

ECONOMIA
ITALIANA

Fondata da Mario Arcelli

Problemi e prospettive del sistema fiscale in Italia: dalla teoria alla policy

2020/1

 **LUISS**

CASMEF Centro Arcelli
per gli Studi Monetari e Finanziari

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore
CESPEM

Centro Studi di Politica economica
e monetaria "Mario Arcelli"

Economia Italiana

Fondata da Mario Arcelli

COMITATO SCIENTIFICO

(Editorial board)

CO-EDITORS

GIUSEPPE DE ARCANGELIS - Sapienza, Università di Roma

ALBERTO PETRUCCI - LUISS Guido Carli

PAOLA PROFETA - Università Bocconi

MEMBRI DEL COMITATO *(Associate Editors)*

LORENZO CODOGNO

London School of Economics and Political Science

GIUSEPPE DI TARANTO,

LUISS Guido Carli

STEFANO FANTACONE

Centro Europa Ricerche

GIOVANNI FARESE

Università Europea di Roma

EMMA GALLI

Sapienza, Università di Roma

PAOLO GIORDANI

LUISS Guido Carli

ENRICO GIOVANNINI

Università di Roma "Tor Vergata"

MARCO MAZZOLI

Università degli Studi di Genova

ANDREA MONTANINO

Cassa Depositi e Prestiti

SALVATORE NISTICÒ

Sapienza, Università di Roma

FRANCESCO NUCCI

Sapienza, Università di Roma

ANTONIO ORTOLANI

AIDC

ALESSANDRO PANDIMIGLIO

Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

BENIAMINO QUINTIERI

Università di Roma "Tor Vergata"

PIETRO REICHLIN

LUISS Guido Carli

FABIANO SCHIVARDI

LUISS Guido Carli

MARCO SPALLONE

Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

FRANCESCO TIMPANO

Università Cattolica del Sacro Cuore

GIOVANNA VALLANTI

LUISS Guido Carli

DIRETTORE RESPONSABILE: GIOVANNI PARRILLO

ADVISORY BOARD

PRESIDENTE

PAOLO GUERRIERI - SAPIENZA, UNIVERSITÀ DI ROMA

CONSIGLIO

FEDERICO ARCELLI, Center for International Governance Innovation

RICCARDO BARBIERI, Tesoro

CARLO COTTARELLI, Università Cattolica del Sacro Cuore

SERGIO DE NARDIS, Sep-LUISS

GIORGIO DI GIORGIO, Editrice Minerva Bancaria

ANDREA FERRARI, AIDC

EUGENIO GAIOTTI, Banca d'Italia

ROBERTA PALAZZETTI, British American Tobacco Italia

VLADIMIRO GIACCHÈ, Centro Europa Ricerche

MAURO MICILLO, Banca IMI

STEFANO MICOSI, Assonime

ROBERTO MONDUCCI, ISTAT

LUCA PETRONI, DELOITTE

CLAUDIO TORCELLAN, Oliver Wyman

ALBERTO TOSTI, Sara Assicurazioni

Economia italiana

Fondata da Mario Arcelli



numero 1/2020

Pubblicazione quadrimestrale

Roma

ECONOMIA ITALIANA

Rivista quadrimestrale fondata nel 1979 da Mario Arcelli

DIRETTORE RESPONSABILE

Giovanni Parrillo, Editrice Minerva Bancaria

COMITATO DI REDAZIONE

Simona D'Amico (*coordinamento editoriale*),

Francesco Baldi,

Guido Traficante,

Ugo Zannini.

(Pubblicità inferiore al 70%)

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 43/1991

ISSN: 0392-775X

Gli articoli firmati o siglati rispecchiano soltanto il pensiero dell'Autore e non impegnano la Direzione della Rivista.

I *saggi* della parte monografica sono a invito o pervengono a seguito di call for papers e sono valutati dall'editor del numero.

I *contributi* vengono valutati anonimamente da due referee individuati dagli editor o dai membri del Comitato Scientifico.

Le *rubriche* sono sottoposte al vaglio della direzione/redazione.

Finito di stampare nel mese di marzo 2020 presso Press Up, Roma.

www.economiaitaliana.org

Editrice Minerva Bancaria srl

DIREZIONE E REDAZIONE Largo Luigi Antonelli, 27 – 00145 Roma
redazione@economiaitaliana.org

AMMINISTRAZIONE EDITRICE MINERVA BANCARIA S.r.l.
presso P&B Gestioni Srl, Viale di Villa
Massimo, 29 - 00161 - Roma -
Fax +39 06 83700502
amministrazione@editriceminervabancaria.it

Segui Editrice Minerva Bancaria su: 

Sommario

Problemi e prospettive del sistema fiscale in Italia: dalla teoria alla policy

EDITORIALE

- 5 Problemi e prospettive del sistema fiscale in Italia:
dalla teoria alla policy
Emma Galli e Paola Profeta

SAGGI

- 11 Le riforme dell'Irpef: uno sguardo attraverso 45 anni di storia
Simone Pellegrino, Paolo M. Panteghini
- 95 Effetti distributivi della flat tax: il caso italiano
Massimo Baldini, Leonzio Rizzo
- 135 Carico fiscale sul lavoro dipendente in Italia: come alleggerirlo e
incentivare il lavoro
Piergiorgio Carapella, Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari,
Lorena Scaperrotta
- 165 Irpef, (in)equità e (in)efficienza: un'analisi strutturale basata sul
modello di microsimulazione BIMic
Nicola Curci, Pietro Rizza, Marzia Romanelli, Marco Savegnago
- 193 Trasparenza e collaborazione nel rapporto tributario: Il nuovo
volto della semplificazione fiscale
Pietro Selicato
- 239 Alcune riflessioni sul sistema tributario italiano
Paolo Liberati

INTERVENTI

- 267 I gender gap nell'economia italiana e il ruolo delle politiche pubbliche. Introduzione al convegno
Ignazio Visco

RUBRICHE

- 271 Efficacia della norma tributaria e certezza del diritto nei principi costituzionali dello Statuto del contribuente
Antonio Ortolani, Paola Piantedosi
- 285 Gli incentivi fiscali del programma Industria 4.0 e le ricadute sul sistema economico
Riccardo Gabrielli
- 295 La carbon tax: dare un prezzo alle emissioni che alterano il clima
Edo Ronchi, Toni Federico
- 305 Pagamenti elettronici: la sfida per la creazione dell'Italia Digitale
Liliana Fratini Passi

Carico fiscale sul lavoro dipendente in Italia: come alleggerirlo e incentivare il lavoro[◇]

Piergiorgio Carapella*
Giovanna Labartino*
Francesca Mazzolari*
Lorena Scaperrotta*

Sintesi

L'imposizione fiscale sul reddito da lavoro dipendente in Italia è caratterizzata sia da un elevato peso del prelievo rispetto ad altre forme di reddito individuale, già a partire da redditi a cavallo tra secondo e terzo scaglione IRPEF, sia da un andamento erratico delle aliquote marginali di tassazione, con potenziali effetti distorsivi sull'offerta di lavoro. In particolare, l'attuale struttura del bonus "80 euro" produce, in entrata e in uscita, aliquote marginali effettive molto elevate e di segno opposto. In ingresso, l'effetto è tutto concentrato sulla soglia di esenzione: per chi è senza impiego ma ha basse prospettive di reddito (al di sotto della soglia) il bonus non esercita alcun

◇ Si ringrazia Stefano Santalucia per commenti e suggerimenti. Le opinioni qui espresse sono degli autori e non necessariamente coincidono con quelle dell'istituzione di appartenenza.

* Centro Studi Confindustria, p.carapella@confindustria.it, g.labartino@confindustria.it, f.mazzolari@confindustria.it, l.scaperrotta@confindustria.it

incentivo positivo alla partecipazione al lavoro. In uscita, l'elevata aliquota implicita crea disinteresse ad accrescere la propria offerta di lavoro o la propria produttività per chi si posiziona su redditi vicini all'intervallo in cui il bonus si esaurisce velocemente.

In questo contributo si analizzano ipotesi di riforma dell'IRPEF volte ad alleggerirne il carico e a rafforzare gli incentivi al lavoro. Con un costo per la finanza pubblica di 13,4 miliardi di euro il primo anno, l'estensione del bonus (con l'introduzione di un *phase-in* che parta dal primo euro di reddito da lavoro guadagnato e con un allungamento del *phase-out*) e il contemporaneo accorpamento del secondo scaglione IRPEF al primo comporterebbero: un'aliquota marginale negativa pari a $-0,12$ per i lavoratori dipendenti "incapienti", stimolando la partecipazione al lavoro per individui con basse prospettive di reddito e *second earners*; una riduzione dell'aliquota media di oltre 1 punto percentuale per i lavoratori dipendenti con redditi tra 15 e 55 mila euro.

Nel breve periodo, tale opzione appare più realistica rispetto a una riforma complessiva della tassazione sul reddito individuale ed evita eventuali interventi che possano complicare ulteriormente il sistema.

Abstract - How to reduce the tax burden on labour income and strengthen work incentives: the case of Italy

The tax burden on labour income in Italy is very high compared to other sources of income, already starting from income levels around the second and third brackets of the Personal Income Tax (PIT). Distortions on labour supply may also arise from erratic changes in the Marginal Tax Rate (MTR) along the income distribution, due to a series of tax-benefit components. Specifically, the "80 euro monthly bonus" (that currently has no phase-in range and a narrow phase-out range) generates a negative MTR at the entry threshold and a sharp spike in the

income range where it is phased out. As a result, the bonus does not play any positive work incentive along the extensive margin for those who are unemployed but have low-income prospects (below the entry threshold); and the high phasing-out rates may discourage work at the intensive margin (in terms of hours worked and/or work effort).

