



upb ●

ufficio
parlamentare
di bilancio

Le politiche di redistribuzione

Valeria De Bonis

Ufficio Parlamentare di Bilancio

Accademia dei Lincei, 12 giugno 2023

Indice

- Le politiche di redistribuzione e gli strumenti
- Il ruolo dell'Irpef come strumento di redistribuzione del reddito:
 - evoluzione storica
 - le recenti modifiche apportate all'Irpef e l'assegno unico universale
 - uno sguardo al disegno di legge delega per la riforma fiscale
- Un esempio di redistribuzione con strumenti dal lato delle entrate e delle spese:
 - le misure di mitigazione dell'aumento dei prezzi
 - gli effetti distributivi al lordo e al netto delle misure
 - le prospettive a breve termine

Le politiche di redistribuzione e gli strumenti

- Le politiche di redistribuzione mirano a ridurre le disuguaglianze che si producono nel mercato a monte dell'intervento pubblico.
- L'intervento pubblico si realizza attraverso:
 - politiche che influenzano direttamente i fattori di mercato (ad esempio, il salario minimo e le quote di lavoro riservate alle minoranze);
 - politiche di redistribuzione del capitale umano e del capitale fisico (ad esempio, l'istruzione superiore gratuita per garantire l'uguaglianza delle opportunità e le imposte di successione e le imposte sul patrimonio immobiliare);
 - politiche di redistribuzione del reddito con finalità diverse attuate con:
 - interventi dal lato della spesa (pensioni IVS e assistenziali, CIG, sussidi di disoccupazione, assegno unico e misure ad hoc di trasferimento monetario, servizi);
 - interventi dal lato delle entrate (progressività del sistema fiscale).

Il ruolo del sistema fiscale

- Dal lato delle entrate, l'Irpef ha assunto un ruolo determinante per la redistribuzione del reddito:
 - per la struttura progressiva;
 - per l'entità del gettito, che la rende un'importante fonte di finanziamento della spesa pubblica (circa l'11 per cento del PIL e oltre il 37 per cento del totale delle entrate tributarie).

- Negli anni ha assolto anche altre finalità oltre a quelle della redistribuzione del reddito, come ad esempio le politiche a sostegno della famiglia e della natalità, di contrasto della povertà e di incentivo all'efficientamento energetico, generalmente più efficaci se realizzate con strumenti dal lato della spesa.

- L'evoluzione storica, tuttavia, ha determinato un cambiamento nella capacità redistributiva dell'Irpef:
 - erosione della base imponibile attraverso l'introduzione di regimi opzionali con aliquote proporzionali;
 - ampliamento della *no tax area* (determinata dalla combinazione di aliquote, scaglioni e detrazioni);
 - uso intensivo delle agevolazioni fiscali, in molti casi di natura regressiva, quale strumento di politica economica.

Evoluzione storica dell'Irpef - 1

- Dall'inizio degli anni '80 il dibattito sui sistemi fiscali cambia sensibilmente a favore di una maggiore semplicità e neutralità del prelievo e un'attenuazione degli obiettivi redistributivi affidati al sistema tributario.
- Assume un peso rilevante la questione degli effetti distorsivi sull'offerta di lavoro indotti dalla tassazione, seppure in assenza di adeguate evidenze empiriche.
- Si auspicano riforme che amplino la base imponibile soprattutto con la riduzione delle spese fiscali e contemporaneamente riducano la progressività del prelievo con aliquote meno elevate (soprattutto l'aliquota massima), fino alla proposta della *flat tax*, con la progressività definita prevalentemente dalle deduzioni e dalle detrazioni di base.



Aliquota media crescente, ma tendente all'aliquota marginale per i redditi più alti.

Evoluzione storica dell'Irpef - 2

Numero scaglioni e aliquote legali

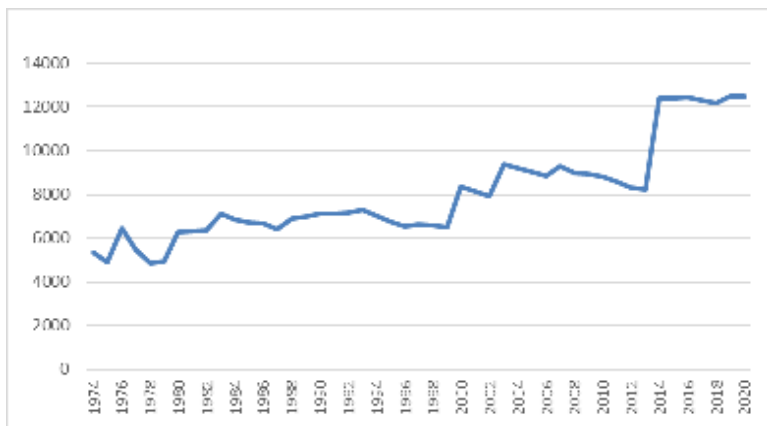


Si è passati da una progressività definita da aliquote legali crescenti con deduzioni e detrazioni fisse a una progressività che dipende maggiormente dalle deduzioni e detrazioni per i redditi da lavoro e soprattutto per i carichi familiari (rese più generose e decrescenti al crescere del reddito privilegiando i contribuenti nelle classi di reddito più basse)

→ progressivo ampliamento della soglia implicita di esenzione dall'imposta (*no tax area*).

