
ECONOMIA PUBBLICA (8 CFU)

(3)

Le giustificazioni dell'imposizione

Criterio del beneficio

Può essere impiegato quando i beneficiari possono essere individuati

1. singoli o gruppi **domandano** un certo servizio pubblico.
 - Questi tributi prendono il nome di **tasse** e coprono in tutto o in parte i costi della prestazione.
2. i soggetti **non domandano** il servizio ma hanno dei benefici dalla spesa pubblica. rientrano in questo gruppo:
 - **contributi raccolta rifiuti e fognatura**
 - **contributi di miglioria**: sono richiesti ai proprietari di immobili che traggono benefici da investimenti pubblici (bonifica, costruzione di strade). può essere:

Come ripartire il carico fiscale

Come distribuire il carico dei tributi tra i contribuenti?
in letteratura sono stati proposti due criteri

- **criterio del beneficio**: ciascuno deve contribuire al finanziamento della spesa pubblica in base al beneficio che ne riceve.
limite: scarsa applicabilità
- **criterio della capacità contributiva**: le imposte dovrebbero essere commisurate alla capacità di contribuire.
limite: non può essere definito su osservazioni oggettive ma solo su scelte politiche.

- **speciale**: se è diverso per ogni beneficiario
- **generale**: in caso contrario
- **contributi sociali**:
 - hanno un gettito elevato (rappresentano $\frac{1}{3}$ delle entrate)
 - colpiscono salari e stipendi dei lavoratori **dipendenti** e i redditi da lavoro **autonomo**
 - sono **commisurati al rischio medio**, danno quindi luogo ad una redistribuzione all'interno del gruppo protetto (dovuti alla presenza di assicurazioni obbligatorie che coinvolgono certi gruppi)
- 3. **federalismo fiscale**: i tributi raccolti in una data zona vengono impiegati per dare servizi a quella zona: chi paga ottiene benefici.

Criterio del beneficio: inapplicabilità

Il criterio del beneficio non può venire applicato al di fuori dei casi appena visti e quindi per la maggior parte della spesa pubblica.

Esistono dei casi in cui è possibile individuare chi richiede o si avvantaggia del servizio, ma può essere difficile far pagare il beneficiario in quanto

- sarebbe **inoportuno** (es. giustizia)
- sarebbe **costoso nell'esazione** (es. strade ordinarie)
- si producono **vantaggi anche per la collettività** oltre che

Distinzione importante

I principali strumenti per finanziare la spesa sono:

- **tasse e contributi**: chi le paga ottiene un servizio/vantaggio specifico
- **imposte**: chi le paga non ottiene un servizio/vantaggio specifico. I vantaggi individuali ottenuti dalla spesa pubblica possono essere inferiori o superiori a quanto pagato.

Il problema è come distribuire le imposte tra la collettività. Non ci sono criteri oggettivi, dobbiamo affidarci a valutazioni ex-post delle scelte politiche.

per il soggetto che usufruisce del servizio e quindi è opportuno spendere più del necessario (es. istruzione)

Non può essere applicato nei casi di servizi pubblici che **non è possibile erogare su richiesta** (ad es. difesa e ordine interno) o per cui **non è possibile individuare il beneficiario**. Quindi ci sono spese che non possono essere coperte utilizzando il criterio del beneficio.

In questi casi lo strumento per finanziare la spesa pubblica è **l'imposizione**. Per questa non esistono criteri oggettivi per ripartirla. Si tratta quindi di una decisione politica.

Come ripartire l'imposizione: capacità contributiva

Si fa riferimento al principio di **equità**. L'imposta dovrebbe richiedere un **sacrificio uguale** a tutti i soggetti.

Quindi occorre conoscere la forma della funzione di utilità e da cosa essa dipende.

Molti dei fattori che influiscono sull'utilità non sono accertabili e/o quantificabili.

L'utilità del soggetto ai fini fiscali viene fatta dipendere principalmente dalla sua situazione economica (Y) o **capacità contributiva**.

