

## **Premessa**

La nostra vita, da quando nasciamo alla nostra morte è influenzata da innumerevoli attività dello Stato. Nasciamo in ospedali pubblici o da esso sovvenzionati, la nostra nascita è registrata dallo Stato conferendoci diritti e doveri in quanto cittadini. Ci viene attribuito sin dalla nascita il codice fiscale tramite il quale saremo individuati in tutta la nostra vita dall'apparato statale in tutti gli atti pubblici e privati in cui interverremo. Mediante esso inoltre lo Stato identifica i nostri adempimenti fiscali e previdenziali e le nostre posizioni reddituali, patrimoniali, bancarie etc. etc. La maggior parte di noi frequenta scuole pubbliche, riceviamo dallo stato contributi tipo, buoni libro alle scuole elementari, l'assegno di studio all'università.

Lo Stato interviene con norme in materia di sicurezza sui posti di lavoro. I sindacati previsti dalla nostra Costituzione contrattano le condizioni dei nostri contratti di lavoro. Lo Stato impone ai datori di lavoro di partecipare al finanziamento del sistema di protezione sociale che eroga ai lavoratori.

Quali consumatori, siamo condizionati dall'attività statale in quanto ad esempio, il prezzo di sigarette, alcolici, benzina e di molti altri prodotti sono maggiorati dalle accise ed imposte gravanti su tali fattispecie di beni, aumentandone il prezzo rispetto al caso in cui essi fossero introdotti su un mercato libero. Di converso il prezzo di altri beni e servizi, quali l'acqua, l'energia elettrica, il gas, possono essere più bassi rispetto al mercato libero, in funzione dell'attività statale che opera con una particolare regolamentazione.

Strade, linee ferroviarie, gestione dei bacini idrici etc etc sono gestite dall'apparato pubblico. Come pure il sistema giuridico fa da cornice e regola i rapporti tra i soggetti e tra le imprese. I mercati stessi sono regolamentati dalle norme. Le norme impongono alla collettività regole sulla sicurezza e per il contenimento dell'inquinamento. Insomma lo Stato nella nostra vita quotidiana è molto presente.

### **- RUOLO ECONOMICO DELLO STATO -**

**Perché lo Stato si impegna in alcune attività economiche e non in altre?**

**Perché l'attività pubblica è mutata nel corso degli ultimi cento anni e perché esso è più vasto in alcuni paesi e meno in altri?**

Per rispondere a queste tipo di domande occorre individuare il ruolo dello Stato nelle economie moderne.

## **I SISTEMI AD ECONOMIA MISTA**

Il nostro sistema è un'economia mista. Molte attività economiche sono svolte da imprese private, altre dal settore pubblico. Lo Stato influenza il comportamento del settore privato, sia deliberatamente sia involontariamente, attraverso una serie di regolamentazioni, tributi e sussidi.

A partire dagli anni '80 si è affermata in Europa una tendenza verso al **PRIVATIZZAZIONE**, anche se il ruolo economico dello Stato rimane generalmente più ampio che negli Stati Uniti.

## **CAPITOLO 1 - Il settore pubblico in un'economia mista**

### **L'approccio normativo e l'approccio positivo**

L'analisi del settore pubblico può essere fatta con due approcci differenti: l'**approccio normativo** e l'**approccio positivo**.

1. Quando gli economisti descrivono il sistema economico ed elaborano modelli per prevedere come l'economia cambierà o quali effetti produrranno politiche diverse, hanno a che fare con l'**economia positiva (che cosa è l'economia)**

2. Quando, invece, cercano di valutare politiche alternative, soppesandone benefici e costi, hanno a che fare con l'**economia normativa (che cosa dovrebbe essere)**.

### **Introduzione ai modi per affrontare i problemi economici collettivi**

L'**economia pubblica** era a suo tempo chiamata **economia delle finanze**.

Vi sono sempre **tre modi per affrontare i problemi economici collettivi**:

#### **1. Stato**

istituzione/autorità posta al di sopra dei cittadini che ha come obiettivo quello di affrontare problemi comuni per conto dei cittadini e la cui azione influenza la vita di tutti.

#### **2. Mercato**

meccanismo impersonale attraverso cui gli individui, perseguendo il loro interesse personale, realizzano interessi collettivi.

#### **3. Solidarietà**

qualità/comportamento che permette agli individui di risolvere i problemi collettivi tramite la collaborazione e l'aiuto reciproco.

## 1.1 Il ruolo economico dello stato

Le **domande centrali** di cui si occupa l'economia pubblica sono:

1. *Perché lo Stato si impegna in alcune attività economiche e non in altre?*
2. *Perché l'ambito dell'attività pubblica è mutato e diversificato a seconda dei paesi?*
3. *Lo Stato fa troppe cose? Potrebbe farle meglio?*

Analizziamo ora come si sono formate le opinioni sul ruolo dello stato nei sistemi ad economia mista e come esse siano mutate nell'arco del ventesimo secolo.

### 1.1.1 I sistemi a economia mista

In un sistema ad **economia mista** come il nostro i problemi economici vengono risolti attraverso una **combinazione di soluzioni private e pubbliche**, **caratterizzata dal maggior peso assegnato alle soluzioni di mercato private**.

Lo studio della **finanza pubblica** è importante a causa del fatto che i sistemi ad economia mista si trovano costantemente ad affrontare il problema di definire il confine appropriato tra attività pubbliche e private.

L'equilibrio tra il settore pubblico e quello privato fluttua nel tempo e questo **equilibrio fluttuante** conferisce importanza e interesse allo studio dell'economia del settore pubblico:

- 1930-1970 periodo delle **nazionalizzazioni**
- dal 1980 periodo del **ripensamento del ruolo dello Stato**; riforme: privatizzazioni e deregolamentazioni (caso ENEL).

Spesso le fondamenta del ruolo economico dello Stato risiedono nelle origini stesse della nazione, nella **Costituzione**.

**L'art. 42 della nostra Costituzione** si occupa del **ruolo economico dello Stato** e fissa in modo esplicito il **carattere misto del nostro sistema economico** **"la proprietà è pubblica o privata" - "i beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati"**.

**L'art. 41** invece **definisce** - in modo ampio - **l'ambito di intervento pubblico nella regolamentazione dell'economia** **"L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi ed i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali"**

**L'art.43** **stabilisce la possibilità di un ruolo pubblico diretto nella produzione** **"A fin di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale."**

**L'art. 23** **delimita il potere impositivo** **"Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge"**.

**L'art. 53** **definisce le caratteristiche generali del sistema tributario** **"Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività"**

Una serie di articoli rappresentano la base per vari **programmi di spesa**, da quelli **di tipo redistributivo**

**art.3** **"E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana"**, a quelli in settori

**art.33** **"La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi"**.

**art.32** **"La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti"**.

### 1.1.2 Punti di vista diversi sul ruolo dello Stato

Nel corso dei secoli le opinioni sul ruolo dello stato spaziano

- dai **mercantilisti** (18mo secolo economisti francesi), dove lo stato doveva essere incentivo per industria e commercio,
- al **liberismo** di **Smith** ("La ricchezza delle nazioni" - 1776), prese posizione a favore di un ruolo

limitato dello stato, cercando di spiegare come la concorrenza e la motivazione del profitto potessero condurre i singoli individui – nel perseguire il proprio interesse privato - a servire l'interesse pubblico c.d. "**Metafora della Mano invisibile**" che esprime una naturale inclinazione degli uomini, grazie alla quale nel libero mercato la ricerca egoistica del proprio interesse giova tendenzialmente all'interesse dell'intera società.

Successivamente, dopo Léon Walras e Vilfredo Pareto, è stata normalmente intesa come metafora dei meccanismi economici che regolano l'economia di mercato in modo tale da garantire che il comportamento dei singoli, teso alla ricerca della massima soddisfazione individuale, conduca al benessere della società.

**Nelle moderne teorie economiche, tuttavia, non viene più utilizzato il concetto di mano invisibile, in quanto richiede "Assenza d'informazione asimmetrica" "Concorrenza perfetta" entrambe impossibili nel mercato reale.**

- *["nell'erigere e mantenere quelle pubbliche istituzioni e quei pubblici lavori che, sebbene possano essere nel più alto grado vantaggiose per una grande società, sono comunque di tale natura che il profitto non potrebbe ripagarne le spese ad un individuo o a un piccolo numero di individui. (Queste opere sono soprattutto) quelle che agevolano il commercio e che promuovono l'istruzione."]*
- alle **idee totalitarie** di **Marx**. Ciò che per Smith era una virtù per Marx costituiva un difetto; la proprietà privata del capitale generava molte patologie sociali. Secondo Marx lo Stato doveva acquisire un ruolo sempre maggiore nel controllo dei mezzi di produzione.
- Gli inglesi **John Stuart Mill** e **Nassau Senior** (19mo secolo) , diffusero la teoria nota come "**laissez faire**" Lo Stato non dovrebbe interferire con il funzionamento del mercato, tentando di regolamentare o controllare l'impresa privata. La libera concorrenza servirebbe nel miglior modo possibile gli interessi della collettività.
- **Owen**, la soluzione non era né lo Stato, né l'impresa privata, bensì l'**associazione di piccoli gruppi di persone che si unissero – al fine di cooperare – per il proprio interesse comune.**

Gli opposti principi che vedono, da un lato la proprietà privata e dall'altra il controllo dei mezzi di produzione dovevano rappresentare la forza propulsiva dell'economia e politica internazionale del ventesimo secolo.

### 1.1.3 Un impulso all'intervento pubblico: i fallimenti del mercato

La crisi degli anni'30 portò comunque scetticismo sui meccanismi del libero mercato, e **John Maynard Keynes** formulò le sue massime includendo lo Stato come agente nuovamente più attivo.

Oggi si riscontra un largo consenso sul fatto che il **mercato e l'impresa privata costituiscano il centro di un'economia di successo, in cui, comunque, lo Stato svolge un importante ruolo complementare al mercato.** L'esatta natura di tale ruolo resta, tuttavia, ancora oggetto di dibattito.

Nel secondo dopoguerra la politica economica dei paesi occidentali fu contrassegnata da alcune caratteristiche comuni:

- **Lo Stato assunse un ruolo più attivo nel tentativo di stabilizzare l'economia** , utilizzando come strumento non solo le politiche di bilancio, ma anche le regolamentazioni tese a garantire un funzionamento ordinato dei mercati finanziari e l'intervento in settori – come il credito – ritenuti d'importanza strategica.
- **Lo sviluppo dei sistemi di sicurezza sociale** per la tutela degli anziani, dei disoccupati e dei poveri, il finanziamento della spesa sanitaria, il sostegno dei prezzi agricoli etc etc.

La combinazione di queste politiche hanno – nel dopoguerra e fino agli inizi degli anni '70 – determinato tassi di crescita e livelli di benessere mai visti prima.

**Negli anni '70 ed '80 la capacità dell'intervento pubblico di correggere le insufficienze di mercato è stata rimessa in discussione.**

A sfiduciare tale intervento è stata la stagflazione determinata dalle crisi petrolifere del 1974 e del 1979.

Molti squilibri che le politiche pubbliche dovevano correggere – benché tanto sia stato fatto - sono a tutt'oggi presenti. Ad esempio in Italia il divario tra Nord e Sud non è stato ancora risolto.

Molti programmi, formulati per correggere quelle che sembravano le inadeguatezze dell'economia

di mercato, hanno avuto – in realtà – effetti notevolmente diversi rispetto a quelli previsti o sperati:

- I programmi di politica agricola hanno apportato benefici alle grandi aziende più che ai piccoli coltivatori;
- molti programmi di sicurezza sociale – secondo alcuni – hanno avuto effetti negativi sull'offerta di lavoro e sul risparmio, diffondendo negli strati sociali più deboli il diffondersi di un atteggiamento di dipendenza dall'assistenza pubblica.

#### 1.1.4 I fallimenti pubblici

Sono quattro i principali motivi che spiegano i ricorrenti insuccessi del settore pubblico:

1. La scarsa informazione che lo Stato dispone;
2. il limitato controllo che esso esercita sulle relazioni del settore privato ai suoi interventi;
3. la sua limitata capacità di controllare l'apparato burocratico responsabile dell'attuazione dei programmi
4. le limitazioni imposte dal processo politico.

**INFORMAZIONE INCOMPLETA** : Le conseguenze dell'intervento pubblico sono complesse e difficili da prevedere (ES. per i programmi pubblici di assistenza sanitaria non fu prevista la rapida crescita della spesa sanitaria). Spesso lo Stato non ha l'informazione necessaria per consentirgli di fare ciò che vorrebbe senza generare imprevisti che interferiscano sulla riuscita del programma adottato.

**CONTROLLO LIMITATO DELLE REAZIONI DEL SETTORE PRIVATO** : Il settore pubblico è in grado di esercitare solo un controllo limitato sulle conseguenze derivanti dai suoi programmi. Ad esempio – in materia di spesa sanitaria pubblica – lo Stato non controlla direttamente il livello totale della spesa stessa (fissa i prezzi) ma il volume dei servizi sanitari e dei medicinali forniti dipende dai medici e dai pazienti.

**CONTROLLO LIMITATO DELLA BUROCRAZIA** : Le norme sono disegnate da strutture nazionali, regionali e locali, ma sovente le attuazione delle stesse sono rimesse ad enti pubblici che ne regolamentano l'applicazione. Non è infrequente – quindi – che dette regolamentazioni siano in contraddizione rispetto alle intenzioni del legislatore.

In molti casi – però – c'è da sottolineare che dette contraddizioni nascono dall'ambiguità dei disposti normativi che spesso non sono formulati in modo chiaro.

In altri casi – invece – le contraddizioni sorgono perché la burocrazia non ha incentivo a portare avanti la volontà del legislatore.

**LIMITAZIONI IMPOSTE DAL PROCESSO POLITICO** : Anche se lo Stato fosse in grado di disporre delle informazioni perfette sulle conseguenze possibili derivanti da tutti i suoi interventi, il processo politico attraverso il quale vengono prese le decisioni su tali interventi darebbero origine ad ulteriori difficoltà. Per esempio vi sono incentivi per i parlamentari ad agire in favore di particolari gruppi di interesse, ciò per favorire loro la raccolta fondi per finanziare le campagne elettorali.