Vi è una marcata riduzione delle aliquote marginali più elevate

Soglia di esenzione per un lavoratore dipendente senza carichi familiari dal 1974 a oggi (valori in euro 2020)

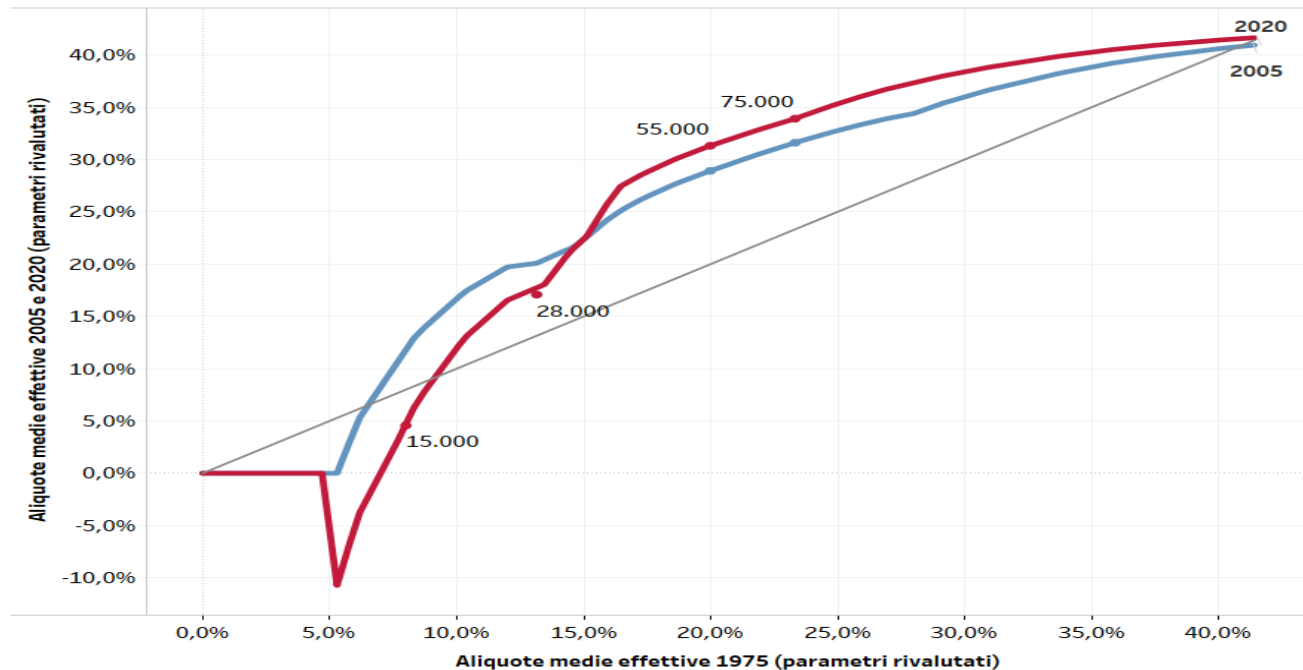


Evoluzione storica dell'Irpef - 4

Negli ultimi decenni si conferma la tendenza a una riduzione della progressività sui redditi più alti a cui si aggiunge una progressiva riduzione dell'onere per i redditi più bassi e una maggiore progressività concentrata sui soli redditi medi.

Aliquota media effettiva: 2005 e 2020 rispetto al 1975

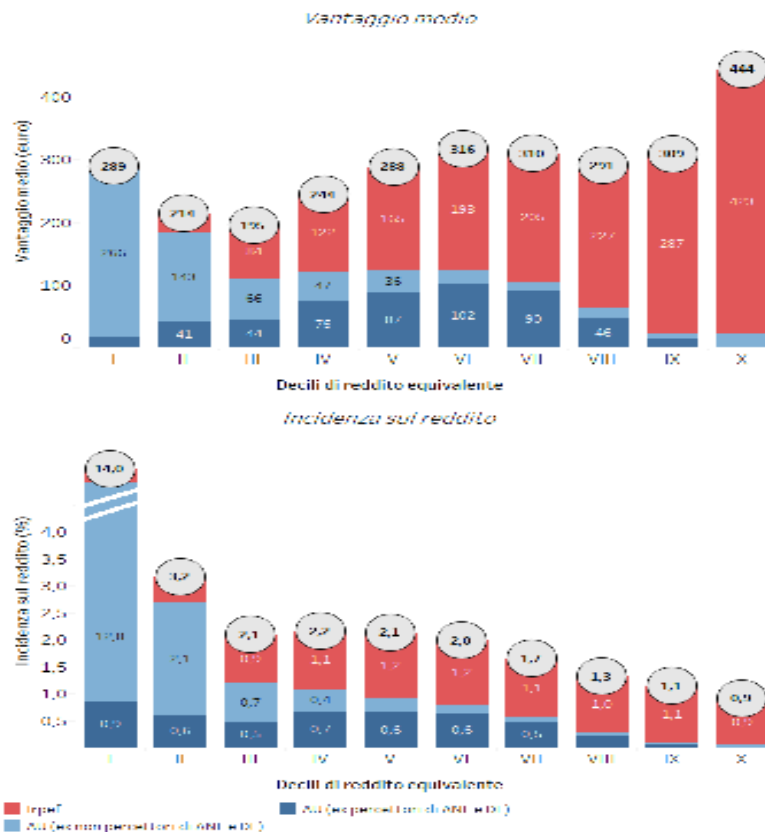
(lavoratore dipendente senza carichi familiari; parametri rivalutati al 2020)



