

Antonio Pedone

**Ascesa, declino e destino
della progressività tributaria**

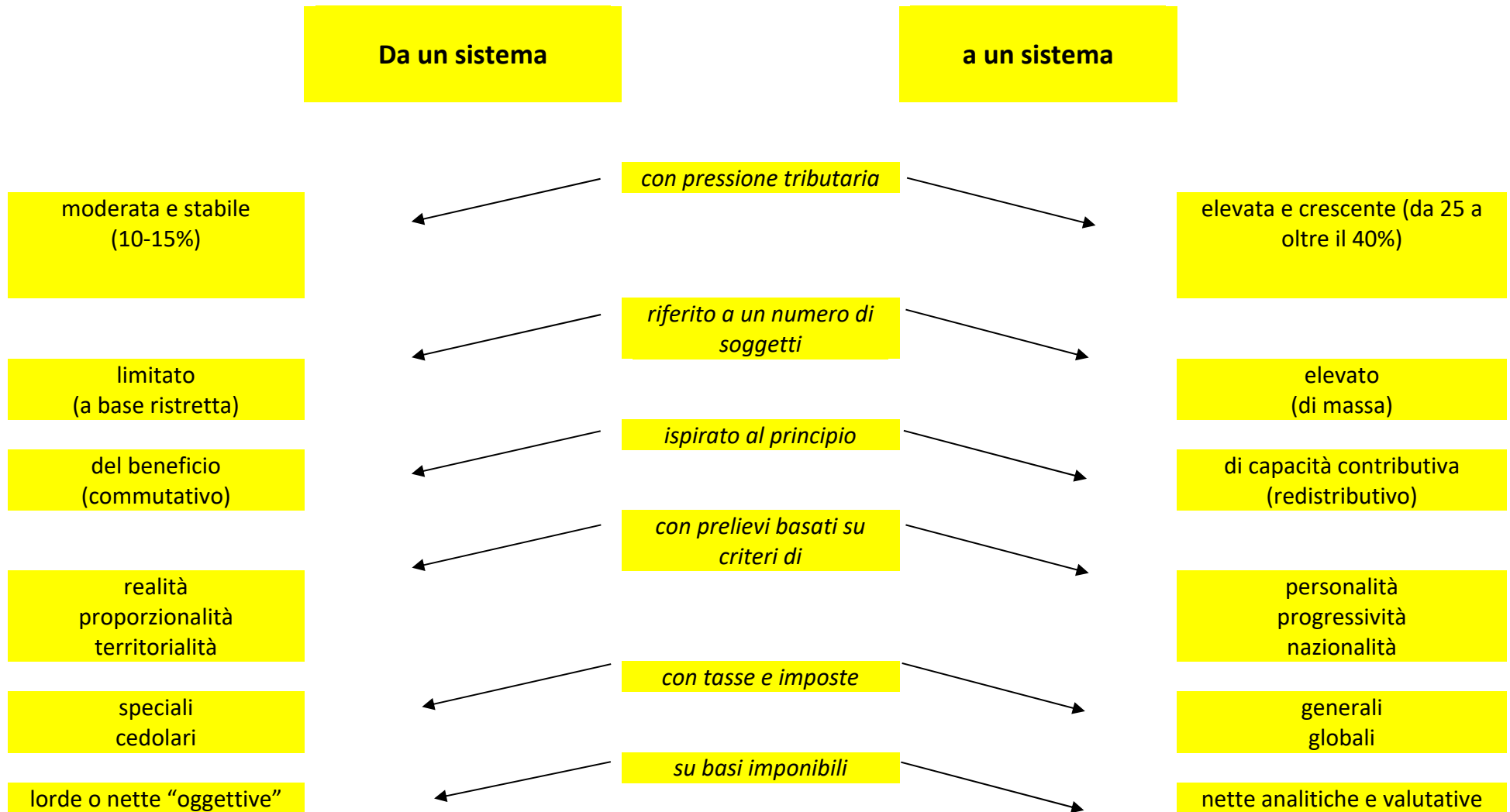
Accademia Nazionale dei Lincei

Roma, 9 marzo 2018

Il fenomeno tributario più importante del XX secolo è, dapprima, la rapida ascesa e, poi, il lento declino dell'imposta personale progressiva sul reddito complessivo (IPPRC), che – con intensità, modalità e tempi molto diversi nei singoli paesi – ha acquisito e conserva tuttora un ruolo predominante nel finanziamento del bilancio pubblico della maggior parte dei paesi capitalisti avanzati.

L'ascesa dell'IPPRC si è accompagnata a una serie di importanti trasformazioni che hanno caratterizzato – anche essi in misura, modi e tempi diversi – i sistemi tributari di taluni paesi, inclusa l'Italia, dalla fine dell'Ottocento e, in misura più accentuata, dopo la seconda guerra mondiale.

PRINCIPALI TRASFORMAZIONI DEL SISTEMA TRIBUTARIO DEI PAESI AVANZATI NEL CORSO DEL NOVECENTO



Non fornirò misure puntuali o globali del grado di progressività delle varie componenti del prelievo tributario – le varie imposte sui redditi, sui consumi, sul patrimonio, e i contributi sociali obbligatori – né della spesa pubblica per trasferimenti e prestazioni di beni e servizi, come sarebbe richiesto se si volesse misurare e valutare l'efficacia redistributiva dell'azione pubblica attraverso il bilancio.

Anche per l'IPPRC farò riferimento solo all'aliquota marginale massima sui redditi più elevati, che hanno assunto particolare rilievo nella realtà e nel dibattito sulla concentrazione e le disuguaglianze del reddito e della ricchezza.

