

Interventi  
Aprile 2010



**AGENZIA  
DELLE  
DOGANE**



Gianluca Dari

Un sistema tributario perfetto?

Pura utopia.

Ufficio Centrale Antifrode - Ufficio Studi economico-fiscali

## Un sistema tributario perfetto? Pura utopia.

di Gianluca Dari

Molti ritengono il Boston Tea Party come l'evento scatenante la guerra d'indipendenza americana. A oltre due secoli di distanza, lo slogan "No taxation without representation" conserva straordinaria attualità, ovvero la questione tributaria rimane il crocevia di accesi contraddittori, persino guerre, sommosse, rivoluzioni.

Le ragioni che animano i più vari dissensi e dissidi traggono origine da un comune ceppo, costituito da limiti invalicabili.

Legato ai nomi di Bentham, Condorcet, Harrod, Bergson, la teoria delle scelte sociali, e l'intero filone dell'economia del benessere, trovò un'organica sistematicizzazione nel 1951, anno in cui Kenneth Arrow pubblicò *Social Choice and Individual Values*.

L'opera, di straordinaria portata sostanziale, culminava in una rigorosa dimostrazione perfettamente compatibile con i sistemi tributari degli Stati democratici: al pari di ogni scelta pubblica, anch'essi cozzano contro il Teorema d'Impossibilità di K. Arrow.

L'argomento non può essere affrontato omettendo importanti aspetti concettuali relativi al sistema tributario nella sua interezza. Prima di scendere in maggior dettaglio, è bene ricordare dapprima un cardine degli ordinamenti democratici: il principio di legalità. Nel nostro ordinamento giuridico esso trova la massima solennità nella riserva di legge indicata all'art. 23 della Costituzione: "*Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.*"

Ad eccezione di siffatto principio – che deve sempre essere rispettato - il vero rebus risiede in altre caratteristiche che un sistema fiscale dovrebbe possedere.

È auspicabile che i tributi non modifichino l'allocazione delle risorse. Si tratta della proprietà di non distorsione o efficienza. Studiosi della materia indicano nell'imposta in somma fissa quella che adempirebbe allo scopo. Tuttavia l'indicazione poggia su una forte assunzione di base: la non correlazione fra agenti e mercati. Per questo la citata proprietà, è un'ipotesi più di scuola che reale. A titolo d'esempio, l'introduzione di una patrimoniale sugli immobili di proprietà viene immediatamente incorporata dal mercato mediante il movimento dei prezzi. Questi ultimi fungono da segnale per gli agenti economici che varieranno, così, quantitativamente, le loro contrattazioni.

Due imposte che comunque riuscirono nell'intento, furono la tassazione del 7 per mille sui conti correnti e l'Eurotassa. All'atto della loro introduzione ero un giovane studente. Ricordo ancora la grande impopolarità dei provvedimenti impositivi, criticati da tutta l'opinione pubblica, me compreso. Col senno di poi, sebbene impopolari, quelle imposte erano comunque non distorsive.

La flessibilità è la seconda caratteristica del sistema tributario. Provvedendo alla stabilizzazione del reddito con politiche anticicliche, essa costituisce il principale strumento operativo a breve termine per il sostegno o il controllo della domanda aggregata.

Tuttavia, se l'inasprimento del carico tributario nelle fasi espansive (al fine di contenere fenomeni inflazionistici causati da eccesso di domanda) è piuttosto agevole da realizzare, l'opposta politica, quella di alleggerimento, può incontrare forti limiti di finanza pubblica (com'è nel nostro Paese).

V'è poi l'equità. Essa implica trattamenti uguali (equità orizzontale) o differenziati (equità verticale) con riguardo agli individui che si trovano, rispettivamente, in situazioni paritetiche o diverse. Nella sua accezione verticale, l'equità trova fondamento nell'art. 53 Cost. laddove, quest'ultima, statuisce che *"il sistema tributario è informato a caratteri di progressività"*.

La semplicità è la quarta caratteristica. Norme semplici, di facile applicazione, non richiedono sofisticate strutture organizzate. Tra l'altro, questa proprietà gioca a favore della certezza interpretativa, contenendo così la proliferazione di ricorsi tributari basati anche su effimeri appigli.

Infine la trasparenza. I cittadini in generale, e i contribuenti in particolare, hanno il diritto di sapere come le entrate pubbliche siano utilizzate. Questo principio implica una maggiore partecipazione del corpo elettorale alle scelte politiche. Comunque, sebbene la trasparenza sia da tutti auspicata, non sempre la sua applicazione avviene senza suscitare polemiche. Ultimamente, per esempio, l'operazione trasparenza sugli stipendi dei manager pubblici ha suscitato vivaci contraddittori.

