

# Tassare i redditi o i consumi?

*Giampaolo Arachi e Massimo D'Antoni*

**Diverse ragioni sono state avanzate a favore di uno spostamento dell'imposizione dal reddito al consumo, in particolare verso l'Iva: la possibilità di ridurre il cuneo fiscale sul lavoro, di rendere più competitivi i beni esportati, di aumentare l'equità in presenza di evasione fiscale. Non tutti questi argomenti reggono a un'analisi più approfondita e gli effetti regressivi potrebbero essere rilevanti.**

## *Introduzione*

Un tema ricorrente nel dibattito di politica economica è l'opportunità di modificare la struttura del sistema fiscale. Nella metà degli anni 90, la Commissione europea lanciò l'allarme sulla crescita del carico fiscale gravante sul lavoro in Europa e la corrispondente caduta del gettito derivante dalla tassazione del capitale. Il fenomeno venne imputato alla concorrenza fiscale innescata dall'integrazione dei mercati dei capitali e spinse allora commissario al mercato interno e alla fiscalità Mario Monti a varare una serie di iniziative per il coordinamento dell'imposizione sui redditi di capitale nell'Unione. Nel decennio successivo, il buon andamento delle entrate derivanti dalle imposte sul capitale, in particolare dalle imposte societarie, alimentato anche dai profitti generati dalla crescita della bolla finanziaria e immobiliare, allentò la preoccupazione che tali fonti di gettito fossero destinate a prosciugarsi. L'attenzione dei *policy maker* si focalizzò sulla tassazione del lavoro che si temeva potesse traslarsi sulle imprese, provocando un aumento dei costi e una conseguente perdita di competitività delle produzioni nazionali con effetti negativi sull'occupazione. La Commissione europea iniziò a suggerire la necessità di ribilanciare il prelievo spostandolo dal lavoro ai consumi (il cosiddetto "*tax shift*").

Il tema del *tax shift* è tornato prepotentemente alla ribalta del dibattito politico a seguito della crisi finanziaria esplosa negli Stati Uniti nel 2008. La scelta europea di imporre la correzione immediata degli squilibri di bilancio provocati dalla crisi si è naturalmente tradotta in un aumento della pressione fiscale. Il problema fondamentale dei *policy maker* europei è stato individuare fonti di gettito che avessero i minori effetti negativi sulla crescita. In accordo con i suggerimenti della Commissione, la scelta sembra essere caduta sulle imposte indirette. Secondo i dati Eurostat (Commissione europea, 2011), nella Ue l'aliquota Iva ordinaria è mediamente aumentata, nel corso del triennio 2009-2011, di 2,5 punti percentuali, e l'aumento delle accise è arrivato fino a 1,5 punti di

Pil (Prodotto interno lordo) in alcuni Paesi. Anche in Italia le manovre varate in successione dal Governo Berlusconi e dal Governo Monti sono state basate soprattutto sull'incremento dell'imposizione indiretta (Arachi e Santoro, 2012).

Ma quali sono i motivi per preferire un'imposizione sui consumi rispetto a quella sui redditi? Che cosa sappiamo sugli effetti che la struttura dell'imposizione può avere sul sistema economico?

Per rispondere a queste domande è necessaria una premessa. Nel linguaggio comune, la tassazione del consumo viene solitamente associata alle imposte indirette, quali l'Iva e le accise, mentre la tassazione sui redditi è associata alle imposte personali, come Irpef e Ires. Tuttavia nulla vieterebbe imposte personali che avessero come base imponibile il consumo o la spesa annuale del contribuente. In effetti una lunga tradizione di pensiero, che ha visto fra i suoi esponenti anche Einaudi, ha suggerito di adottare come base imponibile dell'imposta personale il consumo piuttosto che il reddito. Quindi quando ci si interroga sugli effetti di uno spostamento della tassazione dalle imposte sui redditi, per esempio l'Irpef, alle imposte sui consumi, per esempio l'Iva, si affrontano due temi logicamente distinti: a) se sia opportuno utilizzare come base imponibile il consumo piuttosto che il reddito; b) se sia opportuno utilizzare delle imposte che si applicano ai singoli atti di consumo in maniera anonima piuttosto che delle imposte che richiedono di ricostruire l'intero reddito o consumo del contribuente.

