano soprattutto i redditi più elevati. E tuttavia l'esclusione dall'Irpef dei redditi da trasferimenti, prevalentemente concentrati tra i contribuenti con redditi più bassi, comunque favorisce la progressività del sistema.

Figura 3: Quote di reddito lordo soggette a Irpef ed escluse per decili di reddito lordo



Fonte: BIMic.

Nota: i redditi soggetti a regimi speciali sono quelli derivanti dalle attività finanziarie, i fitti soggetti a cedolare secca, i redditi soggetti al regime forfettario e i redditi dell'imprenditore agricolo; i redditi da fitti imputati sono al netto delle rendite catastali in quanto queste sono soggette a Irpef.

A conferma di questi risultati, la Tabella 1 riporta la scomposizione dell'effetto redistributivo dell'Irpef sulla base della metodologia proposta in Onrubia et al. (2014). Tale metodo, ampiamente

utilizzato in letteratura, consente di ripartire l'effetto redistributivo dell'Irpef tra le sue principali componenti, ossia la definizione della base imponibile, l'applicazione delle aliquote per scaglioni e delle addizionali comunali e regionali, l'applicazione delle detrazioni. L'effetto di ciascuna componente è ottenuto confrontando la risultante distribuzione nella popolazione (imputabile, cioè, a quella componente) con il rispettivo benchmark: ad esempio, l'effetto della progressività per scaglioni si ottiene confrontando la concentrazione dell'imposta lorda con quella della base imponibile.

Tabella 1: Scomposizione dell'effetto redistributivo dell'Irpef

(punti percentuali)

	Effetto redistributivo di ciascun componente	Quota dell'effetto redistributivo totale
Deduzioni ed esenzioni	0.32	8.2
Deduzioni Irpef	-0.14	-3.5
Fitti imputati	-0.16	-4.1
Trasferimenti non tassati	0.86	21.6
Redditi soggetti a regimi speciali	-0.23	-5.8
Aliquote e addizionali	2.02	51.0
Aliquote e scaglioni	1.85	46.8
Addizionale regionale	0.13	3.2
Addizionale comunale	0.04	1.0
Detrazioni	1.76	44.4
Tipologia di reddito	1.10	27.9
Familiari a carico	0.70	17.8
Altre detrazioni	-0.05	-1.3
Reranking	0.14	3.4
Effetto redistributivo	3.96	100.0
Pre-tax Gini	41.63	
Post-tax Gini	37.67	

Fonte: BIMic.

Nota: la scomposizione è effettuata seguendo la procedura descritta in Onrubia et al. (2014). Nella voce 'Altre detrazioni' sono incluse le spese fiscali: alcune di esse (come quelle relative agli interessi sui mutui per abitazione o quelle per ristrutturazione) sono stimate in BIMic sulla base dei dati contenuti nella SHIW; altre (come quelle per spese sanitarie) sono imputate sulla base delle Statistiche sulle Dichiarazioni Fiscali pubblicate dal MEF.

La prima parte della tabella evidenzia l'effetto redistributivo legato alla differenza tra i redditi lordi e il reddito imponibile. Ai fini dell'analisi non è rilevante la distinzione tra le deduzioni vere e proprie dell'Irpef (come i contributi pagati dai lavoratori autonomi o la rendita catastale dell'abitazione principale di proprietà) e quelle voci di reddito che non entrano neppure nel reddito complessivo ai fini Irpef (come i contributi dei lavoratori dipendenti, i redditi da attività finanziarie, il reddito di cittadinanza e le borse di studio, o la differenza eventualmente positiva tra il fitto imputato

dell'abitazione principale e la sua rendita catastale), poiché in entrambi i casi l'effetto è quello di ridurre la base su cui sono applicate le aliquote. Nel complesso, l'insieme di deduzioni ed esclusioni dalla base imponibile contribuisce in misura lievemente positiva alla capacità redistributiva dell'Irpef: 0,32 punti (pari all'8,2 per cento) dei 3,96 punti percentuali di effetto redistributivo complessivo. Il marcato effetto progressivo di alcune esclusioni (come il Reddito di Cittadinanza e gli altri trasferimenti sottoposti alla prova dei mezzi) è solo parzialmente bilanciato dall'effetto regressivo delle deduzioni propriamente dette e dell'esclusione dalla base imponibile di alcune fonti di reddito sottoposte a regimi speciali.