Critici quale **Milton Friedman** (scuola di Chicago) ritengono che i sopra esposti quattro fattori tolgono ogni dubbio dal fatto che sia opportuno **abbandonare ogni tipo di tentativo per correggere inefficienze del mercato vere o presunte.**

#### 1.1.5 Verso l'equilibrio tra settore pubblico e settore privato.

Spesso i mercati falliscono, ma altrettanto spesso i governi non riescono a sanare tali fallimenti. Oggi nel dibattito su quale sia il ruolo più appropriato dello Stato nell'economia, si cerca di tener conto sia dei fallimenti del mercato sia di quelli di governo.

Vi è consenso sul fatto che **il mercato non affronta in modo adeguato molti problemi ed è pienamente efficiente solo sotto una serie di ipotesi abbastanza restrittive** (che si esamineranno nei capitoli 2 e 3 ). Le limitazioni da porre all'intervento pubblico implicano che lo Stato debba rivolgere le sue energie a quelle aree in cui le carenze di mercato sono più significative.

Tesi prevalente attuale **tra gli economisti americani** è che un limitato intervento pubblico possa attenuare i problemi più gravi: - lo Stato dovrebbe svolgere un ruolo attivo affinché si garantisca e/o si raggiunga la piena occupazione; - dovrebbe alleviare gli aspetti peggiori della povertà.

**Il ruolo centrale nell'economia dovrebbe restare prerogativa dell'impresa privata.**

L'opinione prevalente è che settore pubblico e mercato debbano lavorare insieme, ciascuno rafforzando l'altro. Sono quindi da ricercare strade che possano consentire ciò.

Di contro, notevole è la controversia in merito all'entità dell'intervento pubblico nell'economia e quindi in merito ai limiti da porre al ruolo dello Stato in economia.

### 1.1.6 Il consenso emergente.

Le differenze nei punti vista sul ruolo economico dello Stato – rispetto ad un secolo fa – oggi sono molto più piccole.

L'attuale ripensamento del ruolo economico dello Stato si riflette in due fenomeni:

- **la deregulation;**
- **la privatizzazione.**

**LA DEREGULATION** : Iniziata negli USA sotto la presidenza Carter. (influenzata da Kahn) - **DEFINIZIONE:** Si definisce "deregolamentazione", quel processo di liberalizzazione che permette la riduzione di norme legislative e regolamentari che appesantiscono i procedimenti ed i rapporti tra i cittadini e la Pubblica Amministrazione e le imprese. Nel quotidiano significa minori interventi da parte dello Stato nel regolamentare l'attività economica. Tale processo snellisce le procedure, riduce molti vincoli agevolando gli operatori economici - . Questo modello si diffuse dopo l'"Airline Deregulation Act" del 1978, che sancì la liberalizzazione del trasporto aereo negli Stati Uniti. Tale fenomeno investì anche il settore del credito, delle telecomunicazioni, quello dell'energia elettrica e progressivamente si diffuse anche negli altri paesi.

L'entusiasmo per la deregulation si spinse comunque troppo; la crisi economica asiatica del 1997 come il disastro creditizio verificatosi dieci anni prima negli Stati Uniti d'America costò ai cittadini miliardi di dollari, rendendo chiara l'esigenza e quindi l'importanza della regolamentazione dei mercati finanziari.

**LA PRIVATIZZAZIONE** : Il fenomeno della privatizzazione ha interessato maggiormente i paesi europei, dove telefonia, ferrovie, linee aeree e servizi di pubblica utilità sono stati progressivamente privatizzati. Negli Stati Uniti le aziende pubbliche erano poche per cui tale fenomeno è stato meno sentito. Comunque la privatizzazione dell'agenzia governativa responsabile dell'arricchimento dell'uranio "United States Enrichment Corporation" approvata nel 1997 e completata nel 1998 ha avuto implicazioni per la sicurezza nazionale. Per esempio ha complicato le trattative sul disarmo nucleare.

Quest'ultimo esempio esplicita il mancato senso di equilibrio tra settore pubblico e settore privato necessario al funzionamento corretto di un'economia mista.

## 1.2 Chi o che cosa è il settore pubblico?

Esistono varie nozioni e ciascuna risponde ad un'esigenza diversa di settore pubblico.

**Cosa distingue le organizzazioni classificate come "pubbliche" da quelle private?**

- La prima è che in un sistema democratico, i responsabili della gestione di enti pubblici sono eletti o sono nominati da qualcuno che è stato eletto. Quindi la legittimazione della persona che ricopre la carica deriva direttamente o indirettamente dal processo democratico.
- La seconda consiste nel fatto che lo Stato è dotato di un potere di imperio che le organizzazioni private non hanno. Lo Stato ha diritto di imporre ai cittadini il pagamento di imposte come ha diritto di prendere possesso della proprietà privata per destinarla ad usi pubblici. Le organizzazioni private ed i singoli cittadini non hanno questi diritti.

Sebbene le prerogative, il settore pubblico, lo Stato presenta anche alcuni punti di debolezza. Capire i punti di forza e di debolezza del settore pubblico è essenziale per poter stabilire quale debba essere il ruolo dello Stato in un'economia mista come la nostra e per determinare come lo Stato possa adempiere a quel ruolo nel modo più efficace.

Il **settore pubblico** è il complesso delle attività e delle istituzioni a carattere pubblico. Esso è

composto da Imprese Pubbliche, Aziende Municipalizzate, Aziende di Stato e dalla Pubblica Amministrazione.

### Principali funzioni e strumenti del settore pubblico (Stato)

Il settore pubblico deve ottemperare alle seguenti **funzioni** (a causa dei fallimenti del mercato):

1. Stabilire la cornice legale.
2. Allocazione delle risorse.
3. Distribuzione del reddito.
4. Stabilizzare il sistema economico

Gli **strumenti** di cui lo stato dispone:

1. **La spesa pubblica** Erogata sia dall'amministrazione centrale che da quelle locali (soprattutto in Svizzera dove l'intervento pubblico si rivolge tanto al sistema economico nel complesso quanto alle regioni) e composta in larga misura da previdenza e assistenza soc., sanità e istruzione.
2. **Le entrate tributarie (imposte)** La pressione tributaria e contributiva è una misura aggregata delle quattro categorie di entrate tributarie seguenti rapportate al PIL:
  - a) Imposte dirette (imposte normali)
  - b) Imposte indirette (IVA)
  - c) Tasse (contributi essenzialmente non obbligatori)
  - d) Contributi sociali
3. **L'attività delle imprese pubbliche** Lo Stato svolge alcune attività utilizzando non la pubblica amministrazione, ma creando delle imprese. L'impresa pubblica si differenzia da quella privata perché non persegue fini di lucro persegue l'obiettivo della massimizzazione del benessere sociale e può perseguire obiettivi di politica sociale e regionale
4. **La regolamentazione di attività private** La regolamentazione economica designa il controllo dei prezzi, delle condizioni di entrata/uscita e degli standards di una industria. La regolamentazione sociale viene usata per promuovere la salute e la sicurezza di lavoratori e consumatori.

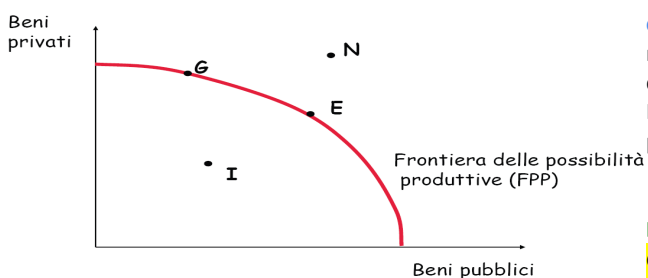
### 1.3 Pensare come un economista pubblico.

Gli economisti (anche quelli del settore pubblico) **studiano la scarsità** (come la società sceglie di impiegare le limitate risorse di cui dispone) e si interrogano in relazione a **quattro domande fondamentali**.

Gli **economisti del settore pubblico** si concentrano sulle scelte fatte all'interno del settore pubblico, sul ruolo dello Stato, sul modo in cui vengono prese le decisioni pubbliche e sui modi in cui il settore pubblico influenza le decisioni prese nel settore privato relazionandosi, come gli altri, alle seguenti **quattro domande fondamentali** (prossima pagina)

#### 1. Cosa produrre?

quale quota delle risorse complessive dovrebbe essere destinata alla produzione di beni pubblici.



**Questo problema di scelta viene spesso illustrato mediante la curva delle possibilità produttive:** è possibile destinare più risorse alla produzione di beni pubblici, ma solo riducendo contemporaneamente quelle utilizzabili per produrre beni privati. I punti situati al di sotto della curva sono inefficienti mentre che i punti al di sopra della curva sono inattuabili.

**La curva delle possibilità di produzione:** indica le diverse quantità di due beni che è possibile produrre in modo efficiente, data la tecnologia e le risorse disponibili.

- Spostandosi lungo la curva delle possibilità di produzione, dal punto "G" al punto "E", **aumenta la quantità di beni pubblici, ma diminuisce quella di beni privati.**
- I punti come "I" situati al di sotto della curva sono **inefficienti**, ovvero la collettività potrebbe ottenere una maggiore quantità di entrambi i beni.
- I punti come "N" posti al di sopra della curva sono **inattuabili**: non è possibile, date le risorse e la tecnologia disponibile, avere contemporaneamente quelle quantità di beni pubblici e di beni privati.

#### 2. Come produrre?

impiego di capitale o lavoro? Uso di tecnologie che risparmiano energia o meno? Inoltre: le politiche pubbliche influenzano anche il modo in cui le imprese private producono (norme ambientali, ecc...).

#### 3. Per chi produrre? Il problema della distribuzione.

Le imposte influenzano il reddito disponibile dei diversi soggetti e politiche pubbliche diverse avvantaggiano



gruppi sociali diversi. Inoltre, il settore pubblico deve decidere quali beni produrre sapendo che non tutti i gruppi sociali traggono lo stesso beneficio dalla produzione di un particolare bene pubblico.

#### 4. In che modo vengono prese le decisioni collettive?

Le decisioni pubbliche/collettive sono molto più complesse di quelle relative ai singoli individui e uno degli obiettivi dell'economia pubblica è lo studio della formazione delle scelte collettive nei sistemi democratici. Le scelte collettive sono quelle che deve fare la società nel suo insieme. Esse riguardano ad esempio l'ordinamento giuridico, le dimensioni dell'apparato militare, la spesa per gli altri beni pubblici e così via. Il processo di formazione delle decisioni collettive è più complesso. Uno degli obiettivi del settore pubblico è lo studio della formazione delle scelte collettive nei sistemi democratici. Politiche diverse possono essere vantaggiose per persone diverse. Occorre perciò specificare con cura chi trarrà beneficio e chi sarà danneggiato da una data politica pubblica.

#### Come i mercati rispondono alle tre domande fondamentali

1. **Cosa produrre** viene stabilito dal voto espresso mediante il portafoglio dai consumatori nelle decisioni di acquisto quotidiane.
2. **Come produrre** dipende dalla concorrenza tra i vari produttori e la concorrenza è metodo di produzione più efficiente.
3. **Per chi produrre** (chi consuma e in quali quantità) dipende dalla distribuzione dei salari, delle rendite fondiari, dei tassi di interesse e dei profitti (mercato dei fattori di produzione).

#### 1.3.1 Analizzare il settore pubblico.

Si possono distinguere 4 fasi generali dell'analisi:

- **descrivere** cosa fa il settore pubblico;
  - **analizzare** le conseguenze delle azioni pubbliche;
  - **valutare** politiche alternative;
  - **interpretare** le forze politiche che determinano le decisioni pubbliche.
- 1) **Conoscere le attività in cui è impegnato il settore pubblico ed il modo in cui sono organizzate**: il funzionamento del SP è così complesso che è difficile stimare le dimensioni della spesa pubblica totale e le sue varie destinazioni. Le attività di prelievo e di spesa hanno luogo a diversi livelli (Stato, regioni, comuni, enti...)
  - 2) **Comprendere e, per quanto possibile, prevedere, le conseguenze delle attività pubbliche**: (es.) Quando si introduce un'imposta sulle società di capitali, chi ne sopporterà l'onere? È improbabile che l'unico effetto dell'imposta sia una diminuzione dei profitti. È plausibile che l'onere venga – almeno in parte - trasferito sui consumatori tramite l'aumento dei prezzi, come pure è probabile che venga in parte a gravare sui lavoratori con una diminuzione dei salari. Le politiche pubbliche sono troppo complesse per essere previste con precisione. Anzi spesso sono controversi anche gli effetti che esse producono rispetto ai medesimi effetti ottenuti in applicazioni similari precedentemente adottate.
  - 3) **Valutare politiche alternative**: Per fare ciò occorre individuare le conseguenze di politiche alternative sviluppando criteri di valutazione adeguati. In *primis* occorre comprendere gli obiettivi della politica pubblica e poi verificare se e in che misura una particolare proposta soddisfa quei criteri.
  - 4) **Interpretare il processo politico**: Gli economisti identificano i vari gruppi che si avvantaggiano, ovvero vengono danneggiati da un programma politico ed analizzano gli incentivi che tali gruppi hanno per incidere sul processo politico affinché i suoi esiti siano loro favorevoli. Gli economisti, inoltre, si interrogano su come l'ordinamento dello Stato “regole del gioco” possa influenzare l'esito del processo politico. Spingendosi più avanti nell'analisi si chiedono cosa determina la scelta delle c.d. “regole del gioco”. Nel cercare queste risposte economia e scienza politica si fondono.

#### 1.3.2 I modelli economici.

Per analizzare le conseguenze delle varie politiche, gli economisti si servono di MODELLI. Un modello dell'economia tenta di descrivere le caratteristiche essenziali del sistema economico.

L'economia reale è estremamente complessa; per comprendere il suo funzionamento e poter prevedere le

conseguenze di una particolare modifica delle politiche pubbliche è necessario **distinguere le caratteristiche essenziali da quelle secondarie**.

Gli aspetti su cui incentrare la costruzione di un modello dipende dagli obiettivi dell'analisi. Va evidenziato come che costituisca una virtù e non un difetto il fatto che i modelli siano basati su ipotesi semplificatrici.

