

**Politiche Economiche**  
**Anno accademico 2018-19**  
**Politica tributaria**

Sintesi capitolo 7 del volume Bénassy-Quéré et al.

**Il prelievo obbligatorio:** Come abbiamo discusso, il mercato non è in grado di soddisfare la domanda di beni pubblici. Gli individui non sono disposti a corrispondere per la fornitura di un bene pubblico una somma pari al beneficio che ne ricevono; ne segue che l'offerta è insufficiente a coprire la domanda (vedi appendice). La soluzione di questo dilemma è la delega a un soggetto terzo dell'autorità ad imporre un pagamento per la fornitura del bene pubblico. Lo **Stato** eroga servizi pubblici finanziati mediante un **prelievo obbligatorio** sui cittadini (nel linguaggio comune le chiamiamo tasse). Il **livello** e l'**estensione** del prelievo sono determinati dai cittadini mediante il **voto**.

**“Pratica” della politica tributaria:** La politica tributaria definisce il livello, l'estensione e le modalità del prelievo obbligatorio. La politica tributaria individua quindi la **base imponibile** e l'**aliquota di prelievo**.

La base imponibile è l'importo sul quale si calcola il prelievo. Esempi di base imponibile sono il reddito annuo, il consumo, il patrimonio, l'utile societario, le emissioni inquinanti ....

L'aliquota di prelievo definisce la relazione tra la somma da pagare e la base imponibile. Definiamo aliquota media  $t_a = \frac{T(Y)}{Y}$  il rapporto tra la somma da pagare e la base imponibile. Il prelievo è

progressivo [regressivo] quando l'aliquota media aumenta [diminuisce] con la base imponibile; il prelievo è proporzionale se l'aliquota media non varia.

Il prelievo avviene mediante l'imposizione di tributi. I tributi possono prendere la forma di:

tassa: tributo a cui corrisponde la prestazione di uno specifico servizio (tassa sui rifiuti...)

imposta: tributo a cui non corrisponde la prestazione di uno specifico servizio

contributo sociale: prelievo sul salario e destinato al finanziamento dell'assicurazione sociale

La politica tributaria svolge una **funzione allocativa**. La tassazione (eccetto che per la tassazione in somma fissa applicata a tutti i cittadini o imposta capitaria) modifica i prezzi relativi e in un mondo nel quale i prezzi sono in grado di trasmettere correttamente le informazioni sulle preferenze degli individui è distorsiva. Ma in presenza di beni pubblici, esternalità, asimmetrie informative i prezzi non sono in grado di svolgere tale ruolo e la tassazione consente di dirigere le risorse laddove il loro valore sociale è più elevato. Per le forme che essa prende, la politica tributaria ha anche **implicazioni distributive**: la tassazione del reddito modifica la distribuzione del reddito tra soggetti ad alto e basso reddito, tra soggetti con famiglia e soggetti single; la tassazione dei redditi da lavoro piuttosto che dei redditi da capitale cambia la distribuzione del reddito a favore dei percettori degli uni piuttosto che degli altri. Nella misura in cui il prelievo varia al variare della congiuntura economica, la politica tributaria ha un impatto anche sulle fluttuazioni del reddito; parliamo quindi di **funzione di stabilizzazione** della politica tributaria (ruolo degli stabilizzatori automatici).

Le implicazioni sopra descritte danno vita ai trade-off la cui soluzione è l'obiettivo della politica tributaria ottima: un'imposta capitaria non è distorsiva ma penalizza maggiormente i meno abbienti; un'imposta sul reddito da lavoro non ha negative implicazioni distributive ma è distorsiva e potrebbe ridurre l'offerta di lavoro, con conseguente riduzione della base imponibile.

L'entità, l'estensione e le forme del prelievo fiscale variano nel tempo e da paese a paese. Definiamo la pressione fiscale come il rapporto tra ammontare del prelievo obbligatorio e PIL. Sino ai primi anni del '900 la pressione fiscale in Europa e negli Stati Uniti si aggirava intorno al 10% e vedeva un considerevole aumento solo in occasione degli eventi bellici. Le due guerre mondiali non hanno fatto eccezione. Tuttavia proprio al termine del conflitto sono intervenuti cambiamenti strutturali che hanno alzato stabilmente la pressione fiscale. In tutti i paesi sono stati introdotti sistemi pensionistici e forme

di assicurazione sociale finanziati almeno in parte con il prelievo obbligatorio. Gli anni 70 e 80 del 900 hanno visto un divaricarsi delle esperienze nei diversi paesi. Nell'Europa continentale si è assistito ad una espansione continua del welfare finanziato dal prelievo obbligatorio, mentre gli USA hanno spostato il finanziamento del settore sanitario e pensionistico a carico del settore privato e specificatamente del lavoro (sono le imprese e i lavoratori a finanziare l'assistenza sanitaria). All'interno della stessa Unione Europea notiamo importanti divergenza nella pressione fiscale. Il fatto che i paesi occidentali siano molto simili dal punto di vista strutturale chiarisce come la diversa pressione fiscale sia il frutto di visioni diverse circa il ruolo dello stato.

