

UN CONTRIBUTO AL DIBATTITO SULLA RIFORMA DELL'IRPEF

A cura di Ruggero Paladini e Lelio Violetti

ROMA GIUGNO 2011

INDICE

PREMESSA.....	3
<i>DALLE CONCLUSIONI DEL LIBRO BIANCO.....</i>	<i>3</i>
<i>LE PROPOSTE DI RIFORMA.....</i>	<i>5</i>
LA PROPOSTA NENS	7
IL FATTORE FAMIGLIA	9
<i>LA DETERMINAZIONE DELL'AGEVOLAZIONE</i>	<i>10</i>
<i>LA NUOVA DEFINIZIONE DI REDDITO IMPONIBILE</i>	<i>10</i>
<i>COSA SOSTITUISCE LA "NO TAX AREA"</i>	<i>10</i>
LA PROPOSTA NENS E IL FATTORE FAMIGLIA A PARITÀ D'IMPATTO	13
APPENDICE.....	17
<i>UN'IPOTESI DI DIVERSA APPLICAZIONE DEL FATTORE FAMIGLIA.....</i>	<i>17</i>
<i>PROPOSTA NENS E IPOTESI DI "FATTORE FAMIGLIA" MODIFICATO</i>	<i>19</i>

PREMESSA

Le considerazioni che seguono forniscono un contributo al dibattito in corso sulla riforma dell'IRPEF. In particolare, attraverso l'analisi e il confronto fra le caratteristiche di due recenti proposte di riforma, il documento esamina i punti di contatto e le ipotesi tecniche di cambiamento simili che, se attuate, potrebbero avviare a soluzione una buona parte delle maggiori criticità dell'attuale sistema di tassazione dei redditi delle persone fisiche.

Il documento esamina esclusivamente gli aspetti tecnici connessi alla riforma dell'Irpef (riduzione delle aliquote del primo e terzo scaglione, revisione delle detrazioni per lavoro e pensioni e delle detrazioni per familiari a carico) e affronta la questione delle politiche per le famiglie solo per le relazioni che tale problematica ha con la riforma fiscale.

Il documento non esamina, pertanto, le modalità di sostegno alle famiglie in aggiunta alle deduzioni/detrazioni fiscali, quali la restituzione dell'imposta negativa¹ o il trasferimento diretto attraverso assegni familiari decrescenti al crescere del reddito, ma si limita a determinarne l'impatto in termini di oneri aggiuntivi. Quest'ultimo ordine di problemi potrà essere affrontato in tempi successivi, sviluppando i temi già contenuti nel "[Manifesto per un nuovo welfare](#)".

DALLE CONCLUSIONI DEL LIBRO BIANCO

A tal fine è opportuno ed utile richiamare in tale contesto quanto riportato nel 2008 nel *Libro Bianco* "L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie"² che ai punti 3,4, 5, 6 e 10 del "Sommaro e Conclusioni" affermava:

«3. Quando nel 1974 viene introdotta l'Irpef, nell'ambito della riforma tributaria dei primi anni settanta, l'Italia è un paese che presenta una pressione fiscale nettamente più bassa degli altri paesi europei, anche tenendo conto del minor Pil pro-capite che la caratterizzava. Inoltre la composizione del prelievo vedeva le imposte indirette e i contributi sociali prevalere sulle imposte dirette. Nel giro di circa quindici anni la situazione si modifica in misura rilevante: a fine anni ottanta la pressione fiscale si avvicina a quella dei nostri principali partner e la composizione del prelievo vede aumentare il peso delle imposte dirette e in particolare dell'Irpef, che diventa il tributo più importante.

Una costante della nostra imposta personale è rappresentata dal peso assolutamente prevalente dei redditi da lavoro dipendente e da pensione sul totale. Ciò è dovuto a diversi fattori. In primo luogo, sono esclusi dalla base imponibile Irpef altri cespiti, come la maggior parte dei redditi finanziari, i redditi dell'agricoltura definiti su base catastale, molto lontana dalla realtà, cui si è poi aggiunta l'esclusione della rendita catastale della casa d'abitazione. In secondo luogo, vi è stato un fenomeno di erosione provocato da vari

¹ Sia la proposta Nens che quella del Forum delle Associazioni Familiari prevedono un meccanismo di imposta negativa in termini di restituzione dell'incapienza. Dal punto di vista logico la restituzione della differenza tra l'ammontare delle detrazioni e l'imposta lorda è un completamento del sistema impositivo. In Italia viene a colmare un vuoto dal punto di vista della spesa di assistenza (l'assenza di un intervento universale di ultima istanza). E' evidente tuttavia che questa imposta negativa vada armonizzata con il sistema di welfare. Tra l'altro la stima della restituzione dell'incapienza è molto più alta per la proposta del Fattore Famiglia rispetto alla proposta del Nens, rendendo più difficile il confronto.

² LIBRO BIANCO "L'IMPOSTA SUI REDDITI DELLE PERSONE FISICHE E IL SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE", *SCUOLA SUPERIORE DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE "EZIO VANONI"*, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, TRIBUTI Supplemento n. 1, 2008

interventi normativi. Infine, ma non in ordine di importanza, vi è il fenomeno dell'evasione vera e propria.

4. Negli anni novanta e duemila si è assistito a oscillazioni nella quota dei redditi da lavoro dipendente e pensione sul totale dei redditi dichiarati, riconducibili almeno in parte a fasi alterne nel recupero dei redditi evasi. Sono peraltro continuati i processi di erosione della base imponibile attraverso il moltiplicarsi di misure di deduzione e detrazione di specifiche tipologie di spese, con una perdita di coerenza e trasparenza dell'imposta.

Il peso dell'imposta, divenuto nel frattempo superiore alla media europea anche se inferiore rispetto ad alcuni dei partner più importanti, è rimasto così concentrato essenzialmente sui redditi da lavoro dipendente e pensione.

