

DEBITO PUBBLICO, CRESCITA E RIFORMA FISCALE:
IDEE PER RIPARTIRE

CHIARA RAPALLINI, ALDO RUSTICHINI

Debito pubblico, crescita e riforma fiscale:

idee per ripartire

Chiara Rapallini,

Universita' degli Studi di Firenze

Aldo Rustichini,

University of Minnesota, University of Cambridge

1. Le idee principali.....	2
2. Crescita e debito pubblico.....	6
3. Effetti distributivi e macroeconomici.....	18
4. La nostra proposta	30
5. Esame di alcune ipotesi di riforma.....	34
6. Conclusioni	44
7. Appendice	45

1. Le idee principali

In questa prima sezione riassumiamo le idee principali che svilupperemo in dettaglio. Si può quindi considerare come un *executive summary*, una breve esposizione delle conclusioni operative.

I. Crescita e debito pubblico

La crescita in Italia è praticamente ferma dagli inizi degli anni 2000, ed era notevolmente rallentata a partire dagli anni 80-90. In parallelo con il rallentamento del tasso di crescita, a partire dagli anni 80 il rapporto fra debito pubblico e il Prodotto Interno Lordo è salito dal 60% dei primi anni 80 al 120% a metà degli anni '90. Dopo un miglioramento negli anni recenti, il valore è ora tornato intorno al 120%. In questa relazione esaminiamo le possibili connessioni fra questi due fatti, e quali provvedimenti di politica fiscale potrebbero risolvere il vero problema, quello della mancata crescita.

Fra gli economisti accademici la questione del possibile rapporto causale fra un alto rapporto debito pubblico/ PIL è stata di recente discussa, sotto la spinta delle vicende economiche correnti e ancor più di quelle previste nel futuro. In particolare due risultati empirici sembrano emergere. Il primo è che mentre la relazione è assente o debole quando la proporzione del debito è sotto il 90%, per rapporti più alti sembra apparire un effetto negativo sul tasso di crescita, di circa un punto percentuale annuo. Il secondo è che il canale di trasmissione degli effetti negativi del debito sembra operare attraverso l'effetto negativo sugli investimenti e l'accumulazione di capitale.

Considerazioni teoriche generali suggeriscono una conclusione completamente diversa: in una economia con mercati completi, agenti capaci di prevedere il futuro e pianificare le proprie scelte, di vita infinita o altruisti verso i figli, solo la sequenza delle spese del governo influenza i risultati reali. Il modo in cui queste spese sono finanziate, se con imposte o con

debito pubblico, non conta. La conclusione, appunto perché basata su un modello teorico, va considerata con buon senso, ma insegna prudenza. Come vederemo, se si guarda a una economia reale, con investimenti, capitale, lavoro, le imposte in momenti diversi hanno effetti distorsivi in momenti diversi, quindi hanno anche effetti reali. Ne segue che l'attenzione dovrebbe spostarsi dal debito a questi effetti distorsivi.

Una analisi precisa della evoluzione del debito pubblico e in particolare della sua composizione negli ultimi anni è importante per valutare le varie alternative di politica economica che vengono proposte. La proporzione del debito pubblico detenuta da investitori stranieri è aumentata drasticamente con l'adozione dell'euro. Questo cambia lo spazio che si apre per la politica economica.

II. Effetti distributivi ed effetti macroeconomici

Il dibattito sulla riforma fiscale in Italia è spesso concentrato sulle implicazioni della tassazione sulla distribuzione del reddito. Noi crediamo invece che il centro dell'attenzione e i criteri da utilizzare dovrebbero essere quelli della crescita e della stabilità macroeconomica. Questo non perché gli aspetti distributivi non siano importanti, ma perché la natura progressiva della tassazione sui redditi personali in Italia già garantisce che questa funzione redistributiva sia assolta in larga misura. Se la tassazione deve in qualche misura soddisfare queste due esigenze indipendenti, è forse il momento di porre l'accento sul secondo (stabilità e crescita) che sul primo (una distribuzione più equa). Stiamo parlando qui, ripetiamo, delle imposte dirette che sono lo strumento più naturale ed efficace per fare, se si vuole fare, redistribuzione del reddito. A questo proposito, è opportuno ricordare che la progressività di un intero sistema tributario dipende non solo dall'imposta personale sul reddito, ma anche dall'incidenza delle imposte indirette. Il nostro obiettivo non è però quello di sostenere che il sistema tributario italiano è nel suo complesso sufficientemente progressivo, ma quello di mostrare

come il principale strumento tributario per la redistribuzione del reddito, ovvero l'imposta personale sul reddito, assolve a questa funzione in maniera soddisfacente.

Nella seconda parte della relazione sgombriamo il campo dalle preoccupazioni che noi consideriamo eccessive verso gli aspetti distributivi. Qui di seguito riportiamo i risultati che dimostrano questa affermazione.

Il gettito proviene per una frazione sostanziale dalle fasce di reddito più alte

Per esempio, i contribuenti nella fascia del venti per cento di redditi più alto pagano circa tre quarti del totale del gettito. Quelli nel quaranta per cento più basso dei redditi pagano circa l'uno per cento.

La tendenza è verso un aumento della frazione pagata dalla fascia con redditi più alti

Questa allocazione ai vari quintili di reddito è tipica degli ultimi anni, con leggere variazioni. La tendenza regolare che si osserva è ad un aumento della frazione pagata dai contribuenti nella fascia con il venti per cento più alto dei redditi, e a una riduzione della frazione pagata dalle altre quattro fasce di reddito più basso.

L' evasione non spiega questo effetto

In parte, questi risultati potrebbero essere effetto di una evasione da parte proprio di contribuenti con redditi alti. L' evasione potrebbe dare una visione falsata. Molti dei contribuenti con redditi reali alti hanno dei redditi dichiarati sostanzialmente più bassi e quindi, se fossero collocati nella fascia di reddito a cui appartengono veramente allora la frazione del gettito pagata dalle fasce di reddito più alte scenderebbe. Di quanto? Con una

correzione basata sulla stima che l'evasione è sostanzialmente concentrata fra i lavoratori autonomi mostriamo che la conclusione fondamentale non cambia.

La frazione pagata dalle diverse fasce di reddito non è una eccezione italiana

Per esempio, limitando il confronto all'imposta sul reddito delle persone fisiche, di competenza erariale in Italia e federale statunitense¹, si può notare che c'è sostanziale omogeneità fra i due profili

La frazione pagata dalle fasce più alte non è salita negli ultimi anni, ed è indipendente dalla composizione dei governi. L'aumento pagato da questa frazione non è dovuto alla variazione delle aliquote medie. Invece, la frazione pagata dalla fascia di reddito più elevato aumenta perché il reddito di questa fascia aumenta più rapidamente.

Infine, un esame delle varie proposte di riforma che sono state annunciate da diverse parti dimostra che questa caratteristica non cambia in nessuna di esse.

III. Proposta

Suggeriamo la seguente manovra:

A. Le aliquote IRE/IRPEF vengono ridotte di una frazione uguale al 15 % dell'aliquota, uniforme per tutte le aliquote.

B. Riduzione dell' IRES al 22 per cento.

C. Una riduzione delle spese di una dimensioni pari a quella della riduzione del gettito.

Questa va iniziata subito, e contemporaneamente alla riduzione delle imposte. Ma non si deve attendere la realizzazione della riduzione delle spese per ridurre le imposte.

¹ Il confronto tra la distribuzione dell'imposta personale sul reddito riscossa dallo Stato in Italia e dal Governo Federale negli Stati Uniti non considera la sovra imposizione di Regioni e Comuni, nel primo caso, e degli Stati, nel secondo. Questa esclusione può essere quantitativamente rilevante, soprattutto per gli Stati Uniti, ma è necessaria se si vogliono mettere a confronto due imposte comparabili e non due insiemi di imposte.

D. I principi da seguire per calcolare le riduzioni alle imposte e alle spese sono:

Calcolare tagli a imposte e spese in modo che una volta tenuto conto dell'impatto dinamico, la riduzione del gettito sia uguale alla riduzione delle spese. Il problema del debito nel lungo periodo va risolto con la crescita.

Disegnare i tagli per favorire offerta di lavoro e di capitale, mettendo in secondo piano gli effetti distributivi. Cioè guardare allo strumento fiscale come uno strumento per favorire la crescita prima che la redistribuzione, visto che questo secondo compito è già ben assolto dalla struttura delle imposte corrente, e che questo fatto non cambia con una riduzione uniforme delle aliquote

La proposta presentata si limita a considerare le prime due imposte erariali dirette (IRE e IRES), che da sole assicurano oltre il 50 per cento delle entrate tributarie del Bilancio dello Stato. Non sono considerate le imposte indirette, ed in particolare l'IVA, e le imposte di competenza regionale, ed in particolare, l'IRAP.

L'IVA non è stata considerata perché è un'imposta introdotta e regolata dalla legislazione europea² per la quale i margini di manovra delle autorità nazionali sulle aliquote sono più limitati rispetto alle imposte sul reddito.

L'IRAP è un'imposta regionale e come l'ICI, sebbene depotenziata, costituiscono i pilastri dell'autonomia tributaria decentrata indispensabili al progetto di federalismo fiscale in discussione.

² VI Direttiva CEE del 1977 e seguenti.

2. Crescita e debito pubblico

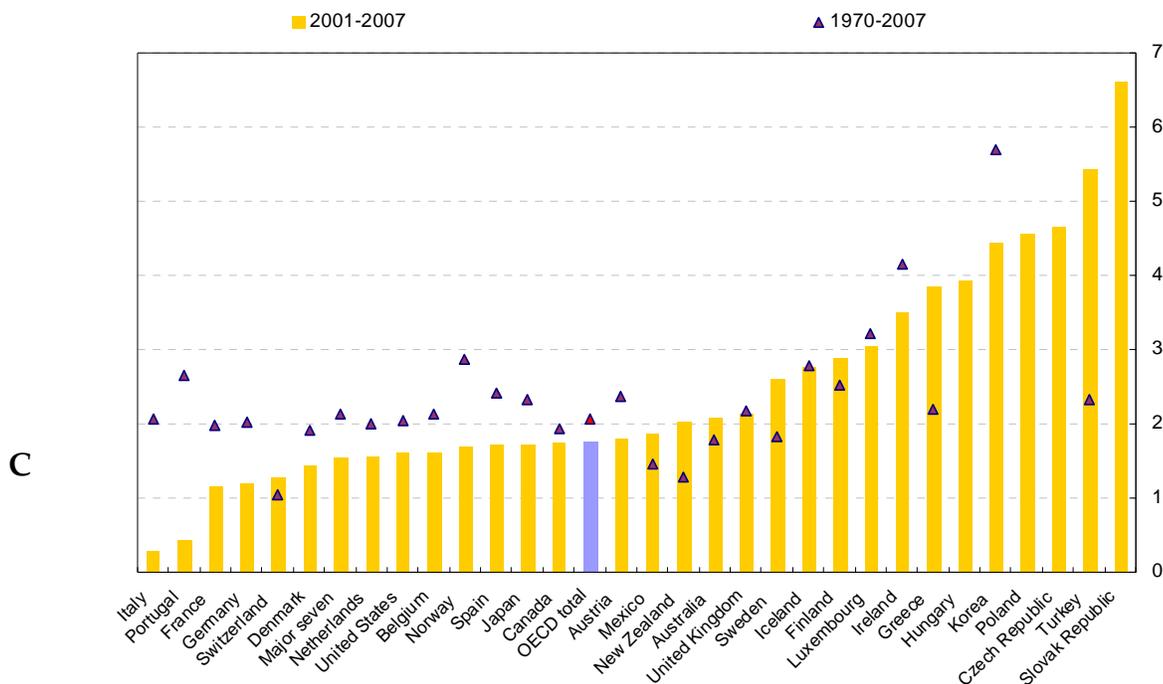
Il problema della crescita in Italia

Il problema di cui vogliamo parlare è illustrato bene dal grafico qui sotto, che è [riportato](#) nel OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics. Il grafico presenta i tassi di crescita nei paesi OECD, calcolato separatamente per i due periodi 1970-2007 e per il sottoperiodo 2001-2007.

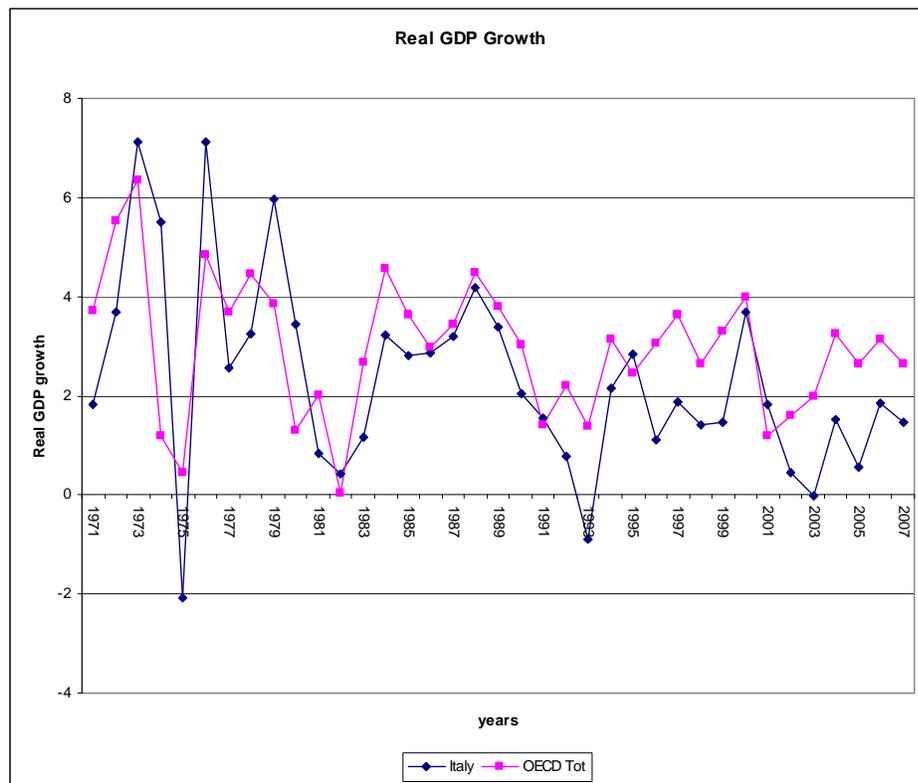
Due fatti importanti saltano agli occhi. Il primo è naturalmente che per il periodo più recente (2001-2007) il tasso di crescita in Italia è il più basso di tutti gli altri paesi, ed è intorno al 0.3%. Anche se quasi tutti i paesi sviluppati dell' area europea sono al di sotto dei valori medi, l'Italia è in una posizione particolarmente sfavorevole anche rispetto a questo gruppo, e simile solo al Portogallo.