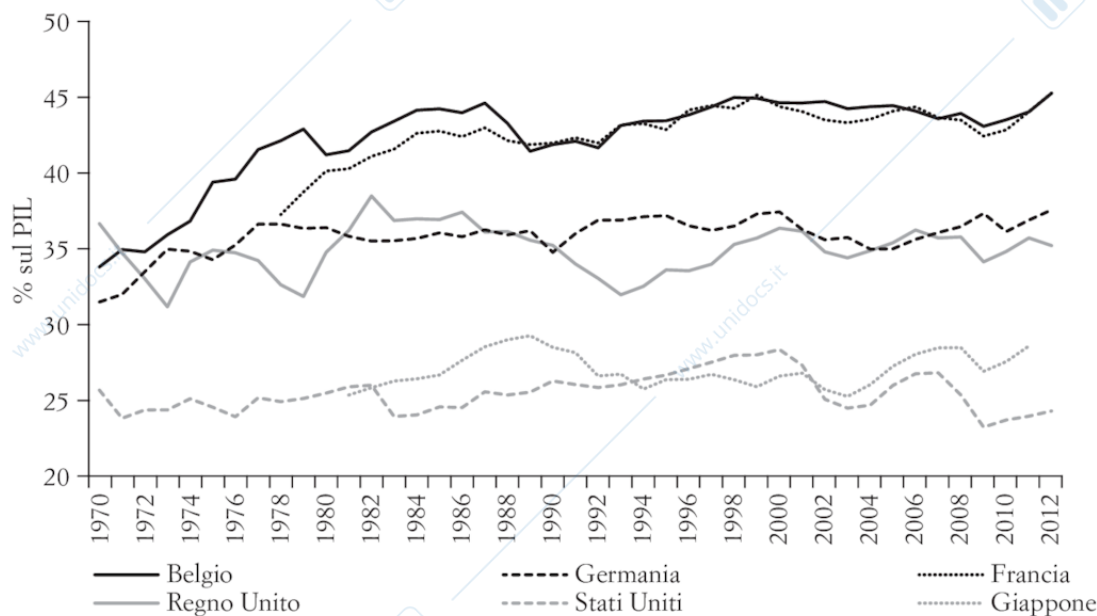


Figura 1

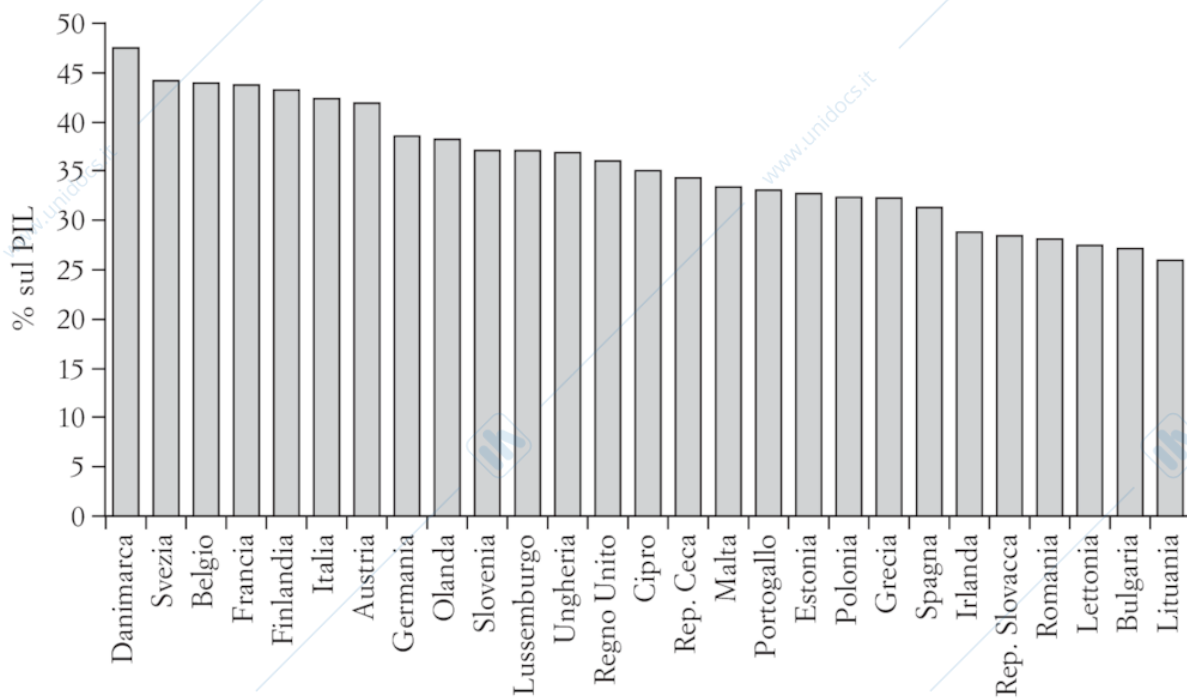


Figura 2

Sofferamoci ora sulle **modalità** del prelievo. Il prelievo obbligatorio può essere imposto definendo in modo univoco l'impiego (imposta di scopo) o per finalità generali (imposte generali). L'uso dell'imposta di scopo consente di rendere trasparente per il cittadino l'impiego fatto delle risorse versate allo Stato, ma d'altro vincola ad impieghi che nel tempo potrebbero rivelarsi inappropriati per l'emergere di bisogno in altri ambiti.

Il prelievo può essere i) stabilito, ii) realizzato e iii) percepito da soggetti diversi (amministrazione centrale e amministrazione locale). In generale le amministrazioni locali hanno margini limitati di autonomia e abbiamo una compartecipazione tra amministrazione centrale e locale nella determinazione del prelievo (si pensi a molte tasse locali per le quali lo Stato fissa la forchetta per le aliquote, mentre l'amministrazione locale fissa l'aliquota). Il livello (locale/centrale) al quale viene determinato il prelievo apre il tema della concorrenza fiscale tra giurisdizioni fiscali. In presenza di autonomia fiscale, le autorità locali possono entrare in competizione tra loro offrendo condizioni fiscali favorevoli per attrarre residenti e imprese. Da un lato, questa concorrenza è benefica perché consente ai cittadini di valutare comparativamente (rispetto ad altre giurisdizioni) la politica tributaria della propria giurisdizione (rapporto prelievo e servizi offerti); dall'altro, la concorrenza può portare ad una compressione dei servizi nelle giurisdizioni con minori dotazioni, sia in termini di base imponibile (più povere) sia strutturali (la localizzazione delle imprese dipende dalla presenza di infrastrutture, accessi ai porti e alle reti di trasporto ecc). Il prelievo può essere percepito (interamente o in parte) ancora da amministrazioni centrali o locali. La ragione per destinare una parte del prelievo all'amministrazione locale è che l'amministrazione locale è meglio in grado rispetto all'amministrazione centrale di conoscere le preferenze dei cittadini su beni pubblici a carattere locale (es: l'illuminazione pubblica; i servizi post e pre-scolastici). Si tratta di applicazioni del principio di sussidiarietà. Infine la raccolta del prelievo può essere centralizzata per motivi di costo (si pensi ai consorzi di comuni per di taluni tributi; si pensi all'addizionale Irpef raccolta dall'amministrazione centrale e riversata alle amministrazioni locali).

I tributi possono inoltre essere diretti o indiretti. I tributi diretti sono prelevati su "manifestazioni immediate" della capacità contributiva dei soggetti. Hanno come imponibili ad esempio il reddito o il patrimonio. Le imposte dirette sono: l'imposta personale sul reddito (IR) e l'imposta sul patrimonio (es: tassazione della casa) per le famiglie; le imposte sulla società (IS) e le imposte sulla produzione per le imprese; i contributi a carico di lavoratori e imprese perché commisurati ai salari.

I tributi indiretti sono invece prelevati su manifestazioni mediate come il consumo di tutti i beni (IVA: imposta sul valore aggiunto) o di specifici beni (le accise). La distinzione tra imposta diretta e indiretta ha una interpretazione economica. L'imposta diretta è modulabile sulle caratteristiche del contribuente (pensate all'IR e al fatto che tiene conto ad esempio del numero di figli e dell'età degli stessi); l'imposta indiretta non è modulabile. La principale implicazione di questa osservazione è che solo le imposte dirette possono essere utilizzate a fini redistributivi. Le imposte indirette hanno conseguenze distributive che devono essere tenute in considerazione ma non sono uno strumento efficace a fini redistributivi.

La distinzione tra tributi diretti e indiretti è una distinzione che fa riferimento alla base imponibile (ad es: reddito o consumo). Possiamo classificare ulteriormente i tributi in base alla base imponibile su cui il tributo grava: lavoro, capitale, consumo.

