

Introduzione al sistema tributario

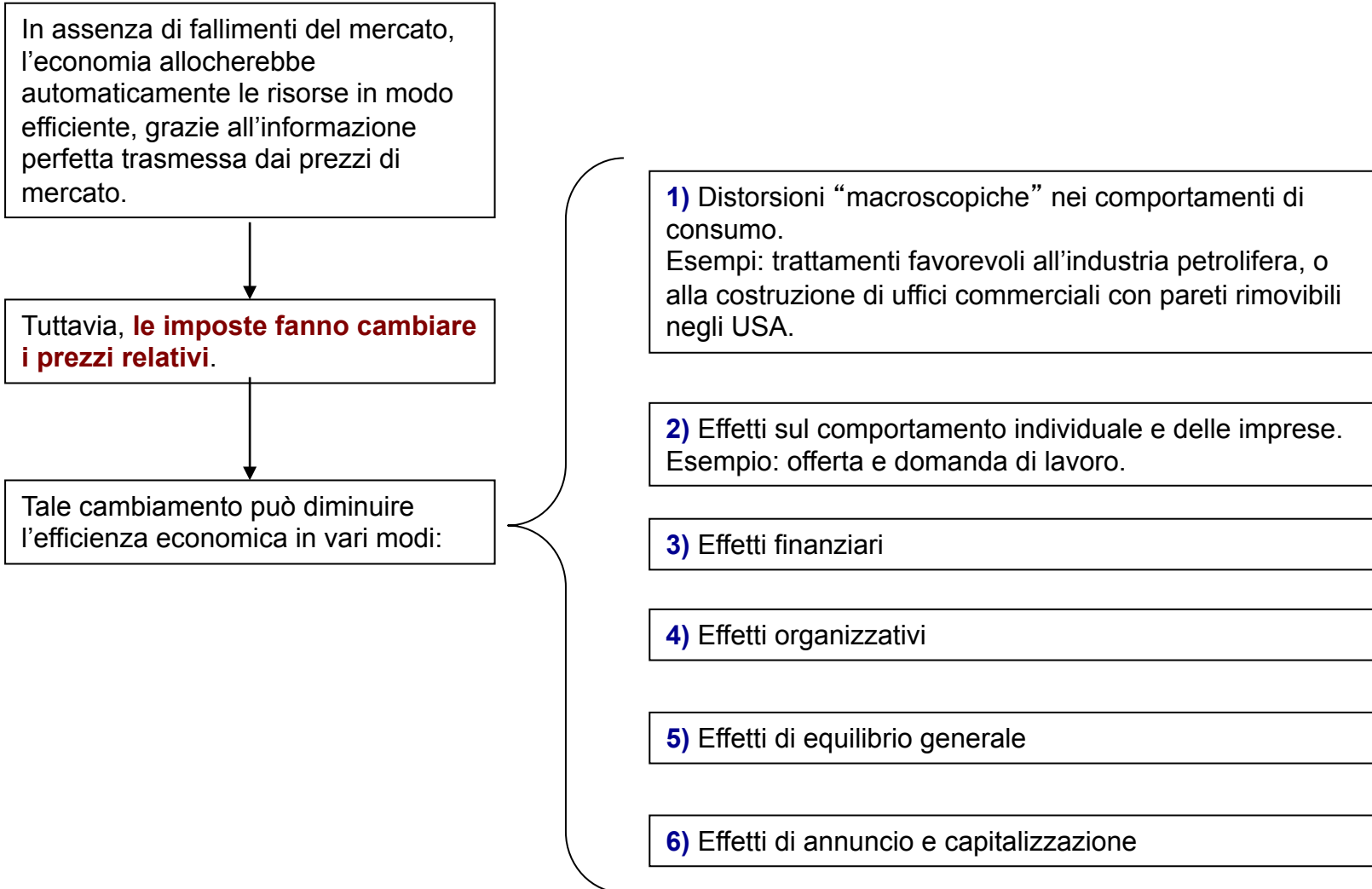
Introduzione al sistema tributario

- I “tributi” sono prestazioni in denaro obbligatorie che servono per il finanziamento della produzione di beni e servizi pubblici.
- Nelle lezioni precedenti abbiamo mostrato come la produzione di beni pubblici – e quindi il suo finanziamento mediante il sistema tributario – possa portare la collettività a raggiungere un livello maggiore di benessere.
- Il potere di obbligare gli individui a contribuire alla spesa pubblica implica anche il potere di costringere un gruppo sociale a cedere una parte delle sue risorse a un altro gruppo sociale.
- Tale trasferimento forzoso *non è un furto* perché è mediato dalla politica e dalla legge. Tuttavia, la distinzione tra uso legittimo e illegittimo del potere di imposizione è materia controversa.
- Esempio: Boston Tea Party, *no taxation without representation* e guerra di indipendenza americana.
- Quanto più il sistema tributario possiede cerche caratteristiche “ideali” e tanto meno l’imposizione sarà percepita come un furto.