Ogni analisi economica delle politiche pubbliche - per poter determinare l'effetto complessivo - richiede l'uso di modelli, di semplici ipotesi di comportamenti di individui e imprese e sulla loro interazione. Tutti i politici e gli economisti quando discutono di politiche alternative fanno riferimento a modelli.

La differenza consiste nel tentativo da parte degli economisti di esplicitare le loro ipotesi e di assicurarsi che esse siano coerenti tra loro e con l'evidenza statistica.

### 1.3.3 Economia positiva ed economia normativa.

L'analisi del settore pubblico può essere fatta con due approcci differenti: l'**approccio normativo** e l'**approccio positivo**.

1. Quando gli economisti descrivono il sistema economico ed elaborano modelli per prevedere come l'economia cambierà o quali effetti produrranno politiche diverse, hanno a che fare con l'**economia positiva (che cosa è l'economia)** **approccio empirico**

2. Quando, invece, cercano di valutare politiche alternative, soppesandone benefici e costi, hanno a che fare con l'**economia normativa (che cosa dovrebbe essere)**.

- **Tramite l'economia positiva** vengono identificati i guadagni e le perdite.
- **L'economia normativa** cerca di sviluppare procedure sistematiche che consentano di confrontare perdite e guadagni, per giungere ad una valutazione complessiva della desiderabilità di una particolare proposta.

La distinzione tra affermazioni di tipo normativo e di tipo positivo non sorge solo nella distinzione delle politiche pubbliche, ma anche nell'analisi dei processi politici.

## 1.4 Aree di dissenso tra gli economisti.

Il contrasto di opinioni nasce in due aree. Gli economisti sono in disaccordo sulle conseguenze delle politiche (nell'ambito dell'economia positiva) e sui giudizi di valore (nell'ambito dell'economia normativa).

### 1.4.1 Opinioni contrastanti sul funzionamento dell'economia.

La prima domanda che gli economisti si pongono nell'analisi di una qualsiasi politica è: quali sono le sue conseguenze?. Per rispondere a questa domanda, essi devono prevedere come le famiglie e le imprese reagiranno.

Oggi gli economisti spesso hanno opinioni diverse su quale sia il modello migliore per descrivere la realtà economica, e anche quando sono d'accordo sulla natura del sistema economico possono dare valutazioni diverse delle grandezze quantitative.

Un modello standard che molti economisti adottano è quello della **informazione completa e della concorrenza perfetta** (*ogni singola impresa e ogni singolo individuo sono così piccoli rispetto al mercato che i prezzi che pagano per ciò che comprano o che ricevono per ciò che vendono non dipendono per nulla dalle loro scelte*).

Mentre la maggior parte degli economisti ritiene che informazione e concorrenza sono nella realtà entrambe imperfette, alcuni pensano che il modello di informazione completa e concorrenza perfetta fornisca un'approssimazione della realtà sufficientemente buona da essere utile per l'analisi; altri economisti ritengono che - almeno per alcuni settori come la sanità - le deviazioni dal modello ideale siano grandi e che la politica economica debba basarsi su modelli che incorporino esplicitamente l'ipotesi di informazione incompleta e di concorrenza imperfetta.

Non è possibile risolvere queste differenze di opinione; ciò che si può fare è mostrare come e quando i diversi punti di vista conducano a conclusioni diverse.

### 1.4.2 Disaccordo sui valori.

Anche quando sia unanime il consenso sull'individuazione degli effetti di una particolare politica, può esserci difformità di opinioni in merito alla desiderabilità di quella politica. In altre parole la stessa politica può avere alcune conseguenze desiderabili ed altre non desiderabili. L'origine del contrasto di opinioni è nei "pesi" che occorre attribuire ai vari obiettivi.



## CAPITOLO 2. L'Efficienza del mercato

### Domande fondamentali:

1. Che **cosa intendono gli economisti** quando sostengono che un'economia è efficiente?
2. Quali **condizioni devono essere soddisfatte** affinché i mercati funzionino in modo efficiente?
3. Perché si è convinti che in concorrenza perfetta i mercati garantiscano un risultato efficiente?
4. Se i mercati privati fossero efficienti, **perché lo Stato dovrebbe svolgere un ruolo** nell'economia?

Per rispondere a questi interrogativi occorre innanzitutto comprendere cosa si intende precisamente per **efficienza economica**.

### 2.1 L'efficienza dei mercati

#### La teoria della mano invisibile

*"ogni individuo, perseguendo egoisticamente il proprio interesse, viene guidato, come da una mano invisibile, a conseguire il risultato migliore per tutti"* (Adam **Smith**, 1776 "La ricchezza delle nazioni")

Per comprendere l'importanza di questa intuizione occorre considerare l'idea ampiamente diffusa all'epoca secondo cui il migliore raggiungimento dell'interesse pubblico richiede un governo attivo (mercantilisti).

#### L'intuizione alla base della posizione di Smith è semplice:

se qualche bene o servizio cui i consumatori attribuiscono un valore non viene correntemente prodotto, essi saranno disposti a pagare qualcosa per averlo. Gli imprenditori, nella loro ricerca del profitto, sono sempre a caccia di tali opportunità. Se il valore attribuito dal consumatore a una data merce è superiore al costo di produzione, esiste un potenziale profitto per l'imprenditore, che senz'altro deciderà di produrre quella merce. Analogamente, se esiste un processo meno costoso di quello correntemente utilizzato per produrre un dato bene, l'imprenditore che lo scoprisse potrebbe praticare un prezzo inferiore a quello dei concorrenti, conseguendo così un profitto. La ricerca del profitto da parte delle imprese è, quindi, una ricerca di più efficienti tecniche di produzione e nuovi prodotti che rispondano meglio ai bisogni dei consumatori.

Tuttavia, nel corso degli ultimi due secoli, gli economisti sono giunti a comprendere che in alcune importanti situazioni il libero mercato non funziona così perfettamente e le notevoli proprietà di efficienza della mano invisibile possono venire meno. Chiameremo queste situazioni i **fallimenti del mercato** (monopoli, inquinamento, disoccupazione, distribuzione del reddito non equa, ...)

### 2.2 Economia del benessere ed efficienza paretiana

L'**economia del benessere** è il filone della teoria economica che affronta gli **aspetti normativi**. La questione normativa più importante per l'economia del benessere è costituita dalla scelta organizzativa di un sistema economico, ossia:

- cosa si deve produrre
- come realizzare la produzione
- per chi e chi prende le decisioni.

Ci possono essere infinite combinazioni di pubblico-privato: come valutare e confrontare tali alternative?

Per confrontare le varie decisioni alternative di ripartizione dei compiti fra Stato e imprese private si fa ricorso al criterio noto come **efficienza paretiana**:

*"l'ottimo paretiano è costituito da un'allocazione delle risorse tra gli individui in modo tale da non poter migliorare la situazione di qualcuno senza peggiorare quella di un altro"*

#### 2.2.1 Efficienza paretiana e individualismo

Il **criterio paretiano** di efficienza è **individualistico** in due sensi:

1. **Considera solo il benessere di ciascun individuo e non il benessere di diversi individui**

**non considera l'ineguaglianza**, vedi teorema due dell'economia del benessere: se una modifica migliorasse di molto la situazione dei ricchi ma lasciasse immutata quella dei poveri vi sarebbe un miglioramento paretiano

2. **Quello che conta è solo la percezione che ciascun individuo ha del proprio benessere**

Principio generale della **sovranità del consumatore** secondo il quale il consumatore è sovrano e pure il miglior giudice dei propri bisogni e necessità.

#### 2.2.2 I teoremi fondamentali dell'economia del benessere

Due dei più grandi risultati dell'economia del benessere descrivono il legame che esiste tra il funzionamento dei mercati di concorrenza perfetta e l'efficienza paretiana. Essi sono noti come **teoremi fondamentali dell'economia del benessere** :

1. **il primo** sostiene che se un'economia è perfettamente concorrenziale (e soddisfa certe altre condizioni) allora è anche Pareto-efficiente;  
*Ogni allocazione delle risorse Pareto-efficiente può essere ottenuta tramite il funzionamento di un mercato di concorrenza perfetta, data una certa redistribuzione delle risorse iniziali.*
2. **Il secondo** (*questione inversa*). Esistono numerose allocazioni delle risorse che sono Pareto-efficienti. Trasferendo delle risorse da un individuo ad un altro, miglioriamo la posizione del secondo individuo e peggioriamo quella del primo. Dopo aver redistribuito in tale modo la ricchezza, se lasciamo funzionare le forze della concorrenza di mercato potremo ottenere una nuova allocazione Pareto-efficiente.

Il secondo teorema ha una straordinaria implicazione: Ogni allocazione efficiente in senso paretiano può essere ottenuta mediante un **meccanismo di mercato decentralizzato**.

*In un sistema decentralizzato le decisioni relative alla produzione ed al consumo sono prese dalla miriade di imprese ed individui che formano il sistema economico.*

Al contrario in un **meccanismo di allocazione delle risorse centralizzato**, tutte le decisioni sono concentrate nelle mani di una singola agenzia, quella che si occupa della pianificazione centrale, o di un singolo individuo, il pianificatore centrale.

*Il secondo teorema fondamentale dell'economia del benessere afferma che per ottenere un'allocazione efficiente delle risorse, caratterizzata dalla distribuzione desiderata del reddito, non è necessaria la presenza di un pianificatore centrale. Le imprese concorrenziali, nel tentativo di massimizzare il loro profitto, possono ottenere risultati altrettanto buoni quanto quelli del miglior pianificatore sociale immaginabile.*

Il nostro obiettivo è quello di comprendere **perché – sotto determinate ipotesi – i mercati concorrenziali non conducono all'efficienza**. Per fare ciò è necessario prima comprendere perché la concorrenza – in condizioni ideali – conduce all'efficienza.

E' importante assumere che tali risultati sono TEOREMI, quindi proposizioni logiche in cui le conclusioni discendono dalle ipotesi.

Il realismo con il quale tali ipotesi rappresentano il nostro sistema economico e la robustezza dei risultati (*intensità con cui i risultati cambiano al mutare delle ipotesi*) costituiscono due delle questioni più dibattute dagli economisti.

### 2.2.3 L'efficienza in un singolo mercato

E' possibile comprendere perché la concorrenza ha come risultato l'efficienza economica semplicemente utilizzando le tradizionali curve di domanda e di offerta.

**La curva di domanda di un individuo** indica la quantità di bene che quell'individuo è disposto ad acquistare per ogni livello del prezzo.

**La curva di domanda dell'intero mercato** si ottiene sommando le curve di domanda di tutti gli individui.

**La curva di DOMANDA è inclinata negativamente al crescere del prezzo.**

*Nel prendere una decisione su quanto acquistare, ciascun individuo uguaglia il **beneficio marginale** (o **addizionale**) che riceve dal consumo di un'unità addizionale del bene al **costo marginale** (o **addizionale**) che sostiene per l'acquisto di tale unità addizionale.*

**Il costo marginale** è il prezzo che gli individui devono pagare per acquistare un'unità del bene.

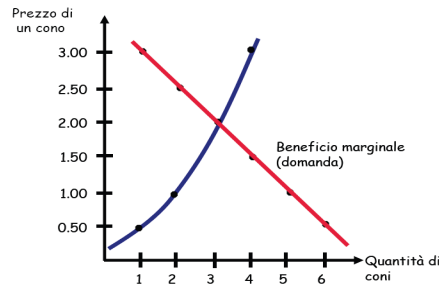
**La curva di offerta della singola impresa** indica la quantità del bene che l'impresa è disposta ad offrire per ogni livello di prezzo.

**La curva di offerta dell'intero mercato** si ottiene sommando le curve di offerta di tutte le imprese presenti nel mercato.

**La curva di OFFERTA è inclinata positivamente al crescere del prezzo.**

*Nel decidere quanto produrre, in concorrenza perfetta, le imprese uguagliano il **beneficio marginale** (addizionale) che ottengono un'unità addizionale del bene (che è pari al prezzo di vendita) al **costo marginale** (addizionale) che sostengono per produrre tale unità addizionale.*

L'efficienza richiede che **il beneficio marginale** associato alla produzione di un'unità addizionale di un bene uguali il suo costo marginale.



**Il mercato è in equilibrio nel punto in cui la domanda e l'offerta si uguagliano.**

**In tale punto il beneficio marginale e il costo marginale sono entrambi uguali al prezzo, quindi il beneficio marginale è uguale al costo marginale.**

## 2.3 Analisi dell'efficienza economica

Per un'analisi più approfondita gli economisti considerano **tre diversi aspetti dell'efficienza**, **tutti necessari perché vi sia efficienza paretiana**.

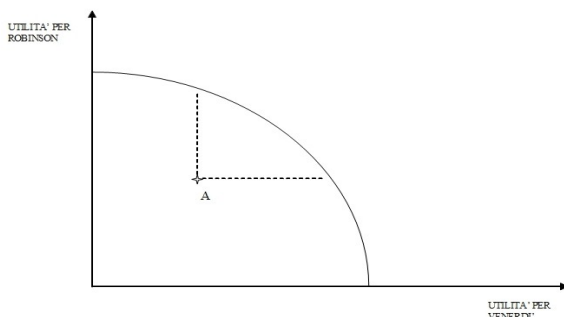
1. Il sistema economico deve conseguire l'**efficienza nello scambio**, cioè quali che siano i beni prodotti devono essere destinati ai consumatori che attribuiscono ai beni il valore più elevato.
2. **Efficienza nella produzione**. Date le risorse di cui dispone una collettività, la produzione di un bene non deve poter essere aumentata se non diminuendo quella di un altro bene.
3. Il sistema economico deve conseguire anche l'**efficienza nella composizione del prodotto** in modo tale che i diversi beni prodotti corrispondano effettivamente a quelli desiderati dai consumatori.

### 2.3.1 La curva delle possibilità di utilità

Per indicare il beneficio che un individuo ottiene dal consumo si fa riferimento all'utilità che egli consegue dal consumo di una certa combinazione di beni. Se consuma una quantità maggiore di beni la sua utilità aumenta.

**La curva delle possibilità di utilità descrive il livello massimo di utilità che può essere ottenuto da due consumatori.**

Ricordiamo la **definizione di efficienza paretiana**: “un'economia è Pareto-efficiente se non è possibile migliorare la situazione di qualcuno senza peggiorare quella di qualcun altro”. Così, se un'economia è Pareto-efficiente, deve trovarsi su un punto della frontiera delle possibilità di utilità.