Il secondo fatto è la riduzione della crescita in Italia fra la media del periodo più lungo (quando era a valori intorno al 2%). Anche in questo caso l'Italia è il caso estremo di una tendenza per se preoccupante di molti dei paesi europei più sviluppati.

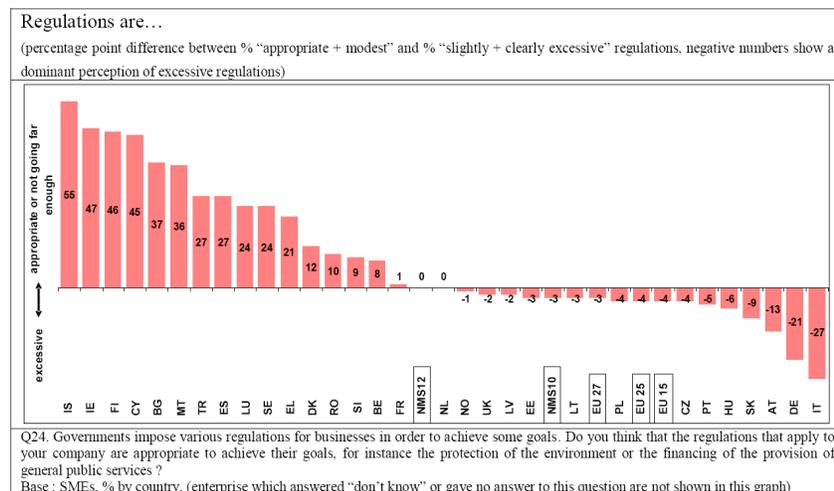
In questa relazione affrontiamo due domande: perché c'è stato questo rallentamento, e cosa si può fare per invertire la tendenza.



Per avere una idea delle ragioni di questo rallentamento è molto utile cominciare a vedere la evoluzione anno per anno del tasso di crescita. La figura qui sotto presenta i tassi di crescita del Prodotto Interno Lordo in termini reali per l'Italia e per il totale dei paesi OECD. I dati sono dell'OECD. Negli anni precedenti al 1980-1985 il tasso di crescita italiano ha una maggiore variabilità, naturalmente, dell'aggregato degli altri paesi, ma ha una media simile. Questo parallelo si comincia a rompere negli anni '80. A partire dalla metà degli anni '90 il tasso di crescita in Italia è stabilmente inferiore a quello del totale dei paesi OCSE.



Le cause possibili di questo rallentamento sono molte. Nel seguito metteremo l'attenzione su una sola di queste possibili cause. Questo, lo diciamo per evitare equivoci, non significa che la struttura fiscale sia l'unica causa. Qui sotto vediamo una figura che è la copia della prima: riporta una misura di insoddisfazione di imprenditori di imprese piccole e medie per regolamentazioni (regulations) alla attività imprenditoriale. L'Italia è anche qui al valore negativo estremo.

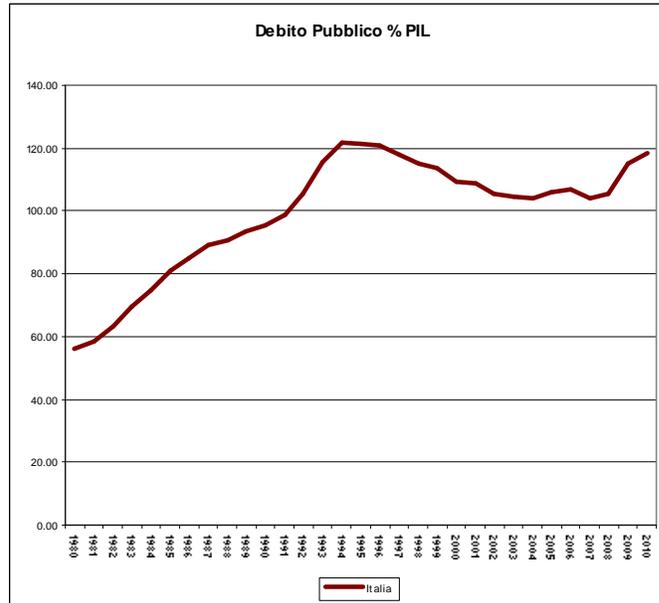


Un esempio simile è la mancata riforma dell'Università, anche dopo la approvazione del DDL Gelmini. Questi due esempi hanno un fattore in comune: la parte importante della necessaria trasformazione di due istituzioni (quella della regolamentazione della attività imprenditoriale, e quella dell'istruzione universitaria) non richiede sforzi finanziari, ma coraggio politico. In un momento in cui la crisi richiede un uso oculato delle risorse finanziarie disponibili, questo coraggio è indispensabile.

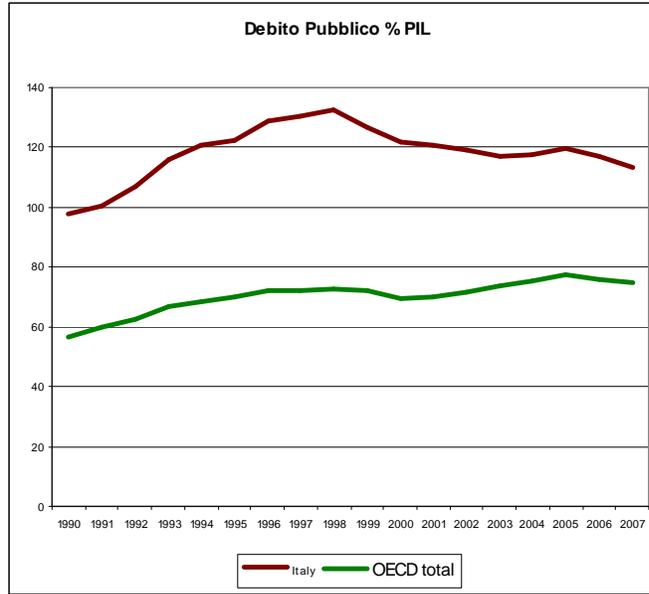
Il debito pubblico in Italia

La figura qui sotto è una storia nota, ma che non va dimenticata. Mostra il rapporto fra debito e spesa pubblica a partire dai primi anni '80 fino ad oggi. Prima abbiamo un aumento senza precedenti nella storia d'Italia in periodi di pace, che avviene fra il 1980 e il 1994. Poi una

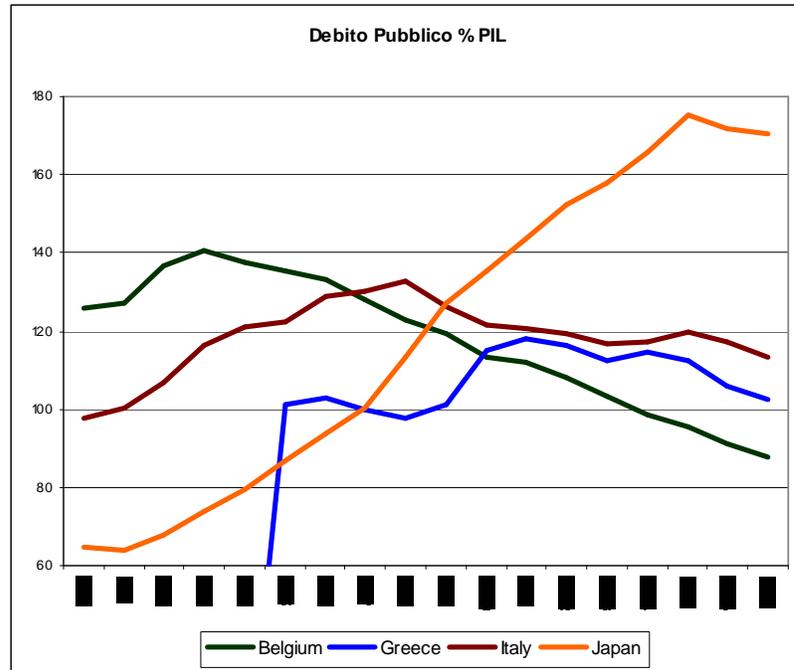
riduzione nel periodo 1994-1998, quello dello sforzo per l'ingresso nell'unione monetaria europea. La riduzione prosegue fino a circa la metà degli anni 2000: il debito riprende a crescere con la recente crisi, fino a tornare vicino ai valori massimi del 1994.



La figura qui sotto riporta la differenza, per gli anni successivi al 1990, fra la situazione del debito pubblico in Italia e nel totale dei paesi dell'OECD.: il rapporto in Italia è di 40 punti percentuali più alto.



Naturalmente la evoluzione per i singoli paesi è tutt'altro che stabile. Qui di sotto i dati per i quattro paesi con un rapporto debito/PIL alto (e che ritroveremo fra poco, perché la loro esperienza è interessante per capire il rapporto fra crescita e debito). L'Italia è a metà strada fra due esperienze ben diverse, come il Giappone (un aumento costante) e il Belgio (una riduzione all'87 %. Naturalmente questi sono dati precedenti alla crisi: le proiezioni per il 2010 sono molto peggiori per tutti (Belgio: 100.1, Giappone: 227.1, Grecia: 133.2, Italia:118.6).



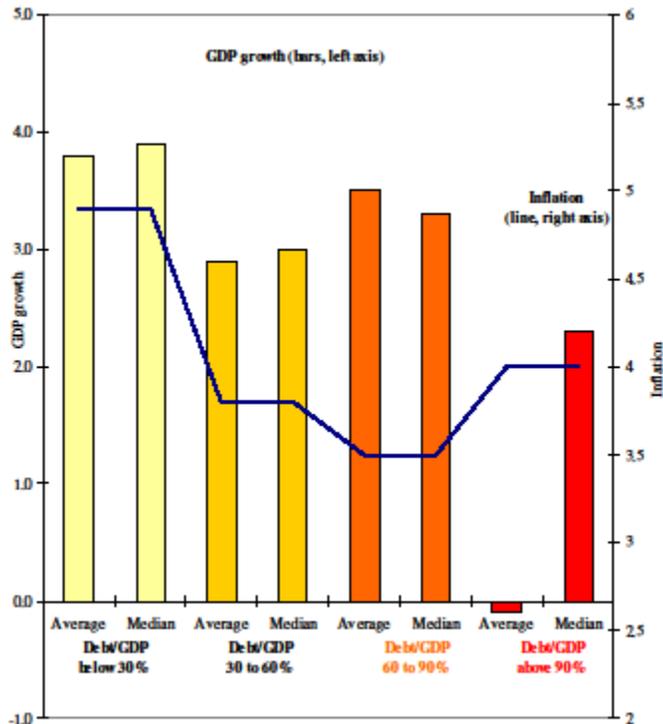
Debito e crescita: un dibattito recente

Ma qual è il nesso fra debito e crescita? La figura qui sotto è ripresa da [Reinhart e Rogoff](#)³. Riguarda 20 paesi sviluppati⁴ per il periodo fra il 1946 e il 2009, per un totale di 1180 osservazioni. Queste osservazioni sono raggruppate in quattro insiemi, a seconda del livello del rapporto fra debito pubblico e PIL del paese in quell'anno. Per ognuno dei quattro gruppi, le barre verticali riportano il tasso di crescita medio e quello mediano per quei paesi in quegli anni. Per il gruppo con un debito al di sopra del 90 %, quello critico per le nostre considerazioni, ci sono 96 osservazioni. Di queste, le osservazioni recenti vengono tutte da quattro paesi: Belgio, Grecia, Giappone e Italia. In queste osservazioni (questo è il risultato

³ [Reinhart C. M e Rogoff, K. S, Growth in a Time of Debt](#), *American Economic Review*, 2010.

⁴ I paesi sono Australia, Belgio, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Giappone, Olanda, Nuova Zelanda, Norvegia, Portogallo, Spagna, Svezia, Regno Unito e USA.

importante) il tasso di crescita mediano è di un punto percentuale al di sotto degli altri tre gruppi; quello medio è di quasi quattro punti. Dunque, pare che un livello del debito su PIL più grande del 90 % sia associato con una sostanziale riduzione del tasso di crescita. Invece, per gli altri tre gruppi (tutti con un rapporto debito/PIL al di sotto di quella soglia critica) non c'è nessuna associazione sistematica con la crescita.

