

Come varia la manovra dopo le modifiche parlamentari all'articolo 12 del Disegno di Legge di Stabilità

Nota a cura di Lorenzo Lusignoli

1. Alcune considerazioni sulla ripartizione delle risorse

Gli effetti sul bilancio della riscrittura in Parlamento dell'articolo 12, riguardante le entrate fiscali, sono quelli indicati nella prima tabella (Tab. 1a), mentre le altre due (Tabelle 1b e 1c) mettono a confronto le successive versioni della manovra: prima governativa e poi parlamentare.

L'effetto complessivo delle misure modificate dal Parlamento comporta, dal lato delle entrate, una lieve riduzione di gettito rispetto alla versione presentata originariamente dal Governo (indicata nel Totale in fondo alla tabella 1a), che viene comunque coperta attraverso misure dal lato della spesa.

In sostanza le risorse derivanti dalle mancate riduzioni delle aliquote Irpef vengono spalmate sulle voci indicate e permettono, tra l'altro, di evitare l'introduzione delle franchigie, il tetto sulle detrazioni e l'aumento della seconda aliquota Iva. Viene d'altra parte introdotto un aumento delle detrazioni per figli a carico (di 320 euro sulla detrazione base per i figli con età inferiore a 3 anni e di 150 euro per gli altri figli, con una maggiorazione aggiuntiva di 180 euro per i portatori di handicap); s'incrementano le deduzioni Irap per le imprese che assumono a tempo indeterminato e nel Mezzogiorno, e si prevede l'esenzione dell'Irap per alcuni commercianti e professionisti; vengono infine aumentate le risorse stanziare per la detassazione dei premi di produttività.

Tab. 1a - Effetti sul deficit delle modifiche parlamentari relative all'articolo 12

	2013	2014	2015
Abolizione riduzione aliquote Irpef	4.271	6.628	5.974
Abrogazione franchigie	-1.660	-953	-953
Abrogazione tetto su detrazioni	-300	-172	-172
Differimento per Iva su servizi cooperative	-153	0	0
Ripristino clausola di salvaguardia su Tfr	-170	-170	-170
Soppressione aumento aliquota IVA dal 10% all'11%	-1.162	-2.324	-2.324
Differimento incremento redditi dominicali e agrari	-53	0	0
Differimento norma su società agricole	-44	0	0
Reintroduzione esenzione Irpef alcune pensioni di guerra	-117	-143	-139
Incremento detrazioni figli a carico	-939	-1.405	-1.264
Riduzione Irap lavoro	0	-957	-1.102
Fondo produttività	250	-600	-200
Totale	-77	-96	-351

1b - Destinazione delle principali risorse nella manovra presentata dal Governo (in milioni di euro)

	2013	2014	2015
IVA (modifica aliquote)	3.280	0	0
Riduzione IRPEF (aliquote, deduzioni, detrazioni, Tfr, ecc.)	1.945	5.092	4.445
Riduzione IRAP (agevolazioni assunzioni e commercio)	0	0	0
Fondo produttività	1.200	400	0
Totale	6.425	5.492	4.445

1c - Destinazione delle principali risorse nella manovra approvata dal Parlamento (in milioni di euro)

	2013	2014	2015
IVA (modifica aliquote con mancato aumento di quella al 10%)	4.442	2.324	2.324
Riduzione IRPEF (detrazioni figli a carico, ecc.)	860	1.307	1.170
Riduzione IRAP (agevolazioni assunzioni e commercio)	0	957	1.102
Fondo produttività	950	1.000	200
Totale	6.252	5.588	4.796

Tenendo conto che la riduzione delle aliquote Irpef era una misura che interessava prevalentemente “le famiglie”, può essere utile vedere in quale modo vengono ripartite tra imprese e famiglie le risorse relative alle modifiche parlamentari (Tab. 2a e Tab. 2b). Il mancato aumento della seconda aliquota Iva è stato tenuto separato poiché interessa sia famiglie che imprese in proporzione variabile anche in virtù della traslazione sui prezzi differente da settore a settore. Rispetto alla manovra presentata le risorse stanziare a favore della produttività sono state leggermente ridotte nel 2013 ed aumentate nei due anni successivi.

