

CAPITOLO I

LA STRUTTURA E LA PRESSIONE FISCALE NEI DIVERSI MODELLI DI SISTEMI TRIBUTARI

1.1. *Metodi alternativi per lo studio dei sistemi tributari. Il metodo qui accolto.*

Ci sono, fondamentalmente, tre metodi per lo studio dei sistemi tributari:

I. il metodo giuridico, che consiste nell'esaminarli dal punto di vista dei concetti del diritto tributario, nel quadro della analisi giuridica dell'ordinamento tributario e del dibattito della dottrina e della giurisprudenza, che – ovviamente – differisce nei vari paesi;

II. il metodo economico descrittivo, dell'analisi delle istituzioni legali che consiste nell'espone le strutture economiche, così come compaiono dalla lettura dei testi legislativi, dei loro decreti, regolamenti e circolari attuative e nella prassi corrente;

III. il metodo dell'analisi economica delle istituzioni legali dei diversi ordinamenti, che comporta di fornire una unica griglia concettuale *di natura economica*, per i diversi sistemi tributari, basata sulla loro struttura economica e istituzionale (le regole del gioco costituzionali o quasi costituzionali), così come compare nella dinamica della interazione fra i vari protagonisti dei processi di decisione dell'economia pubblica, allo scopo di metterne in luce i pregi e i difetti ai fini delle scelte dell'economia pubblica.

Questo ultimo è il metodo che viene adottato per il presente studio che ha per oggetto i sistemi tributari dei paesi sviluppati, con particolare riguardo a quello italiano e a quelli europei. La trattazione non si svolge in modo puramente descrittivo, ma soprattutto con riferimento ai modelli in cui rientrano i sistemi concreti, che sono soggetti a cambiamenti e adattamenti continui.

Nei processi di decisione riguardanti i sistemi tributari, così come negli altri aspetti dell'economia pubblica interagiscono fra loro tre insiemi di attori ossia gli individui e le

imprese, la classe politica, la burocrazia. I cittadini come singoli e nelle imprese sono insieme elettori, beneficiari di servizi pubblici e contribuenti. La classe politica che viene eletta prende le decisioni, ma queste vengono attuate dalla burocrazia, nelle sue articolazioni amministrative ed esecutive e giudiziarie. Tutto ciò dà luogo a continue modifiche nei sistemi fiscali.

Chi studia i tributi deve tenere conto del fatto che i modelli teorici, a cui si riferiscono i sistemi tributari, hanno caratteristiche di ottimizzazione rispetto ai loro obiettivi, che spesso non sono raggiungibili nella realtà, perché le scelte pubbliche si prestano a manipolazioni e i contribuenti interagiscono sul mercato e in sede politica e amministrativa e giudiziaria con la macchina tributaria, per adattarla alle proprie convenienze. Così il sistema che si legge nelle norme di legge e nei regolamenti amministrativi spesso differisce da quello effettivo.

1.2. I tre modelli teorici dei sistemi tributari.

In generale i modelli reali si possono ricondurre in varia misura a tre diversi modelli ideali:

I. Il modello in cui i tributi servono, essenzialmente, per coprire le spese pubbliche e pertanto ne ripartiscono il costo tenendo conto del beneficio che ciascuno ne trae e della sua capacità di pagare le imposte, con un dosaggio fra questi due criteri che non sconfinava mai dal principio di fondo, ossia quello della finanza fiscale, che non ha compiti di modifica del sistema economico di mercato. L'economista la cui teoria può essere assunta come capostipite di questa impostazione è Adam Smith, secondo cui ogni persona che fa parte di un dato stato dovrebbe contribuire al sostegno del governo, il più possibile, in proporzione alla sua capacità, ossia in proporzione al reddito che gode sotto la protezione dello stato. Smith spiega il suo paradigma con un paragone contrattualista. Le spese di un governo per gli individui di una grande nazione sono come quelle per la gestione comune di una grande proprietà immobiliare, in cui ciascun condomino contribuisce in proporzione alla quota di interessenza («interest»). Nell'osservanza o inosservanza di questo criterio consiste ciò che viene chiamato

l'eguaglianza o diseguaglianza nella tassazione. Alla base dell'obbligo di pagare il tributo c'è bensì la *ability to pay*, la capacità contributiva, ma essa non discende dal criterio da ciascuno secondo le sue capacità, di cui al principio della giustizia distributiva, ma dal beneficio dalle spese del condominio sociale, cioè del governo, desunto, con uno slittamento, dal reddito che ne ricava. Nel condominio la quota del concorso alle spese di ciascuno è quella che ha nella proprietà. Ma nel modello di Smith essa si determina in base al reddito che il singolo ne ricava.

Antonio De Viti De Marco risolverà il problema posto da questo slittamento concettuale, col modello contrattualista di una cooperativa, i cui soci godono d'un bene collettivo d'uso intrinsecamente indivisibile e quindi vi contribuiscono in base al risultato, anziché alla quota che ricevono, non determinabile. Il modello non è quello del condominio o della comproprietà di un peschereccio, in cui ciascuno riparte le spese di manutenzione, secondo la quota di proprietà, ma quello dell'uso del naviglio da parte della cooperativa di pescatori, che lo prende a nolo e ne riparte il costo in base al frutto della pesca che ciascuno ottiene, con diversi sforzi, abilità e fortuna e diverso luogo e momento in cui opera.

La «ability to pay», la «capacità di pagare», nel paradigma dello scambio contrattualista, comporta parità fra le parti nella procedura d'accertamento e pagamento. In genere i fautori di questo modello assumono che il mercato di concorrenza assicuri il miglior assetto distributivo fra quelli possibili, mediante l'adozione del principio della eguaglianza di opportunità, in aspetti fondamentali della vita economica delle persone e delle imprese ed assumono che, comunque, non spetta ai tributi attuare gli interventi per modificare il funzionamento del sistema economico. In questa concezione hanno un ruolo molto importante i contributi sociali, che servono per coprire i costi di specifiche spese sociali, in base al beneficio presunto che ne traggono i soggetti che ne fruiscono.

II. Il secondo modello è quello in cui l'imposta non ha solo la funzione fiscale di riparto della spesa pubblica, ma anche la funzione di redistribuire il reddito e la ricchezza. Di questo modello possono essere assunti, come teorici, gli economisti utilitaristi, come Pigou, che

hanno come obiettivo non il massimo prodotto nazionale, ma il massimo di utilità collettiva in base al principio per cui le utilità dei diversi soggetti si possono non solo confrontare ma anche sommare fra di loro al fine di ottenere il massimo benessere sociale. Il mercato, secondo questo modello, non è il miglior meccanismo per assicurare il massimo benessere collettivo e la redistribuzione attuata con imposte progressive su reddito e sul patrimonio può dare luogo alla giusta redistribuzione. A parte tutte le difficoltà concettuali da superare per realizzare questo obiettivo astratto, come quella insita nella misura dell'utilità marginale di diverse persone, vi sono gli effetti economici negativi sul PIL derivanti dal fatto che i redditi e i patrimoni di livello elevato tendono a lasciare il paese supertassato per rifugiarsi altrove. Inoltre, onde contrastare questi effetti negativi, i sistemi tributari reali concedono esoneri e riduzioni di imposta per gli altri redditi, sicché alla fine il modello reale è ben diverso da quello ideale e la redistribuzione per via tributaria non ha affatto luogo.

III. Nel terzo modello i tributi non sono solo uno strumento fiscale per pagare il prezzo dei servizi pubblici, ma sono uno strumento essenzialmente extrafiscale per la regolazione dell'economia. Di nuovo possiamo evocare il pensiero di Pigou secondo cui in molti casi i prezzi di mercato non riflettono i costi e i benefici sociali che sono superiori a quelli privati. Se i costi sociali sono superiori a quelli privati occorrono imposte restrittive, se i benefici sociali sono maggiori di quelli privati occorrono esoneri fiscali per agevolare le attività che arrecano tali benefici ed eventualmente imposte restrittive per ostacolare quelle concorrenti che non li arrecano. Inoltre le preferenze che i vari soggetti hanno non sempre riflettono i bisogni che meritano di essere stimolati per il benessere personale ed occorrono tributi per reprimere i consumi dannosi a chi li fa e promuovere con esoneri fiscali quelli che migliorano le persone e meritano di essere favoriti. In questo modello, dunque, il sistema tributario tende ad essere complicato da una varietà di regole ed eccezioni, relative alle basi imponibili e alle aliquote, e dalla esistenza di molti tributi particolari.

Accanto alla concezione del tributo come strumento di dirigismo che interferisce con il mercato, vi è la concezione del tributo come strumento macroeconomico di regolazione dell'economia in relazione agli squilibri tendenziali fra domanda e offerta globale. La base teorica di questa formulazione sta nella concezione di Keynes e dei keynesiani secondo cui nel sistema economico la domanda globale non tende necessariamente a eguagliare l'offerta. Mentre tendenzialmente c'è una capacità produttiva inutilizzata perché c'è un eccesso di risparmio e una carenza di domanda rispetto all'offerta, sicché occorre fare dei deficit di bilancio aumentando le spese di investimento o anche quelle di consumo, però ci sono dei periodi in cui accade l'opposto e quindi occorre ridurre i consumi e tassare le operazioni finanziarie con tassazioni restrittive. In generale in pratica è più facile fare disavanzi che surplus di bilancio e quindi questo modello tende a generare un importante debito pubblico.

I sistemi tributari reali riflettono in varia misura questi tre modelli. A tal fine si afferma che i tributi hanno la funzione allocativa di coprire il costo dei servizi pubblici, quella distributiva di modificare la distribuzione del reddito, quella funzionale di concorrere (con altre politiche) alla stabilizzazione e alla crescita economica e quella allocativa di correggere le scelte del mercato.

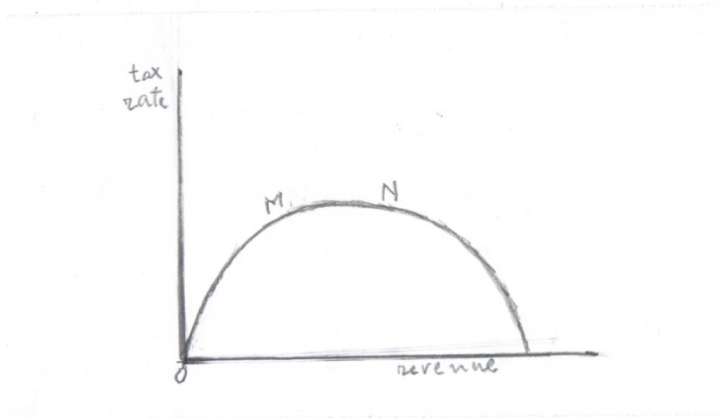
1.3. La curva di Laffer: la variazione del gettito, in relazione alla variazione della base imponibile del singolo tributo e alla variazione del PIL.

C'è – come sappiamo – un livello oltre a cui il prelievo fiscale singolo è dannoso alla crescita del suo imponibile e oltre a cui la pressione fiscale complessiva danneggia la crescita del PIL. Questo fenomeno può essere rappresentato con la curva a forma campanulare, spesso denominata curva di Laffer, che mette in relazione il peso del singolo tributo sul suo imponibile o la pressione fiscale globale in relazione al PIL. Sulle ordinate si pone il gettito e sulle ascisse si pone il livello di pressione fiscale del singolo tributo sul suo imponibile o quello aggregato di tutti i tributi in relazione al PIL (vedi Figura 1).

Man mano che aumenta l'aliquota ossia la percentuale dell'imponibile che viene richiesta dal fisco al contribuente, aumenta il gettito. Ma a un certo punto il gettito raggiunge un massimo e aumenti ulteriori di pressione, anziché aumentarlo lo riducono.

Sicché sia la pressione M che è inferiore al punto di massimo gettito che quella N che è superiore al massimo, danno lo stesso gettito. E riducendo l'aliquota da N verso il punto di massimo aumenta il gettito.

Figura 1 La curva di Laffer



Il gettito, a parità di aliquote, dipende dalla dinamica dell'imponibile del singolo tributo e- nel caso della pressione fiscale globale- dalla dinamica del PIL, che può essere diversa nel breve e nel medio termine. Di solito l'effetto nel medio termine è più accentuato, perché le scelte dei contribuenti hanno bisogno di tempo per adattarsi alle mutate condizioni fiscali.

La curva di Laffer del singolo tributo differisce da quella della pressione fiscale sul PIL in quanto l'aumento del gettito derivante da una riduzione del peso del tributo può derivare dal fatto che mentre si espande l'imponibile detassato si riduce un'altra attività economica, che non è tassata o che è tassata di più e quindi il gettito sul PIL, cioè la pressione fiscale globale, non subisce un aumento proporzionale a quello che emerge considerando l'espansione dell'imponibile del singolo tributo. Analogamente, un eccesso di peso fiscale di un singolo tributo può ridurre il suo gettito e il suo imponibile, senza che il PIL si riduca in proporzione, in quanto può darsi che le attività economiche si indirizzino maggiormente a impieghi tassati di meno o non tassati.

È però evidente che quando si ragiona di tributi molto importanti rispetto al PIL la loro specifica curva di Laffer si rifletta, in qualche misura, in quella riguardante il rapporto fra gettito e PIL tramite la variazione del PIL.

Per verificare l'aumento del singolo tributo sul suo imponibile o della pressione fiscale sulla dinamica del PIL non basta considerare ciò che di fatto accade, bisogna considerare che cosa accadrebbe senza quell'aumento. Pertanto, non si deve confrontare il gettito di un anno in cui si è aumentata la pressione fiscale con quello dell'anno seguente, ma con il gettito che in tale anno seguente ci sarebbe stato, senza tale aumento.

Ciò perché ci sono altre variabili che influenzano la dinamica del singolo imponibile e quella complessiva del PIL, oltre alle conseguenze della variazione della pressione tributaria.

1.4. Pressione fiscale, spesa pubblica e crescita del PIL. Considerazioni preliminari all'indagine empirica.

La dinamica della pressione fiscale è influenzata da due variabili fiscali fondamentali: la spesa pubblica e il deficit (o surplus) di bilancio. I paesi che hanno una bassa pressione fiscale, ai fini della crescita, possono aver bisogno di un aumento della pressione fiscale per alimentare una spesa pubblica "virtuosa" che aiuti la crescita. D'altra parte, quando la pressione fiscale

supera un certo livello, per finanziare una elevata spesa pubblica, ciò può danneggiare la crescita, perché la spesa pubblica ha una produttività marginale decrescente, mentre la pressione fiscale ha effetti negativi di reddito e di distorsione crescenti per l'economia di mercato. E se la spesa pubblica non è finanziata con pubbliche entrate ma con debito pubblico, ciò può danneggiare la crescita, togliendo risparmio all'economia e costringendo ad aumentare la pressione fiscale senza la contropartita di spesa produttiva o a far nuovo debito, accrescendo il fabbisogno finanziario pubblico per onorarlo.

La variazione negativa del PIL dovuta a una pressione fiscale “eccessiva” rispetto al livello che lo massimizza, a parità di saldo di bilancio, non comporta, di solito, che esso scenda rispetto al passato, ma che aumenti a un ritmo minore di quello diversamente possibile. Pertanto, il punto di massimo, oltre cui il gettito scende, perché il peso fiscale eccessivo riduce il PIL non è osservabile, se si considera un singolo paese.