Con l'avvertenza che l'elencazione dei cinque criteri non ha seguito un ordine di importanza, il passaggio su una scala gerarchica richiede la preventiva specificazione di una relazione di preferenza. A tal fine, con i simboli  $\succ$  e  $\sim$  si indichi, rispettivamente, la relazione di preferenza o di indifferenza fra due o più alternative. Il caso più semplice è il seguente:

Efficienza  $\sim$  Equità  $\sim$  Flessibilità  $\sim$  Trasparenza  $\sim$  Semplicità

ovvero le citate caratteristiche sono equivalenti fra loro.

Tuttavia, l'ipotesi più realistica prevede una relazione di preferenza stretta fra due o più criteri. Il problema è quello del loro ordinamento. Al fine di rendere meno teorica l'argomentazione, si supponga che la popolazione di uno Stato sia distinta in base a classi di reddito. Indicando con R, B, P il ceto ricco, benestante, povero, una relazione binaria di preferenza (fra le migliaia possibili) può essere la seguente:

R: Efficienza  $\succ$  Equità  $\succ$  Flessibilità  $\succ$  Trasparenza  $\sim$  Semplicità

B: Flessibilità  $\succ$  Efficienza  $\succ$  Equità  $\succ$  Trasparenza  $\sim$  Semplicità

P: Equità  $\succ$  Flessibilità  $\succ$  Efficienza  $\succ$  Trasparenza  $\sim$  Semplicità

In quest'ultima schematizzazione, il ceto ricco preferisce l'efficienza all'equità e l'equità alla flessibilità, mentre semplicità e trasparenza sono in relazione di indifferenza. Mutatis mutandis, stesse considerazioni valgono per il ceto benestante e povero.

Considerata la diversità delle preferenze, quale fra le cinque proprietà indicate è quella dominante? Poiché trasparenza e semplicità sono fra loro indifferenti, ed entrambe strettamente dominate, il confronto può essere condotto sui restanti tre requisiti. In un sistema democratico la scelta ricade sull'alternativa che ha maggior consenso. Con l'ipotesi che ciascun gruppo sia titolare di un solo voto, l'efficienza è preferita all'equità da R e B. Ora, confrontando l'efficienza con la flessibilità, quest'ultima è preferita dal ceto B e P quindi sembrerebbe che la flessibilità sia l'alternativa vincente.

Tuttavia, se si confrontasse la flessibilità con l'equità, la prima sarebbe sconfitta dalla seconda in quanto preferita da R e P. La conclusione è immediata: non esiste una maggioranza. Il caso proposto è una esemplificazione del paradosso di Condorcet e trova numerosissimi riscontri nelle scelte politiche.

Riassumendo, il sistema tributario dovrebbe soddisfare i requisiti di efficienza, flessibilità, semplicità, trasparenza, equità. Oltre alle difficoltà attuative di ciascun criterio, rimane comunque il limite insormontabile di adempierli tutti contemporaneamente. Per esempio, dal solo confronto fra semplicità ed equità emerge che i due criteri non possono essere rispettati congiuntamente. In effetti, nel tentativo di tener conto delle diverse posizioni soggettive – una miriade - la normativa tributaria si frastaglia in numerosissimi articoli generanti ancor più commi, dando così vita all'enorme complessità della materia.

Nel nostro sistema tributario, il modello 730 costituisce la versione più semplificata per la denuncia dei redditi. Si compone però di diversi quadri, ciascuno con numerosi campi. Alcuni vanno riempiti obbligatoriamente, altri solo in presenza di talune condizioni spesso incomprensibili per chi non esercita la professione. Per una persona che fa un mestiere diverso dal tributarista sarebbe estremamente arduo cimentarsi nel "fai da te" senza commettere errori compilativi.

Pertanto, un sistema tributario che soddisfi contemporaneamente le proprietà indicate è solo utopia. Con ciò non s'intende affermare che sul tema i dibattiti siano tempo perso. In altri termini, constatata l'indicata impossibilità, proposte e soluzioni potranno anche avere risvolti pragmatici. Rimane però il fatto che ciascuna strada intrapresa sarà sempre affetta da imperfezioni. Ma se un problema senza soluzione è un falso problema, perché i dibattiti in materia tributaria sono sempre così accesi? La risposta sta nel compromesso. La politica economica è, infatti, alla continua ricerca di un ragionevole dosaggio fra i vari criteri, variandone il peso in relazione al mutare degli assetti economici-sociali. Così è. Così sarà, per sempre.

Infine, una considerazione sul nostro sistema tributario. Fra i cinque criteri indicati, se dovessi sceglierne uno, opterei per la flessibilità. A parte i vincoli imposti dalla finanza pubblica, la mia opinione si fonda sull'attuale contesto storico. Credo che la globalizzazione sia come una Ferrari che ancora non si riesce a guidare bene, oppure un mostruoso gigante soggetto a continui sbalzi d'umore. La flessibilità costituirebbe, allora, la pillola da somministrare al titanico meccanismo al fine di contenere i suoi stati psicologici, depressi o agitati che siano.