Caratteristiche del sistema tributario ideale

1. **Efficienza economica:** il sistema tributario non deve interferire con l'efficiente allocazione delle risorse.
2. **Semplicità amministrativa:** il sistema tributario deve essere semplice e relativamente poco costoso dal punto di vista amministrativo.
3. **Flessibilità:** il sistema tributario deve poter reagire con facilità (in alcuni casi automaticamente) al mutamento delle condizioni economiche.
4. **Trasparenza politica:** il sistema tributario deve essere formulato in modo tale che i contribuenti **siano consapevoli delle imposte che pagano e possano valutare quanto accuratamente il sistema riflette le loro preferenze.**

Efficienza economica



Effetti delle imposte sul comportamento individuale

- Le imposte sul reddito possono influenzare la durata della vita scolastica di una persona incidendo su:
 - La retribuzione netta futura,
 - la scelta di partecipare o meno alla forza lavoro
 - la decisione di svolgere una seconda attività
 - l'intensità con cui si lavora
 - il livello del risparmio
 - la decisione di andare in pensione, eccetera.
- Le imposte influenzano l'assunzione del rischio imprenditoriale, la gestione delle spese per ricerca e sviluppo e, nel lungo periodo, il tasso di crescita dell'economia.

Effetti finanziari

- **Esempio:** di solito i fondi pensionistici integrativi aziendali non sono tassati. Se il lavoratore non ne sottoscrive alcuno, e sceglie di investire da sé il denaro che riceve in più in busta paga (che è tassato), ciò avrà effetti finanziari.
- I gestori di fondi pensione inoltre, essendo soggetti a regolamentazione, fanno scelte diverse da quelle che farebbero i singoli individui, che possono avere una **diversa avversione al rischio**.
- **Esempio:** dato che dividendi, guadagni di capitale e interessi sono tassati in modo diverso, il sistema tributario può avere effetti significativi sulla struttura finanziaria delle società di capitali.
- Ovviamente tali effetti finanziari hanno conseguenze sull'economia reale.

Effetti organizzativi

- Le norme tributarie distinguono tra **società di capitali**, che hanno **responsabilità limitata**, e **società di persone e individui**, che non hanno lo stesso privilegio.
- Senza la responsabilità limitata, le imprese possono avere difficoltà nel reperimento dei fondi, e i loro manager tendono ad adottare **comportamenti avversi al rischio**.
- Orientando il sistema tributario a favore o contro le società di capitali, è possibile incoraggiare o scoraggiare tale tipo di società, inducendo una **modifica nella propensione al rischio nell'economia**.

Intreccio tra effetti finanziari e organizzativi

- Spesso gli effetti finanziari sono collegati a quelli organizzativi.
- **Esempio:** il sistema tributario può avvantaggiare o svantaggiare le banche rispetto ad altre istituzioni finanziarie.
- **Ciò può indurre le imprese ad aumentare o diminuire il denaro raccolto mediante le banche piuttosto che, per esempio, tramite il mercato azionario e obbligazionario.**
- **È stato dimostrato che le imprese che raccolgono più fondi tramite le banche presentano una minore volatilità negli investimenti, in parte perché le banche sono maggiormente in grado di capire perché le imprese si trovano a corto di fondi.**
- Diversamente dai mercati azionari, le banche hanno i mezzi per comprendere se un'impresa ha una debolezza strutturale o solo dei problemi congiunturali.
- Avvantaggiare le banche rispetto ad altre istituzioni finanziarie può diminuire i rischi di comportamenti spregiudicati.

Effetti di annuncio

- Alcuni effetti dell'imposta possono farsi sentire anche prima della sua introduzione.
- Esempio: l'annuncio del futuro trattamento tributario di un bene patrimoniale ha un effetto immediato sul valore di quel bene. Se sul mercato si forma la convinzione che le abitazioni stanno per essere assoggettate a una maggiore tassazione – per esempio se si pensa che stia per essere abolita la deducibilità degli interessi passivi sui mutui ipotecari – è probabile che il prezzo delle case subisca una diminuzione.
- A volte, anche la semplice previsione di un annuncio futuro può provocare rilevanti effetti distorsivi.