Può, però, emergere con il confronto fra paesi simili, che hanno diversa pressione fiscale. Non è facile trovare paesi, in tutto simili, tranne che nella pressione fiscale.

Inoltre, non è detto che i paesi simili, con minor pressione fiscale e maggior crescita del PIL, per i quali la moderazione della pressione fiscale appare un fattore positivo per il PIL, abbiano la pressione fiscale ottimale. Ma il confronto fra molti paesi, con caratteristiche in parte simili, aiuta a comprendere se la pressione fiscale sia o no eccessiva. Ciò, fermo restando che, con analisi econometriche complesse, è possibile, comunque, individuare gli scostamenti dall'ipotetico livello “ottimale”.

Si è messa fra virgolette la parola “ottimale”, perché esso è stato definito considerando il gettito che serve per massimizzare il PIL, nel medio-lungo termine, a parità delle altre variabili-obiettivo. Si può argomentare che la massimizzazione del PIL di medio-lungo termine può compromettere gli obiettivi di equità. Invero, ai fini dei massimi collettivi, non conta solo il PIL, va tenuto presente il criterio di Pareto, per cui il benessere collettivo, quando tutti gli individui contano egualmente, si raggiunge solo quando nessuno è danneggiato e gli

altri sono avvantaggiati o meglio tutti hanno un proprio vantaggio e nessuno un danno. D'altra parte, si può argomentare che accanto al benessere economico, che si misura con il PIL, vi è quello che con esso non si misura, come i danni all'ambiente e quelli ai beni culturali, che molte volte non vengono salvaguardati, ancorché facciano parte del benessere economico, in senso proprio, in quanto la loro protezione si può attuare con mezzi economici.

Poiché le preferenze e le scelte individuali differiscono non esiste un mix ottimale da tutti condiviso fra livello del PIL pro capite e sua distribuzione.

Comunque, va rilevato che la massimizzazione del PIL di medio-lungo termine, fermi i vincoli di base, è il modo migliore per accrescere, sia pure in misura diseguale, il benessere di tutti, economico ed extra-economico.

Va poi tenuto presente che la curva di Laffer non riguarda solo la pressione fiscale nel suo aggregato. Variando la composizione del sistema tributario, fra i vari tributi, a parità di gettito, gli effetti Laffer sul PIL possono essere molto diversi.

Ogni specie di tributo e ogni diversa struttura di quella data specie di tributo hanno un diverso "effetto Laffer". Anche le variazioni nell'impiego del gettito generano effetti diversi. Il sistema di mercato reagisce diversamente ai vari tributi, in relazione alla sua maggiore o minore elasticità di funzionamento, ossia al grado di libertà e competitività delle sue strutture. In questa analisi preliminare per grandi aggregati, però, ci limitiamo a considerare la relazione fra livello della pressione fiscale e PIL pro capite, che è già un tema complesso.

E ci concentriamo sui paesi OCSE, che sono quelli sviluppati, ad economia (prevalentemente di mercato) considerati democratici. Essi sono, attualmente, 35. Non ne fanno parte grandi stati come Russia e Cina, che non sono dotati di requisiti democratici e di economia di mercato, pur essendo sviluppati, né gran parte dei paesi dell'Asia, dell'America Latina e nessun paese dell'Africa, perché non sviluppati e spesso non democratici, in base ai criteri adottati per l'OCSE.

2.1. Paesi OCSE ad alta e bassa pressione fiscale e ad alto e basso PIL pro capite.

Nella Tavola 1A presentiamo, in ordine decrescente per il PIL, la pressione fiscale di ciascuno dei 34 paesi OCSE.

TAVOLA 1A Graduatoria decrescente del PIL pro capite in migliaia di \$ dei 34 paesi OCSE e loro pressione fiscale (Entrate pubbliche /PIL) – 2014					
Paese	PIL pro capite (000 \$)	Pressione Fiscale in % del PIL	Paese	PIL pro capite (000 \$)	Pressione Fiscale in % del PIL
1.Lussemburgo *	97,6	39,9	18.Giappone	36,4	29,5
2.Norvegia	64,8	48,8	19.Nuova Zelanda	35,1	32,1
3.Svizzera	57,2	27,1	20.Italia	34,7	42,6
4.Usa	54,6	25,4	21.Corea	34,5	24,3
5.Irlanda	48,7	28,2	22. Spagna	33,2	32,5
6.Olanda	47,6	36,3	23.Israele	33,2	30,5
7.Austria	46,2	40,0	24.Rep.Ceca	30,4	34,1
8.Germania	45,8	36,7	25.Slovenia	29,9	36,8
9.Svezia	45,2	42,7	26.Portogallo	28,4	33,4
10.Danimarca	44,9	48,5	27.Slovacchia	27,1	29,6
11.Canada	44,1	33,5	28.Estonia	26,5	31,8
12.Australia	43,9	27,2	29.Grecia	25,9	33,5
13.Islanda	43,3	35,5	30.Polonia	24,7	32,1
14.Belgio	42,5	44,6	31.Ungheria	24,7	38,9
15.Finlandia	39,8	44,0	32.Cile	22,3	20,0
16.Regno Unito	39,7	32,8	33.Turchia	18,7	29,3
17.Francia	38,8	45,0	34.Messico	16,3	19,6
Media OCSE		34,13			
*Il Lussemburgo ha una popolazione di meno di un milione di abitanti ed è un rifugio finanziario dell'eurozona, pertanto il suo PIL pro capite e la sua pressione fiscale non sono significativi.					

TAVOLA 1B PIL pro capite e pressione fiscale dei 34 paesi OCSE – 2014			
Classi di PIL pro capite in migliaia di \$	Paesi OCSE	Pressione fiscale dei paesi di ogni classe	Pressione fiscale media
I. <i>Altissimo</i> : oltre 50	Norvegia, Svizzera, USA	48,8 – 27,1 – 25,4	33,8
II. <i>Molto alto</i> : da 49,99 a 45	Irlanda, Olanda, Austria, Germania, Svezia	28,2 – 36,3 – 40,0 – 42,7 – 36,7	36,6
III. <i>Alto</i> : da 44,99 a 40	Danimarca, Canada, Australia, Islanda, Belgio	48,5 – 33,5 – 27,2 – 35,5 – 44,6	37,9
IV. <i>Medio alto</i> : da 39,99 a 35	Finlandia, Regno Unito, Francia, Giappone, Nuova Zelanda	44,4 – 32,8 – 45,0 – 29,5 – 32,1	36,8
V. <i>Medio</i> : da 34,99 a 30	Italia, Corea, Spagna, Israele, Repubblica Ceca,	42,6 – 24,3 – 32,5 – 30,5 – 34,1	32,8
VI. <i>Medio basso</i> : da 29,99 a 25	Slovenia, Portogallo, Slovacchia, Estonia, Grecia	36,8 – 33,4 – 29,6 – 31,8 – 33,5	33,1
VII. <i>Basso</i> : da 24,99 a 20	Polonia, Ungheria, Cile	24,7 – 38,9 – 20,0	30,4
VIII. <i>Molto basso</i> : 19,99 e meno	Turchia, Messico	29,3 – 19,6	24,5
Sopra la media - Altissimo, Molto alto, Alto, Medio alto, ossia fra \$65.000 e \$35.000		33,8 - 36,6 - 37,9	36,1
In media - Medio, ossia fra \$34.999 e \$30.000		36,8 - 32,8	34,8
Sotto la media - Medio basso, Basso, Molto basso, ossia da \$29.999 in giù		33,1 - 30,4 - 24,5	29,4

A tutta prima, osservando la Tavola 1A, non sembra esserci una relazione fra livello del PIL pro capite e livello della pressione fiscale, né in senso diretto, né in senso inverso. Ma se si osserva meglio il quadro (Tavola 1B) distinguendo in tre grandi classi i paesi OCSE, in relazione al loro PIL pro capite, sopra la media (ossia con PIL pro capite altissimo, molto alto, alto medio) fra 65 mila e 35 mila euro (classi I-III), in media ossia fra 34,9 mila e 30 euro (classe V) e sotto la media, ossia fra 29,9 mila euro e 19 euro (classi VI e VII) notiamo che la pressione fiscale decresce fra la prima e la seconda classe (la media) dal 36,1% al 32,8 % del PIL e dalla terza classe (medio bassa) dal 33,1 % al 24,5 (classe VI).

Notiamo, per altro, che a questa distribuzione per cui alla decrescita del PIL corrisponde la decrescita della pressione fiscale, non corrisponde, nella prima grande classe la stessa relazione, per le quattro classi che la compongono ma una relazione inversa: ossia al decrescere del PIL pro capite aumenta la pressione fiscale. Per la grande classe intermedia invece riprende la relazione diretta, che prosegue nella grande classe sotto la media. Ma la grande classe sotto la media inizia con una pressione fiscale lievemente superiore alla media.

Sembra dunque che si combattano fra di loro due tendenze, quella per cui a un maggior PIL pro capite corrisponde una maggiore pressione fiscale, perché c'è una disponibilità maggiore di reddito per la spesa pubblica e quella per cui a un alto PIL pro capite non si accompagna una pressione fiscale troppo alta perché essa impedisce al PIL di crescere molto in alto e perché quando vi è un alto sviluppo capitalistico, che si accompagna ad un altissimo PIL non vi è una alta spinta alla redistribuzione.

Ci sono però altri interessanti fattori, di natura sociologica, politica, culturale, strutturale, istituzionale che spiegano il divario di pressione fiscale, in relazione al divario di spesa pubblica (cfr. Tavola 2 qui sotto).

TAVOLA 2 Paesi OCSE con diverse caratteristiche sociologiche-politiche-culturali-strutturali-istituzionali e loro pressione fiscale			
I. Paesi OCSE: tutti i 34 Paesi.	34,13	II. Paesi Unione Europea: 20 Paesi.	36,8
III. Paradisi fiscali europei: Irlanda, Svizzera.	27,7	IV. Paesi storici dell'Unione Europea e dell'eurozona: Germania, Belgio, Olanda, Francia, Italia.	41,1
V. Paesi Anglosassoni: U.K, USA, Canada, Australia, Nuova Zelanda.	29,0	VI. Paesi germanici: Germania, Austria, Olanda	37,7
VII. Paesi Scandinavi: Norvegia, Svezia, Danimarca, Finlandia.	46,0	VIII. Paesi sud mediterraneo Spagna, Portogallo, Grecia.	33,2
IX. Paesi Est Europa ex Comunisti: Rep. Ceca, Polonia, Ungheria, Slovacchia, Slovenia, Estonia.	33,1	X. Sud Est Asia, America Latina, Medio Oriente: Giappone, Corea, Israele, Turchia, Messico.	28,4

Come si nota, sono ad alta pressione fiscale sia i paesi scandinavi che i paesi storici della creazione della Comunità europea dell'Europa occidentale continentale, in cui insieme all'industrializzazione si è sviluppato lo stato del benessere con ampi e diffusi servizi sociali, sotto l'impulso di partiti laburisti, socialisti e cristiano sociali. Nel caso dei paesi scandinavi, lo stato del benessere viene finanziato con lo sviluppo dell'imposta personale progressiva sul reddito; nel caso dei paesi storici della comunità europea, il finanziamento avviene mediante lo sviluppo dei contributi sociali.

I paesi anglosassoni hanno una pressione fiscale più moderata e, come vedremo, in essi c'è una minore progressività delle imposte personali. Anche i paesi germanici tendono ad avere una pressione fiscale minore di quelli neolatini (Italia, Francia, Belgio). I paesi asiatici e quelli dell'Est post comunisti hanno pressioni fiscali tendenzialmente molto contenute.

2.2. La crescita della pressione fiscale nell'ultimo mezzo secolo e la crescita del PIL. La causa dell'aumento della pressione fiscale non è solo la crescita del livello di sviluppo economico.

Considerando la dinamica della pressione fiscale dei paesi dell'OCSE, cioè dei paesi sviluppati democratici, ad economia prevalentemente di mercato, si nota che essa è cresciuta di continuo negli ultimi 50 anni, dal 1965 al 2014, in concomitanza con la crescita del PIL pro capite, come mostra la TAVOLA 3A, che fa riferimento ai paesi appartenenti all'OCSE, cioè quelli sviluppati, che hanno un regime democratico e una economia (prevalentemente) di mercato.

TAVOLA 3A

CRESCITA DEL PIL PRO CAPITE IN MIGLIAIA DI \$ DI POTERE D'ACQUISTO COSTANTE E PRESSIONE FISCALE (ENTRATE FISCALI /PIL) -PAESI OCSE ED USA- 1965-2014

Anno	PIL pro capite OCSE	Pressione Fiscale OCSE	PIL pro capite USA	Pressione fiscale USA
1965	14.700 ⁺	24.384	21.208	23,50
1970	16.269	26.790	23.305	25,72
1975	18.150	28.586	25.239	24,60
1980	20.700	30.129	28.681	25,53
1985	22.781	31.665	32.228	24,61

1990	26.157	32.225	36.726	26.32
1995	27.895	33.643	38.633	26,71
2000	31.866	34.315	45.018	28,41
2005	34.410	34.025	48.677	28,06
2010	35.065	32.824	48.302	23,71
2014	36.453	34.130*	50.620	25,44

+Dato stimato di 9 % * Dato del 2013

Mentre si nota che, in effetti, per l'OCSE nel complesso la crescita del PIL si accompagna alla crescita della pressione fiscale, con la sola eccezione del 2010, lo stesso non accade per gli USA, in quanto la pressione fiscale dopo essere aumentata dal 23,50 del PIL nel 1965 al 26,32% nel 1990 e al 28,41% nel 2000, è scesa al 28,06% nel 2005, per portarsi al 23,71% nel 2010 mentre nel 2013 è al 25,44% ossia al un livello inferiore a quello del 25,72% del 1970. Inoltre, mentre PIL pro capite degli USA nei 50 anni è raddoppiato, la pressione fiscale fra i 1965 e il 2013 è aumentata solo dello 8% a fronte di una crescita del PIL pro capite dell'OCSE di 1,7 volte, con un aumento della pressione fiscale del 66%.

Va anche osservato che i paesi dell'OCSE sono ora un numero maggiore di quelli del 1965 o del 1970 e che ciò riduce il grado di validità della relazione fra le due variabili, per l'insieme dell'OCSE

Consideriamo perciò (Tavola 3 B) ora i sei paesi OCSE maggiormente industrializzati con maggiore PIL ossia USA, Giappone, Germania, Francia, Regno Unito e Italia, che ne fanno parte dalla creazione e che hanno una diversa pressione fiscale e una diversa crescita.

