

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Il "bonus" degli 80 euro: caratteristiche ed effetti redistributivi

This is a pre print version of the following article:

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1542365> since 2017-05-16T19:58:29Z

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

This is an author version of the contribution published on:

Questa è la versione dell'autore dell'opera:

*Massimo Baldini, Elena Giarda, Arianna Olivieri, Simone Pellegrino e Alberto Zanardi, "Il "bonus" degli 80 euro: caratteristiche ed effetti redistributivi", **Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze**, 2015, LXXIV, 1, I, pp. 3-22.*

The definitive version is available at:

La versione definitiva è disponibile alla URL:

[https://www.iusexplorer.it/Rivista/Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze](https://www.iusexplorer.it/Rivista/Rivista%20di%20Diritto%20Finanziario%20e%20Scienza%20delle%20Finanze)

Il “bonus” degli 80 euro: caratteristiche ed effetti redistributivi

Massimo Baldini^a, Elena Giarda^b, Arianna Olivieri^c, Simone Pellegrino^d, Alberto Zanardi^e

Abstract

In questo articolo studiamo gli effetti economici, dal punto di vista redistributivo, della recente introduzione del credito d'imposta in sede di imposta personale e progressiva sul reddito, meglio noto come “bonus degli 80 euro”. Vengono anche discussi i problemi che questo bonus pone in termini di coerenza del disegno dell'IRPEF. L'analisi, condotta per mezzo di modelli di simulazione fiscale, concentra l'attenzione sia sugli individui sia sulle famiglie.

We study the distributive effects of the recent introduction of a new tax credit for employees, better known as the “80 euro bonus”, in Italy's personal income tax system. The paper also discusses the ensuing consistency problems in the overall structure of the tax. Conducted with the use of tax-benefit microsimulation models, the analysis studies the distributive effects of the credit both on taxpayers and on households.

JEL Codes: H23, H24.

Keywords: Bonus, Imposta personale sul reddito, Modelli di microsimulazione fiscale, Riforme fiscali, Effetti redistributivi.

(24 aprile 2015)

^a Dipartimento di Economia “Marco Biagi”, Università di Modena e Reggio Emilia.

^b Prometeia, Bologna, e fRDB.

^c Prometeia, Bologna.

^d Dipartimento di Scienze economico-sociali e matematico-statistiche, Università di Torino.

^e Ufficio Parlamentare di Bilancio, Roma.

1. Introduzione

I primi mesi del Governo Renzi sono stati caratterizzati da un notevole fervore in tema di riforme, sul versante sia istituzionale sia economico. In particolare, al fine di stimolare i consumi e la crescita economica, e di dare un forte segnale politico di riduzione dell'imposizione sulle famiglie, a partire da maggio 2014 il Governo Renzi ha introdotto un bonus fiscale, sostanzialmente slegato dalla struttura dell'imposta personale e progressiva sul reddito (IRPEF), pari a 80 euro al mese e riservato ad una platea ben circoscritta di contribuenti: i lavoratori dipendenti non incapienti con reddito complessivo IRPEF inferiore a 26 mila euro. La misura è stata recentemente confermata dalla Legge di Stabilità per il 2015 ed è divenuta strutturale, con ingenti risorse mobilitate (circa 9,5 miliardi di euro all'anno).

Qual è la *ratio* di questo provvedimento? L'effetto immediato che si è voluto ottenere è il sostegno dei redditi da lavoro medio-bassi, con l'obiettivo di rilanciare i consumi e, per tale via, favorire la ripresa economica. Per dare un effettivo impulso ai consumi, è importante che il bonus sia percepito dalle famiglie come permanente, e su questo aspetto le incertezze sul suo carattere effettivamente strutturale che ne hanno accompagnato l'introduzione non ne hanno facilitato il successo. Il bonus ha anche finalità redistributive, dal momento che predilige una platea precisa, escludendo sia chi ha redditi molto bassi o è fuori dal mondo del lavoro, sia i redditi medio-alti. Chi ha conservato il posto di lavoro durante questi anni di crisi non ha comunque potuto godere di significativi incrementi retributivi. Il bonus vuole in parte rimediare a questa scarsa o nulla crescita del potere d'acquisto.

La scelta di questo strumento riuscirà ad ottenere i risultati sperati? È probabile che lo stimolo alla crescita economica sia contenuto, considerando che lo stesso Governo, nella Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza del 2014, attribuisce al provvedimento effetti macroeconomici relativamente modesti, lo 0,1% annuo nel triennio 2015-2017.

In questo articolo si tenta di fornire una valutazione del provvedimento prevalentemente dal punto di vista dell'equità, mettendone in risalto i punti di forza e di debolezza. La parte restante del saggio è strutturata come segue. La Sezione 2 descrive il contesto economico in cui si inserisce la scelta del bonus e le sue possibili motivazioni e fornisce alcuni spunti di riflessione per contestualizzare le modalità con cui lo strumento è stato introdotto nel nostro ordinamento, mentre la Sezione 3 si concentra sulle sue caratteristiche tecniche. La Sezione 4 valuta l'impatto redistributivo della misura con riferimento sia ai contribuenti IRPEF sia alle famiglie, mentre la

Sezione 5 sintetizza i risultati dell'analisi e discute i principali problemi aperti del provvedimento in esame.

2. Il contesto economico: sostegno al reddito e riduzione del cuneo fiscale

Ad aprile 2014 il governo Renzi ha annunciato l'introduzione di un trasferimento monetario ai lavoratori dipendenti con redditi inferiori a 26 mila euro (il cosiddetto "bonus degli 80 euro"). Questa riforma va valutata sotto due principali dimensioni: da un lato si tratta di un intervento di redistribuzione del reddito a favore di un ben preciso gruppo sociale, dall'altro è un tentativo di rendere più efficiente il mercato del lavoro attraverso la riduzione del cuneo fiscale.

La crisi iniziata nel 2008 ha prodotto un drastico peggioramento delle condizioni di vita delle famiglie italiane: il numero degli occupati si è ridotto di quasi un milione di unità, ed anche per chi non ha perduto il lavoro il reddito disponibile è spesso diminuito, sia per la perdita del posto da parte di altri familiari, sia per la scarsissima o nulla crescita dei redditi reali da lavoro. Il governo ha reagito alla maggiore incidenza della disoccupazione con un forte incremento nella spesa per gli ammortizzatori sociali (secondo Eurostat la spesa pubblica italiana contro il rischio di disoccupazione è passata da 0,4% del PIL nel 2007 a 0,9% nel 2012), ma restava il problema di come rispondere al peggioramento delle condizioni di chi il posto comunque lo aveva mantenuto, a maggior ragione tenuto conto che le misure di austerità introdotte a partire dal 2011 hanno ulteriormente ridotto i redditi attraverso un significativo incremento della pressione fiscale. Il bonus cerca di compensare queste conseguenze, realizzando per via tributaria una redistribuzione a vantaggio dei redditi da lavoro medio-bassi, che non hanno le stesse capacità di reazione alla crisi di quelli alti. In pratica, si è garantito ai lavoratori interessati l'equivalente di qualche anno di buona crescita del reddito (960 euro annui rappresentano il 6,4% di un reddito di 15 mila euro, che si trova circa al centro della fascia coinvolta), compensando così, almeno in parte, il pessimo andamento dell'economia. In questo modo si realizza un obiettivo politico, venendo incontro ai problemi di una ben determinata fascia di lavoratori, e si spera anche di favorire una maggiore spesa per consumi, confidando nella fiducia sul carattere permanente del provvedimento.