5. Il confronto internazionale e la distribuzione del peso dell'Irpef sulle diverse categorie di contribuenti segnalano l'opportunità di combinare il necessario recupero di base imponibile attraverso il contrasto dell'evasione con una più forte riduzione dell'imposta netta gravante sui singoli contribuenti. E' naturalmente auspicabile una sua complessiva riduzione in rapporto al Pil, ma essa richiede un corrispondente contenimento della spesa pubblica se si vuole assicurare un avanzo primario sufficiente a sostenere il necessario processo di rientro del debito, molto più alto della media europea in rapporto al Pil.

6. Negli ultimi dieci anni gli interventi che si sono susseguiti hanno ridotto l'incidenza media dell'imposta sui contribuenti (che era cresciuta ininterrottamente dal 1974), con un aumento della fascia di esenzione. Ma questo processo è stato realizzato con interventi che hanno irrigidito la struttura dell'imposta.

In particolare, i provvedimenti della XIV Legislatura (i due moduli) hanno determinato, oltre a una riduzione dell'imposta, due conseguenze: (i) un innalzamento delle aliquote marginali effettive – risultanti dall'effetto congiunto delle aliquote formali e dell'andamento decrescente delle deduzioni – con effetti negativi di disincentivo al lavoro, soprattutto per i redditi bassi e medio-bassi; (ii) un andamento ondulatorio delle aliquote effettive – con un alternarsi di aumenti e di riduzioni dell'aliquota marginale in relazione all'aumentare del reddito, cioè con casi di calo delle aliquote marginali effettive mentre il reddito aumenta – con riflessi negativi in termini di equità e di efficienza.

Gli interventi effettuati con le finanziarie 2007 e 2008, oltre a un miglioramento dei trattamenti per i redditi più bassi, concentrato essenzialmente sulle famiglie con figli, ha prodotto una razionalizzazione nell'andamento delle aliquote marginali effettive, anche grazie alla sostituzione delle deduzioni con detrazioni regolarmente decrescenti, e un miglioramento dell'equità orizzontale attraverso il rafforzamento delle detrazioni per carichi familiari.

L'effetto redistributivo a favore dei meno abbienti, data la scarsità di risorse disponibili, è stato di entità limitata, sebbene risulti nei fatti più sensibile di quello realizzato nella XIV Legislatura. E le criticità rimangono rilevanti.

10. la Commissione ha individuato alcune criticità dell'assetto attuale dell'imposta personale e degli strumenti di sostegno alle famiglie:

- a) aliquote marginali effettive d'ingresso – cioè subito al di sopra dei minimi imponibili sensibilmente elevate, soprattutto per i lavoratori dipendenti e

parasubordinati. La ragione sta nella rapida decrescenza della detrazione di imposta per lavoro dipendente e l'effetto è di fatto un disincentivo sui redditi bassi, particolarmente rilevanti per l'offerta di lavoro femminile;

- *[una lavoratrice senza carichi di famiglia si trova ad avere una prima aliquota (dopo gli 8000 euro) di 30,17%, non del 23%]*
- *[ogni contribuente, a seconda del tipo di reddito percepito e dei carichi familiari, si trova ad avere una struttura di aliquote marginali effettive diversa];*

b) ne deriva un'aliquota media che inizialmente, superato il minimo imponibile, cresce rapidamente, con un duplice effetto: quello di determinare un significativo fiscal drag e quello di addensare il gettito dell'imposta sui redditi medio-bassi e medi;

c) le aliquote effettive, sul primo e secondo scaglione, risultano troppo vicine tra di loro, in particolare per i lavoratori dipendenti; e la stessa cosa si verifica tra la terza e la quarta aliquota;

.....

f) per i lavoratori incapienti, cioè con redditi inferiori ai minimi imponibili, mancano strumenti di sostegno coerenti con la struttura dell'imposizione che aiutino a contrastare la povertà e siano incentivanti il lavoro e l'emersione.»

LE PROPOSTE DI RIFORMA

Le due proposte analizzate e messe a confronto sono quella elaborata ad ottobre 2010 per "Nuova Economia Nuova Società" da un gruppo di esperti, coordinati da Vincenzo Visco e Maria Cecilia Guerra, e quella messa a punto, a novembre dello stesso anno, dal "Gruppo 1 - Sostegno economico alla famiglia, fiscalità e politiche tariffarie" dell'Osservatorio Nazionale per la Famiglia.

L'indagine trae origine dalla convinzione che un sistema di tassazione dei redditi delle persone fisiche per funzionare bene deve basarsi su criteri e regole che consentono una rapida e facile determinazione dell'imposta.

L'assenza di complessità e di meccanismi di calcolo oscuri ed astrusi è anche garanzia di equità e di trasparenza nei confronti del principio che l'imposta è progressiva e proporzionale alla capacità contributiva della persona così come stabilito dalla nostra Costituzione.

Da questo punto di vista c'è necessità che il nostro sistema di determinazione dell'imposta, che oggi prevede deduzioni dall'imponibile; detrazioni dall'imposta; detrazioni dall'imposta decrescenti al crescere del reddito, detrazioni dall'imposta in percentuale dell'onere deducibile sostenuto dal contribuente, venga drasticamente semplificato.

L'introduzione dell'IRPEF del 1973 prevedeva:

- una struttura con numerosi scaglioni (32) ed aliquote che andavano dal 10% al 72%.

- detrazione particolare per il lavoro dipendente in sostituzione del riconoscimento delle spese di produzione del reddito;
- detrazioni soggettive (quota esente + carichi di famiglia);
- detrazione speciale per i pensionati (equiparata a quella dei lavoratori dipendenti);
- deduzioni per spese documentate in modo oggettivo [la maggior parte di queste, con la finanziaria 1993, vengono trasformate in detrazioni inizialmente al 27%, poi dal 1998 al 19% (percentuale della prima aliquota)].