TAVOLA 3B

CRESCITA DEL PIL PRO CAPITE IN MIGLIAIA DI \$ DI POTERE D'ACQUISTO COSTANTE E PRESSIONE FISCALE (ENTRATE FISCALI /PIL) - USA, GIAPPONE, U.K., GERMANIA, FRANCIA, ITALIA 1965-2014

	USA	USA	U.K.	U.K.	Giappone	Giappone	Germania	Germania	Francia	Francia	Italia	Italia
Anno	PIL pro capite^	Pressione Fiscale	PIL pro capite	Pressione fiscale	PIL pro Capite^	Pressione fiscale	PIL pro capite ^	Pressione fiscale	PIL pro capite	Pressione fiscale	PIL pro capite	Pressione fiscale
1965	21.208	23,50	14.674	29,28	12.871	17,79	17042	31,60	14.098	33,64	15.550	24,66
1970	23.305	25,70	16.532	35,30	14.148	19,17	18.727	31,53	17.736	33,64	17.101	24,84
1975	25.234	24,60	18.039	33,62	16.430	20,38	20.850	34,31	20.654	34,90	19.335	24,51
1980	28.671	25,53	20.101	33,48	19.441	24,75	24.721	36,43	23.841	39,40	23.686	29,83
1985	32.228	24,61	22.481	35,55	23.178	26,72	26.671	36,08	25.123	41,89	25.676	32,50
1990	36.231	26,32	26.413	33,92	28.462	28,54	30.703	34,80	28.864	40,98	29.318	36,38
1995	38.633	26,71	28.286	32,09	30.623	26,41	33.146	36,25	30.169	41,90	31.813	38,57
2000	45.018	28,41	32.643	34,70	31.571	26,65	36.381	36,29	33.967	43,05	35.051	40,58
2005	48.677	28,06	36.555	33,76	33.266	27,30	37.483	33,9	35.552	42,78	35.941	39,13
2010	48.312	23,71	35.884	32,81	33.748	27,59	40.377	36,03	35.896	41,58	34.419	41,54
2014	50.620	25,44	37.827	32,88	34.970	29,52	42.863	36,68	36.348	45,04	32.388	42,64
2014 /1965	140%	8,3%	159%	12%	172%	66%	152%	16,1%	158%	34%	83%	73%

+ Dato stimato * Dato del 2013 ^ Per il PIL pro capite

Facendo il rapporto fra l'aumento di pressione fiscale e l'aumento del PIL pro capite e si ottiene la graduatoria in senso decrescente di cui alla seconda Colonna della Tavola 3 B, cui

corrisponde la graduatoria in senso crescente di cui alla terza Colonna della medesima Tavola, che riguarda il livello della pressione fiscale del 2014.

Nella quarta Colonna si indica la variazione percentuale della pressione fiscale fra il 1965 e il 2014 anche essa in senso crescente.

Il rapporto fra la crescita della pressione fiscale e quella del PIL misura la produttività di tale crescita per l'economia, a parità di altre variabili vede in testa alla graduatoria gli USA con una produttività di oltre 16 volte e in coda l'Italia con una produttività di sole 1,05 volte. Al secondo posto dopo gli USA, c'è il Regno Unito con una produttività di oltre 13 volte, al terzo la Germania con una di quasi 10 volte, segue la Francia con una produttività della metà e al quinto il Giappone con una di circa 2,5. La graduatoria dei livelli di pressione fiscale nel 2014 dalla minore alla maggiore vede in testa gli USA, seguiti dal Giappone e dal Regno Unito, con la Germania subito dopo e si chiude con Italia e Francia. Togliendo il Giappone, il cui modello economico ha molte differenze rispetto a quelli occidentali, la graduatoria delle pressioni fiscali è molto simile a quella della sua produttività rispetto alla crescita. Verosimilmente il fatto che la Francia con una pressione fiscale maggiore, abbia una produttività della crescita della pressione fiscale maggiore dell'Italia, verosimilmente, si spiega con la diversa struttura meno progressiva con la minore evasione che dà luogo a una pressione media meno discosta da quella effettiva per chi paga i tributi.

La graduatoria della crescita della pressione fiscale dalla minore alla maggiore coincide con quella della produttività fiscale.

Sembra così emergere una curva di Laffer, per cui i paesi che hanno il rapporto più favorevole fra crescita della pressione fiscale e crescita del PIL sono quelli che hanno avuto una minor crescita della pressione fiscale e conservato una pressione fiscale meno elevata rispetto al PIL, nella fascia inferiore al 37%.

Paese	II. Aumento della pressione fiscale/crescita del PIL	III. Livello della pressione fiscale	IV. Tasso di crescita della pressione fiscale	V. Tasso di crescita del PIL
1.USA	16,26	25,44	8,3	140
2.Regno Unito	13,25	32,88	12,0	159
3.Germania	9,50	36,68	16,1	152
4.Francia	4,65	45,00	34,0	158
5.Giappone	2,61	29,52	66,0	172 1
6.Italia	1,05	42,64	73,0	83

Quale sia il livello a cui la curva subisce una svolta rimane ancora da accertare, perché – per continuare nella nostra analisi dei maggiori paesi OCSE – la Germania, che ha il maggior livello di PIL pro capite dopo gli USA, ha una pressione fiscale che è di poco superiore al 35%, mentre il Regno Unito, che ha una pressione fiscale sensibilmente inferiore al 35%, ha un PIL pro capite di livello analogo a quello della Francia, che ha una pressione fiscale del 45%.

Questi risultati sono solo indicativi, perché riguardano solo pochi stati, sebbene si tratti dei più importanti dell'OCSE. Essi stimolano a ricerche econometriche sul tema.

Dobbiamo ampliare il quadro e considerare più variabili.

Un tema importante, al riguardo, è quello della struttura del sistema tributario, che ora dobbiamo affrontare, in relazione ai tributi che lo compongono e alla sua maggiore o minore progressività.

CAPITOLO II

LA STRUTTURA E I PROCESSI DI ACCERTAMENTO DEI SISTEMI TRIBUTARI

2.1. *Le cinque classi di entrate fiscali*

I sistemi tributari si compongono di cinque classi di entrate fiscali: le imposte dirette sul reddito, le imposte sul patrimonio dirette e indirette, le imposte indirette sui consumi, i contributi sociali obbligatori, i tributi speciali vari e le tasse basati su un rapporto di beneficio o costo con i contribuenti.

Imposte dirette e indirette. Le imposte dirette colpiscono direttamente il reddito (o i singoli redditi) e il possesso del patrimonio (o i singoli cespiti patrimoniali) e le indirette gli altri fenomeni: principalmente *la produzione di beni, la cessione di beni e servizi dalle importazioni ai consumi, il possesso di beni di consumo durevole e il trasferimento di cespiti patrimoniali e di prodotti finanziari.*

I termini «diretto» ed «indiretto» storicamente stanno a indicare che gli oggetti dell'imposizione sono nell'un caso colpiti solo direttamente (così il reddito e il patrimonio con le rispettive imposte), nell'altro solo indirettamente tramite la traslazione del tributo (così generalmente i consumi, tramite la tassazione dei venditori che si scarica sui compratori) o tramite il possesso di beni di consumo durevole come le automobili e i televisori.

A loro volta le imposte dirette sul reddito si bipartiscono in imposte personali sul reddito e in imposte sul reddito delle società. Per altro le imposte personali sul reddito di impresa delle persone fisiche tendono a configurarsi come omogenee alle imposte dirette sul reddito delle società che gestiscono imprese.

Le imposte sul patrimonio si suddividono in quelle dirette sugli immobili e sulle rendite finanziarie di obbligazioni private e pubbliche, di azioni e di quote di fondi di investimento e in quelle indirette sui trasferimenti di immobili e di prodotti finanziari.

Inoltre molti sistemi tributari adottano, per il reddito e il patrimonio delle associazioni e fondazioni in quanto enti non profit e delle cooperative quando operano nei settori sociali inclusi quelli culturali, come organizzazioni non lucrative (ONLUS, Organizzazioni non lucrative sociali), un apposito regime fiscale.

Le imposte indirette sui consumi non tassano solo i consumi finali, ma anche le produzioni di beni e servizi che danno luogo, nei passaggi successivi, almeno in parte a vendite al consumatore finale. Le imposte sui consumi, così definite, in senso ampio, si bipartiscono in tributi su singoli beni e servizi ovvero accise (da quelle sui prodotti petroliferi e sul gas a quelle sui tabacchi e quelle sugli alcoolici) ed in tributi generali sulle vendite di beni e servizi, nei vari stadi del processo economico di mercato, dalle importazioni alle varie fasi della produzione e del commercio sino all'ultima. Da questo punto di vista si distinguono le imposte su tutte le fasi, come quella sul valore aggiunto (e un tempo le imposte sugli scambi ad ogni passaggio, sul loro valore pieno) e le imposte monofase o bifase.

I tributi speciali e le tasse colpiscono coloro che traggono un beneficio specifico da particolari spese pubbliche: come le imposte sul servizio di raccolta dei rifiuti o le licenze per la apertura di pubblici esercizi e/o generano un particolare costo per l'economia pubblica: come gli oneri urbanizzativi che si suppone coprano i costi dei servizi pubblici addizionali che gli enti locali debbono sostenere, in relazione alla creazione di nuove unità immobiliari o le tasse giudiziarie e quelle per la concessione di passaporti o quelle per i controlli di igiene e sanità. In genere, i tributi speciali e le tasse non sono considerati a parte, nelle rilevazioni ufficiali, ma sono mescolati con le imposte dirette o indirette patrimoniali (ad esempio i contributi urbanizzativi, il canone TV, l'imposta sul possesso di auto veicoli, ma anche le tasse giudiziarie e di rilascio di licenze di esercizio e i tributi per i servizi delle camere di commercio) o con le imposte sui consumi di singoli beni e servizi (ad esempio le tasse per la raccolta dei rifiuti) perché-tradizionalmente- non si attribuisce rilevanza al principio del beneficio su cui si basano e, in effetti, nella prassi esse – spesso – se ne distaccano (tipicamente le tasse di

registro, che un tempo erano la controprestazione per il servizio dei registri pubblici delle proprietà e poi sono diventate imposte indirette sul trasferimento di proprietà).

I contributi obbligatori sociali riguardano varie categorie di prestazioni. Fra di essi emergono, fra tutti, i contributi per le pensioni. Ma sono importanti anche i contributi per la disoccupazione e per la mancanza temporanea di lavoro (cassa integrazione), per le assenze per malattie, per l'invalidità e, in certi paesi, per le spese sanitarie.

Nei paesi ove è molto sviluppato lo stato del benessere, tramite la sicurezza sociale, come si è visto nel Capitolo precedente, è alta la pressione fiscale. La sicurezza sociale viene finanziata o con una elevata tassazione personale sul reddito o sul patrimonio o con un elevato livello dei contributi sociali o con un apporto di entrambi i tipi di tributi. Nei paesi con pressione fiscale moderata o bassa, di solito lo stato del benessere è più contenuto e pertanto la pressione dei contributi sociali è bassa e a volte addirittura nulla e quella sul reddito non è molto alta. In sintesi, si può dire che la comparsa della sicurezza sociale e la sua elevata dimensione attuale sono il fattore decisivo di una elevata pressione fiscale e di un elevato sviluppo della tassazione diretta personale e dei contributi sociali.

Ma occorre notare che in questo campo oramai opera in larga misura il principio dell'illusione finanziaria. Sia i contributi sociali effettivi come le tasse si distaccano spesso dalla loro natura originaria, di tributi basati sul principio del rapporto quasi contrattuale del beneficio o costo del servizio e assumono il carattere di vere e proprie imposte, di natura anomala. I contributi sociali dovuti dai datori di lavoro e dai lavoratori, spesso, finiscono a essere imposte sul reddito del lavoro, con una pallida relazione con il beneficio reso dal sistema di sicurezza sociale al lavoratore o/e al datore di lavoro che lo impiega. Le tasse spesso si trasformano in imposte indirette sui consumi, sugli scambi, sul patrimonio, prive di vera relazione con il beneficio o costo, che sono all'origine della loro esistenza.

Il fatto che le imposte dirette sul reddito e sul patrimonio, attraverso i processi di traslazione, possano passare su soggetti diversi da quelli che esse vorrebbero colpire, implica ovviamente

che non sempre esse realizzano il disegno che le ispira. Anche qui, spesso, opera il principio della illusione finanziaria. Le imposte sul reddito delle imprese e sui redditi professionali in parte notevole, si traducono nel prezzo del servizio reso e diventano imposte indirette sui servizi in questione. Le imposte sui redditi di lavoro equivalenti a quelle pagate dagli operatori esteri, concorrenti dei nostri, tendono a trasferirsi nei costi di produzione. E da questi ai prezzi dei prodotti. Eccetera.

La denominazione delle imposte sul reddito e sul patrimonio come imposte dirette è, dunque, fuorviante in quanto anche esse possono essere imposte indirette.

Comunque le imposte dirette sul patrimonio sono, quasi sempre, imposte indirette sul reddito, dato che generalmente il contribuente le paga con il proprio reddito. Se così non fosse, tutti i patrimoni personali tenderebbero a decrescere sino a sparire e rimarrebbero, ma transitoriamente, solo quelli che nascono ex novo.

2.2 L'accertamento del tributo. Il sistema della dichiarazione del contribuente e il sistema induttivo. Il gioco ciclico «fisco-contribuente», nell'accertamento.

Il tributo non va considerato solo in astratto, come uno schema ideale che deve essere applicato nel caso singolo. La sua applicazione implica un procedimento, uno processo decisionale operativo complesso, che va dai decreti attuati e dalle circolari ed altri atti con cui la burocrazia fiscale stabilisce i criteri applicativi dei tributi, alle attività dei singoli uffici fiscali centrali e periferici addetti all'accertamento del tributo, agli organi di riscossione a quelli del contenzioso fiscale ai comportamenti dei contribuenti e dei loro consulenti.

Le imposte generalmente vengono pagate con costi specifici per il contribuente e per il fisco, che si possono catalogare nella grande casella dei costi delle transazioni, che racchiudono sia i costi dell'adempimento delle obbligazioni tributarie e i relativi controlli e procedure eventuali di contenzioso fisco-contribuente presso gli organi giudiziari, sia i costi delle

informazioni, che servono per adempiere agli obblighi fiscali e per effettuare i controlli e quelli delle informazioni da fornire agli organi giudiziari e quelli che essi sopportano oltre ai loro costi delle decisioni, catalogabili come costi delle transazioni in senso lato.

L'accertamento del tributo può avvenire mediante dichiarazione del contribuente che il fisco si riserva di controllare e mediante l'accertamento del fisco sulla base di indici automatici. Questi possono servire per il controllo delle dichiarazioni dei contribuenti oppure li possono sostituire, lasciando al fisco il compito di fare la prima mossa, come tipicamente accadeva negli stati del passato quando i tributi erano accertati dagli esattori del fisco.

La distinzione fra sistema reale e personale di tassazione si può fare, dunque, innanzitutto dal punto di vista dell'accertamento: può dirsi personale l'imposta accertata su iniziativa del contribuente mentre può dirsi "reale" l'imposta che sia accertata unilateralmente dalla pubblica amministrazione.

L'accertamento personale con responsabilità del contribuente non è solo uno strumento tecnico, cioè un costo delle transazioni, gestito dal contribuente, sotto la sua responsabilità, è anche espressione del riconoscimento che fra fisco e contribuente, per l'imposta, come prezzo fiscale dei servizi pubblici esiste un contratto sociale fiscale implicito, con parità delle parti.