La “curva delle possibilità di utilità” individua il livello massimo di utilità che un individuo (Venerdì) può ottenere, dato il livello di utilità dell'altro individuo (Robinson). Lungo la frontiera non è possibile aumentare il consumo di Robinson se non riducendo quello di Venerdì. **La curva delle possibilità di utilità è quindi inclinata negativamente: tanto più elevata è l'utilità di Robinson, tanto più basso è il livello massimo di utilità conseguibile da Venerdì.**

- **Il primo teorema fondamentale dell'economia del benessere** afferma che **un'economia perfettamente concorrenziale è situata su un punto della frontiera delle possibilità di utilità**;
- **Il secondo teorema fondamentale dell'economia del benessere** afferma – invece – che **è possibile raggiungere qualsiasi punto della frontiera delle possibilità di utilità** mediante il **meccanismo del mercato di**

concorrenza perfetta, purché si redistribuiscano adeguatamente le dotazioni iniziali.

### 2.3.2 L'efficienza nello scambio riguarda la distribuzione dei beni tra gli individui.

“Dato un particolare insieme di beni disponibili, l'efficienza nello scambio implica che tali beni siano distribuiti in modo tale che non è possibile procedere a una differente distribuzione che migliori la situazione di qualcuno senza peggiorare quella di qualcun altro”.

La quantità di un bene che un individuo è disposto a cedere in cambio di un'unità di un altro bene è denominata **saggio marginale di sostituzione**.

L'efficienza nello scambio richiede che il saggio marginale di sostituzione sia lo stesso per tutti gli individui. (I beni prodotti devono essere destinati ai consumatori che attribuiscono ai beni il valore più elevato).

**Questa condizione è soddisfatta in concorrenza perfetta.**

**Vincoli di bilancio:** l'ammontare di reddito che un individuo può spendere per l'acquisto dei vari beni.

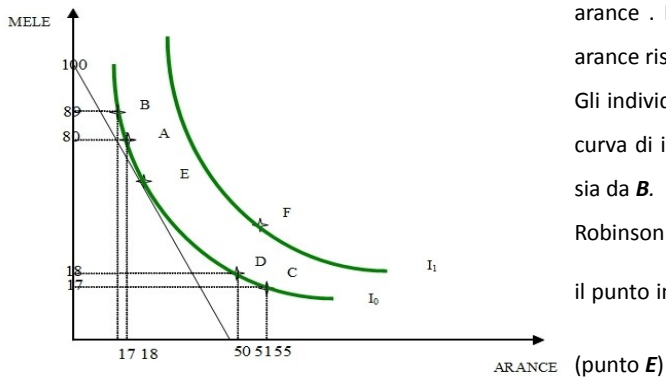
**L'inclinazione del vincolo di bilancio è, quindi, uguale al rapporto tra i prezzi.**

**Curve d'indifferenza :** le combinazioni di beni rispetto alle quali l'individuo è indifferente o -in altri termini- le combinazioni che danno all'individuo lo stesso livello di utilità.

La curva d'indifferenza mostra anche **quanto di un bene il consumatore è disposto a cedere in cambio di un'unità aggiuntiva dell'altro bene.**

Quindi, **l'inclinazione della curva d'indifferenza è uguale al saggio marginale di sostituzione**.

### Scelta del consumatore



Il vincolo di bilancio individua le combinazioni di mele ed arance che Robinson può acquistare, dato il suo reddito e dati i prezzi di mele ed arance. La curva di indifferenza individua le combinazioni di mele ed arance rispetto alle quali Robinson è indifferente.

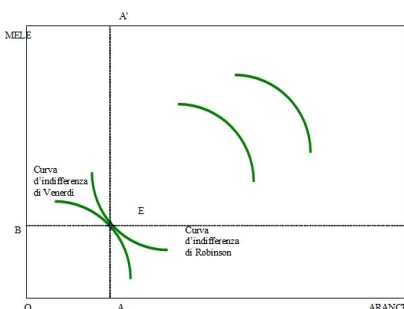
Gli individui preferiscono combinazioni di mele ed arance situate su una curva di indifferenza più elevata. Il punto \$F\$ è, quindi, preferito sia da \$A\$ sia da \$B\$.

Robinson sceglie il punto che gli è più gradito del vincolo di bilancio, cioè il punto in cui la curva di indifferenza \$I\_1\$ è tangente al vincolo di bilancio \$O\$.

**Nel punto di tangenza, l'inclinazione della curva d'indifferenza è uguale a quella del vincolo di bilancio.** Ma **l'inclinazione della curva d'indifferenza in un punto è pari al saggio marginale di sostituzione in quel punto e l'inclinazione del vincolo di bilancio è il rapporto tra i prezzi dei beni**.

Visto che la condizione per l'efficienza nello scambio è che il saggio marginale di sostituzione sia uguale per tutti gli individui, ecco quindi che **i mercati di concorrenza perfetta sono caratterizzati dall'efficienza nello scambio.**

### Scatola di Edgeworth-Bowley



**Un altro modo per rappresentare l'efficienza nello scambio** è quello che vede esposto graficamente tutte le allocazioni possibili in un diagramma a scatola (noto come scatola di Edgeworth - Bowley che sono due economisti-matematici inglesi).

In tale diagramma **l'asse orizzontale rappresenta l'offerta totale di arance** e **quello verticale rappresenta l'offerta di mele**. Il consumo di Robinson è misurato a partire dal vertice in basso a sinistra (\$O\$), le quantità consumate da Venerdi sono invece misurate a partire dal vertice in alto a destra (\$O'\$).

In corrispondenza dell'allocazione punto \$E\$, Robinson consuma una quantità di arance \$OA\$ ed una di mele \$OB\$, mentre Venerdi consuma le quantità residue (\$O'A'\$) di arance e (\$O'B'\$) di mele. Disegniamo le curve di indifferenza di Robinson e Venerdi, tenendo

fisso il livello di utilità goduto da Robinson. L'efficienza paretiana richiede di massimizzare l'utilità di Venerdì, dato il livello di utilità raggiunto da Robinson. Venerdì raggiunge – allora – il livello più elevato di utilità quando la sua curva di indifferenza è tangente a quella di Robinson. Ciò avviene nel punto E; in questo punto le curve di indifferenza hanno la medesima inclinazione cioè **i due consumatori presentano lo stesso saggio marginale di sostituzione tra mele ed arance.**

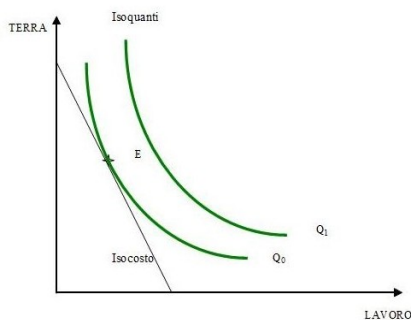
### 2.3.3 L'efficienza nella produzione

L'analisi impiegata per determinare se un'economia è efficiente nella produzione è analoga a quella utilizzata in precedenza per l'efficienza nello scambio.

Al posto del vincolo di bilancio abbiamo una **retta di isocosto**, che **rappresenta le diverse combinazioni dei fattori produttivi (input) che costano all'impresa lo stesso ammontare.**

L'inclinazione della retta di isocosto è pari al prezzo relativo dei due fattori di produzione.

#### Isoquanti e rette di isocosto



Gli **Isoquanti** descrivono le diverse combinazioni degli input (nell'esempio terra-lavoro) **che consentono di produrre la stessa quantità di output.**

Gli Isoquanti svolgono nell'analisi della produzione un ruolo analogo alle curve d'indifferenza.

Gli economisti danno all'inclinazione di un isoquante il nome di **saggio marginale di sostituzione tecnica**, che nel nostro caso è la quantità di terra necessaria per compensare la riduzione di un'unità di lavoro impiegata, in modo da mantenere costante il livello della produzione.

In analogia all'efficienza dello scambio, **l'efficienza della produzione richiede che il saggio marginale di sostituzione tecnica sia lo stesso per tutte le imprese.**

Ogni qual volta i saggi marginali di sostituzione tecnica sono diversi, è possibile spostare risorse produttive per ottenere una maggiore produzione.

**Un'impresa massimizza la quantità di output che produce – dato il livello di spesa per gli input – scegliendo la combinazione di input corrispondente al punto in cui l'isoquante è tangente alla retta di isocosto.**

Nel punto di tangenza, l'inclinazione delle due curve è la stessa – **il saggio marginale di sostituzione tecnica è uguale al rapporto tra i prezzi dei due input.**

**In concorrenza perfetta il prezzo dei fattori è lo stesso per tutte le imprese**, quindi tutte le imprese che utilizzano lavoro e terra **uguagliano il loro saggio marginale di sostituzione tecnica allo stesso rapporto tra i prezzi.**

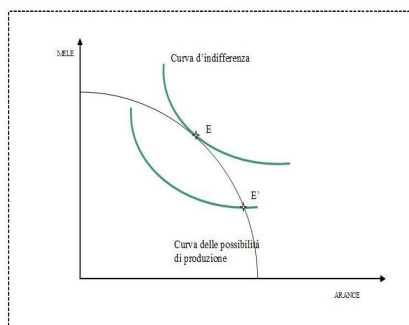
Di conseguenza - in equilibrio - tutte le imprese saranno caratterizzate dallo stesso saggio marginale di sostituzione tecnica - il che **rappresenta proprio la condizione richiesta per l'efficienza nella produzione.**

Anche in questo caso è possibile rappresentare graficamente il fenomeno con la scatola di Edgeworth – Bowley imputando sull'asse verticale la terra e su quella orizzontale il lavoro. Dal punto (O) indichiamo l'input per la produzione di arance e dal punto (O') indichiamo l'input per la produzione di mele.

### 2.3.4 L'efficienza nella composizione del prodotto

Se un'economia è caratterizzata da **efficienza produttiva**, non è possibile produrre una quantità maggiore di un bene senza dover necessariamente ridurre la quantità prodotta di un altro bene (**frontiera delle possibilità produttive**).

#### Efficienza nella composizione del prodotto



Ipotizziamo per semplicità che tutti i consumatori abbiano gli stessi gusti. Nel grafico sono disegnate la curva delle possibilità di produzione e le curve di indifferenza per mele ed arance. L'utilità risulta massima nel punto di tangenza della curva di indifferenza con la curva delle possibilità di produzione. L'inclinazione della curva delle possibilità di produzione prende il nome di **saggio marginale di trasformazione**; quest'ultimo indica l'ammontare aggiuntivo di mele che è possibile produrre riducendo di un'unità la produzione di arance. Nel punto di tangenza E, le inclinazioni della curva di indifferenza e della curva delle possibilità di produzione coincidono; **il saggio marginale di sostituzione tra arance e mele è cioè uguale al saggio marginale di trasformazione.**

**In concorrenza perfetta, il saggio marginale di trasformazione sarà uguale al prezzo relativo delle mele in termini di arance.**

Da ciò, **i saggi marginali di sostituzione dei consumatori dovranno essere uguali al saggio marginale di trasformazione.**

## CAPITOLO 3. I fallimenti del mercato

I mercati svolgono un ruolo centrale nel funzionamento del nostro sistema economico: sotto certe condizioni ideali, essi garantiscono che un'economia sia pareto-efficiente. Di contro spesso si registra una diffusa insoddisfazione nei confronti del mercato anche solo perchè alle persone piace pensare che esiste un modo alternativo di organizzare l'economia che potrebbe farle star meglio.

Tuttavia, una parte dell'insoddisfazione ha basi reali.

In questo capitolo si esamineranno le **situazioni in cui il mercato fallisce** e le **ragioni per le quali lo Stato interviene nei mercati anche quando essi sono efficienti**.

### 3.1 Diritti di proprietà ed esecuzione dei contratti

**Affinché il meccanismo di mercato possa funzionare** è necessario – comunque – **uno Stato che definisca i diritti di proprietà e garantisca l'esecuzione dei contratti**.

Nei paesi comunisti i diritti di proprietà non erano ben definiti per cui i cittadini avevano scarsi incentivi a mantenere o a migliorare lo stato delle loro abitazioni. Nelle economie di mercato – invece – i benefici di tali miglioramenti riflettono nel valore di mercato della proprietà immobiliare.

Per analogia se gli individui devono impegnarsi in transazioni commerciali, deve esservi una garanzia che i contratti sottoscritti saranno fatti rispettare.

Ad un livello ancora più elementare, se non fosse tutelata la proprietà privata, le persone avrebbero incentivi insufficienti a risparmiare e ad investire, in quanto il frutto dei loro risparmi potrebbero essere loro sottratti.

**Le attività dello Stato** dirette a **tutelare i cittadini e la proprietà**, a **garantire il rispetto dei contratti** ed a **definire i diritti di proprietà** possono essere considerati come le **attività fondamentali su cui poggia il funzionamento di tutte le economie di mercato**.

### 3.2 Fallimenti del mercato e ruolo dello Stato nell'economia

Vi sono **sei importanti situazioni** in cui il mercato non è Pareto-efficiente esse sono indicate come **Fallimenti del mercato** e **forniscono una giustificazione per l'intervento pubblico nell'economia**.

#### 3.2.1 Insufficiente concorrenza

Affinché il funzionamento dei mercati assicuri un risultato efficiente in senso paretiano è necessario che vi sia **concorrenza perfetta** – cioè **il numero di imprese deve essere abbastanza elevato da far ritenere a ciascuna di esse di non poter influenzare il prezzo**.

Nella realtà, in alcuni settori, vi sono poche aziende che controllano una grossa fetta di mercato.

Gli economisti definiscono:

- **Monopolio** la situazione in cui esiste una sola impresa che rifornisce tutto il mercato.
- **Oligopolio** la situazioni in cui vi sono poche imprese a rifornire tutto il mercato.
- Caso in cui molte imprese **producono un bene leggermente diverso** dalle altre, al punto che la curva di domanda per il proprio prodotto sia inclinata negativamente.

Queste TRE situazioni sono definite come **concorrenza monopolistica**.