In questo sistema la progressività era determinata sostanzialmente dalla tabella delle aliquote, e tutti i contribuenti hanno le medesime aliquote marginali. A livelli di reddito molto bassi, anche le detrazioni, peraltro molto contenute, avevano un effetto di accentuare la progressività³.

Oggi la struttura è costituita da cinque scaglioni e relative aliquote, dal 23% al 43%; ma le aliquote formali degli scaglioni coincidono con le aliquote marginali solo per i percettori di redditi da immobili e capitali senza carichi familiari; tutti gli altri contribuenti hanno aliquote marginali effettive più elevate (confronta il già citato Libro Bianco). La progressività complessiva è assicurata quindi non solo dalla struttura delle aliquote formali, ma anche dalle detrazioni decrescenti per tipologia di reddito e per carichi familiari. Inoltre progressivamente nel tempo si sono accumulate deduzioni e detrazioni per spese di vario tipo, che ammontano ormai a svariate decine, anche se quelle più rilevanti rimangono quattro o cinque.

In nessun Paese economicamente comparabile con il nostro sono presenti meccanismi di determinazione delle deduzioni/detrazioni così complessi. Anche istituti più articolati come il quotient familial francese o l'income-splitting (USA) rispettivamente o tassano l'imponibile per quote (parts), riducendo così la progressività del prelievo, al crescere del numero dei componenti, o ridistribuiscono semplicemente i redditi tra i coniugi.

Nel tempo si sono succedute varie proposte ispirate a criteri differenti; la legge delega del 2003 si ispirava alla flat tax (ma con deduzioni decrescenti); il quoziente familiare alla francese invece si ispira al criterio del consumo equivalente familiare (l'effetto principale consiste in un abbattimento dell'imposta per famiglie monoreddito elevato); la proposta Nens affronta in modo sistematico i problemi segnalati dal Libro Bianco, la proposta del Forum delle associazioni familiari presenta alcuni aspetti che si avvicinano a quella del Nens, per cui il confronto si è concentrato su queste due.

³ Probabilmente alcune deduzioni, in particolare i premi assicurazione vita, agevolavano i redditi maggiori (il limite di 2 milioni e mezzo era piuttosto alto all'epoca). Adesso al loro posto vi sono i versamenti ai fondi pensione.

LA PROPOSTA NENS

La proposta NENS tra origine, tra l'altro, dalla "urgenza di un intervento di correzione dell'IRPEF che è diventata sempre più gravosa in termini assoluti e relativi soprattutto per i redditi medi (a causa principalmente delle detrazioni decrescenti)" e s'inquadra all'interno d'un contesto che ha "necessità di accelerare il recupero dell'evasione (prevalente tra i redditi non di lavoro dipendente) e di accrescere il livello della tassazione sui redditi di capitale".

In questo ambito "risultati significativi si possono ottenere:

- riducendo la prima aliquota dal 23 al 20%;
- riducendo l'aliquota del 38% al 36%;
- rendendo piatte (anziché decrescenti) le detrazioni per fonte del reddito (lavoro dipendente, lavoro autonomo, pensioni):
- eliminando la gran parte delle agevolazioni esistenti, che complicano inutilmente l'imposta senza vantaggi apprezzabili per i contribuenti."

Prevede, inoltre, che "le detrazioni IRPEF per carichi familiari dovrebbero invece essere integrate con gli assegni familiari e costituire la base di una imposizione negativa a favore delle famiglie con figli (la cui gestione potrebbe essere affidata o alle Finanze o all'INPS). Il sostegno risulterà decrescente con il reddito".

Nel complesso la proposta:

- "è di semplice applicazione (vengono razionalizzate gran parte delle agevolazioni esistenti, che complicano inutilmente l'imposta senza vantaggi apprezzabili per i contribuenti);
- non riduce la progressività dell'imposta e fornisce uno sgravio fiscale rilevante e automatico alle famiglie con figli".

La tabella che segue illustra i dati quantitativi della proposta.

PROPOSTA NENS	
DETRAZIONI	
DA LAVORO/PENSIONE/IMPRESA SEMPLIFICATA	IMPORTO IN €
Dipendente	1.600
Pensione	1.500
Autonomo/Impresa semplificata	960
CARICHI FAMILIARI	
Coniuge	750
Figli	700
Figli minori di 3 anni	800
	IMPORTO IN MILIONI DI €
ONERE	26.849

L'onere netto dell'impatto della proposta è **26.849 milioni di €**. L'onere dipende dal fatto che le aliquote dei vari scaglioni vengono ridotte non solo per l'eliminazione delle aliquote implicite nel sistema di detrazioni decrescenti, ma anche perché l'aliquota del primo

scaglione viene ridotta di tre punti percentuali e quella del terzo di due⁴. Nell'ipotesi delle detrazioni per carichi di famiglia integrate con gli assegni familiari e costituenti la base di una imposizione negativa, con una restituzione delle detrazioni incapienti, l'onere crescerebbe di circa **6 miliardi di €**⁵.

⁴ Così ad esempio un lavoratore dipendente con coniuge e figlio a carico scenderebbe nel primo scaglione da un'aliquota del 31,74% ad una del 20%.

⁵ Per le modalità consulta il citato LIBRO BIANCO

IL FATTORE FAMIGLIA

La proposta del Forum delle Associazioni Familiari risponde all'esigenza, espressa da più parti di una riforma fiscale "a misura di famiglia". Per superare le criticità dell'applicazione, come in Francia, del "quoziente familiare" viene proposto con il "Fattore Famiglia" un nuovo sistema di tassazione dei redditi delle persone fisiche che va "oltre il quoziente familiare"; l'imposizione resta pertanto individuale ed è per soggetto e non per nucleo familiare.