We analyse some possible PIT reforms that would at the same time reduce the tax burden and strengthen the incentives to work. We suggest a new design of the “80 euro monthly bonus” with a phase-in that starts from the first euro of labour income and with a smoothing of the phase-out rate. This change, together with merging the second bracket of the PIT to the first, would entail, at a revenue loss of 13.4 billion euros in the first year: a negative marginal tax rate equal to -0.12 for people who are exempt from paying taxes; an expected increase in labour force participation for individuals with low-income prospects and for second earners; a reduction of the average tax rate of over 1 percentage point for workers with incomes between 15 and 55 thousand euros.

In the short term, this option appears more realistic than a comprehensive PIT reform and avoids further complications of the system.

JEL Classification: H22; H24; J20.

Parole chiave: Lavoro Dipendente; Imposta Personale sul Reddito; Pressione Fiscale; Aliquota Marginale di Tassazione.

Keywords: Personal Income Tax; Tax Burden; Labour Income; Marginal Tax Rate.

1. Introduzione

Negli ultimi 20 anni l'imposizione fiscale diretta in Italia è stata oggetto di una serie di riforme che hanno complicato enormemente il sistema, creando effetti "talvolta contraddittori sul benessere complessivo delle famiglie" (Gastaldi e Liberati, 2004) e disparità nel trattamento fiscale a seconda delle differenti tipologie di reddito. Nel caso, in particolare, dell'imposta personale sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), la continua introduzione di modifiche e di sistemi agevolativi ha contribuito a svuotarne la base imponibile (Arachi *et al.*, 2018), con il risultato di un innalzamento sostanziale della pressione fiscale sul lavoro dipendente rispetto ad altre forme di reddito (Visco, 2019). Si sono altresì ampliati nel tempo i potenziali effetti distorsivi del sistema di tassazione sia sull'offerta di lavoro, su entrambi i margini, estensivo (se lavorare o meno) e intensivo (quante ore lavorare), sia sul reddito da lavoro (dipendente) dichiarato, a causa di fenomeni di migrazione verso altre forme di reddito, di elusione o evasione fiscale.

In questo studio in primo luogo documentiamo queste potenziali fonti di distorsione confrontando il prelievo fiscale su ammontari crescenti di reddito individuale, a seconda della fonte che lo ha generato. Da qui emerge che, rispetto ad altre fonti, il lavoro dipendente è molto più tassato, potenzialmente già a partire da 20 mila euro per un contribuente senza carichi familiari e da poco sopra 30 mila per uno con moglie e due figli a carico, ovvero valori che ricadono intorno alla media della distribuzione dei redditi in Italia e che sono a cavallo tra il secondo e il terzo scaglione IRPEF.

Approfondiamo quindi il caso del lavoro dipendente, prendendo a riferimento una figura "tipo" di contribuente senza carichi familiari, per il quale calcoliamo l'aliquota di tassazione marginale effettiva (AME) per diversi livelli di reddito¹. Quest'ultima indica la percentuale di ogni incremento di reddito

1 Quando non diversamente specificato, il reddito preso a riferimento è quello complessivo a fini IRPEF, ovvero già al netto dei contributi sociali obbligatori a carico del lavoratore. Si considera, inoltre, un lavoratore dipendente single che abbia lavorato tutto l'anno e senza altre detrazioni a esclusione di quella da lavoro.

guadagnato che deve essere versato come imposta, una volta che si siano prese in considerazione le detrazioni o altri benefici eventualmente spettanti. In altre parole, l'AME indica quale variazione di reddito disponibile sia associata a una variazione di reddito totale. Da qui emerge che le aliquote marginali effettive, pur muovendosi con le "nominali" (cioè quelle relative ai vari scaglioni indicati dal Testo Unico delle Imposte sui Redditi, TUIR), sono molto più variabili rispetto a queste ultime, salendo e scendendo, e anche cambiando segno, in brevi intervalli di reddito, generando così effetti distorsivi sull'offerta di lavoro.

Da quanto documentato qui, così come da altre approfondite analisi disponibili nella letteratura², emerge il bisogno di un'ampia riforma volta non solo a un abbassamento della pressione fiscale, specie sul lavoro dipendente, ma anche a una drastica semplificazione e razionalizzazione della disciplina, a partire da una revisione delle *tax expenditures*, che rappresentano un'importante voce di mancato gettito per le amministrazioni pubbliche, ma che in alcuni casi hanno effetti redistributivi limitati (Barbetta *et al.*, 2018). Di pari passo occorrerebbe avviare una riflessione sui regimi sostitutivi e alternativi, che hanno svuotato la base imponibile dell'IRPEF e che creano ampi squilibri dell'imposizione fiscale rispetto alla fonte del reddito (Stevanato, 2017).

In questo contributo, tuttavia, non si affronta la questione di una riforma complessiva della tassazione sul reddito individuale, opzione d'altronde non realistica nel breve termine, dato l'attuale panorama italiano di forte incertezza politica e stringenti vincoli di bilancio pubblico.

Si è optato, invece, di concentrare l'analisi su quei due fronti di intervento che, fatti salvi struttura e istituti dell'attuale sistema di tassazione italiano, appaiono come le vie più immediate per ridurre e iniziare a razionalizzare la pressione fiscale sul lavoro dipendente, ovvero:

- (i) *una rimodulazione delle aliquote IRPEF*: in questo ambito appare prioritario ridurre quelle sugli scaglioni bassi, con conseguente rafforzamento dei redditi medi da lavoro dipendente, che come detto sopra sono quelli più penalizzati rispetto a svariati regimi sostitutivi

2 Si veda a riguardo Di Nicola *et al.*, 2017.

- per altre forme di reddito;
- (ii) *un ridisegno del bonus “80 euro”*: per stimolare la partecipazione al lavoro (margine estensivo), bisognerebbe metterlo a disposizione anche degli incapienti; inoltre, rendendo più graduale il *phase-out* (che oggi parte da 24,6 mila euro e si esaurisce in un intervallo di soli 2 mila euro), si smusserebbero le discontinuità nelle aliquote marginali, limitando così gli effetti distorsivi sull’offerta di lavoro (margine intensivo), e si realizzerebbe al contempo un’ulteriore riduzione della tassazione proprio in corrispondenza di quei redditi medi da lavoro dipendente a cavallo tra secondo e terzo scaglione IRPEF.

Nel prosieguo dello studio, dunque, si confrontano i costi per lo Stato e gli impatti distributivi di ipotesi alternative di intervento su questi due fronti, sulla base di analisi condotte con il modello di microsimulazione EURO-MOD su un campione rappresentativo della popolazione italiana. Le stime sono statiche, nel senso che non inglobano gli effetti di eventuali cambiamenti, per esempio, dell’offerta di lavoro conseguenti alla variazione di aliquote medie e marginali di tassazione. Tuttavia, in partenza, le ipotesi di riforma analizzate sono formulate in modo tale che le variazioni migliorino gli incentivi al lavoro per una figura tipo di contribuente.

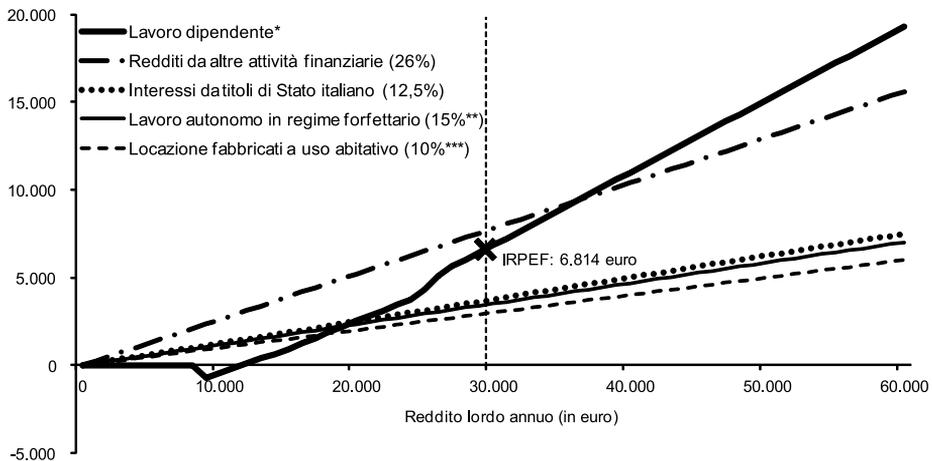
2. Radiografia dell’imposizione fiscale sul lavoro dipendente

Peso del prelievo fiscale sul reddito da lavoro dipendente rispetto ad altre fonti

L’IRPEF, oggi, è di fatto un’imposta molto concentrata su redditi da lavoro dipendente e pensioni. Il progressivo passaggio a tassazione sostitutiva e l’esenzione di alcuni tipi di reddito ne hanno, infatti, gradualmente svuotato la base imponibile. Nell’anno di imposta 2017, i lavoratori dipendenti e i pensionati rappresentavano l’84% dei circa 41 milioni di contribuenti IRPEF

e hanno pagato l'83% degli oltre 157 miliardi di imposta netta raccolta³. L'esistenza di regimi differenziati per alcune specifiche fonti di reddito ha determinato non solo un'erosione della base imponibile IRPEF, ma anche, a partire da redditi medi, un prelievo fiscale maggiore su redditi generati da lavoro dipendente rispetto ad altre fonti. Ciò è evidente in Figura 1, dove si paragona il prelievo fiscale su ammontari crescenti di reddito, a seconda della fonte che lo ha generato.