Imposte distorsive e imposte neutrali

- Un'imposta è neutrale o non distorsiva se il soggetto interessato non può far nulla per modificare il suo debito d'imposta. Un'imposta non distorsiva è detta in somma fissa.
- Le distorsioni sono collegate al tentativo da parte degli agenti di diminuire il loro debito d'imposta.
- Dato che gli agenti non possono evitarle, le **imposte in somma fissa** non comportano cambiamenti nei comportamenti o riallocazioni di risorse, eccetto quelli derivanti dall'effetto reddito, cioè dovuti alla riduzione del reddito al netto delle imposte.
- **Qualsiasi imposta sui beni di consumo è distorsiva**: il consumatore può modificarla riducendo il consumo del bene tassato.
- **Qualsiasi imposta sul reddito è distorsiva**: ciascuno può ridurla lavorando di meno o risparmiando di meno.

Imposte correttive

- Poiché in presenza di fallimenti del mercato l'allocazione delle risorse non è efficiente, **l'imposizione può essere usata in modo "positivo", per correggere l'insufficienza del mercato.**
- Esempi: esternalità (inquinamento, fumo, eccetera).
- **Le imposte correttive procurano gettito e al tempo stesso migliorano l'efficienza dell'allocazione delle risorse.**

Riepilogo sugli effetti delle imposte

- **Effetti sul comportamento**

- Lavoro, istruzione, pensionamento
- Risparmio, investimento, assunzione del rischio
- Energie dedicate a evitare le imposte piuttosto che a creare ricchezza

- **Effetti finanziari**

- Benefici accessori (es. assicurazione sanitaria e previdenza integrativa)
- Struttura finanziaria delle imprese

- **Effetti organizzativi**

- Società di capitali vs. società di persone → assunzione del rischio
- Banche vs. mercati azionari → volatilità degli investimenti delle imprese

- **Effetti di annuncio e capitalizzazione**

- Imposte future su beni patrimoniali sono incorporate (“capitalizzate”) nel prezzo del bene al momento dell’annuncio dell’imposta.

Flessibilità delle imposte

- In recessione, può essere desiderabile ridurre le entrate fiscali, in modo da stimolare l'economia. Se il livello dei prezzi si mantiene stabile, una struttura di imposta progressiva consentirà una “**stabilizzazione automatica**”.
- Quando, durante una fase di recessione, il reddito diminuisce, l'**aliquota media** (rapporto tra il gettito d'imposta e il reddito nazionale) si riduce a sua volta. Al contrario, in espansione l'aliquota aumenta.
- Tuttavia, in periodi di stagflazione l'aliquota media aumenta quando sarebbe invece auspicabile una sua diminuzione.
- In tal caso può essere più utile un'**indicizzazione delle aliquote**.

Velocità di aggiustamento

- Un aspetto importante della flessibilità del sistema tributario come strumento di stabilizzazione dell'economia è la velocità di aggiustamento, cioè lo **sfasamento temporale** tra le modifiche della normativa e quelle del gettito che ne deriva.
- Se le fasi del ciclo economico sono di breve durata, gli sfasamenti temporali possono limitare l'efficacia dell'imposta sul reddito come meccanismo di stabilizzazione.
- Per esempio, a causa dello sfasamento temporale le imposte potrebbero aumentare in recessione, o diminuire in espansione.