Il metodo si basa sull'introduzione di "una area non tassabile, proporzionale alle necessità primarie della persona, necessità che non possono costituire «capacità contributiva» e che quindi non possono essere tassate". Il "Fattore Famiglia" definisce, quindi, una nuova modalità tecnica e di calcolo di "abbattimento dell'imposta" rispetto ai sistemi tradizionali di "deduzione dall'imponibile" e "detrazione dall'imposta".

Il "Fattore Famiglia" (FF) fissa, infatti, "un reddito non assoggettabile a tasse" che chiama "No Tax Area" proporzionale ai carichi familiari e crescente al loro aumentare.

Secondo tale impianto la "No Tax Area" si ottiene sommando al "costo di mantenimento del percettore di reddito i contributi di tutti i familiari a carico", secondo uno schema che ricalca quello delle scale di equivalenza, anche se è più generosa rispetto all'attuale scala ISEE o alla scala OECD. Alla "No Tax Area" si applica l'aliquota zero mentre alla quota di reddito restante "si applicano le aliquote progressive normalmente previste che scattano ai livelli predefiniti, uguali per tutti" ovvero l'imposta si determina applicando alla quota di reddito che eccede la "No Tax Area" le aliquote corrispondenti al reddito al lordo della "No Tax Area".

Le attuali detrazioni da lavoro e pensione scompaiono, sostituite da un reddito non imponibile che spetta anche al contribuente single indipendentemente dalla tipologia di reddito: rispetto agli attuali minimi imponibili da lavoro e pensione, il livello di questo nuovo minimo risulta inferiore per dipendenti e pensionati e superiore per gli autonomi⁶.

La formula di calcolo dell'imposta così dovuta è piuttosto complessa, in quanto nel caso il reddito non imponibile cada oltre il primo scaglione, lo sconto d'imposta va calcolato in funzione dei limiti degli scaglioni inferiori al livello non imponibile e in funzione del differenziale di aliquote per essi previste. Il percorso logico seguito da FF, quindi, parte da un importo assimilabile ad una deduzione dall'imponibile per poi arrivare nella sostanza ad uno sconto d'imposta uguale per tutti quelli che si trovano nelle stesse condizioni.

La somiglianza alla deduzione deriva dal fatto che con la deduzione il reddito non imponibile è determinato direttamente; per esempio col c.d. primo modulo di Tremonti il lavoratore dipendente era esente fino a 7500 €. Per tutti i contribuenti che si collocano oltre il primo scaglione la deduzione determina un risparmio d'imposta che dipende dall'aliquota marginale del contribuente. Invece il FF dà lo stesso risparmio a tutti i contribuenti, come avviene con la detrazione; ma a differenza da questa il risparmio d'imposta dipende dalle aliquote dei vari scaglioni e dai limiti di questi. Se per ipotesi venisse abbassata la prima aliquota ne seguirebbe una diminuzione della detrazione implicita. Nel sistema vigente, secondo l'impostazione tradizionale dell'Irpef, detrazione e

⁶ Attualmente è 8.000 € per i redditi da lavoro dipendente; 7.500 € per quelli da pensione e di 4.800 € per i redditi da lavoro autonomo e da impresa/partecipazione a contabilità semplificata;

prima aliquota determinano il livello di reddito non imponibile: il lavoratore dipendente ha una detrazione di 1840 € che, essendo l'aliquota al 23%, determina un reddito ad imposta zero pari ad 8000 €. Un abbassamento della sola aliquota, ferma rimanendo la detrazione, porta ad un aumento del reddito non tassato.

LA DETERMINAZIONE DELL'AGEVOLAZIONE

Rispetto al tradizionale metodo delle detrazioni dall'imposta, che sono ad importo prefissato o decrescenti all'aumentare del reddito complessivo, nel "Fattore Famiglia" lo sconto d'imposta riconosciuto a tutti i contribuenti ha un livello di base pari a € 1.610 (7.000 € *0,23) e cresce all'aumentare dei carichi familiari e al concorrere di alcune situazioni soggettive dei nuclei familiari.

Il "Fattore Famiglia" introduce, pertanto, un nuovo sistema di determinazione dell'agevolazione fiscale concessa al contribuente. Sistema sostanzialmente simile a quello delle detrazioni d'imposta, con un importo che cresce al crescere dei carichi di famiglia. Si tratterebbe d'un sistema di abbattimento dell'imposta nuovo rispetto a quelli in vigore o applicati in passato⁷. La detrazione si applica nel modo seguente: se il reddito non imponibile del contribuente (R_{ni}) si colloca nel primo scaglione, la detrazione è pari alla prima aliquota t_1 (ad esempio 23%) per il reddito: $t_1 R_{ni}$. Se appartiene al secondo scaglione la detrazione è data da $t_1 L_1 + t_2 (R_{ni} - L_1)$, dove L_1 è il limite del primo scaglione (15.000 €). Con lo stesso metodo si procede per gli scaglioni successivi.

IL REDDITO NON IMPONIBILE

L'obiettivo della proposta è quindi quella di definire un reddito non imponibile scalato sulle dimensioni della famiglia. Se però ciò si traducesse in una deduzione dal reddito imponibile, si verificherebbe il fenomeno per cui i redditieri appartenenti agli scaglioni superiori avrebbero un risparmio d'imposta superiore a coloro che si collocano sugli scaglioni inferiori. Il metodo proposto si traduce in una particolare forma di detrazione, che concede un risparmio d'imposta uguale per tutte le famiglie di una data numerosità.

COSA SOSTITUISCE L'AREA A IMPOSTA ZERO

La cosiddetta "No Tax Area", composta da una quota uguale per tutti i contribuenti di 7.000 € e da una quota variabile che va ad aumentare i 7.000 € attraverso un coefficiente moltiplicatore legato ai carichi familiari⁸, andrebbe a sostituire le attuali detrazioni decrescenti al crescere del reddito per carichi di famiglia e da lavoro dipendente, da pensione, da lavoro autonomo, da impresa a contabilità semplificata e da partecipazione in associazioni professionali o in imprese a contabilità semplificata.