Ci possono essere diversi motivi per cui la concorrenza è limitata, tra questi:

- Quando i costi medi di produzione diminuiscono al crescere della produzione dell'impresa, un'impresa più grande potrà godere di un vantaggio competitivo rispetto a una più piccola.
- Si può avere un **monopolio naturale**, ovvero una situazione in cui è meno costoso produrre l'intero output di mercato in una singola impresa piuttosto che ripartire la produzione in più imprese.
- Quando derivano dall'attività pubblica. Lo Stato concede protezioni brevettuali - diritti esclusivi all'utilizzo di un'invenzione – a coloro che innovano le tecniche di produzione.

*Perché la concorrenza imperfetta conduce all'inefficienza?*

Abbiamo visto che in concorrenza perfetta:

- le imprese fissano l'**output al livello Pareto-efficiente**, in corrispondenza del quale **il costo marginale di produzione è uguale al prezzo**;



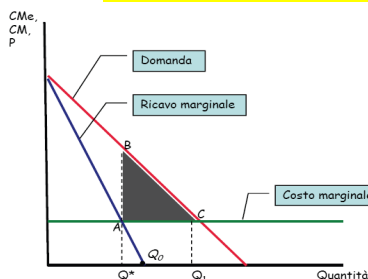
- il **prezzo** può essere considerato come **una misura del beneficio marginale derivante dal consumo di un'unità aggiuntiva del bene**;
- di conseguenza **il beneficio marginale è uguale al prezzo** ;

Nel caso di concorrenza imperfetta – invece – le imprese **uguagliano il ricavo aggiuntivo che ottengono vendendo un'unità in più del bene** - il **ricavo marginale** – e il costo marginale.

Quando l'impresa vende un'unità aggiuntiva, riceve il prezzo di quell'unità; ma **per vendere l'unità aggiuntiva, l'impresa deve abbassare il prezzo non solo dell'unità aggiuntiva, ma anche di tutte le unità precedenti** – **la curva di domanda ha un'inclinazione negativa**.

Il ricavo ottenuto dalla vendita di un'unità aggiuntiva è, quindi, uguale al prezzo di tale unità meno il ricavo di cui si deve rinunciare, in quanto un aumento delle vendite può essere realizzato solo abbassando il prezzo su tutte le unità vendute.

**Perciò in concorrenza imperfetta il ricavo marginale è inferiore al prezzo.**



In **concorrenza perfetta l'equilibrio** si verifica in corrispondenza della **quantità Q1**, mentre un mercato di **concorrenza imperfetta** il punto in **equilibrio** sarà dato in corrispondenza della **quantità Q\*** (livello di produzione molto più basso).

Questa riduzione dell'output costituisce l'inefficienza associata alla concorrenza imperfetta.

Nel caso di **monopolio naturale**, con costi medi decrescenti e costi marginali inferiori a quelli medi, la situazione di concorrenza perfetta non sarebbe comunque ottenibile. Se l'impresa fissasse un prezzo uguale al costo marginale (c. perf.) essa opererebbe in perdita, in quanto il costo marginale è inferiore al costo medio.

### 3.2.2 Beni pubblici

I beni che il mercato privato non offre per nulla o offre in quantità insufficienti sono noti come **beni pubblici puri**. Essi hanno due proprietà fondamentali:

1. è che il godimento dei benefici dei beni pubblici da parte di un individuo aggiuntivo non costa nulla;
2. è che – in generale – è difficile o impossibile escludere qualcuno dalla fruizione del bene pubblico.

*Il mercato o non offrirà o offrirà in quantità insufficiente un bene pubblico puro.*

### 3.2.3 Esternalità

Esistono molti casi in cui le azioni di un individuo o di un'impresa influenzano altri individui o imprese.

I casi in cui le azioni di un individuo impongono un costo ad altri sono noti come **esternalità negative**. Ma non tutte le esternalità sono negative. Esistono casi di esternalità in cui le azioni di un individuo apportano agli altri un beneficio (ristrutturazione di una casa in un'area in declino). In tali casi si parla di **esternalità positiva**.

**Ogni qual volta vi sono esternalità, l'allocazione delle risorse cui perviene il mercato non sarà sufficiente.**

Gli individui poiché non sopportano l'intero costo delle esternalità negative da essi generate, svolgeranno un eccessivo ammontare di quelle attività; al contrario gli stessi individui, poiché non godono interamente i benefici, si impegneranno in un ammontare troppo piccolo delle attività che danno luogo ad esternalità positive.

### 3.2.4 Mercati incompleti

Beni e servizi pubblici puri non sono i soli beni e servizi che i mercati privati non riescono a fornire in misura adeguata.

Ogni qual volta i mercati privati non offrono un bene o un servizio, pur essendo il suo costo di produzione inferiore al prezzo che i consumatori sarebbero disposti a pagare, si ha un'insufficienza del mercato che viene indicata come **mercati incompleti**.

Alcuni economisti ritengono che i mercati privati abbiano conseguito risultati scarni per quanto riguarda l'offerta di assicurazione e di credito; ciò giustificherebbe l'attività pubblica in questi settori.

**MERCATI DELLE ASSICURAZIONI E DEI CAPITALI.** Il mercato privato non offre copertura assicurativa per molti importanti rischi affrontati dagli individui. Nelle democrazie moderne, lo Stato ha intrapreso direttamente una serie di programmi di assicurazione, motivati almeno in parte da questo particolare "fallimento" del mercato. (*ad. es. perdita dei risparmi per insolvenza delle banche*).

Negli ultimi vent'anni sono state oggetto di una vasta ricerca teorica le ragioni per le quali i mercati delle assicurazioni e dei capitali sono imperfetti. Sono state avanzate tre differenti spiegazioni:

1. la prima spiegazione si focalizza sull'**innovazione**; noi siamo abituati all'introduzione sui mercati di nuovi

- prodotti, come per essi, vi sono innovazioni anche nel funzionamento dell'economia come creazione di nuovi mercati o invenzione di nuovi strumenti finanziari e polizze assicurative.
2. L'introduzione di molti di questi nuovi strumenti finanziari e nuove polizze assicurative si collega alla seconda spiegazione, ovvero la presenza di **costi di transazione**. E' infatti costoso far funzionare i mercati, garantire l'esecuzione dei contratti e introdurre nuovi tipi di polizze assicurative. Non esiste un'efficace "protezione brevettuale", quindi l'investimento in innovazione sarà inferiore a quello ottimale.
  3. Il terzo insieme di spiegazioni è incentrato sui concetti di **informazione asimmetrica** e **costi di attuazione**. Spesso la compagnia di assicurazione è meno informata sulla natura del rischio di chi acquista la polizza. Quando in una relazione contrattuale le due parti non dispongono in ugual misura di questo tipo d'informazione, si dice che c'è un **asimmetria informativa**. **Quando le asimmetrie informative sono ampie il mercato non esisterà**. Analogamente – nel mercato dei capitali – chi presta denaro si preoccupa di sapere se gli verrà restituito. È possibile che non sia in grado di individuare i debitori che con maggiore probabilità rimborseranno il prestito. In tali circostanze la banca viene a trovarsi di fronte ad un dilemma: se aumenta il tasso d'interesse, per compensare la mancata restituzione di molti prestiti, può accadere che il tasso di insolvenza aumenti ulteriormente. Chi sa che restituirà il finanziamento non richiederà più prestiti, mentre chi non pensa di rimborsarli si preoccuperà molto poco dell'interesse praticato dalla banca. Tale fenomeno è noto come **selezione avversa** e assume particolare rilevanza nel mercato delle assicurazioni sanitarie.

È stato dimostrato che questo principio fondamentale – **per cui, quando vi sono asimmetrie informative e problemi di esecuzione dei contratti, può accadere che i mercati non esistano** – spiega in parte il fenomeno della mancanza di molti mercati.

**MERCATI COMPLEMENTARI.** *Problemi che derivano dall'assenza di mercati complementari -*

Per chiarire la questione occorre adottare un esempio:

Supponiamo che il caffè piaccia a tutti solo se zuccherato. Assumiamo anche che in assenza di mercato del caffè non esista un mercato separato per lo zucchero, un imprenditore che stesse pensando di produrre caffè deciderebbe di non farlo ritenendo di non riuscire a vendere alcunché. Parimenti anche un imprenditore che stesse pensando di vendere zucchero rinunciarebbe in quanto anche lui riuscirebbe a vendere nulla. Ciascuno operando da solo non sarebbe in grado di perseguire l'interesse pubblico – operando insieme – potrebbero farlo.

### 3.2.5 Carenza di informazione

**Diverse attività pubbliche sono motivate dall'imperfetta informazione a disposizione dei consumatori e dalla convinzione che il mercato di per sé, fornisca poca informazione.**

Rientrano in questa categoria le norme sulla trasparenza delle condizioni praticate dalle banche ai loro clienti, quelle che impongono l'indicazione degli ingredienti di prodotti alimentari, farmaceutici, e così via. Il ruolo pubblico nel porre rimedio alle carenze di informazione va oltre queste semplici misure di protezione dei consumatori e degli investitori.

In effetti **l'informazione è per molti aspetti un bene pubblico**. Informare un individuo in più non diminuisce la quantità di informazione a disposizione degli altri.

**L'efficienza richiede che l'informazione sia diffusa gratuitamente, o meglio che lo sia ad un prezzo pari al solo costo effettivo di trasmissione dell'informazione stessa.**

Il mercato privato spesso garantisce un'offerta di informazione inadeguata, proprio come fa per altri beni pubblici.

**Una delle ipotesi che sta alla base dei teoremi fondamentali dell'economia del benessere è, appunto, che ci sia informazione perfetta**, o, più precisamente, che una singola impresa o famiglia non possa influire con i propri comportamenti sulle opinioni e sull'informazione disponibile.

Le risorse investite nella produzione di nuova conoscenza – **ricerca e sviluppo (R&S)** – possono essere considerate un'importante categoria di spese per l'acquisizione di nuova informazione.

### 3.2.6 Disoccupazione, inflazione e disequilibrio

I sintomi più ampiamente riconosciuti di "fallimento del mercato" sono forse i periodici fenomeni di elevata disoccupazione, sia dei lavoratori sia dei macchinari che hanno afflitto le economie capitalistiche nel corso degli ultimi due secoli.

**La maggior parte degli economisti** considera elevati livelli di disoccupazione come prova, in prima approssimazione, che qualcosa non funziona nel mercato. **Per alcuni economisti**, l'elevata disoccupazione è, anzi, la prova drammatica e convincente del fallimento del mercato. *La tematica merita di essere affrontata in un corso approfondito di macroeconomia.*

### 3.2.7 Relazioni tra le diverse cause di insufficienza del mercato

Le **insufficienze di mercato sopra esaminate non si escludono a vicenda**. Ad esempio, problemi di informazione spesso forniscono la parte della spiegazione dell'assenza di mercati. Le esternalità, a loro volta, sono considerate come derivanti dalla mancanza di particolari mercati. I beni pubblici sono considerati, a volte, come un caso estremo di esternalità, dove gli altri beneficiano della mia produzione del bene tanto quanto me. Infine, molta della recente teorica sulla disoccupazione ha tentato di mettere quest'ultima in relazione con una delle altre insufficienze di mercato.

### 3.3 Ridistribuzione e beni meritori

Le cause di “fallimento” del mercato finora discusse hanno come risultato, in assenza di intervento pubblico, un'inefficienza economica.

Se l'economia fosse Pareto-efficiente esistono **altre due possibili motivazioni per l'intervento pubblico**.

**La prima** riguarda la **ridistribuzione del reddito**.

Il fatto che l'economia sia Pareto-efficiente non ci dice nulla della distribuzione del reddito; i mercati di tipo concorrenziale possono dar luogo ad una distribuzione del reddito molto sperequata, che può lasciare ad alcuni individui risorse insufficienti per vivere. Una delle attività pubbliche più importanti è, appunto, la redistribuzione del reddito.

**La seconda** motivazione per l'intervento pubblico in un'economia efficiente deriva dalla preoccupazione che l'individuo possa compiere azioni che non nel suo interesse (*gli individui continuano a fumare, a non allacciare le cinture di sicurezza...etc etc.*).

I beni che lo Stato costringe gli individui ad utilizzare – come i caschi per i motociclisti e l'istruzione elementare – sono chiamati **beni meritori** (*merit goods*).

Il punto di vista secondo cui lo Stato dovrebbe intervenire, perché conosce ciò che è nell'interesse degli individui meglio di quanto non lo sappiano loro stessi, è sovente indicato come **paternalismo**. Tale argomento paternalistico per l'attività pubblica va tenuto distinto da quello delle esternalità visto in precedenza.

In contrasto con la visione paternalistica, molti economisti e filosofi sociali ritengono che lo Stato dovrebbe rispettare le preferenze dei consumatori. Tale punto di vista è a volte indicato come **libertarismo**.

### 3.4 Il ruolo del settore pubblico: due punti di vista

Si è già visto come l'analisi delle attività del settore pubblico comprenda due aspetti:

- l'**approccio normativo**, che si occupa di cosa dovrebbe fare lo Stato;
- l'**approccio positivo**, che cerca di descrivere e spiegare cosa fa effettivamente lo Stato e con quali conseguenze.

In riferimento alle insufficienze di mercato ed ai beni meritori di seguito tratteremo gli argomenti collegandoli a questi due approcci alternativi.

#### 3.4.1 Un'analisi di tipo normativo

I teoremi fondamentali dell'economia del benessere sono utili poiché delineano chiaramente il ruolo dello Stato. **In assenza di insufficienze del mercato e di beni meritori, lo Stato deve preoccuparsi unicamente della distribuzione del reddito (delle risorse)**. Il sistema dell'impresa privata assicura che le risorse saranno poi utilizzate in modo efficiente.

**Se invece vi sono importanti insufficienze di mercato, si può presumere che il mercato non sia efficiente in senso paretiano**. Ciò suggerisce l'esistenza di un **ruolo dello Stato**.

**Questa affermazione necessita**, tuttavia, **di due precisazioni**:

1. in primo luogo **occorre dimostrare che esiste**, almeno in linea di principio, **un qualche modo di intervenire nel mercato tale da aumentare il benessere di qualcuno senza peggiorare quello di altri**, vale a dire tale da conseguire miglioramento paretiano;
2. in secondo luogo **occorre dimostrare che i processi politici e le strutture burocratiche di una società democratica sono in grado di correggere l'insufficienza del mercato e realizzare il miglioramento paretiano**.