Figura 1 **Imposta netta dovuta per livello e tipologia di reddito (in euro)**



Le tipologie di reddito considerate sono tassate con un'aliquota unica, indicata tra parentesi, a eccezione del lavoro dipendente, tassato ad aliquote che aumentano all'aumentare dello scaglione di reddito.

* Si considerano solo detrazione da lavoro dipendente e bonus "80 euro"; il reddito è quello complessivo a fini IRPEF.

** Con riferimento alle attività di professionisti (coefficiente di redditività del 78%).

*** Cedolare secca al 10% per contratti di locazione stipulati con canone concordato, altrimenti 21%.

Fonte: elaborazioni degli autori.

Su 30 mila euro di reddito annuo lordo, ovvero un valore vicino alla retribu-

3 Si fa qui riferimento ai contribuenti IRPEF e relativa imposta netta pagata, riportata nelle dichiarazioni fiscali 2018 (anno d'imposta 2017, classificazione rispetto al reddito prevalente).

zione media lorda prevalente in Italia per un lavoratore a tempo pieno:

- al lavoratore dipendente vengono trattenuti 6.814 euro di IRPEF al netto della detrazione da lavoro, pari a un'aliquota media effettiva del 22,7%⁴ (a questi vanno aggiunte le addizionali comunale e regionale, che per un residente a Roma sarebbero complessivamente pari a 789 euro);
- aderendo al regime forfettario, un professionista ha invece l'opzione di versare 3.510 euro, ovvero il 15% applicato al 78% del reddito (con esenzione anche dalle addizionali locali)⁵;
- con la cedolare secca, su una somma analoga generata da locazione di fabbricati si versano 3.000 euro per i contratti stipulati con canone convenzionale (10%) e 6.300 euro (il 21%) per tutti gli altri;
- su interessi e premi di titoli dello Stato italiano si pagano 3.750 euro (il 12,5%);
- solo nel caso di redditi da altre attività finanziarie, l'imposta pagata (7.800 euro) supera l'IRPEF.

Su redditi superiori, mentre per le altre forme di reddito sopra analizzate le aliquote di tassazione sono fisse, per il lavoratore dipendente il prelievo cresce più che proporzionalmente, data la progressività dell'IRPEF. L'aliquota media di tassazione sale, per esempio, a 30% in corrispondenza di 50 mila euro di reddito annuo da lavoro dipendente.

Su redditi da lavoro dipendente più bassi, invece, la tassazione IRPEF scende per effetto di:

- aliquote nominali più basse: attualmente le aliquote fiscali nominali IRPEF sono cinque e vanno dal 23% per redditi imponibili fino a 15 mila euro al 43% per redditi oltre i 75 mila euro;
- una detrazione per lavoro dipendente, di ammontare variabile per fasce

⁴ L'aliquota media effettiva è data dal rapporto tra l'imposta netta dovuta e la base imponibile.

⁵ Nel regime forfettario con aliquota agevolata al 15% (5% per 5 anni per le nuove imprese), i coefficienti di redditività e specifiche soglie di ricavi variano a seconda dell'attività svolta. In questo paragrafo e in Figura 1, a titolo esemplificativo, si prendono a riferimento i coefficienti del regime forfettario in vigore dal 1° gennaio 2019 per le attività dei professionisti (78%).

di reddito fino a 55 mila euro⁶: sul primo scaglione di reddito imponibile (0-15 mila euro), data un'aliquota marginale nominale IRPEF del 23%, l'attuale detrazione di 1.880 euro implica una *no-tax area* per i lavoratori dipendenti fino a 8.174 euro ($=1.880/0,23$) di reddito imponibile;

- il cosiddetto bonus “80 euro”, introdotto nell'aprile 2014 per i lavoratori dipendenti con redditi complessivi tra 8.174 (soglia minima di tassazione IRPEF) e 26,6 mila euro, che abbassa ulteriormente l'aliquota media di tassazione. Il bonus ha interessato nel 2017 circa 11,7 milioni di lavoratori dipendenti per un costo complessivo pari a 9,5 miliardi di euro. Per circa 2,4 milioni di lavoratori dipendenti (un quinto del totale dei soggetti percipienti) il bonus è stato superiore all'IRPEF dovuta nell'anno, al netto della detrazione per lavoro dipendente e delle altre detrazioni spettanti (es. carichi di famiglia, oneri detraibili). Per tali soggetti il bonus non rappresenta un meccanismo di restituzione delle imposte dovute, bensì un vero e proprio sussidio monetario da parte dello Stato. Da questo trasferimento positivo dallo Stato sono invece esclusi i contribuenti titolari di redditi da lavoro dipendente che risultano “incapienti”, vale a dire coloro la cui imposta lorda è inferiore alla detrazione per lavoro dipendente.

Da quanto documentato emerge che, rispetto ad altre fonti, il reddito da lavoro dipendente è molto più tassato, potenzialmente già a partire da 20 mila euro per un contribuente senza carichi familiari e nessun'altra detrazione oltre a quella da lavoro (il caso qui analizzato) e da poco sopra 30 mila per uno con moglie e due figli a carico (anche in questo caso assumendo che non abbia nessun'altra detrazione oltre a quella da lavoro e per carichi familiari), ovvero valori che ricadono intorno alla media della distribuzione dei redditi in Italia

6 Chi possiede redditi da lavoro dipendente o assimilati ha diritto, a seconda della fascia di reddito, alle seguenti detrazioni: 1.880 euro per reddito complessivo a fini IRPEF non superiore a 8.000 euro; $978 + [902 \times (28.000 - \text{reddito complessivo}) / 20.000]$ per reddito compreso tra 8.000 e 28.000 euro; $978 \times [(55.000 - \text{reddito complessivo}) / 27.000]$ per reddito compreso tra 28.000 e 55.000 euro; non è prevista nessuna detrazione oltre 55 mila euro di reddito.

e che sono a cavallo tra il secondo e il terzo scaglione IRPEF.

Per questa ragione, un intervento di riforma che riesca ad abbassare la tassazione su tali scaglioni sarebbe giustificato. Una possibilità di riforma potrebbe essere quella di accorpate le aliquote del primo e secondo scaglione (portando al 23% quella attualmente al 27% per i redditi tra 15 e 28 mila euro) o del secondo e terzo (riducendo al 27% l'aliquota oggi al 38% per i redditi tra 28 e 55 mila euro). Tali interventi avrebbero impatti sulla finanza pubblica sostenuti ma non eccessivi e comporterebbero una riduzione del prelievo per il 68,5% dei contribuenti lavoratori dipendenti nel primo caso e il 31,5% nel secondo (si veda paragrafo 3 e Tabella 2).

Attuale andamento delle aliquote marginali effettive

Per il lavoro dipendente in Italia non c'è solo un problema di maggiore tassazione media rispetto ad altre fonti di reddito, ma anche una questione di come l'attuale struttura dell'IRPEF incida sulle scelte di lavoro degli individui. Per approfondire le possibili distorsioni sull'offerta di lavoro si analizza l'AME per diversi livelli di reddito e, per semplicità, si prende a riferimento un contribuente senza carichi familiari, che abbia lavorato tutto l'anno (Figura 2). Considerando incrementi di reddito di un dato ammontare (qui posto pari a 500 euro), l'AME misura, per ciascun livello iniziale di reddito, la percentuale di questo incremento che deve essere versato come imposta netta, una volta che si siano prese in considerazione le detrazioni o altri benefici eventualmente spettanti. Proprio in ragione di detrazioni o altri benefici, l'AME differisce dalle aliquote "nominali" IRPEF, ovvero quelle relative ai vari scaglioni indicati dal TUIR. Nel caso specifico qui illustrato, si assume che vi sia un'unica detrazione (quella da lavoro dipendente) e un unico beneficio (il bonus "80 euro"), mentre si escludono altre detrazioni (per spese) o deduzioni. Si tralasciano, inoltre, le addizionali locali, che determinano ampie

discontinuità nell'AME⁷.

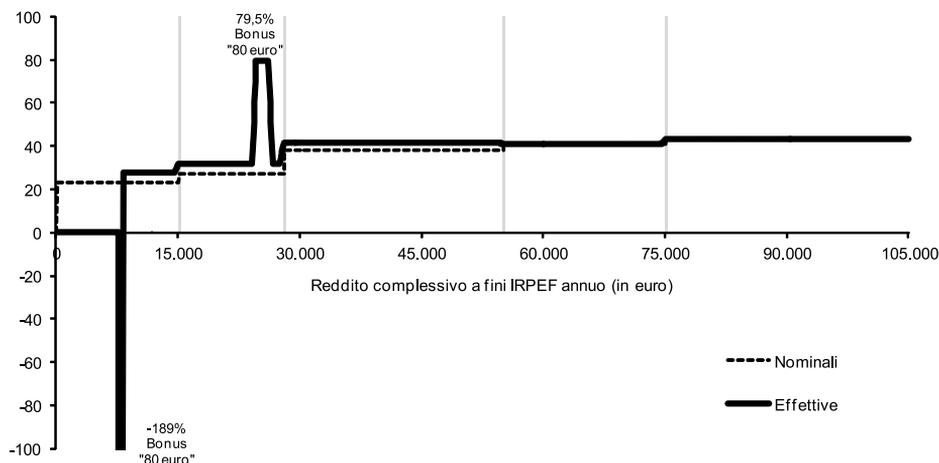
L'AME si discosta dall'aliquota marginale nominale in vari punti o intervalli di reddito:

- l'AME è nulla fino a 8.174 euro di reddito, per l'operare della detrazione da lavoro dipendente, che in questo intervallo di reddito è piena (pari a 1.880 euro);
- non appena il dipendente supera la soglia esente di reddito, determinata dalla detrazione da lavoro, riceve il bonus degli 80 euro mensili, il cui ammontare complessivo annuo è pari a 960 euro. In ingresso, dunque, il bonus determina un'AME negativa, che in valore assoluto è ben superiore al 100%. L'AME è qui calcolata per variazioni di reddito pari a 500 euro, ma si consideri che già al primo euro oltre la soglia esente la variazione del reddito disponibile sfiora i 960 euro (ovvero il bonus meno l'imposta IRPEF che il contribuente comincia a pagare, dato che la detrazione da lavoro inizia a ridursi);
- nell'intervallo di reddito successivo alla soglia esente, l'AME segue da vicino l'andamento dell'aliquota nominale, ma la supera in valore assoluto data la progressiva riduzione della detrazione da lavoro;
- successivamente l'AME balza in su tra i 24,6 e i 26,6 mila euro di reddito, ovvero l'intervallo in cui i 960 euro del bonus si azzerano gradualmente ma molto rapidamente⁸.