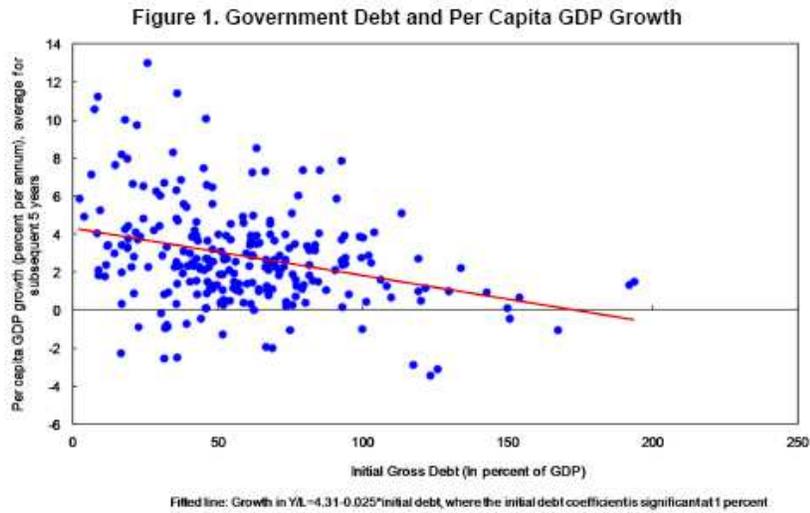


Debito e crescita: 1946-2009

Questo è un risultato empirico, che al massimo dimostra una correlazione fra due variabili. Il suggerimento è stato ripreso, e sviluppato. Le due figure successive sono estratte dal [Fiscal Monitor](#) dell'IMF, numero di maggio.⁵ La prima riporta la associazione fra il livello iniziale del rapporto debito/PIL e il tasso di crescita pro capite nei cinque anni successivi. Un aumento del rapporto debito/Pil del 10% all' inizio del periodo è associato con una riduzione

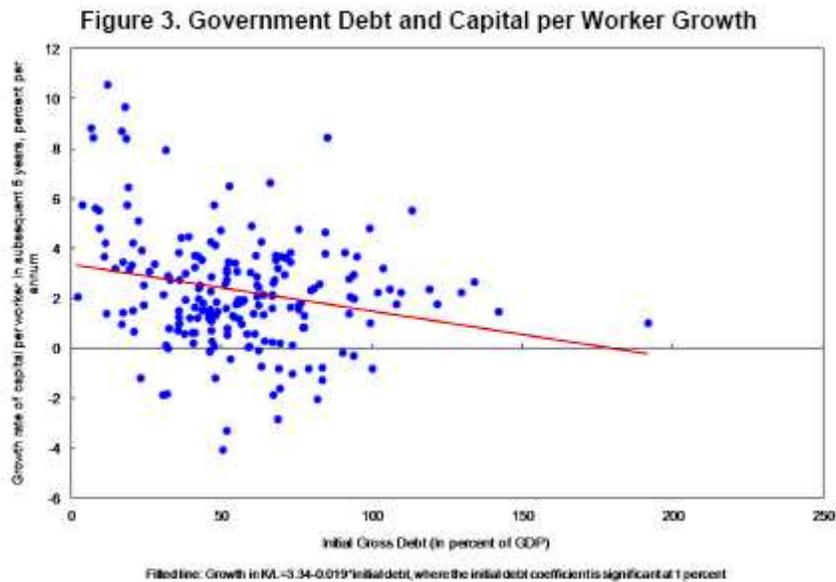
⁵ Fiscal Monitor: Navigating the Fiscal Challenges Ahead. Prepared by the Staff of the Fiscal Affairs Department, IMF. La questione del rapporto fra crescita e debito e' discussa nelle pagine 64 e seguenti, dove si trovano i grafici riportati. Attenzione, il file e' 16MB.

del tasso di crescita *pro-capite* di 0,25%, una stima che è in linea con quella di Reinhart e Rogoff.



La seconda figura, riportata qui sotto, esamina invece la correlazione fra debito e capitale *pro-capite*. La conclusione è confermata da regressioni che indicano un coefficiente negativo del debito pubblico ad inizio periodo sulla crescita del prodotto per lavoratore nel periodo.

U /



Source: IMF staff estimates.

Traiamo le conclusioni. L'evidenza empirica suggerisce una correlazione debole fra debito pubblico e crescita successiva. Questa evidenza però non dà nessuna indicazione sicura sulla direzione causale. L'evidenza è particolarmente debole quando si cerca di determinare fattori di trasmissione di questo effetto, per esempio su investimenti e accumulazione di capitale. Il Fondo Monetario Internazionale però parte da questa evidenza e fa il salto logico di indicare il debito pubblico come una *causa* della lentezza della crescita. E ne deriva conseguenze di policy, [suggerendo](#) (oggi, dopo un anno di difesa di politiche keynesiane) un aumento delle imposte come rimedio. E' una politica sbagliata: vediamo perché.

L' evidenza e la teoria

Un'analisi teorica, o almeno ragionata, della questione dà una diagnosi diversa dalla semplice implicazione che il debito riduce la crescita. Ricordiamo brevemente i punti principali della questione, che è ben nota (una esposizione lucida dei modelli e delle loro implicazioni è, per esempio, nel capitolo di [Elmendorf e Mankiw](#) dell' Handbook of Macroeconomics)..

Un caso molto semplice

Per il momento consideriamo un caso estremamente semplice. La nostra economia è fatta di persone tutte uguali, con un reddito fisso in ogni anno, che non può essere modificato, per esempio con investimenti in capitale. L'utilità degli individui in questa economia deriva dal consumo in ogni anno, scontata da un saggio di sconto personale che rappresenta l'utilità relativa del consumo in due anni successivi. Il governo annuncia un programma di spesa, in un ammontare specificato per ogni anno. Questa scelta è ferma e irreversibile. Per finanziare questa spesa il governo ha due mezzi a disposizione. Il primo è una tassa sul reddito, pagata ogni anno, in un ammontare deciso dal governo, in maniera insindacabile. La seconda via di finanziamento è l'emissione di titoli di stato, che pagano un interesse dato, e che i cittadini

sono liberi di comprare o meno. Nella nostra semplicissima economia, il tasso di interesse sui titoli, perché siano effettivamente scambiati, deve essere uguale al tasso di sconto soggettivo.

Consideriamo due economie di questo tipo e perfettamente identiche fra di loro, che chiamiamo per convenienza Olanda e Italia. La differenza fra le due economie comincia quando consideriamo il modo in cui la spesa pubblica è finanziata. In Olanda, lo strumento 'titoli di stato' non viene utilizzato affatto: ogni anno l'ammontare totale della spesa è esattamente coperto da imposte. Nell'altro paese, Italia, non ci sono imposte, e la spesa viene finanziata completamente con emissione di titoli. Consideriamo la situazione dopo dieci anni. Olanda ha debito pubblico zero, Italia è indebitata fino agli occhi, con un debito uguale alla somma delle spese in ogni anno, ognuna moltiplicata per l'interesse composto. A un tasso di interesse del 3 %, il rapporto debito/PIL in questa Italia immaginaria è quasi 120%.

E' chiaro però che questa differenza deve essere una pura illusione ottica, dal momento che le due economie hanno avuto esattamente la stessa storia: stesso reddito e spesa pubblica annua. E anche stesso consumo ogni anno, che è uguale a reddito meno spesa pubblica. Due economie "reali" identiche: e infatti l'Italia potrebbe tornare nel giro di un anno alla situazione dell'Olanda con una robusta tassazione.

In conclusione: nella nostra semplice economia a determinare gli effetti reali sono solo i flussi di spesa annui, non il modo in cui vengono finanziati, se con debiti o con imposte. Non solo: se il debito pubblico, nel lungo periodo, deve essere pagato, allora l'unica vera decisione del governo è quando le imposte vengono pagate (perché in ogni caso il valore attuale del loro ammontare è lo stesso, e uguale al flusso scontato delle spese) .

Dal semplice al complesso

L' esempio era volutamente esemplare: ma le conclusioni non cambiano se si mantengono alcune ipotesi fondamentali. Per esempio la stessa conclusione (e cioè che i due paesi saranno nella stessa situazione dopo politiche di finanziamento del debito completamente diverse)

rimane valida anche se si introduce la possibilità di investire in attività produttive, o se si introduce il lavoro e il mercato del lavoro. Rimane valida, se due condizioni sono soddisfatte. La prima che le imposte siano in quantità fissa (*lump sum*) e non marginali sul reddito da lavoro o da capitale. Se consideriamo gli effetti della tassazione su redditi da lavoro e da capitale, allora anche se il totale scontato delle imposte pagate non cambia il momento il cui sono pagate può cambiare i risultati reali. La seconda, che le economie siano chiuse. Tutte e due le condizioni sono false nel caso di economie vere, quindi la conclusione originaria va presa con molta prudenza quando la si vuole usare per conclusioni di policy. Ma insegna che le conclusioni che il debito ha un effetto negativo diretto sulla crescita non sono affatto chiare. Dobbiamo quindi considerare queste due condizioni con attenzione.

Chi detiene il debito pubblico italiano oggi

Cominciamo dalla seconda condizione, quella della economia chiusa. Una importante trasformazione nella natura stessa del debito pubblico in Italia è avvenuta a partire dalla realizzazione della moneta unica europea. Nel 1991 per esempio, la frazione dei titoli di stato italiani detenuta da investitori domestici era del 94 %⁶. Nel 1998 questa frazione era già scesa al 71 %. Oggi oscilla intorno al cinquanta per cento. Per esempio, nell'anno 2009 (vedi Tavola 5, pagina 10 del [Bollettino](#)) su un totale di 1.761 miliardi di euro di debito delle amministrazioni pubbliche, 748 miliardi erano detenuti da non-residenti, una frazione del 42.5 per cento.

Questo è chiaramente un effetto positivo della unificazione monetaria europea. Questa variazione ha anche un effetto parallelo sulla composizione del portafoglio delle famiglie

⁶ I dati sono reperibili nelle [varie annate](#) del Supplemento al Bollettino Statistico della Banca d'Italia, Indicatori Monetari e Finanziari, Finanza Pubblica, Fabbisogno e Debito. Vedi [qui](#) per esempio per l'anno 2010.

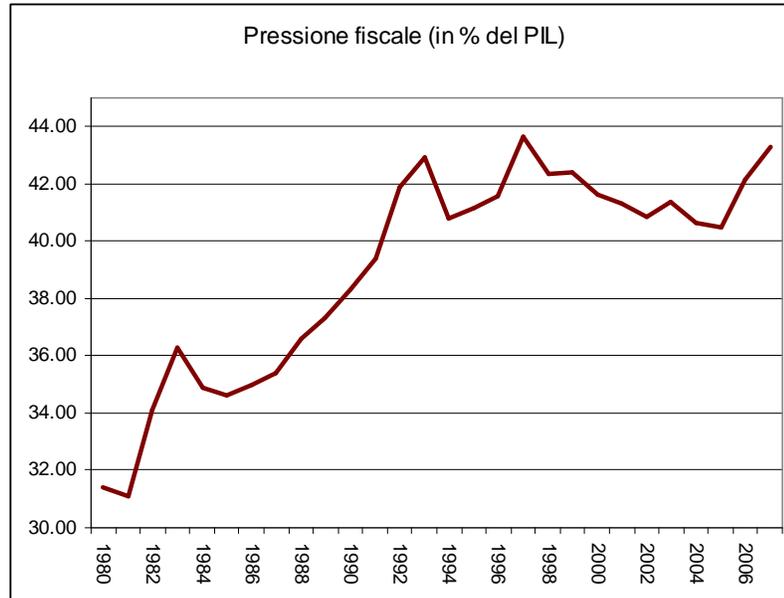
italiane, anche se molto modesto quantitativamente. Dati della Banca d'Italia ⁷ sulla ricchezza delle famiglie mostrano che fra il 1995 e il 2008 la frazione sul totale delle attività finanziarie detenute in titoli esteri è passata al 4% del 2008 dal 2% del 1998. Un conto approssimativo dà un totale di titoli esteri intorno ai 250 miliardi di euro, cioè una sostanziale differenza rispetto al totale dei titoli di stato detenuti da investitori esteri.

Una conseguenza immediata di questa trasformazione è che la libertà di manovra in questioni fiscali si è sostanzialmente ridotta. Una qualunque forma di rinegoziazione del debito, e dei suoi termini per esempio non è più solo una questione di distribuzione della ricchezza interna all'Italia, ma coinvolge investitori e risparmiatori di altri paesi.

Debito e imposte

Veniamo alla seconda e importante questione: il canale attraverso cui si trasmette l'effetto del debito pubblico sulla crescita è prima di tutto attraverso la variazione delle imposte che questo debito rende, in un modo o nell'altro, necessarie. Un indice inequivocabile del peso crescente delle distorsioni introdotte dalle imposte in Italia è dato dall'indice di pressione fiscale, riportato qui sotto: il percorso nel tempo della pressione fiscale segue fedelmente quello del debito pubblico. Un aumento di dieci punti percentuali esattamente negli anni 1980-1994, dopo di che quella pressione si è consolidata. Questo è il nesso fra debito e crescita zero.

⁷ Supplementi al Bollettino Statistico, Indicatori monetari e finanziari, La ricchezza delle famiglie italiane, 2008. Nuova serie, [Numero 67](#).



Il vero problema dell' Italia è la crescita zero, non il debito pubblico. Ciò che contribuisce (insieme ad altre cause) al rallentamento è la pressione fiscale, non il debito di per sè. Aumentare le imposte per ridurre il debito pubblico è una cura del sintomo (il debito) che rende le cause (le distorsioni introdotte da imposte alte) più gravi, e quindi peggiora il problema vero (la crescita zero). Il rimedio vero è di ridurre le imposte per ridurre gli effetti distorsivi, e ridurre la spesa per attutire l' impatto sul debito.