2a - Ripartizione delle risorse derivanti dalla mancata riduzione delle aliquote Irpef

	2013	2014	2015
Misure per le famiglie	3.186	2.843	2.698
Misure per le imprese	250	957	1.102
Produttività	-250	600	200
Iva	1.162	2.324	2.324
Totale	4.348	6.724	6.324

2b - Ripartizione percentuale delle risorse derivanti dalla mancata riduzione delle aliquote Irpef

	2013	2014	2015
Misure per le famiglie	73,3	42,3	42,7
Misure per le imprese	5,7	14,2	17,4
Produttività	-5,7	8,9	3,2
Iva	26,7	34,6	36,7
Totale %	100	100	100

2. Altre considerazioni sulle detrazioni per i figli

Il principale provvedimento a favore delle famiglie contenuto nell’emendamento alla legge è quello relativo all’aumento delle detrazioni per figli a carico. Può essere dunque interessante vedere in quale misura tale provvedimento interessa i contribuenti del nostro campione Caf-Cisl (dichiarazioni dei redditi 2010).

Nella seguente tabella (Tab. 3) si mostra la ripartizione percentuale dei dichiaranti del nostro campione in base al numero dei figli a carico. Bisogna tenere in conto che, se la famiglia è bireddito ed entrambi i coniugi si sono recati al Caf, il figlio risulterà presente su entrambe le dichiarazioni dei redditi in proporzione diversa a seconda della ripartizione tra i coniugi (verrà dunque contato due volte).

Si può dunque osservare che l’aumento della detrazione per figli interesserà potenzialmente una minoranza dei nostri contribuenti (circa il 29%, tenendo conto anche degli incapienti) ed il suo importo dovrà in diversi casi essere ripartito tra i coniugi; mentre la gran parte dei contribuenti (il 71% circa) non sarà interessata dalla maggiorazione poiché non presenta figli a carico, o risulta incapiente.

Tab. 3 Figli a carico per contribuente (campione caf cisl)

Numero figli	Percentuale
0	64,6
1	18,7
2	13,8
3	2,4
4	0,4
5 o più	0,1
Totale	100

Inoltre si può osservare che la versione definitiva del testo emendato prevede un sensibile aumento delle detrazioni per i figli con età inferiore ai tre anni (pari a 320 euro), mentre il beneficio aggiuntivo concesso per i figli di età superiore è ridotto a meno della metà (150 euro). Si tratterebbe dunque di una sorta di “bonus bebè” (di 960 euro) spalmato sui primi tre anni al quale seguirebbe un sostegno più modesto per i figli negli anni successivi.

La tabella successiva (tab. 4) ci permette di vedere la ripartizione dei figli a carico all'interno delle singole fasce di reddito. Non dimentichiamo infatti che una delle critiche mosse alla riduzione delle aliquote Irpef era che i connessi benefici non risultassero adeguatamente equi rispetto al reddito dichiarato.

Tab. 4 Ripartizione percentuale dei contribuenti nelle classi di reddito in base al numero di figli (campione caf-cisl)

Classe di reddito	Numero di figli a carico						% Totale
	0	1	2	3	4	5 o più	
fino a 5000	79,8	9,7	8,1	1,9	0,4	0,1	100
5000-10000	79,2	11,1	7,6	1,6	0,4	0,1	100
10000-15000	72,9	15,0	9,8	1,8	0,4	0,1	100
15000-20000	66,5	18,1	12,5	2,3	0,5	0,1	100
20000-25000	59,6	21,4	15,9	2,6	0,4	0,1	100
25000-30000	56,9	22,7	17,3	2,7	0,3	0,1	100
30000-35000	53,9	23,8	18,9	3,0	0,3	0,1	100
35000-40000	53,0	24,6	19,1	2,8	0,3	0,1	100
40000-50000	50,1	25,2	21,0	3,2	0,3	0,1	100
50000-60000	48,7	25,0	22,1	3,6	0,4	0,1	100
60000-70000	47,2	25,0	23,4	3,9	0,5	0,1	100
70000-100000	43,3	24,9	25,6	5,3	0,8	0,2	100
oltre 100000	41,2	25,0	26,7	6,0	0,8	0,2	100

La tabella che segue mostra che un incremento delle detrazioni base per figli tende a premiare potenzialmente in misura crescente i contribuenti all'aumentare del loro reddito (anche se per avere una quantificazione adeguata si rimanda al risultato delle simulazioni). Questo perché, almeno con riguardo al nostro campione, i contribuenti con redditi più elevati presentano le percentuali maggiori di figli a carico. Tale considerazione viene tuttavia in parte compensata dal meccanismo di calcolo delle detrazioni per figli, che comporta invece una riduzione dell'importo della detrazione all'aumentare del reddito.