Uguale sacrificio

In genere l'imposta dovrebbe avere lo stesso peso per tutti i contribuenti. Le teorie al proposito sono:

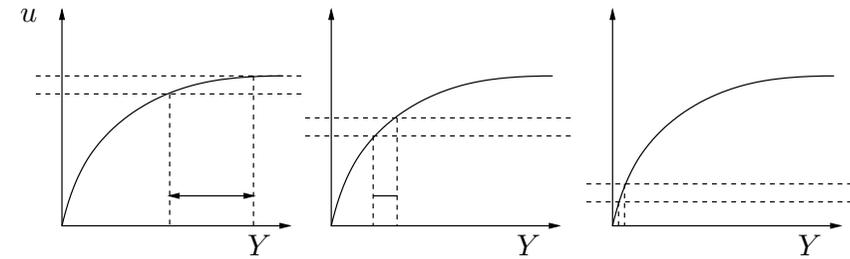
- imposizione distribuita in modo da causare un **sacrificio** in valore assoluto **uguale per tutti**. Si sottrae ad ognuno la stessa dose di utilità. Questo metodo è soggetto ad una pesante critica: l'utilità non è misurabile e quindi non è possibile fare confronti interpersonali.

- **sacrificio proporzionale all'utilità totale.**

$$u(Y) - u(Y - T) = \delta u(Y)$$

Si evitano confronti interpersonali, ma rimane la critica della impossibilità di misurare l'utilità.

Graficamente:



In formule:

$$u(Y) - u(Y - T) = \Delta u \quad \text{con} \quad \Delta u \text{ costante}$$

dove u è l'utilità, Y è un indicatore della capacità contributiva e T è l'imposta.

- **minimo sacrificio per la collettività:** (utilità marginale del reddito uguale per tutti i soggetti)

$$\frac{du(Y)}{dY} = \text{costante}$$

Se tutti i soggetti hanno la stessa funzione di utilità, questo metodo comporta il livellamento della situazione economica tra i cittadini (tutti avranno un livello che indichiamo con \bar{Y}). anche questo criterio è soggetto alle critiche del confronto e della misura delle utilità.

Calcolo dell'aliquota media: semplici esempi

caso 1: imposta in somma fissa: l'imposta da pagare è T indipendentemente dalla situazione economica

$$\tau = \frac{T}{\bar{Y}}$$

che è una funzione decrescente. In questo caso si dice che l'imposta è **regressiva**.

Principio del sacrificio e aliquota

sacrificio uguale in valore assoluto: Questo metodo non dà indicazioni chiare: l'imposizione può essere **proporzionale o progressiva** (dipende da come sono fatte le funzioni di utilità).

sacrificio uguale in misura proporzionale: Questo criterio conduce di regola ad un'imposizione progressiva.

minimo sacrificio per la collettività: è quello che **ha avuto una maggiore peso** nella giustificazione dell'imposizione **progressiva**.

Il tipo di progressività da usare è una **valutazione politica**. Gli unici criteri oggettivi che è possibile utilizzare sono:

caso 2: uguaglianza delle utilità marginali.

questo implica $T = Y - \bar{Y}$ con \bar{Y} costante. Si ha quindi

$$\tau = \frac{Y}{\bar{Y}} - \frac{\bar{Y}}{\bar{Y}} = 1 - \frac{\bar{Y}}{Y}$$

che è una funzione crescente. In questo caso si dice che l'imposta è **progressiva**.

Se l'aliquota non varia con il reddito si parla di imposta **proporzionale**.¹

¹La definizione di imposta regressiva, proporzionale e progressiva è leggermente più complicata e coinvolge il concetto di elasticità.

- **equità orizzontale**: i contribuenti che sono nella stessa condizione oggettiva e soggettiva devono avere parità di trattamento.
- **equità verticale**: la redistribuzione deve avvenire dal più ricco al più povero.

Interpretazioni

Le argomentazioni tradizionali a favore di un'imposta proporzionale o progressiva sono:

- **distribuzione proporzionale:** l'imposta rappresenta il prezzo dei servizi pubblici forniti dallo stato che avvantaggiano in modo uguale tutte le componenti del prodotto.
- **distribuzione progressiva:** la capacità contributiva aumenta più che proporzionalmente con il crescere del reddito.