La seconda parte della tabella analizza il contributo delle aliquote, rilevando che quasi metà della redistribuzione totale dell'Irpef è dovuta alla progressività per scaglioni (con una parte, piccola ma non irrilevante, attribuibile alle addizionali locali). Infine, un apporto quasi uguale alla capacità redistributiva deriva dalle detrazioni, soprattutto quelle per tipologia di reddito e per i familiari a carico. Tale risultato è ragguardevole se si considera che la capacità redistributiva delle detrazioni è attenuata dal fenomeno dell'incapienza dell'imposta lorda che ne limita la fruizione per i redditi più bassi. L'effetto redistributivo delle detrazioni sarebbe, dunque, significativamente maggiore nel caso in cui l'Irpef prevedesse forme di imposizione negativa sui redditi.

3. Una misura dell'(in)efficienza dell'Irpef

Come anticipato, per valutare i rischi di distorsione delle scelte degli individui imputabili all'Irpef, questa sezione del lavoro prenderà in esame i livelli delle *aliquote marginali effettive* (*effective marginal tax rate*, EMTR), cioè la quota di reddito familiare "tassata via" dal sistema sul totale del reddito di mercato aggiuntivo guadagnato. L'idea sottostante la presente analisi è che un sistema sarà tanto più efficiente quanto maggiori saranno le risorse che, a seguito di un aumento unitario del reddito da lavoro, rimangono nella disponibilità del nucleo familiare⁹ dopo l'applicazione di imposte e benefici sociali. Analogamente, tanto più alte sono le aliquote marginali effettive, tanto più inefficiente definiamo il sistema. Le EMTR stimate in BIMic includono il calcolo dei contributi sociali, dell'Irpef e di tutti i trasferimenti sociali il cui importo dipende dal reddito lordo.

La Tabella 2 mostra le EMTR medie per tutti gli individui nel nostro campione con età compresa tra 18 e 64 anni e con un reddito da lavoro superiore a 2.500 euro.

In media, per ogni cento euro di incremento di reddito lordo, poco più di 60 euro restano nella disponibilità della famiglia del lavoratore. Dei quasi 40 euro che costituiscono il disincentivo all'aumento del reddito da lavoro in termini di minore reddito disponibile, poco più di 8 euro sono versati sotto forma di contributi sociali, poco più di 26 sotto forma di Irpef, quasi 2 euro derivano dalla riduzione, rispettivamente, del "bonus Irpef" e del complesso degli altri trasferimenti monetari sottoposti alla prova dei mezzi, entrambi negativamente correlati al reddito di mercato.

⁹ L'analisi tiene conto degli effetti sul reddito familiare delle variazioni di reddito a livello individuale. Ad esempio, l'aumento del reddito lordo di un coniuge ha effetto anche sul reddito disponibile dell'altro coniuge attraverso le eventuali detrazioni per familiari a carico, gli assegni al nucleo familiare e le altre prestazioni sottoposte alla prova dei mezzi.

Tabella 2: Media delle aliquote marginali effettive
(punti percentuali)

EMTR complessive	37.96
di cui: contributi sociali	8.05
di cui: Irpef	26.15
di cui: Bonus Irpef	1.79
di cui: trasferimenti means-tested	1.96

Fonte: BIMic.