A chi menziona una riduzione delle imposte vengono subito ricordate due cose. La prima è che c'è una crisi in corso, e che la BCE ci ha appena chiesto una manovra correttiva di riduzione delle spese intorno ai 28 miliardi di euro. Su questo torneremo più tardi. La seconda è che le imposte, e in particolare le imposte sul reddito, hanno una funzione perequativa, e che ridurle significa mancare a un preciso [mandato costituzionale](#). Se questa obiezione sia ragionevole dipende, naturalmente, da quanto sono progressive le imposte oggi. Sgombriamo il campo dall' idea che non lo siano abbastanza, per poi concentrarsi sulla questione più importante, e cioè le conseguenze sulla crescita della struttura delle imposte.

3. Effetti distributivi ed effetti macroeconomici

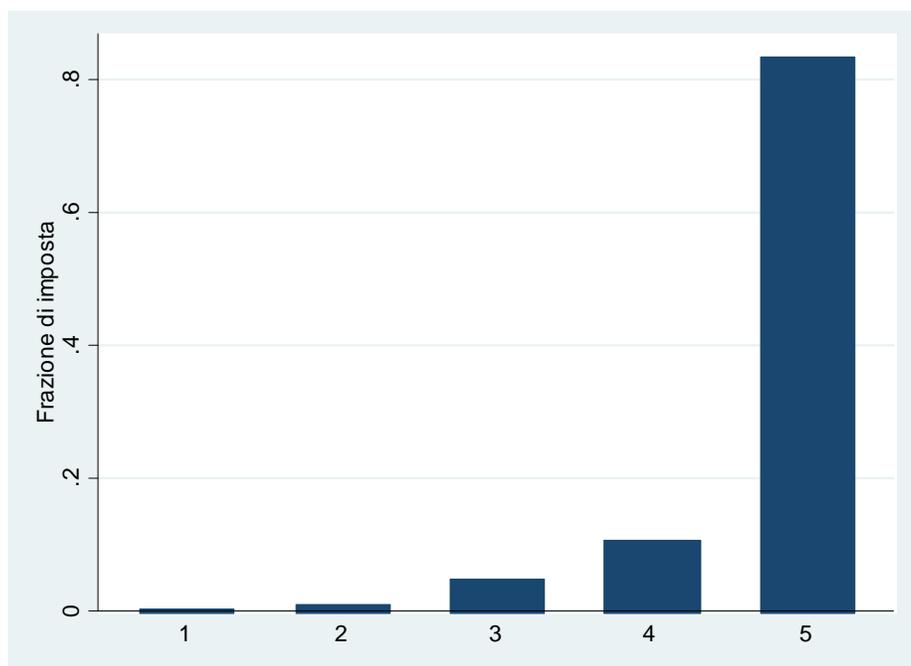
Allo strumento della imposizione fiscale si assegnano in genere molti obiettivi, spesso forse troppi. Per esempio nell'utilissimo e dettagliato [Libro Bianco](#) della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze ⁸, grandissima attenzione è dedicata alla questione della equità distributiva. A questa poi nello stesso documento (in particolare nel capitolo 2) si aggiungono obiettivi aggiuntivi forse meritori, come il sostegno alla famiglia e una politica di incentivi alla natalità (con l'istituzione della ``dote''). Con così tanti obiettivi da soddisfare, è difficile che lo strumento fiscale riesca a soddisfarne almeno uno. Ma come varia al momento la distribuzione del carico delle imposte dirette a seconda del reddito? Ci concentriamo qui sulle imposte dirette perché sono lo strumento ideale per effettuare politiche redistributive. Vediamo.

Chi paga l'imposta sul reddito delle persone fisiche oggi

I dati che utilizziamo sono tratti dall'analisi delle dichiarazioni dei redditi resa pubblica annualmente dal [Ministero dell' Economia e delle Finanze](#) e reperibile nel sito [dell' agenzia delle entrate](#).

Il primo grafico riporta la frazione del totale del gettito IRPEF pagata da contribuenti che si trovano nei diversi quintili, da uno (il quintile con reddito più basso) a cinque. Le frazioni sono riportate nella tabella 1. Il quintile più alto paga oltre l'80 per cento del gettito totale, i due inferiori meno dell'uno per cento.

⁸ Scuola Superiore dell' Economia e delle Finanze. Tributi - Supplemento n. 1/2008, Libro Bianco: L'imposta sul reddito delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie



Frazione del gettito totale pagato dai contribuenti, per quintile, per l'anno d'imposta 2008. Il primo quintile corrisponde ai redditi piu' bassi. Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi, Ministero delle Finanze, anni vari.

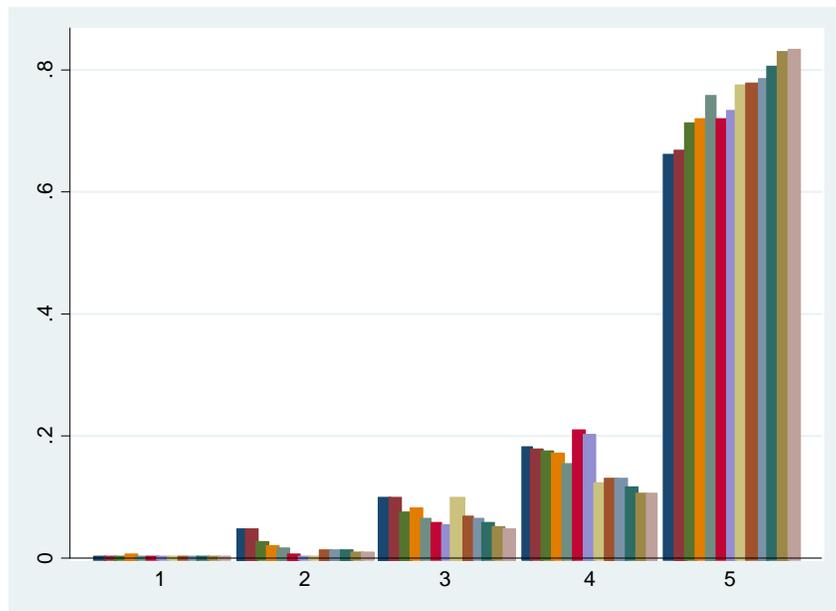
La Tabella riporta i dati precisi:

Quintile	Frazioni di imposta	Frazioni di imposta corretta
1	0.27	0.24
2	3.65	1.07
3	8.76	8.00
4	13.33	18.25
5	73.99	70.39

Frazione del gettito totale pagato dai contribuenti, per quintile, per l'anno fiscale 2006. La prima colonna riporta i dati non corretti. La seconda colonna riporta quelli corretti per evasione dei contribuenti. Spiegazione nel testo (vedi sezione 4 per la correzione per l' evasione.) Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi, Ministero delle Finanze, anni vari.

L'evoluzione dal 1993

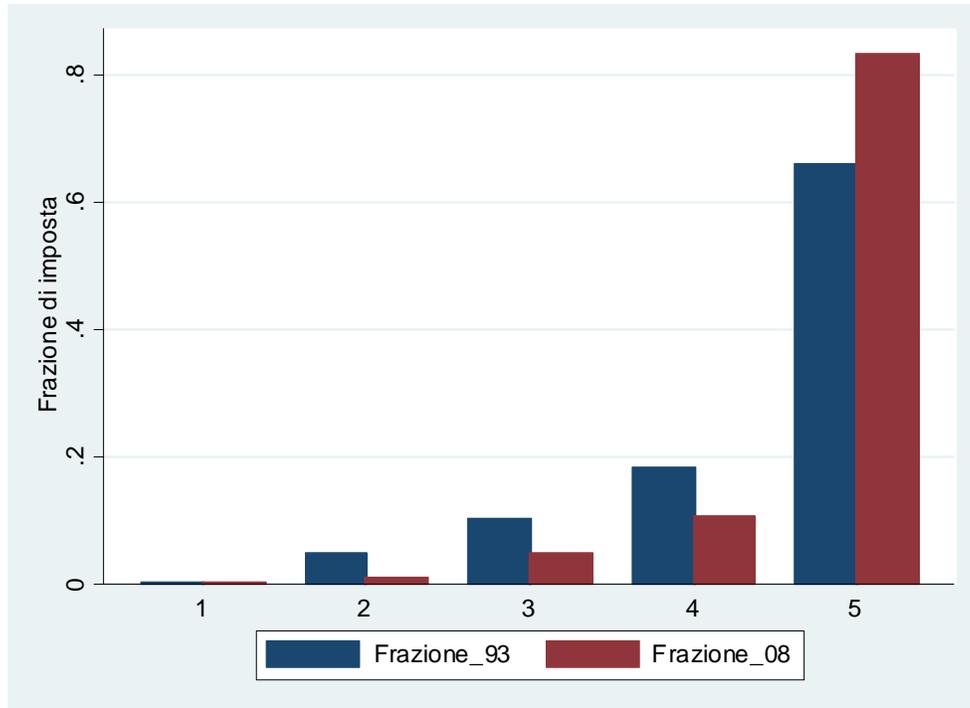
Come si confronta il profilo presentato nella Figura 1 con quello degli anni passati? Abbiamo calcolato la stessa frazione del gettito totale per quintile negli anni per cui i dati sono disponibili, dal 1993 al 2008, con una interruzione per gli anni dal 1995 al 1997. I risultati sono presentati nella figura qui sotto.



Frazione di imposta per quinti di reddito (1993-2008). Per ogni quintile le aliquote per ogni anno sono riportate da sinistra (estrema sinistra anno 1993) a destra (estrema destra anno 2008). I dati per gli anni 1995-1997 sono mancanti e non riportati. Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi, Ministero delle Finanze, anni vari.

E' chiaro che la percentuale del gettito totale per quintile che abbiamo visto nella figura precedente è quella tipica. La figura 2 però fornisce una informazione aggiuntiva e importante. Per ognuno dei quattro quintili inferiori la frazione pagata è in costante

diminuizione solo per il quintile più alto questa frazione sale nel tempo. La figura qui sotto riporta i dati precisi per il primo e l'ultimo anno di questo periodo.



Frazione di imposta per quintile: anni 1993 e 2008 a confronto. Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi, Ministero delle Finanze, anni vari.

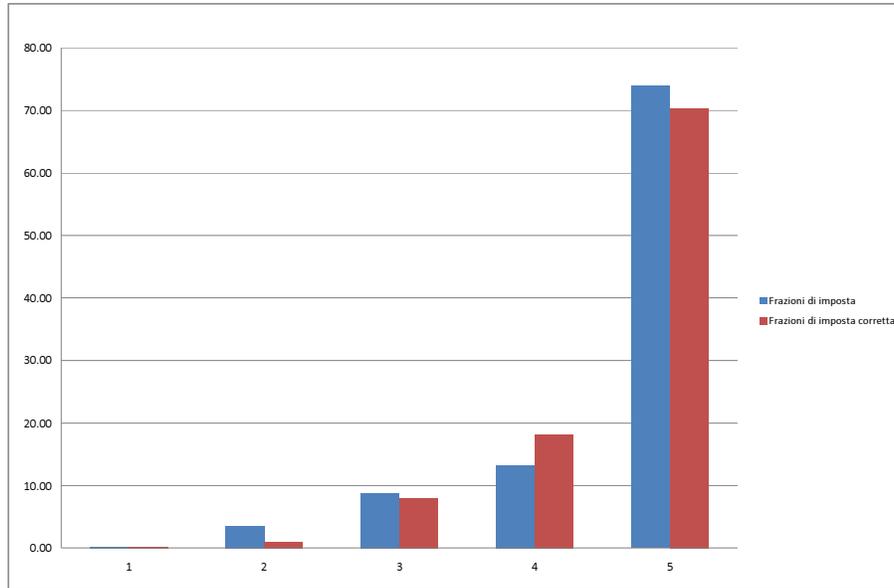
Evasione fiscale

Una possibile obiezione ai dati che abbiamo presentato è che questi ignorano l'evasione, in particolare quella dei lavoratori autonomi. E' bene precisare con chiarezza il perché la presenza dell'evasione potrebbe influenzare i risultati e falsare le conclusioni. Quello che noi vogliamo determinare è la frazione del gettito Irpef pagata dai contribuenti nelle diverse fasce di reddito effettivo. L'analisi della dichiarazione dei redditi fornisce informazioni sul reddito

dichiarato dai contribuenti all' Agenzia delle entrate, ma è noto⁹ che un numero consistente di lavoratori autonomi dichiara solo una parte del proprio reddito effettivo. Quindi molti contribuenti che dovrebbero essere nel quintile più alto risultano nelle fasce di reddito più basse con corrispondenti aliquote inferiori.

Per tenere conto di questo effetto, abbiamo effettuato una correzione nel caso dei contribuenti della categoria autonomi. Per ogni fascia di reddito in questa categoria abbiamo moltiplicato per due il reddito dichiarato e moltiplicato per due l'imposta versata. Abbiamo poi ridefinito i quintili trattando i contribuenti autonomi non in base al loro reddito dichiarato ma secondo il reddito corretto e ricalcolato l'imposta pagata per quintile. Si tratta di una correzione che sottostima gli effetti dell'evasione solo perché assume un'imposta proporzionale (se il reddito effettivo è il doppio di quello dichiarato l'imposta è solo il doppio, mentre potrebbe essere più alta) ma che può fornire una valida indicazione circa la distribuzione dell'onere tributario. L'equivalente della Figura 1 è presentato nella Figura 4 e rimane confermato il risultato: oltre il 70 per cento dell'imposta è pagata dal quintile più alto, mentre il primo quintile ne versa meno dell'1 per cento

⁹ Limitandosi ai lavori più recenti, ci riferiamo a Fiorio C.V. e D'Amuri (2005), Isae (2006) e Marino M.R. e Zizza R. (2006).