Il Fisco deve credere al contribuente sino a prova contraria, ma questi è responsabile delle conseguenze della sua violazione del rapporto quasi contrattuale, che comporta, come ogni contratto, la cooperazione fra le parti, nella sua conclusione e nella sua attuazione, essendo un "gioco cooperativo" svolto in buona fede.

L'accertamento personale, che, comporta l'iniziativa del contribuente, che effettua una circostanziata dichiarazione, può riguardare sia le imposte dirette che quelle indirette. Tipici il caso dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte doganali su dichiarazione di chi lo varca con la sua persona o con la sua mercanzia. L'accertamento personale può riguardare sia le imposte personali a cui sono tenute le persone fisiche o giuridiche per i loro redditi

complessivi, i loro patrimoni complessivi, le loro vendite che quelle reali, su singoli cespiti come gli autoveicoli in circolazione, i rifiuti di singole unità immobiliari, la produzione di alcool di singole distillerie. In tal caso, di solito, non vi è una unica dichiarazione globale per tutti gli imponibili tassabili con quel tributo, riguardanti una persona fisica o giuridica ma tante dichiarazioni quanti sono i fenomeni reali che danno origine al tributo, indipendentemente dal fatto se essi riguardino un solo contribuente o tanti diversi contribuenti. Tre autovetture hanno tre distinte imposte, che vanno dichiarate separatamente sia che si tratti di tre diversi proprietari dei tre veicoli che di uno solo.

Spesso, l'accertamento personale ovvero su iniziativa del contribuente comporta che il soggetto che è obbligato a fare la dichiarazione sia tenuto a compilare registri e a tenere conti e documenti e a presentare allegati alla dichiarazione, per consentire il controllo dell'esattezza della medesima.

Anche da questo punto di vista, esso riguarda anche una parte notevole delle imposte indirette, che, nei sistemi tributari contemporanei, sono personali come l'IVA, su persone fisiche e giuridiche, e comportano la tenuta di registri, documenti e altri obblighi come la compilazione di fatture e ricevute, con rilascio di duplicati e scontrini e l'adozione di registratori di cassa sigillati.

Nell'imposta ad accertamento personale che, come si è detto, si configura come un gioco cooperativo, è al contribuente che spetta la «prima mossa» del gioco dell'accertamento. Lo schema di gioco può esser rappresentato nel modo seguente.

TAV. 1

Il gioco ciclico "Fisco-Contribuente"

I- Il contribuente dichiara e il fisco controlla 0, +	II-Il contribuente dichiara e il fisco non controlla 0, ++
III- Il contribuente non dichiara e il fisco non controlla +, -	IV- Il contribuente non dichiara e il fisco controlla -, +

Se il contribuente dichiara il suo imponibile e la sua aliquota in modo veritiero sapendo che il fisco lo controlla e potrebbe esser punito per una dichiarazione falsa, il contribuente non subisce né una perdita né un guadagno, rispetto alla situazione dipendente dal suo dovere fiscale, il fisco ha un guadagno di gettito, diminuito dal costo dei suoi controlli (Casella I). Se però il fisco non controlla, perché pensa che il contribuente, temendo i suoi controlli eventuali, dichiarerà il vero e il contribuente dichiara temendo il controllo eventuale del fisco, il guadagno del fisco aumenta e il contribuente non ha né un guadagno né una perdita rispetto all'adempimento del dovere fiscale (Casella II). Ma se il fisco continua a non controllare, il contribuente smette di dichiarare il vero, perché pensa che i controlli non ci saranno. Così esso guadagna rispetto all'ipotesi di adempimento del dovere fiscale e il fisco ha una perdita (Casella III). Ma se il fisco, in conseguenza della perdita di gettito lordo, si rende conto che deve controllare e il contribuente convinto che i controlli non ci siano fa la dichiarazione infedele, il contribuente avrà una perdita netta rispetto alla situazione in cui adempie al suo dovere fiscale, perché dovrà subire una pena e il fisco avrà un guadagno derivante dal recupero del gettito lordo diminuito dal costo dei suoi controlli (Casella IV) Il contribuente, allora riprenderà a dichiarare il vero e si tornerà alla Casella I.

Il gioco – sotto certe premesse – è ciclico. Se i contribuenti evadono ampiamente, il fisco razionale trova conveniente controllare molto. Ma se il fisco controlla molto, i contribuenti trovano poco conveniente evadere.

E se essi evadono poco, il fisco, trova poco conveniente controllare. Ma se il fisco continua a controllare poco, i contribuenti trovano conveniente evadere. E così via.

Vi è però una serie di mosse che anche un fisco che fa pochi controlli, ha a disposizione per «reagire» strategicamente a questo «ciclo». Esso consiste nello effettuare verifiche aggregate, a tavolino, di classi e gruppi di contribuenti, per accertare se, nel complesso, essi si discostano o meno dai parametri che il fisco ritiene debbano, mediamente, valere per quella classe di dichiarazioni.

Se il fisco fa tali verifiche, che consentono “controlli mirati” dei contribuenti con rilevanti scostamenti dai parametri considerati normali, la probabilità che esso individui gli evasori, aumenta a parità di percentuale di controlli.

Inoltre se il contribuente sa che il fisco può fare tali verifiche e che ha intenzione di far scattare, a seguito di esse, i controlli, con risultati efficaci e sanzioni pesanti, esso avrà una scarsa convenienza ad evadere anche se i controlli sono un numero modesto.

E di nuovo si potrà realizzare, dopo la casella III, la II.

Se l’evasione è ritenuta socialmente disdicevole, perché il fisco non usa tecniche sleali e le imposte appaiono ragionevoli e utili, la convenienza ad evadere si ridurrà, anche perché il costo dell’evasione si accrescerà, in quanto si ridurrà la complicità di altri soggetti, che spesso è necessaria, per occultare l’imposta

Ma ciò comporta che, nel gioco a più mani, al fisco non conviene adottare tributi troppo pesanti e usare tecniche di accertamento e controllo “invasive” che facilitano i suoi controlli, ma –rendendolo- odioso creano un atteggiamento che giustifica psicologicamente e socialmente la slealtà nei suoi confronti,

Concludendo, i sistemi di accertamento basati sulla dichiarazione del contribuente, nelle imposte dirette e indirette, per dare luogo a un funzionamento efficace, presuppongono un'amministrazione fiscale in grado di svolgere adeguatamente il «gioco dei controlli»: il che, come si può comprendere da quanto osservato, non implica, nel lungo andare, un elevato costo d'accertamento, ma una adeguata e credibile strategia, di cui fa parte anche il rapporto non vessatorio del fisco con il contribuente.

Nelle verifiche a tavolino e in quelle sul campo da parte del fisco si possono adottare accertamenti induttivi basati su indici. Questi possono essere stabiliti con apposite norme e tabelle per ridurre la discrezionalità del fisco, dando così luogo a: 1) redditemetri, riguardanti il reddito personale presunto; 2) speso-metri, riguardanti le spese del reddito personale; 3) ricavometri, riguardanti i ricavi presunti; 4) speso-metri riguardanti i costi di produzione presunti. Tutto ciò si completa con gli «studi di settore» consistenti in tabelle tipo di costi e ricavi per i vari settori, per lavoratori autonomi e imprese minori, tassate sulla base di documenti contabili molto semplificati.

Il sistema degli indici funziona accettabilmente solo se il fisco adotta coefficienti minimi, perché se si riferisce ai valori medi attua una discriminazione sistematica a danno dei soggetti più deboli e meno fortunati e, spesso, delle attività nuove.

D'altra parte un fisco leale, non vessatorio, dovrebbe impiegare l'accertamento induttivo mediante indici, solo quando la dichiarazione del contribuente non risulta, nel suo complesso, attendibile. Non dovrebbe, cioè, pretendere che il contribuente abbia, per primo, l'onere della prova, consistente nel dimostrare perché la sua dichiarazione non collima con gli indici induttivi. Un fisco leale userà gli indici solo se la sua dichiarazione analitica è incoerente. Diversamente, l'evasione apparirà socialmente giustificata e verrà meno l'adesione spontanea del contribuente, basata sul riconoscimento che le imposte sono il prezzo fiscale dei servizi pubblici.

2.3. Chi è contribuente. Cittadinanza, residenza, principio territorialità come principio del beneficio nella tassazione.

Nelle imposte indirette che colpiscono i processi economici di produzione, scambio, l'obbligo di pagare il tributo, concettualmente, riguarda questi fenomeni quando avvengono sul territorio nazionale, indipendentemente dal fatto se chi vi partecipa è un soggetto che risiede nella nazione considerata o in un'altra. Analogamente, accade per le imposte reali sui redditi e sui patrimoni in quanto ciò che conta è se la fonte da cui deriva il reddito e i beni che sono oggetto della tassazione patrimoniale sono ubicati nel territorio nazionale ancorché appartenente a soggetti esteri.

Le cose cambiano con l'imposta personali sui redditi e sui patrimoni di persone fisiche ed enti collettivi. Qui in linea di principio. Se il tributo si basa sulla loro capacità di contribuire alle spese pubbliche, indipendentemente dai benefici che ne traggono nella nazione, si dovrebbero tassare i residenti persone fisiche ed enti, per il loro reddito e-rispettivamente, il loro patrimonio complessivo. salvo ammettere poi esoneri in base a trattati sulla doppia tassazione, basati su criteri di reciprocità.

Il principio (in Italia stabilito a livello costituzionale con l'art. 53 Cost.) per cui sono tenuti a pagare le imposte coloro che beneficiano delle spese pubbliche nazionali mentre rende ragionevole la tassazione piena dei residenti per il loro reddito prodotto nel territorio nazionale e la tassazione parziale di quelli prodotti all'estero, perché è evidente che i redditi prodotti nel luogo di residenza ricevono molti più benefici dalle spese pubbliche di quelli prodotti all'estero e percepiti dai residenti. Non avrebbe senso il tassare gli stessi redditi due volte, in modo pieno una nel paese di residenza e una all'estero. Ma non ha neppure senso il consentire che siano tassati interamente all'estero redditi di soggetti esteri prodotti nella nazione e patrimoni in essa ubicati. La soluzione che in concreto si dovrebbe raggiungere è quella della adozione del principio di territorialità del reddito o del patrimonio e non della

residenza del soggetto, salvo esigere un conguaglio se esso rimpatria i proventi da tratti da quelle attività e le aliquote pagate all'estero estere sono minori di quelle nazionali.

Tuttavia, di fatto, per le imprese multinazionali, spesso questi principi non valgono né per le imposte dirette né per quelle indirette, specialmente quando si tratta di operazioni tramite internet e di beni immateriali.

2. 4. L'accertamento analitico mediante fatture di costi e ricavi ad ogni stadio del processo produttivo.

La dichiarazione analitica del contribuente, per le imposte sui redditi personali si attua sia mediante documenti che certificano l'ammontare ricevuto per redditi di lavoro dipendente e pensioni e per redditi di capitale finanziario e immobiliare per quali non si adottano metodi forfettari o valori catastali e sia mediante documenti contabili di costi e ricavi che riguardano i redditi di impresa e di lavoro autonomo o assimilato, salvo -anche qui- nel caso in cui il contribuente abbia redditi minimi per i quali possa adottare criteri forfettari.

La contabilità analitica dei costi e dei ricavi di natura fiscale è-nella sua struttura-sostanzialmente quella aziendale, ma non tutte le spese che nelle aziende vengono considerate detraibili, dal punto di vista dell'economia di mercato secondo i criteri più aggiornati, lo sono anche dal punto di vista del diritto fiscale in quanto si tratta di due valutazioni che hanno obiettivi differenti. Tendenzialmente, nella contabilità aziendale, il punto di vista che riguarda le spese si ispira, per quelle di investimento e per gli oneri finanziari, al criterio prudenziali, che porta a valutazioni che, tendenzialmente, sono espansive per le passività e restrittive per le attività; invece il fisco a un punto di vista diverso, perché cerca di evitare il gonfiamento degli oneri e la sottovalutazione di valori attivi che possono portare a occultare parte dei guadagni. D'altra parte per le spese di esercizio, nella contabilità aziendale manageriale si tendono ad adottare criteri espansivi per le spese di marketing, pubblicità,

pubbliche relazioni, benessere del personale, mentre il fisco cerca di evitare che si facciano passare come costi di produzione le spese di consumo e quelle per l'ottenimento di "rendite" mediante favori ai politici, ai funzionari pubblici, ai media, a persone ed enti influenti. Ovviamente, la considerazione di queste spese come costi di produzione può essere contestata non solo dal fisco, ma anche da soci dell'impresa che non ne fruiscono o non le approvano, dal punto di vista economico ed etico. È ovvio che i manager e gli addetti dei vari livelli possono gonfiare i propri rimborsi spese, in modo non gradito ai soci, ma ciò riguarda controversie che sono lasciate ai rapporti interni all'azienda; il fisco e il contribuente -nel sistema di contabilità fiscale analitica- hanno bisogno di regole oggettive, certe ed eguali per tutti.

Di ciò si darà la trattazione nel Capitolo riguardante la tassazione del reddito di lavoro autonomo e di impresa.

Anche per i ricavi l'ottica aziendale è diversa quella fiscale. Infatti mentre in base ai principi di contabilità prudenziale i ricavi non vanno necessariamente contabilizzati nell'attivo del costo di esercizio al loro valore facciale, in quanto bisogna tenere conto dei rischi di insolvenza e di pagamento tardivo per cui il credito può non apparire esigibile nell'esercizio corrente, il fisco muove da un punto di vista differente perché non ha le stesse informazioni dell'azienda. Ha una asimmetria informativa, per cui non è in grado di stabilire se certe fatture emesse siano, in realtà, scarsamente esigibili e non accetta, se non limitatamente, il criterio della contabilità per cassa, secondo cui i ricavi si realizzano solo quando le somme sono incassate, in quanto il contribuente potrebbe incassare le fatture *brevi manu*, senza che risultino documenti bancari che attestino l'avvenuto pagamento.

Ne consegue che, nel gioco fra fisco e contribuente, abbiano un particolare rilievo i documenti con cui si esigono i pagamenti, ossia le fatture, mentre le ricevute hanno un ruolo molto minore: infatti mentre chi cede beni dei servizi ha la convenienza e, anzi, la necessita di fatturare le sue prestazioni, e di registrarle onde documentare che ha un credito certo ed

esigibile, non ha la convenienza a registrare e conservare le ricevute, perché viene soddisfatto mediante il pagamento. I compratori finali hanno la convenienza a conservare le ricevute, onde dimostrare che hanno assolto il loro debito, ma per il fisco non è agevole rintracciarli, salvo quando ve ne sia traccia nella contabilità dei venditori considerando le loro registrazioni degli incassi o altri fatti oggettivi, come la variazione del loro magazzino di merci, che sono attese di essere vendute, il consumo di elettricità e acqua etc., che può dare un indizio del volume delle attività svolte etc. Per altro, la situazione cambia con gli acquirenti che non sono compratori finali, ma acquirenti di beni intermedi che possono detrarre, come costi, dalle loro fatture di vendita. In questo caso, se le fatture finali di vendita vengono controllate, conviene conservare quelle di acquisto, sia per detrarre i costi di produzione ai fini della tassazione degli utili aziendali, e sia per ridurre l'imposta sul valore aggiunto. Se però le fatture finali non vengono controllate, i fornitori di beni intermedi hanno la convenienza a non farli emergere, con apposite fatturazioni, perché ciò è utile per i compratori che vendono al consumatore finale, che intendono sottovalutare i propri fatturati e quindi hanno bisogno di sottovalutare i propri acquisti di beni e servizi intermedi, per poter presentare una contabilità analitica di ricavi e costi internamente coerente, ancorché non veritiera.