Ultima nota: il mancato aumento della seconda aliquota Iva, nella misura in cui frena un aumento dei prezzi, favorisce sia gli incipienti sia, in particolare, le famiglie numerose.

3. Le simulazioni sugli effetti della manovra

Sono state effettuate due simulazioni sul medesimo campione composto da oltre due milioni e mezzo di dichiarazioni presentate presso le sedi del Caf-Cisl nel 2010, che presentano gli effetti a regime degli sgravi relativi alla sola Irpef.

Innanzitutto è stato simulato l'effetto sui nostri contribuenti della prima versione del disegno di legge di Stabilità, così come presentato dal governo; successivamente è stato invece simulato l'effetto delle modifiche introdotte nell'emendamento elaborato dalle Commissioni alla Camera.

Le tavole che seguono mettono a confronto le due versioni della manovra relativamente alle sole misure riguardanti l'Irpef.

La manovra iniziale disegnata dal governo prevedeva la riduzione di un punto della prima e della seconda aliquota Irpef (dal 23% al 22% e dal 27% al 26%), congiuntamente all'introduzione di una

franchigia di 250 euro per una serie di deduzioni e per la maggior parte delle detrazioni d'imposta, nonché un tetto massimo di 3.000 euro per la fruizione delle medesime detrazioni. Ne sarebbero risultati beneficiati (presentando un'imposta ridotta) l'86,8% del campione, per i quali l'effetto della riduzione di aliquote irpef avrebbe superato quello delle restrizioni su deduzioni e detrazioni; il 12% sarebbe rimasto indifferente poiché presentava un'imposta già nulla (si tratta degli incapienti); l'1,2%, infine, avrebbe pagato un'imposta superiore, poiché l'effetto restrittivo sulle deduzioni e detrazioni avrebbe compensato quello della riduzione di aliquote (Tab. 5). Sommando i beneficiati con gli indifferenti si ottiene una percentuale molto vicina a quella indicata inizialmente dal ministro Grilli (il 99%).

Tab. 5 Ripartizione dei contribuenti in base ai guadagni derivanti dalla manovra sull'Irpef

	Manovra presentata dal governo	Manovra approvata dal Parlamento
Contribuenti che guadagnano	87%	29%
<i>di cui: Dipendenti</i>	50%	26%
<i>di cui: Pensionati</i>	36%	3%
Indifferenti	12%	71%
Contribuenti che perdono	1%	0%

Nella seconda versione della manovra presentata alla Camera, le risorse destinate all'Irpef sono state ridotte e concentrate sui contribuenti con figli a carico (+150 euro di base a testa), con particolare attenzione per quelli di età inferiore ai tre anni (+320 euro di base per ognuno) e per quelli portatori di handicap (+180 euro ciascuno). Pertanto, il 29% dei contribuenti riceve un beneficio dalla manovra, mentre la maggior parte (il rimanente 71%) risultano indifferenti, poiché non presentano figli a carico o in quanto incapienti; inoltre la percentuale di pensionati che riceve un beneficio risulta residuale. Non vi sono per contro contribuenti che subiscono aggravii d'imposta.

La prima tabella che mostra i risultati della simulazione riassume nel dettaglio le variazioni medie d'imposta per classi di reddito (Tab.6). Viene subito evidenziato il minor guadagno medio che ottengono i contribuenti nella manovra emendata: la riduzione d'imposta sul totale scende di oltre due terzi passando da 136 a 40 euro. Questa differenza ci dà anche una misura indiretta delle minori risorse che sono state destinate alle famiglie con figli, a confronto con gli sgravi Irpef che si sarebbero invece ottenuti con la riduzione delle aliquote.

L'ultima colonna, evidenziata in giallo, mostra gli effetti sull'imposta delle misure contenute nella manovra emendata: i maggiori benefici si ottengono per le classi di reddito comprese tra i 20 ed i 50 mila euro e oscillano tra i 54 ed i 60 euro medi all'anno. Per contro, la manovra su aliquote e franchigie avrebbe permesso un guadagno medio più sostanziale, che avrebbe raggiunto valori superiori ai 200 euro per i percettori che si collocano tra 25 e 40 mila euro.