Frazione del gettito pagata dalle diverse cassi di reddito, dopo la correzione che tiene conto dell' evasione, per l'anno d'imposta 2007. Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi, Ministero delle Finanze, anni vari

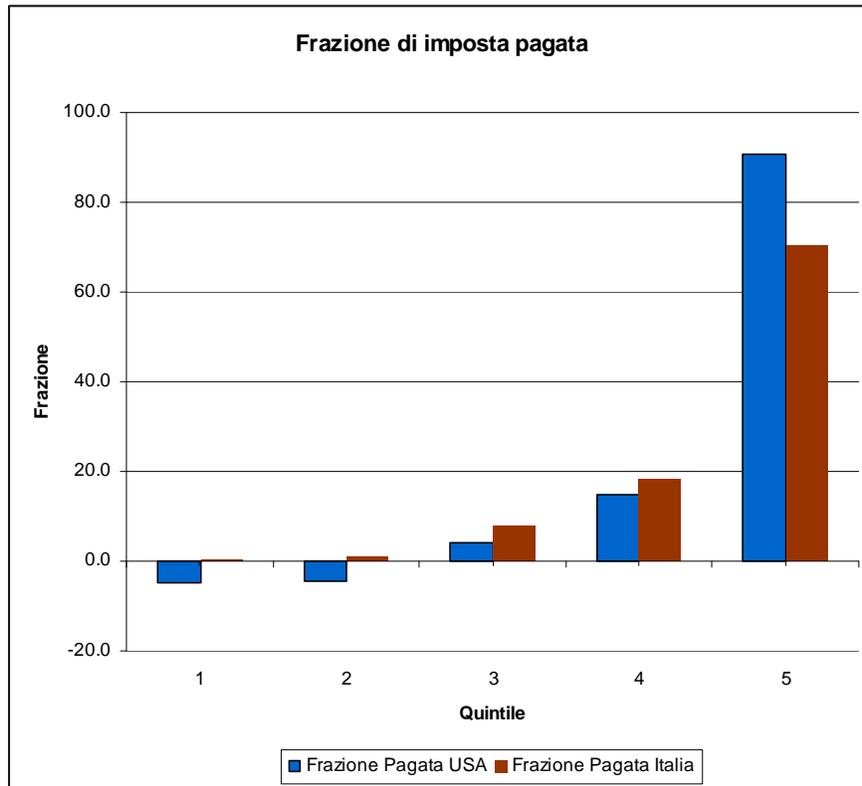
Perché c'è questo trend?

L'imposta sul reddito delle persone fisiche in Italia è progressiva, quindi è chiaro che la frazione d'imposta pagata dai contribuenti con redditi più alti è più alta. Possono però sorprendere sia la dimensione del fenomeno sia la crescita negli ultimi anni. L'Italia è una eccezione? E cosa determina questa tendenza all'aumento della frazione pagata dai contribuenti con redditi più alti? Cominciamo a rispondere alla prima domanda, con un semplicissimo confronto con gli Stati Uniti.

La distribuzione dell'onere fiscale negli USA

La figura 4 è ricavata, per i dati riguardanti gli Stati Uniti, da dati del [Tax Policy Center](#), nei dati riportati per esempio [qui](#). I dati si riferiscono all'anno più recente per cui sono

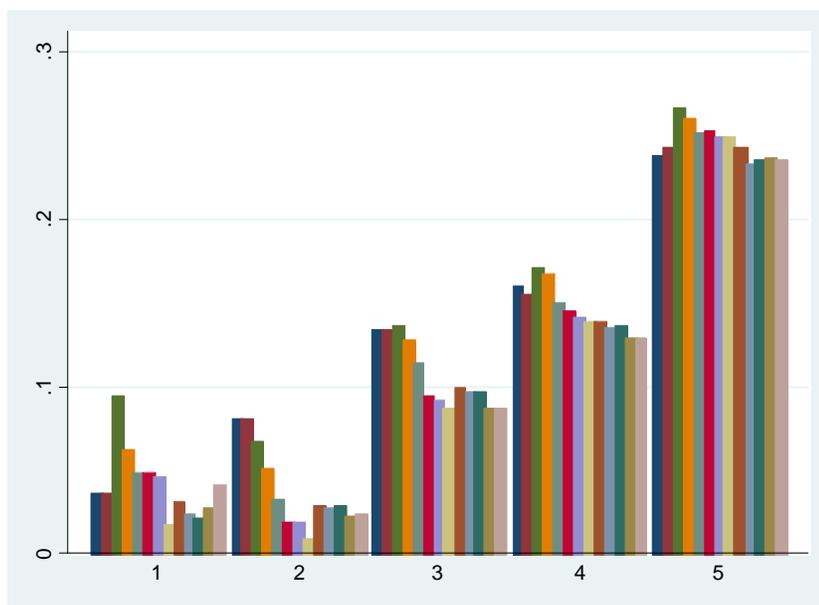
disponibili, il 2009. Si riferiscono al totale dell'imposta federale. Quelli dell'Italia sono i dati già riportati nella tabella 1, dopo la correzione effettuata per l'evasione fiscale.



Frazione pagata del gettito totale delle imposte sul reddito, in Italia (2008) e USA (2009). Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi, Ministero delle Finanze, anni vari, e dati del Tax Policy Center, riportati nella fonte [citata](#).

Le aliquote medie

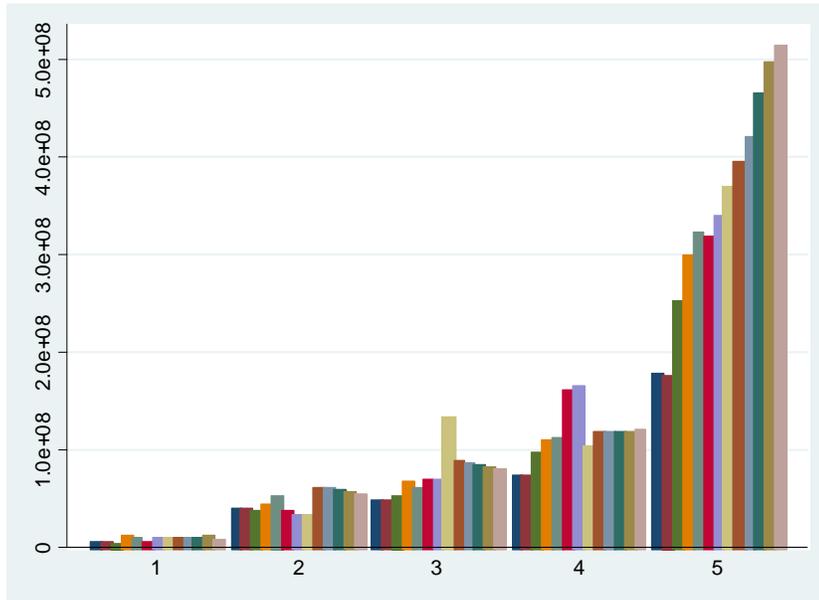
La figura 6 riporta le aliquote medie sul reddito, nel periodo 1993-2008.



Aliquote medie sul reddito dichiarato, anni 1993-2008. Le aliquote per i vari anni sono riportate da sinistra (anni piu' lontani) a destra (anni recenti). Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi, Ministero delle Finanze, anni vari.

I redditi per fascia, e la loro evoluzione

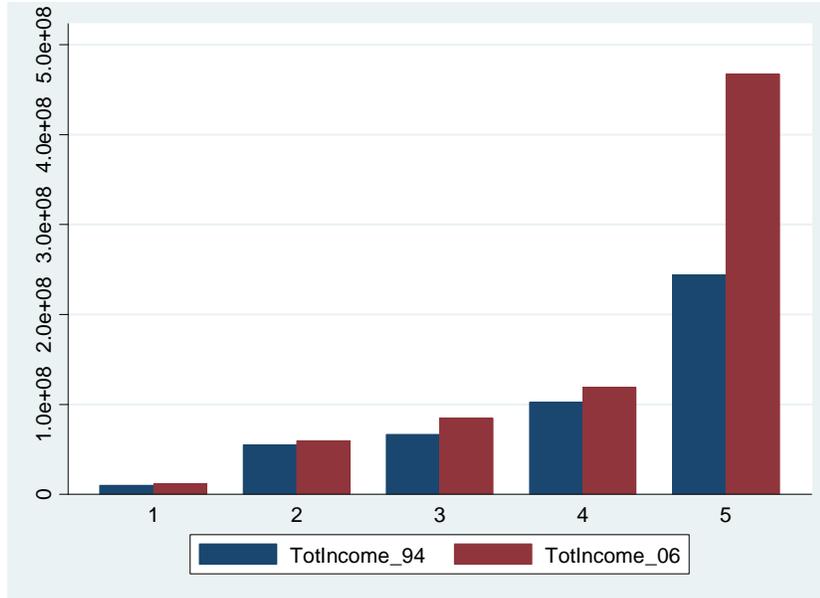
Quello che è cambiato molto negli ultimi anni è invece il reddito dichiarato per fasce di reddito. La figura 7 illustra i redditi totali per quintili, negli anni che stiamo considerando.



Redditi totali per quintili negli anni 1993-2008. I valori sono in euro, a prezzi correnti. Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi, Ministero delle Finanze, anni vari.

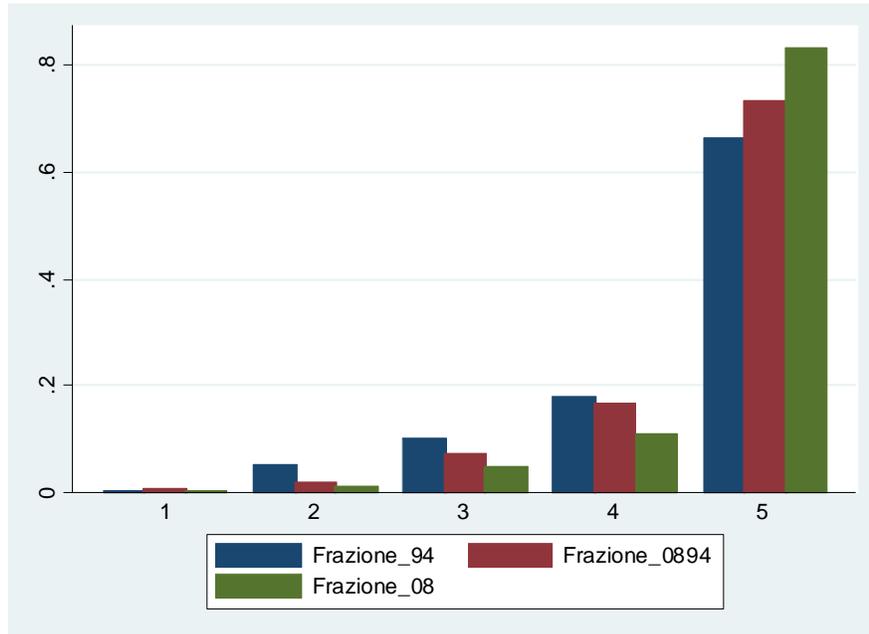
Riassumendo: Dalle due figure precedenti è chiaro che l'aumento della frazione pagata dall'ultimo quinto è spiegata in parte molto piccola da un incremento dell'aliquota media di questo quintile, contro un andamento decrescente sugli altri quattro e in maniera significativa dall'andamento del reddito: l'ammontare di quello dell'ultimo quinto della popolazione è cresciuto costantemente e significativamente. Questo fenomeno è anche più chiaro se si confrontano i redditi totali all'inizio e alla fine di questo intervallo, riportato nella figura qui sotto.

Un modo per confrontare direttamente è di applicare ai dati del reddito del 1994 le aliquote del 2008, ottenendo frazioni ipotetiche che sarebbero state pagate nel 1994 (con quella distribuzione del reddito) a tassi del 2008. Il risultato è riportato nella figura qui sotto.



Reddito totale nel 94 e nel 2008, in euro a prezzi correnti. (1994-2008). Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi, Ministero delle Finanze, anni vari.

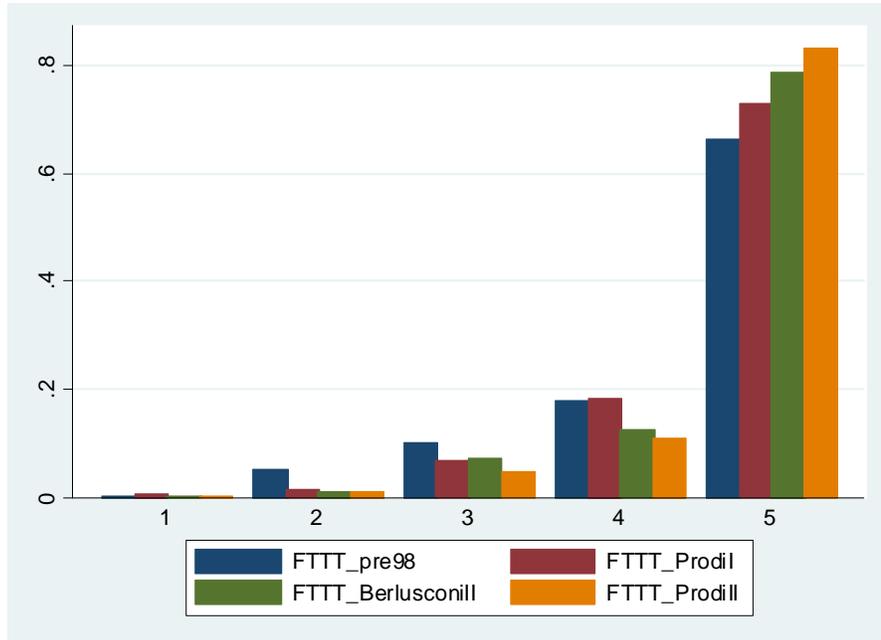
Questo grafico conferma che anche con un sistema d'imposta più favorevole, come quello del 2008, al quintile più alto (la marginale massima è passata dal 51 al 43 per cento anche se con scaglioni diversi), la frazione d'imposta pagata dall'ultimo quinto è sempre maggiore di quella pagata nel 1994.