La ricerca teorica recente ha individuato una serie di circostanze nelle quali pur assumendo che lo Stato non goda di alcun vantaggio nei confronti del mercato privato per quanto riguarda i costi di informazione o di transazione, l'intervento pubblico

potrebbe, in linea di principio, determinare un miglioramento paretiano. Ciò però non significa necessariamente che l'intervento pubblico sia desiderabile.

### 3.4.1 Un'analisi di tipo positivo

L'approccio alla comprensione del ruolo del settore pubblico basato sul fallimento del mercato è un approccio in gran parte di tipo normativo. La popolarità di tale approccio ha fatto sì che molti programmi siano stati giustificati in termini di insufficienze di mercato. Tale giustificazione può, però essere semplicemente retorica.

La differenza tra l'obiettivo dichiarato di un programma e le sue caratteristiche concrete è infatti spesso significativa.

Guardando a come un programma è strutturato e realizzato, si riescono ad individuare le forze politiche in azione ed i veri obiettivi di quel programma meglio di quanto non sia possibile fare guardando agli obiettivi dichiarati delle leggi.

- Alcuni economisti ritengono che **la teoria economica dovrebbe focalizzare la propria attenzione esclusivamente sull'analisi di tipo positivo**, sulla descrizione delle conseguenze dei programmi pubblici e della natura dei processi politici piuttosto che sull'analisi normativa, relativa a ciò che lo Stato dovrebbe fare.
- Peraltro **i dibattiti degli economisti** sul ruolo che lo Stato “dovrebbe” svolgere **sono una parte importante del processo politico nelle democrazie moderne**.
- Inoltre, un'**analisi degli assetti istituzionali attraverso cui vengono prese le decisioni pubbliche** può condurre a formulazioni tali da accrescere la probabilità che le decisioni pubbliche riflettano un insieme più ampio di interessi generali, piuttosto che soltanto interessi particolari.

## CAPITOLO 4. Efficienza ed equità

È stato dimostrato che:

- in assenza di fallimenti, un libero mercato condurrebbe ad un risultato Pareto-efficiente.
- Tuttavia, anche se un'economia di concorrenza perfetta è efficiente, la distribuzione del reddito cui essa dà luogo può non essere gradita.
- Uno degli obiettivi principali dello Stato è quello di modificare la distribuzione del reddito.
- Obiettivo centrale dell'economia del benessere è fornire un contesto teorico di riferimento nell'ambito del quale valutazioni del genere possano essere realizzate in modo sistematico.

**Questo capitolo mostra come gli economisti trattano il concetto di trade-off tra efficienza ed equità.**

### 4.1 Il trade-off tra efficienza e distribuzione.

Considerando una semplice economia con due individui Robinson Crusoe e Venerdì; si suppone che il primo abbia 10 arance ed il secondo solo 2. Da subito si rileva che ciò non sembra giusto.

Dovendo svolgere il ruolo dello Stato cerchiamo di redistribuire le risorse trasferendo 4 arance da Robinson a Venerdì. Nel processo però un'arancia andrà perduta per cui a Robinson rimarranno 6 arance ed a Venerdì 5.

A questo punto la maggior parte della disuguaglianza è stata eliminata, ma nel corso del processo il numero delle arance è diminuito. C'è quindi **trade-off tra efficienza** – il numero di arance disponibili – **ed equità**.

Questo fenomeno è alla base di molte discussioni di politica pubblica ed in particolare due aspetti sono oggetto di dibattito:

1. in primo luogo c'è **disaccordo sulla natura del trade-off** (*A quanta efficienza dobbiamo rinunciare per poter ridurre l'ineguaglianza?*);
  2. in secondo luogo, c'è **disaccordo sul valore relativo da assegnare a una diminuzione dell'ineguaglianza ed ad una diminuzione dell'efficienza**.
- Secondo alcuni l'ineguaglianza è il problema centrale della società e si dovrebbe minimizzarne il grado senza preoccuparsi delle conseguenze sull'efficienza;
  - secondo altri, invece, l'aspetto centrale è l'efficienza, per cui se qualcuno desiderasse aiutare una persona povera, il modo migliore per farlo non è preoccuparsi come dividere la torta, piuttosto di aumentarne la dimensione affinché ci sia torta per tutti.

### 4.2 L'analisi delle scelte sociali (curve di indifferenza sociale)

Quando gli economisti analizzano **la scelta del consumatore**, **l'insieme delle opportunità** è definito dal vincolo di bilancio del consumatore e **le sue preferenze** sono rappresentate dalle curve di indifferenza.

Il singolo consumatore **sceglie il paniere di beni rappresentato dal punto di tangenza tra il vincolo di bilancio e la curva di indifferenza**: ciò gli consente di raggiungere la curva di indifferenza più alta possibile, dato il vincolo di bilancio.

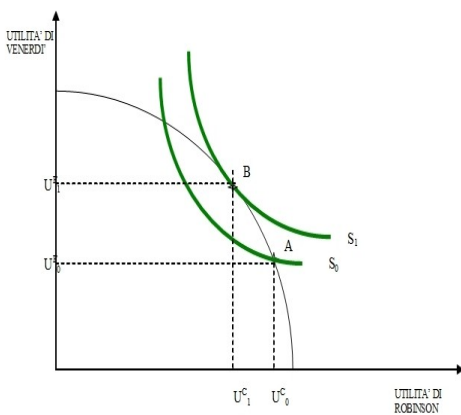
Gli economisti cercano di utilizzare lo stesso schema concettuale per analizzare le scelte sociali.

- La curva delle possibilità di utilità indica il livello più alto di utilità (o di benessere) conseguibile da un individuo, dato il livello di utilità ottenuto dall'altro.
- Un'economia è Pareto-efficiente se, e solo se, si colloca sulla curva delle possibili utilità.
- Il primo teorema fondamentale dell'economia del benessere afferma che le economie in concorrenza perfetta si collocano sulla curva di possibilità di utilità.
- Il secondo teorema fondamentale dell'economia del benessere sostiene che ogni punto della curva delle possibilità di utilità può essere raggiunto tramite un processo di mercato di concorrenza perfetta se lo Stato redistribuisce le dotazioni iniziali in modo appropriato.

In che modo la collettività seleziona un punto della curva delle possibilità di utilità?

Proprio come le curve di indifferenza per gli individui descrivono come essi valutano il trade-off tra i diversi beni, così le **curve di indifferenza sociale** descrivono in che modo la collettività potrebbe valutare il trade-off tra livelli di utilità di individui diversi.

Ad esempio: una curva di indifferenza sociale indica le combinazioni dei livelli di utilità di Robinson e Venerdì rispetto alle quali la collettività è indifferente. Le due questioni centrali dell'economia del benessere possono quindi essere riproposte in questo contesto di scelta sociale.



- Assumiamo che l'equilibrio corrente di concorrenza perfetta sia rappresentato dal punto A della curva;
- supponiamo che la collettività decida di spostarsi lungo la curva delle possibilità di utilità dal punto A al punto B determinando un incremento dell'utilità di Venerdì ed una riduzione di quella di Robinson.

Qual'è il trade-off?

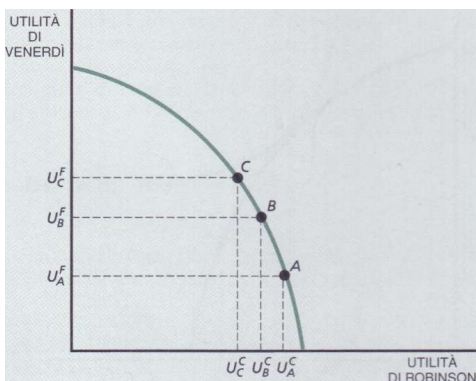
L'incremento dell'utilità di Venerdì da  $U_0^F$  a  $U_1^F$  e la riduzione dell'utilità di Robinson da  $U_0^C$  a  $U_1^C$ .

In che modo la società valuta il trade-off?

L'inclinazione delle curve di indifferenza sociale indica il trade-off che lascia indifferente la collettività. Il punto B è sulla curva di indifferenza sociale  $S_1$ , che è tangente alla curva delle possibilità di utilità, e si trova quindi su una curva di indifferenza sociale più elevata di  $S_0$ . Il punto B è perciò quello preferito dalla collettività.

#### 4.2.1 L'individuazione del trade-off

Come abbiamo visto nella Figura precedente, la curva delle possibilità di utilità ci mostra i trade-off del trasferimento di utilità da Robinson a Venerdì. La forma della curva delle possibilità di utilità ci dice qualcosa di più riguardo a tali trade-off. Consideriamo la curva rappresentata nella figura 4.2



- assumiamo che l'economia si trovi nel punto A, dove l'utilità di Robinson è molto più alta di quella di Venerdì.
- Spostandoci verso sinistra e verso l'alto lungo la curva, l'utilità di Venerdì aumenta mentre quella di Robinson diminuisce.
- Supponiamo di trasferire arance da Robinson a Venerdì spostandoci in due passi, dal punto A al punto B e poi al punto C. Chiaramente, ciò peggiora la situazione di Robinson.
- Appare chiaro nella figura che le riduzioni di utilità per Robinson sono piccole rispetto agli incrementi di utilità per Venerdì.

La teoria dell'utilità ci aiuta a spiegare questo risultato

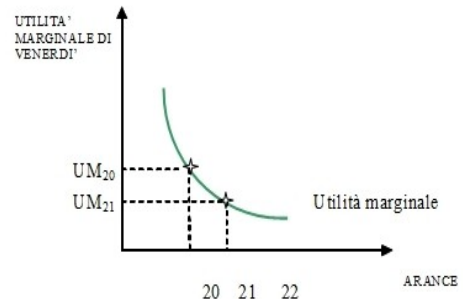
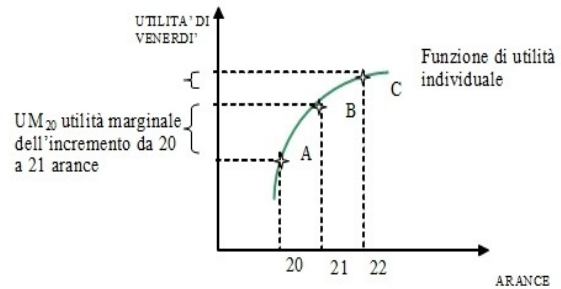
La funzione di utilità e l'utilità marginale:

**(A) La funzione di utilità:** descrive la relazione tra il numero di arance che Venerdì consuma ed il suo livello di utilità. Quando diamo a Venerdì un numero maggiore di arance, la sua utilità aumenta, ma ogni arancia addizionale gli procura un minor incremento di utilità.

**(B) L'utilità marginale:** è l'utilità in più che Venerdì ottiene dal consumo di un'arancia addizionale. Tale utilità addizionale che Venerdì ottiene da un'ulteriore arancia diminuisce all'aumentare del numero di arance. Ciò corrisponde all'inclinazione decrescente della funzione di utilità.

Gli economisti utilizzano il termine **funzione di utilità** per descrivere la relazione tra il numero di arance che Venerdì consuma ed il suo livello di utilità; l'utilità in più che Venerdì ottiene dal consumo di un'arancia addizionale è chiamata **utilità marginale**.

Man mano che un individuo consuma una quantità maggiore di un bene qualsiasi, il beneficio aggiunto che ottiene consumandone un'unità in più diventa sempre più piccolo. Tale fenomeno è indicato con l'espressione **utilità marginale decrescente**.



**Vi è un secondo fattore importante che determina la forma della curva delle possibilità di utilità: l'efficienza con cui è possibile trasferire risorse da un individuo a un altro.**

Nella nostra società, il modo in cui trasferiamo risorse da un gruppo (diciamo, i ricchi) a un altro (diciamo, i poveri) è tassando i ricchi e sussidiando i poveri.

Questo processo normalmente interferisce con l'efficienza economica. I ricchi, per esempio, raccogliendo solo una parte della ricompensa del proprio lavoro, potrebbero decidere di ridurre il tempo e l'energia dedicati al lavoro; anche i poveri potrebbero lavorare meno, nel timore di perdere, in caso contrario, il diritto a ricevere i sussidi.

L'entità di questi disincentivi - una questione molto controversa - influisce sull'intera forma della curva delle possibilità di utilità.

#### 4.2.2 La valutazione del trade-off

Il secondo concetto di base utilizzato nell'analisi delle scelte sociali è la **curva di indifferenza sociale**. Ricordiamo che:

- una **curva di indifferenza** individua le combinazioni di beni il cui consumo fornisce all'individuo lo stesso livello di utilità.
- La **funzione del benessere sociale** indica il livello di benessere sociale corrispondente ad un particolare insieme di livelli di utilità raggiunti dai membri della collettività.

La **curva di indifferenza sociale** è definita come l'**insieme delle combinazioni di utilità di individui (o gruppi di individui) diversi che producono lo stesso livello di benessere per la società** - per le quali, cioè, la funzione di benessere sociale assume lo stesso valore.

La **funzione di benessere sociale** fornisce un criterio per ordinare tutte le allocazioni di risorse; si sceglieranno quelle che determinano valori più elevati di benessere sociale.

Il **principio paretiano** afferma che si dovrebbero preferire le allocazioni in cui almeno un individuo sta meglio e nessun altro sta peggio. Secondo tale principio, se si fa crescere l'utilità di qualcuno senza far diminuire quella di altri, il benessere sociale aumenta.

Sfortunatamente, **gran parte delle scelte implicano qualche trade-off**; cioè situazioni in cui la condizione di alcuni individui migliora e quella di altri peggiora.

Abbiamo bisogno, quindi, di un criterio più forte, che ci viene fornito proprio dalla funzione del benessere sociale.

Le **curve di indifferenza sociale** rappresentano un utile strumento grafico per pensare al tipo di trade-off che la collettività ha di fronte in tali situazioni.

Le **funzioni del benessere sociale** possono essere viste come uno strumento utile agli economisti per sintetizzare ipotesi sull'atteggiamento della collettività nei confronti di distribuzioni diverse del reddito e del benessere.