Rispetto alla situazione attuale l'introduzione della "No Tax Area" produrrebbe i seguenti cambiamenti:

⁷ E cioè: deduzione dall'imponibile, deduzione dall'imponibile decrescente al crescere del reddito, detrazione dall'imposta (oppure primo scaglione ad aliquota zero), detrazione dall'imposta decrescente al crescere del reddito, detrazione dall'imposta in percentuale dell'onere sostenuto, detrazione dall'imposta fino a capienza dell'imposta gravante sul reddito di specie.

⁸ Si rileva che la proposta non esplicita come si distribuisce il coefficiente tra i genitori entrambi produttori di reddito.

- innalzamento del limite di reddito per essere considerati a carico da 2.840,51 € a 7000 €;
- concessione d'una detrazione fissa per tutti contribuenti pari € 1.610 in sostituzione delle varie detrazioni decrescenti al crescere del reddito complessivo;
- calcolo della restante parte della "No Tax Area" attraverso il coefficiente moltiplicatore collegato ai carichi di famiglia, pari a 1,6 per 2 componenti, 2,2 per 3, 2,8 per 4, 3,6 per 5, 4,4 per 6, 5,2 per 7 e 6,0 per 8, in sostituzione delle detrazioni decrescenti al crescere del reddito complessivo⁹.

Anche la scala di equivalenza effettiva è diversa da quella risultante dai coefficienti moltiplicatori in quanto l'importo complessivo delle agevolazioni per soggetto dipende dagli scaglioni delle aliquote in cui si colloca la "No Tax Area" e cresce all'aumentare delle aliquote ad esso applicate, come illustrato dalle formule sopra riportate.

La tabella che segue illustra i dati quantitativi della proposta:

PROPOSTA FATTORE FAMIGLIA		
<i>DETRAZIONI RISULTANTI</i>	<i>IMPORTO IN €</i>	<i>REDDITO CORRISPONDENTE IN €</i>
1 componente	1.610	7.000
2 componenti	2.576	11.200
3 componenti	3.558	15.400
4 componenti	4.692	19.600
5 componenti	6.204	25.200
6 componenti	8.024	30.800
7 componenti	10.152	36.400
8 componenti	12.280	42.000
Monogenitorialità	644	2.800
Invalità	1.932	8.400
Vedovanza	1.610	7.000
		IMPORTO IN MILIONI DI €
	ONERE	21.334

L'onere netto dell'impatto della proposta è di **21.334 milioni di €**. Questo dipende dal calo delle aliquote marginali effettive per tutti i contribuenti con detrazioni di lavoro o pensione e con detrazioni da carichi familiari, nonché dalla introduzione delle medesime detrazioni per i contribuenti con soli redditi da capitali (in senso lato: terreni, fabbricati, partecipazioni qualificate e simili). La struttura delle aliquote marginali viene a coincidere con quelle formali del sistema vigente.

Con la restituzione dell'imposta negativa, prevista nella proposta, l'onere salirebbe a **37.006 milioni di €**. Il forte incremento dell'onere nella restituzione dell'imposta incapiente dipende principalmente da:

⁹ Si noti che dal quinto componente in poi il coefficiente aumenta di 0,8 invece che 0,6.

- concessione della “No Tax Area” a tutti i contribuenti a prescindere dal tipo di reddito dichiarato mentre attualmente le detrazioni non sono concesse a tutte le tipologie di reddito e per il lavoro dipendente e pensione sono proporzionali ai giorni lavorati;
- elevato numero di soggetti dichiaranti che si collocano nel primo scaglione della tabella delle aliquote (nella dichiarazione 2009 per l’anno d’imposta 2008 erano 13.847.581).

LA PROPOSTA NENS E IL FATTORE FAMIGLIA A PARITÀ D'IMPATTO

Tra le due proposte vi sono 5,5 miliardi di differenza. Per effettuare un confronto a parità di gettito il metodo più semplice è quello di incrementare la "No Tax Area" del FF di 700 € in modo che il contribuente single sia non imponibile a 7.700 € e gli altri nuclei familiari secondo la scala proposta dal FF. Si ottiene così un onere netto della proposta "Fattore Famiglia" confrontabile con quello della proposta NENS.

La tabella che segue illustra i dati quantitativi della proposta "Fattore Famiglia" con la "No Tax Area" elevata a 7.700 €.

PROPOSTA FATTORE FAMIGLIA CON "NO TAX AREA" DI 7.700 €		
<i>DETRAZIONI RISULTANTI</i>	IMPORTO IN €	<i>REDDITO CORRISPONDENTE IN €</i>
1 componente	1.771	7.700
2 componenti	2.834	12.320
3 componenti	3.974	16.940
4 componenti	5.221	21.560
5 componenti	6.884	27.720
6 componenti	9.194	33.880
7 componenti	11.535	40.040
8 componenti	13.876	46.200
Monogenitorialità	708	3.080
Invalidità	2.125	9.240
Vedovanza	1.771	7.700
		IMPORTO IN MILIONI DI €
	ONERE	26.655

L'onere netto dell'impatto della proposta è di **26.655 milioni di €** mentre quello della proposta NENS era pari **26.849 milioni di €**. Vi è una differenza inferiore a **200 milioni di €**, cioè dello 0,7%. Le due proposte sono quindi confrontabili; seguono le tabelle con le ripartizioni dei risparmi d'imposta per tipologia di reddito, classi di reddito e zone geografiche.