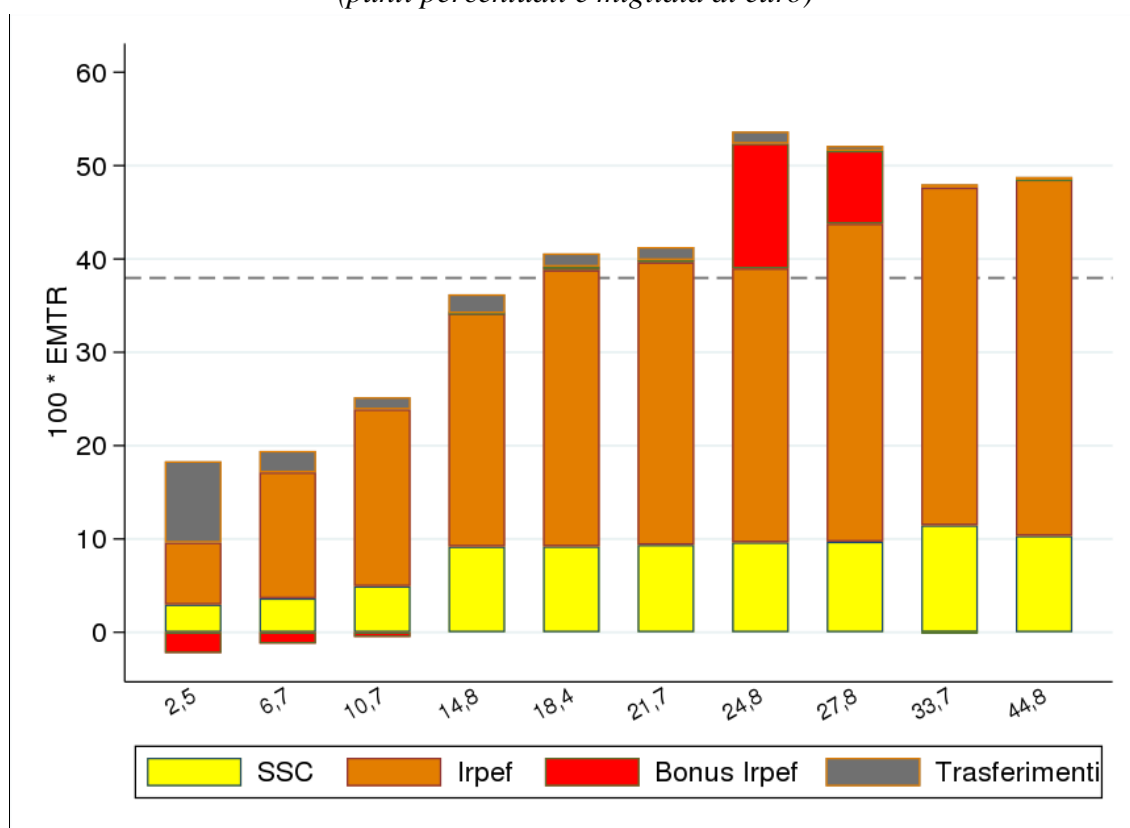
Nota: la tavola rappresenta la media delle aliquote marginali effettive per tutti gli individui con età compresa tra 18 e 64 anni e con un reddito da lavoro superiore a 2.500 euro.

Poiché i dati riportati nella Tabella 2 si riferiscono all'intero campione, alcuni indicatori non sono rappresentativi dell'intera popolazione: non solo le EMTR sono più basse per gli individui a basso reddito, ma anche la composizione tra le sue determinanti è molto diversa (ad esempio il contributo dei trasferimenti *means-tested* è pressoché nullo per gli individui ad alto reddito).

La Figura 4 mostra le EMTR per decili di reddito da lavoro. Dal grafico si evince chiaramente come le EMTR, inclusive dei contributi sociali, raggiungano livelli superiori al 40 per cento per redditi da lavoro intorno ai 20 mila euro. L'analisi mostra anche come i disincentivi ad aumentare il proprio reddito imponibile per il venir meno dei trasferimenti assistenziali siano molto forti nel primo decile della distribuzione, in relazione al Reddito di cittadinanza e al Reddito di inclusione. Infine, i due decili dove le aliquote sono più alte sono il settimo e l'ottavo (i cui redditi lordi sono compresi tra i circa 23 mila e i circa 31 mila euro), a causa della brusca riduzione del "bonus Irpef" prevista fino al 2019 per i contribuenti con reddito compreso tra 24.600 euro e 26.600 euro. Sempre a proposito del "bonus Irpef", è interessante notare che nei primi tre decili della distribuzione il suo contributo medio all'EMTR complessivo sia *negativo*, ossia un aumento del reddito da lavoro è accompagnato da un aumento più che proporzionale del reddito disponibile in quanto, per alcuni contribuenti, l'aumento del reddito da lavoro consente di superare la soglia per accedere al bonus che si somma pertanto all'aumento di reddito guadagnato sul mercato.

Nonostante riveli come varia in media ciascun componente delle EMTR all'aumentare dal reddito, la Figura 4 non riesce pienamente a dar conto della grande eterogeneità che caratterizza le aliquote marginali effettive nel sistema italiano (v. anche Boschi et al., 2017).