Le aliquote medie effettive sono calcolate applicando i parametri di struttura dell'imposta (scaglioni di reddito, aliquote e detrazioni da lavoro dipendente) di ciascun anno rivalutato in base al coefficiente Istat al 2020.

Le recenti modifiche all'Irpef e al sostegno delle famiglie con figli a carico

Analisi per decili di reddito equivalente



Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB. Focus n. 3/2022 a cura di C. Pollastri e F. Iafrate.

La LB per il 2022 ha introdotto modifiche alle aliquote, agli scaglioni e alle detrazioni che hanno significativamente attenuato le più evidenti irregolarità delle aliquote marginali e medie effettive per i lavoratori dipendenti (e.g., picco aliquota marginale effettiva, 60%, in corrispondenza dei 35.000 euro).

Da marzo 2022 l'Assegno unico (AU) ha sostituito gli assegni per il nucleo familiare (ANF), le detrazioni fiscali per figli a carico e altre misure minori ed è stato esteso anche a famiglie precedentemente escluse dai benefici (lavoratori autonomi e incapienti)

Il complesso degli interventi appare **nettamente progressivo**: un effetto **quasi esclusivamente derivante dall'estensione dei trasferimenti per figli ad autonomi e incapienti**; l'effetto della revisione dell'Irpef risulta sostanzialmente neutrale lungo la distribuzione per decili, con l'esclusione dei primi due decili.

Effetti distributivi complessivi delle due riforme

Introduzione dell'AU e revisione dell'Irpef – Principali indici di redistribuzione (1)



Le stime indicano un incremento della capacità redistributiva.

L'aumento deriva quasi completamente dalla riforma dei trattamenti per i figli (oltre il 93 per cento del totale), mentre la riforma Irpef risulta sostanzialmente neutrale.

Oltre il 70 per cento della maggiore capacità redistributiva complessiva è dovuta all'estensione dei benefici a incapienti e non beneficiari di ANF.

Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB. Focus n. 3/2022 a cura di C. Pollastri e F. Iafrate.

(1) Gli indici di progressività e di pressione per i trasferimenti sono riportati per convenzione con segno invertito.

L'Irpef nel disegno di legge delega per la riforma fiscale

- L'obiettivo è ridurre gradualmente il prelievo e giungere, in prospettiva, a un sistema progressivo ad aliquota unica.
- Nessuna indicazione sul livello dell'aliquota e meccanismo deduzione/detrazione.
- Il passaggio dalla progressività a scaglioni a uno schema di progressività ad aliquota unica, in generale, determina effetti redistributivi che penalizzano i soggetti con redditi medi e favoriscono quelli con redditi più elevati salvo che non si decida di voler rinunciare a una elevata quota di gettito.
- Un'eventuale interruzione del processo di attuazione graduale della riforma – come peraltro già avvenuto in esperienze passate a causa della difficoltà nel reperimento di adeguate risorse di copertura finanziaria o per volontà politica a fronte di effetti non desiderati su ampie categorie di contribuenti – inasprirebbe le criticità dell'attuale sistema di tassazione.