7 Vi sono svariati salti nell'AME associati alle addizionali locali, per esempio (i) in ragione della norma che azzerava le addizionali se l'IRPEF netta è nulla (e quindi al superamento della soglia di esenzione il contribuente comincia a pagare l'addizionale calcolata sull'intero reddito); (ii) in virtù della "progressività per classi" introdotta da alcuni enti locali, che consiste in aumenti di aliquota oltre un certo reddito che si applicano all'intero reddito.

8 Per i redditi da 24,6 a 26,6 mila euro, l'importo del bonus annuale è ridotto secondo la seguente formula: $960 \times (26.600 - \text{reddito annuale}) / 2.000$.

Figura 2 Aliquote marginali IRPEF per un lavoratore dipendente senza carichi familiari (valori percentuali)



Aliquote marginali effettive calcolate per incrementi di reddito pari a 500 euro. Si considerano solo detrazione da lavoro dipendente e bonus "80 euro".

Fonte: elaborazioni degli autori.

L'attuale struttura del bonus "80 euro" produce, dunque, aliquote marginali effettive molto elevate e di segno opposto, in entrata e in uscita. Questi salti nell'AME indotti dal bonus segnalano i punti di debolezza di questo strumento anche quando lo si valuti esclusivamente per i suoi effetti sulle scelte di lavoro degli individui⁹.

In ingresso l'effetto è tutto concentrato sulla soglia di esenzione e ciò implica che:

- per chi è senza lavoro ma ha basse prospettive di reddito (al di sotto

9 Come segnalato da più osservatori (si veda per esempio Baldini *et al.*, 2015), il bonus "80 euro" presenta numerose debolezze sotto altri molteplici aspetti, sia tecnici (legate ai rimborsi ex-post) sia quando giudicato come strumento di contrasto alla povertà o di redistribuzione (perché ne sono esclusi i contribuenti a più basso reddito e, ancor più, perché l'eligibilità è definita sulla base del reddito individuale, non familiare). Il bonus è inoltre fonte di iniquità orizzontale, dato che ne beneficiano dipendenti e assimilati, ma non altri lavoratori e percettori, mentre a parità di reddito familiare l'importo raddoppia nel caso di due lavoratori dipendenti anziché uno.

della soglia), il bonus non esercita alcun incentivo positivo;

- per chi ha un'occupazione o potrebbe trovarla a redditi superiori a 8.174 euro, il bonus esercita potenzialmente un incentivo negativo sull'offerta di lavoro (in termini di ore lavorate) o sulla produttività (in termini di tipo di mansione o di salario contrattato). In corrispondenza della soglia di introduzione del bonus, l'AME ha un picco negativo pari a -189%.

In uscita, l'elevata aliquota implicita crea altresì disinteresse ad accrescere la propria offerta di lavoro o la propria produttività per chi si posizioni su redditi vicini all'intervallo in cui il bonus si esaurisce velocemente.

Come ridisegnare il bonus "80 euro" per aumentare l'incentivo al lavoro

I punti di debolezza evidenziati indicano con chiarezza come la struttura del bonus dovrebbe essere modificata per migliorare gli incentivi al lavoro, ovvero con l'introduzione di un *phase-in* che parta dal primo euro di reddito da lavoro guadagnato e con un allungamento del *phase-out*.

L'introduzione di un *phase-in* per il bonus appare efficiente alla luce dei risultati della letteratura economica. Da un lato, infatti, Saez (2002) dimostra come, quando a prevalere siano gli aggiustamenti sul margine estensivo dell'offerta di lavoro rispetto a quelli sul margine intensivo, allora il trasferimento pubblico ottimale a favore di individui con livelli bassi di reddito sia da disegnare come un *Earned Income Credit*, ovvero un sussidio ai redditi da lavoro che determini aliquote marginali di tassazione negative in corrispondenza di redditi bassi¹⁰. Dall'altro lato vi è ampia evidenza empirica, per vari paesi (si veda per un compendio Blundell, 2012 e Hofer *et al.*, 2015), inclusa l'Italia (Aaberge *et al.*, 1999; Aaberge e Colombino, 2008), di come l'offerta di lavoro sia molto più elastica sul margine estensivo piuttosto che su quello intensivo, con effetti sulla partecipazione al lavoro particolarmente ampi per

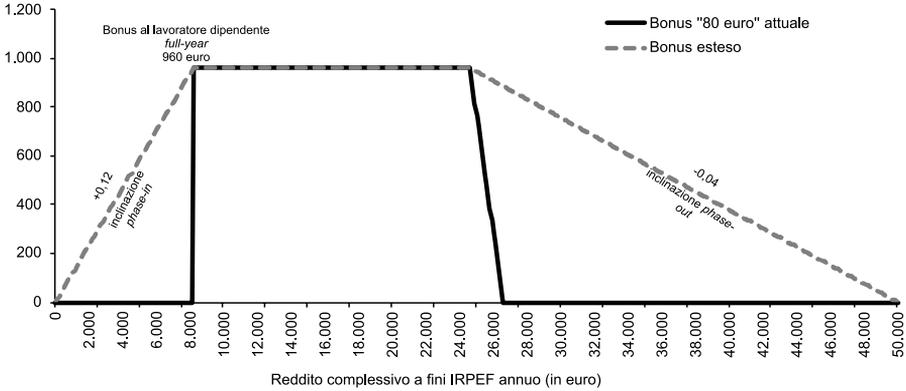
¹⁰ Quando, invece, prevalgono gli aggiustamenti sul margine intensivo allora è più efficiente introdurre uno schema di reddito minimo garantito.

le donne, specialmente quelle sposate e con figli piccoli.

Un'opzione per stimolare la partecipazione al lavoro anche per individui con basse prospettive di reddito (al di sotto della soglia di esenzione) che oggi non pagano IRPEF e sono esclusi dal bonus "80 euro" è quella di ridisegnare la struttura del bonus, prendendo ad esempio il funzionamento dell'*Earned Income Tax Credit* (EITC) degli USA. Introdotto nel sistema statunitense nel 1975 (e successivamente più volte modificato sia a livello federale sia attraverso integrazioni statali), l'EITC è un credito di imposta a favore di individui e coppie di lavoratori con redditi medio-bassi, che opera come sussidio se nessuna imposta è dovuta. L'EITC è uno strumento disegnato per alleviare lo stato di povertà dei *working poors*, senza determinare una diminuzione dei loro incentivi al lavoro. La letteratura economica mostra che questo approccio ha avuto molto successo nell'aumentare l'offerta di lavoro dei percettori a basso reddito, specie di donne sposate oppure single ma con figli (Eissa e Leibman, 1996). In pratica, il credito di imposta è una funzione del reddito lordo, che è dapprima crescente per redditi compresi tra 0 e un livello R1 (*phase-in*), costante per redditi tra R1 e R2 (cosiddetto *plateau*) e infine decrescente nel tratto tra R2 e R3 (*phase-out*), dove le soglie R1, R2 e R3 variano per lavoratore single o coppia e a seconda del numero di figli. Caratteristica dell'EITC è proprio l'esistenza di un progressivo *phase-in*, prima di arrivare al sussidio massimo, e poi di un *phase-out* ancora più lento del *phase-in*.

In Italia, per fornire un incentivo al lavoro a individui attualmente fuori dal mercato del lavoro che abbiano basse prospettive di reddito occorrerebbe ridisegnare la struttura del bonus, prevedendo un *phase-in* progressivo che parta già dal primo euro di reddito da lavoro guadagnato fino al raggiungimento di quei 960 euro annui oggi previsti in corrispondenza del tetto di 8.174 euro di reddito complessivo (Figura 3). In questo modo si determinerebbe un'aliquota marginale (e media) di tassazione negativa anche per livelli di reddito molto bassi e pari a -0,12 in tutto questo intervallo.