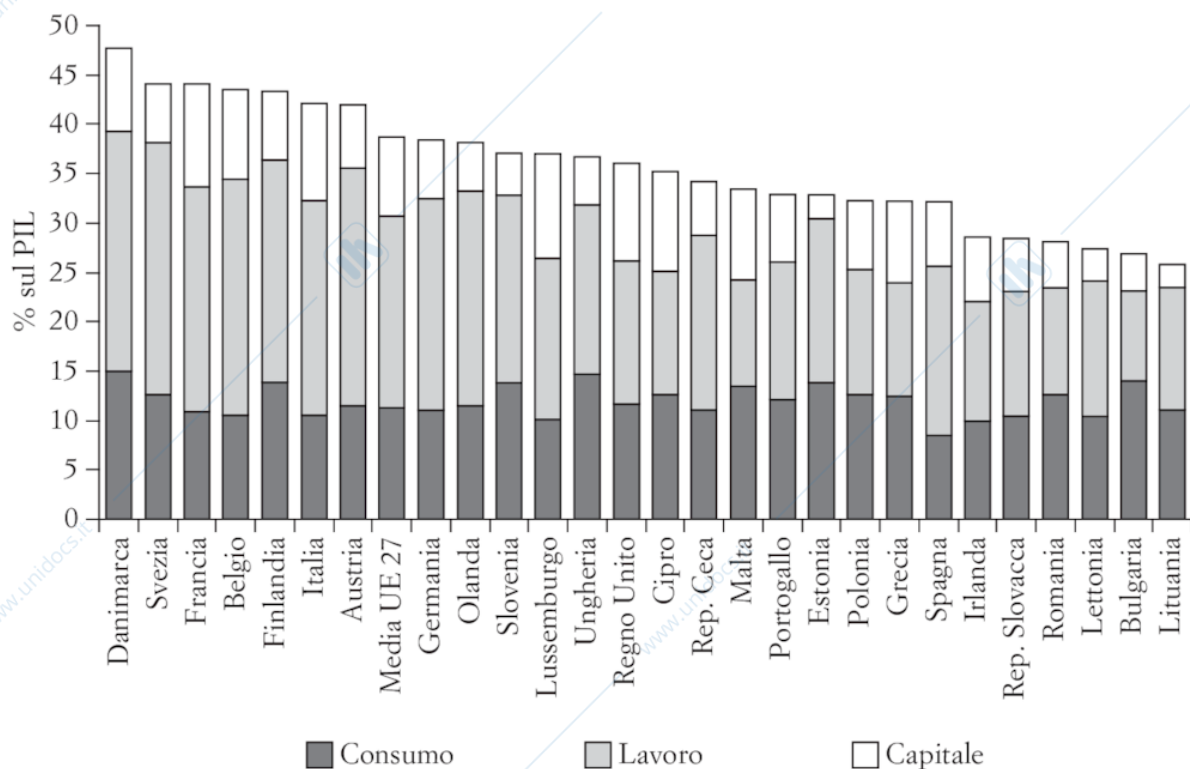


Figura 3

Gli individui agiscono nell'economia in qualità di offerenti (individui) e domandanti (imprese) di servizi di lavoro e di capitale e di consumatori. Tributi che gravano sul lavoro piuttosto che sul capitale modificano l'offerta e la domanda di servizi di lavoro e capitale, mentre tributi che gravano sul consumo modificano i comportamenti di consumo.<sup>1</sup>

**“Teoria” della politica tributaria:** La teoria economica della politica tributaria ha una componente positiva e una normativa. L'analisi positiva risponde alla domanda: chi di fatto paga le imposte? L'analisi positiva affronta quindi il tema dell'incidenza fiscale. L'analisi normativa si interroga sulla forma ottima del prelievo in ragione dei fini che la politica tributaria persegue. Partiamo dal tema dell'**incidenza fiscale in equilibrio parziale**. Consideriamo il mercato per il generico bene Y rappresentato nella Figura 4.

<sup>1</sup> In questo momento ci limitiamo a considerare gli effetti diretti; più oltre consideriamo gli effetti indiretti. Ad esempio, un tributo sui consumi può modificare la domanda di fattori produttivi del bene soggetto al tributo.

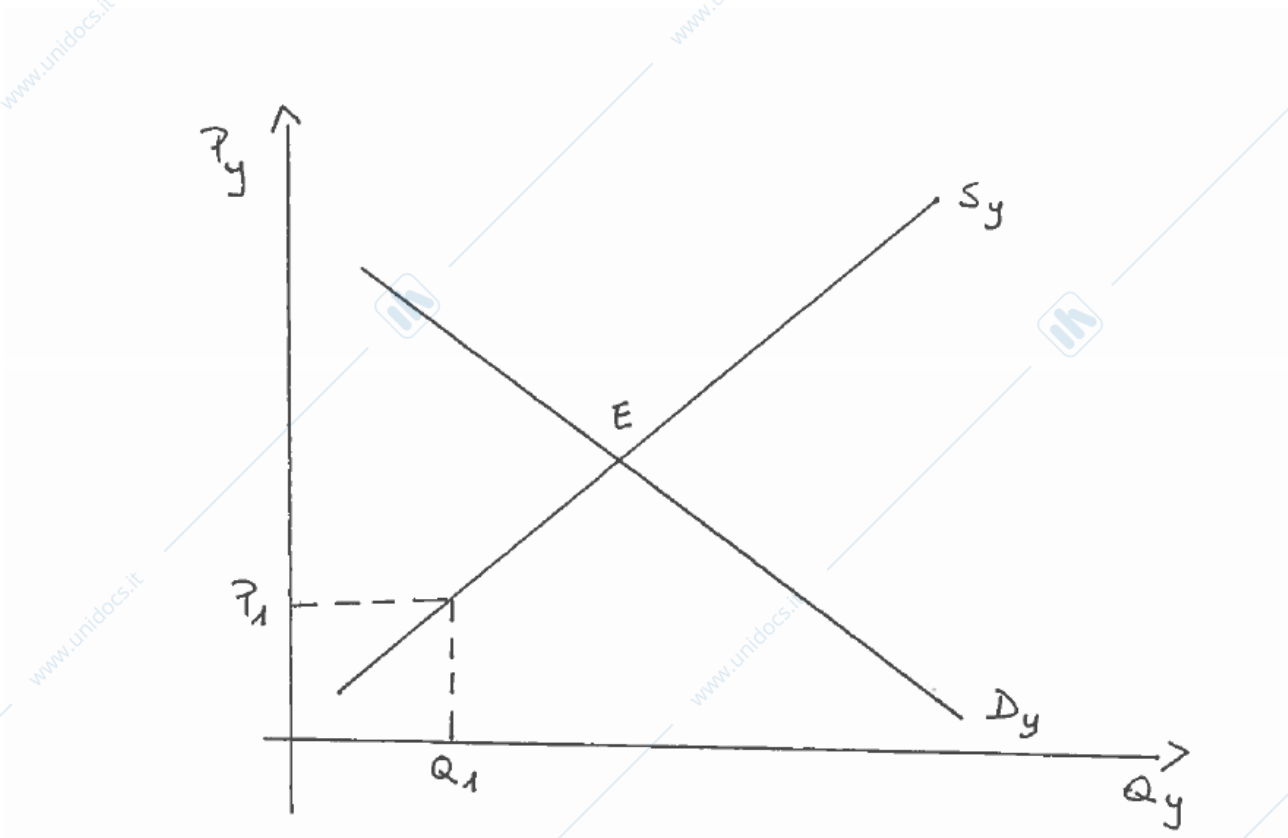


Figura 4

Ipotizziamo ora che si decide di introdurre un'imposta sul bene Y. L'imposta può prendere la forma di imposta ad valorem (una percentuale su prezzo di scambio) o specifica (una somma fissa  $t$  da sommare al prezzo di scambio). Per semplicità espositiva ci concentriamo sulla seconda, ma quanto diremo vale nei suoi elementi principali anche per la prima. Definiamo ora i soggetti chiamati a versare l'imposta  $t$  ovvero definiamo l'incidenza di diritto. L'onere di versare l'imposta può ricadere su coloro che offrono il bene Y o su coloro che lo domandano. Pensate a Y come un bene di consumo: in Italia l'onere di versare l'imposta sul consumo ricade sull'offerente del bene. Pensate a Y come a un servizio di lavoro: in Italia l'onere di versare l'imposta sul lavoro ricade in parte sull'offerente del bene (lavoratore) e in parte sul domandante (impresa).