Figura 4: Media delle aliquote marginali effettive per decili di reddito da lavoro
(punti percentuali e migliaia di euro)



Fonte: BIMic.

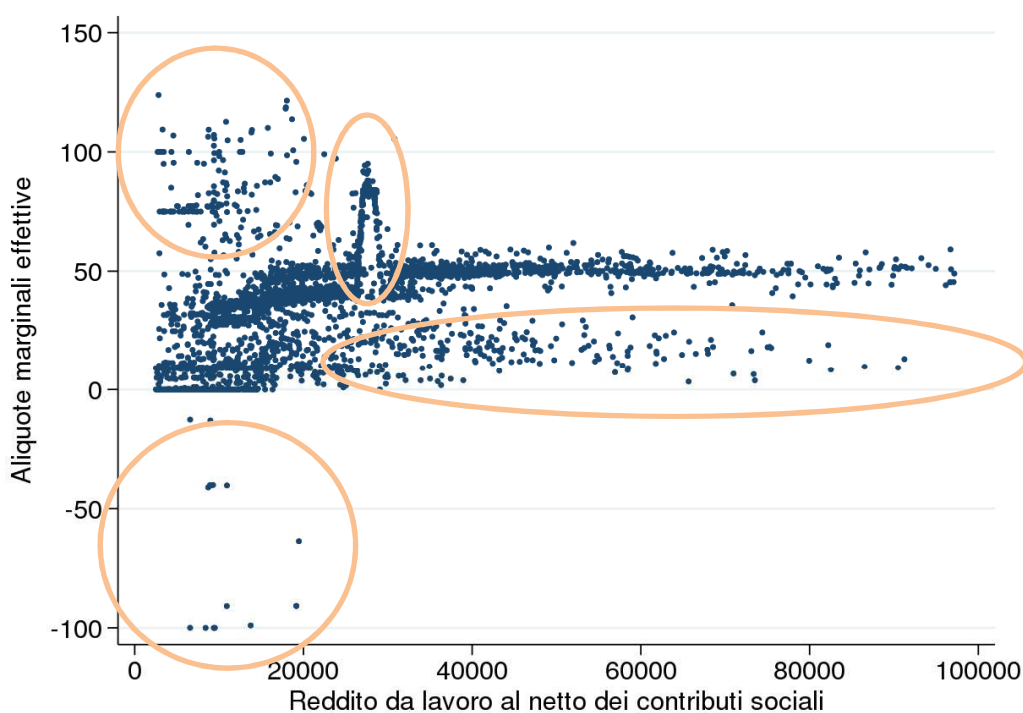
Nota: il grafico rappresenta la media delle aliquote marginali effettive per tutti gli individui con età compresa tra 18 e 64 anni e con un reddito da lavoro superiore a 2.500 euro. Le cifre riportate sull'asse orizzontale rappresentano il reddito da lavoro minimo (in migliaia di euro) del decile corrispondente.

La Figura 5 mostra dunque le EMTR per ciascun contribuente del campione, evidenziando la variabilità complessiva del sistema di incentivi e disincentivi all'aumento dell'offerta di lavoro. Scorrendo il grafico dall'alto verso il basso si possono identificare quattro gruppi di contribuenti le cui aliquote marginali si discostano notevolmente da quelle prevalenti per livelli omogenei di reddito. Il primo gruppo rappresenta individui che, pur in corrispondenza di redditi bassi, hanno aliquote marginali molto elevate – anche superiori al 100 per cento. Tali valori indicano situazioni in cui a fronte di un aumento di un euro del reddito lordo il reddito disponibile diminuisce di oltre un euro. Ne sono un tipico esempio le famiglie beneficiarie di strumenti di lotta alla povertà nelle quali un componente ha contemporaneamente percepito redditi da lavoro: per i lavoratori appartenenti a queste famiglie, l'incentivo ad aumentare il proprio reddito di mercato è evidentemente negativo. Aliquote marginali molto elevate si osservano anche in quelle famiglie che percepiscono gli assegni al nucleo familiare e in cui vi siano redditi non da lavoro dipendente: poiché gli assegni spettano se il reddito familiare è composto per almeno il 70 per cento da redditi da lavoro dipendente, l'incentivo ad aumentare un reddito da lavoro autonomo può essere molto basso. Il secondo gruppo di individui riguarda i percettori del “bonus Irpef” (come in essere fino al 2019) con redditi compresi tra 24.600 e 26.600 euro: per costoro, l'aliquota marginale effettiva può arrivare anche all'80 per cento (quasi