Da ciò si desume che nella strategia del gioco fra contribuente e fisco, questi per i conti delle aziende, ha bisogno di controllare le vendite finali. In questo modo, la catena dei costi delle transazioni viene ricostruita, in modo corretto, in tutti i suoi stadi precedenti a quello finale.

Ecco così il ruolo strategico del controllo della fatturazione delle vendite finali. Lo strumento tecnico principale per ottenere questo risultato consiste nella adozione di registratori di cassa sigillati, che emettono le fatture, la cui contabilizzazione non può essere cancellata. Accanto ad esso, che opera nelle vendite finali, si affianca la contabilizzazione in rete delle fatture di acquisto di beni e servizi intermedi degli operatori degli stadi precedenti a quello finale. In un sistema tributario in cui le vendite ad ogni passaggio da quelli intermedi a quello finale, non sono soggette a tassazione, l'obbligo a questi adempimenti contabili sarebbe vessatorio. Ma

così non è se lo stato in considerazione applica l'imposta sul valore aggiunto, che, come si vedrà, tassa le cessioni di beni e servizi di tutti gli operatori economici in tutte le fasi sino a quella finale inclusa, detraendo dal fatturato dei beni e servizi venduti quello dei beni e servizi acquistati.

2.5. L'accertamento induttivo indiziario e *l'accertamento automatico oggettivo del tributo da parte del fisco con il catasto e con studi di settore*

Per ridurre i costi delle transazioni del contribuente e del fisco e rendere certo e semplice il loro rapporto si sono sviluppati, nel passato, vari metodi di accertamento automatico, stabili nel tempo, fra cui campeggia il catasto dei terreni e dei fabbricati, che si applica alla tassazione diretta del reddito agricolo e, rispettivamente, dell'edilizia e i rispettivi valori patrimoniali, considerando il loro reddito medio ordinario, sulla base di parametri oggettivi rilevati dagli uffici fiscali ed accettati dal contribuente. Per aggiornare i catasti, in relazione alle presunte variazioni reali dei redditi e a quelle puramente nominali, dovute alla variazione del valore della moneta, si fa ricorso a coefficienti standard, per loro natura imperfetti. Al pregio della certezza e della automaticità, così, si contrappongono da un lato la crescente imperfezione del sistema di accertamento, nei casi singoli; dall'altro l'elevato costo del rinnovo degli accertamenti catastali, per i fondi agricoli e i fabbricati censiti nel passato, i cui rendimenti medi di mercato si sono, nel tempo, modificati.

La considerazione della imprecisione crescente del metodo catastale, per la tassazione del reddito dei fabbricati dati in locazione e per l'individuazione del valore patrimoniale, nella tassazione dei trasferimenti porta a utilizzarlo essenzialmente come strumento di controllo e per il reddito fondiario dei terreni agricoli come strumento per una tassazione di favore.

2. 6. Il sostituto di imposta. Le trattenute a titolo di acconto o a titolo di imposta, dei tributi con versamento al fisco anticipato “alla sorgente” ossia nel momento del pagamento o nel momento in cui sorge il debito fiscale del percettore.

Non sempre i tributi sono pagati dai contribuenti tenuti alla obbligazione tributaria. Sin dai tempi più antichi si è sviluppata la figura del “sostituto di imposta” ossia del soggetto che paga il tributo o un suo acconto per un altro soggetto che è il contribuente. Il caso tipico è quello dei trasportatori di beni che passano le dogane e pagano il dazio e le imposte di fabbricazione o consumo e l’IVA per conto dell’acquirente della merce, che la ha comprata all’estero (spesso ora in rete). Il sostituto di imposta che vuole svolgere in modo normale una sua attività professionale, non ha un interesse proprio ad evadere il tributo, il cui onere compete a terzi. In genere quell’operatore economico, non ha interesse a entrare in conflitto con la pubblica amministrazione, ma a svolgere in modo serio la propria attività. Sicché il fisco gioca sulla intermediazione del sostituto di imposta per minimizzare i suoi costi di transazione per il prelievo dei tributi dovuti dal contribuente di diritto: che sono, generalmente, molto più numerosi dei sostituti di imposta, dato che i compratori, soprattutto allo stadio finale, sono generalmente molto più numerosi dei venditori.

Il sostituto di imposta può svolgere tale ruolo efficace di intermediazione fra contribuenti di diritto e fisco, anche nel caso di molti acquisti sul mercato interno di beni e servizi. Ciò accade per le imprese di pubblica utilità fornitrici di elettricità, di gas, di servizi telefonici e di Internet, che addebitano all’utente i tributi e le tariffe (ossia i prezzi pubblici e i prezzi regolamentati) che esso deve all’erario, per le imposte di fabbricazione e consumo riguardanti l’energia elettrica, il gas, l’acqua potabile, oltre alla propria IVA.

Anche i pubblici ufficiali possono essere efficaci sostituti di imposta per molti tributi indiretti e per tariffe di pubblici servizi.

Il notaio è sostituto di imposta per le imposte e tasse di registro e bollo che paga per conto degli acquirenti per atti fra vivi o per causa di morte. L’avvocato è sostituto di imposta per il

suo cliente, in relazione alle tasse giudiziarie che questi è tenuto a pagare, come contribuente di diritto, sia per le controversie civili e commerciali, che per quelle amministrative e per quelle penali.

Il sostituto di imposta, per il pagamento di un tributo forfetizzato viene ampiamente utilizzato, per la riduzione dei costi delle transazioni e per il miglioramento del mercato, anche per la erogazione dei redditi di attività finanziarie. In Italia, è soggetta a una trattenuta alla fonte a titolo di imposta, a cura degli intermediari finanziari quali sostituti di imposta, per la distribuzione di dividendi a soggetti la cui partecipazione non è qualificata (sino al 20% del diritto di voto o 25% del capitale sociale o del patrimonio). È ovvio che nel caso di partecipazioni non qualificate, il vero azionista può girare le azioni a terzi, per la riscossione del dividendo, senza che il fisco o l'autorità della borsa se ne possano accorgere e quindi possa comunque, evadere il tributo progressivo derivante dal fatto che esso abbia un reddito personale elevato. azionisti non qualificati.

A fortiori, è generalmente forfettaria, la ritenuta a titolo di imposta per il sostituto di imposta che versa una rendita finanziaria al titolare di obbligazioni al portatore e di altri prodotti finanziari al portatore, che dato l'anonimato può essere diverso il vero percettore del reddito.

Funziona, in molti stati, compresa l'Italia, come sostituto di imposta per ritenute a titolo di imposta anche l'impresa che paga royalties a titolari di brevetti, diritti d'autore, marchi e altri beni immateriali.

L'adozione di trattenute alla sorgente a titolo di imposta, per le rendite finanziarie e le rendite della proprietà intellettuale non si spiega solo con la eliminazione degli effetti negativi delle alte aliquote, sulla formazione del capitale materiale e immateriale. Si spiega, in gran parte, con la riduzione dei costi delle transazioni per il fisco e per il contribuente.

Il pagamento del tributo diventa automatico e la sua riscossione viene anticipata rispetto a quella che si avrebbe tramite una dichiarazione globale annuale o semestrale o anche trimestrale del contribuente. Le riduzioni dell'imponibile per spese e i relativi conteggi

diventano superflui. Il contribuente vi rinunzia, in cambio di una aliquota fissa moderata. Il fisco non ha bisogno di dedicare controlli ai conguagli, che non sono più necessari e ricava un gettito certo, con un costo dei controlli minimo, evitando che gli imponibili della ricchezza mobiliare si occultino in altri paesi e sfuggano, anche legalmente, alla tassazione, mediante operazioni di elusione.

La sostituzione *a titolo d'imposta* viene attuata anche dalle imprese ed enti che gestiscono lotterie che danno luogo a vincite e premi, che -almeno in Italia- sono tassati con una imposta sostitutiva di quella sul reddito di natura forfettaria (ritenuta del 10, 20, 25% a seconda dei casi).

È ovvio che se il vincitore di una lotteria, che è semplicemente il portatore del biglietto vincente, fosse obbligato a pagare il tributo personale progressivo sul suo reddito, così come incrementato dalla vincita, ciò comporterebbe che la sua vincita, quando essa è cospicua, sarebbe assorbita, in gran parte, dal fisco: ma questo sarebbe arbitrario, perché la vincita è un fatto aleatorio, che avviene solo qualche volta, sulla base del calcolo delle probabilità, sicché non può considerarsi alla stregua di un reddito, che tende a ripetersi, nel tempo, ma come un guadagno *una tantum*, da tassare separatamente. A ciò si aggiunge la considerazione pratica, per cui a ritirare la vincita non andrebbe mai il vero vincitore, ma un suo prestanome sconosciuto, che poi non verrebbe facilmente rintracciato.

In tale ipotesi per considerazioni di equità e soprattutto per considerazioni pratiche, riguardanti i costi delle transazioni propri del “gioco” fra contribuente e fisco, i sostituti di imposta trattengono e versano all'erario tutte le imposte di un vasto numero di contribuenti loro clienti ed i beneficiari di tali redditi sono libero da qualsiasi altro adempimento.

I sostituti di imposta possono diventare esattori automatici per conto del fisco, anche per somme di tributi dovuti a titolo di acconto da contribuenti a cui esso paga dei redditi di lavoro autonomo o dipendente e di rendite finanziarie qualificate. Essi certificheranno al fisco le trattenute effettuate, come nel caso delle ritenute a titolo di imposta.

Ma le obbligazioni dei lavoratori dipendenti o autonomi e dei percettori di rendite finanziarie derivanti da partecipazioni qualificate non si estinguono come nel caso delle ritenute a titolo

d'imposta; i contribuenti obbligati al tributo, rimangono soggetti passivi d'imposta per la differenza dovuta e dovranno, perciò, calcolare l'imposta complessiva dovuta al fisco sulla base del proprio reddito complessivo tassabile e dedurre l'importo che è stato loro trattenuto e versato al fisco dal sostituto di imposta.

Dalle trattenute alla sorgente, a titolo di imposta o di acconto, effettuate dai sostituti di imposta per conto dei contribuenti, con una nuova operazione di riduzione dei costi delle transazioni, si passa, in nome della semplificazione e della moderazione, alla trattenuta annuale a titolo di imposta facoltativa od obbligatoria su dati redditi che i contribuenti medesimi percepiscono periodicamente e che scorrono dalla dichiarazione annuale.

Questo metodo è attuato, in Italia, facoltativamente, per i redditi degli affitti di immobili ad uso residenziale effettuati da persone fisiche ed enti senza fini di lucro e tassativamente per alcuni redditi "una tantum" come le liquidazioni e i guadagni di capitale.

Per i patrimoni immobiliari, la trattenuta alla fonte evita gli affitti n. nero, che possono essere convenienti nel caso di aliquote elevate e consente al fisco di concentrarsi maggiormente sul controllo delle unità immobiliari non dichiarate, di nuova costruzione o dovute a rinnovi e modifiche di immobili preesistenti.

Il metodo della trattenuta di imposta d'acconto o definitiva da parte del sostituto di imposta in linea di principio non riguarda solo quelle sul reddito; può riguardare anche molti altri tributi diretti e indiretti e tariffe particolari e imposte indirette di carattere generale come l'IVA.

Il fisco, così, riscuote il tributo mensilmente o annualmente e l'evasione è molto difficile. Il contribuente che ha pagato il tributo alla fonte o lo deve pagare con versamento forfettario, potrà fare meglio le scelte riguardanti le sue spese di consumo e i suoi risparmi e investimenti perché saprà di quanto effettivamente dispone.

Si è sostenuto da parte di autorevoli studiosi, che la trattenuta alla fonte genera un elemento di illusione finanziaria: il lavoratore non sente il vero peso del tributo, perché l'imposta è

pagata dal datore di lavoro, così la pressione fiscale potrebbe aumentare senza che il contribuente se ne accorga. Ciò può probabilmente accadere quando l'imposta è molto piccola non quando è elevata e, perciò, i lavoratori se ne informano con cura. Invece si può affermare che la trattenuta alla fonte, quanto più è completa, migliora il tributo, perché ne riduce il peso psicologico dovuto alla sua incertezza e al fatto di doverlo pagare quando l'utilità marginale del reddito è bassa, perché si sono già fatte altre spese e non quando è alta, perché lo si è appena percepito e non ancora speso.

Quanto più aumenta il numero di aliquote, dei tributi per i quali si debbono effettuare le trattenute tanto più aumentano i costi delle transazioni, per il soggetto che le fa, come sostituto di imposta del contribuente o per il contribuente medesimo quando esso è l'obbligato. Essi aumentano anche per il fisco, per i controlli, sia perché aumentano le probabilità di errori di calcolo nella determinazione dell'ammontare del tributo, sia soprattutto perché aumentano gli obblighi di conguaglio, del contribuente o del fisco, in relazione a pagamenti di acconto. Infatti se vi è una sola aliquota, oppure se vi sono solo due o al massimo tre aliquote, che variano per ampi intervalli, i conguagli- in genere- saranno minori che se vi sono numerose aliquote con piccoli intervalli

I costi delle transazioni sono un fenomeno reale così come le imperfezioni delle burocrazie fiscali, i consulenti esperti in elusioni ed evasioni, i paradisi fiscali, i poteri dei gruppi di pressione nell'ottenimento di rendite fiscali coperte da fenomeni di illusione finanziaria.

I giustizialisti che amano il disegno fiscale minuzioso dovrebbero rendersi conto che esso esige alti costi delle transazioni e in pratica dà luogo a errori più o meno volontari e ad ingiustizie applicative e a costi di adempimento che accrescono il peso dei tributi, sicché vale la massima "summum jus, summa injuria".

CAPITOLO III

I MODELLI DI IMPOSTA PERSONALE SUL REDDITO. LA PROGRESSIVITÀ E LA FLAT TAX FRA MITO E REALTÀ

3.1. *L'imposta personale sul reddito e quelle reali sui vari redditi. Il reddito prodotto e il reddito-entrata.*

Se l'imposta è il prezzo fiscale dei servizi pubblici offerti al singolo contribuente, i soggetti base del tributo sono le persone e le famiglie (*households*), che fruiscono dei servizi pubblici nella loro attività privata, e le aziende (*businesses*) che ne fruiscono nelle loro produzioni di beni e servizi con attività di lavoro autonomo e di impresa.