**UTILITARISMO:** corrente filosofica di lunga tradizione storica - della quale maggior esponente fu *Jeremy Bentham* - che sosteneva che **la società debba massimizzare la somma delle utilità dei suoi membri**; nel nostro semplice esempio con due individui, la funzione del benessere sociale è:

$$W = U_1 + U_2.$$

Con una funzione del benessere sociale utilitarista, la società non è indifferente tra un aumento di un'arancia per l'individuo 1 ed una riduzione di un'arancia per l'individuo 2.

**Se l'individuo 1 ha un livello di reddito più basso dell'individuo 2, allora l'incremento di utilità per l'individuo 1 sarà maggiore della riduzione di utilità dell'individuo 2.**

Quello che **la funzione del benessere sociale utilitaristica** ci dice è che si deve attribuire all'utilità di un individuo lo stesso peso dato all'utilità di qualsiasi altro individuo.

La posizione estrema in questo dibattito è quella assunta da **John Rawls**, (*professore di Harvard*) secondo la quale **il benessere della società dipende solo dal benessere dell'individuo più povero**; la società migliora la sua situazione se viene aumentato il benessere del più povero, ma non trae alcun vantaggio da un aumento di benessere degli altri individui (*Non esisterebbe quindi alcun trade-off*).

**In altre parole, nessun incremento, di qualsiasi ammontare, del benessere dell'individuo più ricco potrebbe compensare la società per una diminuzione del benessere dell'individuo più povero.**

## Criteri di valutazione delle scelte pubbliche basate sulla teoria dell'economia del benessere

Criteri per determinare se un determinato programma pubblico aumenta o meno il benessere sociale:

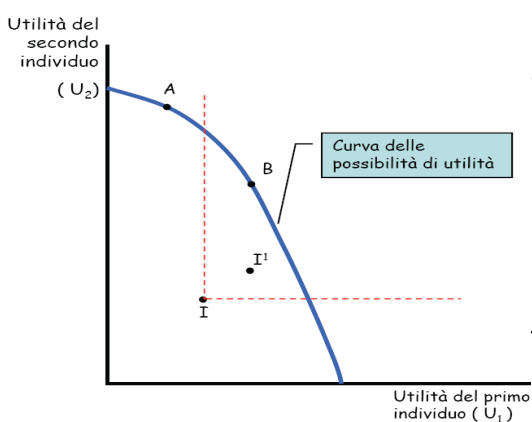
1. Criterio: **efficienza paretiana**
2. Criterio: **Kaldor-Hicks**
3. Criterio: **funzioni di benessere sociale**
4. Criterio: **insieme di indicatori empirici e parziali**

### **Il criterio dell'efficienza paretiana**

Ci troviamo in presenza di **ottimo paretiano** quando non è possibile migliorare la situazione di qualcuno senza peggiorare allo stesso tempo quella di qualcun altro al contrario, quando riusciamo ad aumentare il benessere di almeno un individuo senza diminuire quello di un altro, ci troviamo confrontati con un **miglioramento paretiano**; a questo punto è quindi importante ricordare che la maggior parte dei **programmi pubblici** beneficia alcuni individui a spese di altri e che quindi, a questo proposito, il criterio di Pareto non è molto interessante perché favorisce piuttosto il mantenimento dello status quo

La **proprietà più importante** del criterio paretiano di efficienza è che è individualistico, nel senso che:

- **Considera solo il benessere di ciascun individuo** e non l'ineguaglianza.
- È coerente con il **principio generale della sovranità del consumatore** (ogni singolo individuo è il miglior giudice dei propri bisogni)
- **Si contrappone al concetto di paternalismo**, secondo il quale gli individui possono non essere lungimiranti e necessitano della guida dello stato



Per comprendere il tipo di guida che il principio paretiano è in grado di offrire, si può utilizzare la curva (frontiera) delle possibilità di utilità seguente.

Usando la **frontiera delle possibilità di utilità** ci si può chiedere:

- il programma consente di passare da un punto inefficiente ad uno efficiente?

- il programma provoca un movimento lungo la curva di utilità?

È però importante sottolineare che il principio paretiano non fornisce alcun criterio per ordinare i punti come A e B

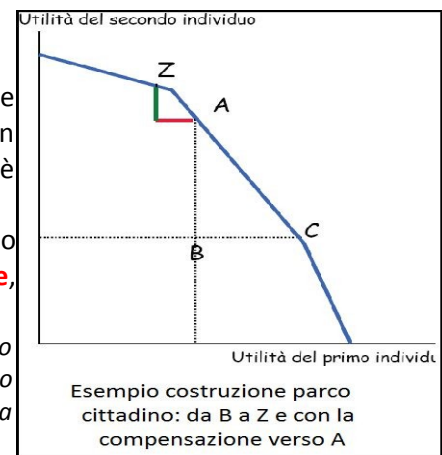
## Il criterio di Kaldor-Hicks (efficienza paretiana basata sul principio di compensazione)

Abbiamo appena visto che, siccome molte politiche pubbliche beneficiano alcuni e danneggiano altri, il principio di Pareto, anche in virtù del fatto che favorisce il mantenimento dello status quò, non è molto interessante.

Per superare questa limitazione paretiana, **Kaldor e Hicks** hanno introdotto nel modello il cosiddetto **criterio di compensazione**, secondo cui:

*un cambiamento costituisce un miglioramento se coloro che ne sono avvantaggiati possono compensare completamente quanti ne sono danneggiati e ottenere ancora un guadagno (anche se in verità la compensazione non è necessaria al fine del raggiungimento dell'efficienza).*

Un importante **limite del criterio di Kaldor-Hicks** è che viene fondato su confronti interpersonali di utilità, mentre in realtà la compensazione è monetaria. Si assume quindi che un guadagno del valore di un franco per un individuo abbia lo stesso peso di una perdita di un franco per un altro individuo.



## Il criterio delle funzioni di benessere sociale

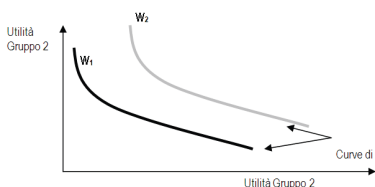
Per risolvere i limiti dei due principi appena visti si ricorre ad un **terzo criterio**. Questo criterio è basato sul concetto di **funzione del benessere sociale** e su quello di **curva di indifferenza sociale**.

L'unico modo di superare la limitazione del criterio paretiano e del criterio Kaldor-Hicks è di affrontare apertamente il **problema del confronto interpersonale di utilità**.

Una **funzione di benessere sociale** può essere scritta come  $W = f(U_1, U_2, U_3, \dots)$  dove U significa utilità dell'individuo i e W benessere sociale; normalmente si fanno 3 ipotesi riguardo a queste funzioni:

1. all'aumentare di  $U_i$  aumenta pure W
2. W dipende solo dal livello di benessere degli individui
3. vi è avversione all'ineguaglianza, ovvero la funzione è concava

Come per qualsiasi altra funzione a più variabili in microeconomia, possiamo successivamente calcolarne le curve di indifferenza che, in questo caso, chiameremo **curve di indifferenza sociale**. Queste curve, derivate quindi dalla funzione di benessere sociale, indicano le combinazioni dell'utilità di più gruppi rispetto alle quali la società è indifferente.



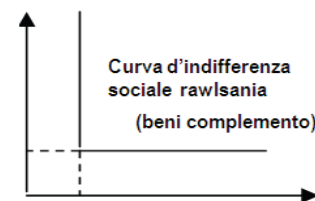
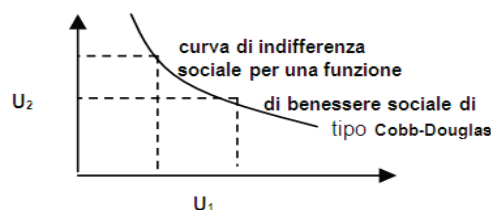
Molti programmi implicano contemporaneamente aumenti e diminuzioni del benessere di diversi gruppi sociali e ciò che bisogna domandarsi è quindi **quanto, in termini di diminuzione del benessere di un gruppo sociale, si è disposti a scambiare con un aumento del benessere di un altro gruppo?**

## Esistono delle obiezioni di molti economisti rispetto alle funzioni di benessere sociale ed alle relative curve di indifferenza:

- Si deve assumere che i confronti interpersonali delle utilità siano possibili (ciò implica la possibilità di misurare l'utilità)
- si deve ipotizzare che la MU di un \$ dato a un individuo dipenda solo da Y
- alcuni economisti ritengono che il compito dell'economista sia di limitarsi a descrivere le conseguenze delle diverse politiche, evidenziando chi guadagna e chi perde, senza spingersi oltre nell'analisi.

Ciononostante, il ricorso alla funzione di benessere sociale, ha il pregio di permettere un'illustrazione del possibile conflitto fra equità ed efficienza.

Ciò che segue sono alcuni esempi di tipi curve di indifferenza (non le abbiamo viste, vedi libro per ulteriori dettagli) che partono da diverse ipotesi riguardo la forma della funzione di benessere sociale.



### 4.3 Le scelte sociali in pratica

In realtà, i funzionari pubblici non derivano curve delle possibilità di utilità, né utilizzano funzioni del benessere sociale, ma il loro approccio nel decidere se, per esempio, realizzare un particolare progetto riflette i concetti che abbiamo introdotto. In primo luogo, essi cercano di individuare e misurare i benefici netti che i diversi gruppi ottengono dalla realizzazione del progetto. In secondo luogo, accertano se il progetto determina un miglioramento paretiano, cioè se tutti traggono beneficio dalla sua realizzazione.

Se il progetto non determina un miglioramento paretiano, le cose si complicano:

Un approccio comunemente utilizzato fa riferimento a due semplici indicatori che descrivono gli effetti in termini di **efficienza** (L'efficienza si misura sommando i guadagni o le perdite di ciascun individuo) ed **equità** (L'equità è misurata facendo riferimento a una qualche misura complessiva del grado di disuguaglianza nella società):

- Se un progetto determina un guadagno netto positivo e riduce il livello misurato di disuguaglianza, esso dovrebbe essere realizzato.
- Se la misura relativa all'efficienza è positiva, ma quella della disuguaglianza peggiora (o viceversa), allo siamo in presenza di un **trade-off**, da valutare mediante una funzione del benessere sociale.

### Le scelte sociali in pratica

#### 1. Individuare i miglioramenti paretiani

2. Se alcuni individui aumentano il loro benessere mentre altri lo peggiorano, creare gruppi di quelli che migliorano, gruppi di quelli che peggiorano (per reddito, regione, età, ...) ed **individuare i guadagni e le perdite di ciascun gruppo.**

- - **Accertare quando i benefici netti aggregati sono positivi (principio di compensazione).**
- - **Misurare i mutamenti dell'efficienza e dell'ineguaglianza e valutare i trade-off.**
- - **Calcolare i benefici netti ponderati, attribuendo un peso maggiore alle perdite dei più poveri.**

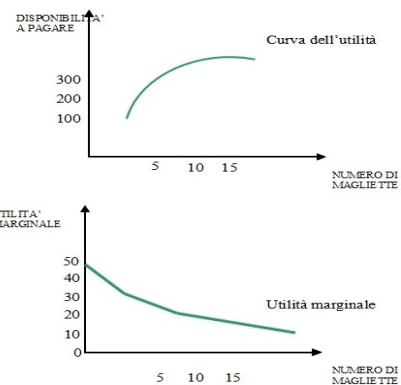
#### 4.3.1 La misurazione dei benefici

Nella discussione della teoria dell'utilità si è visto come, dando più arance a Venerdì, la sua utilità aumenta. Come misurare tale incremento? Il modo standard per farlo è in termini di **disponibilità a pagare**.

Con il concetto di "disponibilità a pagare" si può costruire il primo diagramma che mostra il livello di utilità che Maria ottiene dalla disponibilità di magliette di cotone, man mano che ne acquista in numero crescente. La disponibilità a pagare aumenta al crescere del numero di magliette e ciò riflette il fatto che magliette aggiuntive le danno utilità addizionale.

L'utilità aggiuntiva derivante da un'altra maglietta, misurata qui dall'ammontare che Maria è disposta a pagare, è l'**utilità marginale**.

La curva del secondo grafico rappresenta, quindi, anche la curva di domanda.



#### 4.3.2 Le curve di domanda ordinaria e compensata

Tale curva di domanda è definita **curva di domanda compensata**, che è leggermente diversa dalla **curva di domanda ordinaria**.

Per costruire la curva di domanda ordinaria occorre sapere quante unità del bene Maria comprerebbe ad ogni livello di prezzo.

**Effetto sostituzione:** Se il prezzo di un bene diminuisce, i consumatori sostituiscono il bene divenuto più conveniente agli altri beni.

**Effetto reddito:** in secondo luogo a causa del prezzo più basso la condizione di Maria è migliorata: acquistando la stessa quantità di beni le rimarrebbe denaro che potrebbe utilizzare per l'acquisto di altra tipologia di beni.

Se togliamo a Maria questo reddito aggiuntivo, così da eliminare l'effetto reddito, otteniamo la curva di domanda compensata.

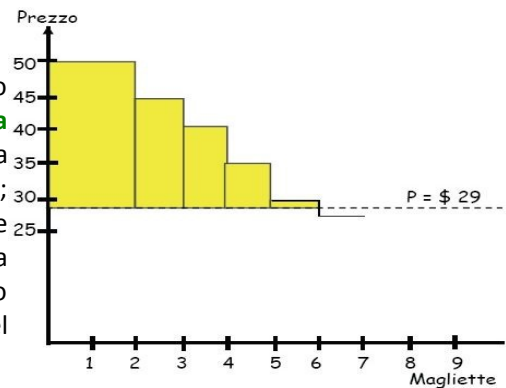
### 4.3.3 Il surplus del consumatore

La differenza tra ciò che un individuo è disposto a pagare e ciò che – invece – deve pagare è chiamata **surplus del consumatore**. (Vedi diagramma e commento - "misure riguardanti l'efficienza")

#### Misure riguardanti l'efficienza:

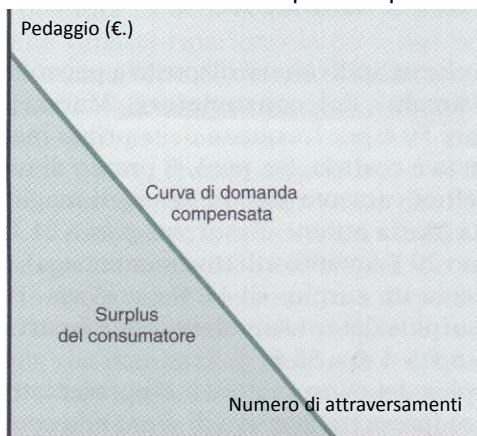
- rendita del consumatore (surplus del consumatore)

Per misurare i benefici per particolari individui di un determinato programma si usa normalmente il **concetto di disponibilità a pagare**. Ci chiediamo quanto un individuo sarebbe disposto a pagare per trovarsi in una certa situazione piuttosto che in un'altra; la differenza tra ciò che un individuo è disposto a pagare e ciò che deve pagare è chiamata surplus del consumatore. La differenza tra la disponibilità a pagare complessiva e i costi totali di un progetto può essere considerata come l'**effetto netto di efficienza** del progetto stesso.