Tab. 1 – ALIQUOTA MARGINALE MASSIMA DELL'IMPOSTA SUL REDDITO

Anno	Francia	Germania	Regno Unito	Stati Uniti
1900	0%	3%	0%	0%
1909	0%	3%	8%	0%
1913	0%	3%	8%	7%
1918	20%	20%	53%	77%
1928	33%	40%	50%	25%
1939	53%	60%	83%	79%
1941	60%	60%	98%	81%
1944	70%	60%	98%	94%
1951	60%	75%	98%	91%
1964	63%	53%	89%	77%
1980	66%	56%	75%	70%
1988	57%	56%	40%	28%
2000	61%	51%	40%	40%
2005	56%	42%	40%	35%
2013	53%	45%	45%	40%

Fonte: Anni scelti da <http://piketty.pse.ens.fr/en/capital21c>, dove è disponibile la serie annuale completa.

Quali sono i principali fattori che hanno alimentato la forte ascesa della progressività tributaria nominale, che ha raggiunto picchi che ora appaiono incredibili, e quali i fattori che ne hanno avviato il lento declino anche in società democratiche, nelle quali sono ancora presenti disuguaglianze molto elevate e, spesso, crescenti.

Un primo fattore dell'ascesa dell'IPPRC viene spesso indicato nella diffusione delle teorie della progressività basate sui principi del sacrificio elaborate dagli economisti nell'Ottocento nell'ambito dell'impostazione utilitarista. E' difficile accertare in che misura tali teorie abbiano influenzato la mobilitazione sociale e politica contro l'accumulazione di "ricchezze sfacciate" (Masè-Dari, 1897) o giudicate *unearned* sin dalla metà dell'Ottocento e legate al formarsi di ingenti rendite fondiariae ed edilizie in seguito ai processi di aumento della popolazione e di urbanizzazione.