Nonostante che ciò sia abbastanza evidente le imposte personali sul reddito delle persone fisiche e quelle sulle società sono costruzioni relativamente recenti del novecento, mentre in passato (in Italia sino agli anni '70 del '900) hanno dominato, nella tassazione del reddito, le imposte reali che non si articolano in base alla natura del soggetto del contribuente, ma a quella delle cose, delle res, da cui deriva il reddito: si distinguono così i redditi dei capitali immobiliari, consistenti di terreni agricoli e boschi, di fabbricati, della pesca, di miniere e cave, i redditi capitali mobiliari consistenti in rendite finanziarie di obbligazioni, assicurazioni, fondi di investimento, i redditi di imprese, dalle società per azioni alle imprese personali, i redditi di lavoro autonomo e di beni immateriali (di brevetti, di marchi, di diritti d'autore e simili), i redditi di lavoratori dipendenti distinti in dirigenti, impiegati ed operai, i redditi diversi.

Ma anche nell'imposta personale sul reddito delle persone fisiche e delle imprese questa articolazione è in evitabile, in quanto questi diversi redditi comportano diversi processi di accertamento.

Le imposte reali sul reddito per altro, dal punto di vista teorico ideale, tassano solo il *reddito prodotto* da specifiche fonti produttive, come sono quelle, indicate, che riguardano i diversi

fattori produttivi da soli o in combinazione fra loro. Tendenzialmente, perciò, il loro imponibile coincide con il prodotto nazionale.

La nozione di fonte di reddito dell'imposta reale sul reddito prodotto è stata estesa dalle fonti produttive in senso oggettivo a quelle produttive in senso soggettivo, distaccandosi sempre più dal riferimento al prodotto nazionale. Così sono state considerate reddito le donazioni spicciole alle chiese, fatte nelle cassette delle elemosine o al personale che gira fra i banchi, che non sono contropartita di uno specifico servizio. E si è considerata come «fonte di reddito», il biglietto della lotteria, anche se la vincita non fa parte del prodotto nazionale. Infine è stata adottata la teoria per cui i guadagni di capitale conseguiti “con intento speculativo” sono tassabili, senza far distinzione fra attività di intermediazione finanziaria ed attività che non riguardano una prestazione di servizi professionali.

Gli “slittamenti” delle imposte reali, rispetto al loro modello originario, basato su fonti produttive “reali” ha facilitato l'affermazione della nozione di “reddito entrata” dell'imposta personale unica sul reddito: peraltro con una estensione nebulosa, data l'esistenza di una serie di casi difficili da catalogare.

Nell'imposta personale sul reddito concettualmente il punto di vista per la determinazione dell'imponibile non è solo quella del reddito prodotto, riguarda una nozione più ampia quella del reddito entrata: anche il reddito di una lotteria, quello di un assegno del coniuge in conseguenza della separazione legale o del divorzio, la borsa di studio, fanno parte del reddito del contribuente persona fisica. Nel caso della impresa (in parte nel caso delle persone fisiche), accanto ai redditi derivanti dalla differenza fra costi e ricavi delle produzioni di beni e servizi, vi sono i guadagni di capitale derivanti dalle variazioni del valore del patrimonio usato nella produzione. Anche per le persone fisiche, accanto ai redditi derivanti dalle fonti produttive e dalle altre elargizioni, vi sono quelli della variazione di valore dei loro patrimoni mobiliari e immobiliari, ma in genere in misura più ristretta.

In sostanza l'imposta personale sul reddito, nel suo accertamento, somiglia molto alle imposte reali. Ma presenta, rispetto ad esse, una differenza di fondo anche nell'accertamento. Viene assolta mediante una dichiarazione unitaria del contribuente, controllata dal fisco.

Invece, nell'imposta personale sul reddito, spesso l'accertamento del reddito di lavoro autonomo e delle piccole imprese, allo scopo di ridurre i costi delle transazioni, a carico del contribuente e del fisco, avveniva mediante l'impiego di coefficienti predefiniti a forfait, che il contribuente utilizza nella sua dichiarazione.

3.2. L'imposta personale sul reddito. La progressività nei regimi con cui può essere configurata: verso l'alto e verso il basso o solo verso il basso e nel primo caso - verso la persona singola e la famiglia o entrambi.

La progressività dell'imposta personale può essere realizzata:

- 1) Mediante aliquote progressive rispetto all'imponibile stabilite con una formula matematica di progressione continua.
- 2) Con un sistema predeterminato di più aliquote crescenti al crescere del reddito, ossia per classi e per scaglioni.
- 3) Mediante una imposta proporzionale, modificata verso il basso tramite esoneri totali o parziali dall'imposta per una fascia iniziale di reddito e per spese per particolari bisogni (come quelle sanitarie) per i redditi minori. L'imposta personale sul reddito di questa terza specie si denomina correntemente come "flat tax", ovvero imposta piatta, in quanto l'aliquota unica è proporzionale.

L'imposta progressiva basata su una formula matematica di progressione continua, nel suo perfezionismo, ha parecchi difetti.

Innanzitutto, se non si pone un limite alla progressione, risulta espropriativa, perché per i redditi più alti l'aliquota tende al 100%. Ecco, pertanto, che, per evitare che la progressività diventi incompatibile con i diritti di proprietà, di impresa e di libertà di scelta e quindi con il sistema di mercato e con l'economia libera, si deve porre una barriera alla progressione delle

aliquote, ad esempio almeno attorno al livello 50% del reddito imponibile. Ciò anche in considerazione del fatto che il sistema tributario può prevedere anche tributi patrimoniali, diretti o indiretti, che finiscono a incidere sul reddito del patrimonio.

D'altra parte l'impiego di formule matematiche di progressività dà a chi ha il potere fiscale una discrezionalità molto grande, nel configurare la struttura del tributo. Può bastare una piccola modifica della formula, da un anno all'altro, per sconvolgerne la struttura. Il pericolo che si abusi di questa discrezionalità toglie certezza al tributo, rende arbitraria la sua struttura di equità verticale e induce a scartare il modello della progressività mediante formula matematica ed a preferire quello con aliquote crescenti al crescere del reddito di numero e livello predetermina

In tal modo la discrezionalità viene limitata alla scelta del numero di aliquote e al loro livello. Ed è evidente che tanto minore è tale numero e tanto più moderata la loro ascesa, tanto minore è la discrezionalità che si dà al potere fiscale, in relazione alla attuazione della progressività. Per altro, ci sono, in linea di principio, due possibili soluzioni per la modulazione delle aliquote in progressione sugli imponibili: il sistema per classi di reddito e quello per scaglioni. Nel primo, l'aliquota aumenta sull'intero reddito, passando da una classe di reddito all'altra, nel secondo aumenta solo sullo scaglione di reddito che si aggiunge a quello precedente.

Ad esempio, nel sistema per classi di reddito, si può stabilire che coloro che hanno un reddito compreso fra 0 e 8 mila euro non pagano nulla, quelli con reddito fra 8 mila e 50 mila euro pagano il 20%, quelli con un reddito fra 50 mila e 100 mila euro pagano il 25% e quelli al disopra il 30%. Quanto ciascuno debba pagare risulta immediatamente chiaro. Ma ci sono problemi matematici, nel passaggio da una aliquota all'altra, che danno luogo a risultati paradossali. Chi ha 8.100 euro paga 1620 euro, mentre chi ha 8 mila euro non paga nulla. E pertanto dopo l'imposta il soggetto che ha guadagnato 8.100 euro si trova con 6.480 euro. Chi ha guadagnato 50.100 euro paga 12.525 euro di imposta, mentre chi ne ha guadagnati

50 mila paca solo 10 mila euro. Pertanto dopo l'imposta chi ha guadagnato 100 euro in più si trova con 2.525 euro in meno.

Ecco, così che, per graduare le aliquote bisogna ricorrere al sistema per scaglioni. Con la modulazione delle aliquote di cui sopra, che ha guadagnato 8.100 euro paga solo 20 euro sui 100 in più di 8 mila. E chi ha guadagnato 50.100 euro paga 8400 euro sui primi 42 mila tassabili e 25 euro sui successivi cento ossia 8525 euro, mentre chi ha 50 mila euro ne paga 8400 e quindi chi ha guadagnato di più rimane sempre, dopo l'imposta, con un reddito maggiore di chi ha guadagnato.

Il calcolo dell'imposta totale dovuta al variare del reddito è meno facile che con il sistema per classi, ma non vi sono anomalie.

Tre aliquote danno meno spazio alla progressività di 5 e 5 di 7. E il porre il livello massimo al 35% dà meno spazio alla diversità di soluzioni che il porlo al 45%.

Naturalmente, se le aliquote sono molte e gli intervalli fra l'una e l'altra molto stretti, il calcolo è più difficile e la progressività più aspra che con poche aliquote e ampi intervalli.

Ma il gettito teorico può aumentare quanto più sono numerose le aliquote e quanto più brevi gli intervalli ed elevato il loro livello iniziale e quelli successivi. Poiché le elevate imposte danno luogo a evasioni ed elusioni, a minor capacità e possibilità di produrre reddito ed a spinte ad ottenere esoneri per una o l'altra ragione, non è detto che il sistema con progressività più aspra renda al fisco di più di quello con progressività più mite.

La riduzione del numero di scaglioni, con il conseguente loro ampliamento e la moderazione delle aliquote superiori diventano, così, il rimedio all'erosione della base imponibile, di una imposta personale dotata di una accentuata progressività verso l'alto.

3.3. Detrazioni e deduzioni. L'erosione dell'imposta personale progressiva dovuta alle spese fiscali attuate tramite deduzioni dall'imponibile e crediti di imposta.

Nell'imposta personale progressiva sul reddito, a differenza che nelle imposte reali, allo stato puro, gli obblighi fiscali non vengono ridotti solo con le deduzioni dall'imponibile delle spese di produzione del reddito di impresa e di lavoro autonomo, ma anche con altre deduzioni dall'imponibile e con sconti sull'imposta denominati in Italia come "detrazioni" o anche "crediti di imposta", per tenere conto di una molteplicità di altre circostanze, di natura soggettiva e oggettiva, che giustificano una diminuzione del peso del tributo.

Il termine "detrazione", sottintendendo "di imposta", si presta a fraintendimenti, perché sottinteso potrebbe essere l'imponibile. D'altra parte, il termine "deduzione", sottintendendo "dall'imponibile", si presta allo stesso equivoco, perché "deduzione" è sinonimo di "detrazione". Il termine "credito di imposta" è più chiaro, perché fa riferimento esplicito a una agevolazione che riguarda l'imposta teoricamente da pagare e non l'imponibile. Ma esso non è necessariamente equivalente alla "detrazione dall'imposta", perché il termine "credito" indica che il contribuente ha diritto a una somma predefinita, a carico del fisco, mentre il "termine detrazione" o "deduzione" indica il diritto del contribuente a ridurre l'imposta o l'imponibile, qualora ci sia la "capienza", ossia se l'aliquota teoricamente applicabile all'imponibile dà luogo a una imposta teorica almeno pari alla detrazione o se, prima della deduzione, c'è una materia tassabile almeno pari alla deduzione.

Il credito di imposta, d'altra parte, potrebbe non essere riscuotibile immediatamente, mentre la detrazione o deduzione si effettuano in relazione al momento in cui si nasce l'obbligo tributario.

Infine, il termine "credito di imposta" si può prestare a fenomeni di illusione finanziaria, perché anziché esser imputato per intero all'anno i cui è stato generato, potrebbe esser frazionato in un dato numero di anni, ad esempio cinque o dieci o anche più andando a cadere sulla materia imponibile futura, che –ovviamente– potrebbe non esserci o perché il contribuente cessa di guadagnare o perché cessa di esistere.

In un mondo ideale, tutto ciò serve per adattare il tributo alla capacità contributiva personale per attuare principi di equità orizzontale verticale e per obiettivi di politica fiscale. Ma nel mondo reale, si tratta, di benefici per i redditi di lavoro e di capitale , che nell'imposta reale non fruiscono di deduzioni per spese di produzione e di altre "rendite fiscali" che i politici hanno concesso, su richieste di gruppi di pressione , per ottenere consensi e altri benefici legali e a volte illegali .

Si moltiplicano così le "spese fiscali", cioè le perdite di gettito fiscale teorico, attuati con tecniche diverse e diverse denominazioni e finalità.

Le deduzioni dagli imponibili e quelle dalle imposte dovute, in linea di principio hanno diversi effetti distributivi. Le prime che in Italia un tempo venivano denominate "detrazioni" mentre ora sono denominate deduzioni, in quanto il termine detrazioni è riservato agli sconti sulle imposte, danno un beneficio che è tanto maggiore quanto più è elevata l'aliquota che riguarda il soggetto considerato, in relazione all'ammontare del suo reddito tassabile.

I gruppi di pressione che rappresentano categorie e a basso reddito e i politici vogliono assicurarsene il consenso, riducendo la progressività, verso il basso pertanto, spesso, preferiscono la detrazione dall'imposta alla deduzione dall'imponibile, in quanto la detrazione può essere una cifra fissa da scontare dall'imposta dovuta oppure una quota che si riduce all'aumento del tributo dovuto, col crescere del reddito, in modo accentuare, anziché ridurre la progressività.

Anche le deduzioni degli imponibili possono essere configurati come percentuali fisse rispetto alla spesa deducibili, diventando di fatto detrazioni dall'imposta: così in Italia il principio per cui per le spese sanitarie vengono dedotte dall'imponibile solo per il 19% del loro ammontare, che corrisponde alla aliquota iniziale dell'imposta personale progressiva un tempo in vigore.

La deduzione del solo 19% consente di dare l'illusione che si deducano dall'imponibile le spese sanitarie, mentre lo si fa solo parzialmente, a vantaggio dei contribuenti con redditi minori

Inoltre si attua un'altra illusione finanziaria: mentre la deduzione del 19%, indipendentemente dal livello dell'aliquota viene presentata come una applicazione del principio di eguale trattamento, cioè della equità orizzontale, essa dà luogo a una accentuazione della progressività, ossia a una applicazione più ampia del principio di equità verticale.

Un altro elemento di illusione finanziaria sta nella trasformazione delle detrazioni dall'imposta in "crediti di imposta". In apparenza e, a volte, nella sostanza, ciò dà un beneficio ulteriore, perché il credito di imposta è una somma certa, oggettiva, suscettibile di rimborso da parte del fisco e cedibile sul mercato, la detrazione dall'imposta è un beneficio soggettivo, collegato a un dato contribuente, non cedibile sul mercato, salvo nel caso di chi ne eredita il complesso degli attivi e dei passivi; e spesso non può essere utilizzata subito, perché il tributo dovuto al fisco al lordo di essa è molto più piccolo.

Ma spesso il credito di imposta, nella apparenza di esser un di più della detrazione o, almeno, di esser ad essa equivalente, ha un valore molto minore, in quanto –come credito– non è esigibile subito o perché il fisco può permettersi di pagarlo con molto ritardo o perché viene esplicitamente dilazionato, ad esempio, rateizzandolo.

In questo modo illusione finanziaria si amplia, perché, nell'anno in cui viene concesso, esso compare solo per una frazione, mentre in gran parte va a carico di bilanci futuri, trasformandosi in un debito pubblico occulto, cioè in uno strumento con cui i politici attuali danno vantaggi agli elettori attuali, a spese degli elettori futuri.