90 per cento se si considerano anche i contributi). Nell'ultimo paragrafo di questo lavoro saranno analizzati due scenari alternativi di riduzione del cuneo fiscale in grado di attenuare il brusco aumento delle EMTR che oggi caratterizza questi contribuenti. Il terzo gruppo riguarda contribuenti che, a fronte di redditi medi e alti, presentano EMTR molto basse. Un caso tipico di questo gruppo è costituito dai lavoratori autonomi che optano per il regime forfettario agevolato: un aumento del reddito lordo, fermo restando il mantenimento dei requisiti per l'accesso al regime, determina un aumento del prelievo fiscale molto inferiore a quello altrimenti dovuto nel regime ordinario. Naturalmente, se l'aumento del fatturato è tale da determinare la fuoriuscita dal regime dei minimi, l'aliquota marginale è di gran lunga superiore al 100 per cento. Il quarto e ultimo gruppo rappresenta contribuenti con aliquote marginali negative, per i quali un aumento del reddito da lavoro di un euro si traduce in un aumento del reddito disponibile di oltre un euro. Un caso tipico è quello dei lavoratori dipendenti con redditi inferiori alla *no-tax area* di 8 mila euro, e che quindi non percepiscono il "bonus Irpef": in questo caso, un piccolo aumento del reddito lordo (se sufficiente a superare la *no-tax area*) si traduce in un aumento molto consistente di quello disponibile.¹⁰

In conclusione, il livello e l'andamento delle aliquote marginali effettive al variare del reddito suggeriscono che l'Irpef, nel contesto dell'attuale sistema di imposte e benefici sociali, può influenzare significativamente gli incentivi/disincentivi all'offerta di lavoro con un'ampia variabilità per dato livello di reddito.

Figura 5: Aliquote marginali effettive



¹⁰ Un'analisi ex post sulla salienza e rilevanza di tale incentivo è stata condotta da Di Porto e Vannutelli (2019).

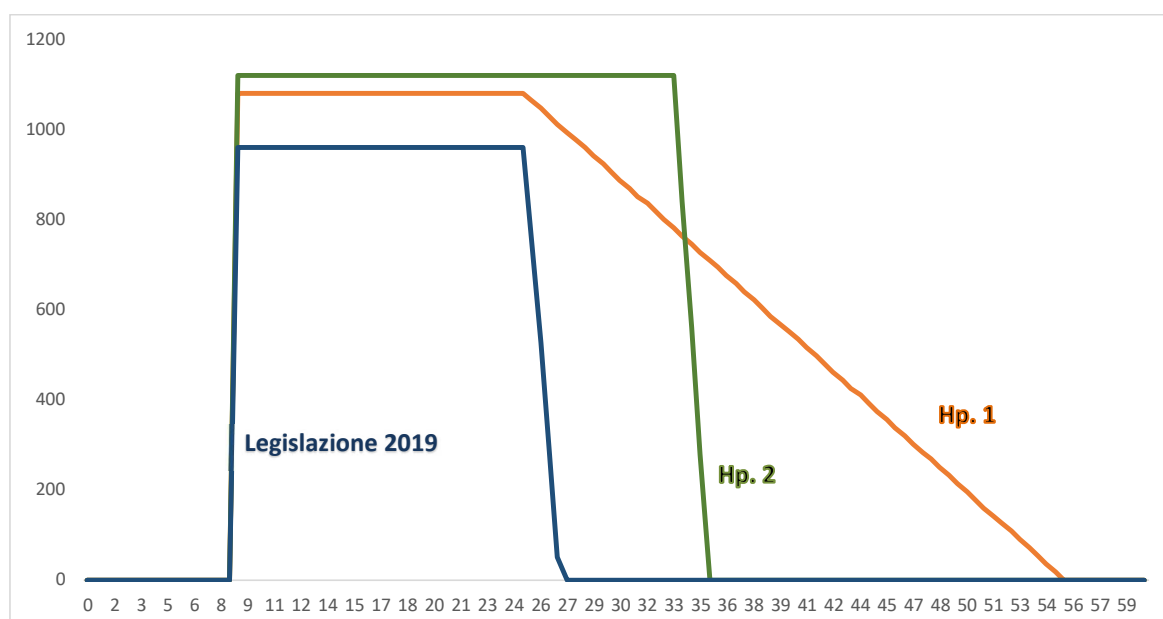
4. Due ipotesi di riduzione del cuneo fiscale

Avendo individuato alcune delle principali caratteristiche dell'Irpef all'interno del sistema *tax and benefit*, in questo paragrafo ci proponiamo di indicare un metodo di analisi di eventuali riforme, fondato sugli indicatori di equità ed efficienza presentati in precedenza.