- **eluse** (sottrazione di base imponibile attraverso scappatoie ammesse dalla legge)

I fenomeni di evasione e di elusione non sono misurabili con accuratezza, ma le stime disponibili mostrano che raggiungono valori elevati.

Gettito effettivo e atteso

L'imposizione effettiva può discostarsi da quella nominale che si vuole attuare in quanto: la base imponibile viene ristretta da

- **sottovalutazione dei redditi catastali**
- **esclusione dei redditi da capitale**

inoltre le imposte possono essere:

- **evase** (sottrazione fraudolenta di base imponibile)

Svantaggi dell'imposizione progressiva

Questi rientrano tra gli svantaggi dell'imposizione **progressiva** che è alla base della crescente domanda di riforme fiscali. Queste ultime mirano a:

- ridurre l'evasione e l'elusione attraverso la trasparenza
- riduzione del numero di tributi
- attenuazione della progressività

Basi di riferimento

Abbiamo usato in precedenza il simbolo Y per indicare la situazione economica del soggetto. Ma in realtà cos'è Y ?

Le sue determinanti sono le basi imponibili. Le basi impositive sono:

1. il reddito
2. il patrimonio
3. i salari e stipendi

il nostro scopo è quello di stabilire

- giustificazioni delle basi imponibili
- vedere quali sono le imposizioni sulle varie basi imponibili
- i limiti delle varie basi

Reddito

ci sono diverse nozioni di reddito:

- reddito-prodotto
- reddito-entrata
- reddito-consumo

reddito-prodotto

La somma dei redditi è uguale

- al valore aggiunto
- alla somma dei beni e servizi finali

Teoricamente, un'imposta sui redditi prodotti ha lo stesso gettito di un'imposta sul valore aggiunto (definito come prodotto) e di un'imposta su tutti i beni e servizi finali.

Nel primo caso si parla di imposizione **diretta**. Negli altri due di imposizione **indiretta**.

In pratica per alcuni di questi modelli impositivi non si ha la stessa possibilità di applicazione:

l'imposta sul valore aggiunto colpisce il valore aggiunto come consumo e non come prodotto.

l'imposta sui beni e servizi finali non ha esempi pratici di applicazione.

L'imposta sul reddito prodotto ha trovato applicazione in passato come imposta con aliquote diverse sui diversi redditi prodotti:

- da capitale
- da lavoro

per rispettare il principio di uguaglianza dovrebbero essere inclusi nella base imponibile (rappresentano arricchimenti e impoverimenti)

Difficoltà del concetto di reddito-prodotto

difficoltà di passaggio dal reddito lordo a quello netto: si hanno elementi di arbitrarietà nel calcolo degli ammortamenti.

non tiene conto delle variazioni del valore del capitale (capital gains).

caratteristiche dei capital gains:

- Dipendono da eventi esterni (movimenti della domanda o dell'offerta).
- Possono essere di breve o medio-lungo periodo.

Reddito-entrata

Per ovviare al problema delle variazioni di valore del capitale si possono considerare, oltre al prodotto, tutte le entrate che il contribuente ha in un anno.

problemi:

- difficoltà di accertamento: non esiste una contabilità delle entrate patrimoniali
- i guadagni o perdite in conto capitale sono soltanto virtuali finché non sono realizzati
- la loro tassazione incentiva i soggetti a non realizzarli

tale **disincentivo viene attenuato** prevedendo

- una tassazione separata con aliquote più basse
- non si colpiscono i guadagni di capitale **non speculativi** (guadagni sul valore di abitazioni detenute per alcuni anni)
- i guadagni speculativi vengono tassati in misura minore per **agevolare l'attività della borsa**.
- non si colpiscono le plusvalenze delle imprese per **favorire la correttezza dei bilanci**

- non si colpiscono i guadagni sui titoli di stato per **consentire il finanziamento del debito pubblico**

Reddito consumo

Il principio è che non si deve colpire il risparmio.