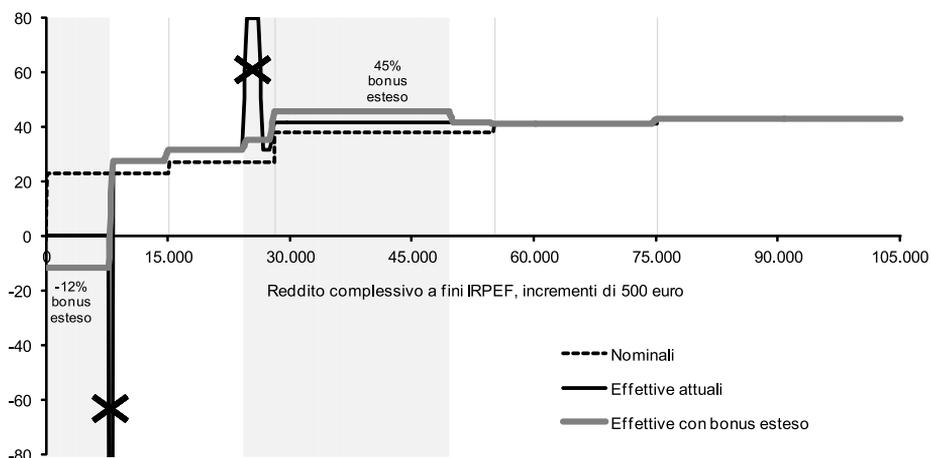
Figura 3 Bonus "80 euro" attuale vs ipotesi con introduzione *phase-in* e ampliamento *phase-out* (in euro)



Fonte: elaborazioni degli autori.

Come mostrato in Figura 4, se l'introduzione del *phase-in* risolve il salto dell'AME in ingresso del bonus "80 euro", un'estensione del *phase-out* riduce la discontinuità in uscita. L'AME, che attualmente sfiora l'80% tra i 24,6 e i 26,6 mila euro di reddito, scende al 45,4% fino a 50 mila euro. Da un lato, l'allungamento del *phase-out* estende l'area di potenziale distorsione delle scelte di offerta di lavoro. Tuttavia, limitando l'entità del balzo delle aliquote marginali di tassazione in uscita dal bonus, al tempo stesso contiene la probabilità che distorsioni avvengano.

Figura 4 Aliquote marginali attuali vs ipotesi di bonus "80 euro" esteso (valori percentuali)



Si considera un lavoratore dipendente senza carichi familiari.

Fonte: elaborazioni degli autori.

Scenari di riforma: come variano le aliquote medie di tassazione

Le discontinuità del sistema attuale di tassazione si osservano anche analizzando l'andamento delle aliquote medie effettive. In un'imposta progressiva, quale dovrebbe essere l'IRPEF, queste ultime devono essere non decrescenti con il reddito. L'esclusione degli incapienti stabilita al momento dell'introduzione del bonus "80 euro" nel 2014 ha modificato l'andamento dell'aliquota media di tassazione rendendola decrescente in corrispondenza della fine della *no-tax area*, ossia quando si diventa eligibili per il bonus. Per un lavoratore dipendente senza carichi familiari, per esempio, l'aliquota passa da zero nella *no-tax area* a -12% al superamento di 8.174 euro e rimane in area negativa fino a 11.636 euro (Figura 5).

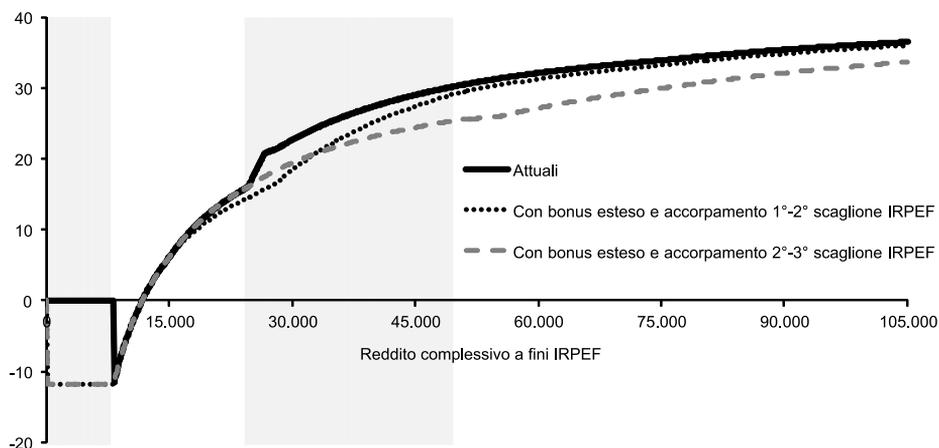
Introducendo il *phase-in* per il bonus, così come descritto in precedenza, si risolve tale irrazionalità: l'aliquota media effettiva risulterebbe negativa e costante (pari a -12%) per i redditi fino alla soglia di esenzione, per poi crescere progressivamente.

Allargando il *phase-out* del bonus fino a 50 mila euro si smusserebbe, meccanicamente, l'andamento dell'aliquota media in corrispondenza dell'intervallo di reddito da 24,6 a 26,6 mila euro (intervallo del *phase-out* attuale).

Combinando l'effetto del *phase-out* esteso con alcune ipotesi di rimodulazione delle aliquote IRPEF, si può osservare dove e di quanto l'aliquota media risulterebbe più bassa rispetto a quella attuale. In particolare:

- con un accorpamento del secondo scaglione IRPEF al primo, ossia con un'aliquota marginale nominale al 23% fino a 28 mila euro (anziché al 27% tra 15 e 28 mila), l'aliquota media scenderebbe di circa 1,7 punti percentuali nel secondo scaglione (15-28 mila euro) e di 2,3 punti nel terzo (28-55 mila), dato che qui impatta anche il nuovo *phase-out*; sui redditi più alti si registrerebbe, invece, una variazione minima;
- con l'accorpamento del terzo scaglione al secondo, tassando quindi anche i redditi tra 28 e 55 mila euro al 27% (e non al 38%), l'aliquota media calerebbe di 4,3 punti nel terzo scaglione, di 4,6 nel quarto (tra 55 e 75 mila euro) e manterrebbe una distanza notevole anche nella classe di reddito più elevata (-3,3 punti).

Figura 5 Aliquote medie di tassazione: sistema attuale vs ipotesi di riforma (valori percentuali)



Si considera un lavoratore dipendente senza carichi familiari.

Fonte: elaborazioni degli autori.

3. Ipotesi di rimodulazione IRPEF e bonus “80 euro”: costi e distribuzione dei vantaggi fiscali

Fin qui si è presentata evidenza delle criticità dell’IRPEF facendo principalmente riferimento a una figura tipo di lavoratore dipendente e si sono delineate ipotesi di riforma, in termini sia di accorpamento di aliquote nominali, sia di revisione del bonus “80 euro”, valutandone gli effetti mediante l’analisi di come varierebbero aliquote medie e marginali di tassazione per questo contribuente tipo.

Si passa ora a una stima dell’impatto di queste stesse ipotesi di riforma in termini di costi per lo Stato e quantificazione dei vantaggi fiscali per contribuenti in diverse classi di reddito complessivo a fini IRPEF. L’analisi è condotta con il modello di microsimulazione EUROMOD sui dati dell’Indagi-

ne ISTAT sulle condizioni di vita¹¹. Per l'anno fiscale 2018, utilizzato come *benchmark*, si stimano oltre 41 milioni di contribuenti IRPEF, di cui più di 20 milioni sono lavoratori dipendenti (Tabella 1). In linea con gli anni precedenti, gli aumenti più significativi dell'incidenza del prelievo fiscale si registrano tra il primo e il secondo scaglione, dove l'aliquota media per i lavoratori dipendenti sale da -0,7% per la classe di reddito fra 0 e 15 mila euro a 10,4% per la classe 15-28 mila, e tra il secondo e terzo dove l'aliquota media sale di ulteriori 12,1 punti.

Tabella 1 La struttura attuale dell'IRPEF (aliquote in valori percentuali, anno d'imposta 2018)

| Classi di reddito complessivo a fini IRPEF | Aliquota marginale nominale (a) | Lavoratori dipendenti | | | | Totale contribuenti | | | |
|---|---------------------------------|-----------------------------------|----------------|---------------------|--------------|-----------------------------------|----------------|---------------------|--------------|
| | | Numero contribuenti (in migliaia) | Aliquota media | | | Numero contribuenti (in migliaia) | Aliquota media | | |
| | | | IRPEF (b) | Bonus "80 euro" (c) | Totale (b+c) | | IRPEF (b) | Bonus "80 euro" (c) | Totale (b+c) |
| <7.500 | 23,0 | 3.600 | 1,1 | -0,1 | 1,0 | 9.236 | 1,7 | -0,1 | 1,6 |
| 7.500-15.000 | 23,0 | 2.808 | 4,5 | -7,6 | -3,1 | 8.845 | 5,2 | -2,4 | 2,8 |
| 15.000-28.000 | 27,0 | 7.543 | 14,2 | -3,8 | 10,4 | 13.541 | 14,5 | -2,1 | 12,4 |
| 28.000-55.000 | 38,0 | 5.148 | 22,5 | 0,0 | 22,5 | 7.804 | 22,6 | 0,0 | 22,6 |
| 55.000-75.000 | 41,0 | 672 | 30,2 | 0,0 | 30,2 | 1.004 | 30,1 | 0,0 | 30,1 |
| >75.000 | 43,0 | 603 | 34,8 | 0,0 | 34,8 | 876 | 34,7 | 0,0 | 34,7 |
| Totale | | 20.374 | | | | 41.306 | | | |
| Gettito atteso (in miliardi di euro) | | | 104,7 | -8,1 | 96,6 | | 163,3 | -8,1 | 155,3 |

(a) Aliquota marginale nominale: stabilita per legge, si applica alla base imponibile IRPEF per calcolare l'imposta lorda dovuta.

(b) Rapporto percentuale tra imposta netta e reddito imponibile per contribuenti nelle fasce di reddito indicate. L'imposta netta è ottenuta sottraendo a quella lorda le eventuali detrazioni applicabili.

(c) Rapporto percentuale tra bonus "80 euro" e reddito imponibile.

Fonte: elaborazioni degli autori effettuate con modello EUROMOD su dati IT-SILC.