Confronto delle frazioni di imposta 1994-2008 per quintile. La barra blu e verde riportano le frazioni vere per il 1994 e 2008 rispettivamente. Quella rossa e' ottenuta applicando il regime fiscale vigente nel 2008 al reddito 1994. Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi, Ministero delle Finanze, anni vari.

Il ruolo dei governi

Così come la variazione delle aliquote non spiega molto della tendenza all' aumento della frazione pagata dalle fasce di reddito più alte, così anche, di conseguenza, la natura politica del governo ha poca influenza. La figura successiva riporta la frazione pagata dai vari quintili negli anni prima della riforma Visco (1998) e negli anni dei governi di centro-sinistra (Prodi I e Prodi II) e centro-destra (Berlusconi II).



Frazione di imposta versate per quinto di reddito prima della riforma Visco (pre 98) e con il Governo Prodi I e II ed il II Governo Berlusconi

4. La nostra proposta

Gli effetti distributivi sostanziali di diverse strutture fiscali sono piccoli, dunque, perché la distribuzione della pressione fiscale dipende soprattutto dalla distribuzione del reddito.

Concentriamoci dunque sugli effetti macroeconomici e sulla crescita.

Ragione della proposta

La natura della proposta ha due motivazioni sostanziali. Una, quella principale, è economica, l'altra è politica.

Cominciamo dalla seconda, che è la meno importante. La riduzione uniforme di tutte le aliquote elimina la questione che i tagli proposti per esempio da Tremonti appaiono, indipendentemente dalle vere intenzioni, riduzioni che sono fatte a favore dei più ricchi. Appaiono tali, in verità, perché lo sono. Per esempio, la proposta a due scaglioni (23 % e 33 %) si ottiene dalle aliquote dell' IRPEF del 2005 e 2006, eliminando le due aliquote più alte (del 39 % per i redditi superiori a 33.500 e del 43% per quelli superiori ai 100.000). E' troppo facile capire chi si avvantaggia di queste riduzioni. Da questo punto vista, ancora peggio la flat tax. La proposta è difesa con ottimi argomenti economici da [Hall e Rabushka](#), che danno grande importanza agli aspetti di semplicità, e pochi quelli politici.

Non stiamo parlando qui della convenienza politica di una manovra, ma di quale sia il suo significato essenziale. Noi crediamo (e cercheremo di dimostrarlo con i dati) che la questione redistributiva sia secondaria, perché nella situazione corrente (questo vale anche per tutte le proposte di riforma che sono state proposte da varie parti) il peso sostanziale del carico delle imposte dirette è pagato dal quintile a reddito più alto. E allora una riduzione fortemente sbilanciata a favore dei redditi più alti concentra l'attenzione, il dibattito, e produce in ultima analisi l'inazione per la ragione sbagliata.

La seconda ragione, quella economica: la riduzione delle imposte è necessaria per ridurre l'effetto negativo sulla crescita. Abbiamo argomentato nella prima sezione che l'effetto negativo del debito sulla crescita avviene attraverso l'aumento che esso rende necessario della pressione fiscale. Con una struttura delle imposte basata su imposte proporzionali sui redditi (da lavoro e capitale) e sui prezzi, l'effetto distorsivo è notevole. In questa situazione, l'equivalenza che avevamo fra finanziamento della spesa con debito o con imposte non vale più. Capire questo è essenziale sia per valutare le conseguenze di lungo periodo del provvedimento di riduzione, sia per valutare bene le conseguenze immediate. Infatti, una riduzione delle imposte ha il costo di una riduzione del gettito. Quanto è grande?

Impatto statico e impatto dinamico

La distinzione fondamentale da tener presente è quella fra impatto statico e impatto dinamico della variazione dell'imposta. Questa distinzione è fondamentale, ed è basata su un argomento molto semplice.¹⁰ L'effetto diretto di una variazione dell'imposta si ottiene mantenendo la base imponibile fissa, così che l'effetto è uguale alla variazione dell'imposta per la base imponibile. Questo è l'effetto che si vede comunemente quando stime della variazione del gettito vengono proposte. Ma l'effetto di una variazione delle imposte non si esaurisce qui, naturalmente, appunto perché la equivalenza dello strumento debito e tassazione non vale. Gli individui nell'economia reagiscono alla variazione delle imposte, e aggiustano le proprie scelte alla nuova situazione. Per esempio, se le imposte sul reddito diminuiscono l'offerta di lavoro e quindi il lavoro occupato aumentano, quindi la base imponibile aumenta. L'impatto dinamico si ottiene aggiungendo a quello statico l'effetto ulteriore, dovuto alla variazione della base imponibile. Il valore di questo secondo termine è dato dal prodotto dell'imposta moltiplicata per la variazione della base imponibile. In genere (se un aumento dell'imposta riduce la base imponibile) il segno di questo effetto è l'opposto di quello diretto: una riduzione delle imposte riduce naturalmente il gettito nell'immediato, ma ha anche un effetto dinamico di aumentare la base imponibile. L'effetto netto finale di queste due variazioni può essere sostanzialmente diverso da quello immediato. E' in teoria possibile che l'effetto sulla variazione della base imponibile superi in dimensione quello diretto; e in questo caso si avrebbe l'effetto paradossale che una riduzione delle imposte aumenta il gettito. Ci sono ottime ragioni di natura empirica per concludere che le economie dei paesi europei e degli Stati Uniti non siano in questa situazione: questo non cambia il fatto che una valutazione del solo effetto statico è errata.

Il calcolo statico della perdita di gettito è facile, e presentiamo calcoli di questi effetti per le varie proposte di riforma che sono state fatte. Il calcolo degli effetti dinamici è molto più difficile. Ma le stime approssimative che possiamo fare producono una stima che una

¹⁰ Una presentazione semplificata e' data da [Mankiw e Weinzierl](#).

volta tenuto conto degli effetti sulla base imponibile, la riduzione dinamica è fra il 50% e l'80% della riduzione statica.

Il valore preciso dipende dalla stima della elasticità dell'offerta di lavoro e di capitale. La difficoltà della stima nasce fra l'altro dal fatto che queste stime variano sostanzialmente a seconda che si considerino dati macroeconomici o microeconomici (vedi il lavoro di [Chang e Kim](#), [Kimball e Shapiro](#) o [Uhlig](#)). I valori della elasticità variano fra quelli nell'intervallo fra 0 e 1 per dati microeconomici, e quelli (molto più grandi) intorno a 3 per dati macroeconomici.

Usando dati microeconomici, calcoli specificamente per l'Italia per l'elasticità dell'offerta di lavoro trovano ([Baldini e Pacifico](#)) valori molto diversi (fra 1.2 massimo e .2 minimo), a seconda di femmina/maschio, nord/sud, reddito .

Decili reddito	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Tot
Donna	1.1	1	1	1	1	0.9	0.8	0.7	0.7	0.5	0.9
Uomo	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0	0.2

Elasticità dell'offerta di lavoro per uomini e donne, e per decili di reddito. La Tabella riporta stime presentate in [Baldini-Pacifico](#), tavola 3, pagina 16.

Gli effetti di variazione delle imposte calcolati con dati macroeconomici sono riportati per esempio da [Trabandt e Uhlig](#), (che usano però valori dei parametri vicini alle stime micro) . In questo lavoro gli autori mostrano che, anche se le riduzioni delle imposte non si finanziano completamente, l'effetto è considerevole. Per i paesi europei la stima che riduzioni delle imposte sul reddito variano fra il 50 % (riduzioni non annunciate) e 18 % (riduzioni annunciate). Per le imposte sul capitale, gli effetti sono del 65 % e dell' 82 % per cento nei due casi. Gli effetti calcolati sono molto più grandi per l'Europa che per gli Stati Uniti.

L'effetto di una riduzione dell'IRES è più difficile da stimare. L'IRES è già stata ridotta a più riprese negli ultimi anni. Una prima riduzione con la legge finanziaria per il 2001 (legge 388/2000) art. 4 capo III che ha ridotto da 37 a 35. La seconda riduzione è stata fatta con la finanziaria per il 2003 ([legge 289/2002](#)) dal 35 al 34. La legge delega [80/2003](#) ha cambiato il nome (da irpeg a ires) e ridotto l'aliquota da 34 a 33. La riduzione da 33 a 27,5 (Tremonti) 2007 (legge 244), articolo 1, comma 33 punto 2 lettera e. Nonostante queste riduzioni, il gettito da questa fonte non si è ridotto sostanzialmente. La tabella successiva riporta il gettito per gli anni fra il 2001 e il 2008.

Anni	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
IRPEG/IRES	37%	37%	37%	33%*	33%	33%	33%	27.5%
IRPEG/IRES	32.516	30.615	28.310	29.358	34.131	39.706	51.111	48.120

Gettito Totale IRPEG/IRES nel periodo 2001-2008. Fonte: Banca d'Italia, Relazione Annuale, vari anni.

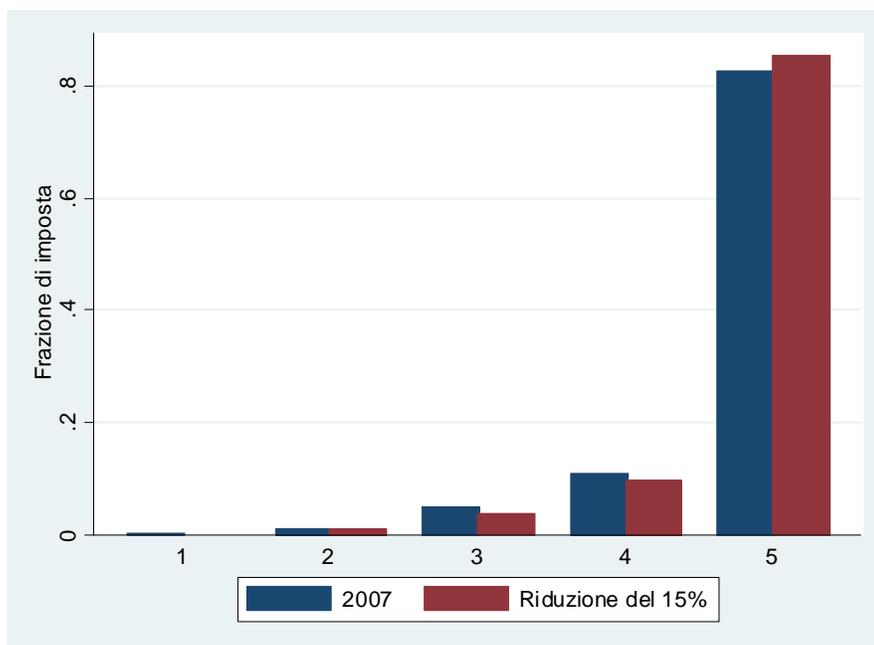
5. Esame di alcune ipotesi di riforma

Pur avendo ben presenti i limiti del calcolo dell'effetto statico della modifica delle imposte, vediamo ora gli effetti sul gettito e sulla allocazione del peso del prelievo fiscale sulle varie classi di reddito.

1. Riduzione uniforme delle aliquote

La prima proposta che esaminiamo è quella di una riduzione di tutte le aliquote uniformemente del 15%. I redditi usati per calcolare le imposte pagate sono quelli del 2007. Le aliquote sono quelle correnti (2010), e che erano anche quelle applicate nel 2007¹¹. Infine, anche le detrazioni sono quelle effettivamente applicate nel 2007. Se si lasciano le detrazioni invariate, cioè quelle attribuite sulla base dei redditi e normativa del 2007, la perdita di gettito è di 27 miliardi; se si riducono le detrazioni nella proporzione in cui sono ridotte le imposte, cioè del 15 %, la perdita di gettito è di 18.8 miliardi. La figura successiva mostra la frazione delle imposte totali pagate.

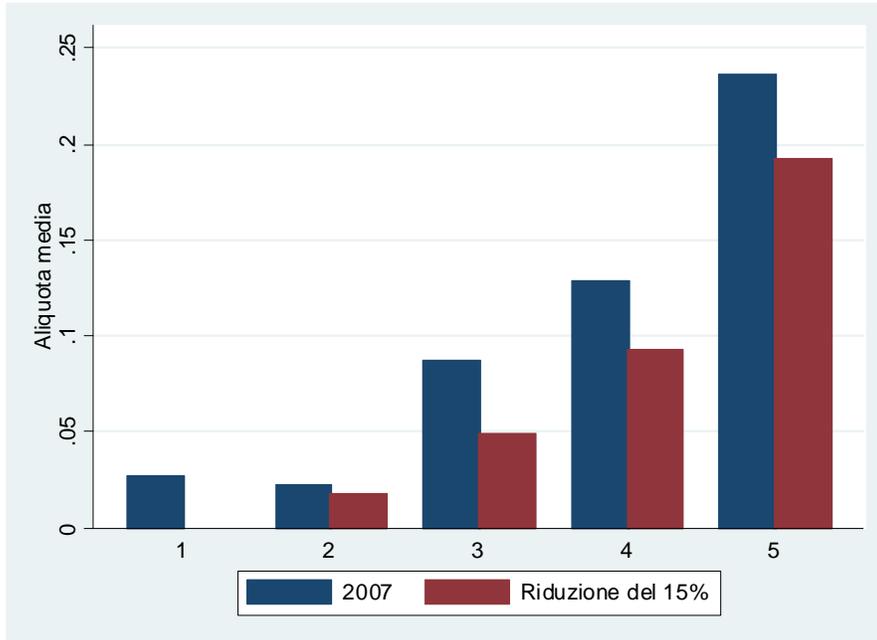
Figura 11: Frazioni di imposta pagata per quintile nella proposta di riduzione del 15 %.