Per quanto riguarda la scelta della base imponibile, la letteratura economica ha da tempo riconosciuto l'esistenza di una sostanziale equivalenza fra il reddito di lavoro e il consumo. Che reddito e consumo siano legati è cosa ovvia. Tuttavia se si prende come riferimento il singolo anno d'imposta non c'è motivo perché reddito di lavoro e consumo debbano necessariamente coincidere. Un contribuente può tranquillamente spendere meno di quanto guadagna, risparmiando, o consumare più di quanto ha guadagnato, attingendo alla ricchezza accumulata in passato. Gli sfasamenti fra reddito di lavoro e consumo non possono però che essere temporanei. Se prendiamo in considerazione l'intera vita, il consumo totale di un individuo potrà superare il totale dei redditi di lavoro guadagnati solo nel caso in cui abbia ricevuto donazioni o eredità. Allo stesso tempo se il reddito di lavoro complessivamente guadagnato supera il consumo complessivo vorrà dire che il nostro contribuente ha effettuato delle donazioni o lasciato un patrimonio in eredità.

Il punto centrale, che vale la pena di ribadire, è che il consumo di una vita (comprese le eventuali donazioni effettuate e lasciti ereditari) eguaglia sempre il solo reddito di lavoro (comprese le donazioni e le eredità ricevute) non il reddito complessivo. Il reddito di capitale, definito come la remunerazione del risparmio, non aumenta il consumo complessivo, ma compensa gli individui per aver posticipato il proprio consumo al futuro.

Dovrebbe a questo punto essere chiaro che se si accetta la tesi che reddito di lavoro e consumi sono basi imponibili sostanzialmente simili, la proposta di passare dalla tassazione dei redditi a quella dei consumi equivale di fatto a suggerire la detassazione dei redditi di capitale. Si noti tuttavia che le argomentazioni precedenti

suggeriscono l'equivalenza fra consumo e redditi di lavoro solo quando i sistemi fiscali sono a regime. In altri termini, a parità di altre condizioni consumatori e imprese opererebbero le stesse scelte sia in un Paese che colpisce maggiormente il consumo sia in un Paese che tassa relativamente di più i redditi di lavoro. Durante la fase di transizione, invece, un'eventuale riforma che spostasse il carico fiscale dai redditi di lavoro ai consumi non lascerebbe indifferenti i contribuenti. Come vedremo meglio in seguito, se il passaggio cogliesse di sorpresa i consumatori/contribuenti, esso si tradurrebbe in un prelievo sulla ricchezza. In altri termini un aumento imprevisto della tassazione dei consumi produrrebbe una sorta di patrimoniale *una tantum*. Se la riforma, invece, fosse anticipata per tempo, finirebbe per produrre effetti simili all'aumento del prelievo sui redditi di capitale.

Altri effetti importanti possono realizzarsi nella transizione dalla tassazione dei redditi a quella dei consumi nell'ambito del commercio internazionale. Le imposte sui redditi di lavoro gravano generalmente su quelli prodotti in un particolare Paese. Se contribuiscono ad aumentare il costo del lavoro riducono la competitività della produzione domestica rispetto alle importazioni. Al contrario, le imposte sui consumi non discriminano fra produzione interna o produzione estera. Il consumo dei beni importati è tassato allo stesso modo del consumo di beni prodotti internamente e le esportazioni (con l'eccezione dei beni consumati in loco da stranieri) non sono gravati dall'imposta. Il passaggio dalla tassazione del reddito di lavoro a quella dei consumi potrebbe, quindi, aumentare la competitività della produzione domestica con effetti simili a quelli derivanti da una svalutazione valutaria.

Nel resto dell'articolo torneremo su questi punti. La conclusione generale può essere già anticipata: consumo e redditi di lavoro rappresentano basi imponibili sostanzialmente simili e, di conseguenza, il sistema economico non dovrebbe essere influenzato in maniera significativa dalla riallocazione del carico fiscale dal lavoro ai consumi. Una riforma di questo tipo esplicherebbe i suoi effetti solo nella fase di transizione.

Tuttavia, come abbiamo osservato in precedenza, il passaggio dall'imposizione sui redditi di lavoro a quella sui consumi comporta non solo l'adozione di una diversa base imponibile, ma anche di una diversa modalità di prelievo qualora si attuasse, per esempio, con una riduzione dell'imposta personale sui redditi (in Italia l'Irpef) e un corrispondente aumento delle imposte indirette, come l'Iva.