L'altro aspetto rilevante del bonus riguarda il cuneo fiscale. Già prima della crisi si era acceso un ampio dibattito sui motivi del "declino" italiano, sulle sue origini e sulle possibili vie d'uscita; la recessione iniziata nel 2008 ha posto maggiore enfasi su questi argomenti, poiché il prodotto interno lordo in termini reali nel 2014 è ancora di 9 punti percentuali inferiore ai livelli del 2007, mentre molti degli altri partner europei sono già riusciti a recuperare il gap prodotto

dalla crisi economica. Molte riforme che potrebbero aiutare a superare la stagnazione dell'economia sono state proposte da più parti, sia da istituzioni internazionali, sia da numerosi commentatori. Tra i principali interventi consigliati vi sono la riforma della burocrazia, della giustizia, della scuola, del mercato del lavoro (in particolare un aumento della flessibilità e lo spostamento delle tutele dal posto di lavoro al lavoratore con la riforma degli ammortizzatori sociali) e degli strumenti a sostegno del reddito e di lotta alla povertà, la riduzione del cuneo fiscale, l'aumento dell'età pensionabile e un graduale *tax shift* dai fattori produttivi alle rendite (Arachi et al., 2012).

Il taglio del cuneo fiscale (dato dalla differenza tra il costo del lavoro per il datore di lavoro ed il salario netto ricevuto dal dipendente) è sicuramente annoverabile tra le riforme più spesso suggerite per aumentare la competitività, anche perché il cuneo fiscale italiano è tradizionalmente tra i più alti dell'area OCSE (OECD, 2014). Negli ultimi anni diversi governi hanno posto in essere riforme rivolte a ridurre il cuneo, agendo soprattutto dal lato delle imprese, e dell'IRAP in particolare, parzialmente snaturando la ratio dell'imposta così come era stata pensata dalla Riforma Visco del 1998. Il cuneo fiscale può essere ridotto agendo in tre direzioni: le imposte sulle imprese che gravano sul costo del lavoro, l'IRPEF e, infine, i contributi sociali, questi ultimi formalmente suddivisi tra imprese e lavoratori. Un taglio dell'IRAP o dei contributi a loro carico avvantaggia le imprese rendendole più competitive, almeno potenzialmente, ma non garantisce che esse accrescano occupazione o investimenti. Un intervento sull'IRPEF aumenta già nel breve periodo il potere d'acquisto dei lavoratori, ma non è in grado di distribuire benefici anche alle imprese, sempre in un'ottica di breve termine. Riducendo i contributi sociali si potrebbero avvantaggiare entrambi i lati del mercato del lavoro, ma diminuirebbero le prestazioni pensionistiche future, a meno di una fiscalizzazione dei contributi.

Meglio abbassare il cuneo a vantaggio delle imprese o dei lavoratori? In parte questo problema è mal posto, perché trascura di verificare se vi siano processi di traslazione che rendono l'incidenza effettiva del cuneo almeno in parte diversa da quella formale, soprattutto nel medio-lungo termine in cui i fenomeni di traslazione hanno modo di manifestarsi. La domanda riflette comunque opinioni diverse sulle cause della crisi italiana: se si ritiene che si tratti soprattutto di una crisi di offerta, dovuta a scarsa competitività del tessuto produttivo, allora è opportuno agire dal lato delle imprese, ma se si valuta che vi siano anche problemi di domanda, allora potrebbe essere utile sostenere anche i redditi dei lavoratori e quindi i consumi. Mentre fino al 2013 erano più frequenti gli interventi a favore delle imprese, con l'IRPEF che continuava invece a crescere

grazie alle addizionali regionali e comunali, ultimamente sembra che stia prevalendo l'idea di abbassare il cuneo anche sul versante dei lavoratori. Sia la legge di stabilità per il 2014, sia il decreto 66/2014 intervengono sull'IRAP, mentre dal lato dei dipendenti si segnala, prima del bonus degli 80 euro, anche un leggero incremento della detrazione per lavoro dipendente entrato in vigore nel 2014. Inserire il bonus nell'ambito della riduzione del cuneo fiscale giustifica il fatto che sia riservato ai soli dipendenti. Insomma, il governo non sembra avere una precisa risposta alla domanda se si tratti di una crisi da offerta o da domanda, o forse ad essa potrebbe rispondere "tutte e due", e così procede cercando di diminuire il cuneo da entrambe le direzioni.

Chi preferisce lasciare più denaro alle imprese sottolinea il loro bisogno di recuperare competitività sui mercati internazionali, ma forse sottovaluta che solo di fronte ad una maggiore domanda interna gli imprenditori si convinceranno davvero a riprendere ad assumere e ad investire, soprattutto in una fase ciclica ancora negativa. D'altra parte, nel lungo periodo la competitività delle imprese dipende in modo cruciale dall'intera struttura dei loro costi, compresi quelli fiscali. È indubbio che con il bonus si introduce un maggiore equilibrio tra imprese e lavoratori nel taglio del cuneo, con una manovra dal sapore keynesiano. In altre parole, con questo tipo di riduzione del cuneo fiscale non si punta soltanto ad obiettivi di efficienza e competitività, ma anche ad aumentare il reddito disponibile di diversi milioni di famiglie e quindi la domanda aggregata. Dopo anni di austerità caratterizzata da blocchi della spesa e aumento del carico fiscale, può essere una svolta significativa. L'effettiva realizzazione di questi obiettivi dipende da svariati fattori e non può essere prevista facilmente. Di fronte a molte perplessità sulla effettiva capacità del bonus di stimolare la domanda aggregata, chi difende questa scelta ha buon gioco nel sottolineare la nostra ignoranza sul controfattuale: cosa sarebbe accaduto se il bonus non fosse stato introdotto? Se anche la domanda aggregata non riprende, si potrebbe sempre sostenere che essa sarebbe diminuita ancora di più in assenza del bonus. Una verifica puntuale degli effetti del bonus sul comportamento di spesa delle famiglie può provenire solo dall'esame di microdati che contengano informazioni dettagliate sia sul reddito che sulla spesa familiare, prima e dopo il maggio 2014, distinguendo tra le famiglie interessate e quelle escluse dal bonus, con caratteristiche simili (Guiso, 2014).

Posto che si sia deciso di intervenire sul cuneo lato lavoratori, perché proprio con questo tipo di strumento? L'originario annuncio del Presidente Renzi puntualizzava, seppur sommariamente, i suoi elementi caratterizzanti, ed era inoltre molto ambizioso, sia in termini finanziari, sia di impatto mediatico: si trattava di impiegare *"10 miliardi di euro ... per consentire*

l'aumento della detrazione IRPEF in busta paga ai lavoratori dipendenti sotto i 25 mila euro di reddito lordi, circa 10 milioni di persone, dal 1 maggio prossimo, per un ammontare di circa 1.000 euro netti annui a persona" (Governo italiano, 2014).