RISPARMI D'IMPOSTA PER TIPOLOGIA DI REDDITO				
TIPOLOGIA DI REDDITO	FATTORE FAMIGLIA		NENS	
	MILIONI DI €	%	MILIONI DI €	%
Lavoro dipendente	14.650	55,0	16.584	61,8
Pensione	6.233	23,4	7.116	26,5
Lavoro autonomo	1.188	4,5	692	2,6
Impresa	1.742	6,5	1.000	3,7
Partecipazione	1.735	6,5	901	3,4
Altri redditi	288	1,1	116	0,4
Fabbricati	820	3,1	441	1,6
Totale	26.655	100,0	26.849	100,0

RISPARMI D'IMPOSTA PER CLASSI DI REDDITO				
CLASSI	FATTORE FAMIGLIA		NENS	
	MILIONI DI €	%	MILIONI DI €	%
fino a 5000	627	2,4	98	0,4
5 - 10.000	1.204	4,5	453	1,7
10 - 15.000	2.440	9,2	2.360	8,8
15 - 20.000	4.322	16,2	4.802	17,9
20 - 30.000	7.982	29,9	8.320	31,0
30 - 40.000	4.099	15,4	4.296	16,0
40 - 50.000	1.920	7,2	2.062	7,7
50 - 75.000	2.136	8,0	2.390	8,9
oltre 75.000	1.924	7,2	2.067	7,7
Totale	26.655	100	26.849	100

RISPARMI D'IMPOSTA PER AREE GEOGRAFICHE				
AREA	FATTORE FAMIGLIA		NENS	
	MILIONI DI €	%	MILIONI DI €	%
Nord Ovest	8.245	30,9	8.734	32,5
Nord Est	5.822	21,8	6.013	22,4
Centro	5.613	21,1	5.681	21,2
Sud e Isole	6.975	26,2	6.422	23,9
Totale	26.655	100,0	26.849	100,0

Vi sono delle significative differenze, che dipendono essenzialmente dal fatto che la proposta Nens mantiene una caratteristica che l'Irpef, come l'imposta personale di gran parte dei paesi avanzati, ha avuto fin dalla sua nascita: un trattamento in termini di detrazione più favorevole ai percettori di redditi da lavoro rispetto ai *rentier* e, tra i lavoratori di diverso tipo, più favorevole ai dipendenti – che non hanno modo di dedurre i

costi di produzione del reddito¹⁰ – rispetto agli autonomi – che invece deducono i costi a monte della dichiarazione dei redditi. La sostituzione proposta dal Forum delle detrazioni per tipologie di reddito con un minimo esente uguale per tutti viola questo principio, con effetti negativi dal punto di vista dell'equità ma anche dal punto di vista degli incentivi al lavoro.

Pertanto nella ripartizione per tipologia di reddito Nens dà una decina di punti in più di FF a lavoratori dipendenti e pensionati. Questa stessa ragione spiega poi anche la ripartizione per classi di reddito: FF dà 5,8 punti in più rispetto a Nens per i contribuenti fino a 10.000 €; infatti tra questi contribuenti ve ne sono molti che hanno solo redditi da capitale (in senso lato, la maggioranza sono coniugi che hanno redditi da terreni o fabbricati), oppure sono lavoratori autonomi; i lavoratori dipendenti o a tempo definito (o precari) con redditi bassi sono già oggi esenti da imposta, in quanto usufruiscono di detrazioni che, nel caso dei precari, non può essere inferiore a 1380 €¹¹. Anche i due punti percentuali che il Nens dà di più al Nord si spiega con la maggiore presenza di lavoratori e pensionati.

Le tabelle che seguono, infine, mettono a confronto il beneficio individuale in € delle due proposte per tipologia di reddito, classi di reddito e zone geografiche.

BENEFICIO INDIVIDUALE IN € PER TIPOLOGIA DI REDDITO		
TIPOLOGIA DI REDDITO	FATTORE FAMIGLIA	NENS
Lavoro dipendente	769	870
Pensione	440	502
Lavoro autonomo	986	575
Impresa	873	501
Partecipazione	1.084	563
Altri redditi	585	235
Fabbricati	413	222
Totale	658	663

¹⁰ Fino al c.d. I° modulo di Tremonti la detrazione per i pensionati era equiparata a quella dei lavoratori dipendenti, anche nel senso che era proporzionale ai mesi di godimento della pensione nell'anno. Ovviamente il riferimento non poteva essere ai costi di produzione del reddito, ma, se vogliamo, ai costi della vecchiaia. Col I° modulo le detrazioni sono divenute deduzioni (decrementi), e vi è stata una diversificazione nelle due deduzioni, che aveva una sua plausibilità; in seguito alle proteste dei sindacati, vi è stata una parziale correzione, in modo pasticciato (confronta il citato Libro Bianco pagina 36 "I° Modulo: aliquote formali ed effettive", nota 48).

¹¹ Questa detrazione ha preso il posto della deduzione di 3000 € introdotta col I° modulo. In sostanza i lavoratori a tempo determinato, a progetto e simili, hanno un reddito esente fino a 6000 €.

BENEFICIO INDIVIDUALE IN € PER CLASSI DI REDDITO		
CLASSI	FATTORE FAMIGLIA	NENS
fino a 5000	103	16
5 - 10.000	154	58
10 - 15.000	410	396
15 - 20.000	665	739
20 - 30.000	970	1.011
30 - 40.000	1.372	1.438
40 - 50.000	1.746	1.876
50 - 75.000	2.110	2.361
oltre 75.000	2.413	2.592
Totale	658	663

BENEFICIO INDIVIDUALE IN € PER AREA GEOGRAFICA		
AREA	FATTORE FAMIGLIA	NENS
Nord Ovest	717	760
Nord Est	682	705
Centro	691	700
Sud e Isole	565	520
Totale	658	663

Anche queste distribuzioni evidenziano e rafforzano l'osservazione che la proposta del Fattore Famiglia è più favorevole per i *rentier* e per i percettori di reddito non da lavoro dipendente.