Ipotizziamo ora che l'onere di diritto dell'imposta su Y ricada sugli offerenti:

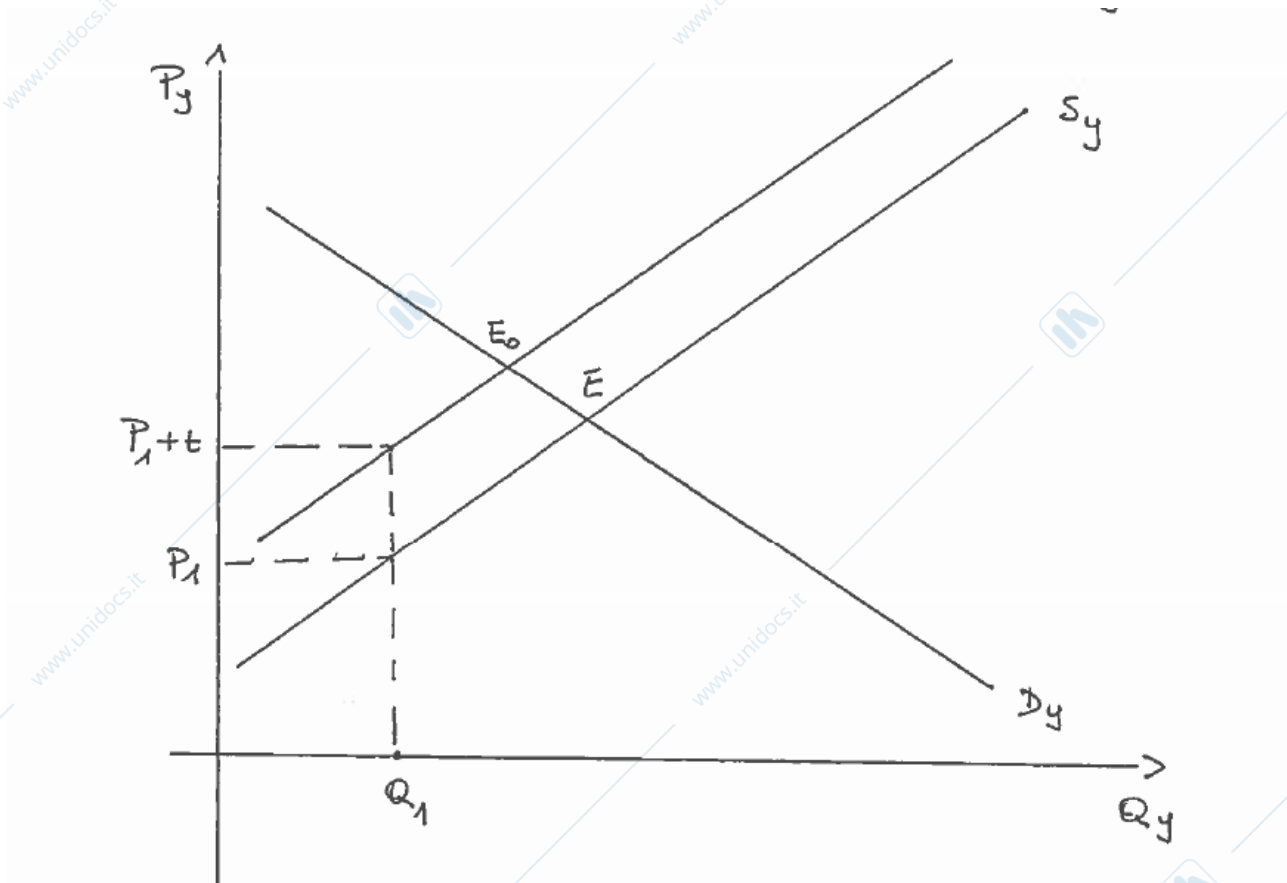


Figura 5

Per offrire la quantità  $Q_1$ , gli offerenti non richiedono  $P_1$ , bensì  $P_1 + t$ . La curva di offerta si sposta verso l'alto. Il nuovo punto di equilibrio è  $E_0$ . E' immediato verificare che il prezzo di equilibrio si è incrementato, sebbene di un ammontare inferiore alla tassa  $t$ . Gli offerenti sono chiamati a versare l'imposta (incidenza di diritto) ma l'onere dell'imposta è diviso con i consumatori. Un risultato del tutto analogo si ha in caso di incidenza di diritto sul consumatore (si provi a rappresentare la situazione ricordando che il consumatore per la quantità  $Q_1$  non è più disposto a pagare  $P_1$ , bensì  $P_1 - t$ ). Incidenza di fatto e incidenza di diritto non coincidono. Ma cosa determina l'incidenza di fatto? Partiamo dal caso di un'imposta con incidenza di diritto sull'offerente. Se la domanda è insensibile al prezzo (zero elasticità della domanda al prezzo), incrementi di prezzo non modificano in alcun modo la quantità domanda e l'offerente può trasferire interamente l'onere dell'imposta sui consumatori. All'opposto, se la domanda è infinitamente sensibile al prezzo, l'onere dell'imposta resta tutto sugli offerenti. Al diminuire della sensibilità (elasticità) della domanda al prezzo, aumenta l'incidenza di fatto sui domandanti di una tassa con incidenza di diritto sugli offerenti. In modo del tutto analogo, se l'offerta è rigida, l'incidenza di fatto di una imposta con incidenza di diritto sui domandanti ricade gli offerenti. In altre parole: "paga" l'imposta il lato del mercato meno sensibile a variazioni di prezzo.

Le implicazioni di questa analisi sono molteplici. Ne discutiamo solo due.

La prima è che non è facile valutare l'impatto di variazioni di imposte come l'IVA perchè è richiesta una approfondita conoscenza della struttura della domanda e dell'offerta dei diversi beni.

L'analisi ora condotta illumina anche la discussione sulla tassazione dei redditi da capitale. Se il risparmio è molto mobile sui mercati internazionali, i rendimenti del capitale si dovranno eguagliare tra i diversi paesi e per ogni singolo paese la curva di offerta di capitale sarà orizzontale al tasso di rendimento mondiale. L'imposizione sul reddito da capitale pesa di diritto sugli offerenti di capitale, ma di fatto interamente sui domandanti di capitale, vale a dire le imprese che potranno a loro volta

trovarsi o meno nella condizione di traslarla sui propri clienti o sui altri fornitori di servizi (il lavoro). Torniamo su questo punto oltre.

Infine l'analisi dell'incidenza mette in luce come l'introduzione di un'imposta comporti una riduzione nella quantità scambiata. Questo comporta una perdita di surplus sia per il consumatore che per il produttore che eccede i proventi dell'imposta. Considera il mercato del bene Y rappresentato nella Figura 6.