Agendo sulla struttura dell'IRPEF, l'unico modo per rispettare alla lettera l'annuncio del Presidente del Consiglio, e quindi aumentare di circa mille euro all'anno il reddito netto di tutti i lavoratori dipendenti sotto i 25 mila euro, sarebbe stato quello di incrementare l'attuale detrazione da lavoro dipendente di un pari importo, consentendo a tutti i contribuenti lavoratori dipendenti, e quindi anche agli incapienti, di utilizzare pienamente questo aumento della detrazione (Pellegrino e Zanardi, 2014a e 2014b). Per ottenere questo risultato si sarebbe dovuto prevedere un meccanismo di imposta negativa sul reddito, al fine di riconoscere ai contribuenti incapienti un trasferimento monetario effettivo per l'intero ammontare di detrazione non sfruttata.

L'estensione del beneficio agli incapienti avrebbe avuto il vantaggio di consentire anche ai contribuenti dei livelli di reddito più bassi di partecipare alla riduzione di prelievo annunciata dal governo, con ovvi benefici sul piano dell'equità. Ma questa prospettiva suscitò due ordini di critiche. Innanzitutto l'estensione agli incapienti avrebbe accresciuto la già elevata complessità amministrativa, perché tutti i contribuenti incapienti sarebbero stati tenuti alla presentazione della dichiarazione dei redditi; sarebbe inoltre stata troppo onerosa per il bilancio pubblico, con un costo complessivo di 14 miliardi di euro, 4 miliardi in più rispetto alla previsione di mancato gettito formulata dal Governo (Pellegrino e Zanardi, 2014a e 2014b).

Prendendo atto di questi aspetti, successivamente il Governo ha parzialmente cambiato rotta prevedendo di escludere dal beneficio i contribuenti incapienti al fine di limitare la perdita di gettito. Inoltre, poiché sarebbe stato difficile garantire esattamente 80 euro mensili in più in busta paga a tutti i contribuenti interessati a causa della complessità della struttura della nostra imposta personale sui redditi, il Governo ha preferito anche adottare una diversa modalità applicativa: non una revisione della detrazione IRPEF per lavoro dipendente, ma un trasferimento monetario slegato dalla struttura dell'imposta.

Infine, il Governo ha dovuto affrontare il problema della soglia di reddito al di sopra della quale il bonus sarebbe diventato nullo. Originariamente previsto a 25 mila euro di reddito complessivo IRPEF, temperate le esigenze di reddito e volendo evitare un brusco divario tra beneficiari e non beneficiari del bonus, si è scelto di renderlo decrescente tra 24 e 26 mila euro di

reddito (circa 1,5 milioni i contribuenti interessati), con ripercussioni negative, in questa fascia di reddito, sull'aliquota marginale effettiva.

3. Il bonus Renzi: aspetti istituzionali

Dal punto di vista formale il bonus è un credito d'imposta, operativamente gestito come un importo detratto dalle ritenute future operate dai sostituti d'imposta o, se insufficienti, dai contributi previdenziali dovuti. Pur essendo slegato dalla struttura dell'imposta personale, il Legislatore, per attuarlo normativamente, è impropriamente intervenuto sulla disciplina dell'IRPEF. Il bonus, infatti, non modifica la struttura dell'imposta ed è ad essa collegato unicamente perché il suo ammontare è funzione del reddito complessivo a fini IRPEF (Pellegrino e Zanardi, 2014).

I beneficiari del bonus sono i lavoratori dipendenti e gli assimilati con reddito IRPEF inferiore a 26 mila euro lordi annui, ma tra questi sono esclusi i contribuenti con l'imposta lorda IRPEF minore o uguale alla sola detrazione da lavoro.

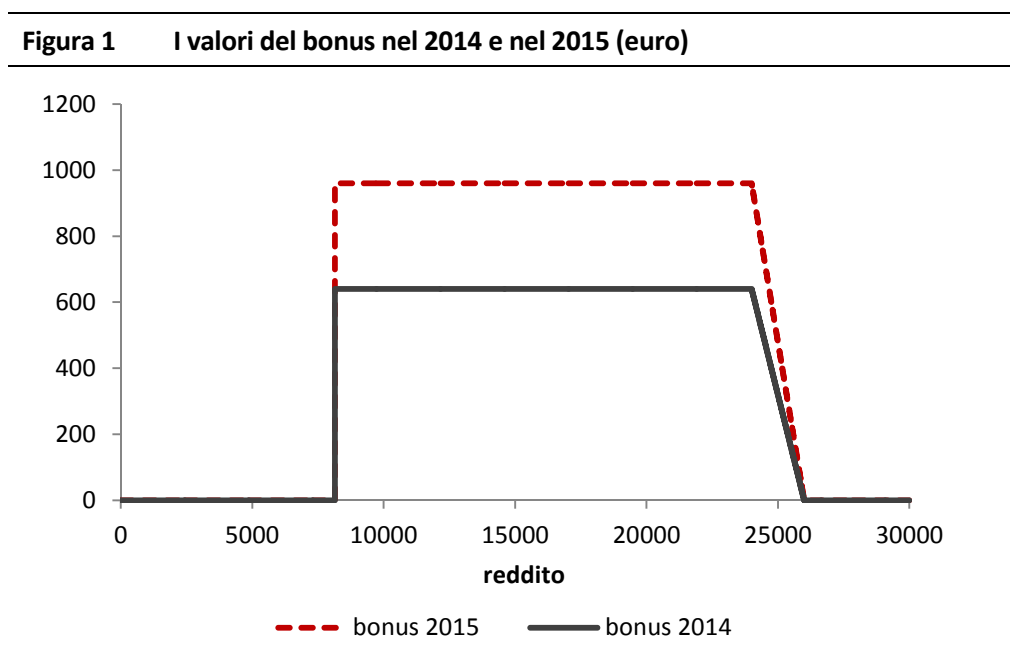
Formalmente il bonus B , per ciascun beneficiario i , è dato da:

$$B_i = \begin{cases} 960 & \text{se } m < x_i \leq 24000 \text{ \& } IL_i - C_i^l > 0 \\ 960 * \frac{26000 - x_i}{2000} & \text{se } 24000 < x_i \leq 26000 \text{ \& } IL_i - C_i^l > 0 \\ 0 & \text{se } x_i > 26000 \text{ \& } IL_i - C_i^l > 0 \end{cases}$$

dove x è il reddito complessivo del contribuente ai fini IRPEF, IL è l'imposta lorda, m è la no-tax area e C^l è la detrazione per redditi da lavoro. Il bonus non modifica la struttura dell'imposta: i beneficiari continuano a pagare lo stesso ammontare di imposta netta T_i . Pertanto, l'effetto netto è un aumento del reddito disponibile di 960 euro annui per i redditi tra la no-tax area m e 24 mila euro, mentre l'ammontare è linearmente decrescente nella fascia 24-26 mila euro, $z_i = x_i - T_i + B_i$, dove z è il reddito netto. Si noti che, nel caso in cui $T_i < B_i$, i contribuenti interessati ottengono un sussidio.