Nelle prime due classi di reddito i vantaggi sono esigui perché dominano coloro che si trovano già nella no tax area o ne sono a ridosso, dunque prevalentemente indifferenti in quanto incapienti. I vantaggi tendono inoltre ad assottigliarsi, per la manovra emendata, nelle classi di reddito più elevate, poiché le detrazioni per i figli diminuiscono all'aumentare del reddito fino ad annullarsi oltre una determinata soglia.

Tab. 6 Variazione Irpef per classi di reddito (in euro) dovuta alla Legge di Stabilità

Classe di reddito	% sul campione	Manovra presentata dal Governo Variazione Imposta	Manovra emendata dal Parlamento Variazione Imposta
fino a 5000	4,3%	-3	0
5000-10000	10,3%	-31	-1
10000-15000	16,0%	-109	-19
15000-20000	22,2%	-127	-46
20000-25000	19,2%	-163	-60
25000-30000	12,3%	-202	-58
30000-35000	6,6%	-207	-59
35000-40000	3,3%	-201	-56
40000-50000	3,0%	-193	-54
50000-60000	1,2%	-184	-47
60000-70000	0,6%	-179	-39
70000-100000	0,8%	-166	-27
oltre 100000	0,3%	-131	-3
Totale	100%	-136	-40

I differenti impatti tra le due manovre sono sintetizzate nella successiva tabella 7, che effettua la differenza tra le ultime due colonne della tabella 6: l'emendamento parlamentare comporta rispetto alla manovra governativa un aggravio d'imposta pari in media a poco meno di 100 euro annui. Questo vuol dire che la riduzione dell'irpef sarà sensibilmente inferiore rispetto a quanto annunciato. Lo scostamento è particolarmente forte sulle classi di reddito medio-alte (al di sopra dei 25 mila euro), che sono quelle che avrebbero usufruito pienamente dell'effetto di riduzione delle aliquote

Tab. 7 Riduzione del beneficio Irpef dovuta all'emendamento al testo del governo

Classe di reddito	differenza d'imposta tra manovra emendata e manovra presentata
fino a 5000	3
5000-10000	30
10000-15000	91
15000-20000	81
20000-25000	103
25000-30000	144
30000-35000	148
35000-40000	145
40000-50000	139
50000-60000	137
60000-70000	140
70000-100000	140
oltre 100000	128
Totale	96

La riduzione di risorse destinate agli sgravi irpef, con l'introduzione delle detrazioni per figli in luogo della riduzione delle aliquote, è dunque evidente e ben difficilmente compensabile con il pur importante mancato aumento della seconda aliquota Iva; mentre l'aumento delle risorse destinate alla produttività è comunque limitato e non può cogliere le necessità dell'intera platea dei contribuenti tra cui i pensionati.

Con riguardo a questi ultimi, gli effetti dell'emendamento si fanno sentire in misura più marcata. Se infatti analizziamo il diverso impatto delle due versioni della manovra per classe di età (Tab. 8) emerge con evidenza che i benefici si riducono in misura sostanziale per le classi di età più elevate. Sono queste ultime infatti che, insieme alla classe più giovane, presentano una bassa percentuale di figli a carico. Dunque mentre la riduzione di aliquote aveva un impatto sostanzialmente uniforme rispetto all'età, l'aumento della detrazione per figli premia in misura preferenziale le classi comprese tra i 30 ed i 55 anni.

Tab. 8 Variazione Irpef per classi di età (in euro) dovuta alla Legge di Stabilità

Classe di età	% sul campione	Manovra presentata dal Governo Variazione Imposta	Manovra emendata dal Parlamento Variazione Imposta
fino a 25	2,2%	-110	-7
25 - 30	4,6%	-128	-27
30 - 35	7,8%	-128	-60
35 - 40	9,5%	-130	-84
40 - 45	10,3%	-132	-88
45 - 50	9,6%	-138	-77
50 - 55	8,7%	-146	-54
55 - 60	9,0%	-151	-29
60 - 65	9,6%	-146	-14
65 - 70	8,7%	-140	-7
70 - 75	7,6%	-133	-4
75 - 80	5,9%	-128	-3
oltre 80	6,5%	-129	-2
Totale	100%	-136	-40

La successiva tabella (Tab. 9), che riporta le variazioni d'imposta per area geografica, pur non mostrando particolari diversità territoriali poiché i valori medi di area non si discostano sensibilmente da quelli totali, evidenzia un altro effetto legato alle modifiche parlamentari: i maggiori benefici si spostano leggermente a favore delle aree meridionali che presentano una maggiore presenza di figli a carico.