La differenza più evidente fra Irpef e Iva è che la prima è formalmente progressiva, mentre la seconda ha solo aliquote proporzionali differenziate per categorie di beni. Sarebbe possibile garantire il livello desiderato di progressività del prelievo anche attraverso l'Iva? Come vedremo la teoria economica suggerisce di realizzare la progressività del prelievo attraverso l'imposta personale sui redditi piuttosto che con le imposte dirette.

Altre differenze potrebbero derivare dalla gestione delle due tipologie di imposte, come diversi costi di adempimento per i contribuenti e differenti costi di amministrazione per l'erario oppure differenti livelli di evasione. Su questa linea, una tesi che ha avuto una certa risonanza nel dibattito italiano è quella

secondo cui lo spostamento di tassazione dai redditi ai consumi consentirebbe di aumentare il carico fiscale su chi evade le imposte sui redditi. Costoro, così si argomenta, dovranno comunque spendere almeno parte del proprio reddito in beni assoggettati a imposta indiretta. Pur in presenza di evasione delle imposte indirette, spostando il peso dell'imposizione sul consumo il carico fiscale dovrebbe essere quantomeno ripartito più equamente, visto che l'evasione dell'Iva o di altre imposte indirette è meno concentrata (vale a dire: un soggetto può svolgere un lavoro che gli consente di evadere interamente o quasi l'imposta sul reddito, ma non può allo stesso modo concentrare il consumo soltanto su beni per i quali è possibile evadere l'Iva). Si tratta di una tesi suggestiva, ma che a un più attento esame risulta errata. L'evasione dell'imposta sul reddito ed evasione dell'Iva, infatti, avvengono quasi sempre in modo contestuale: si evade l'imposta sul reddito non emettendo fattura oppure gonfiando i costi; in entrambi i casi si ha una riduzione del valore aggiunto dichiarato e, dunque, dell'Iva versata. Come vedremo meglio nella parte finale di questo articolo, in presenza di evasione contestuale, si può facilmente dimostrare che l'effetto finale di una modifica del mix tra le due imposte è privo di effetti reali per l'economia.

### *Tassare i consumi per alleggerire il carico fiscale sul risparmio?*

Il dibattito sull'opportunità di tassare i redditi di capitale in modo differenziato rispetto ai redditi di lavoro ha una storia molto lunga. Tuttavia, nonostante l'enorme sviluppo che la teoria delle imposte ottimali ha avuto a partire dai contributi pionieristici dei premi Nobel James Mirrlees e Peter Diamond all'inizio degli anni 70, nella letteratura economica non è ancora emerso un consenso ampio. Una serie di argomenti sono stati avanzati per sostenere l'opportunità di una totale detassazione dei redditi di capitale. L'argomento che ha probabilmente avuto più risalto sui media si basa sull'osservazione della sempre maggiore integrazione dei mercati e della conseguente crescente mobilità dei capitali. In questo contesto, il tentativo di attirare capitali dall'estero o la preoccupazione di non perderli potrebbero generare una concorrenza fiscale fra Paesi che porterebbe, attraverso ripetute riduzioni di aliquote, al totale annullamento della tassazione.

Come ricordato nell'introduzione, la preoccupazione degli effetti della competizione fiscale era particolarmente acuta in Europa nella metà degli anni 90. Da allora, tuttavia, si è verificata una sostanziale tenuta del gettito derivante dal capitale. Le aliquote delle imposte sui profitti delle società sono cadute vertiginosamente in tutti i Paesi industrializzati (in Europa si è passati da una media del 35% nel 1995 a circa il 23% nel 2011), ma le basi imponibili si sono al contempo allargate.

Sono molti i motivi che spiegano la tenuta delle imposte sui capitali nonostante l'integrazione finanziaria. Sicuramente negli anni precedenti lo scoppio della crisi ha giocato un ruolo chiave lo sviluppo della bolla speculativa nei mercati

finanziari e immobiliari con una crescita sproporzionata dei profitti. Ma la tenuta è anche in parte spiegabile dal fatto che le imposte prelevate sui rendimenti del risparmio delle persone fisiche subiscono la pressione dell'integrazione dei capitali in maniera ridotta, essendo al solitamente applicate secondo il principio della residenza. Il percettore di questi redditi paga le stesse imposte sia se investe all'interno sia se investe all'estero. L'incentivo a delocalizzare gli investimenti è quindi ridotto. In effetti, mentre solo quattro Paesi Ocse hanno resistito al trend discendente delle aliquote sulle società (Australia, Cile, Ungheria e Norvegia), sono ben 16 i Paesi che non hanno ridotto la tassazione sui dividendi nell'ultimo decennio.