Fonte: Elaborazioni su dati delle Dichiarazioni dei Redditi, Ministero Finanze (2007)

Aliquote medie per i vari quintili nella proposta di riduzione del 15 %

¹¹ E cioè rispettivamente: 23 % per redditi fino a 15.000 euro; 27 % da 15.001 a 28.000 ; 38 % da 28.001 a 55.000; 41 % da 55.001 a 75.000 , e 43 % oltre 75.000.



Fonte: Elaborazioni su dati delle Dichiarazioni dei Redditi, Ministero Finanze (2007)

2. Lo scenario Tremonti 1

La simulazione Tremonti1 combina le due aliquote ipotizzate nella Legge Delega del secondo Governo Berlusconi (Legge 80/2003) e le deduzioni adottate effettivamente con i primi due moduli della Riforma Tremonti¹². L'obiettivo è verificare cosa succederebbe se la Riforma Tremonti fosse completamente realizzata. Come noto, il sistema ipotizzato dalla Legge 80/2003 prevedeva due sole aliquote, pari al 23 per cento fino a 100 mila euro e al 33 per cento oltre 100 mila euro di imponibile, e l'identificazione di un livello di reddito minimo personale (pari alla soglia di povertà) da escludere dall'imposizione in modo da garantire la

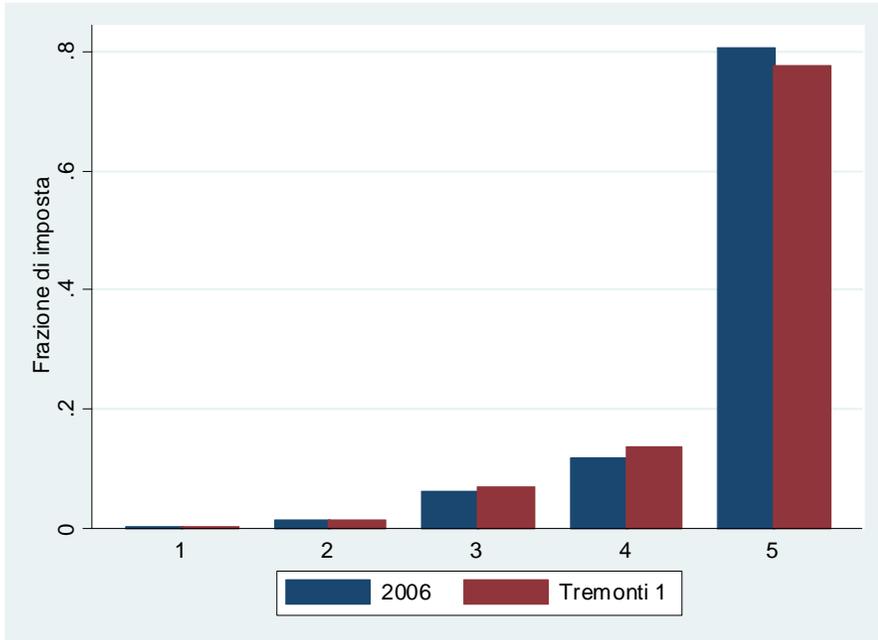
¹² In particolare, le deduzioni per i percettori di reddito da lavoro sono pari a 7500, 7000 e 4500 e sono attribuite rispettivamente ai lavoratori dipendenti, pensionati e autonomi in misura decrescente linearmente rispetto al reddito imponibile. Le deduzioni si annullano per redditi superiori a 33.5, 33 e 31.5 mila euro. Anche quelle per il coniuge a carico, pari a 3200 euro, e per i figli a carico, 2900 euro sono linearmente decrescenti rispetto al reddito.

progressività dell'imposta. La legge delega prevedeva inoltre la progressiva sostituzione delle detrazioni con deduzioni e l'articolazione di queste ultime secondo le condizioni del nucleo familiare (numero di percettori di reddito, carichi familiari e situazione di salute dei membri) e della tipologia di reddito percepito. Questo sistema si sarebbe dovuto realizzare in tre passaggi, di cui solo i primi due sono stati realizzati.

La simulazione utilizza i dati delle dichiarazioni dei redditi (modello unico 2007, anno d'imposta 2006). In particolare, l'imposta lorda è stata calcolata sul reddito imponibile medio per classe di reddito. In questo modo le deduzioni (sia da lavoro, sia per carichi familiari) non sono state simulate, ma sono state considerate nel loro valore medio per classe come risultante dai dati sulle dichiarazioni. Allo stesso modo, dall'imposta lorda calcolata è stata sottratta la detrazione media per classe come riportata nelle dichiarazioni. L'imposta netta media per classe è stata moltiplicata per la numerosità della classe e la perdita di gettito (pari a circa 17 miliardi, il 12 per cento del totale) è data dalla differenza tra il gettito effettivamente riscosso per l'anno di imposta 2006 e quello stimato¹³. Nel caso di incapienza, ossia di contribuenti per i quali l'imposta lorda è inferiore alle detrazioni, abbiamo messo l'imposta uguale a zero (e non un'imposta negativa). Per l'incapienza abbiamo seguito questa procedura in tutte le simulazioni che seguono.

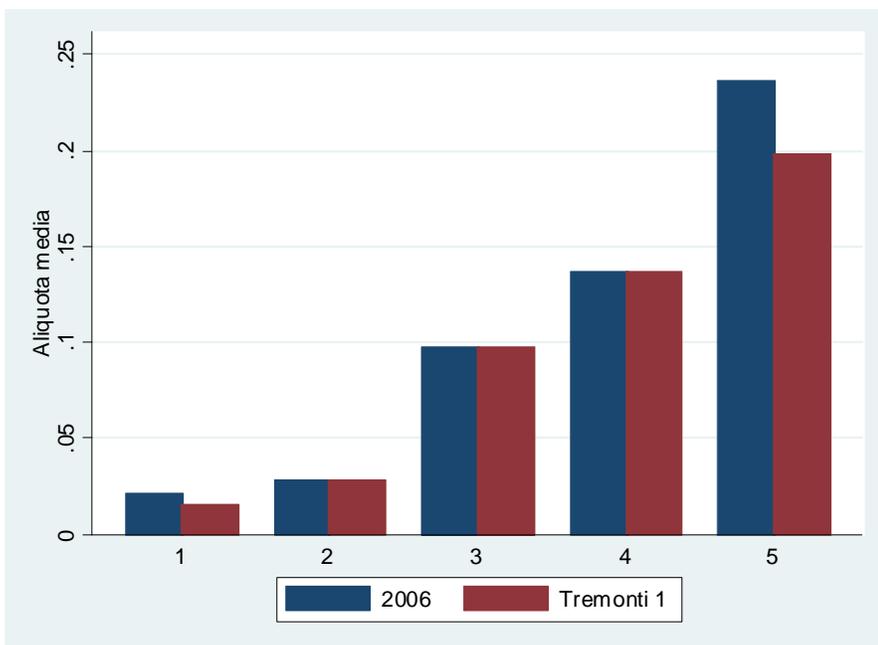
Frazioni dell'imposta pagata per quintili nello scenario Tremonti 1

¹³ Per validare questa stima abbiamo calcolato imposta lorda, imposta netta e gettito con le aliquote effettivamente vigenti nel 2007, per l'anno d'imposta 2006, e riscontrato una differenza tra il gettito da noi calcolato e quello realmente riscosso di 342 milioni di euro, pari allo 0,25 per cento.



Fonte: Elaborazioni su dati delle Dichiarazioni dei Redditi, Ministero Finanze (2006)

Aliquote medie per quintili nello scenario Tremonti 1

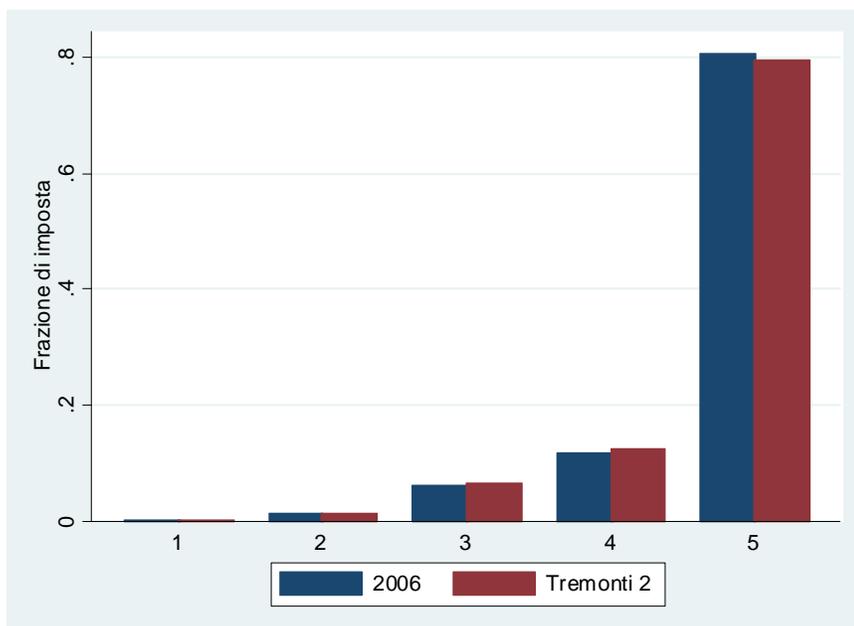


Fonte: Elaborazioni su dati delle Dichiarazioni dei Redditi, Ministero Finanze (2006)

3. Lo scenario Tremonti 2

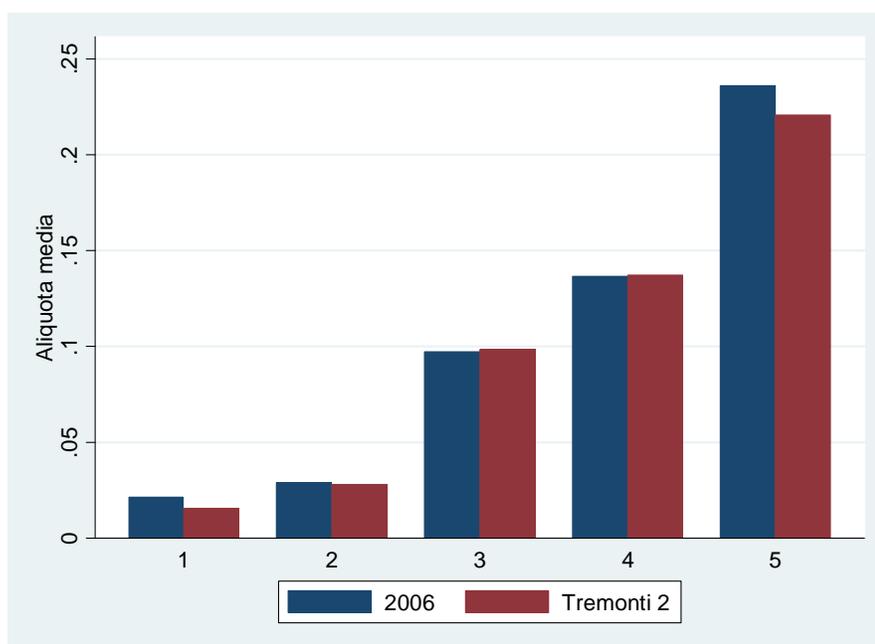
Nello scenario Tremonti2 il limite di reddito per passare dal primo al secondo scaglione è pari a 26000 euro e le aliquote sono sempre 23 per cento al di sotto, e 33 per cento al di sopra. Le deduzioni sono quelle in vigore per l'anno di imposta 2006, descritte nella nota 2 e linearmente decrescenti in base al reddito. Questo scenario è simile alla situazione del sistema fiscale effettivamente adottato nel 2007 a seguito dell'adozione dei primi due moduli della riforma. La differenza tra il sistema vigente nel 2007 e lo scenario simulato è che le aliquote erano quattro (23 e 33 per cento sopracitati, il 39 per cento per i redditi da 33,5 mila euro a 100 mila euro e il 43 per cento sopra i 100 mila euro). Anche in questo caso quindi l'obiettivo è quello di verificare cosa succederebbe se il processo di riforma ipotizzato dalla legge delega si concludesse. Come per la Tremonti1, la simulazione è fatta utilizzando i dati delle dichiarazioni dei redditi 2007, anno d'imposta 2006, con la metodologia illustrata per lo scenario precedente. In questo caso la perdita di gettito stimata è di poco più di 7 miliardi di euro (poco sopra il 5 per cento del gettito complessivo). La differenza di perdita di gettito dei due scenari è dovuta al fatto che nel secondo si applica l'aliquota del 33 per cento ad una platea di contribuenti molto più ampia rispetto al primo scenario.