Un secondo fattore di ascesa della progressività è stato l'estensione della democrazia rappresentativa e il graduale allargamento del corpo elettorale fino al suffragio universale. Ciò portò, pur tra molti contrasti, all'affermazione del diritto esclusivo delle assemblee elettive di svolgere un' incisiva azione redistributiva attraverso le imposte: esemplare è la "battaglia del bilancio" condotta da Lloyd George nel 1909. Ciò non portò, nonostante i temuti effetti della "dittatura della maggioranza" e la prevalenza del 99% sull'1% più ricco, a politiche tributarie espropriatrici; le spiegazioni sono varie e riferite alle diverse circostanze.

Un terzo importante fattore che ha portato all'adozione di imposte progressive è costituito dai grandi eventi bellici. Sia prima che durante e dopo la guerra, il sistema tributario è sottoposto, da un lato, alle eccezionali esigenze di finanziamento dello sforzo bellico e, dall'altro, alle pressioni demagogiche scatenate dai rivolgimenti sociali che accompagnano tali periodi.

Così che il sistema tributario viene trasformato “nel senso di obbligare i ricchi, gli immuni dal sacrificio del sangue e gli arricchiti di guerra a subire essi il massimo sacrificio finanziario” (Einaudi, 1927).

Nel periodo intorno alla seconda guerra mondiale, si aggiunge un quarto importante fattore, costituito dall'esigenza di rendere accettabili le disuguaglianze che si accompagnano al funzionamento di un sistema di libero mercato, in modo da ridurre l'attrattiva di modelli di società con ispirazioni egualitarie che tendessero ad abolire sostanzialmente il mercato (come, allora, quelle comuniste) o utilizzassero strumenti che interferivano pesantemente con il funzionamento del libero mercato (New Deal, socialdemocrazie).

Questi diversi fattori contribuiscono a spiegare, in misura e tempi diversi nei singoli paesi capitalistici avanzati, l'ascesa dell'IPPRC che, però, dalla fine degli anni '70 del secolo scorso, in molti di essi comincia a rallentare e a trasformarsi in un lento declino.

Tra i fattori del declino, ancora una volta, viene indicata l'influenza delle teorie economiche, in particolare quelle dei liberisti sostenitori dello Stato minimo, e poi quelle che hanno portato alla formulazione della tassazione ottimale. Anche se è probabile che le idee degli economisti e i pregiudizi ideologici abbiano avuto maggiore influenza nella fase di avvio del declino piuttosto che in quella dell'ascesa dell'IPPRC, un ruolo fondamentale lo hanno svolto alcune modifiche rilevanti della realtà economica e degli atteggiamenti sociali nei confronti della progressività dell'IPPRC.

Un primo aspetto è l'enorme e disordinata espansione dei trattamenti tributari differenziati (TTD), sia legali che para-legali e illegali.

I TTD legali sono costituiti dalle varie forme di *erosione* dell'imposta: esclusioni dal campo di applicazione dell'IPPRC, sotto forma di esenzioni (es. redditi figurativi dell'abitazione principale, premi di produttività) o di regimi sostitutivi (come per la maggior parte dei redditi da capitale, le stock options, i fringe benefits); regole specifiche convenzionali di determinazione del reddito imponibile di terreni e fabbricati (catasto) e di impresa (contabili o forfettarie, spesso basate su criteri di valutazione discrezionali-probabilistici); svariate forme di deduzioni dall'imponibile e detrazioni dall'imposta.

I TTD para-legali sono costituiti dalle svariate forme di *elusione* dell'imposta, che sfruttano le numerose smagliature presenti nelle leggi tributarie e nelle loro modalità di applicazione.

I TTD illegali sono costituiti dalle numerosissime forme di *evasione* totale o parziale.

Un sistema con elevata pressione tributaria e alta progressività comporta la presenza di TTD per perseguire obiettivi specifici di efficienza ed equità che possono essere compromessi proprio da un elevato prelievo progressivo, che di per sé alimenta la spinta di gruppi di interesse grandi e piccoli (e, talvolta, minuscoli) verso la ricerca di TTD invocati e concessi per sostenere la crescita produttiva, l'occupazione, gli investimenti, il progresso tecnologico, e per attenuare alcune forme di disagio sociale e per favorire gli impieghi meritori delle risorse.