Per apprezzare nel concreto l'utilizzo di tale metodo, a puro scopo didascalico, discutiamo due possibili modifiche alla disciplina del "bonus Irpef" in vigore nel 2019, fermo restando che lo stesso metodo può essere utilizzato per vagliare ipotesi di riforma più complesse e onnicomprensive di quelle qui simulate nonché proposte di ridisegno complessivo del sistema. Entrambe le modifiche analizzate avrebbero un costo a regime di circa 5 miliardi di euro e implicherebbero sia un aumento del beneficio massimo sia un'estensione della platea dei beneficiari del bonus in questione (Figura 6). La differenza riguarda l'entità dell'aumento e, soprattutto, la velocità con cui il bonus si riduce al superamento della soglia di reddito che dà diritto al godimento del beneficio pieno: nella prima ipotesi (Hp. 1), assumiamo un aumento dell'importo del bonus da 960 euro a 1.080 euro annui per i redditi fino a 24.600 euro e, per quelli superiori, un meccanismo di uscita lineare molto più graduale di quello attuale con l'annullamento fissato al livello di 55.000 euro (che è lo stesso livello di reddito per il quale le attuali detrazioni da lavoro si annullano); nella seconda ipotesi (Hp. 2), prevediamo un aumento del beneficio leggermente superiore (a 1.120 euro annui) e un'estensione della platea dei beneficiari che godono del bonus pieno fino a 33.000 euro con il mantenimento a 2.000 euro, come previsto attualmente, dell'intervallo di reddito entro cui il beneficio si annulla (evento che, pertanto, si verificherebbe a 35.000 euro). In entrambe le ipotesi, nulla varia rispetto alla situazione attuale per i redditi inferiori a 8.000 euro¹¹.

¹¹ La revisione al bonus Irpef approvata all'inizio del 2020, se resa integralmente permanente, si colloca in una posizione intermedia rispetto alle due ipotesi qui vagliate.

Figura 6: Relazione tra Bonus Irpef e reddito nella legislazione attuale e in due ipotesi di modifica



Nota: per gli individui che ne hanno diritto, il grafico riporta la relazione tra l'importo annuo del beneficio (asse verticale; euro) e il reddito complessivo (asse orizzontale; migliaia di euro).

Nella Tabella 3 sono sintetizzati i valori medi dell'indice di Gini e dell'EMTR per la legislazione vigente nel 2019 e per le due ipotesi di riforma del bonus Irpef appena discusse. Sia l'equità sia l'efficienza migliorano in entrambi i casi. L'indice di Gini si riduce leggermente, di 0,02 punti percentuali nell'ipotesi 1 e di 0,06 punti nell'ipotesi 2. Le aliquote marginali effettive si riducono in media in maniera più marcata rispetto all'indice di Gini: di circa 1,4 punti percentuali nell'ipotesi 1 e di circa un punto nell'ipotesi 2. Tali risultati non permettono di affermare la superiorità di un'ipotesi di riforma sull'altra rispetto ad entrambe le dimensioni di equità ed efficienza, quindi l'ordinamento tra le due proposte in questo caso dipenderebbe dalle preferenze del *policy maker*: se l'obiettivo primario dell'intervento è quello di ridurre l'inefficienza del sistema, l'ipotesi 1 è preferibile; se è quello di ridurre (ancorché in modo lieve) la disuguaglianza dei redditi, l'ipotesi 2 è preferibile.

Tabella 3: Indicatori di equità e inefficienza nelle due ipotesi di riforma
(punti percentuali)

Scenario	Importo massimo	Gini	Diff	EMTR	Diff
Legislazione 2019	960	37,99		37,96	
Hp 1: estensione fino a 55 mila euro	1.080	37,97	-0,02*	36,55	-1,41***
HP 2: estensione fino a 35 mila euro	1.120	37,93	-0,06***	36,94	-1,02***

* Differenza significativa al 10%. *** Differenza significativa all'1%

Fonte: BIMic.