Frazioni dell'imposta pagata per quintili nello scenario Tremonti 2



Fonte: Elaborazioni su dati delle Dichiarazioni dei Redditi, Ministero Finanze (2006)

Aliquote medie per quintili nello scenario Tremonti 2



Fonte: Elaborazioni su dati delle Dichiarazioni dei Redditi, Ministero Finanze (2006)

4. Libro Bianco

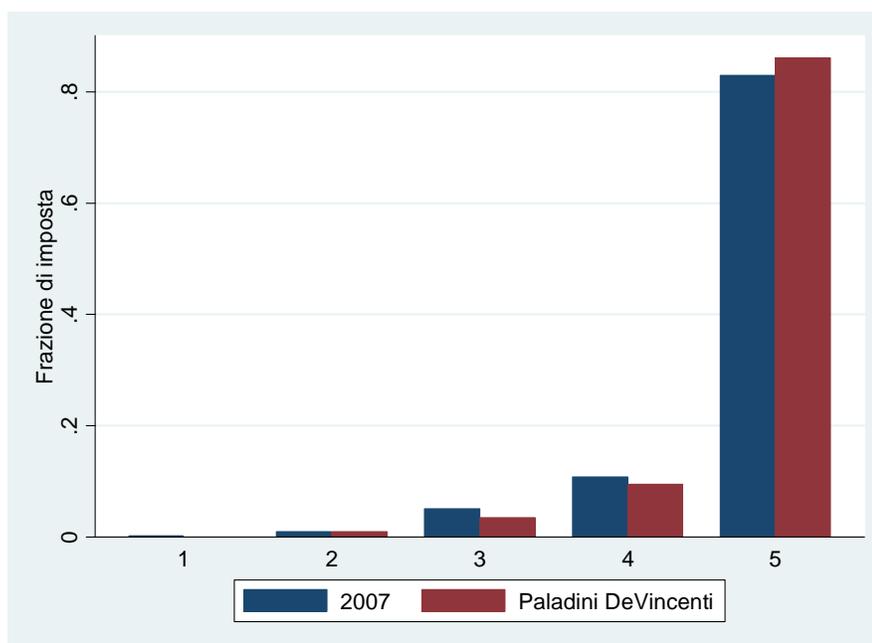
Infine l'ultimo scenario verifica l'effetto del progetto di riforma proposto nel corso del II Governo Prodi dalla Commissione di Studio ¹⁴ e riportato nel [Libro Bianco](#) citato. Bisogna considerare che parte degli interventi auspicati dal centrosinistra sono stati adottati con la Finanziaria per il [2007 \(legge 296/2006\)](#), che ha riformato l'imposta personale sul reddito rispetto alla struttura adottata con il primo ed il secondo modulo della Riforma Tremonti. La proposta della Commissione è piuttosto articolata e prevede oltre agli interventi sull'imposta sul reddito delle persone fisiche alcune misure di razionalizzazione degli interventi per la famiglia (la c.d. dote per il figlio, in sostituzione degli assegni familiari e delle detrazioni per carichi famigliari) e il superamento del problema dell'incapienza con l'istituzione dell'imposta negativa (pari alla detrazione da lavoro). Qui ci limitiamo a valutare solo uno degli interventi sull'Irpef ed in particolare la riduzione della prima e della terza aliquota marginale legale (dal 23 per cento al 20 per cento e dal 38 per cento al 36 per cento). Per simulare questo scenario sono state utilizzati i dati relativi alle dichiarazioni 2008 per l'anno di imposta 2007 e la nuova scala delle aliquote è stata applicata al reddito imponibile medio per classe del totale dichiarazioni. Le detrazioni utilizzate nella simulazione sono quelle medie per classe di reddito riportate sempre per il totale delle dichiarazioni, comprensive sia di quelle per i redditi da lavoro sia per i carichi familiari¹⁵. L'imposta netta così ottenuta è

¹⁴ Precisamente, la *Commissione di Studio sull'Imposta sui redditi delle persone fisiche e sul sostegno alle famiglie*. La Commissione fu istituita nel marzo 2007 dal Viceministro dell' Economia e delle Finanze Vincenzo Visco, e concluse i lavori nel febbraio 2008. Claudio De Vincenti e Ruggero Paladini coordinarono i lavori, per questo la proposta è citata qui come la Paladini De Vincenti.

¹⁵ La proposta del Libro Bianco prevedeva non solo la citata revisione delle aliquote ma anche delle detrazioni da lavoro, anche se per importi limitati. Una stima dell'effetto sia delle diverse aliquote sia delle diverse detrazioni avrebbe dovuto distinguere i contribuenti in base alla tipologia di reddito prevalente dal momento che le detrazioni sono diversificate secondo questo criterio. Come è noto, l'analisi delle dichiarazioni dei redditi del Ministero delle Finanze riporta distintamente le dichiarazioni dei redditi da lavoro dipendente, autonomo e

confrontabile con il gettito relativo all'anno di imposta 2007 e la differenza ammonta a poco più di 14 miliardi di euro (pari poco meno del 10 per cento del totale)¹⁶.

Frazioni dell' imposta pagata per quintili nello scenario Paladini De Vincenti

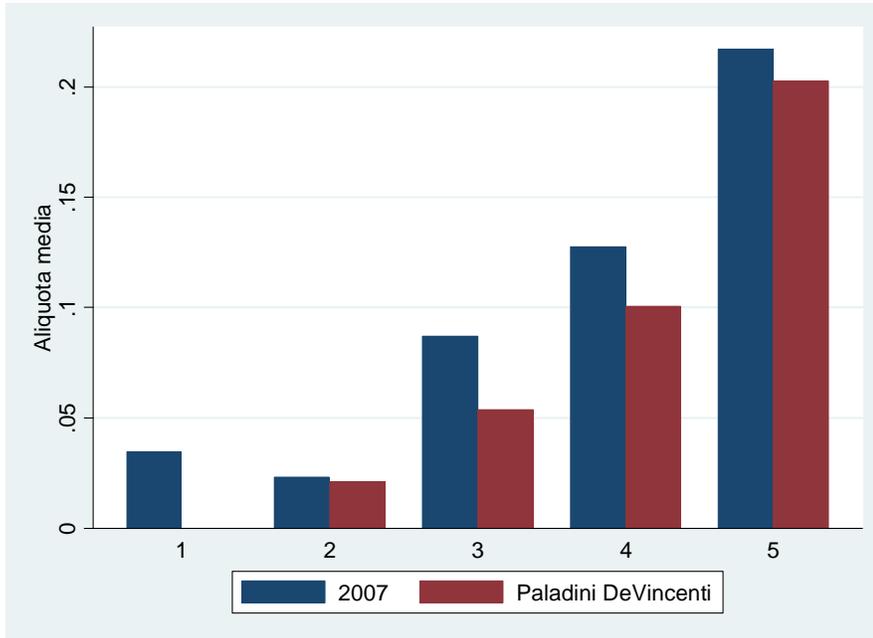


Fonte: Elaborazioni su dati delle Dichiarazioni dei Redditi, Ministero Finanze (2007)

Aliquote medie per quintile nello scenario Paladini De Vincenti

da pensione ma non usa una [classificazione in base "al reddito prevalente"](#) e classifica nelle tre categorie contribuenti che non necessariamente hanno solo una delle tre tipologie di reddito. Le difficoltà legate all'utilizzo dei dati relativi alle dichiarazioni per reddito da lavoro dipendente, da lavoro autonomo e da pensione tenuti distinti, ci hanno suggerito di utilizzare i dati relativi al totale dichiarazioni e di limitare la simulazione alla variazione delle aliquote e non anche a quella delle detrazioni. Per altro, tutte le stime fino ad ora riportate si riferiscono al totale delle dichiarazioni e quindi la simulazione proposta, benché parziale rispetto alla proposta del Libro Bianco, è meglio confrontabile con le altre.

¹⁶ Anche in questo caso abbiamo valutato la dimensione dell'errore che la metodologia di stima adottata comporta, calcolando imposta lorda, imposta netta e gettito totale con le aliquote effettivamente vigenti nel 2008 per l'anno d'imposta 2007 e verificato che lo scarto con il gettito effettivamente riscosso è limitato a 300 milioni di euro.



Fonte: Elaborazioni su dati delle Dichiarazioni dei Redditi, Ministero Finanze (2007)

In tutte le proposte considerate, la frazione pagata dal quintile più alto ha variazioni piccole. In quella proposta nel Libro Bianco, e nella riduzione uniforme delle aliquote, quella frazione sale. Nei due scenari Tremonti, quella frazione sale. Come abbiamo sostenuto in precedenza, a meno di modifiche ben più sostanziali di quelle considerate qui, la distribuzione del carico delle imposte per grandi classi di reddito non viene modificata sostanzialmente. Sono diverse invece le variazioni del gettito e gli effetti macroeconomici e sulla crescita delle diverse proposte.

6. Conclusioni

Le cronache di questi giorni (fine maggio 2010) sono piene di discussioni sulla più recente manovra finanziaria di contenimento del deficit, per circa 28-30 miliardi di euro. Noi abbiamo appena discusso una proposta di riduzione delle imposte che è altrettanto grande. La nostra proposta dunque sembra cozzare con la realtà. Noi crediamo di no.

Abbiamo cercato nella prima parte di ricostruire come siamo arrivati a dover fare manovre all'ultimo minuto. Questo breve esame della storia economica recente dell'Italia (a partire dal 1980) e in particolare di quella delle finanze pubbliche mostra un paese che ha distribuito ricchezza presente sulla base di promesse di pagamenti futuri. Questa distribuzione di ricchezza ha portato un aumento del debito pubblico che ci pone fra i paesi più indebitati nel mondo. La ripercussione di questo debito è stato un aumento della pressione fiscale che ha lentamente soffocato la crescita, facendoci anche uno dei paesi che cresce più lentamente nel mondo industriale. La riduzione della crescita a valori vicino a zero e superiore all'interesse che dobbiamo pagare sul debito fa automaticamente crescere il peso del debito pubblico. Alla iniziale follia di distribuire ricchezza che non avevamo si aggiunge ora il circolo vizioso che porta da debito a rallentamento della crescita a un debito più grande.

Le manovre finanziarie come quella richiesta dalla Commissione Europea vanno fatte, se non altro per il fatto che ci vengono chieste da una autorità con poteri di sanzione. Ma dobbiamo trovare la lucidità politica di programmare, per una volta, oltre le emergenze del momento, riconoscendo quali sono gli errori e le difficoltà di lungo periodo, ed affrontarle ora, non domani. La proposta di ridurre le imposte vuole fare questo.

Siamo perfettamente consapevoli che i tempi in cui il prelievo fiscale si riduce e quelli in cui le spese scendono sono diversi. E sappiamo che gli effetti benefici (dinamici) sul gettito della riduzione delle imposte non sono immediati. Quindi anche con una parità programmata di riduzione del gettito e riduzione delle spese in un periodo di transizione di uno-tre anni l'effetto potrebbe essere un peggioramento del deficit primario. Ma la sorte che è toccata alla Grecia non avviene quando qualche misura statistica (come il rapporto debito/PIL) supera un soglia critica. Se così fosse il Giappone, che quel rapporto lo ha intorno al 220 %, avrebbe preceduto la Grecia già da un pezzo. Quello che conta è ciò che i mercati pensano, e le proiezioni che loro fanno sul futuro della finanza pubblica in Italia. Se la manovra che

proponiamo fosse attuata, il omento in cui si valuterebbe se ha avuto successo o meno non sarebbe dopo qualche anno, ma quasi subito, e dipenderebbe dalla valutazione che ne darebbero i mercati.

L'idea alternativa di aumentare le imposte può sembrare ragionevole nell'immediato, ma è suicida nel lungo periodo, perché aggrava le cause reali che hanno creato l'emergenza. I mercati sanno leggere i rapporti debito/ PIL, e l'andamento del deficit. Ma sanno anche interpretare manovre che favoriscono la crescita.

7. Appendice

Tavola 1a) Scaglioni e aliquote legali (1993-2008)

1992-1997		1998-1999		2000		2001	
Imponibile (mil. di lire)	Aliq.						
fino a 7.2	10	fino a 15	18.5	fino a 20	18.5	fino a 20	18
7.2-14.4	22	15-30	26.5	20-30	26.5	20-30	24
14.4-30	27	30-60	33.5	30-60	33.5	30-60	33
30- 60	34	60-135	39.5	60-135	39.5	60-135	39
60-150	41	oltre 135	45.5	oltre 135	45.5	oltre 135	45
150-300	46						
oltre 300	51						
2002		2003-2004		2005-2006		2007-2008	
Imponibile (euro)	Aliq.	Imponibile (euro)	Aliq.	Imponibile (euro)	Aliq.	Imponibile (euro)	Aliq.
fino a 10329	18	fino a 15000	23	fino a 26000	23	fino a 15000	23
da 10329 a 15493	24	da 15000 a 29000	29	da 26000 a 33500	33	da 15000 a 28000	27
da 15493 a 30987.41	33	da 29000 a 32600	31	oltre 33500	39	da 28000 a 55000	38
da 30987.41 a 69721.68	39	da 32600 a 70000	39	oltre 100000	43	da 55000 a 75000	41
oltre 69721.68	45	oltre 70000	45			oltre 75000	43
				+deduzioni			

Riferimenti bibliografici aggiuntivi

Isae (2006), "L'evasione dell'imposta personale sul reddito delle persone fisiche: rilevanza e problemi", in Rapporto ISAE Finanza pubblica e redistribuzione.

Marenzi, A. (1996), "Prime analisi sulla distribuzione dell'evasione IRPEF per categorie di contribuenti e per livelli di reddito", in Rossi, N. (a cura di), Competizione e Giustizia sociale, III rapporto CNEL sulla distribuzione e redistribuzione del reddito in Italia, Il Mulino, Bologna.

Marino, M. R. e Zizza, R., (2007), L'evasione dell'Irpef: una stima per tipologia di contribuente, Banca d'Italia, Servizio Studi di Struttura economica e finanziaria,