

Politiche tributarie e di welfare. Un'analisi integrata. Sintesi

Emmanuele Pavolini

Premessa

La ricerca nel campo delle scienze sociali sui sistemi di protezione sociale e sulle diseguaglianze sociali si concentra prevalentemente sul lato delle prestazioni, con quesiti quali, ad esempio, quanto sono generosi i sistemi pensionistici o quelli contro la disoccupazione, o quanto il welfare evita il rischio di povertà o riesce a redistribuire. Meno attenzione viene, invece, prestata generalmente alle modalità di finanziamento di tali sistemi e a come tali modalità interagiscano con la natura e i tratti delle prestazioni offerte dai sistemi di protezione sociale.

In maniera speculare, se si analizza il campo delle politiche tributarie, quello che sorprende sono sia la relativamente scarsa presenza di tipologie per classificare tali politiche e i vari paesi, sia l'analisi di queste politiche in ottica comparata, come invece è ampiamente successo nel campo della ricerca sui sistemi educativi e di protezione sociale. In particolare, mentre il campo della cosiddetta 'economia pubblica' che si occupa di sistemi fiscali è estremamente ampio, studi basati su approcci di analisi sociologici e politologici al tema sono molto meno diffusi.

Alla luce di queste considerazioni, l'obiettivo del presente lavoro è sviluppare una tipologia dei sistemi tributari dei paesi occidentali, che tenga presente anche il rapporto fra questi ed i sistemi di welfare, all'interno della quale collocare il caso italiano.

L'analisi comparata dei sistemi tributari: quello che sappiamo dalla letteratura sul tema

La letteratura scientifica è relativamente avara di tipologie dei sistemi fiscali. La tipologia più diffusa distingue fra:

1. Un modello, definito '*liberale*', in quanto tipico di paesi anglosassoni come gli Stati Uniti, che si caratterizza per livelli relativamente bassi di tassazione totale, ma, allo stesso, tempo presenta alte imposte sul reddito delle imprese, tasse sulla proprietà, e aliquote fiscali altamente progressive. Tale modello dal lato tributario si lega ad un modello di *welfare residuale* (Titmuss, 1974), in cui lo stato offre una rete di protezione sociale soltanto a coloro (individui e famiglie) che non riescono a far fronte con proprie risorse ai propri bisogni sociali.
2. Un modello, definito '*cristiano-democratico*', in quanto tipico di molti paesi dell'Europa continentale (a partire dalla Germania), che si caratterizza per un livello complessivo di tassazione medio-alto o alto, basato su un elevato ricorso ai prelievi sui salari (a partire dai contributi sociali obbligatori). Dal lato del sistema di welfare, i paesi con un sistema tributario quale quello indicato, si caratterizzano per la presenza di un modello *meritocratico* (Titmuss, 1974), in cui lo stato si pone l'obiettivo di coprire i bisogni delle persone, legando però la

generosità e la copertura di tali bisogni alla partecipazione degli individui al mercato del lavoro e alle risorse da loro versate (il soggetto di riferimento è il lavoratore e la sua famiglia).

3. Un modello, definito '*socialdemocratico*', in quanto tipico dei paesi nordici tradizionalmente con governi di sinistra, caratterizzato da alti livelli di imposte totali, centrate soprattutto su reddito e sui consumi e livelli più bassi di tassazione sulla proprietà e sul capitale. Tale modello si caratterizza, quindi, per avere un alto livello di pressione tributaria, ma in qualche modo regressivo (il cosiddetto '*paradosso socialdemocratico*'): i paesi appartenenti a tale modello impongono aliquote fiscali marginali elevate alle persone a reddito più alto, ma l'ampia base dell'imposta sul reddito e il contributo relativamente minore dell'imposta sul reddito rispetto al totale delle entrate tributarie rendono il suo onere meno progressivo. Usando la terminologia di Titmuss (1984), tale modello di tassazione serve a finanziare sistemi di welfare di tipo *redistributivo-istituzionale*, in cui lo stato privilegia il criterio del bisogno più che quello del merito, fornendo prestazioni di welfare in base a logiche universalistiche (il soggetto di riferimento è il cittadino o, più recentemente, il residente in un dato paese).

Tuttavia, la tipologia appena illustrata presenta alcuni elementi di criticità.

- Essa considera un numero limitato di casi, in genere non include né l'Europa del Sud (inclusa l'Italia) né quella dell'Est o altri paesi ad alto livello di sviluppo economico (come, ad esempio, Giappone e Corea del Sud). Dove sono collocabili tali paesi?
- La tipologia è stata costruita negli anni '90 e in buona parte non considera se eventuali cambiamenti sono intervenuti nell'ultimo ventennio.
- Per ammissione di alcuni degli studiosi che hanno sviluppato tale tipologia (ad esempio, Steinmo, 1993), alcuni paesi hanno difficoltà ad essere collocati dentro tale tipologia (ad esempio, alcuni degli studi sopra citati hanno difficoltà a collocare il Regno Unito).

Inoltre, anche la ricerca sui risultati dei fattori associati ai tratti assunti dai sistemi tributari lascia molte domande aperte, due delle quali sono particolarmente rilevanti.