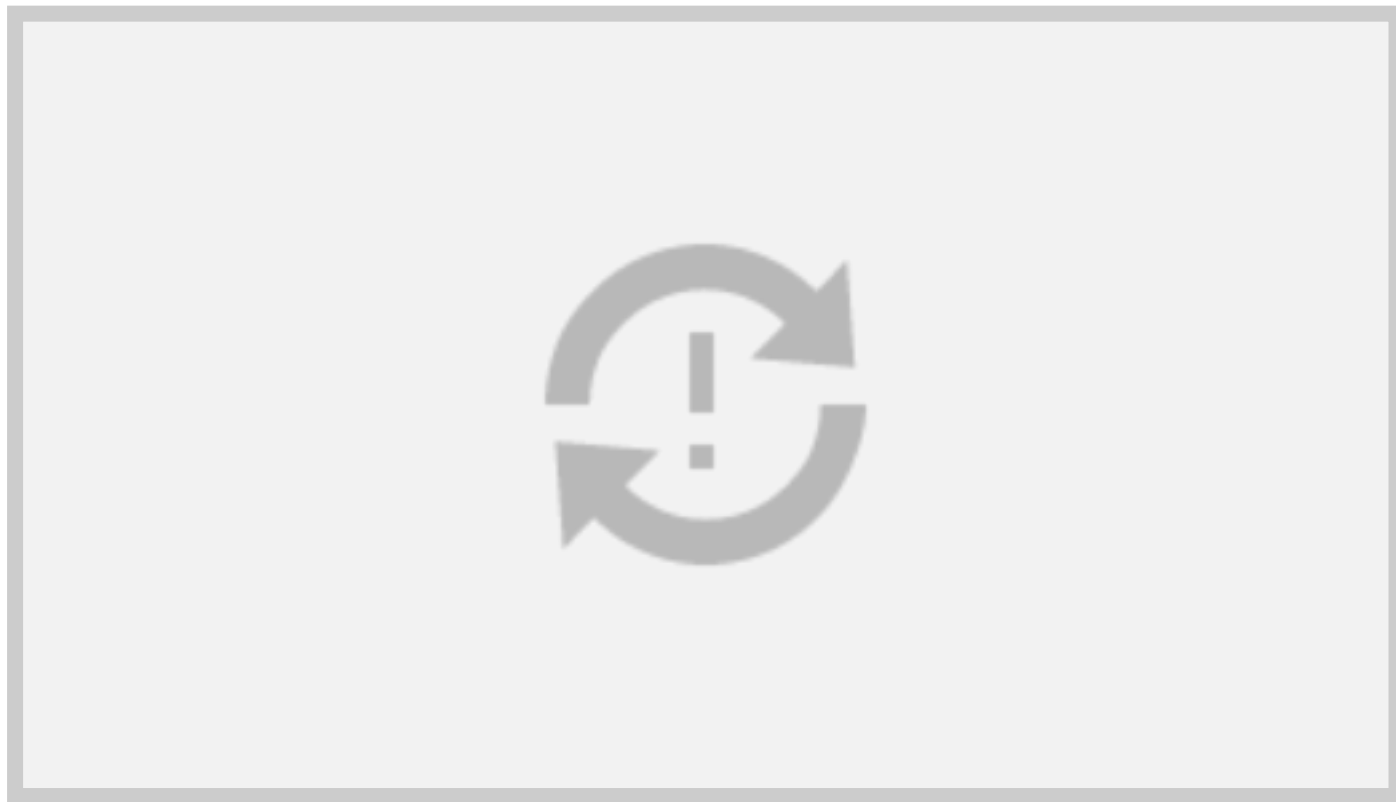
Un esempio di redistribuzione attuato con interventi dal lato delle entrate e delle spese

Le misure di mitigazione dei prezzi

- Le risorse destinate alla mitigazione degli effetti inflazionistici ammontano complessivamente a **119 mld** principalmente concentrati sul 2022 (70 mld) e sul 2023 (35 mld).
- Di questi, 30 mld sono destinati alle famiglie, 35 mld alle imprese e ulteriori 35 a entrambe le platee.



Le misure di mitigazione dei prezzi

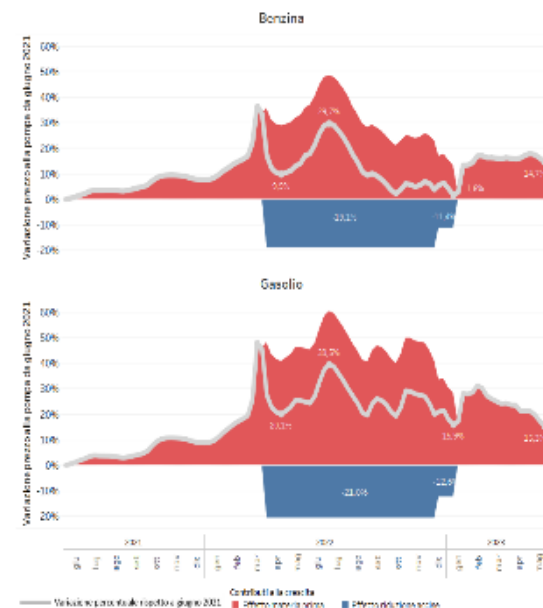
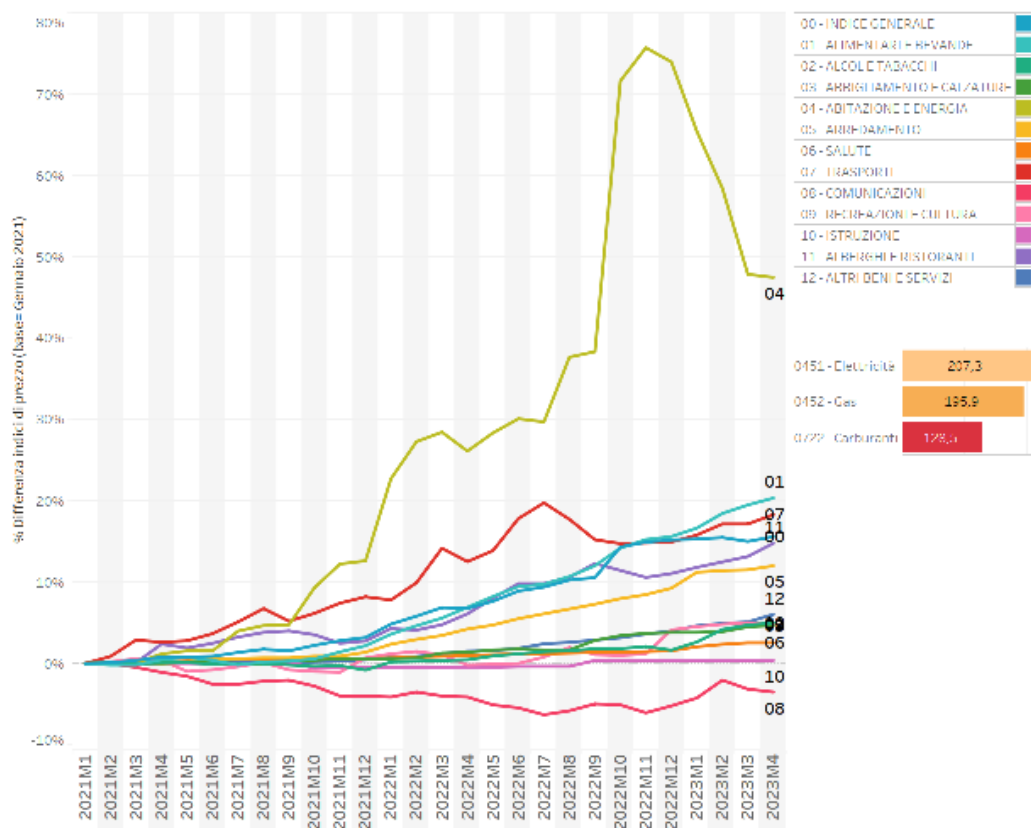