Sin dall'introduzione dell' IPPRC sono stati presenti e si sono rapidamente moltiplicati i TTD legali, sotto forma di esenzioni totali o parziali, di agevolazioni molto specifiche e variegate, di criteri di misura e valutazione delle basi imponibili molto favorevoli per alcuni soggetti, settori e tipi di attività, territori, natura delle operazioni, forma giuridica e dimensione delle imprese, ecc.

Anche alcune forme di elusione ed evasione sono state, per motivi di varia natura (politici, amministrativi, economici, sociali), in qualche misura tollerate o non efficacemente contrastate.

La spinta alla ricerca di TTD di qualsiasi tipo è stata accentuata e resa generalizzata dall'esplosione inflazionistica avviata intorno alla metà degli anni '70 e durata per oltre un decennio.

Il ricorso a TTD è stato favorito nello stesso periodo dall'intensificarsi del processo di integrazione economica e finanziaria internazionale e, in particolare, dalla liberalizzazione dei movimenti di capitale poi completata nel corso degli anni '80.

La rincorsa a TTD di qualsiasi tipo e il loro proliferare hanno scavato un solco profondo e frastagliato tra progressività teorica-ideale, legale-formale, effettiva-sostanziale, percepita. In particolare, è divenuta più difficile e meno significativa la misura del grado di progressività formale e dell'efficacia redistributiva dell'IPPRC, ed è divenuto praticamente impossibile, sulla base dei dati disponibili, misurare, sia pure con larga approssimazione, il grado di progressività effettiva dell'IPPRC, tenendo conto dei TTD. anche soltanto di quelli legali.

Ne è uscita stravolta la distribuzione del carico tributario tra i soggetti che non possono sfuggire in alcun modo all'applicazione piena dell'IPPRC (percettori di redditi da lavoro, soprattutto dipendente, e, in parte, da immobili) e coloro che hanno trovato rifugio in un qualche TTD legale, para-legale o illegale.

Questo fenomeno è avvenuto in maggior misura e con più gravi conseguenze nel caso italiano, a causa dei tempi, e dei modi in cui è stata introdotta l'IPPRC.

Elaborata precedentemente, in circostanze diverse, negli anni '60, l'IPPRC è stata introdotta nel 1973-74 (si potrebbe dire "al momento sbagliato", quando esplodeva la Grande Inflazione) in controtendenza rispetto a quanto cominciava ad accadere in altri paesi.

Pressione tributaria complessiva in % del PIL

	1965	1975	1985	1995	2005	2015	1995-1975	2005-1995	2015-2005	2015-1975
Stati Uniti	23,5	24,6	24,6	26,5	25,9	26,2	1,9	-0,6	0,3	1,6
Canada	25,2	31,4	31,7	34,8	32,2	32,0	3,3	-2,5	-0,2	0,6
Giappone	17,6	20,1	26,4	25,8	26,2	30,7	5,7	0,4	4,5	10,6
Italia	24,7	24,5	32,5	38,6	39,1	43,3	14,1	0,6	4,1	18,8
Francia	33,6	34,9	41,9	41,9	42,8	45,2	7,0	0,9	2,4	10,3
Germania	31,6	34,3	36,1	36,2	33,9	37,1	1,9	-2,3	3,2	2,8
Regno Unito	30,1	34,2	35,1	29,8	32,9	32,5	-4,3	3,1	-0,4	-1,6
Spagna	14,3	18,0	26,8	31,3	35,1	33,8	13,3	3,9	-1,3	15,9
Svezia	31,4	38,9	44,8	45,6	46,6	43,3	6,7	1,0	-3,3	4,4