- L'ipotesi dell'esistenza di un '*paradosso socialdemocratico*' merita particolare attenzione e necessita ulteriore validazione empirica, dati gli assunti sui quali si basa (più redistribuzione dal lato delle prestazioni di welfare richiede più regressività dal lato del sistema tributario).
- Raramente la letteratura sui sistemi tributari si intreccia alla (anche più scarsa) letteratura sulle agevolazioni fiscali (Howard, 1998) ed in particolare di quello che Titmuss (1958) definiva il '*welfare fiscale*' e cioè degli interventi dello stato tramite non servizi o trasferimenti monetari, ma, appunto, tramite una pletora di esenzioni, detrazioni e deduzioni. Le agevolazioni fiscali, in particolare ma non solo quelle nel campo del welfare, giocano un ruolo potenzialmente importante

su entrambi i fronti del funzionamento (e della progressività) dei sistemi tributari e dei sistemi di welfare (e della loro capacità di redistribuzione).

I sistemi tributari contemporanei: una proposta di classificazione

Se si tiene presente il livello di tassazione complessivo, le fonti delle entrate tributarie (tributi diretti, indiretti e contributi sociali obbligatori) e la presenza delle agevolazioni fiscali, si possono attualmente individuare sette profili di paesi (si veda lo schema 1):

1. *Paesi con medio-bassa tassazione, basata principalmente su tasse su consumi e contributi sociali obbligatori, con un discreto ricorso alle agevolazioni fiscali;* gran parte dei paesi dell'Europa centro-orientale è collocabile in questo gruppo, assieme al Portogallo e alla Grecia.
2. *Paesi con bassa e medio-bassa tassazione, basata principalmente su tasse sui redditi individuali, di impresa e su proprietà, con un forte ruolo delle agevolazioni fiscali;* questo modello caratterizza complessivamente i paesi anglo-sassoni non europei (come gli Stati Uniti).
3. *Paesi con medio-bassa tassazione, basata su un mix fra fonti con un ruolo rilevante dei contributi sociali obbligatori ed un limitato ruolo delle agevolazioni fiscali;* questo modello caratterizza la Repubblica Ceca e quella Slovacca ed il Giappone.
4. *Paesi con medio-alta e alta tassazione, basata su un mix fra fonti con un ruolo rilevante dei contributi sociali obbligatori, con un discreto ricorso alle agevolazioni fiscali;* questo modello caratterizza buona parte dell'Europa occidentale continentale, con l'aggiunta di Svezia, Spagna e **Italia**.
5. *Paesi con bassa e medio-bassa tassazione, basata sul bilanciamento fra varie voci di entrata tributaria, con un discreto ricorso alle agevolazioni fiscali;* questo modello caratterizza i paesi anglo-sassoni europei, la Svizzera, Israele e la Corea.
6. *Paesi con medio-alta e alta tassazione, basata su bilanciamento fra varie voci di entrata tributaria, con un forte ruolo delle agevolazioni fiscali;* questo modello caratterizza due paesi nordici (Finlandia e Norvegia) ed il Belgio.
7. *Paesi con alta tassazione, basata principalmente su tasse sui redditi individuali, di impresa e su proprietà ed un limitato ruolo delle agevolazioni fiscali;* questo modello caratterizza unicamente la Danimarca.

Schema 1. *Le caratteristiche ideal-tipiche dei modelli tributari*

<i>Modelli di sistema tributario</i>	<i>Paesi</i>	<i>Ruolo delle imposte dirette</i>	<i>Ruolo dei contributi sociali</i>	<i>Ruolo delle imposte indirette</i>	<i>Ruolo delle agevolazioni fiscali</i>
Medio-bassa tassazione, basata principalmente su tasse su consumi e contributi sociali obbligatori	BG, HU, PL, EL, PT	Limitato	Forte	Forte	Medio
Bassa e medio-bassa tassazione, basata principalmente su tasse su imposte dirette	AU, NL, CA, US	Forte	Limitato	Medio	Forte
Medio-bassa tassazione, basata su un mix fra fonti con ruolo rilevante dei contributi sociali obbligatori	CZ, SK, JP	Medio	Forte	Medio	Limitato
Bassa e medio-bassa tassazione, basata sul bilanciamento fra varie entrate	UK, IE, CH, ISR, KO	Medio	Medio	Medio	Medio
Medio-alta e alta tassazione, basata su mix fra fonti con ruolo rilevante contributi sociali obbligatori	SE, AT, DE, FR, NL, ES, IT, SI	Medio	Forte	Medio	Medio
Medio-alta e alta tassazione, basata su bilanciamento fra varie voci di entrata	FI, NO, BE	Medio	Medio	Medio	Forte
Alta tassazione, basata principalmente su tasse su imposte dirette	DK	Forte	Limitato	Medio	Limitato

Alla luce dei risultati appena presentati, si può notare come non esista più una specificità (con relativo ‘paradosso’) ‘socialdemocratica’ caratterizzata da una alta tassazione dei consumi. Più in generale, mentre esiste ancora un modello ‘liberale’, basato su livello di tassazione complessivamente basso e centrato attorno a imposte dirette su redditi individuali, di impresa e su proprietà, ed agevolazioni fiscali, non ha troppo senso invece discutere di modelli di sistema tributario ‘socialdemocratico’ o ‘cristiano-democratico’. I paesi che dovrebbero appartenere a tali due modelli non si raggruppano facilmente fra loro e, in vari casi, si mescolano (ad esempio, Germania e Svezia finiscono assieme a Italia e Francia).