Il secondo argomento enfatizza gli effetti negativi che la tassazione sui redditi ha sull'accumulazione del capitale. La tassazione del reddito scoraggia l'offerta di lavoro. L'effetto è, tuttavia, limitato dal fatto che i contribuenti hanno un tetto massimo di ore di lavoro da offrire, ogni giorno. Nel caso del capitale, invece, le scelte di risparmio si cumulano nel tempo. Si cumulano anche gli effetti negativi della tassazione. Se l'imposta sui redditi di capitale riduce anche di poco il tasso di risparmio annuale, gli effetti sul capitale accumulato dopo 20 o 30 anni saranno comunque molto elevati. La conclusione che alcuni studiosi traggono è che sia più efficiente eliminare del tutto le imposte sui rendimenti del risparmio.

Il limite di questo argomento è che si fonda sull'ipotesi che gli individui pianifichino il loro risparmio lungo periodi di tempo molto lunghi, fino a comprendere anche l'ammontare dei lasciti agli eredi. Nel caso in cui le capacità di programmazione del futuro fossero limitate o i lasciti ereditari risultassero in parte accidentali, la tassazione del capitale tornerebbe a essere uno strumento efficiente di raccolta del gettito.

Al di là delle incertezze teoriche, la tassazione del capitale trova giustificazione nell'applicazione pratica dei tributi. Nella realtà la distinzione fra reddito di capitale e reddito di lavoro è molto sfumata. Si pensi al reddito prodotto da una società a controllo ristretto. Quanta parte del reddito è attribuibile al capitale dei soci e quanto all'impegno diretto di questi nell'attività imprenditoriale? Oppure si considerino forme di pagamento incentivante dei dipendenti o dei manager. Il guadagno realizzato attraverso una *stock option* costituisce reddito di capitale o di lavoro? È evidente che la mancata tassazione del capitale creerebbe enormi incentivi a camuffare la remunerazione del lavoro come reddito di capitale. È forse questo uno dei motivi più importanti per cui nessun grande Paese industrializzato ha mai adottato in maniera formale uno schema di tassazione basato sul reddito di lavoro/consumo.

## *Dai redditi ai consumi: gli effetti della transizione*

L'equivalenza di consumo e reddito lungo l'intera vita di un contribuente non implica che la transizione da una tassazione del reddito di lavoro ai consumi non produca effetti sui contribuenti. La ragione è semplice: l'equivalenza vale solo

per i redditi futuri. Questi redditi invece di pagare l'imposta quando prodotti, nell'ambito dell'imposta sul reddito, la pagheranno attraverso l'imposta sui consumi quando verranno spesi. Ma i redditi guadagnati prima della riforma che hanno già pagato l'imposta saranno soggetti a un prelievo addizionale quando si trasformeranno in consumo. In altri termini, il passaggio dall'imposta sui redditi all'imposta sui consumi produce, nella transizione, una doppia tassazione dei risparmi accumulati prima della riforma. Questa doppia tassazione può avvenire con due modalità. Se la riforma dell'imposta avviene in modo improvviso, non anticipato dai contribuenti, equivale a un'imposta patrimoniale *una tantum*. Tutta la ricchezza accumulata sino a quel momento pagherà l'incremento dell'imposta in futuro quando si trasformerà in consumo. Se, invece, la riforma viene annunciata per un periodo futuro, equivale a un aumento della tassazione dei redditi di capitale. Infatti in questo caso il contribuente può evitare di pagare la maggiore imposta futura consumando prima che la riforma venga attuata. Se decide di risparmiare, in futuro potrà consumare meno perché i beni costeranno di più. È lo stesso effetto che si verifica se si aumenta il prelievo sui redditi di capitale. Anche in questo caso, in futuro il risparmiatore potrà consumare meno perché il risparmio avrà reso meno (al netto delle imposte).