Il vantaggio per i percettori di redditi da partecipazione, da fabbricati e di altri redditi è piuttosto rilevante. Inoltre la proposta risulta più favorevole per le fasce di reddito più basse anche per il fatto che tali tipologie di contribuenti si collocano per la gran parte in tali fasce.

APPENDICE

UN'IPOTESI DI DIVERSA APPLICAZIONE DEL FATTORE FAMIGLIA

Con alcune modifiche la proposta del "Fattore Famiglia" potrebbe superare alcuni dei suoi limiti applicativi descritti in precedenza. Questi aggiustamenti restituirebbero per intero al "Fattore Famiglia" quei margini di operatività e semplicità potenzialmente insiti nella proposta, riportando la determinazione dell'imposta a seguire criteri analoghi a quelli della riforma del 1973 tuttora, dal punto di vista tecnico/applicativo, considerati come i più semplici.

A tal fine sarebbe necessario apportare alla proposta del "Fattore Famiglia" le seguenti modifiche:

- detrazioni ad importo fisso determinate sulla base degli importi della "No Tax Area";
- concessione dell'importo della quota esente della "No Tax Area" concessa a tutti ai soli contribuenti che oggi godono delle detrazioni da lavoro/pensione/Impresa semplificata e riduzione dell'importo da 7.000 € a 5.000 € (la detrazione fissa corrispondente scende da 1.610 € a 1.150 €);
- reintroduzione della detrazione da lavoro dipendente per spese di produzione del reddito per un importo pari a 750 € e della detrazione speciale per i pensionati pari a 650 € (queste due detrazioni ripristinano il delta, attualmente esistente nelle detrazioni, tra lavoratori dipendenti/pensionati e autonomi/imprenditori a contabilità semplificata).

La tabella che segue illustra i dati quantitativi della proposta "Fattore Famiglia" modificato.

PROPOSTA FATTORE FAMIGLIA MODIFICATA CON NO-TAX-AREA DI 5.000 € PER I SOLI CONTRIBUENTI CON REDDITI DA LAVORO/PENSIONE E IMPRESA SEMPLIFICATA + DETRAZIONI PER LAVORO DIPENDENTE E PENSIONE		
<i>DETRAZIONI RISULTANTI NO-TAX-AREA</i>	<i>IMPORTO IN €</i>	<i>REDDITO CORRISPONDENTE IN €</i>
1 componente	1.150	5.000
2 componenti	1.840	8.000
3 componenti	2.530	11.000
4 componenti	3.220	14.000
5 componenti	4.260	18.000
6 componenti	5.340	22.000
7 componenti	6.420	26.000
8 componenti	7.720	30.000
Monogenitorialità	460	2.000
Invalidità	1.380	6.000
Vedovanza	1.150	5.000
DETRAZIONI	IMPORTO IN €	
Lavoro dipendente	750	
Pensione	650	
		IMPORTO IN MILIONI DI €
	ONERE	20.943

L'onere netto dell'impatto della proposta è **20.943 milioni di €**. L'onere risulta di poco inferiore a quello della proposta originaria perché a fronte del risparmio conseguente la riduzione (da 7.000 € a 5.000 €) della quota esente e della sua concessione non a tutti vi è l'aumento derivante dal mantenimento dell'attuale delta esistente fra detrazioni per lavoro dipendente e pensione e detrazioni per lavoro autonomo e impresa a contabilità semplificata.

Al "Fattore Famiglia" modificato può essere applicata, così come suggerito dagli stessi autori della proposta originaria, la riduzione della prima e della terza aliquota rispettivamente dal 23% al 20% e dal 38% al 36%.

La tabella che segue illustra i dati quantitativi della proposta "Fattore Famiglia" modificato anche con la riduzione delle aliquote.

PROPOSTA FATTORE FAMIGLIA MODIFICATA CON PRIMA ALIQUOTA AL 20% E TERZA ALIQUOTA AL 36% E CON NO-TAX-AREA DI 5.000 € PER I SOLI CONTRIBUENTI CON REDDITI DA LAVORO/PENSIONE E IMPRESA SEMPLIFICATA + DETRAZIONI PER LAVORO DIPENDENTE E PENSIONE		
<i>DETRAZIONI RISULTANTI NO-TAX-AREA</i>	IMPORTO IN €	<i>REDDITO CORRISPONDENTE IN €</i>
1 componente	1.000	5.000
2 componenti	1.600	8.000
3 componenti	2.200	11.000
4 componenti	2.800	14.000
5 componenti	3.810	18.000
6 componenti	4.890	22.000
7 componenti	5.970	26.000
8 componenti	7.270	30.000
Monogenitorialità	400	2.000
Invalidità	1.200	6.000
Vedovanza	1.000	5.000
DETRAZIONI	IMPORTO IN €	
Lavoro dipendente	650	
Pensione	550	
		IMPORTO IN MILIONI DI €
	ONERE	26.738

L'onere netto dell'impatto della proposta è **26.738 milioni di €**.

La Tabella che segue mette a confronto l'onere della proposta del "Fattore Famiglia originaria" con quello della ipotesi di modifica.

CONFRONTO PROPOSTA FATTORE FAMIGLIA ORIGINARIA CON PROPOSTE MODIFICATE (*)				
ORIGINARIA	CON ALIQUOTE VIGENTI		CON ALIQUOTE RIDOTTE	
	ONERE	RISPARMIO	ONERE	INCREMENTO
21.334	20943	391	26.738	5.404

(*) in milioni di €

Come evidenziato dalle tabella che segue ciò che incide maggiormente sull'ipotesi di "Fattore Famiglia" modificato è la riorganizzazione delle detrazioni non più decrescenti al crescere del reddito. La riduzione delle aliquote percentualmente incide in misura minore.