Fonte: OECD StatExtracts

Imposte personali sul reddito in % del PIL

	1965	1975	1985	1995	2005	2015	1995-1975	2005-1995	2015-2005	2015-1975
Stati Uniti	7,4	8,5	9,3	9,6	9,2	10,6	1,1	-0,4	1,5	2,1
Canada	5,7	10,3	11,2	13,0	11,4	11,8	2,7	-1,6	0,4	1,5
Giappone	3,8	4,8	6,5	5,8	4,8	5,8	1,0	-1,0	1,0	1,0
Italia	2,7	3,7	8,7	10,0	9,9	11,3	6,3	-0,1	1,3	7,5
Francia	3,6	3,7	4,8	4,8	7,7	8,5	1,1	2,9	0,8	4,8
Germania	8,2	10,3	10,3	10,0	7,8	9,8	-0,3	-2,1	2,0	-0,4
Regno Unito	9,9	13,7	9,1	8,6	9,4	9,0	-5,1	0,8	-0,4	-4,7
Spagna	2,0	2,6	5,2	7,4	6,4	7,2	4,8	-0,9	0,8	4,6
Svezia	15,3	17,9	17,3	15,3	14,7	12,6	-2,7	-0,6	-2,1	-5,4

Fonte: OECD StatExtracts

Imposte personali sul reddito in % delle entrate tributarie complessive

	1965	1975	1985	1995	2005	2015	1995-1975	2005-1995	2015-2005	2015-1975
Stati Uniti	31,7	34,6	37,8	36,3	35,4	40,5	1,6	-0,9	5,2	5,9
Canada	22,6	32,8	35,2	37,5	35,5	36,9	4,7	-2,0	1,4	4,1
Giappone	21,7	23,9	24,7	22,3	18,3	18,9	-1,6	-4,0	0,6	-5,0
Italia	10,9	15,2	26,7	26,0	25,4	26,0	10,8	-0,6	0,6	10,8
Francia	10,6	10,6	11,5	11,4	18,0	18,9	0,8	6,6	0,8	8,3
Germania	26,0	30,0	28,7	27,5	23,1	26,5	-2,5	-4,4	3,5	-3,4
Regno Unito	33,1	40,0	26,0	28,8	28,7	27,7	-11,2	-0,2	-1,0	-12,3
Spagna	14,3	14,5	19,4	23,5	18,3	21,3	9,0	-5,2	2,9	6,8
Svezia	48,7	46,1	38,7	33,5	31,6	29,1	-12,7	-1,9	-2,5	-17,1

Fonte: OECD StatExtracts

ALIQUOTA MARGINALE MASSIMA DELL'IMPOSTA PERSONALE SUL REDDITO IN ITALIA

Anno	Aliquota	Reddito superiore a euro*
1974	72%	258.228
1976	72%	284.051
1983	65%	258.228
1986	62%	309.874
1989	50%	154.937
1990	50%	164.388
1991	50%	174.407
1992	51%	154.937
1998	46%	69.722
2001	45%	69.722
2003	45%	70.000
2005	43%	100.000
2007	43%	75.000
2014	43%	75.000

* La conversione dei valori in lire a quelli in euro è stato effettuato al tasso di 1 euro = 1936,27 lire.

Fonte: Tributi 2008, suppl. n. 1 e successivi aggiornamenti.

L'eccezionale e prolungato aumento del prelievo tributario complessivo e del ruolo predominante dell'IPPRC ha provocato, in Italia più che in altri paesi, una diffusione molto estesa del ricorso a innumerevoli forme di TTD, legali e para-legali ma soprattutto quelle di natura illegale (evasione), in molti casi difficili da misurare con riferimento alla distribuzione personale, funzionale (reddita da lavoro autonomo, da capitale, da impresa, rendite) settoriale (attività agricole, industriali, commerciali, finanziarie, professionali, ecc.), territoriali (regioni, province, comuni).