Nei moderni sistemi tale tassazione è realizzata con **l'imposta sul valore aggiunto**.

si applica con il metodo di detrazione d'imposta da imposta.

si applica con **più aliquote per ottenere progressività** sul reddito consumato (aliquote maggiori sui beni meno necessari).

Teoricamente ha un margine di **evasione più basso** perché è interesse di ogni operatore recuperare l'importo pagato

sugli acquisti. **In pratica** si creano circuiti fuori imposta che raggiungono importi elevati.

In genere è un'imposta regressiva in quanto il consumo cresce meno che proporzionalmente con il reddito.

È comunque una fonte di entrate molto importante.

Altre imposte sul consumo

si applicano sul consumo di beni dannosi **per correggere le loro esternalità**:

- **accise**: sui tabacchi e gli alcolici
- **imposte di fabbricazione**: sui prodotti petroliferi (favoriscono il risparmio di energia e l'utilizzo di combustibili meno inquinanti)

- viene determinato per i **beni immobili** (terreni e immobili) dai catasti: nei catasti ad ogni particella di terreno o vano immobiliare viene attribuito un reddito normale.
- può essere determinato per le imprese di piccola dimensione attraverso gli **studi di settore**. In questo caso, in ogni anno si determina un coefficiente che segnala la redditività del settore

vantaggi

- applicazione automatica per un certo numero di anni
- incentivi alla proprietà e ad aumentare la produttività in quanto il reddito superiore a quello normale non viene colpito.

Calcolo del reddito imponibile

- **reddito effettivo**: quello effettivamente percepito in un anno
 - difficoltà di determinazione: discrezionalità nel determinare l'ammortamento
 - occorre definire i criteri secondo cui si detraggono i costi di produzione
 - costosa attività di accertamento da parte della Pubblica Amministrazione.
- **reddito normale**: calcolato sulla media di una serie di anni e è mantenuto fisso per un lungo periodo (10-15 anni)
 - evita i costi di accertamento annuali

L'imposta sul reddito delle persone fisiche nei sistemi fiscali attuali

attualmente **l'imposta sul reddito** viene applicata nel modo seguente:

- viene applicata sull'insieme di tutti i redditi con aliquote **progressive**
- le diverse condizioni soggettive e oggettive dei contribuenti vengono riconosciute attraverso **detrazioni** di imposta e **deduzioni** dalla base imponibile.
 - detrazione d'imposta: $Imp = tY - Detr$
 - deduzioni dalla base imponibile: $Imp = t(Y - Deduz)$

- nella base imponibile entrano anche i **guadagni in conto capitale** (si fa dunque riferimento al reddito-entrata) anche se hanno un **trattamento meno penalizzante**.

Per valutare la progressività occorre tenere conto delle **aliquote effettive** (al netto delle deduzioni e detrazioni) e non di quelle nominali

Come si realizza la progressività

attraverso l'utilizzo di vari strumenti:

- il reddito viene diviso in **scaglioni** sui quali si applicano percentuali (aliquote) di imposizione diversi
- le **deduzioni** e le **detrazioni**
- esclusione dei **redditi minimi imponibili**. Questi sono diversi a seconda del tipo di reddito (autonomo o dipendente) e della situazione familiare
- l'**utilizzo di altre imposte** per favorire i meno abbienti, ad esempio quelle patrimoniali.

Unità impositiva

l'imposta può essere calcolata

- sul reddito dei **singoli**
- sul reddito delle **famiglie**

Quando si colpisce la famiglia, la presenza di aliquote progressive penalizza

- le famiglie con un maggiore numero di persone
- le famiglie legali rispetto a quelle di fatto

per attenuare questo problema ci sono **tre soluzioni**:

- lo **splitting**: divisione del reddito in due parti uguali
- l'applicazione di **scale di progressività** diverse a seconda del numero di componenti della famiglia
- le **detrazioni** per carichi familiari
 - queste rivestono un ruolo importante come **soluzione** politica al problema della **caduta dei tassi di natalità**.
 - non sono sempre applicabili in quanto non tutte le famiglie raggiungono il minimo reddito imponibile. Per questo si utilizzano anche gli **assegni familiari**

- l'esigenza di assoggettare all'imposta i **profitti non distribuiti**
 - evitare l'elusione: i soggetti potrebbero accumulare ricchezza istituendo società a cui imputare formalmente profitti reinvestiti che altrimenti sarebbero soggetti a tassazione.