Tipologia delle misure

- Un insieme di misure eterogenee:
 - ✓ **misure tariffarie** indirizzate al contenimento dei prezzi dei beni energetici pagati da famiglie e imprese, che agiscono sulle imposte o sulle componenti di prezzo regolate, ovvero prevedono l'applicazione di tetti al prezzo dell'energia o di tariffe sociali (riduzione delle accise sui carburanti e dell'IVA sul gas per usi civili e industriali, compensazione degli oneri generali di sistema per l'energia elettrica e per il gas);
 - ✓ **trasferimenti monetari** alle famiglie e imprese consumatrici di energia per contenere i costi energetici e per sostenere le famiglie più povere a fronte di un minore potere d'acquisto
 - **applicate sulla base di condizionalità** (prova dei mezzi o altre caratteristiche dei beneficiari, quali l'età o lo stato di salute, o entrambe), come i bonus sociali energetici
 - **riconosciuti alla genericità della platea di beneficiari**, come le indennità una tantum di 200 e di 150 euro, l'esonero contributivo, l'anticipo del conguaglio per il calcolo perequativo delle pensioni 2021 e la rivalutazione del 2 per cento delle pensioni erogate nei mesi da ottobre a dicembre 2022
 - ✓ altre misure minori, quali, ad esempio, il bonus trasporti e le misure relative al welfare aziendale.

Variazione dei prezzi per voce di consumo

(numeri indici, base gennaio 2021 = 100)