Il *tax shift* dai redditi di lavoro ai consumi ha quindi potenzialmente un forte impatto redistributivo. Il punto interessante è che la redistribuzione non ha solo una dimensione reddituale o patrimoniale, ma soprattutto generazionale. I giovani che non hanno ancora accumulato ricchezza e le generazioni future non vengono toccate dalla riforma. Sono le generazioni mature, in particolare quella di chi ha cessato di lavorare, che vedono aumentare la pressione fiscale. Ma gli effetti finali dipenderanno anche dalle modalità di calcolo delle pensioni. Se la quota preponderante della ricchezza degli anziani è costituita dalle pensioni pubbliche diventano cruciali le norme sull'indicizzazione. Con pensioni completamente indicizzate all'inflazione, l'aumento delle imposte sui consumi si trasformerebbe in una partita di giro per lo Stato: le maggiori imposte pagate dai pensionati nel fare la spesa finanzierebbero l'adeguamento al livello dei prezzi delle pensioni. Non è forse un caso che la manovra varata a fine anno dal Governo Monti basava l'aumento di entrate soprattutto sull'aumento delle imposte indirette e, contemporaneamente, limitava fortemente (fino a circa 1.400 euro mensili) l'indicizzazione delle pensioni.

L'effetto "imposta patrimoniale" a ben guardare potrebbe produrre, oltre alla redistribuzione del gettito, anche una maggiore efficienza del prelievo. Supponiamo che la riduzione dell'imposta sul reddito e l'incremento delle imposte sui consumi siano calcolate in modo da lasciare indifferenti le generazioni future. Questo significa che il gettito perduto con la riduzione dell'imposta reddituale eguaglierà esattamente il gettito aggiuntivo ottenuto tassando la spesa. Ma se il gettito sulle generazioni future resta invariato, per quanto detto in precedenza, aumenterà quello che lo Stato preleva dalle generazioni attuali. Se il Governo fosse interessato solo all'equilibrio dei conti nel presente potrebbe rinunciare a questo maggior gettito applicando una aliquota sui consumi più bassa, garan-

tendo a tutte le generazioni future un benessere più elevato. In altri termini, si potrebbe usare il maggior gettito prelevato attraverso la doppia tassazione della ricchezza corrente per ridurre le aliquote sui consumi (e quindi, che è equivalente, sul lavoro). Sarebbe utile? Sì, se accettiamo una delle idee base della teoria delle imposte: quella secondo cui le imposte che non modificano le scelte dei contribuenti (come le patrimoniali *una tantum*) producono meno effetti negativi sull'economia di imposte che interferiscono con le scelte di consumo/produzione (come le imposte dirette o indirette su consumi o lavoro).

Ma gli effetti più interessanti di un eventuale *tax-shift* dal lavoro al consumo riguardano il commercio internazionale. Per fissare le idee, consideriamo una riforma che riduca i contributi sociali a carico delle imprese che gravano sul costo del lavoro e che compensi la perdita di gettito con un aumento delle aliquote Iva. Fino al rinnovo dei contratti, e se non intervengono altre modifiche normative, le imprese sperimentano una riduzione dei costi. Potranno, quindi, vendere i propri prodotti a un prezzo inferiore con lo stesso margine di profitto. I prodotti domestici risultano quindi più competitivi sia sul mercato interno sia su quello internazionale. L'aumento dell'Iva colpisce in egual misura i prodotti domestici e quelli esteri venduti sul mercato interno, quindi non ne altera la convenienza relativa per i consumatori domestici. Analogamente l'Iva non influisce sulla competitività delle esportazioni, in quanto queste sono non imponibili. Una riforma di questo tipo potrebbe, quindi, produrre effetti molto simili a quelli della svalutazione del cambio: il prezzo dei prodotti esteri aumenta rispetto a quello dei prodotti domestici sia sul mercato interno sia sul mercato internazionale. Per questo motivo, le riduzioni delle imposte sul lavoro compensate da aumenti dell'Iva vengono denominate svalutazione interna o svalutazione fiscale.

L'attenzione alla competitività delle produzioni nazionali in una fase di forte caduta della domanda interna e internazionale spiega, almeno in parte, l'ampio ricorso agli aumenti dell'Iva nei programmi di consolidamento fiscale realizzati in Europa. Come ricordato nell'introduzione, nel corso del triennio 2009-2011 l'aliquota Iva ordinaria dei Paesi Ue è aumentata, in media, di 2,5 punti percentuali. Nel caso europeo, la svalutazione fiscale appare ancora più attraente per i Paesi dell'area euro che non possono correggere gli squilibri nella competitività relativa attraverso la svalutazione del cambio.

Una serie di recenti studi empirici sembra confermare l'effetto positivo di una svalutazione fiscale sul saldo della bilancia commerciale. Tuttavia, gli effetti appaiono temporanei. Ciò non dovrebbe sorprendere. Anche quelli prodotti da una classica svalutazione della valuta sono tipicamente di breve periodo. In assenza di aggiustamenti strutturali, con il progressivo rinnovo dei contratti di lavoro il vantaggio competitivo potrebbe essere via via eroso attraverso un aumento dei salari.