A. Riduzione aliquota da 27 a 23% per redditi tra 15 e 28 mila euro (accorpamento del secondo scaglione IRPEF al primo)

Sostituire l'aliquota marginale nominale attualmente in vigore sul secondo scaglione di reddito complessivo a fini IRPEF (27% tra 15 e 28 mila) con l'aliquota del primo scaglione (23%) comporterebbe una perdita di gettito

11 Institute for Social and Economic Research, University of Essex, EUROMOD: Versione 11.0+, Dicembre 2018. Il dataset su cui il modello produce simulazioni è IT-SILC, Statistics on Income and Living Conditions, 2016, dove le variabili reddituali sono attualizzate a valori 2018.

per lo Stato di circa 8 miliardi di euro, con risparmi fiscali per oltre il 56% dei contribuenti IRPEF¹². Per gli oltre 20 milioni di contribuenti con redditi da lavoro dipendente l'accorpamento determinerebbe un risparmio fiscale pari a 5,2 miliardi di euro, il 69% dei 7,9 di costo totale. Ciò conferma che una rimodulazione di questo tipo si configura come un intervento particolarmente a favore dei lavoratori dipendenti (Tabella 2).

In particolare, per i 7,5 milioni di lavoratori dipendenti nella classe di reddito 15-28 mila euro (il 37% del totale) la riforma implicherebbe una riduzione dell'aliquota media di tassazione di 1,1 punti percentuali, dall'attuale 10,4% (incluso gli effetti del bonus "80 euro") al 9,3%.

Vi sarebbero risparmi fiscali anche per i lavoratori dipendenti negli scaglioni più elevati, dato l'abbattimento di imposizione tra i 15 e i 28 mila euro di reddito. Per esempio, per i dipendenti con redditi tra 28 e 55 mila euro l'aliquota media di tassazione scenderebbe di 1,5 punti percentuali, dal 22,5 al 21%.

B. Riduzione aliquota da 38 a 27% per redditi tra 28 e 55 mila euro (accorpamento del terzo scaglione IRPEF al secondo)

Tra secondo e terzo scaglione IRPEF si registra attualmente un altro ampio balzo della tassazione, con l'aliquota media effettiva che cresce di oltre 10 punti percentuali, da 12,4% a 22,6%, per effetto combinato del marcato aumento dell'aliquota nominale (dal 27% tra 15 e 28 mila euro al 38% tra 28 e 55 mila) e dell'esaurimento del bonus "80 euro" (sopra i 26,6 mila euro). Anche un intervento mirato sul terzo scaglione è dunque desiderabile, ma, rispetto all'ipotesi precedente, l'accorpamento del terzo scaglione al secondo:

- farebbe lievitare il costo di quasi 4 miliardi, con una perdita di gettito per lo Stato di circa 11,5 miliardi di euro;
- comporterebbe risparmi fiscali per meno di un quarto del totale dei contribuenti IRPEF.

12 Si ricorda che le stime sono statiche, ovvero non tengono conto, per esempio, delle ricadute positive su crescita e finanze pubbliche derivanti dallo stimolo ai consumi.

Tuttavia, per il sottogruppo dei lavoratori dipendenti, la platea coinvolta salirebbe al 31%, data la maggiore concentrazione nel terzo scaglione. Questa riforma implicherebbe quindi risparmi fiscali per più di 6,4 milioni di lavoratori dipendenti nelle classi di reddito superiori a 28 mila euro.

Per i lavoratori dipendenti con redditi tra 28 e 55 mila euro l'aliquota media di tassazione scenderebbe notevolmente, di 2,1 punti percentuali, 0,6 punti in più rispetto all'ipotesi precedente.

I risparmi maggiori si determinerebbero per i dipendenti con redditi sopra i 55 mila euro, con un calo dell'aliquota media di tassazione di 4,8 punti percentuali per quelli tra 55 e 75 mila euro e di 3 punti sopra i 75 mila euro.

Tabella 2 Accorpamento scaglioni IRPEF. Costi per lo Stato e variazioni aliquote medie di tassazione per i lavoratori dipendenti (aliquote in valori percentuali, anno d'imposta 2018)

| Classi di reddito complessivo a fini IRPEF | Numero contribuenti lav. dip. (in migliaia) | Accorpamento 1° e 2° scaglione | | | Accorpamento 2° e 3° scaglione | | |
|--|---|--------------------------------|-----------------------|----------------------------|--------------------------------|-----------------------|----------------------------|
| | | Aliquota marginale nominale | Aliquota media totale | Differenza aliquota media* | Aliquota marginale nominale | Aliquota media totale | Differenza aliquota media* |
| <7.500 | 3.600 | 23,0 | 1,0 | 0,0 | 23,0 | 1,0 | 0,0 |
| 7.500-15.000 | 2.808 | 23,0 | -3,1 | 0,0 | 23,0 | -3,1 | 0,0 |
| 15.000-28.000 | 7.543 | 23,0 | 9,3 | -1,1 | 27,0 | 10,4 | 0,0 |
| 28.000-55.000 | 5.148 | 38,0 | 21,0 | -1,5 | 27,0 | 20,4 | -2,1 |
| 55.000-75.000 | 672 | 41,0 | 29,4 | -0,8 | 41,0 | 25,4 | -4,8 |
| >75.000 | 603 | 43,0 | 34,3 | -0,5 | 43,0 | 31,8 | -3,0 |
| Totale | 20.374 | | | | | | |
| Gettito perso (in miliardi di euro): | | | | | | | |
| Solo sui lavoratori dipendenti | | | | -5,2 | | -8,0 | |
| Sul totale dei contribuenti IRPEF | | | | -7,9 | | -11,5 | |

* Differenza rispetto all'aliquota media totale (b+c) per i lavoratori dipendenti presentata in Tabella 1.

Evidenziate le differenze delle aliquote medie per le classi di reddito che trarrebbero beneficio dalle possibili riforme.

Fonte: elaborazioni degli autori effettuate con modello EUROMOD su dati IT-SILC.

Aliquota del 15% fissa fino a 55 mila euro di reddito

Entrambe le ipotesi considerate appaiono più ragionevoli, in termini sia di costi sia di distribuzione dei risparmi fiscali, rispetto ad alternative di cui si è discusso nei mesi passati. In particolare, prima della crisi politica dello scorso agosto, il dibattito era focalizzato su un ipotetico avvio della *flat tax* sui redditi delle persone fisiche con aliquota al 15% fino a 55 mila euro di reddito.

Anche se delle ipotesi circolate non esisteva nessun testo scritto che dettagliasse le intenzioni dell'allora Governo, varie simulazioni indicano che un'aliquota del 15% fissa per redditi fino a 55 mila euro non è attuabile perché (Tabella A):

- costa troppo (80 miliardi di euro) se si mantengono bonus "80 euro" e detrazioni attuali;
- se finanziata con l'abolizione delle attuali *tax expenditures*, costa meno (17 miliardi) ma genera un aggravio di imposta per oltre 20 milioni di contribuenti (di cui la metà lavoratori dipendenti), prevalentemente a basso reddito (i contribuenti penalizzati scendono a 13 milioni se viene introdotta una nuova deduzione parametrata su reddito e carichi familiari, ma il costo balza a 34 miliardi);
- dando l'opzione del trattamento di miglior favore al contribuente si complica il sistema e la misura costa comunque troppo (33-41 miliardi).

Tabella A Simulazioni per aliquota al 15% fino a 55 mila euro. Costi per lo Stato e variazioni aliquote medie di tassazione per i lavoratori dipendenti (aliquote in valori percentuali, anno d'imposta 2018)

| Classi di reddito complessivo a fini IRPEF | Numero contribuenti lav. dip. (in migliaia) | Aliquota marginale nominale | Mantenendo bonus "80 euro" e detrazioni attuali | | Eliminando bonus "80 euro" e detrazioni attuali | | Eliminando bonus "80 euro" e detrazioni attuali e introducendo un'unica deduzione | | | | | |
|--|---|-----------------------------|---|--|---|--|---|--|------|-------|------|--|
| | | | Aliquota media totale | Differenza aliquota la cui imposta cresce media* | Aliquota media | Differenza aliquota la cui imposta cresce media* | Aliquota media | Differenza aliquota la cui imposta cresce media* | | | | |
| <7.500 | 3.600 | 15,0 | 0,4 | -0,6 | 0,0 | 15,0 | 13,9 | 96,0 | 5,7 | 4,6 | 44,7 | |
| 7.500-15.000 | 2.808 | 15,0 | -6,7 | -3,6 | 0,0 | 15,0 | 10,5 | 97,1 | 9,4 | 4,9 | 78,1 | |
| 15.000-28.000 | 7.543 | 15,0 | 1,8 | -8,6 | 0,0 | 15,0 | 0,8 | 46,1 | 11,6 | -2,6 | 22,4 | |
| 28.000-55.000 | 5.148 | 15,0 | 10,2 | -12,3 | 0,0 | 15,0 | -7,5 | 2,9 | 13,7 | -8,8 | 0,1 | |
| 55.000-75.000 | 672 | 41,0 | 15,6 | -14,6 | 0,0 | 17,6 | -12,6 | 0,0 | 17,6 | -12,6 | 0,0 | |
| >75.000 | 603 | 43,0 | 25,7 | -9,1 | 0,0 | 27,0 | -7,8 | 0,0 | 27,0 | -7,8 | 0,0 | |
| Totale | 20.374 | | | | | | | | | | | |
| Gettito perso (in miliardi di euro): | | | | | | | | | | | | |
| Solo sui lavoratori dipendenti | | | | | | | | | | | | |
| - con clausola di salvaguardia | | | | | | | | | | | | |
| Sul totale dei contribuenti IRPEF | | | | | | | | | | | | |
| - con clausola di salvaguardia | | | | | | | | | | | | |
| * Differenza rispetto all'aliquota media totale (b+c) per i lavoratori dipendenti presentata in Tabella 1. | | | | | | | | | | | | |
| -11,5 | | | | | | | | | | | | |
| -27,1 | | | | | | | | | | | | |
| -17,1 | | | | | | | | | | | | |
| -33,3 | | | | | | | | | | | | |
| -28,8 | | | | | | | | | | | | |
| -31,8 | | | | | | | | | | | | |
| -34,3 | | | | | | | | | | | | |
| -41,4 | | | | | | | | | | | | |

Evidenziate le differenze delle aliquote medie per le classi di reddito che trarrebbero beneficio dalle possibili riforme.