Impatto distributivo delle misure di mitigazione: la metodologia - 1

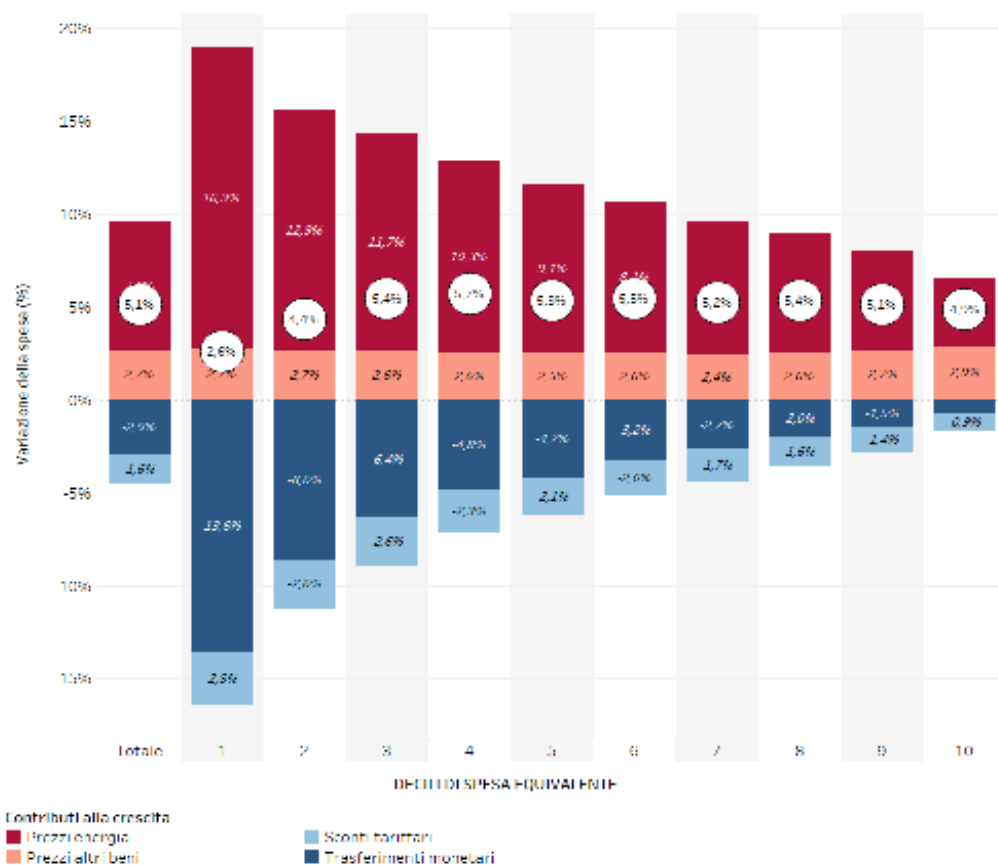
- E' stata stimata la variazione annuale della spesa tra il 2021 e il 2022 per effetto della dinamica dei prezzi, al lordo e al netto delle politiche di mitigazione, su un campione rappresentativo di famiglie italiane.
 - ✓ Strumento: modello di microsimulazione dell'UPB alimentato dall'indagine Istat sulle spese delle famiglie (HBS) integrata con le informazioni amministrative fiscali, contributive e assistenziali (pensioni e ISEE).
- La stima è ottenuta applicando ai profili di consumo delle singole famiglie gli indici dei prezzi NIC a un elevato livello di disaggregazione (COICOP a 4 cifre, 112 voci di spesa). Per la spesa energetica: le quantità di carburanti sono state calcolate partendo dalla spesa effettuata e usando i prezzi medi; le quantità di elettricità e gas sono ricavate utilizzando le strutture tariffarie vigenti nel periodo considerato.
- Le quantità sono ipotizzate costanti.

Impatto distributivo delle misure di mitigazione: la metodologia - 2

- I risultati misurano gli effetti di mitigazione che derivano esclusivamente dalle politiche pubbliche.
- Non sono considerati gli effetti derivanti:
 - ✓ da modifiche nei comportamenti privati (ad esempio, il decumulo del patrimonio o lo spostamento dei consumi verso i beni con prezzi meno dinamici);
 - ✓ da fattori macroeconomici (ad esempio, l'andamento favorevole del mercato del lavoro e dell'occupazione).

Variazione della spesa al lordo e al netto degli interventi di sostegno per decili di spesa equivalente nel 2022

- L'impatto della crescita dei prezzi energetici è stato regressivo (**istogrammi rossi**), mentre quello dei prezzi non energetici è stato omogeneo sulla popolazione (**istogrammi arancioni**) → maggior peso di elettricità, gas e alimentari sul paniere delle famiglie più povere in termini di consumo.
- Gli interventi di mitigazione risultano progressivi e invertono la direzione distributiva per i primi due decili di spesa.
- Trasferimenti monetari e bonus sociali (**istogrammi blu**) risultano più progressivi delle riduzioni tariffarie (**istogrammi**



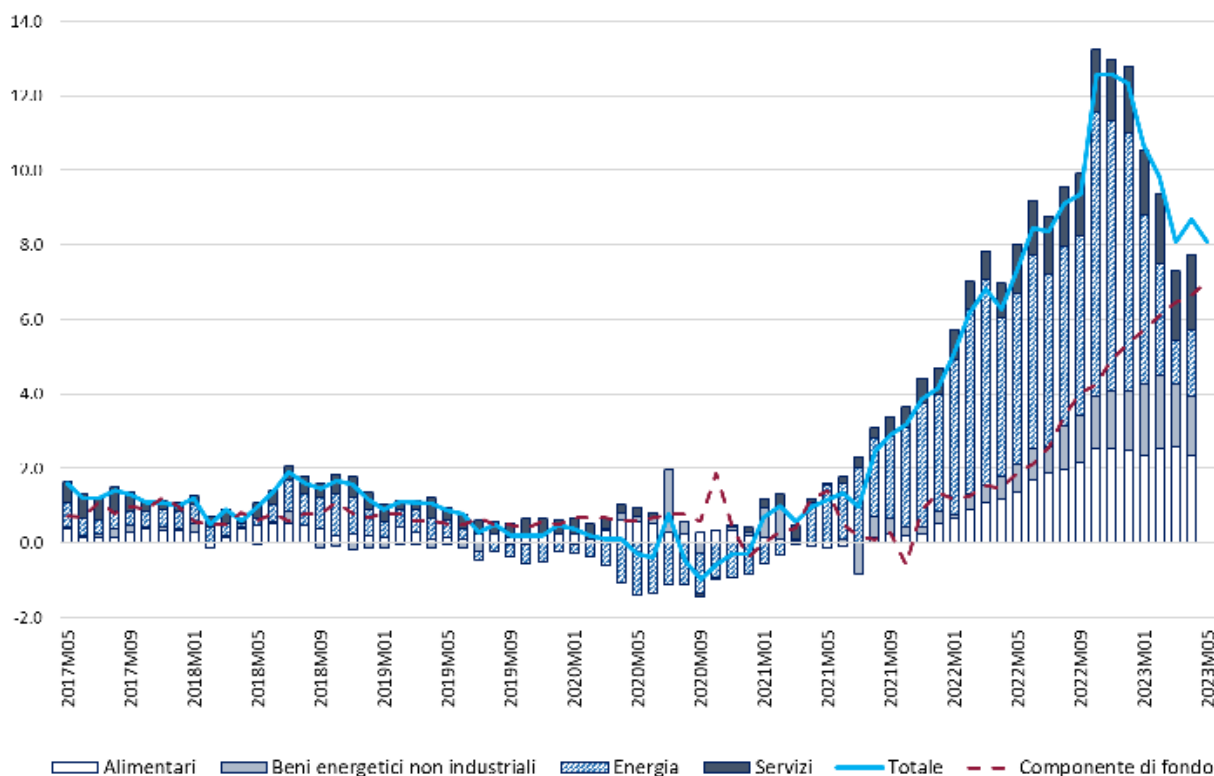
E nel 2023?