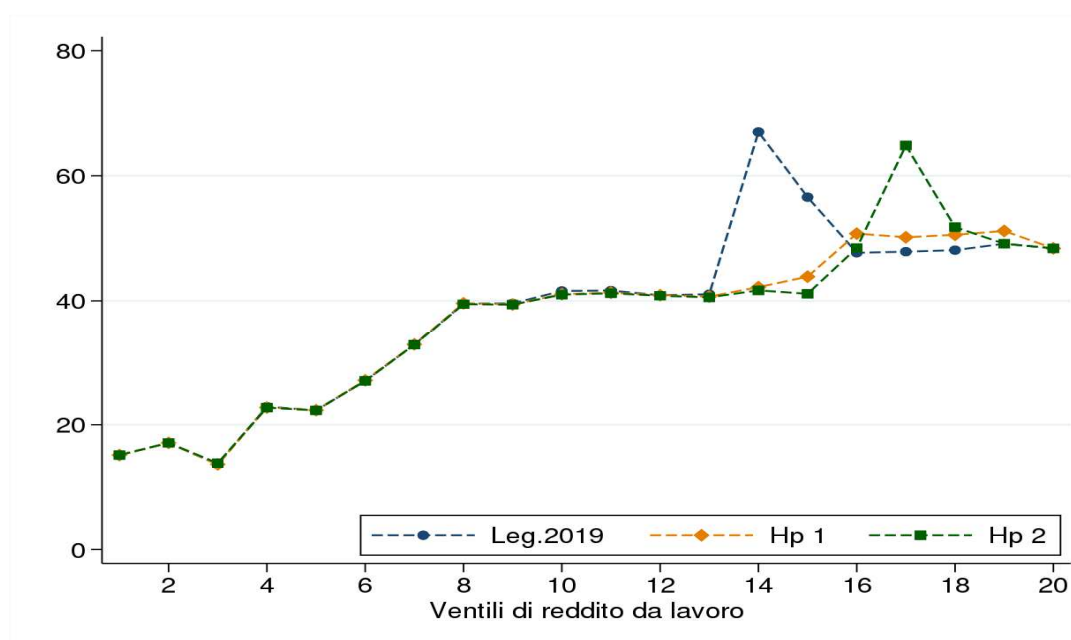
Nota: l'indice di Gini è calcolato sul reddito disponibile reso equivalente mediante la scala "OCSE modificata"; l'aliquota marginale effettiva è calcolata sugli individui con età compresa tra 18 e 64 anni e con un reddito da lavoro superiore a 2500 euro.

Come ulteriore evidenza del differente effetto redistributivo delle due ipotesi, si può considerare la differenza tra l'ammontare complessivo di risorse distribuite dal "bonus Irpef" nei due casi per diversi intervalli di reddito da lavoro. Possiamo stimare che sotto l'ipotesi 2 gli individui con redditi compresi tra 35.000 e 55.000 euro avrebbero circa 700 milioni di euro in meno rispetto all'ipotesi 1, che verrebbero attribuiti per circa metà a quelli con redditi compresi tra 26.600 e 35.000 euro e per l'altra metà a quelli con redditi compresi tra 8.000 e 26.600. Pertanto se l'obiettivo è ridurre la disuguaglianza della distribuzione del reddito, l'ipotesi 2 è preferibile rispetto alla 1.

La Figura 7 aiuta invece a comprendere perché l'ipotesi 1 comporta un livello di efficienza più elevato. In essa sono riportati i livelli medi delle aliquote marginali effettive per ventili di reddito da lavoro. Si evince che l'ipotesi 1 rimuove il picco nelle aliquote marginali effettive (dovuto alla brusca riduzione del bonus in un intervallo di soli 2.000 euro di reddito) previsto sia nel caso della legislazione 2019 sia nel caso dell'ipotesi 2. Questo comporta un minore livello delle EMTR nella media calcolata su tutta la distribuzione.

L'analisi qui riportata offre un esempio di come valutare opzioni di riforma dell'Irpef più complesse e articolate. L'utilizzo della microsimulazione basata su indagini campionarie può essere di aiuto in quanto consente di tenere conto delle complesse interazioni tra l'imposta e gli altri istituti del sistema *tax and benefit*, come risulta impossibile se ci si limita ad analisi basate sui soli dati amministrativi di natura fiscale.