Tab. 9 Variazione Irpef per area geografica (in euro) dovuta alla Legge di Stabilità

Area geografica	% sul campione	Manovra presentata dal Governo Variazione Imposta	Manovra emendata dal Parlamento Variazione Imposta
Nord-Ovest	34,5%	-142	-36
Nord-Est	27,3%	-138	-38
Centro	16,2%	-137	-40
Sud	13,9%	-124	-51
Isole	8,1%	-126	-48
Totale	100%	-136	-40

Data la riduzione di risorse destinate agli sgravi Irpef, possiamo tuttavia domandarci se la concentrazione delle risorse a favore dei contribuenti con i figli a carico ha finito per determinare per loro un vantaggio d'imposta maggiore rispetto a quello che si sarebbe ottenuto con la manovra governativa. Ovvero possiamo chiederci se almeno per questa categoria di contribuenti l'effetto di aumento delle detrazioni ha più che compensato la mancata riduzione delle aliquote connessa con l'introduzione delle franchigie. Simuliamo dunque le due versioni della manovra su un campione

ristretto contenente esclusivamente i contribuenti con figli a carico. I risultati di questo esercizio sono riportati nella tabella successiva (Tab. 10).

Tab. 10 Variazione Irpef (in euro) per classi di reddito dei soli contribuenti con figli a carico (Legge di Stabilità)

Classe di reddito	% sul campione	Manovra presentata dal Governo Variazione Imposta	Manovra emendata dal Parlamento Variazione Imposta	differenze d'imposta tra manovre (emendata-presentata)
fino a 5000	0,9	-2	-1	1
5000-10000	2,1	-18	-6	11
10000-15000	4,2	-84	-71	13
15000-20000	7,3	-108	-140	-33
20000-25000	7,7	-145	-149	-4
25000-30000	5,3	-184	-135	48
30000-35000	3,0	-188	-129	59
35000-40000	1,5	-181	-120	60
40000-50000	1,5	-174	-110	64
50000-60000	0,6	-163	-92	71
60000-70000	0,3	-158	-73	85
70000-100000	0,4	-143	-47	96
oltre 100000	0,2	-105	-6	99
Totale	34,9	-131	-115	16

I contribuenti che presentano almeno un figlio a carico sono una minoranza, circa il 35%, tra questi¹, però, vi sono anche alcuni incapienti (oltre il 5%) che non possono beneficiare né della prevista riduzione delle aliquote né della modifica delle detrazioni contenuta nell'emendamento.

Il confronto tra le due versioni della manovra indica che sulla media complessiva l'effetto non è molto dissimile con una leggera prevalenza di beneficio nel caso di riduzione delle aliquote (16 euro di maggior beneficio). Se tuttavia andiamo ad esaminare le singole classi di reddito vediamo che tale leggera prevalenza è confermata solo tra i 5 ed i 15 mila euro, mentre il vantaggio che si sarebbe ottenuto con la riduzione delle aliquote diventa più marcato nelle classi di reddito superiori a 25 mila euro per raggiungere valori che approssimano i 100 euro nelle ultime due classi (sopra i 70.000 euro). Solo i contribuenti che presentano redditi compresi tra 15 e 25 mila euro ricevono in media compensi maggiori dalla versione emendata della manovra. Pur trattandosi delle due classi più numerose, racchiudono tuttavia la metà dei contribuenti capienti con figli, corrispondenti appena al 15% del campione nel suo insieme.

Sembra dunque che la concentrazione delle risorse sui soli figli a carico sia riuscita a compensare la riduzione dei benefici legati alla diminuzione delle aliquote solo in casi particolari: famiglie particolarmente numerose, o con figli di età inferiore ai di tre anni, o con minori portatori di handicap. Situazioni senz'altro da salvaguardare ma che rispondono ad un obiettivo assai ristretto rispetto a quanto inizialmente annunciato.

¹ Dal campione sono stati esclusi coloro che hanno figli a carico in assenza di coniuge. Questo perché non è ancora chiaro se e in quale modo la maggiorazione sulle detrazioni per figli potrà comportare vantaggi per loro. Si tratta comunque di una percentuale trascurabile dei contribuenti.