Imposta sul reddito delle persone giuridiche

Colpisce il reddito delle società con aliquote proporzionali.

Giustificazioni:

- i **benefici** di gestire affari in forma societaria
 - responsabilità limitata
 - facilità di trasferire la proprietà
 - facilità di reperire finanziamenti
- l'esistenza di una **capacità contributiva autonoma** rispetto a quella dei soci
 - il potere economico della società è maggiore della somma dei poteri dei soci

Imposte sul patrimonio

Hanno una grande base imponibile.

In passato si riteneva che disincentivassero la formazione del capitale. Attualmente si ritiene che aumentino l'efficienza spingendo i soggetti a fare investimenti più redditizi.

Difficoltà di accertamento dovuta ad una minore esperienza dei governi in questo campo. D'altro canto, hanno in genere una valutazione di mercato facilmente accertabile.

Imposte sui trasferimenti di patrimonio: poco usate in

quanto hanno un gettito non stabile.

- l'imposizione diretta è preferita all'imposizione indiretta
- nell'ambito dell'imposizione diretta si utilizza maggiormente quella progressiva

Questa impostazione è di recente entrata in crisi. Occorre discutere due aspetti:

- esistono ragioni teoriche che giustificano questa tendenza?
- quali sono gli svantaggi dell'imposta sul reddito?

Riassumendo

Esistono tre fonti principali di entrata che si basano sulle giustificazioni viste in precedenza:

- imposte dirette (prevalentemente imposte sul reddito)
- imposte indirette (prevalentemente l'imposta sul valore aggiunto)
- i contributi sociali

Per quanto riguarda l'imposizione, nei sistemi attuali si osserva che:

Per quanto riguarda i contributi sociali ci chiediamo quali siano i loro limiti.

Imposizione diretta, indiretta, proporzionale o progressiva?

L'evoluzione storica ci dice che le **imposte proporzionali** hanno **sostituito** quelle **indirette** e che successivamente quelle **progressive** hanno **sostituito** quelle proporzionali.

Questi passaggi sono stati realizzati in quanto alcuni studiosi o correnti di pensiero hanno messo in evidenza i **vantaggi** che il nuovo metodo avrebbe offerto rispetto a quello utilizzato.

1. Il passaggio da imposizione indiretta a quella diretta viene giustificata dalle teorie elaborate da

Critiche: imposta diretta vs indiretta

Il teorema di Barone è basato su ipotesi non realistiche: concorrenza perfetta e ininfluenza dei tributi sull'offerta di lavoro. Nel mondo reale entrambe non sono verificate:

- **ipotesi sui prezzi:** i prezzi relativi possono essere già distorti a causa dei fallimenti di mercato e non è escluso che l'imposta indiretta li riporti verso il loro livello ottimo
- **mercato del lavoro:** l'imposta diretta disincentiva il lavoro

ne segue che **l'imposta diretta non è necessariamente migliore di quella indiretta**

- **De Viti De Marco:** ogni unità del reddito prodotto deve essere tassata allo stesso modo
 - **Barone:** a parità di gettito l'imposta indiretta comporta una maggiore perdita di benessere di quella diretta in quanto essa modifica i prezzi relativi
2. Il passaggio dall'imposizione proporzionale a quella progressiva viene giustificata dalle teorie utilitaristiche applicando il criterio del **sacrificio proporzionale**

Critiche: imposta progressiva

L'imposta progressiva sembra non essere lo strumento migliore per ripartire il carico fiscale in quanto

- può dar vita al drenaggio fiscale
- non rispetta il principio di **generalità** della copertura impositiva: colpisce maggiormente chi non può sottrarsi. Non ci sono cioè i presupposti necessari per ottenere generalità:
 - il reddito deve essere accertato in modo adeguato con bassi margini di elusione ed evasione
 - I guadagni in conto capitale devono essere assoggettati all'imposta (anche se con trattamenti agevolati)

- non devono essere applicate imposte diverse su singole parti della base imponibile.

liberamente sostituire tempo libero a lavoro. Tuttavia questi soggetti possono scegliere di lavorare per ragioni differenti dal reddito come il prestigio, la soddisfazione ecc.