Il beneficio massimo in termini di aumento di reddito netto, pertanto, è pari a 960 euro all'anno, esattamente 80 euro mensili come originariamente promesso dal Presidente del Consiglio. Il costo della misura è pari a 9,5 miliardi di euro, non poco se si considera il gettito complessivo dell'IRPEF erariale, pari nel 2013 a 161,3 miliardi (Istat, 2014). L'ammontare del beneficio è variabile a seconda del reddito complessivo IRPEF del lavoratore dipendente. In

particolare, a partire dal periodo d'imposta 2015 il bonus è pari a zero se il reddito complessivo, percepito per l'intero anno, è inferiore a 8.145 euro (la fascia dell'incapienza), a 960 euro costanti per i redditi compresi tra 8.145 e 24 mila euro (circa 11 milioni di contribuenti); superata tale soglia, il bonus decresce vistosamente ed in modo lineare fino ad azzerarsi a 26 mila euro (Figura 1, linea tratteggiata). Nel periodo d'imposta 2014, essendo applicato solo a partire dal mese di maggio, il bonus annuo è stato minore, come si osserva nella Figura 1 (linea continua).



La norma, pertanto, produce alcune differenti casistiche di applicabilità e non prende in considerazione, come variabile per attribuire il bonus, la composizione del nucleo familiare e in particolare la presenza di familiari a carico.

Risultano sicuramente esclusi dalla misura i contribuenti che percepiscono per l'intero anno redditi inferiori a 8.145 euro (attuale soglia di incapienza dopo la revisione della detrazione per lavoro dipendente avvenuta a partire dal periodo d'imposta 2014) indipendentemente dalla composizione del nucleo familiare. Tuttavia, ci sono contribuenti con redditi inferiori che possono beneficiare, seppur parzialmente, del bonus: è il caso dei contribuenti che hanno prestato attività lavorativa solo per una parte dell'anno. Ad esempio, chi lavora solo per tre mesi, e percepisce un compenso lordo di 5 mila euro, ha un'imposta lorda pari a 1.150 euro e detrazione per lavoro di 470 euro. Può pertanto beneficiare di un bonus pari a 240 euro annui. Inoltre, e per fare un esempio, a parità di reddito un lavoratore dipendente single e un lavoratore dipendente con moglie e tre figli a carico percepiscono lo stesso ammontare del bonus. È chiaramente una

violazione del principio di equità orizzontale, che diventa ancora più evidente in caso di più lavoratori dipendenti nello stesso nucleo familiare.

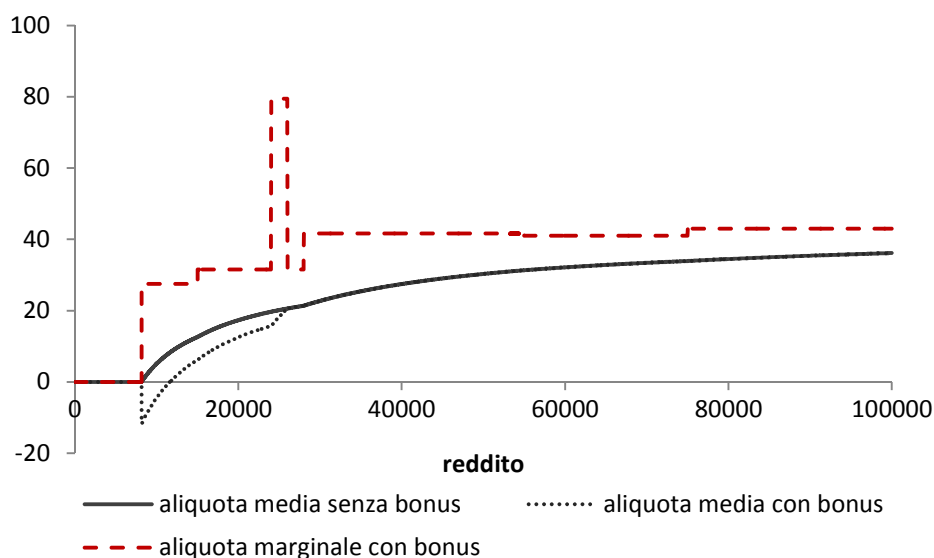
La scelta del bonus in luogo del rafforzamento della detrazione per redditi da lavoro permette però di includere tra i beneficiari anche alcuni lavoratori incapienti: è il caso dei lavoratori con redditi superiori a 8.145 euro che non sono incapienti per la sola detrazione da lavoro, ma che lo diventano considerando anche altre tipologie di detrazioni, come quelle per carichi familiari (circa 1,1 milioni di soggetti).

Per ragioni di compatibilità finanziaria e, non da ultimo, di complessità operative, si è scelto, come detto, di escludere dal beneficio i redditi più bassi. Quello degli incapienti è un problema a lungo dibattuto, la cui mancata soluzione comporta problemi di iniquità fiscale e di indebolimento degli effetti macroeconomici di rilancio della domanda interna, nella misura in cui sono i lavoratori più poveri ad avere la maggiore propensione al consumo.

Dall'altra parte, l'introduzione del bonus denuncia tutta una serie di criticità. Data l'urgenza con cui il provvedimento voleva essere introdotto dal Governo, prudentiale è la scelta tecnica di aver inizialmente veicolato la nuova misura attraverso un bonus, e non mediante un intervento sulle detrazioni IRPEF. Meno ragionevole appare invece la scelta di aver confermato questo provvedimento a partire dal 2015 senza una sua revisione organica all'interno della struttura dell'IRPEF.

Dal punto di vista tecnico, l'esclusione degli incapienti comporta il fatto che, ad esempio, un lavoratore con reddito pari a 8.145 euro non ottenga alcun beneficio, mentre un analogo contribuente con reddito di 8.146 euro, avendo un'imposta netta appena positiva, potrà beneficiare interamente dell'importo del bonus. Viceversa, un lavoratore a reddito basso si vedrebbe privato dell'intero bonus se il suo reddito diminuisse anche di poco al di sotto della soglia di 8.145 euro: potrebbe essere il caso, ad esempio, di un dipendente che passi dal tempo pieno al part time. In casi del genere questa struttura dell'imposta accentua la perdita di reddito, invece di agire da ammortizzatore (Brusco, 2014). Incoerenze nell'aliquota marginale effettiva si notano anche in prossimità del limite superiore della fascia di reddito interessata, cioè nell'intervallo 24-26 mila euro: in soli 2 mila euro l'ammontare del bonus crolla dal suo livello massimo a zero, comportando aliquote marginali effettive che sfiorano l'80 per cento su base annua con il bonus erogato per dodici mesi "a regime", contro un'aliquota IRPEF che in questa fascia di reddito è attualmente pari al 31,5 per cento (Figura 2).