Un problema della tipologia ‘tradizionalmente’ sviluppata in questo settore di analisi è che non dà sufficiente spazio ad un tipo di prelievo, i contributi sociali obbligatori, che appaiono avere un ruolo molto più dirimente rispetto alla tassazione sui consumi. I paesi ad alto reddito si classificano in tre gruppi rispetto a tale fonte di entrata tributaria: essa è scarsamente presente, essa è centrale nel sistema di prelievo, essa contribuisce in maniera rilevante, accanto ad altre, alla struttura delle entrate.

Continuità e cambiamenti nei sistemi tributari nel corso tempo

Quanto il quadro che emerge per i primi anni dell’attuale decennio è riscontrabile anche nel passato? Complessivamente il livello di tassazione rispetto al PIL è in leggera crescita nell’ultimo trentennio ed è passato dal 34.3% del 1995 al 35.9% del 2022. Allo stesso tempo sono relativamente pochi i paesi che hanno aumentato o diminuito fortemente tale livello complessivo di tassazione.

Inoltre, si possono individuare quattro trend comuni a (quasi) tutti i paesi ad alto sviluppo:

- È diminuita (in termini di aliquote) la tassazione sui redditi delle imprese.
- È cresciuto il peso relativo (e delle aliquote) delle imposte indirette, in particolare di quelle sui consumi (l’IVA in primis nel caso dei paesi europei).
- È avvenuto uno spostamento progressivo del finanziamento del welfare dai contributi sociali obbligatori alla tassazione generale. Questo trend appare l’effetto combinato di una effettiva diminuzione delle aliquote previste sui contributi sociali obbligatori (anche se la tendenza non è comune a tutti i paesi) e di un aumento del tipo di interventi nel campo del welfare, che difficilmente possono essere coperti tramite una logica assicurativa quale quella legata ai contributi sociali obbligatori (si pensi all’espansione delle politiche per le famiglie o alle forme di supporto nel caso di povertà).
- È aumentato in molti paesi del ricorso ad agevolazioni fiscali.

L’Italia in ottica comparata

L’Italia è classificabile all’interno del gruppo di paesi a medio-alta e alta tassazione, basata su un mix fra fonti con un ruolo rilevante dei contributi sociali obbligatori. Fanno parte dello stesso cluster, la Svezia, gran parte degli stati dell’Europa occidentale continentale (Austria, Germania, Francia e Olanda), la Spagna e la Slovenia.

L’Italia ha seguito nell’ultimo quarto di secolo un percorso di continuità incrementale come buona parte degli altri stati. Ha aumentato l’incidenza della tassazione rispetto al PIL anche più della media dei paesi considerati.

Il ruolo delle entrate da redditi individuali è leggermente diminuito, così come quello dei contributi sociali obbligatori. È fortemente diminuito il ruolo di questi ultimi rispetto allo specifico finanziamento del welfare.

Se si osserva la regolazione delle aliquote, l'Italia ha adottato un mix di interventi di taglio di tali aliquote (quelle sulle imprese e sui contributi sociali obbligatori), accompagnati da un innalzamento della tassazione sui redditi individuali e sui consumi.

Infine, i dati comparativi non permettono di ricostruire quale è stato il ruolo delle agevolazioni fiscali nel medio periodo, ma alcuni dati nazionali, riferiti alle sole agevolazioni fiscali sul welfare sono cresciute del 74% fra primi anni 2010 e 2022 (Jessoula e Pavolini, 2022).

Complessivamente, l'Italia ha cercato da decenni di rivedere il sistema fiscale non tramite un intervento di ampio respiro ma attraverso tanti interventi specifici, come molti altri paesi, che hanno finito, però, per rendere sempre più complesso e sempre meno organico.

Tuttavia, il tema dirimente ed aperto per l'Italia rimane principalmente uno. L'Italia, assieme agli altri paesi del suo cluster (Svezia, Austria, Germania, Francia, Olanda, Spagna e Slovenia) ha un sistema a medio-alta tassazione con un complesso mix di entrate tributarie. Tuttavia, rispetto a tutti gli altri paesi del proprio modello e anche di tutti gli altri paesi a sviluppo avanzato considerato (con l'eccezione del Giappone), il nostro paese ha avuto i più bassi tassi di crescita del PIL pro-capite nel corso dell'ultimo trentennio. Se si tiene presente quanto scritto da Raitano sulla scarsa capacità redistributiva del sistema di welfare italiano, basato su un alto livello di pressione tributaria, il problema di trovare un modello più efficiente, efficace ed equo di coniugare crescita economica e protezione sociale è più urgente di quanto lo stesso problema si ponga in altri paesi ad alto sviluppo.