Fonte: elaborazioni degli autori effettuate con modello EUROMOD su dati IT-SILC.

Aliquota al 15% fino a 55 mila euro, mantenendo bonus “80 euro” e detrazioni attuali

Riformare l'attuale sistema di imposizione sul reddito personale sostituendo le aliquote marginali nominali attualmente in vigore sui primi tre scaglioni di reddito complessivo a fini IRPEF (23% fino a 15 mila euro, 27% tra 15 e 28 mila e 38% tra 28 e 55 mila) con un'unica aliquota pari al 15%, fatte salve deduzioni e detrazioni attualmente in vigore, comporterebbe una perdita di gettito per lo Stato pari a quasi 80 miliardi di euro. La riforma implicherebbe sostanziali risparmi fiscali, in media, per i contribuenti di tutte le classi di reddito, anche quelli negli scaglioni più elevati, dato l'abbattimento di imposizione sui primi 55 mila euro di reddito. Ma il costo per la finanza pubblica di una riforma di questo tipo la rende sostanzialmente irrealizzabile.

Aliquota al 15% fino a 55 mila euro, eliminando bonus “80 euro” e detrazioni attuali

Per far scendere il costo di un abbassamento delle aliquote nominali sarebbe necessario intervenire sull'attuale sistema di “spese fiscali”. Fatte salve le deduzioni in vigore, pur eliminando il bonus “80 euro” e tutte le detrazioni attualmente previste nell'ordinamento (per forme di reddito prevalente, per carichi familiari e per specifiche spese), la perdita di gettito risulterebbe ancora pari a 17 miliardi di euro. In questa ipotesi, tuttavia, la riforma penalizzerebbe le fasce di reddito più basso. In particolare dei 31,6 milioni di contribuenti nei primi tre scaglioni IRPEF (per i quali oggi, tra

bonus e detrazioni, l'aliquota media risulta al di sotto del 15%), il 66% (quasi 21 milioni) pagherebbe un'imposta netta maggiore a seguito di questa riforma. Inserire una clausola di salvaguardia per tali contribuenti innalzerebbe il costo della riforma da 17 a 33 miliardi e complicherebbe il sistema.

Sul sottogruppo dei lavoratori dipendenti, il costo della riforma scenderebbe a 11,5 miliardi di euro (27 con l'inserimento di una clausola di salvaguardia). Tuttavia, l'eliminazione delle detrazioni comporta significativi svantaggi per la classe di reddito tra 0 e 7,5 mila euro, che vedrebbe crescere la propria aliquota media di quasi 14 punti percentuali. Inoltre, l'eliminazione del bonus farebbe aumentare il prelievo fiscale anche per la classe tra 7,5 e 15 mila euro dove l'aliquota media salirebbe di 10,5 punti. Complessivamente, con tale riforma quasi 10 milioni di lavoratori dipendenti (il 48% del totale) subirebbero svantaggi fiscali.

Aliquota al 15% fino a 55 mila euro, eliminando bonus "80 euro" e detrazioni attuali, ma introducendo una deduzione su redditi fino a 55 mila, parametrata sul numero di componenti della famiglia

Per compensare la penalizzazione per le prime classi di reddito derivante dall'abolizione del bonus "80 euro" e delle attuali detrazioni, una opzione che è stata presa in considerazione è l'introduzione di una deduzione fino a un certo livello di reddito. Rifacendosi all'ipotesi contenuta nel Contratto di Governo di maggio 2018, si considerano qui gli effetti di una deduzione parametrata sul reddito e sulla numerosità della famiglia (3 mila euro per ciascun componente per le famiglie con un reddito fino a 35 mila euro, 3 mila euro

per ciascun componente a carico per quelle con un reddito tra 35 e 55 mila euro, zero per redditi superiori). Con una deduzione così disegnata, la perdita di gettito salirebbe a 34 miliardi, ma permarrrebbe una penalizzazione (seppur di entità inferiore) sul 44% dei contribuenti nei primi tre scaglioni (oltre 13 milioni di individui). Inserire una clausola di salvaguardia per tali contribuenti innalzerebbe il costo della riforma da 34 a 41 miliardi.

C. Accorpamento scaglioni e bonus “80 euro” rivisto con introduzione *phase-in* e ampliamento *phase-out*

Le ipotesi precedenti presentano vantaggi per una larga parte dei contribuenti, ma non modificano la situazione delle classi di reddito più basse, in particolare per la classe 0-7,5 mila euro che, non beneficiando del bonus “80 euro”, avrebbe ancora un'aliquota media positiva e più elevata di quella dei lavoratori della classe di reddito successiva. Affiancando all'accorpamento di aliquote sui primi scaglioni anche l'estensione della platea del bonus, si avrebbero invece benefici per tutti i contribuenti.

Tabella 3 Ipotesi di riforma per alleggerire il carico fiscale sui lavoratori dipendenti (aliquote in valori percentuali, anno d'imposta 2018)

| Classi di reddito complessivo a fini IRPEF | Numero contribuenti lav. dip. (in migliaia) | Bonus "80 euro" esteso e accorpamento 1° e 2° scaglione | | Bonus "80 euro" esteso e accorpamento 2° e 3° scaglione | |
|---|---|---|----------------------------|---|----------------------------|
| | | Aliquota media totale | Differenza aliquota media* | Aliquota media totale | Differenza aliquota media* |
| <7.500 | 3.600 | -10,1 | -11,1 | -10,1 | -11,1 |
| 7.500-15.000 | 2.808 | -4,6 | -1,5 | -4,6 | -1,5 |
| 15.000-28.000 | 7.543 | 8,6 | -1,8 | 9,7 | -0,7 |
| 28.000-55.000 | 5.148 | 19,3 | -3,2 | 18,8 | -3,7 |
| 55.000-75.000 | 672 | 29,4 | -0,8 | 25,4 | -4,8 |
| >75.000 | 603 | 34,3 | -0,5 | 31,8 | -3,0 |
| Totale | 20.374 | | | | |
| Gettito perso (in miliardi di euro): | | | | | |
| Solo sui lavoratori dipendenti | | | | | |
| - da accorpamento aliquote | | | -5,2 | | -8,0 |
| - da bonus "80 euro" esteso | | | -5,4 | | -5,4 |
| ----- | | | | | |
| Sul totale dei contribuenti IRPEF | | | | | |
| - da accorpamento aliquote | | | -7,9 | | -11,5 |
| - da bonus "80 euro" esteso | | | -5,4 | | -5,4 |
| Costo totale per la finanza pubblica | | | -13,4 | | -17,0 |

* Differenza rispetto all'aliquota media totale (b+c) per i lavoratori dipendenti presentata in Tabella 1.

Evidenziate le differenze delle aliquote medie per le classi di reddito che trarrebbero beneficio dalle possibili riforme.

Fonte: elaborazioni degli autori effettuate con modello EUROMOD su dati IT-SILC.

Nel caso dell'accorpamento del secondo scaglione sul primo, combinata con la revisione del bonus come descritta in Figura 3, gli oltre 9 milioni di contribuenti fra 0 e 7,5 mila euro vedrebbero scendere la loro aliquota media di circa 5,8 punti, mentre considerando solamente i lavoratori dipendenti l'aliquota media scenderebbe di oltre 11 punti (Tabella 3). Tutte le classi di reddito godrebbero di una riduzione dell'aliquota media. Il costo per la finanza pubblica ammonterebbe a 13,4 miliardi di euro, di cui il 79% per il mancato gettito dai lavoratori dipendenti.

Se invece si accorpasse il secondo e terzo scaglione, i benefici maggiori, oltre la classe inferiore, si avrebbero per le classi superiori di reddito, come già evidenziato nel punto B del presente paragrafo. Il costo totale per le casse dello Stato salirebbe a circa 17 miliardi (13,4 miliardi contando solamente i lavoratori dipendenti).

Conclusioni

Come ben noto, nel panorama internazionale l'Italia è caratterizzata da un carico fiscale complessivo sul lavoro dipendente molto elevato. Su dati OCSE (2019) il “cuneo fiscale e contributivo sul lavoro”, ovvero la differenza tra il costo del lavoro sopportato dall'impresa e la retribuzione netta percepita dal lavoratore in busta paga, ha rappresentato il 47,9% del costo del lavoro nel 2018, contro il 36,1 nella media dei paesi avanzati e il 42,1 dell'Eurozona¹³.

Nelle predizioni standard della teoria economica, un cuneo elevato può deprimere l'occupazione attraverso vari canali, restringendo sia la domanda sia l'offerta di lavoro. Il cuneo a carico del lavoratore, misurato dalla differenza tra retribuzione lorda e retribuzione netta, è la parte che più direttamente distorce l'offerta di lavoro e in Italia è principalmente determinato dall'IRPEF, l'imposta sul reddito personale delle persone fisiche.