Figura 2 Le aliquote medie e marginali effettive con il bonus per l'intero anno -
Lavoratore dipendente single



In questa ristretta fascia di reddito un'ora di straordinario sarà dunque drammaticamente disincentivata. Per contro, per tutti gli altri redditi le aliquote marginali effettive non cambiano rispetto ad oggi. L'attuale struttura comporta pertanto una serie di distorsioni che suggeriscono, superate le urgenze di questa fase, un intervento più strutturale nell'ambito dell'IRPEF. La Figura 2 contiene anche l'andamento delle aliquote medie dell'IRPEF, prima e dopo il bonus, sempre per un dipendente senza carichi familiari. Due punti vanno evidenziati a proposito dell'aliquota media. In primo luogo, essa si riduce in modo molto significativo per i redditi della fascia interessata. Per chi ha ad esempio un reddito complessivo di 15.000 euro annui, corrispondenti prima del bonus ad un reddito disponibile annuale di 13.114 euro, l'incidenza dell'IRPEF passa dal 12,6% al 6,2% del reddito complessivo. A 20 mila euro di reddito complessivo, l'incidenza scende da 17,3% a 12,5%. In secondo luogo, l'aliquota media diventa negativa per chi ha reddito complessivo annuo compreso tra 8.145 e 11.640 euro: in questo intervallo non solo si diventa esenti dal pagamento dell'imposta, che prima era invece positiva, ma si è beneficiari di un trasferimento netto in denaro.

4. L'impatto redistributivo della misura

In questa sezione presentiamo una quantificazione dell'effetto redistributivo del bonus, dapprima considerando come cambia la distribuzione dei redditi complessivi dei contribuenti IRPEF (Sezione 4.1), poi estendendo l'analisi ai redditi disponibili equivalenti delle famiglie (Sezione 4.2).

4.1. L'impatto redistributivo sui redditi individuali dei contribuenti

Calcoliamo, usando un modello di microsimulazione fiscale basato sull'Indagine dei Bilanci delle Famiglie italiane di Banca d'Italia (Morini e Pellegrino, 2014), come cambia l'effetto redistributivo dell'IRPEF dopo l'attribuzione del bonus. La colonna "senza il bonus" della Tabella 1 mostra gli indici di disuguaglianza per i contribuenti prima del bonus, cioè la situazione di riferimento per il calcolo del suo impatto redistributivo. L'indice di Gini del reddito complessivo è 0,44338, mentre per il reddito netto è 0,39138. L'effetto redistributivo, cioè la differenza tra questi due indici, è quindi pari a 0,052. L'indice di concentrazione dell'imposta misura 0,67215; l'indice di Kakwani, che misura il grado di progressività dell'imposta, cioè la differenza tra quest'ultimo indice e l'indice di Gini del reddito complessivo, è quindi 0,22877. L'incidenza media è pari al 18,7% del reddito complessivo. La seconda colonna mostra che l'indice di redistribuzione subisce un significativo incremento, passando da 0,052 a 0,05611, con la riduzione dell'incidenza più che compensata dal forte aumento del grado di progressività dell'imposta. Questi cambiamenti sono coerenti con l'evoluzione recente dell'impatto redistributivo dell'IRPEF: negli ultimi anni questa imposta sta infatti diventando più progressiva proprio grazie alla riduzione della quota di contribuenti con debito di imposta positivo. L'area dell'incapienza, a cui dopo il bonus si affianca l'area di chi riceve un trasferimento positivo, si è infatti andata ampliando grazie ai ripetuti (per quanto modesti, se singolarmente considerati) incrementi delle detrazioni da lavoro e per familiari a carico. Questa tendenza deriva anche dalla dinamica dei redditi imponibili, con una crescente incidenza di redditi molto bassi che difficilmente potrebbero sopportare il peso dell'IRPEF, soprattutto tra i giovani e gli immigrati.

Tabella 1 Gli indici redistributivi - I contribuenti IRPEF

Indice	Senza il bonus	Con il bonus	Differenza assoluta	Differenza percentuale
Indice di Gini del reddito complessivo	0,44338	0,44338	0,00000	0,0
Indice di Gini del reddito netto	0,39138	0,38727	-0,00412	-1,1
Indice di concentrazione del reddito netto	0,39076	0,38632	-0,00445	-1,1
Indice di Gini dell'IRPEF erariale	0,68150	0,73255	0,05104	7,5
Indice di concentrazione dell'IRPEF erariale	0,67215	0,71187	0,03972	5,9
Effetto redistributivo	0,05200	0,05611	0,00412	7,9
Indice di Reynolds-Smolensky	0,05262	0,05707	0,00445	8,5
Indice di Kakwani	0,22877	0,26849	0,03972	17,4
Indice di Atkinson-Plotnik-Kakwani	0,00062	0,00095	0,00033	53,3
Incidenza media (%)	18,70	17,53	-1,17	-6,3

Fonte: Morini e Pellegrino, 2014.

4.2. *L'impatto redistributivo sui redditi delle famiglie*

In questa sezione ci chiediamo come il credito si distribuisce tra le famiglie italiane, usando il modello di microsimulazione fiscale di Baldini et al. (2015) che fa uso dei microdati dell'indagine Istat-Eurostat IT-SILC (Statistics on Income and Living Conditions) relativi al 2011. In particolare, ci interessa sapere quante famiglie lo ricevono, dove si collocano nella distribuzione complessiva del reddito disponibile e in quale misura il loro reddito ne risulta modificato. La variabile presa a riferimento per definire il tenore di vita economico è il reddito disponibile familiare equivalente, dato dal reddito disponibile della famiglia diviso per la scala di equivalenza OCSE modificata¹. L'unità di analisi delle elaborazioni che seguono è la famiglia. I dati monetari sono aggiornati al livello dei prezzi stimato per il 2015. Consideriamo il bonus relativo all'anno in corso (2015), che al massimo per un singolo contribuente è pari a 960 euro, cioè 80 euro al mese per 12 mesi. Stimiamo che il 38,8% delle famiglie italiane riceva il bonus, cioè circa 9,7 milioni di nuclei. Per queste famiglie, tenuto conto che in uno stesso nucleo possono risiedere più beneficiari, la stima del valore medio del bonus annuale è nel 2015 di 977 euro (dati in Tabella 2, dove i valori medi sono espressi in euro non equivalenti, mentre le famiglie sono suddivise in decili di reddito equivalente). Sempre per i beneficiari, le famiglie appartenenti ai decili inferiori ottengono cifre di minore entità (481 euro per quelle che appartengono al 10% più povero della distribuzione del reddito), perché in esse vi sono molti contribuenti incapienti o che mediamente lavorano per meno di dodici mesi (il credito va infatti rapportato ai mesi lavorati), ma anche perché vi sono molte famiglie con un solo percettore. Non deve stupire di osservare in Tabella 2 il bonus associato anche a redditi familiari elevati, ad esempio valori intorno ai 1100 euro tra il quinto e l'ottavo decile. Infatti il credito di imposta è erogato a livello individuale, mentre i redditi medi riportati in tabella sono familiari. È quindi possibile che una famiglia ad alto reddito si componga di due o più percettori, dei quali almeno uno con reddito inferiore ai 26 mila euro lordi: ciò fa sì che la famiglia risulti tra i beneficiari, e allo stesso tempo che il suo reddito complessivo sia elevato.