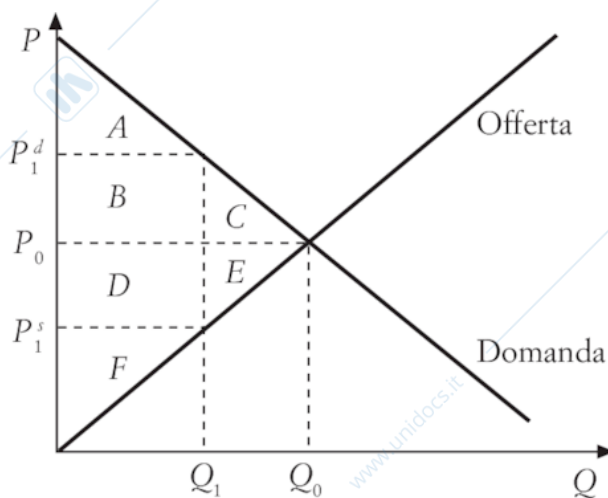


Figura 6

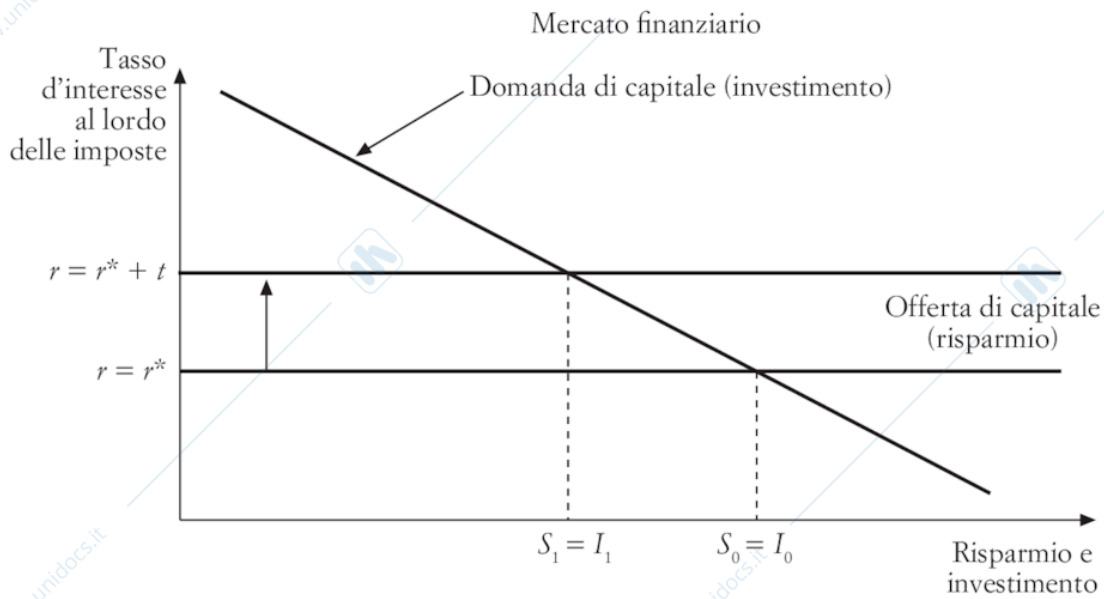
In assenza di imposte quantità e prezzo di equilibrio sono  $Q_0$  e  $P_0$ . Il surplus del consumatore è dato dalla somma delle aree A, B e C. Il surplus del produttore dalla somma delle aree D, E e F. Introduciamo un'imposta che comporta una nuova quantità di equilibrio  $Q_1$  scambiata al prezzo  $P_1^d$  mentre i produttori percepiscono  $P_1^s$  ( $P_1^d - P_1^s = t$ ). Il surplus del consumatore passa all'area A. Il surplus del produttore passa all'area F. L'amministrazione riceve una somma pari alle aree B e D. La somma di surplus di consumatore, produttore e amministrazione in assenza di imposta eccede la medesima somma in presenza di imposta di un ammontare pari alla somma delle aree C ed E. L'area C+E è detta **triangolo di Harberger** ed è una misura della perdita di benessere subita dagli operatori in quel mercato a seguito dell'introduzione dell'imposta. La dimensione della perdita dipende dalla sensibilità di domanda e offerta al prezzo (misurata dalla elasticità al prezzo). Se la domanda [offerta] è insensibile al prezzo, variazioni nel prezzo non comportano variazioni nella quantità e quindi azzerano il triangolo di Harberger. Tanto più la domanda [offerta] è sensibile al prezzo, tanto maggiore è la perdita di benessere associata all'imposizione.

Questa conclusione apre la strada all'analisi normativa, ovvero alla costruzione di una teoria della tassazione ottima. Noi daremo solo alcuni cenni circa i principi risultati della teoria della tassazione ottima perché una sua trattazione estesa esula dagli obiettivi di questo corso. Tuttavia, come vedremo, anche questi pochi cenni ci aiuteranno a capire diversi fenomeni e a individuare politiche appropriate. Abbiamo detto che la perdita di benessere è tanto maggiore quanto maggiore è l'elasticità al prezzo della domanda e dell'offerta. Per raccogliere un dato gettito con la minima perdita è quindi opportuno tassare maggiormente quei beni la cui domanda sia meno sensibile al prezzo. La sensibilità al prezzo di un bene dipende dalla dimensione dell'effetto di reddito e dell'effetto di sostituzione di una variazione di prezzo. Dal momento che l'effetto reddito può essere annullato con appropriati trasferimenti, dobbiamo concentrare l'attenzione sulla dimensione dell'effetto di sostituzione. Dobbiamo tassare maggiormente i beni con il più basso effetto di sostituzione. Questa regola – detta **regola di Ramsey** – ha alcune implicazioni contro intuitive. La principale è che dobbiamo tassare maggiormente i beni con limitati sostituti. Alla categoria dei beni con limitati sostituti appartengono i beni di prima necessità e quindi la regola di Ramsey implica che si debbano tassare i beni che costituiscono la quota maggiore di spesa per i soggetti meno abbienti. Questa prescrizione deve essere valutata nella pratica in relazione alle sue implicazione distributive. D'altro canto, una implicazione pratica importante della regola di Ramsey è che la tassazione dei beni non deve essere uniforme.

L'analisi condotta sull'incidenza ci ha mostrato che al crescere dell'imposta si riduce la quantità scambiata e quindi di fatto si riduce la base imponibile. E' ragionevole ipotizzare che tra aliquota media di imposta e gettito fiscale vi sia una relazione a U rovesciata: per bassi valori dell'aliquota, incrementi della stessa incrementano il gettito; per elevati valori dell'aliquota incrementi della stessa riducono il gettito. Al crescere dell'aliquota media, la base imponibile si erode. Questa rappresentazione della relazione tra aliquota media e gettito prende il nome di **curva di Laffer**. L'idea alla base della curva di Laffer era già stata formulata in passato (Hume e Keynes). Il punto sollevato da Laffer alla metà degli anni '70 del '900 fu piuttosto che l'economia USA si trovava sul tratto discendente della curva e che un taglio di imposte avrebbe accresciuto il gettito. Questa idea ispirò importanti tagli alle tasse nelle amministrazioni USA di Reagan e G.W. Bush; tuttavia la principale conseguenza fu un significativo incremento del deficit che smentì la suggestione di Laffer. Nel 2001 il taglio dell'aliquota marginale maggiore dal 30 al 13% in Russia è stato accompagnato da un incremento del gettito del 25% in termini reali. Questo potrebbe essere un caso in linea con le predizioni della curva di Laffer, anche se è difficile distinguere l'effetto Laffer da concomitanti azioni come un maggiore controllo fiscale. La curva di Laffer non genera una teoria della tassazione ottima perché definisce l'aliquota che massimizza il gettito, ignorando implicazioni di efficienza o distributive. Essa ha tuttavia il merito di ricordare che la tassazione modifica i comportamenti e quindi la base imponibile.