In questo contributo si analizzano ipotesi di riforma dell'IRPEF volte al tempo stesso ad alleggerirne il carico (ovvero a ridurre l'aliquota media di tassazione) e a rafforzare gli incentivi al lavoro (introducendo un'aliquota marginale di tassazione negativa su redditi da lavoro bassi).

Le analisi condotte indicano che l'accorpamento del secondo scaglione IRPEF al primo e la contemporanea estensione del bonus “80 euro” (in ingresso e in uscita) comporterebbero:

- un'aliquota marginale (e media) di tassazione negativa pari a -0,12 per i lavoratori dipendenti con redditi inferiori a 8.174 euro, stimolando la partecipazione al lavoro per individui con basse prospettive di reddito e *second earners*;

13 Il cuneo è qui riportato per un lavoratore non coniugato che percepisce una retribuzione pari alla media nazionale (31 mila euro lordi l'anno). La rilevazione annuale OCSE-*Taxing wages* è la fonte più completa disponibile per un confronto internazionale del cuneo sul lavoro. Va sottolineato, tuttavia, che le stime OCSE: (i) tengono conto solo di parametri strutturali, non di eventuali riduzioni temporanee e/o categoriali di imposte e contributi; (ii) non includono altresì eventuali versamenti contributivi previdenziali, seppur obbligatori, ma fatti a enti non pubblici (per l'Italia, per esempio, il versamento del TFR in fondi di previdenza complementare) (iii) non includono versamenti per assicurazione contro gli infortuni per cui manchi una quantificazione “ufficiale” del versamento medio obbligatorio (per esempio questo è il caso dei versamenti INAIL in Italia).

- una riduzione dell'aliquota media di tassazione di oltre 1 punto percentuale per i lavoratori dipendenti con redditi tra 15 e 55 mila euro;

Il costo per la finanza pubblica ammonterebbe a 13,4 miliardi di euro, inferiore a qualsiasi proposta di *flat tax* analizzata in precedenza e con benefici per un maggior numero di contribuenti.

Bibliografia

- [1] Aaberge, R., Colombino, U., e Ström, S. (1999), Labour Supply in Italy: an Empirical Analysis of Joint Household Decisions, with Taxes and Quantity Constraints, *Journal of Applied Econometrics*, 14(4), 403-422.
- [2] Aaberge, R., e Colombino, U. (2018), Structural Labour Supply Models and Microsimulation, *The International Journal of Microsimulation*, 11(1), 162-197.
- [3] Arachi, G., Baldini, M., e Rizzo, L. (2018), Prospettive di riforma dell'IRPEF, in *La finanza pubblica Italiana, Rapporto 2018*, Il Mulino, Bologna.
- [4] Barbetta, G. P., Pellegrino, S., e Turati, G. (2018), What Explains the Redistribution Achieved by the Italian Personal Income Tax? Evidence from Administrative Data, *Public Finance Review*, 46(1), 7-28.
- [5] 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*, LXXIV:1, 3-22.
- [6] Blundell, R. (2012), Tax Policy Reform: the Role of Empirical Evidence, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 10, No. 1, 43-77.
- [7] Di Nicola, F., Boschi, M., e Mongelli, G. (2017), La giungla delle aliquote effettive, Documento di valutazione n.1, Ufficio valutazione Impatto del Senato.
- [8] Eissa, N., e Liebman, J. B. (1996), Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit, *The Quarterly Journal of Economics*, 111(2), 605-

637.

- [9] Gastaldi, F., e Liberati, P. (2004), Dall'Irpef all'Ire: modifiche strutturali dell'imposta personale negli ultimi dieci anni (Vol. 314), Working Paper SIEP.
- [10] Hofer, H., Hye, R., Loretz, S., Müllbacher, S., Baldini, M., Gallo, G., e Philips, D. (2015), Study on the Effects and Incidence of Labour Taxation; Taxation paper n. 56; Study on Behalf of the European Commission.
- [11] OCSE (2019), Taxing Wages 2019, OECD Publishing, Parigi.
- [12] Saez, E. (2012), Optimal Income Transfer Programs: Intensive versus Extensive Labor Supply Responses, Quarterly Journal of Economics, 117, August 2002, 1039-1073.
- [13] Stevanato, D. (2017), Dalla crisi dell'IRPEF alla flat tax: Prospettive per una riforma dell'imposta sul reddito, Il Mulino, Bologna.
- [14] Visco, V. (2019), Promemoria per una riforma fiscale (A Briefing for a Tax System Reform), Politica economica, 35(1), 131-154.

PARTNER ISTITUZIONALI



BUSINESS PARTNER



SOSTENITORI

Assonebb

Banca Profilo

Confindustria Piacenza

Kuwait Petroleum Italia

Mercer

Natixis IM

OASI

Oliver Wyman

Pfizer

SACE

Sisal

TIM

Per attivare un nuovo abbonamento
effettuare un **versamento** su:

c/c bancario n. 36725 UBI Banca
Via Vittorio Veneto 108/b - 00187 ROMA
IBAN IT 47L 03111 03233 000 0000 36725

intestato a: **Editrice Minerva Bancaria s.r.l.**

oppure inviare una **richiesta** a:

amministrazione@editriceminervabancaria.it

Condizioni di abbonamento ordinario per il 2020

| | Rivista Bancaria Minerva Bancaria bimestrale | Economia Italiana quadrimestrale | Rivista Bancaria Minerva Bancaria + Economia Italiana |
|---------------------|--|--|--|
| Canone Annuo Italia | € 100,00 causale: MBI20 | € 60,00 causale: EII20 | € 130,00 causale: MBEII20 |
| Canone Annuo Estero | € 145,00 causale: MBE20 | € 80,00 causale: EIE20 | € 180,00 causale: MBEIE20 |
| Abbonamento WEB | € 60,00 causale: MBW20 | € 30,00 causale: EIW20 | € 75,00 causale: MBEIW20 |

L'abbonamento è per un anno solare e dà diritto a tutti i numeri usciti nell'anno.

L'abbonamento non disdetto con lettera raccomandata entro il 1° dicembre s'intende tacitamente rinnovato.

L'Amministrazione non risponde degli eventuali disguidi postali.

I fascicoli non pervenuti dovranno essere richiesti alla pubblicazione del fascicolo successivo.

Decorso tale termine, i fascicoli disponibili saranno inviati contro rimessa del prezzo di copertina.

Prezzo del fascicolo in corso **€ 25,00**

Prezzo di un fascicolo arretrato **€ 40,00**

Publicità

1 pagina **€ 1.000,00** - 1/2 pagina **€ 600,00**

Editrice Minerva Bancaria
COMITATO EDITORIALE STRATEGICO

PRESIDENTE

GIORGIO DI GIORGIO, Luiss Guido Carli

COMITATO

CLAUDIO CHIACCHIERINI, Università degli Studi di Milano Bicocca

MARIO COMANA, Luiss Guido Carli

ADRIANO DE MAIO, Università Link Campus

RAFFAELE LENER, Università degli Studi di Roma Tor Vergata

MARCELLO MARTINEZ, Università della Campania

GIOVANNI PARRILLO, Editrice Minerva Bancaria

MARCO TOFANELLI, Assoreti

ECONOMIA ITALIANA 2020/1

Problemi e prospettive del sistema fiscale in Italia: dalla teoria alla policy

Un sistema di tassazione equo ed efficiente, che sia anche efficace nel contrasto all'evasione, rappresenta un obiettivo fondamentale per la crescita equilibrata del Paese.

Come alleggerire alcune categorie di contribuenti - i redditi più bassi, il ceto medio - e soddisfare gli obiettivi di equità orizzontale e verticale dell'imposta, già fortemente minate dal continuo svuotamento della base imponibile? Come semplificare la struttura del sistema fiscale? Come ridurre gli effetti distorsivi sull'offerta di lavoro legati a un'elevata tassazione dei redditi medi? Come recuperare gettito e ridurre l'evasione fiscale? La *flat tax* (e le sue diverse articolazioni) è una possibile risposta a queste esigenze?

Partendo dall'idea che gli obiettivi di efficienza, equità e di equilibrio politico guidano il disegno e la realizzazione delle riforme fiscali, i contributi di questo numero di *Economia Italiana - editors* le professoresse **Emma Galli** della Sapienza e **Paola Profeta** della Bocconi - forniscono una lettura critica del sistema fiscale italiano, delle sue debolezze, delle necessità di riforma e un'elaborazione attenta e articolata delle possibili riforme e dei conseguenti scenari.

Particolare attenzione è dedicata all'Irpef e alla necessità di ridurre gli effetti distorsivi, concentrandosi sull'impatto distributivo e sulla necessità di semplificazione.

Alla luce delle analisi presentate emerge con forza quanto sia importante e urgente per il nostro Paese mettere in atto un'adeguata e ben definita riforma del sistema fiscale. Nel suo insieme il volume fornisce interessanti risposte alle sfide a cui la riforma del nostro sistema di tassazione è chiamata a rispondere: stimolare la crescita economica, garantire un gettito adeguato, operare un'appropriata redistribuzione del reddito, incentivare il lavoro, semplificare e rendere più trasparente il sistema, anche al fine di favorire la *tax compliance* e la *tax morale*.

ECONOMIA ITALIANA nasce nel 1979 per approfondire e allargare il dibattito sui nodi strutturali e i problemi dell'economia italiana, anche al fine di elaborare adeguate proposte strategiche e di *policy*. L'Editrice Minerva Bancaria si impegna a riprendere questa sfida e a fare di Economia Italiana il più vivace e aperto strumento di dialogo e riflessione tra accademici, *policy makers* ed esponenti di rilievo dei diversi settori produttivi del Paese.