Se l'imposta non è concepita come prezzo fiscale dei servizi pubblici, basata su criteri distributivi di beneficio o di capacità contributiva e di equità verticale ed orizzontale, ma come strumento di politica fiscale, si sviluppano detrazioni e deduzioni, di varia natura ed entità, la

cui configurazioni spesso dipende da operazione di *rent-seeking* effettuate dai gruppi di pressione.

L'erosione del tributo, dovuta all'infittirsi di questi esoneri fiscali spinge ad aumentare le aliquote, anche evitando di modificarle, in relazione al variare del potere di acquisto della moneta, che genera automaticamente un inasprimento della progressività. Ciò genera una nuova spinta alla concessione di esoneri fiscali, per alleviare la pressione del tributo per determinate spese o soggetti con nuove erosioni della base imponibile. L'imposta personale sul reddito diventa sempre più complessa e arbitraria. L'evasione e l'elusione tendono ad aumentare, dato l'incentivo a ciò delle elevate aliquote marginali e dell'intrico di regole e di deroghe.

3.4. Il contribuente dell'imposta personale sul reddito può esser un singolo o un nucleo familiare I quattro modelli fondamentali a confronto.

Ci sono, concettualmente, e ora anche nella realtà, quattro modelli con cui si può affrontare questo problema, onde tenere conto del fatto che entrambi questi punti di vista sono validi, in quanto il nucleo originario della società è costituito dalle persone, che formano famiglie. Se non ci fossero le famiglie non ci sarebbe la continuità delle generazioni e lo sviluppo del capitale umano, sia dal punto di vista etico e culturale che dal punto di vista economico.

a) Il modello che considera il nucleo familiare e cumula tutti i suoi redditi in un unico imponibile a cui si applicano le aliquote progressive, a scaglioni e una area di reddito esente iniziale, denominata "no tax area" (Questo modello è stato adottato in Italia dal 1973 al 1976 e abrogato perché considerato incostituzionale).

b) Il modello che considera il singolo contribuente, con più aliquote progressive (Questo modello è adottato attualmente in Italia, nel Regno Unito e in molti altri stati, con aliquote diverse e con una diversa progressività).

c) Il modello con il cosiddetto quoziente familiare, che tassa il cumulo dei redditi della famiglia ma ai fini del calcolo delle aliquote progressive, fraziona l'imponibile prima con un quoziente proporzionale al numero dei membri della stessa, poi, superato un certo numero di membri, con un quoziente meno che proporzionale; l'imposta complessiva dovuta risulta sommando le somme dovute per ciascuna delle parti; esse non sono tutte identiche perché alcune deduzioni o detrazioni non si applicano a tutti i soggetti (Questo modello è adottato in Francia).

d) Il modello della tassazione separata di ciascun soggetto con la facoltà di optare per la tassazione congiunta con il coniuge, fruendo del cosiddetto "income splitting" cioè della divisione per due del reddito imponibile. Esso comporta, per la coppia nel complesso, il raddoppio della no tax area e il dimezzamento delle aliquote progressive (Questo modello è adottato in Germania e negli USA e in altri stati).

Nel modello della tassazione proporzionale con flat tax, ossia una imposta con una sola aliquota, e gli alleggerimenti fiscali nella parte iniziale, il problema della scelta del soggetto perde di importanza, perché riguarda solo i redditi minori che beneficiano della no tax area e di sgravi per particolari spese. In linea di principio si può adottare sia il cumulo, sia la tassazione separata, sia la facoltà di scelta fra le due. Questo modello, nelle sue tre varianti è adottato da molti paesi dell'Est europeo.

Semplificando, si può dire che ci sono cinque modelli di imposta personale sul reddito:

- I) quello del cumulo,
- II) quello della tassazione separata,
- III) quello del quoziente familiare,
- IV) quello dell'opzione fra cumulo e tassazione separata
- V) quello della flat tax.

In sostanza i cinque modelli si possono raggruppare in due categorie: quella delle imposte progressive con finalità redistributive verso l'alto e quella delle imposte progressive che

concepiscono la progressività del tributo personale sul reddito come “prezzo politico” a beneficio dei meno favoriti, che non hanno una capacità contributiva o ne hanno una molto limitata. Si tratta del principio mutualistico proprio del “modello cooperativo” di finanza, di cui al Capitolo I.

I quattro regimi possono essere analizzati, fondamentalmente, con tre dicotomie:

I) quella fra il regime che fa riferimento all'individuo e il regime che fa riferimento alla famiglia, ossia al cumulo, entrambi dotati di pregi, ma anche di difetti, tanto maggiori quanto più è ripida la loro progressività verso l'alto;

II) la dicotomia fra regimi che fanno riferimento all'individuo e quelli che fanno riferimento sia alla famiglia che all'individuo con il correttivo del quoziente familiare o dell'income splitting;

III) la dicotomia nel regime che fa riferimento misto all'individuo e alla famiglia, fra modello che fa riferimento al quoziente familiare ma che hanno come punto di partenza la famiglia e modello dell'income splitting che fa come punto di partenza l'individuo con l'opzione del contribuente individuale per il cumulo con il coniuge.

Principiamo con la prima dicotomia

Se si considera, quale contribuente, il capofamiglia, per tutto il reddito della famiglia, si ha un *cumulo* dei redditi dei vari membri della famiglia, il quale dà luogo a un importo di materia imponibile maggiore che se si considerano separatamente, per ciascun membro della famiglia adulto (cioè elettore), i redditi di sua spettanza. E poiché l'aliquota aumenta al crescere dell'importo del reddito, nel primo caso il contribuente paga un'aliquota maggiore che nel secondo.

Naturalmente, per avere lo stesso gettito, il fisco, con la tassazione basata sul cumulo, porrà una scala di aliquote mediamente minore che nel caso della tassazione separata. E le famiglie monoreddito saranno avvantaggiate dal regime del cumulo, rispetto a quelle plurireddito, perché usufruiranno del beneficio della minore aliquota. Le famiglie plurireddito, pur se

sottoposte a una minore aliquota che con la tassazione separata, avranno però un imponibile più alto a causa del cumulo, quindi – a parità di gettito globale del tributo – pagheranno di più, a parità di scaglioni, che se vi fosse il regime di tassazione separata. Ovviamente a ciò si può rimediare accrescendo la no tax area e allungando gli scaglioni.

Ma vi sono molti dubbi che la famiglia contemporanea sia un tutto unico solidale, con una unica guida, in cui ciascuno prende dalla famiglia per il suo bisogno e dà secondo quello che riesce a guadagnare. Il passaggio dal sistema del cumulo a quello di tassazione separata, dunque, è una mutata realtà: la convivenza nella medesima famiglia non autorizza a supporre che chi ha un suo guadagno non abbia anche una sua capacità contributiva propria e proprie scelte. Spesso a ciò si accompagna il regime coniugale di beni separati.

D'altra parte a favore della tassazione separata militano considerazioni relative agli effetti di "formulazione" del cumulo: nel caso di persone sposate e non separate, il cumulo dà luogo a una tassazione più pesante, che, nel caso di coppie di fatto che convivono, pur non essendo sposate e che non si presentano formalmente come una famiglia, in quanto la loro convivenza può essere temporanea. Ovviamente queste coppie di fatto "formalmente" temporanee tenderanno a non avere figli. Ne rimanderanno il concepimento all'epoca in cui si sposteranno, dando luogo a un aggravio del loro onere fiscale. Chi ha a cuore la tutela della famiglia, come unità matrimoniale e, comunque, chi ha a cuore il principio per cui l'imposta essendo il prezzo fiscale dei servizi pubblici e non uno strumento di manipolazione dei rapporti sociali, non deve interferire con le scelte personali.

Dunque, è fautore della tassazione separata, sia chi è a favore della famiglia, sia chi è a favore della libertà di scelta personale.

C'è un ulteriore argomento, a favore della tassazione individuale, quello dell'effetto bambola, che riguarda il lavoro femminile e, più generalmente, il ruolo della donna nella società. Se una donna fa un lavoro retribuito, nel regime di cumulo, genera un aumento della progressività a carico della famiglia, laddove ciò non accade nel regime di tassazione separata. Il cumulo,

dunque, ha un effetto di formulazione contro l'emancipazione femminile: la donna viene confinata in casa ai lavori domestici, che non sono tassabili, perché non generano un reddito monetario.

Ma contro la tassazione separata, vi sono varie considerazioni, relative all'equità verticale, in rapporto alla capacità contributiva e ai benefici delle spese pubbliche. Esse emergono nel confronto fra le famiglie monoreddito in cui un solo membro della famiglia lavora rispetto a quelle plurireddito, in cui più membri lavorano. Nel primo caso, a parità di reddito della famiglia, il peso fiscale è più alto, che nel secondo, benché le spese della famiglia possano esser (quasi equivalenti) e così pure i benefici delle spese pubbliche, riguardanti la legge e l'ordine, l'istruzione, le spese sociali, le infrastrutture *et cetera*. Analoga considerazione vale per quelle famiglie plurireddito, ove il secondo reddito è piccolo e precario.

Le famiglie monoreddito spesso non sono quelle di chi, per libera scelta, abbia deciso che solo un membro della famiglia lavori, ma quelle di abitanti di aree ove è più difficile trovare occupazione.

Infine la tassazione separata genera una disparità di trattamento fra lavoratori dipendenti o autonomi di ditte familiari e di altri soggetti. Infatti nelle ditte familiari di commercianti, artigiani e professionisti ed altri lavoratori autonomi, si può attuare una programmazione tributaria, per dividere armonicamente fra i vari membri del nucleo familiare il reddito totale conseguito nell'esercizio in questione, riducendo pertanto la progressività.

Lo stesso vale, ovviamente, per le proprietà di immobili e titoli, con il solo limite della avarizia e della diffidenza, nel caso di programmazioni tributarie le quali consentano al soggetto che, fittiziamente risulta titolare di un dato cespite, di impadronirsene poi nella realtà.

3.5. Il regime di tassazione dell'individuo e quelli misti che fanno riferimento sia alla famiglia che all'individuo. Il ruolo della no tax area e quello della struttura progressiva degli scaglioni, nei due regimi.

Ora dobbiamo, dunque, considerare i modelli che adottano soluzioni che cercano di conciliare i due punti di vista, quello dell'individuo e quello della famiglia, con il riferimento al quoziente familiare e, rispettivamente, all'opzione per la tassazione cumulativa e quella separata adottati, il primo in Francia e il secondo in Germania. Per capire come operano i due modelli "misti" per risolvere i problemi che sorgono con quello individuale, li confrontiamo anche col modello italiano di tassazione individuale.

Per facilitare il confronto, cominciamo a confrontare solo la struttura della progressività dovuta alle aliquote per i diversi scaglioni e alla "no tax area", con riguardo al reddito di lavoro dipendente.

TAVOLA 1A Imposta personale sul reddito: Italia, Francia, Germania.					
Aliquote 2013: Italia (5 aliquote), Francia (5 aliquote), Germania (3 aliquote)					
ITALIA		FRANCIA		GERMANIA	
fino a 8.000	0	fino a 5.963	0	fino a 8130	0
da 8.001 a 15.000	23	da 5.964 a 11.896	5	da 8.131 a 52.881	14
da 15.001 a 28.000	27	da 11.897 a 26.420	14	da 52.882 a 250.730	42
da 28.001 a 55.000	38	da 26.421 a 70.830	30	250.731 e oltre	45
da 55.001 a 75.000	41	Da 70.831 a 150.000	41		
75.001 e oltre	43	150.001 e oltre	45		
Addizionali locali		Imposta sulle grandi Fortune			

Mentre la "no tax area" è simile in Germania e in Italia, è più bassa in Francia, in quanto il sistema di dividere per due o 2,5 o 3 comporterebbe un massiccio esonero dei redditi medio bassi. Ma l'aliquota iniziale della Francia è più bassa, per controbilanciare il minor livello della "no tax area".

Ed ora osserviamo il meccanismo del quoziente individuale di cui al modello francese, con riferimento alle formule vigenti nel 2013, per la tassazione del reddito del 2012.

TAVOLA 1B La formula del quoziente familiare francese (nel 2013)			
Numero figli	Celibe	Sposato/a	Vedovo/a
Nessun minore	1	2	1
1 Minore	2	2,5	2,5
2 Minori	2,5	3	3
3 Minori	3,5	4	4
Ogni minore in più	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,5

Con il modello del quoziente familiare francese nel 2013 si fraziona l'imponibile globale della famiglia, in base al numero dei suoi membri, attribuendo al coniuge o alla famiglia senza coniuge, per il primo figlio, il quoziente 2 ai fini di calcolo dell'aliquota progressiva.

Per ogni figlio successivo il quoziente 0,5 per la famiglia con un solo genitore, mentre per la famiglia con 2 genitori, che già ha il quoziente di 2 il quoziente scende a 0,5 per ogni figlio a carico. in più, per quella con due genitori rimane il quoziente di 0,5. In sostanza, per il primo carico di famiglia data la divisione a metà dell'imponibile di ciascun membro della famiglia, gli scaglioni raddoppiano. Per i carichi successivi aumentano, ogni volta del 50% di quello valevole per il contribuente singolo.

Parte integrante del modello è anche la no tax area, di circa 6 mila euro. Le aliquote come si è visto salgono dolcemente dal 5% sino a circa 12 mila euro al 14% sino a circa 26.500 , al 30% sino a circa 71 mila euro , al 41% sino a 150 mila euro, per arrivare , dopo tale importo al 45% come in Italia quando, all'aliquota del governo centrale, si aggiungono le addizionali delle regioni e degli enti locali Inoltre, ai redditi di lavoro, sino a 14 euro circa, all'imposta teoricamente dovuta, si applica una riduzione del 10%, ossia l'aliquota del 5% diventa 4,5 e quella del 14% diventa 12,6%.

Consideriamo ora il sistema tedesco, che si basa sull'opzione per la tassazione congiunta anziché separata. I coniugi e vedovi sino al primo anno di vedovanza, possono optare per la tassazione congiunta. E in tale caso gli scaglioni di reddito, per ogni livello di reddito, raddoppiano, cioè la progressività si dimezza con la possibilità di favorire le coppie in cui uno dei due soggetti ha un reddito (molto) minore dell'altro (Tavola 1C)

Parte integrante dello schema è il credito di imposta di 2.208 euro per il primo ed il secondo figlio a carico, di 2.280 euro per il terzo e di 2.480 euro dal quarto in poi, pagabili in rate mensili.

TAVOLA 1C Aliquote e regimi dell'imposta personale sul reddito della Germania 2010-2012			
Tassazione separata (lavoratore autonomo)		Tassazione congiunta (lavoratore dipendente + lavoratore autonomo)	
fino a 8.004 euro	0	fino a 8.130 euro	0
da 8.005 a 13.469 euro	14%	da 8.131 a 52.881 euro	14%
da 52.882 a 250.730 euro	42%	da 52.882 a 250.730 euro	42%
250.731 euro e oltre	45%	250.731 euro e oltre	45%

La "deduzione" per lavoro dipendente ammonta a 1.036 euro.

Ed ecco i risultati del confronto sulla base della dichiarazione dei redditi 2013, principiando dal caso del singolo lavoratore dipendente senza figli a carico, che non ha benefici differenziali rispetto alla progressività né in Francia, né in Germania.