Passiamo ora a considerare l'incidenza in equilibrio generale. Consideriamo un individuo che consuma due beni, il bene Y e il bene X. Entrambi i beni sono normali e hanno elasticità al prezzo della domanda e dell'offerta diversa da zero e finita. Un'imposta viene introdotta sul consumo del bene Y. Il prezzo di equilibrio del bene Y diminuisce e quindi per effetto di sostituzione e di reddito il consumo del bene Y diminuisce. Cosa accade al consumo del bene X? Il consumo del bene diminuisce per l'effetto di reddito e per l'effetto di sostituzione potrebbe aumentare, se i beni sono sostituti, oppure diminuire ulteriormente se sono complementi. Consideriamo questo secondo caso: il consumo di X diminuisce. Il suo prezzo di equilibrio sul mercato del bene X si riduce e il vincolo di bilancio del consumatore si allenta di nuovo e può raggiungere un più elevato livello di utilità. Ignorare l'effetto sul mercato del bene X dell'imposta introdotta nel mercato del bene Y (ovvero ignora le implicazioni di equilibrio economico generale) comporta un'impropria valutazione delle conseguenze di benessere dell'imposizione fiscale.

Una applicazione interessante dei principi ora esposti riguarda la tassazione del capitale in economia aperta. In un'economia aperta con perfetta mobilità dei capitali, il tasso rendimento netto del capitale in ciascun paese deve eguagliare il tasso di rendimento mondiale  $r^*$ . Ne segue che il rendimento al lordo della tassa è pari a  $r^* + t$  e la curva di offerta è una retta parallela all'asse delle  $x$  con intercetta  $r^* + t$ ; si veda il pannello superiore della Figura 7.



La domanda di fondi da parte delle imprese decresce nel rendimento del capitale. L'introduzione dell'imposta comporta una riduzione dell'investimento di equilibrio e un incremento del prezzo di equilibrio sul mercato dei capitali pari a  $t$ . L'intero onere dell'imposta ricade sui domandanti di capitali e quindi sulle imprese perché l'offerta è perfettamente elastica. Ma noi sappiamo che l'impresa è una finzione giuridica e quindi la domanda è: su quali soggetti economici ricade l'onere di fatto dell'imposta  $t$ ? Una prima possibilità sono i consumatori, ma in generale dobbiamo aspettarci che la domanda da parte dei consumatori sia sensibile al prezzo e quindi non sostenga una larga parte dell'onere. D'altro canto una riduzione degli investimenti comporta una riduzione della produttività marginale del lavoro, in quanto questa ultima è in genere una funzione crescente del capitale. Una riduzione della produttività marginale comporta una riduzione della domanda di lavoro. Se l'offerta è relativamente rigida osserviamo una modesta caduta dell'occupazione e una sostanziale caduta del salario: l'onere dell'imposta sul capitale ricade sul lavoro. Si veda il pannello inferiore della Figura 7. È importante osservare che questo esito rimane, per quanto moderato, anche quando ipotizziamo che l'offerta di capitale non sia perfettamente elastica. L'analisi empirica più recente mostra che i lavoratori fanno fronte al 50% del carico fiscale associato a IS:

La discussione condotta sinora si può sintetizzare dicendo che la teoria suggerisce di imporre imposte con aliquote basse su basi imponibili ampie e inelastiche al fine di minimizzare le perdite di efficienza. Come si concilia questa impostazione con l'obiettivo della redistribuzione che prevede un'imposizione sui redditi da lavoro più elevati? Il nostro problema è quindi riuscire ad avere progressività dell'imposta e nel contempo non scoraggiare l'offerta di lavoro. Infatti un'aliquota marginale crescente nel reddito scoraggia l'offerta di lavoro.

Ricordiamo che un'imposta è progressiva quando il rapporto tra l'ammontare corrisposto e il reddito cresce al crescere del reddito. Questo implica che se il reddito cresce del 10% l'ammontare corrisposto deve aumentare di più del 10%, ovvero l'elasticità dell'imposta alla base imponibile deve essere maggiore di 1. Sia  $T(Y)$  l'ammontare corrisposto o debito d'imposta e  $Y$  il reddito. Ricorda che la variazione in  $T(Y)$  dovuta ad una variazione in  $Y$  è pari all'aliquota marginale  $t(Y)$ . Abbiamo quindi

$t(Y) = \frac{dT(Y)}{dY}$ . Procediamo ora a calcolare l'elasticità del debito d'imposta rispetto al reddito  $Y$ :  
 $\varepsilon_{TY} = \frac{dT(Y)}{dY} \frac{Y}{T(Y)} = \frac{t(Y)}{t_a}$ . L'elasticità dell'imposta è maggiore di 1, ovvero l'imposta è progressiva, se

e solo se  $t(Y) > t_a$ , ovvero se l'aliquota marginale è maggiore dell'aliquota media. La progressività dipende quindi dalla relazione tra aliquota marginale e aliquota media, non dal fatto che l'aliquota marginale sia crescente nel reddito. È possibile infatti che  $t(Y)$  sia costante rispetto al reddito ma che ecceda la media:  $t > t_a$ . Si consideri la seguente struttura di imposta:  $T(Y) = -c + tY$ . L'aliquota

marginale è costante; l'aliquota media è  $t_a = -\frac{c}{Y} + t$ . In questo caso  $t > t_a$  per  $Y < \infty$ . Il parametro  $c$  cattura i sussidi corrisposti all'individuo. Abbiamo quindi progressività e minimizzazione dell'effetto disincentivo. Infatti, aliquote marginali crescenti nel reddito possono essere disincentivanti e avere effetti redistributivi avversi nella misura in cui erodono la base imponibile e incentivano l'elusione e l'evasione così riducendo l'aliquota media. Gli USA nel 1986 ha attuato una riforma del sistema fiscale che ha ridotto le aliquote marginali e aumentato le aliquote medie, realizzando così guadagni di efficienza e in ambito distributivo. Un'ultima osservazione riguarda la distinzione tra aliquota marginale e aliquota marginale effettiva. In molti sistemi fiscali i soggetti con redditi al di sotto di una certa soglia ricevono sussidi in varie forme. Al crescere del reddito questi sussidi non vengono più corrisposti e quindi l'aumento del reddito comporta un aumento del debito di imposta che eccede l'aliquota marginale. Per redditi bassi l'aliquota marginale effettiva eccede l'aliquota marginale. L'evidenza empirica ci dice che l'effetto disincentivante sull'offerta di lavoro dell'aliquota marginale effettiva è importante per i bassi livelli di reddito. Al fine di migliorare la partecipazione al mercato del lavoro, l'amministrazione Clinton fece un uso esteso della così-detta tassa negativa. Il debito di imposta prende la seguente forma  $T(Y) = t(Y - \underline{Y})$ . Per  $Y > \underline{Y}$ , il debito di imposta è positivo, ma per  $Y < \underline{Y}$  il debito di imposta è negativo: il soggetto che pure lavora riceve un sussidio, tanto maggiore quanto minore è il suo reddito da lavoro. In questo modo il sussidio è condizionato alla partecipazione al mercato del lavoro e scoraggia l'inattività (con i costi che comporta in termini di perdite di abilità professionali, marginalità sociale ecc).

La nostra discussione si è concentrata sinora sul prelievo obbligatorio come forma di finanziamento dei beni pubblici e come strumento di distribuzione del reddito. Ma dalle prime lezioni di questo corso sappiamo che un importante limite all'efficienza di un sistema economico è dato dalla presenza di esternalità, siano esse positive o negative. **La tassazione può essere utilizzata per correggere l'esternalità.** Consideriamo il caso di una esternalità negativa di produzione (produzione di inquinanti a seguito di specifiche attività produttive) generata da un'impresa che opera in un mercato perfettamente concorrenziale del prodotto. L'esternalità negativa implica un costo marginale sociale dell'output che eccede il costo marginale privato. Ne segue che l'impresa che massimizza il profitto producendo quella quantità per la quale il costo marginale privato eguaglia il prezzo di mercato sta

producendo una quantità eccessiva dal punto di vista sociale. Nella Figura 8 abbiamo rappresentato l'equilibrio di mercato in un'industria concorrenziale.