In realtà, l'efficacia della svalutazione fiscale è limitata da una serie di vincoli istituzionali. Come è noto le aliquote Iva sono regolate dalla disciplina comunitaria. La Direttiva 2006/112/Ce del Consiglio del 28 novembre 2006 stabilisce (art. 96) che ogni Stato membro fissi un'aliquota normale e che possa poi prevedere (rispet-

tando una serie di condizioni) delle aliquote ridotte a cui assoggettare tipologie di beni e di servizi da individuare specificamente. I Paesi membri possono variare autonomamente l'aliquota normale, ma devono comunque rispettare un limite minimo esplicito (il 15%) e un limite massimo del 25%, fissato informalmente dal Consiglio nel 1996. I margini di manovra sono quindi ristretti. Se l'Italia aumentasse l'aliquota normale, attualmente al 21%, fino al livello massimo, l'effetto sui prezzi sarebbe limitato al 4 per cento. Si potrebbe ovviamente considerare anche un aumento delle aliquote ridotte, ma al di là delle implicazioni di tipo equitativo (le aliquote ridotte riguardano beni di prima necessità, quali generi alimentari, o settori ad alta intensità di lavoro, come le costruzioni), gli effetti sugli scambi internazionali sarebbero modesti. Molti dei beni e dei servizi attualmente assoggettati ad aliquote ridotte non sono esportati, ma vengono consumati dagli stranieri nel nostro territorio. Si pensi per esempio al settore del turismo. Ad alberghi e ristoranti si applica attualmente l'aliquota ridotta del 10%. Un eventuale aumento finirebbe per rendere le destinazioni italiane meno competitive rispetto a quelle estere.

## *Quale redistribuzione con le imposte sui consumi?*

L'obiezione più comune che viene avanzata alla proposta di spostamento della tassazione dai redditi ai consumi è che si provocherebbe una riduzione della progressività del sistema fiscale. Le imposte sui redditi sono disegnate in modo che la percentuale di reddito da pagare come imposta (l'aliquota media) cresca al crescere del reddito. Per esempio, nel caso dell'Irpef un lavoratore dipendente con un reddito inferiore agli 8.000 euro è esente da imposta (aliquota media zero), mentre per redditi molto elevati l'aliquota media tende a convergere al 43 per cento. Le imposte sui consumi sono tipicamente imposte indirette e prevedono un prelievo tendenzialmente proporzionale al consumo. Dato che la quota di reddito consumata aumenta all'aumentare del reddito, la distribuzione annuale del gettito delle imposte indirette è tipicamente regressiva: la quota di reddito pagata come imposta decresce al crescere del reddito.

In teoria, tuttavia, la regressività delle imposte indirette non è scontata. Si potrebbe far pagare di più ai ricchi aumentando le aliquote sui beni di lusso e diminuendole sui beni di prima necessità. Al limite, si potrebbe anche giungere a sussidiare particolari beni consumati dalle classi più povere. Tuttavia, la letteratura economica ha chiarito un punto importante. Quando le scelte di consumo dipendono dal reddito e non dall'offerta di lavoro, la tassazione sui redditi permette di redistribuire in modo più efficiente. In effetti, se il consumo di Ferrari dipendesse solo dal reddito, non si capirebbe perché si dovrebbe tentare di tassare i redditi alti con un'aliquota Iva maggiorata sulle Ferrari piuttosto che aumentare le aliquote Irpef sui redditi più elevati.

Un ruolo redistributivo della tassazione indiretta può emergere quando le scelte di consumo dipendono, a parità di reddito, dall'offerta di lavoro. Pen-



siamo ai servizi di cura per l'infanzia, alla ristorazione, ai servizi per la cura della casa, la cui domanda tipicamente aumenta all'aumentare degli impegni lavorativi. In questi casi, la tassazione indiretta dovrebbe essere utilizzata per attenuare le distorsioni prodotte dalle imposte sui redditi. Un'imposta sui redditi progressiva scoraggia l'offerta di lavoro. Questo effetto negativo potrebbe essere attenuato sussidiando i beni complementari al lavoro e tassando maggiormente i sostituti. Sebbene questo argomento fornisca un supporto teorico ad alcune politiche, quali i sussidi agli asili nido e alle scuole materne e le aliquote ridotte sulla ristorazione, conferma in generale che la redistribuzione va comunque principalmente attuata, in teoria, attraverso le imposte dirette progressive.