La Tavola 2 mostra chiaramente che la progressività dell'imposta personale sul reddito, per il singolo, è molto meno accentuata in Francia che negli altri due paesi e che è più ripida in Italia, che in Francia e in Germania, sebbene essa non abbia alcuna mitigazione della progressività per il nucleo familiare.

L'equità verticale del tributo, dovuta alla struttura delle aliquote per i diversi scaglioni, in sostanza, di fatto, differisce da paese a paese, indipendentemente dalla considerazione del soggetto.

TAVOLA 2 Italia, Francia e Germania. Dichiarazione redditi 2013.**Persona singola, senza figli, né altre persone a carico. Reddito di lavoro dipendente**

Imponibile scaglioni (in euro)	ITALIA		FRANCIA		GERMANIA	
	Imposta per classe di reddito	Percentuale dell'imponibile	Imposta per classe di reddito	Percentuale dell'imponibile	Imposta* per classe di reddito	Percentuale dell'imponibile
10.000	603	6,03	0	0,00	294	2,94
20.000	3.629	18,15	1.461	7,31	2.677	13,39
30.000	6.884	22,95	3.434	11,45	5.602	18,67
40.000	11.018	27,55	6.434	16,09	8.984	22,46
50.000	15.153	30,31	9.434	18,87	12.823	25,65
60.000	19.270	32,12	12.434	20,72	17.004	28,34
70.000	23.370	33,39	15.434	22,05	21.204	30,29
80.000	27.570	34,46	19.442	24,30	25.404	31,76
90.000	31.870	35,41	23.542	26,16	29.604	32,89
100.000	36.170	36,17	27.642	27,64	33.804	33,80
110.000	40.470	36,79	31.742	28,86	38.004	34,55
120.000	44.770	37,31	35.842	29,87	42.204	35,17
130.000	49.070	37,75	39.942	30,72	46.404	35,70
140.000	53.370	38,12	44.042	31,46	50.604	36,15
150.000	57.670	38,45	48.142	32,09	54.804	36,54
175.000	68.420	39,10	59.392	33,94	65.304	37,32
200.000	79.170	39,59	70.642	35,32	75.804	37,90
225.000	89.920	39,96	81.892	36,40	86.304	38,36
250.000	100.670	40,27	93.142	37,26	96.804	38,72
275.000	111.420	40,52	105.142	38,23	108.032	39,28
300.000	122.170	40,72	117.142	39,05	119.282	39,76
350.000	143.670	41,05	141.142	40,33	141.782	40,51
400.000	165.170	41,29	165.142	41,29	164.282	41,07
450.000	186.670	41,48	189.142	42,03	186.782	41,51
500.000	208.170	41,63	213.142	42,63	209.282	41,86

* Non è considerato il contributo di solidarietà, "aggiunto" successivamente al calcolo dell'imposta

E considerando la variazione da uno scaglione all'altro e il risultato per le varie classi di reddito, nei tre paesi a confronto, è difficile rimuovere la sensazione che si tratti di scelte pubbliche di equità verticale in gran parte arbitrarie.

TAVOLA 3 Italia, Francia e Germania. Dichiarazione redditi 2013.						
Persona singola, con un figlio a carico. Redditi di lavoro dipendente						
Imponibile scaglioni (in euro)	ITALIA		FRANCIA		GERMANIA	
	Imposta per classe di reddito	Percentuale dell'imponibile	Imposta per classe di reddito	Percentuale dell'imponibile	Imposta* per classe di reddito	Percentuale dell'imponibile
10.000	0	0,00	0	0,00	294	2,94
20.000	2.998	14,99	707	3,53	2.677	13,39
30.000	6.336	21,12	2.191	7,30	5.601	18,67
40.000	10.555	26,39	4.434	11,08	8.983	22,46
50.000	14.774	29,55	7.434	14,87	12.823	25,65
60.000	18.975	31,63	10.434	17,39	17.004	28,34
70.000	23.159	33,08	13.434	19,19	21.204	30,29
80.000	27.444	34,30	17.442	21,80	25.404	31,76
90.000	31.828	35,36	21.542	23,94	29.604	32,89
100.000	36.170	36,17	25.642	25,64	33.804	33,80
110.000	40.470	36,79	29.742	27,04	38.004	34,55
120.000	44.770	37,31	33.842	28,20	42.204	35,17
130.000	49.070	37,75	37.942	29,19	46.404	35,70
140.000	53.370	38,12	42.042	30,03	50.604	36,15
150.000	57.670	38,45	46.142	30,76	54.804	36,54
175.000	68.420	39,10	57.392	32,80	65.304	37,32
200.000	79.170	39,59	68.642	34,32	75.804	37,90
225.000	89.920	39,96	79.892	35,51	86.304	38,36
250.000	100.670	40,27	91.142	36,46	96.804	38,72
275.000	111.420	40,52	103.142	37,51	108.032	39,28
300.000	122.170	40,72	115.142	38,38	119.282	39,76

350.000	143.670	41,05	139.142	39,75	141.782	40,51
400.000	165.170	41,29	163.142	40,79	164.282	41,07
450.000	186.670	41,48	187.142	41,59	186.782	41,51
500.000	208.170	41,63	211.142	42,23	209.282	41,86
* Non è considerato il contributo di solidarietà, “aggiunto” successivamente al calcolo dell’imposta.						

Per la persona singola con un figlio a carico, la differenza in meno della Francia rispetto all’Italia e alla Germania è molto marcata, soprattutto sino ai 100 mila euro. Anche la pressione della Germania è però molto minore di quella dell’Italia, anche se si attenua dai 100 mila euro in su. È da notare che in questa ipotesi la differenza di pressione fra Italia e Germania deriva non dall’opzione per la tassazione congiunta o separata, ma solo dalla rilevante detrazione tedesca per figli a carico.

TAVOLA 4 Italia, Francia e Germania. Dichiarazione redditi 2013.						
Coniugi con due redditi con due figli a carico. Redditi di lavoro dipendente						
Imponibile scaglioni (in euro)	ITALIA		FRANCIA		GERMANIA	
	Imposta per classe di reddito	Percentuale dell’imponibile	Imposta per classe di reddito	Percentuale dell’imponibile	Imposta per classe di reddito	Percentuale dell’imponibile
10.000	0	0,00	0	0,00	0	0,00
20.000	244	1,22	0	0,00	589	2,94
30.000	3.576	11,92	519	1,73	2.773	9,24
40.000	7.788	19,47	1.583	3,96	5.354	13,39
50.000	11.999	24,00	2.983	5,97	8.164	16,33
60.000	18.034	30,06	4.383	7,30	11.203	18,67
70.000	22.211	31,73	5.867	8,38	14.471	20,67
80.000	26.488	33,11	8.867	11,08	17.967	22,46
90.000	30.865	34,29	11.867	13,19	21.692	24,10
100.000	35.243	35,24	14.867	14,87	25.646	25,65
110.000	39.620	36,02	17.867	16,24	29.808	27,10
120.000	43.997	36,66	20.867	17,39	34.008	28,34

130.000	48.375	37,21	23.867	18,36	38.208	29,39
140.000	52.752	37,68	26.867	19,19	42.408	30,29
150.000	57.129	38,09	30.785	20,52	46.608	31,07
175.000	68.021	38,87	41.035	23,45	57.108	32,63
200.000	78.835	39,42	51.285	25,64	67.608	33,80
225.000	89.650	39,84	61.535	27,35	78.108	34,71
250.000	100.464	40,19	71.785	28,71	88.608	35,44
275.000	111.278	40,46	82.035	29,83	99.108	36,04
300.000	122.093	40,70	92.285	30,76	109.608	36,54
350.000	143.670	41,05	114.785	32,80	130.608	37,32
400.000	165.170	41,29	137.285	34,32	151.608	37,90
450.000	186.670	41,48	159.785	35,51	172.608	38,36
500.000	208.170	41,63	182.285	36,46	193.608	38,72

* Non è considerato il contributo di solidarietà.

Passiamo ora al confronto fra contribuenti italiani, francesi e tedeschi, nel caso di famiglia con entrambi i coniugi e 2 figli a carico. Qui la differenza fra i contribuenti italiani e francesi si fa grandissima, sino a 100 mila euro e permane molto grande sino a 300 mila euro. Ma anche la differenza fra famiglia tedesca e italiana ora diventa molto marcata. Infatti, per 50 mila euro la famiglia italiana paga già il 24%, quella francese solo il 5,97% e quella tedesca il 16,42%. A 100 mila euro la famiglia italiana paga il 35,24%, quella francese solo il 14,20%, ossia circa 20 punti in meno. Quella tedesca il 25,29%, ossia 10 punti in meno di quella italiana e 10 in più di quella francese. A 300 mila euro la famiglia italiana paga oramai il 40,70%, mentre quella francese paga il 34,50% e quella tedesca il 36,35%.

La ragione per cui la tassazione tedesca personale sul reddito si attenua considerevolmente in confronto a quella italiana con la dimensione della famiglia sta nella somma fra gli effetti della detrazione per figli a carico e l'opzione per la tassazione congiunta con aliquote dimezzate.

3.6. La flat tax come imposta progressiva solo verso il basso. L'ipotesi del 23%.

Il gettito delle imposte personali, a parità di PIL, comunque tende a ridursi se si adotta il quoziente familiare e anche se si adotta il sistema tedesco basato su tre pilastri: una no tax area molto elevata, un rilevante credito di imposta per i figli a carico e l'opzione fra tassazione separata con aliquote progressive con scaglioni ordinari e congiunta fra coniugi con aliquote progressive con scaglioni dimezzati.

Comunque, anche con una elevata percentuale del gettito della tassazione personale progressiva sul reddito come quella italiana è possibile adottare una flat tax con aliquota del 23% , perdendo solo un 6 miliardi pari allo 0,3% del PIL (sui dati del 2014) , mediante la non applicazione, al di sopra di un reddito di 50 mila euro, delle detrazioni previste per le varie fasce di reddito e adottando una imposta per le spese della salute, che darebbe complessivamente 6 miliardi (sempre sui dati del 2018) e salirebbe gradualmente dallo 0,9% per le fasce di reddito da 50 a 55 mila euro sino al 7% per quelle da 90 mila euro e oltre. L'importo totale attuale delle detrazioni dà una perdita di gettito di ben 66 miliardi e al di sopra di 50 mila euro noi le eliminiamo.

TAVOLA 5 Flat Tax al 23% con dati stimati Irpef2018 e perdita di gettito dello 0,3% del PIL								
Scaglioni di reddito complessivo in euro	GETTITO FLAT TAX							
	A parità di gettito IRPEF 2018	Totale detrazioni	Aliquota flat	Gettito	Maggiorazione	Gettito totale	Differenza con gettito IRPEF 2018	Aliquota media effettiva %
minore di -1.000	-405.310	150.100				0	0	0
da -1.000 a 0	-3.493	38.169				0	0	0
Zero	0	23.340				0	0	0
da 0 a 1.000	186.130	982.663				0	-49.355	0,00
da 1.000 a 1.500	148.264	473.396				0	-38.564	0,00
da 1.500 a 2.000	186.654	483.974				0	-42.083	0,00
da 2.000 a 2.500	214.820	458.699				0	-46.596	0,00
da 2.500 a 3.000	248.439	466.786				0	-48.009	0,00

da 3.000 a 3.500	265.926	459.982				0	-44.816	0,00
da 3.500 a 4.000	303.114	477.969				0	-47.336	0,00
da 4.000 a 5.000	717.777	999.526				0	-110.279	0,00
da 5.000 a 6.000	872.569	1.084.788				0	-111.964	0,00
da 6.000 a 7.500	4.187.278	4.710.283				0	-213.417	0,00
da 7.500 a 10.000	4.998.093	5.113.308	0,23	749.070		749.070	-115.215	2,94
da 10.000 a 12.000	4.691.996	4.539.354	0,23	1.794.356		1.794.356	152.642	6,52
da 12.000 a 15.000	6.809.631	6.297.637	0,23	4.540.884		4.540.884	511.994	9,64
da 15.000 a 20.000	11.750.398	10.945.429	0,23	14.036.350		14.036.350	804.969	12,92
da 20.000 a 26.000	11.687.075	11.734.173	0,23	22.365.470		22.365.470	-47.098	15,09
da 26.000 a 29.000	3.783.371	4.106.593	0,23	10.893.836		10.893.836	-323.222	16,70
da 29.000 a 35.000	3.653.388	5.259.890	0,23	17.749.852	0,01	18.702.636	-653.718	18,69
da 35.000 a 40.000	684.505	2.269.654	0,23	10.167.672	0,01	10.682.675	-1.070.146	19,76
da 40.000 a 50.000	-589.163		0,23	14.755.895	0,01	15.318.024	-27.034	23,88
da 50.000 a 55.000	-573.897		0,23	4.753.021	0,03	5.299.589	-27.328	25,64
da 55.000 a 60.000	-629.840		0,23	3.910.538	0,04	4.510.385	-29.992	26,53
da 60.000 a 70.000	-1.338.508		0,23	6.371.369	0,05	7.646.139	-63.738	27,60
da 70.000 a 75.000	-701.629		0,23	2.729.570	0,06	3.397.788	-33.411	28,63
da 75.000 a 80.000	-684.334		0,23	2.440.102	0,06	3.091.849	-32.587	29,14
da 80.000 a 90.000	-1.219.686		0,23	3.958.234	0,07	5.119.839	-58.080	29,75
da 90.000 a 100.000	-1.025.571		0,23	3.001.565	0,07	3.871.584	-155.552	29,67
da 100.000 a 120.000	-1.600.627		0,23	4.187.475	0,07	5.401.236	-386.866	29,67
da 120.000 a 150.000	-1.649.707		0,23	3.746.059	0,07	4.831.873	-563.893	29,67
da 150.000 a 200.000	-1.688.348		0,23	3.341.047	0,07	4.309.467	-719.928	29,67
da 200.000 a 300.000	-1.621.108		0,23	2.833.686	0,07	3.655.045	-799.749	29,67
oltre 300.000	-3.411.784		0,23	4.895.599	0,07	6.314.613	-1.992.769	29,67
TOTALE	38.246.422	61.075.713	0,23	143.221.649		156.532.708	-6.383.144	17,86

Mentre attualmente l'aliquota dai 15 mila ai 28 mila euro è il 27% con la nostra soluzione essa scende al 23% riducendosi di 5 punti; da 28 mila a 55 mila essa è attualmente il 38%; con la flat tax essa – al lordo del contributo sanitario – salirebbe al 24% sino a 40 mila euro e al 26 fra i 40 mila e i 50 mila euro; poi salirebbe gradualmente sino ad attestarsi al 30% da 90 mila euro in su.

È da notare che anche la tassa sanitaria dà, con le nostre stime, lo 0,3% del PIL. Ed è dunque possibile ridurla a un massimo del 2-3% in modo da portare l'aliquota massima erariale al 25-26% del reddito, ove vi sia un incremento di gettito dovuto a un effetto Laffer, come è estremamente probabile, che potrebbe consentire di recuperare uno 0,5% di gettito sul PIL tramite la crescita degli imponibili.