Le prospettive a breve termine

- Allo stato attuale le politiche tariffarie sono finanziate solo per il settore del gas fino ad aprile 2023 (lo sconto sull'IVA anche per tutto il secondo trimestre del 2023) e sono finanziati per l'intero anno i bonus sociali e la decontribuzione a favore dei lavoratori dipendenti entro determinati livelli di reddito.
- La valutazione delle misure poste in essere per salvaguardare il potere d'acquisto delle famiglie nel 2023 rispetto agli interventi attuati per il 2022 risente necessariamente dell'evoluzione dei prezzi fino alla fine dell'anno.
- Sarà cruciale il grado di persistenza dell'inflazione e quindi i tempi dell'ulteriore atteso raffreddamento dei prezzi energetici e di un ritorno della dinamica dei prezzi verso valori più fisiologici osservati in periodi pre-crisi.

L'andamento dell'inflazione

Variation tendenziale dell'IPCA e contributi delle maggiori componenti

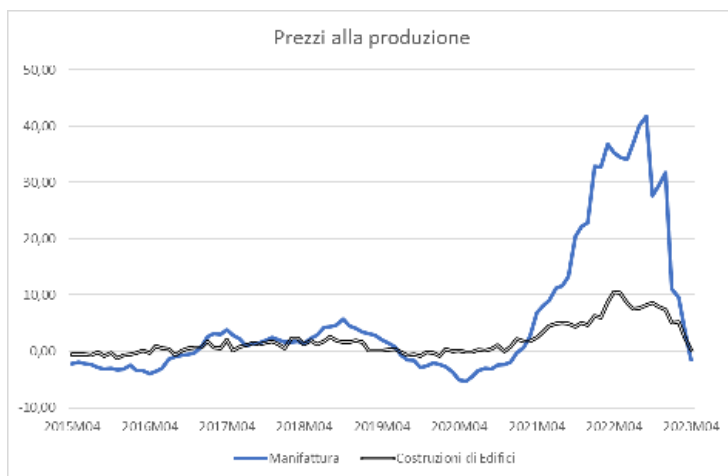
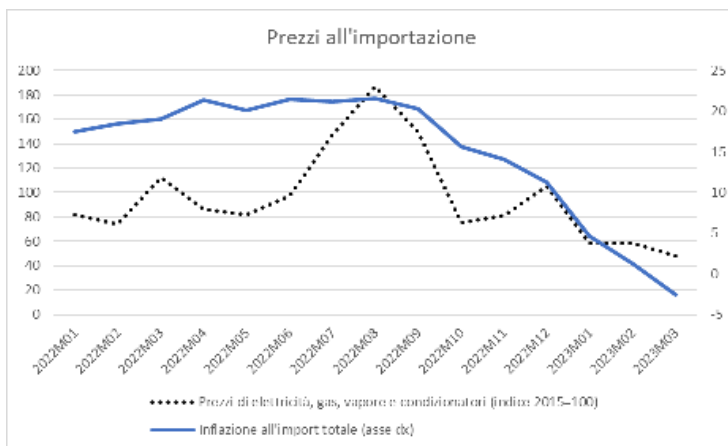


L'inflazione sta scendendo.

La riduzione riflette in larga parte la flessione dei prezzi dei beni energetici (soprattutto i non regolamentati), mentre alimentari e servizi faticano ancora a rallentare.