Le conseguenze negative sulla crescita economica e la coesione sociale sono state elevate e persistenti, per numerosi motivi cui qui si può solo accennare. In primo luogo, la spinta ad acquisire e conservare TTD di ogni tipo, per evitare di finire nella cerchia dei tartassati (o per cercare di uscirne), ha spostato attenzione e risorse dall'attività di produzione di beni e servizi verso quella di contrasto al prelievo tributario con l'ausilio di una ampia schiera di professionisti, informatori, consulenti e faccendieri.

In secondo luogo, si è così accentuato e parcellizzato il conflitto distributivo non soltanto tra percettori di redditi di lavoro e redditi da capitale e da impresa, ma soprattutto al loro interno fra gruppi e sottogruppi anche minuscoli, ampliando anche il conflitto intrafamiliare e intraindividuale dei soggetti percettori di redditi da fonti diverse.

L'accentuarsi di questi microconflitti distributivi rappresenta un forte potere di blocco nei confronti di ogni proposta di estesa e consistente revisione delle numerose forme di agevolazione e di riduzione delle varie smagliature che consentono elusioni ed evasioni; anzi, tali conflitti spingono per un loro ampliamento.

Così che, nell'opinione pubblica, l'interesse e il dibattito sulla giustizia tributaria sembra essersi spostato e concentrarsi più sul perseguimento dell'equità orizzontale che dell'equità verticale.

Non va poi trascurato il fatto che la maggiore intensità e diffusione dei fenomeni di evasione tributaria, testimoniata dai dati dei confronti internazionali, si riflette in un allentamento del rispetto del principio di legalità anche in altri campi e in un decadimento della morale pubblica, influenzando anche esso negativamente la crescita economica e la coesione sociale.

La disintegrazione dell'IPPRC e l'ampio e variegato divario tra progressività nominale e progressività effettiva (dovuto alla espansione di tutti gli innumerevoli tipi di TTD) erano stati da tempo analizzati da una ampia letteratura.

Ma avevano avuto scarso spazio nel dibattito sulle politiche tributarie ispirato al principio meritorio (in termini di giustizia astratta) che tutti i contribuenti e tutti i loro redditi sono eguali davanti all'imposta.

Tale principio è risultato irrealizzabile in un sistema tributario di massa con un vincolo di gettito, in un'economia frammentata, mutevole e integrata internazionalmente, anche per la irriducibile disomogeneità dei redditi imponibili nelle fasi della loro definizione, determinazione-misura, controllo-accertamento.

Istituzionalizzare la valutazione e la revisione periodica delle varie categorie di TTD presenti in ciascuna di queste fasi potrebbe servire a sottoporre a un aperto dibattito pubblico, in modo trasparente e motivato, la progressività effettiva dell'IPPRC.

Il destino dell'IPPRC dipenderà poi dal suo effettivo coordinamento con gli altri due grandi gruppi di misure a ciò diretti:

- gli interventi per garantire i diritti (all'istruzione, alla salute, all'inclusione sociale) che avvicinino i punti di partenza;
- gli interventi per accrescere la concorrenza sui mercati, abbattendo e riducendo le varie barriere all'entrata e le rendite di posizione.

Dipenderà anche dalla capacità di considerare contemporaneamente gli effetti distributivi delle altre forme di prelievo tributario e dei vari tipi di trasferimenti, anche se ciò serve soprattutto a valutare il grado di progressività ai livelli di reddito medio-bassi più che la riduzione della concentrazione dei redditi più elevati.

Il ruolo che l'IPPRC potrà svolgere nel contrastare le grandi disuguaglianze economiche richiederà, oltre a una qualche forma di coordinamento a livello internazionale in materia di TTD nella tassazione dei redditi personali e societari e della ricchezza, anche ulteriori analisi della cause e dei meccanismi delle attuali disuguaglianze tra le diverse categorie di redditi da lavoro e di redditi da capitale e da impresa (soprattutto multinazionale) e dei loro spesso complicati intrecci.