¹ Il reddito disponibile familiare qui considerato è al netto dei fitti imputati. La scala OSCE modificata assegna peso pari a 1 al primo adulto, 0,5 al secondo adulto e 0,3 ai componenti di età inferiore ai 14 anni. Per un'analisi simile si veda anche Baldini et al. (2014) e per una discussione Baldini (2014).

Tabella 2 Reddito e bonus medi nel 2015 per famiglia, per decili di reddito equivalente

decili di reddito equivalente	Tutte le famiglie		Solo le famiglie che ricevono il bonus	
	reddito disponibile familiare	bonus familiare	reddito disponibile familiare	bonus familiare
1	7035	135	10113	481
2	13803	315	17274	856
3	17761	381	20445	914
4	21072	371	24285	982
5	23698	428	27075	1073
6	27724	539	30149	1100
7	30869	557	33832	1100
8	35704	473	40735	1080
9	42604	396	49340	1013
10	63671	196	69375	921
Totale	28392	379	31298	977

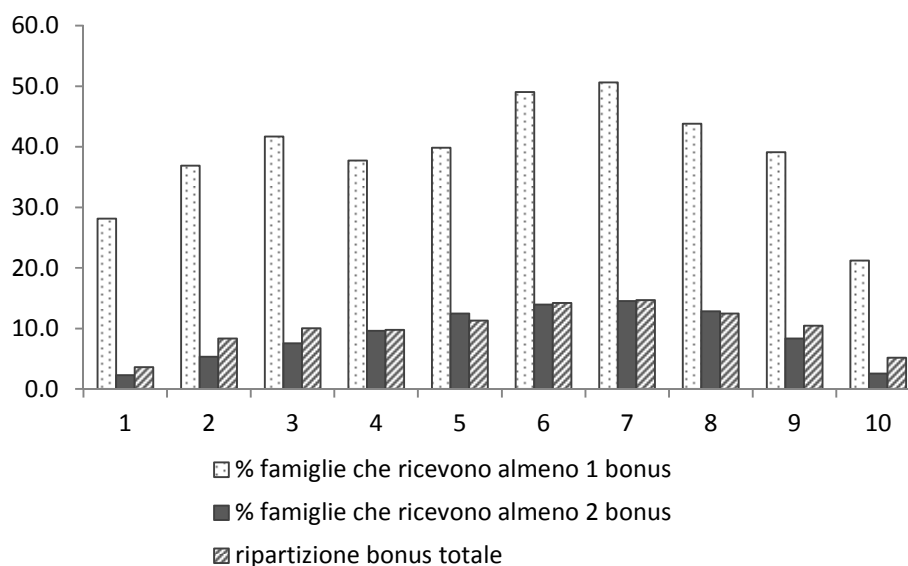
Nota: il reddito è al netto dei fitti imputati e dei contributi sociali.

Fonte: nostre elaborazioni con il modello di microsimulazione Baldini et al. (2015).

La Figura 3 contiene, sempre per decili di reddito equivalente, la quota delle famiglie che in ogni decile ricevono almeno un bonus. Nel primo decile ne è beneficiario il 29% delle famiglie, una percentuale che nel secondo raggiunge il 36% e poi tende a salire fino al settimo. Sempre in Figura 3 si trova la ripartizione percentuale del valore totale del bonus, che secondo le nostre elaborazioni sarà intorno ai 9,6 miliardi di euro nel 2015. Si nota che i decili che dovrebbero approssimativamente rappresentare la classe media (dal quinto all'ottavo) beneficiano maggiormente del bonus, sia per probabilità di riceverlo che per quota del trasferimento totale ricevuto. Al 50% meno ricco delle famiglie italiane va in totale il 43% del bonus totale. Questi risultati sono molto vicini a quelli presentati dall'Istat (2014) in una recente audizione parlamentare: l'istituto di statistica stima infatti che i primi due quintili di reddito ricevono circa un terzo del bonus totale (32% secondo le nostre stime). Simile è anche il giudizio sull'impatto redistributivo complessivo: secondo l'Istat il bonus è distribuito in modo moderatamente progressivo con una variazione contenuta degli indici di progressività e redistribuzione.

Il bonus, insomma, avvantaggia soprattutto la "classe media", se definita in base alla posizione nella distribuzione del reddito familiare. La Figura 3 contiene anche la percentuale di nuclei che ricevono in ogni decile almeno due crediti pieni, cioè almeno 1.920 euro nel 2015. Si tratta di quasi un milione di famiglie, concentrate nella parte centrale della distribuzione del reddito.

Figura 3 Percentuale di famiglie che ricevono il bonus e ripartizione del bonus totale per decili di reddito equivalente



L'IRPEF è un'imposta decisamente progressiva sul reddito, nel senso che la sua incidenza cresce all'aumentare del reddito, come mostra la Figura 4. Con il bonus, la progressività aumenta leggermente, perché il suo peso sul reddito si riduce passando dai decili intermedi a quelli più alti. In media il bonus vale l'1,3% del reddito disponibile, passando dall'1,9% per il primo decile e dal 2,3% del secondo allo 0,3% per l'ultimo. A seguito del bonus, l'incidenza dell'imposta sul reddito scende mediamente sotto zero per il primo decile: l'IRPEF diventa quindi per le famiglie più povere, sempre in media, un'imposta negativa. Si tratta di una trasformazione di grande importanza, che avvicina l'imposta personale sul reddito italiana a quelle di altri paesi, ad esempio al caso statunitense, dove per il 40% meno ricco delle famiglie l'incidenza dell'imposta federale sul reddito è negativa (CBO, 2014). In questo senso, si conferma anche per l'Italia una tendenza ormai consolidata, ovvero il tentativo di realizzare con l'imposta sul reddito obiettivi redistributivi che vanno oltre la semplice graduazione progressiva del prelievo. Emerge infatti la tendenza, nei confronti dei nuclei a più basso reddito, non solo ad esentarli dal prelievo, una caratteristica comune anche all'IRPEF (e che genera il fenomeno dell'incapienza), ma anche ad incrementarne il reddito disponibile attraverso trasferimenti in denaro positivi nei loro confronti. Se il bonus rimane a caratterizzare in modo strutturale il disegno dell'IRPEF, come la collocazione della normativa che lo riguarda all'interno del Testo Unico delle imposte sui redditi suggerisce, per alcune famiglie l'IRPEF in effetti cessa di essere un'imposta e diventa un trasferimento monetario.