RIPARTIZIONE ONERE IPOTESI "FATTORE FAMIGLIA MODIFICATO" (*)			
TIPO INTERVENTO	ONERE COMPLESSIVO	INCREMENTO	PERCENTUALE
Nuove detrazioni piatte	20.943	20.943	78,33%
Riduzione aliquota al 20%	25.176	4.233	15,83%
Riduzione aliquota al 36%	26.738	1.562	5,84%
Totale		26.738	100,00%

(*) in milioni di €

PROPOSTA NENS E IPOTESI DI "FATTORE FAMIGLIA" MODIFICATO

CONFRONTO FRA PROPOSTA NENS E IPOTESI FATTORE FAMIGLIA MODIFICATO (*)	
NENS	FATTORE FAMIGLIA MODIFICATO
26.849	26.738

(*) in milioni di €

Come evidenziato dalla Tabella l'onere della proposta NENS supera quello del "Fattore Famiglia" modificato di soli **111 milioni di €**; in termini d'impatto le due ipotesi sono sostanzialmente uguali.

Le tabelle che seguono mettono a confronto le ripartizioni dei risparmi d'imposta e il beneficio individuale in € delle due proposte per tipologia di reddito, classi di reddito e zone geografiche.

RISPARMI D'IMPOSTA PER TIPOLOGIA DI REDDITO				
TIPOLOGIA DI REDDITO	NENS		FATTORE FAMIGLIA MODIFICATO	
	MILIONI DI €	%	MILIONI DI €	%
Lavoro dipendente	16.584	61,8	16.262	60,8
Pensione	7.116	26,5	7.188	26,9
Lavoro autonomo	692	2,6	733	2,7
Impresa	1.000	3,7	973	3,6
Partecipazione	901	3,4	952	3,6
Altri redditi	116	0,4	141	0,5
Fabbricati	441	1,6	490	1,8
Totale	26.849	100,0	26.738	100,0

RISPARMI D'IMPOSTA PER CLASSI DI REDDITO				
CLASSI	NENS		FATTORE FAMIGLIA MODIFICATO	
	MILIONI DI €	%	MILIONI DI €	%
fino a 5000	98	0,4	299	1,1
5 - 10.000	453	1,7	926	3,5
10 - 15.000	2.360	8,8	2.633	9,8
15 - 20.000	4.802	17,9	4.675	17,5
20 - 30.000	8.320	31,0	7.691	28,8
30 - 40.000	4.296	16,0	4.033	15,1
40 - 50.000	2.062	7,7	2.019	7,6
50 - 75.000	2.390	8,9	2.390	8,9
oltre 75.000	2.067	7,7	2.072	7,7
Totale	26.849	100	26.738	100

RISPARMI D'IMPOSTA PER AREE GEOGRAFICHE				
AREA	NENS		FATTORE FAMIGLIA MODIFICATO	
	MILIONI DI €	%	MILIONI DI €	%
Nord Ovest	8.734	32,5	8.737	32,7
Nord Est	6.013	22,4	6.086	22,8
Centro	5.681	21,2	5.651	21,1
Sud e Isole	6.422	23,9	6.265	23,4
Totale	26.849	100,0	26.738	100,0

BENEFICIO INDIVIDUALE IN € PER TIPOLOGIA DI REDDITO		
TIPOLOGIA DI REDDITO	NENS	FATTORE FAMIGLIA MODIFICATO
Lavoro dipendente	870	854
Pensione	502	508
Lavoro autonomo	575	608
Impresa	501	488
Partecipazione	563	595
Altri redditi	235	286
Fabbricati	222	247
Totale	663	660

BENEFICIO INDIVIDUALE IN € PER CLASSI DI REDDITO		
CLASSI	NENS	FATTORE FAMIGLIA MODIFICATO
fino a 5000	16	49
5 - 10.000	58	119
10 - 15.000	396	442
15 - 20.000	739	719
20 - 30.000	1.011	934
30 - 40.000	1.438	1.350
40 - 50.000	1.876	1.837
50 - 75.000	2.361	2.361
oltre 75.000	2.592	2.598
Totale	663	660

BENEFICIO INDIVIDUALE IN € PER AREA GEOGRAFICA		
AREA	NENS	FATTORE FAMIGLIA MODIFICATO
Nord Ovest	760	760
Nord Est	705	713
Centro	700	696
Sud e Isole	520	508
Totale	663	660

Come si può rilevare dalle precedenti tabelle anche a livello distributivo le due proposte non presentano significative differenze con esclusione delle due fasce di reddito più basse dove il Fattore Famiglia modificato è per i contribuenti di poco più premiante.

Caratteristica comune alle due proposte, infine, è che una buona parte del loro costo è dovuta, più che alla riduzione delle aliquote, all'eliminazione delle detrazioni decrescenti al crescere del reddito.

Ambedue le proposte, pertanto, danno soluzione al problema delle detrazioni decrescenti che da una parte complica l'attuale sistema di tassazione dei redditi delle persone fisiche e dall'altra altera pesantemente la progressività colpendo in particolar modo i redditi medi.

Il fatto che due ipotesi di riforma dell'IRPEF, costruite in modo diverso, producano in termini d'impatto risultati simili, dimostra che chiunque vorrà mettere mano ad un riordino dell'attuale sistema di tassazione dei redditi delle persone fisiche dovrà fare i conti con la problematica delle detrazioni decrescenti.

Per comprendere la dimensione del tema anche la semplice riduzione della prima aliquota dal 23% al 20% comporta una ridefinizione degli attuali limiti superiori delle detrazioni esistenti e quindi una completa rimodulazione del loro decrescere al crescere del reddito.

Le due proposte delineano quindi un percorso che è quello di reintrodurre nel nostro sistema i criteri di base che la progressività è legata alle aliquote e che le detrazioni d'imposta dipendono da fatti oggettivi ovvero da costi, che tutti i contribuenti in quelle condizioni sostengono, a prescindere dal loro livello di reddito.