Alcuni studi dimostrano che l'effetto disincentivante esiste!

- disincentivi all'investimento:
 - globalizzazione: se i manager sono valutati per la redditività delle imprese che dirigono possono decidere di **non investire in paesi che hanno alti livelli di tassazione**
 - frenano le innovazioni tecnologiche (le innovazioni si ottengono da investimenti rischiosi che potrebbero causare perdite. Il trattamento fiscale di queste ultime è rilevante).

Non assume rilevanza nei dati.

Critiche: imposte in generale

Si ritiene che le imposte abbiano un effetto disincentivante per l'**offerta di lavoro** e per gli **investimenti**.

- disincentivi al lavoro: gli studi sull'argomento non hanno conclusioni univoche. Tuttavia si sono raggiunti i seguenti punti fermi:
 - gli effetti disincentivanti **non dovrebbero essere apprezzabili sul lavoro dipendente**: l'orario di lavoro è fisso ed è difficile sostituire tempo libero a lavoro (non si può scegliere di lavorare 7 ore al giorno). I sindacati possono ottenere questo effetto con la riduzione della settimana lavorativa.
 - ci si aspetta effetti maggiori per i **lavoratori autonomi** (artigiani, professionisti) che sono redditi mediamente più alti e possono

I contributi sociali

Ricordiamo cosa sono: vengono pagati dai lavoratori autonomi, dai lavoratori dipendenti e dai datori di lavoro di questi ultimi per finanziare i programmi di assicurativo-mutualistici di previdenza e assistenza.

Comportano redistribuzione all'interno degli assicurati se commisurati al rischio medio.

critiche:

- **innalzano il costo del lavoro**: Il costo di un lavoratore per il datore del lavoro è dato dal salario netto + i contributi a suo carico. Questo avvantaggia quelle

nazioni che non sono degli stati del benessere rispetto a quelli che lo sono.

- sono una **fonte iniqua di finanziamento** della spesa sociale: i benefici dovrebbero ricadere su chi paga mentre nei sistemi moderni la protezione viene estesa a tutti

Negli altri casi le spese dovrebbero essere coperte da imposte.

Esistono dei casi in cui la copertura con imposte renderebbe il sistema meno efficiente. L'utilizzo di contributi (ad importo diversificato) è quindi la soluzione ottimale anche se i benefici ricadono su tutti.

Nell'**assicurazione contro gli infortuni** far pagare contributi in proporzione alla rischiosità incentiva la riduzione del rischio. Se si paga una somma fissa si cercherà di evitare i costi per l'aumento della sicurezza sul posto di lavoro.

La **copertura contro la disoccupazione** dovrebbe essere

Finanziamento con contributi o con imposte?

È giusto richiedere il pagamento di contributi?

Solo quando chi paga riceve i benefici:

- nei programmi previdenziali se le prestazioni vengono determinate con il principio contributivo
- i servizi sanitari devono essere offerti gratuitamente a chi versa contributi
- gli assegni familiari devono essere destinati a chi versa i contributi

posta a carico dei vari settori che tenderebbero quindi a mantenere stabile l'occupazione.

Queste critiche suggerirebbero una **riduzione del finanziamento attraverso contributi**. La coesistenza dei contributi con programmi che garantiscono la pensione sociale (integrazione della pensione a chi non raggiunge un livello minimo con quella contributiva) o i programmi di redistribuzione attraverso assegni familiari è giustificata da **motivi di convenienza** (accertabilità della base imponibile).

		1) spesa	2) imposiz.	3) impresa
a) giustificaz.	cap. 1			
b) modalità		cap. 2	cap. 3	cap. 5
c) spiegazione costi	cap. 6-7			
d) costi		cap. 8	cap. 10	cap. 12
e) rimedi		cap. 9	cap. 11	cap. 12