Figura 7: EMTR per ventili di reddito da lavoro nelle due ipotesi di riforma



Fonte: BIMic.

Nota: il grafico rappresenta la media delle aliquote marginali effettive per tutti gli individui con età compresa tra 18 e 64 anni e con un reddito da lavoro superiore a 2500 euro.

5. Conclusioni

Negli ultimi anni la riforma dell'Irpef è stata argomento ricorrente nell'agenda dei *policy makers*. Molti osservatori concordano sulla necessità di una sua profonda revisione; tuttavia nel concreto non sempre è chiaro in quale direzione muoversi, soprattutto alla luce dei vincoli di bilancio che limitano l'azione dell'operatore pubblico. Questo lavoro non propone strategie di riforma complessive ma fornisce informazioni su quali caratteristiche siano più rilevanti in termini di effetti redistributivi e possibili distorsioni delle scelte degli individui così da meglio focalizzare il dibattito.

Sugli effetti redistributivi incide la determinazione della base imponibile ma, soprattutto, il disegno delle aliquote e delle detrazioni.

Quanto invece al grado di distorsione delle scelte, qui misurato mediante le aliquote marginali effettive, si rileva una variabilità elevata anche per livelli di reddito molto simili.

L'utilizzo della doppia dimensione efficienza-equità è fondamentale per comprendere appieno gli esiti di ogni possibile riforma. Grazie al modello BiMic tentiamo di dare un saggio di come possa essere condotta l'analisi, mettendo a confronto due ipotesi alternative di modifica del "bonus Irpef". La chiara consapevolezza di come ogni possibile riforma del sistema andrà a interessare le varie categorie di contribuenti è elemento necessario per informare il dibattito e perché si riesca a raggiungere un ampio consenso. Il ripensamento di uno dei cardini del nostro sistema tributario deve essere largamente condiviso e durevole (e percepito come tale), così da avere un impatto rilevante sulle aspettative e sulle scelte di lavoratori e imprese.

Riferimenti bibliografici

Boschi M., Di Nicola F. e Mongelli G. (2017), Fisco. La giungla delle aliquote marginali effettive. Al contribuente conviene sempre pagare di più?, Ufficio valutazione impatto, Senato della Repubblica.

Ceriani V., Liberati P., Melis G., Sestito P., Zanardi A. e Visco V., (2019), Promemoria per una riforma fiscale: Discussione e replica dell'autore, *Politica economica*, XXXV(3), pp. 395-442.

Commissione europea (2019), *Taxation Trends in the European Union – 2019 Edition*.

Curci, N., Savegnago M. e Cioffi M. (2017), BIMic: the Bank of Italy microsimulation model for the Italian tax and benefit system, *Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza*, N.394.

Curci, N., Grasso, G., Recchia, P. e Savegnago, M. (2020), Anti-poverty measures in Italy: A microsimulation analysis, *Banca d'Italia, Temi di discussione*, forthcoming.

Curci, N. e Savegnago, M. (2019) Shifting taxes from labour to consumption: The efficiency-equity trade-off, *Banca d'Italia, Temi di discussione*, N. 1244.

Di Porto E. e Vannutelli S. (2019), Acrobazie fiscali: i lavoratori domestici e gli 80 euro, *Lavoce.info*.

Marino M.R., Romanelli M. e Tasso M. (2016), Women at work: the impact of welfare and fiscal policies in a dynamic labor supply model, *Banca d'Italia, Temi di discussione*, N. 1084.

OECD (2019), *Taxing Wages 2019*, OECD Publishing, Paris.

Onrubia J., Picos F. e Rodado M. C. (2014), Rethinking the Pfähler–Lambert decomposition to analyse real-world personal income taxes, *International Tax and Public Finance*, 21, issue 4, p. 796-812.

Price R., Thai-Thanh Dang e Botev J. (2015), Adjusting fiscal balances for the business cycle: New tax and expenditure elasticity estimates for OECD countries, *OECD Economics Department Working Papers* 1275, OECD Publishing.

Visco V. (2019), Promemoria per una riforma fiscale, *Politica Economica*, XXXV(1), pp.131-154.