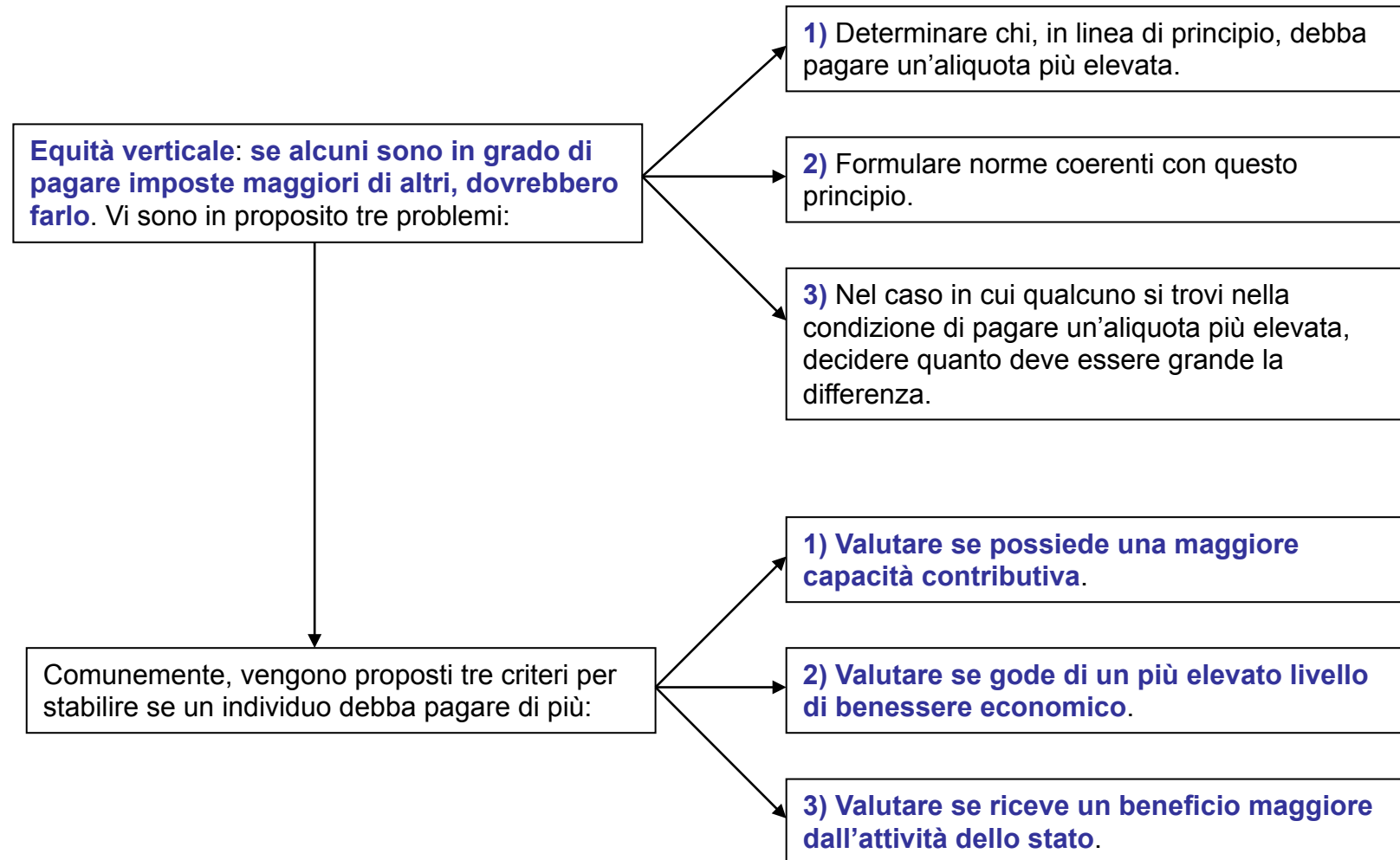
Equità

- **Equità orizzontale: in un sistema tributario si ha equità orizzontale quando individui identici sotto tutti gli aspetti rilevanti sono trattati nello stesso modo.**
- Il principio dell'equità orizzontale è inserito nella Costituzione (art. 3): un sistema tributario che discriminasse in base alla razza o alla religione sarebbe quindi incostituzionale.
- La definizione di equità orizzontale contiene **due ambiguità** difficili da risolvere:
 1. Cosa vuol dire che due persone sono identiche sotto tutti gli aspetti rilevanti?
 2. Cosa significa “trattarle nello stesso modo”?

Equità orizzontale

- In pratica, esistono molti casi in cui il sistema tributario tratta individui uguali in modo diverso.
- **Esempio 1:** due gemelli che si trovano nelle stesse identiche condizioni economiche e sociali ma hanno gusti diversi (a uno potrebbe piacere un bene tassato, all'altro no).
- **Esempio 2:** spese sanitarie.
Due individui con lo stesso reddito ma spese sanitarie diverse dovrebbero essere trattati diversamente?
E il tipo di spese sanitarie (per esempio chirurgia estetica vs. chirurgia d'urgenza) dovrebbe essere rilevante?
- **Esempio 3:** supponiamo che un uomo e una donna che nella vita hanno ricevuto lo stesso reddito debbano essere trattati nello stesso modo ai fini della sicurezza sociale. Come punto di riferimento per stabilire i loro **contributi**, dovrebbe considerarsi il valore atteso totale dei benefici che si ricevono dal sistema previdenziale, oppure quello annuale? Le donne infatti hanno un'aspettativa di vita più elevata, e il loro valore totale atteso sarà più elevato.