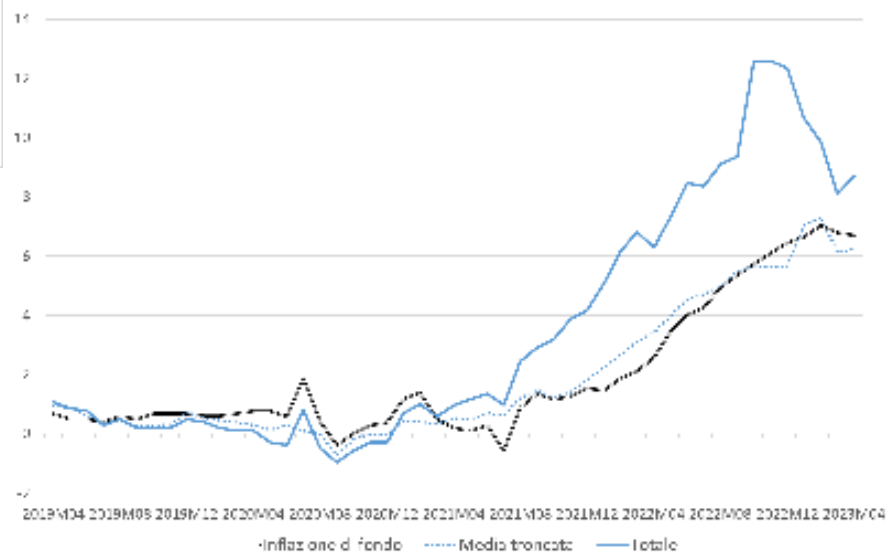
Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat. L'asse verticale indica il contributo alla variazione annuale dell'IPCA

Le pressioni a monte si vanno allentando...



Fonte: Istat

...ma l'inflazione *core* resta ancora sostenuta, sebbene in marginale riduzione a maggio



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

La media *trimmed* taglia il 10% in entrambe le code della distribuzione.

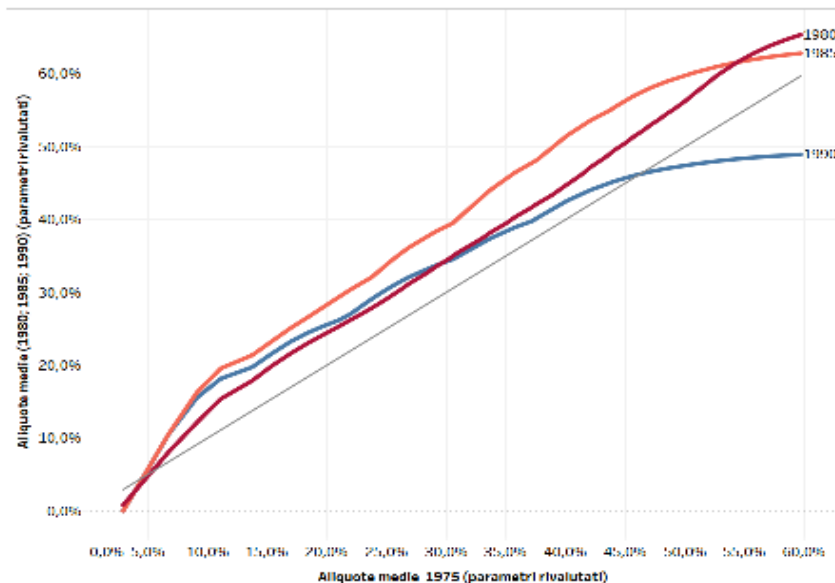
Le prospettive a breve termine

- Con l'attenuarsi dell'inflazione energetica e il contemporaneo propagarsi dell'aumento dei prezzi alle altre categorie di beni nel corso del 2023, la revisione delle politiche di mitigazione dovrà tenere conto di diversi fattori:
 - l'effetto sulla spesa della riduzione dei prezzi energetici potrebbe non compensare la crescita indotta dal progressivo ridimensionamento delle misure tariffarie;
 - l'inflazione potrebbe risultare più persistente e di conseguenza rendere necessario valutare la riproposizione di alcune delle misure anche nella seconda parte del 2023 per mitigare gli effetti dell'inflazione non energetica.
- Qualora si rendessero necessari ulteriori interventi compensativi nel resto dell'anno, è auspicabile che siano:
 - più concentrati sulle famiglie maggiormente bisognose al fine di accentuarne il carattere redistributivo;
 - disegnati in modo tale da fornire i necessari incentivi per raggiungere, anche mediante il segnale dei prezzi di mercato, obiettivi più ambiziosi di risparmio energetico;
 - corredati da adeguate coperture finanziarie per non mettere a rischio lo stato dei conti pubblici.

Grazie per l'attenzione

Evoluzione storica dell'Irpef - 3

Aliquota media effettiva: 1980, 1985 e 1990 rispetto al 1975
(lavoratore dipendente senza carichi familiari; parametri rivalutati al 2020)



Si confrontano le aliquote medie effettive per un lavoratore dipendente senza carichi familiari in quattro diversi anni: 1975, 1980, 1985 e 1990. La distanza tra ciascuna curva e la retta a 45° rappresenta lo scostamento percentuale della aliquota media di imposta calcolata con riferimento al 1980, al 1985 e al 1990 rispetto a quella risultante nel 1975, assunto come base di riferimento

Le aliquote medie effettive sono calcolate applicando i parametri di struttura dell'imposta (scaglioni di reddito, aliquote e detrazioni da lavoro dipendente) di ciascun anno rivalutato in base al coefficiente Istat al 2020.

Le aspettative diventano più concentrate

Previsioni di Consensus dell'inflazione italiana per il 2023