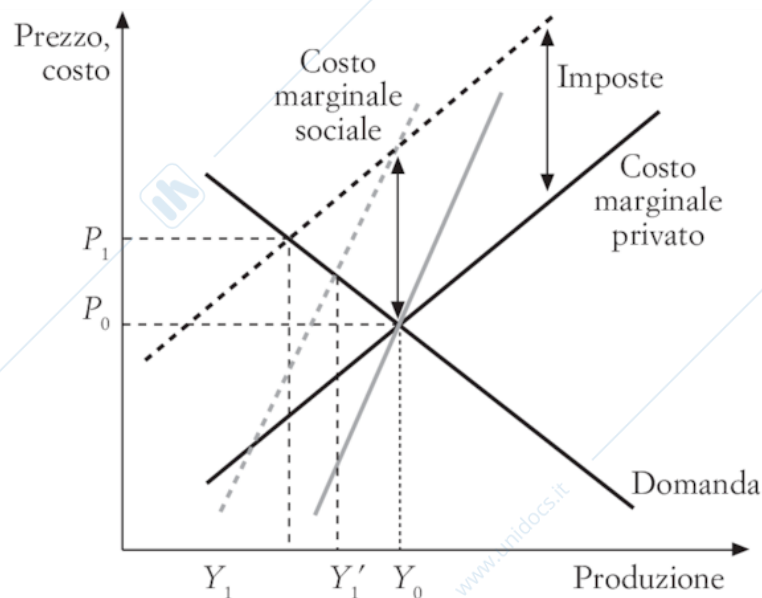


Figura 8

Nel punto di equilibrio  $Y_0$ , il beneficio marginale sociale dell'output (lo leggiamo lungo la curva di domanda perché il bene prodotto è un bene privato e quindi beneficio privato e sociale coincidono) è inferiore al costo marginale sociale e quindi il benessere sociale non è massimo. La massimizzazione del benessere sociale richiede una riduzione della quantità prodotta. Questa può essere ottenuta imponendo una tassa sulla produzione pari al divario tra costo marginale sociale e costo marginale privato. Se per ogni unità prodotta il produttore deve corrispondere allo Stato la somma  $t$  pari alla differenza tra costo marginale sociale e costo marginale privato, quest'ultimo verrà a coincidere con il primo e l'impresa produrrà la quantità socialmente ottima  $Y_1$ . In modo del tutto simmetrico un'esternalità positiva può essere corretta mediante l'introduzione di un sussidio. In entrambi i casi si parla di imposte pigouviane, dal nome dell'economista britannico Arthur Pigou che per primo propose questo tipo di intervento. L'imposta pigouviana di fatto fissa il prezzo per l'esercizio dell'esternalità e lascia ai soggetti scegliere la quantità. Questa procedura ottiene il livello socialmente ottimo di esternalità solo se lo Stato conosce con esattezza il beneficio marginale e il costo marginale privato e sociale della produzione. Un'alternativa all'imposta pigouviana è fissare l'ammontare di esternalità esercitabile e lasciare che si formi un mercato per tale esercizio. Questo è quanto accade con la creazione di un sistema di permessi di emissione come avviene negli USA e in Europa per talune sostanze inquinanti. Lo Stato emette un certo numero di permessi che vengono assegnati gratuitamente o mediante un'asta alle imprese. Questi permessi sono scambiabili sul mercato e l'impresa ha la scelta tra acquistare il permesso e comprimere la propria produzione. I soggetti con il costo più alto nel comprimere la produzione saranno disposti a pagare il prezzo più elevato per i permessi e quindi avremo un'allocazione efficiente delle risorse. Nel caso dei permessi di emissione lo Stato fissa l'entità dell'esternalità tollerabile e lascia gli agenti fissare il prezzo.

Si noti che il requisito informativo di una tassa pigouviana e di un sistema di permessi di emissioni sono i medesimi. Infatti per fissare l'entità dell'esternalità tollerabile ottima è necessario conoscere beneficio marginale e costo marginale privato e sociale. Questi elementi possono essere stimati in aggregato (ovvero è possibile stimare la funzione di offerta di un'industria) con una certa precisione, mentre sono difficilmente valutabili con precisione a livello di impresa o di stabilimento. Una tassa pigouviana non può differenziare tra imprese con costi diversi; un sistema di permessi come abbiamo visto è in grado di spostare l'onere della riduzione delle emissioni sui soggetti che possono realizzarla al minor costo. Una tassa pigouviana è quindi una soluzione desiderabile quando le imprese nell'industria sono omogenee in termini di costi di abbattimento dell'inquinamento. Si noti che una tassa pigouviana che funzioni è una tassa con un gettito basso. Se la tassa è applicata correttamente,

il gettito è dato dalla tassa moltiplicata per la quantità prodotta in equilibrio. Più grande è il divario tra costo marginale privato e sociale, più piccolo è la quantità prodotta in risposta alla tassazione e minore è il gettito; al limite per una tassa infinita il gettito è zero! Questo implica che i benefici di una imposta pigouviana non risiedono nell'impiego dei proventi della stessa. Ne sa qualcosa l'amministrazione di Londra che nel 2003 introdusse una congestion charge per accedere al centro di Londra e si proponeva di impiegare i ricavi dalla congestion charge per potenziamento del servizio di trasporto pubblico: "The initial operating revenues from the congestion charge did not reach the levels that were originally expected. Within six months of the start of the scheme, the reduction in traffic had been such that TfL were predicting a £65 million revenue shortfall."

Un ulteriore aspetto che dobbiamo considerare è il **ruolo della tassazione in economia aperta**. Innanzitutto lo scambio di beni può essere soggetto a tassazione. E' questo il caso dell'imposizione di un dazio sui beni importati. Si consideri Figura 9 dove abbiamo rappresentato il mercato del generico bene Y in paese piccolo, ovvero un paese la cui domanda non è in grado di modificare il prezzo di equilibrio sul mercato mondiale del bene Y; sia tale prezzo  $P^*$ . Introduciamo ora un dazio all'importazione del bene Y, così che i consumatori per ogni unità del bene Y importato debbano corrispondere un prezzo pari a  $P^* + t$ . A questo prezzo la quantità totale del bene Y domandata nel paese diminuisce il surplus netto del consumatore si riduce corrispondentemente di un ammontare pari alla somma delle aree A, B, C, D.