Equità verticale



Il reddito come base di imposizione

- Il reddito è considerato un buon indicatore della capacità contributiva ed è pertanto la base più comunemente usata per la tassazione.
- Un punto di vista ampiamente condiviso è che chi dispone di un reddito maggiore non solo dovrebbe pagare più imposte, ma dovrebbe anche pagare una quota maggiore del suo reddito in imposte – ovvero, **le imposte dovrebbero essere progressive**.
- Si può però sostenere che il reddito sia, in una certa misura, il contributo che un individuo dà alla società, e sarebbe quindi ingiusto tassarlo.
- Inoltre il reddito è, in linea di massima, commisurato al lavoro. **Un aumento dell'imposta sui soggetti con redditi più elevati può portare a diminuire la quantità di lavoro. Pertanto può darsi che l'effetto finale sia una riduzione del gettito d'imposta.**
- Secondo alcuni autori, sarebbe più equo tassare il consumo. Ma ciò non è facile, perché implica discriminazioni nel senso dell'equità orizzontale e perché i consumi sono a volte difficili da tracciare.
- È stato quindi proposto di tassare il risparmio, che è legato al reddito e al consumo. Anche in questo caso c'è il rischio di creare notevoli distorsioni.

Il reddito come base di imposizione

- Uno degli argomenti di chi sostiene che l'imposizione dovrebbe essere legata al consumo è che sarebbe più equo tassare gli individui in base a ciò che essi “prendono” dal sistema economico.
- Si potrebbe allora commisurare il finanziamento dello stato al beneficio che ciascuno trae dai beni e servizi pubblici.
- In alcuni casi il principio del beneficio viene adottato esplicitamente (Esempio: pedaggi stradali o imposte sulla benzina).
- Ci sono però due problemi:
 1. è impossibile determinare la dimensione del beneficio dei singoli individui.
 2. Ci sarebbero effetti distorsivi e discriminazioni in termini di equità, specie orizzontale.
- In pratica, l'uso di questo principio implica il consueto trade-off tra efficienza ed equità.

Riepilogo sull'equità

- L'analisi svolta finora ha mostrato come i principi di equità orizzontale e verticale, sebbene a prima vista sembrano basi ragionevoli per la formulazione di un sistema tributario equo, forniscano solo un aiuto limitato.
- Rimane difficile stabilire chi, tra due individui, goda di un benessere maggiore, o abbia una maggiore capacità contributiva, o goda di più dell'utilizzo dei servizi pubblici, nonché che cosa si debba intendere per eguaglianza di trattamento.
- Inoltre il principio di equità verticale non dice quanto di più debba contribuire chi gode di un benessere maggiore.
- Per tenere conto di queste difficoltà è possibile usare gli schemi dell'economia del benessere che abbiamo illustrato nelle lezioni precedenti.

Applicazione dell'EB al sistema tributario

- Si può valutare l'efficienza in senso paretiano dei sistemi tributari, considerando sia le distorsioni sia le risorse utilizzate per implementare l'imposta).
- Conseguentemente, si può identificare i sistemi di imposta efficienti in senso paretiano, cioè le strutture di imposta tali che, dati gli strumenti e le informazioni disponibili, nessuno può migliorare la sua condizione senza peggiorare quella di qualcun altro.
- Quindi si può scegliere tra le strutture di imposta efficienti in senso paretiano ricorrendo a una funzione del benessere sociale, che indica in modo sintetico l'attitudine della società verso il benessere dei singoli individui.
- Alcuni autori sostengono che questo approccio ha il vantaggio di separare le considerazioni di efficienza dai giudizi di valore (che entrano in gioco solo nel terzo punto, con la funzione del benessere sociale).
- Tuttavia si tratta di scegliere tra strutture di imposta alternative, ciascuna delle quali può avvantaggiare un gruppo e penalizzarne altri.

Riepilogo

- Introduzione al sistema tributario
- Sistema tributario ideale
- Imposte distorsive e imposte neutrali
- Imposte correttive
- Flessibilità e stabilizzazione
- Equità orizzontale e verticale
- Applicazione degli schemi dell'economia del benessere al disegno del sistema tributario

Esempi di possibili domande d'esame

- Si discutano le caratteristiche di un sistema tributario ideale e le ragioni per cui è difficile – se non impossibile – realizzare un sistema tributario che le rispetti integralmente.
- Si discuta il problema dell'equità del sistema tributario e quali modi sono stati proposti per conseguirla – soprattutto in termini di definizione della base per il calcolo dell'imposizione (reddito, consumo, risparmio, salario, benefici, benefici attesi).