Figura 4 Incidenza % sul reddito del bonus dell'IRPEF (prima e dopo il bonus) per decili di reddito equivalente - Tutte le famiglie

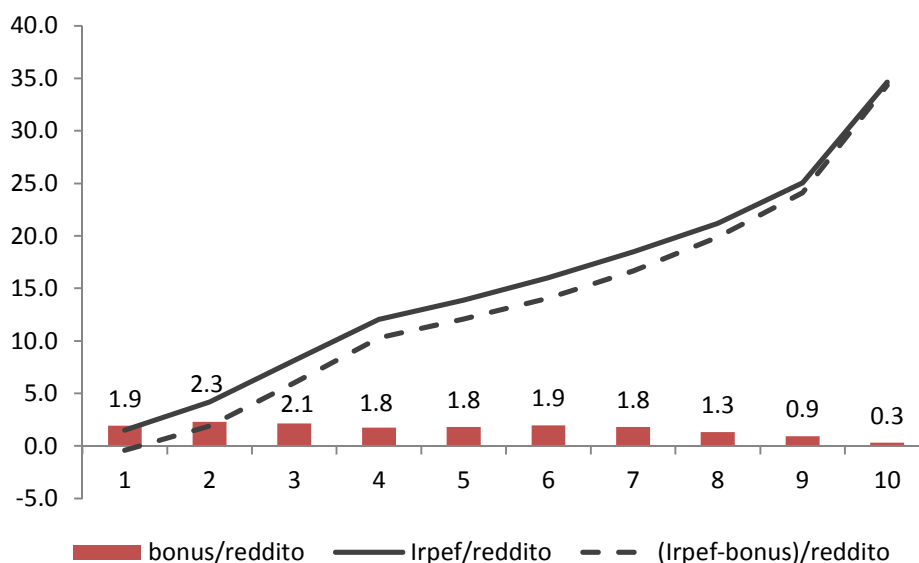
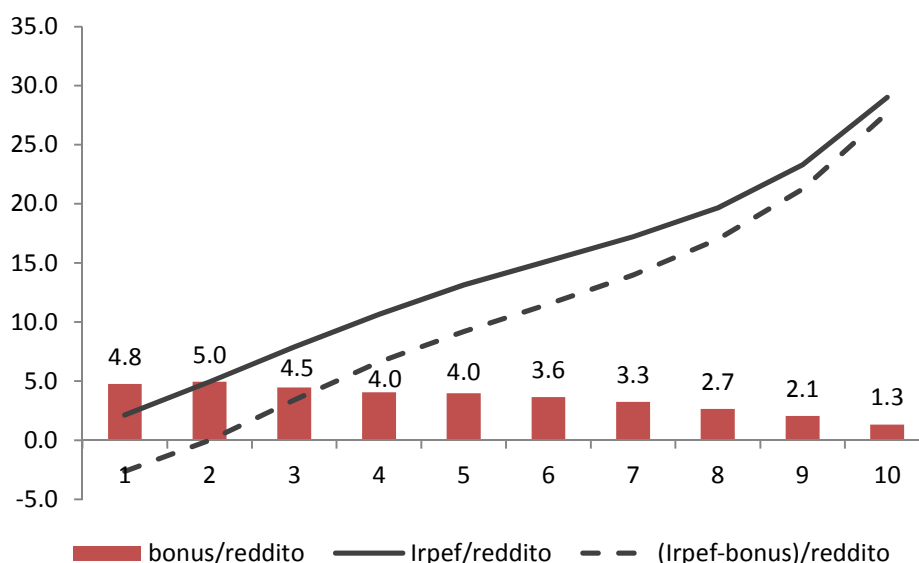


Figura 5 Incidenza % sul reddito del bonus dell'IRPEF (prima e dopo il bonus) per decili di reddito equivalente - Solo le famiglie che ricevono almeno un bonus



La Figura 4 è costruita sul totale delle famiglie italiane, anche quelle che non ottengono il bonus. Se invece isoliamo le sole famiglie che dovrebbero riceverlo (Figura 5), la sua incidenza sul loro reddito ovviamente sale (3,1% in media), e il peso dell'imposta personale sul reddito si riduce più significativamente se all'IRPEF sottraiamo questo credito d'imposta. La Figura 5, a differenza della precedente, contiene in ogni decile un numero diverso di famiglie: ad esempio nel primo

decile, come già visto in Figura 3, c'è solo il 28% delle famiglie che in effetti appartengono al 10% più povero in Italia. In altre parole, possiamo dire che per il 28% delle famiglie del decile più povero il bonus vale in media il 4,8% del reddito, mentre il restante 72% del primo decile non lo ottiene. Considerando le sole famiglie destinatarie del bonus, diventa ancora più evidente l'incidenza inferiore allo 0 per le famiglie più povere.

Passando dall'illustrazione grafica degli effetti distributivi del bonus agli indici sintetici (Tabella 3), l'indice di Gini del reddito netto equivalente dovrebbe diminuire da 0,30335 a 0,30023, una variazione molto piccola che conferma il segno redistributivo della riforma a favore della classe media. L'IRPEF, come previsto, dopo il bonus è più concentrata presso le famiglie con reddito medio-alto con un'incidenza media sul totale delle famiglie che si riduce sensibilmente, passando dal 17% al 15,8% del reddito disponibile. Analogamente a quanto fatto per l'analisi individuale, sono stati calcolati altri indici redistributivi. Ad esempio l'indice di concentrazione dell'imposta a livello familiare aumenta da 0,55795 a 0,595, così come l'indice di progressività di Kakwani, da 0,21246 a 0,24952. Anche a livello familiare l'indice di redistribuzione subisce un incremento, passando da 0,04214 a 0,04526.

Tabella 3 Gli indici redistributivi - Analisi familiare

Indice	Senza il bonus	Con il bonus	Differenza assoluta	Differenza percentuale
Indice di Gini del reddito lordo	0,34549	0,34549	0,00000	0,0
Indice di Gini del reddito disponibile	0,30335	0,30023	-0,00312	-1,0
Indice di concentrazione del reddito disponibile	0,30202	0,29860	-0,00342	-1,1
Indice di Gini dell'IRPEF netta	0,57588	0,61959	0,04371	7,6
Indice di concentrazione dell'IRPEF netta	0,55795	0,59500	0,03705	6,6
Effetto redistributivo	0,04214	0,04526	0,00312	7,4
Indice di Reynolds-Smolensky	0,04347	0,04689	0,00342	7,9
Indice di Kakwani	0,21246	0,24952	0,03705	17,4
Indice di Atkinson-Plotnik-Kakwani	0,00132	0,00163	0,00031	23,0
Incidenza media (%)	16,98	15,82	-1,16	-6,9

Nota: i redditi netti e lordi sono al netto dei contributi sociali e al netto dei fitti imputati.

Fonte: nostre elaborazioni con il modello di microsimulazione Baldini et al. (2015).

Se definiamo in povertà una famiglia che ha reddito inferiore al 60% del reddito equivalente mediano, risultano povere prima del bonus il 18,3% delle famiglie italiane. Di queste, il 31,7% ottiene il bonus. Le famiglie povere che beneficiano del bonus ricevono in media solo 671 euro, perché molte di esse hanno persone occupate per meno di un anno, con un aumento medio del loro reddito del 4,9%. Per le famiglie non povere che ricevono il bonus, invece, esso vale in

media 1.030 euro, cioè il 3% del reddito. Il bonus, in sostanza, andrà soprattutto a beneficio delle classi medie, in particolare delle famiglie che appartengono ai decili intermedi della distribuzione proprio perché hanno più di un reddito da lavoro dipendente, mentre le famiglie in povertà ne saranno toccate solo marginalmente. Vista l'ormai ampia estensione della platea dell'incapienza, provvedimenti che intervengono sull'IRPEF non possono essere molto utili in funzione di contrasto della povertà economica, a meno che non contengano elementi di imposta negativa, proprio come nel caso del bonus. Si tratta quindi di un possibile, ancora modesto, punto di svolta nel disegno dell'imposta personale sul reddito, verso modelli di imposta negativa. Ulteriori passi in questa direzione richiederebbero però un più profondo ripensamento dell'IRPEF, dal momento che si dovrebbe prendere maggiormente in considerazione il reddito dell'intero nucleo familiare (come nell'*Earned income tax credit* americano). Oggi l'IRPEF è un'imposta che colpisce il reddito individuale, una caratteristica che permette di applicare basse aliquote marginali effettive ai singoli componenti di una famiglia, e quindi non disincentiva l'offerta di lavoro dei "second earner". Passare alla base imponibile familiare sarebbe quindi sconsigliabile sotto il profilo dell'efficienza.