Le conclusioni teoriche sono rafforzate dal contesto istituzionale. Come ricordato poco sopra, la differenziazione delle aliquote è fortemente limitata dal quadro normativo europeo, in cui gli Stati possono muoversi entro limiti angusti e non possono creare nuove aliquote. Da questo punto di vista, l'ipotesi di tassare maggiormente i beni di lusso in un singolo Paese europeo, che pure per qualche tempo è stata avanzata nel dibattito politico, è del tutto irrealistica. Ma, date queste limitazioni intrinseche, un aumento delle imposte sui consumi, attraverso per esempio l'aumento dell'aliquota Iva normale, finisce per colpire non solo i cosiddetti beni di lusso, ma soprattutto i consumi ordinari delle famiglie.

### *Tassare i consumi per colpire gli evasori?*

Le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti ignorano un aspetto particolarmente rilevante per il nostro Paese. Anche se, in teoria, un incremento dell'aliquota Iva avesse effetti equivalenti a quelli che si sarebbero potuti ottenere con un corrispondente incremento dell'aliquota sul reddito di lavoro, l'aumento dell'Iva sarebbe preferibile se si dimostrasse che i costi amministrativi e la propensione all'evasione fossero inferiori per le imposte indirette rispetto a quelle sul reddito (Salanié, 2003). Tuttavia, è difficile sostenere che questo sia vero, quantomeno per il caso italiano. La gestione dell'Iva in Italia da un punto di vista amministrativo presenta numerose lacune, di cui l'assenza di un sistema di monitoraggio sulle compensazioni rappresenta, pur con i correttivi che sono stati introdotti, solo l'aspetto più evidente (come documentato da Convevole, 2011). Per quel che riguarda l'evasione, poi, secondo un rapporto svolto per la Commissione europea (Reckon, 2009), in Italia il *Vat gap* ammontava nel 2006 a circa il 22%, ovvero il quarto valore più elevato dell'Unione e superiore di 10 punti percentuali alla media europea. L'Iva italiana è quindi evasa quanto e più di altre imposte. L'aumento di aliquota, da questo punto di vista, potrebbe contribuire a peggiorare le cose, invertendo la tendenza alla riduzione documentata, da ultimo, nel Rapporto Giovannini (ministero dell'Economia e delle finanze, 2011).

Ma si potrebbe sostenere un'altra tesi. Coloro che riescono a evadere interamente o quasi l'imposta sul reddito, non possono concentrare il proprio consumo soltanto

su beni per i quali è possibile evadere l'Iva. Aumentando l'aliquota Iva e riducendo l'aliquota dell'imposta sul reddito in modo da mantenere il gettito costante, si potrebbe dunque ottenere, se non una riduzione dell'evasione complessiva, quantomeno una sua distribuzione meno concentrata e quindi una maggiore equità.

Sebbene suggestivo, questo argomento non è corretto (Arachi e D'Antoni, 2010). Per comprendere l'errore si consideri un'economia molto semplificata composta di due settori, in cui si producono due beni utilizzando esclusivamente il fattore lavoro. In uno di questi settori si evadono sia l'imposta sul reddito sia l'Iva, nell'altro si pagano entrambe le imposte. Nel settore tassato, il "cuneo fiscale" esistente tra remunerazione del lavoro e prezzo per il consumatore è dato dalla somma delle due imposte. Nel settore evasore remunerazione del lavoro e prezzo per il consumatore si equivalgono.

Ipotizziamo ora un aumento dell'Iva gravante sul bene prodotto nel primo settore compensata da una riduzione dell'imposta sul reddito, in modo da garantire la parità del gettito. Questo intervento determinerà un aumento del prezzo del bene tassato e un corrispondente aumento del reddito nel settore tassato. Siccome il bene tassato viene acquistato anche da chi lavora nel settore evasore (evadendo l'imposta sul reddito), l'effetto prodotto sembra essere quello di scaricare anche sugli evasori parte del finanziamento della riduzione di imposta sul reddito dei non evasori. Tuttavia, la rimodulazione delle imposte avrà prodotto un aumento del prezzo del bene tassato e, quindi, un eccesso di domanda del bene evasore, che determinerà un aumento del prezzo di tale bene e quindi della remunerazione del lavoro che opera in tale settore. Quale sarà il risultato finale?