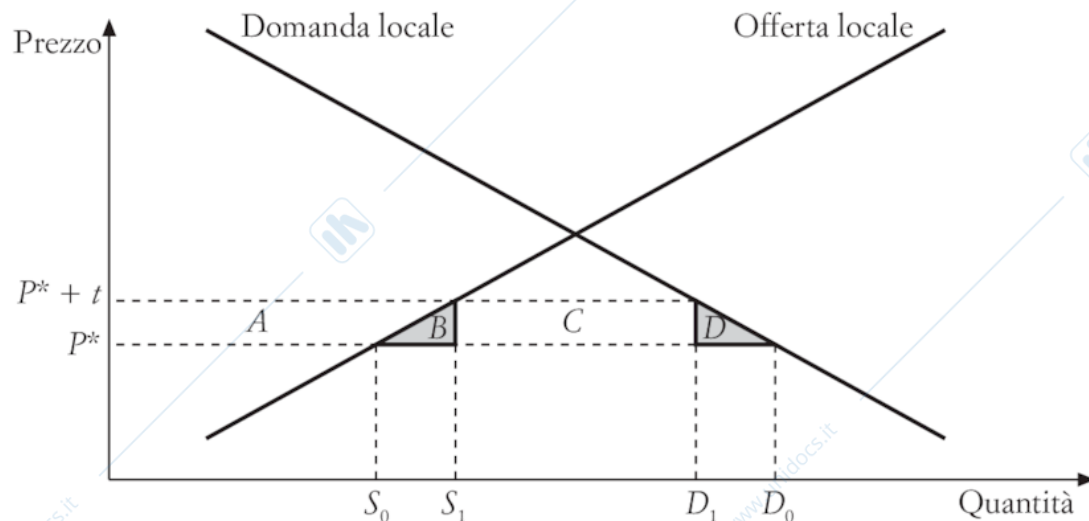


Figura 9

Il produttore locale riceve per ogni unità venduta la somma  $P^* + t$  e quindi il surplus del produttore si accresce della somma pari all'area A. L'amministrazione ha un gettito pari a C. La somma dei surplus e del gettito è negativa. Un dazio riduce (come potevamo attenderci) il benessere aggregato.<sup>2</sup> Perché allora imporre dazi? In generale perché coloro che ne beneficiano (i produttori locali e i fornitori dei fattori produttivi – es: servizi di lavoro – alle imprese locali) sono generalmente più in grado di fare sentire la propria voce rispetto ai consumatori che essendo agenti atomistici hanno più elevati costi di coordinamento.

<sup>2</sup> A titolo esemplificativo si consideri quanto scrivono Amiti et al- (2019): [This paper] explores the impacts of the Trump administration's trade policy on prices and welfare. Over the course of 2018, the U.S. experienced substantial increases in the prices of intermediates and final goods, dramatic changes to its supply-chain network, reductions in availability of imported varieties, and complete passthrough of the tariffs into domestic prices of imported goods. Overall, using standard economic methods, we find that the full incidence of the tariff falls on domestic consumers, with a reduction in U.S. real income of \$1.4 billion per month by the end of 2018. We also see similar patterns for foreign countries who have retaliated against the U.S., which indicates that the trade war also reduced real income for other countries. Amiti M, Redding S, and Weinstein D (2019) The Impact of the 2018 Trade War on U.S. Prices and Welfare. NBER Working Paper No. w25672.

Abbiamo già accennato al tema della mobilità internazionale del capitale. Riprendiamo brevemente questo tema. Tenuto conto appunto della mobilità del capitale possiamo avere due forme di tassazione del reddito da capitale. Tale reddito può essere tassato in base al criterio di residenza o al criterio della fonte. In base al primo criterio, il percettore del reddito paga l'imposta nel proprio paese di residenza. Secondo il criterio della fonte, il percettore del reddito paga l'imposta nel paese in cui il reddito è stato prodotto. Questo criterio garantisce che le imprese di uno stesso paese abbiano accesso al mercato dei capitali alle medesime condizioni perché lo stesso è tassato nello stesso modo quale ne sia la provenienza.

In presenza di una base mobile, si delinea sempre un problema di concorrenza fiscale. Il contributo seminale alla teoria della concorrenza fiscale è un lavoro di Tiebout del 1956. In tale lavoro si prefigurava un ruolo virtuoso per la concorrenza fiscale: le autorità locali tassano i cittadini per finanziare i beni pubblici. I cittadini si spostano nella località nella quale la combinazione tassazione-offerta di beni pubblici meglio corrisponde ai loro obiettivi. Da qui l'espressione: i cittadini votano con i piedi. La concorrenza fiscale avrebbe il vantaggio di ridurre le inefficienze (nessuno vorrebbe risiedere in una località che offre una elevata tassazione e modesta fornitura di beni pubblici) e nel contempo dovrebbe consentire ad ogni autorità locale di offrire ai propri cittadini la combinazione di beni pubblici più vicina alle loro preferenze. Tuttavia questa visione della concorrenza fiscale trascura l'elemento della interazione strategica tra autorità fiscali. Data la combinazione scelta da ciascuna autorità tra livello di tassazione e offerta di beni pubblici, ciascuna autorità fiscale ha un incentivo a ridurre le proprie imposte per attrarre residenti ed allargare la base imponibile. Ma dal momento che tutte autorità fanno lo stesso, abbiamo che i cittadini non si muovono e il livello di beni pubblici offerti è inefficientemente basso. Sempre in relazione alle forze alla base della concorrenza fiscale ora descritte possiamo concludere che ciascuna autorità locale tassa troppo poco le basi imponibili mobili e troppo le basi imponibili immobili. La prima viene fatta coincidere con il capitale e la seconda con il lavoro. Si deve tuttavia osservare che ci sono servizi di lavoro che sono tanto mobili quanto il capitale e tra questi rientrano i servizi di lavoro offerti da persone altamente qualificate e di talento. Questo spiega la tassazione particolarmente favorevole praticata da alcuni paesi ai soggetti stranieri altamente qualificati. Sempre con riferimento a questi redditi, si deve notare che elevata qualificazione professionale è un fattore della produzione complementare al capitale e quindi che politiche di detassazione dei redditi da lavoro qualificato costituiscono uno strumento di concorrenza fiscale per attrarre capitali. Si noti che un limite alla concorrenza fiscale al ribasso è costituito dalla così-dette economie di agglomerazione. Le imprese possono beneficiare dall'operare in specifiche località in ragione di alcuni vantaggi associate alla localizzazione (prossimità al mercato ecc), ma anche e soprattutto in ragione della presenza di altre imprese (in che in genere implica la presenza di una manodopera qualificata ecc. Si pensi alla Silicon Valley). Questi vantaggi rendono le imprese restie a trasferirsi e quindi consentono alle autorità locali di mantenere elevati aliquote di imposta. Si noti che queste considerazioni aprono la porta a problemi di incoerenza temporale: le aliquote basse per attrarre imprese vengono riviste al rialzo dopo che si siano formate economie di agglomerazione. Torneremo sul tema dell'incoerenza temporale in successive lezioni.

Un ultimo tema da affrontare è quello della **politica tributaria nell'Unione Europea**. Come sappiamo, la politica tributaria è ancora nazionale. A questo si deve aggiungere che le azioni per arrivare ad armonizzare le politiche nazionali incontrano importanti ostacoli e resistenze. Queste sono dovute non solo ad interessi nazionali ma alle diverse visioni del ruolo dello stato che caratterizza i paesi aderenti all'Unione. Il tema della concorrenza fiscale e delle sue implicazioni è quindi un tema centrale del dibattito in sede europea sulle politiche tributarie. Un secondo importante elemento di riflessione è costituito dall'organizzazione del bilancio europeo. Al momento il bilancio europeo è piuttosto esiguo e il 40% dello stesso è assorbito dalla Politica Agricola Comune. Il bilancio comunitario è inoltre finanziato con contribuzioni degli stati membri e non, come avviene nei paesi federali, con un'imposta a carico di tutti i cittadini, ovvero con una imposta europea. Questa organizzazione comporta che in sede di negoziazione i paesi diano peso elevato al saldo netto della propria contribuzione e peso modesto al beneficio ricevuto dai cittadini di tutti gli stati (e quindi anche del proprio) dalle azioni finanziate con il bilancio europeo. L'introduzione di una tassa europea

permetterebbe di perseguire più agevolmente obiettivi genuinamente comunitari, ma trova la ferma opposizione di chi vede in una tassa europea la base per un'espansione del bilancio comunitario e ulteriori perdite di sovranità nazionale.