5. Conclusioni e problemi aperti

Il Governo Renzi ha introdotto a metà del 2014, e recentemente confermato anche per il 2015 e anni successivi, un credito di imposta (il cosiddetto "bonus") di 80 euro mensili da erogarsi a tutti i lavoratori dipendenti con redditi superiori alla soglia dell'incapienza di 8.145 euro annui. Il credito viene erogato per intero per redditi fino a 24 mila euro, per poi decrescere ed annullarsi a 26 mila euro.

L'effetto principale del bonus è un significativo calo dell'aliquota media IRPEF per i soggetti interessati, quindi del cuneo fiscale dal lato dei lavoratori dipendenti, anche se non per tutti i livelli salariali. Il bonus, però, non va tanto a beneficio dei redditi più bassi, quanto soprattutto delle classi medie, se guardiamo alla distribuzione del reddito tra le famiglie e non tra gli individui, e se della classe media diamo una definizione non sociologica ma economica, guardando cioè alla fascia centrale della distribuzione del reddito familiare. A beneficiarne maggiormente saranno i nuclei con almeno due lavoratori dipendenti, che si collocano nella fascia intermedia della distribuzione proprio perché hanno più di un percettore di reddito. La povertà economica non diminuirà in modo apprezzabile: solo un terzo delle famiglie in povertà relativa (che sono circa il 18% delle famiglie italiane) dovrebbe ricevere almeno un bonus. Ma il contrasto della povertà non

è l'obiettivo della manovra, tanto che lo stesso Presidente del Consiglio ha più volte sottolineato che il bonus serve a restituire alle classi medie almeno una parte del potere d'acquisto perduto negli ultimi anni.

Dopo questo intervento, l'IRPEF fa ancora un passo nella direzione dell'imposta negativa. Non è il primo, perché negli scorsi anni sono state introdotte due detrazioni che spettano interamente anche in caso di incapacità: quella per affittuari e quella di 1.200 euro per famiglie con almeno quattro figli a carico. Questi accenni di imposta negativa si spiegano con il tentativo di realizzare con un unico strumento, l'imposta sul reddito, diversi obiettivi: non solo raccogliere gettito, ma anche effettuare redistribuzione, ottenere un certo grado di equità orizzontale, incentivare alcune spese piuttosto che altre, ed ultimamente anche incrementare alcuni dei redditi più bassi. L'aumento della diseguaglianza nei redditi da lavoro, comune a molti paesi, che in Italia si manifesta anche con un calo dei salari di ingresso dei giovani (Giarda e Olivieri, 2015), spinge ad usare l'imposta sul reddito in sostituzione almeno parziale dei trasferimenti monetari e come integrazione degli stessi redditi, nel tentativo anche di incoraggiare la partecipazione al mercato del lavoro: chi percepisce un reddito basso non solo non paga imposte, ma può anche ricevere un trasferimento dallo Stato. Certo il nuovo bonus ha una diffusione molto superiore ai due precedenti esempi di imposta negativa, e pone in maniera più evidente problemi di equità e di coerenza: se ad esempio in una famiglia i coniugi percepiscono ciascuno 20.000 euro, ad essa spettano in maniera piena due bonus, mentre se in un'altra lavora solo uno dei coniugi con un reddito di 40.000 euro, ad essa non spetta alcun bonus. La base imponibile individuale rende difficoltoso l'uso dell'IRPEF per realizzare obiettivi redistributivi che vadano al di là della progressività del prelievo. Si rischia infatti di lasciare fuori qualcuno, nel nostro caso gli incapienti, o di introdurre, come nell'esempio appena visto, ulteriori disparità. Prima o poi si dovrà quindi ripensare l'intero sistema di tax-benefit per le famiglie, alla ricerca di una struttura più equilibrata ed efficace che coinvolga IRPEF, assegno al nucleo familiare, sussidi contro la povertà e ammortizzatori sociali.

Riferimenti bibliografici

- Arachi, G., Bucci, V., Longobardi, E., Panteghini, P.E., Parisi, M.L., Pellegrino, S. and Zanardi, A. (2012), "Fiscal Reforms during fiscal consolidation: the case of Italy", *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 68(4), 445–65.
- Baldini, M. (2014), "Le politiche fiscali del governo: il bonus per il lavoro dipendente e la riduzione del cuneo", *Politiche Sociali/Social Policies*, n. 2.
- Baldini, M., Giarda, E., Olivieri, A. (2014), "Un sostegno alle famiglie della classe media", www.lavoce.info, 30-04-2014.
- Baldini, M., Giarda, E., Olivieri, A. (2015), "A tax-benefit microsimulation model for Italy: A partial evaluation of fiscal consolidation in the period 2011-2014", *Prometeia*, Nota di Lavoro n. 2015-01.
- CBO (Congressional Budget Office, 2014), "The Distribution of Household Income and Federal Taxes, 2011", (November 2014), www.cbo.gov/publication/49440.
- Brusco, S. (2014), "Riduzione dell'Irpef: alla fine l'hanno fatta male", noisefromamerika.org, 24-04-2014.
- Giarda, E., Olivieri, A. (2015), "Le retribuzioni e il divario generazionale in Italia", *Rapporto di Previsione - Aprile 2015*, *Prometeia*, cap. 11, p. 179-186.
- Governo italiano (2014), Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 6, 12 marzo 2014, <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=75126>.
- Guiso, L. (2014), "Effetti del bonus da 80 euro: calcolare con cura", www.lavoce.info, 28-10-2014.
- Istat (2014), "Effetti redistributivi del bonus per i lavoratori dipendenti", Dossier 3, Audizione del presidente dell'Istituto nazionale di statistica G. Alleva presso le V Commissioni riunite di Camera e Senato, Roma, 13 ottobre 2014.
- Morini, M., Pellegrino, S. (2014), "Personal Income Tax Reforms: a Genetic Algorithm Approach", Working paper 026, Dipartimento di Scienze Economico-Sociali e Matematico-Statistiche, Università di Torino.
- OECD (2014), *Taxing Wages*, OECD, Paris.
- Pellegrino, S., Zanardi, A. (2014a), "A chi vanno i mille euro del presidente Renzi", www.lavoce.info, 18-03-2014.
- Pellegrino, S., Zanardi, A. (2014b), "Come sarà il bonus in busta paga", www.lavoce.info, 23-04-2014.