È facile rendersi conto che il settore evasore continua a non pagare alcuna imposta, mentre l'intero gettito viene garantito dalle imposte gravanti sul settore tassato. Le quantità di beni consumati e di fattori utilizzati in equilibrio prima della rimodulazione continuano pertanto a garantire l'equilibrio anche a seguito dell'intervento fiscale, visto che il cuneo fiscale nei due mercati è rimasto invariato. In effetti, la rimodulazione delle imposte altro non è che una modifica delle modalità con cui l'imposta viene applicata. Usando la terminologia della scienza delle finanze, l'incidenza dell'imposta è indipendente dal soggetto (sul lato domanda o sul lato offerta) che viene in prima battuta colpito dall'imposta. Ancora: il rapporto tra i prezzi al consumo dei due beni resta invariato, così come resta invariato il rapporto tra i salari netti ottenuti nei due settori; cambiano invece il salario lordo e il prezzo Iva esclusa nel settore tassato, ma questa modifica è senza effetti reali.

Si noti che la conclusione raggiunta è del tutto indipendente da ipotesi sulle domande dei beni o delle offerte dei fattori. L'unica ipotesi richiesta è l'assenza di rigidità (quantomeno verso l'alto) dei prezzi e dei salari nel settore evasore, che garantisce il ristabilirsi dell'equilibrio.

Cosa accade se rimuoviamo l'ipotesi che la produzione richieda un unico fattore produttivo: il lavoro? Il ragionamento può essere esteso facilmente al caso di una pluralità di fattori produttivi, purché l'aumento dell'imposizione indiretta finanzia una riduzione nella stessa proporzione dell'imposta gravante

su tutti i fattori impiegati. Da questo punto di vista, una sostituzione dell'imposta sul solo reddito di lavoro con un'imposta sul consumo avrebbe gli stessi effetti di un aumento dell'imposta gravante sui fattori diversi dal lavoro. Si noti tuttavia che, anche in questo caso, l'effetto non sarebbe quello di redistribuire il carico fiscale dai fattori impiegati nel settore tassato ai fattori impiegati nel settore informale, bensì soltanto quello di determinare una diversa tassazione dei fattori impiegati nel primo settore.

In conclusione, ragioni più o meno valide si possono avanzare per giustificare una rimodulazione del mix tra imposta sul reddito e imposta sul consumo; tra di esse, quella che fa appello a una maggiore concentrazione dell'evasione dell'imposta sul reddito non risulta convincente.

## Conclusioni

Un tema ricorrente quando si parla di riforma del sistema fiscale è quello del mix corretto di imposte dirette e indirette, di tassazione del reddito e tassazione del consumo. Nel nostro Paese, dove il peso è più spostato verso la tassazione del reddito di lavoro, un certo numero di ragioni vengono avanzate a favore di un riequilibrio del carico fiscale verso l'Iva, il principale strumento tributario che tassa il consumo di beni e servizi. Tra queste ragioni: la possibilità di riequilibrare il carico fiscale tra i fattori produttivi e quindi di ridurre il cuneo fiscale sul lavoro; quella di rendere più competitivi i prezzi dei beni esportati; quella di aumentare l'equità in presenza di forte evasione fiscale, visto che l'evasione dell'Iva, pur se rilevante, è meno concentrata di quella del reddito.

Non tutti questi argomenti reggono a un'analisi più approfondita. I vantaggi principali di un *tax-shift* riguardano essenzialmente la fase di transizione. D'altro canto il passaggio all'Iva potrebbe avere effetti regressivi molto significativi.

## Riferimenti bibliografici

- Arachi, G., D'Antoni, M., "È possibile far pagare di più gli evasori spostando l'imposta dai redditi ai consumi?", *Econpubblica Short notes*, n. 2, 2010.
- Arachi, G., Santoro, A., "Il sistema tributario: alla caccia del gettito senza un disegno complessivo" in: A. Zanardi (a cura di) *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2012*. pp. 77-111, Il Mulino, Bologna, 2012.
- European Commission, *Taxation trends in the European Union*, 2011 edition.
- Ministero dell'Economia e delle finanze, *Gruppo di lavoro economia non osservata e flussi finanziari*, Rapporto finale, Roma, 2011.
- Reckon LLPP, *Study to quantify and analyse the Vat gap in the EU-25 Member States*, Study prepared for the European Commission, 2009.
- Salanié, B., *The Economics of Taxation*, MIT press, 2003.