#### L'UTILIZZO DEL SURPLUS DEL CONSUMATORE PER CALCOLARE I BENEFICI DI UN PROGETTO PUBBLICO

La curva di domanda compensata può essere utile per misurare i benefici dei progetti pubblici.



Per esempio, la costruzione di un ponte per il cui attraversamento non verrà richiesto alcun pedaggio, può essere considerata come equivalente a una riduzione del prezzo da "infinito" (è semplicemente impossibile attraversare un ponte che non esiste) a zero. **Il guadagno di benessere è appunto il surplus totale del consumatore**, l'area sotto la curva di domanda nella Figura.

Tale area misura la cifra massima che gli individui potrebbero pagare senza che il loro benessere subisca variazioni per effetto della costruzione del ponte. Ovviamente, se il surplus del consumatore è inferiore al costo per la costruzione del ponte, non conviene costruirlo, mentre, al contrario, conviene farlo se il surplus del consumatore è maggiore del costo del ponte.

**Esistono diversi modi con cui gli economisti tentano di misurare il surplus del consumatore e la disponibilità a pagare.**

Per molti beni sono disponibili dati con cui gli economisti possono costruire la curva di domanda (la quantità che gli individui sono disposti ad acquistare per ogni livello di prezzo) e quella di domanda compensata. In tal caso, la disponibilità a pagare può

essere calcolata semplicemente come l'area sotto la curva di domanda compensata.

Per altri beni, come il Monte Bianco, non esiste una curva di domanda di mercato. Eppure lo Stato potrebbe ugualmente voler sapere quanto i cittadini sono disposti a pagare per mantenere quei beni nelle condizioni originarie.

### 4.3.4 La misurazione dei benefici sociali aggregati

**I benefici sociali si misurano in genere sommando i benefici ottenuti da tutti i membri della collettività.**

- Le cifre così ottenute rappresentano la **disponibilità a pagare complessiva dell'intera collettività**.
- La differenza tra la disponibilità a pagare complessiva ed i costi totali di un progetto può essere considerata come l'effetto netto di "efficienza" del progetto stesso. **In altri termini, essa rappresenta il valore monetario dei benefici netti.**

### 4.3.5 La misurazione dell'inefficienza

Per misurare il valore in termini monetari di un'inefficienza, gli economisti utilizzano esattamente la stessa metodologia utilizzata per misurare il valore monetario dei benefici di un nuovo progetto. **In quel caso calcolavamo il surplus del consumatore associato al progetto.** In questo caso – invece – **calcoliamo il surplus del consumatore associato all'eliminazione dell'inefficienza**. Quanto un individuo sarebbe disposto a cedere perché venga eliminata l'inefficienza?

Chiediamo ad esempio a ciascun individuo quanto sarebbe disposto a pagare affinché l'imposta sulle sigarette sia abolita. Ipotizzando che la risposta sia 100 €. L'abolizione dell'imposta sulle sigarette e l'introduzione di un'**imposta in somma fissa** (vale a dire, un'imposta il cui ammontare l'individuo deve comunque pagare, indipendentemente dal suo comportamento di consumo) di 100 €, lascerebbe inalterato il suo benessere.

La differenza tra il gettito dell'imposta sulle sigarette e l'imposta in somma fissa che l'individuo sarebbe disposto a

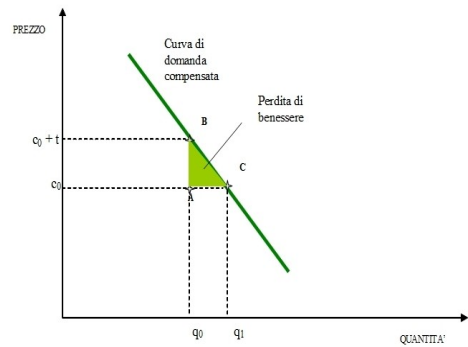
pagare è definita **perdita di benessere** o **eccesso di pressione**.

Le imposte, se non sono in somma fissa, originano una perdita di benessere, in quanto inducono gli individui a rinunciare al consumo di beni maggiormente preferiti in favore del consumo di beni meno preferiti, al fine di evitare il pagamento dell'imposta.

**Diagramma:** L'area ABC misura la perdita di benessere, l'inefficienza derivante dall'imposta sulle sigarette.

Un'imposta in somma fissa con lo stesso effetto sul benessere dell'individuo darebbe un gettito aggiuntivo pari all'area ABC

Il triangolo ABC è talvolta chiamato triangolo di **Harberger** in onore dell'economista di Chicago **Arnold Harberger**.



#### 4.3.6 La quantificazione degli effetti distributivi

La valutazione degli effetti distributivi di un progetto o di un'imposta è molto più complessa di quella relativa agli effetti di efficienza.

La collettività ha numerosi gruppi sociali ed un progetto pubblico può avere effetti diversi su ciascuno di essi.

**Per valutare gli effetti distributivi delle politiche pubbliche ci si concentra su alcune misure sintetiche della disuguaglianza.**

Visto che la diffusione della povertà preoccupa in modo particolare, ad essa è dedicata un'attenzione speciale.

- L'**indice della povertà** (*poverty index*) misura la quota della popolazione con un reddito inferiore ad una soglia critica al di sotto della quale si è considerati poveri.
- L'**intensità della povertà** (*poverty gap*) ci dice quanto reddito dovremmo trasferire ai poveri per portarli tutti sulla soglia della povertà.

Infatti l'indice della povertà conta soltanto il numero di persone al di sotto della soglia di povertà, ma non considera di quanto essi siano distanti dalla soglia.

#### 4.4 Tre diversi approcci alle scelte sociali

Disponiamo ora degli strumenti di base per analizzare le scelte sociali nei casi più complessi, ovvero, in cui il progetto non costituisce un miglioramento paretiano. Esistono 3 diversi approcci:

1. **il principio di compensazione;**
2. **il trade-off tra gli indicatori;**
3. **dei benefici ponderati.**

##### 4.4.1 Il principio di compensazione

Cosa accade se la disponibilità a pagare totale eccede i costi totali del progetto, ma i costi sopportati da qualche individuo sono superiori alla sua disponibilità a pagare? In tal caso, il progetto dovrebbe essere realizzato?

Il **principio di compensazione** afferma che **se la disponibilità a pagare aggregata è superiore al costo, il progetto dovrebbe essere intrapreso** (in quanto chi si avvantaggia dalla realizzazione del progetto è in grado di più che compensare chi viene danneggiato).

Gran parte degli economisti è critica nei confronti di tale principio, in quanto **non considera gli aspetti distributivi**.

Soltanto se la compensazione a favore di chi è danneggiato avesse effettivamente luogo, potremmo essere certi che il progetto è desiderabile, poiché in tal caso esso costituirebbe un miglioramento paretiano.

Poiché il principio di compensazione non considera adeguatamente gli aspetti distributivi, gli economisti si sono indirizzati verso due approcci alternativi.

##### 4.4.2 Il trade-off tra gli indicatori

Con **un indicatore di efficienza** (*i benefici netti*) e **uno di disuguaglianza**, le decisioni pubbliche dovrebbero essere facili, almeno in teoria: si dovrebbe semplicemente valutare se l'incremento di efficienza vale l'incremento di disuguaglianza, o viceversa.

Nei due paragrafi precedenti abbiamo visto come si misurano l'efficienza e la disuguaglianza.



Si tratta solo di indicatori, numeri che aiutano a sintetizzare gli effetti di un progetto o di un programma pubblico. Questi indicatori sintetici sebbene utili, spesso non fanno emergere parte dell'informazione più dettagliata che è, invece, importante nelle decisioni pubbliche. Idealmente, si dovrebbe guardare agli effetti su ciascun individuo e poi utilizzare una funzione del benessere sociale per sommare tali effetti.

### 4.4.3 I benefici netti ponderati

Il tipo di informazioni di cui abbiamo parlato finora può essere sufficiente a prendere una decisione.

**Se il beneficio netto aggregato (la somma delle disponibilità a pagare meno i costi del progetto) è positivo e se il beneficio netto è positivo per i poveri e negativo per i ricchi, allora il progetto fa aumentare sia l'efficienza sia l'equità e, quindi, dovrebbe essere realizzato.**

Spesso, però, la questione è più complessa. Per esempio, i poveri e i ricchi potrebbero essere entrambi svantaggiati dalla realizzazione del progetto, che potrebbe avvantaggiare, invece, gli appartenenti alla classe media. Come potremmo valutare un simile progetto?

**Di nuovo, dovremmo ricorrere alla nostra funzione del benessere sociale per sommare gli effetti del progetto.**

**Attribuendo dei pesi ai guadagni netti dei diversi gruppi sociali possiamo sintetizzare l'impatto del progetto in un unico numero.**

La funzione del benessere sociale ci dice, appunto, come effettuare questa operazione.

**Dato l'interesse per l'equità, gli effetti sulle classi di reddito più elevate riceveranno un peso minore.**

La scelta dei pesi da attribuire può risultare cruciale nella valutazione finale della desiderabilità del progetto.

Per esempio, un progetto che avvantaggia la classe media a scapito dei più poveri e dei più ricchi potrebbe non essere realizzato se attribuiamo un peso molto maggiore alla perdita subita dai poveri rispetto ai guadagni ottenuti dalla classe media.

**L'utilizzo di pesi distributivi si basa su tre ipotesi:**

1. **la prima** è che l'utilità marginale sia decrescente;
2. **la seconda** è che individui diversi presentino la stessa relazione tra utilità e reddito;
3. **la terza**, infine, è che la società sia interessata all'utilità totale, cioè alla somma delle utilità di tutti gli individui (la funzione del benessere sociale utilitarista).

Mentre ciascuna di queste ipotesi può essere messa in discussione, è comunque possibile pensare alle procedure descritte semplicemente come a un modo conveniente di fornire una sintesi dei dati, che spesso risulta utile per chi deve prendere le decisioni.

### APPENDICE

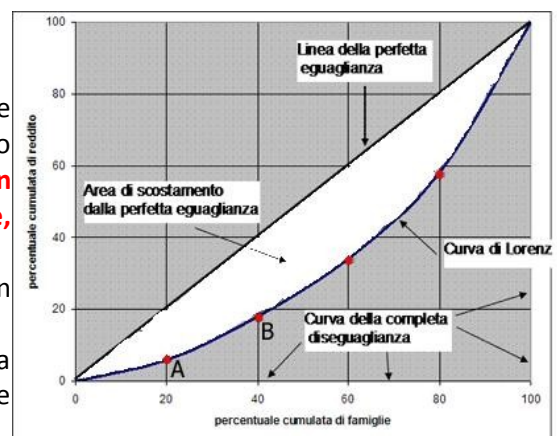
Le due **misure di disuguaglianza** utilizzate più comunemente sono state oggetto del nostro studio. Esse tuttavia sono criticate in quanto si concentrano esclusivamente sull'effetto che le politiche pubbliche hanno sui più poveri. Vediamo allora due indicatori di carattere più generale:

- **Curva di Lorenz e indice GINI**

La **curva di Lorenz** è un metodo per misurare e rappresentare il grado di ineguaglianza nella distribuzione del reddito **mostrando la frazione cumulata del reddito totale di un paese guadagnata dal 5% più povero della popolazione, quella guadagnata dal 10% più povero, ...e così via.**

Una volta disegnata occorre chiedersi come si modificherà in seguito all'introduzione di un programma di spesa pubblica.

Il doppio dell'area compresa tra la retta a 45° e la curva di Lorenz è una misura di disuguaglianza comunemente impiegata, nota come **indice di GINI**.



- **L'indice di Dalton-Atkinson**

Un'altra misura fu inizialmente introdotta da Sir Hugh Dalton, (professore di finanza pubblica alla London School of Economics).

**Questa misura si basava sulla premessa che le società preferiscono distribuzioni dei redditi più egualitarie.**

Possiamo chiederci: se una società si potesse muovere dalla distribuzione attuale del reddito a una situazione in cui il reddito è equamente distribuito, **a quale frazione del suo reddito complessivo sarebbe disposta a rinunciare?**

**Questa frazione è nota come indice di disuguaglianza di Dalton-Atkinson.**

Naturalmente, individui diversi potrebbero avere opinioni diverse sull'ammontare di reddito cui la società dovrebbe



essere disposta a rinunciare (ciò, peraltro, non dice nulla sull'ammontare che essi dovrebbero cedere per realizzare la redistribuzione).

**L'ammontare che la società sarebbe disposta a cedere dipende dalla sua funzione del benessere sociale.**

Con una funzione del benessere sociale rawlsiana, l'ammontare in questione risulterebbe molto più grande che non con una funzione del benessere sociale utilitarista.

Anthony Atkinson, (del Nuffield College dell'Università di Oxford), ha sostenuto che si tratta di un ammontare significativo, nelle economie più sviluppate spesso compreso tra un quarto e un terzo del reddito complessivo.

**Variazioni dell'indice di Dalton-Atkinson possono essere utilizzate per valutare l'impatto di una qualsiasi proposta di programma pubblico sul grado di disuguaglianza.**

**Formalmente, l'indice di Dalton-Atkinson può essere definito nel modo seguente. Assumiamo una funzione del benessere sociale utilitarista**

$$W = U(Y_1) + U(Y_2) + U(Y_3) + \dots$$

e indichiamo con  $Y$  il reddito medio. Allora l'indice di Dalton-Atkinson  $D$  è dato da

$$U((1-D)Y) = U(Y_1) + U(Y_2) + U(Y_3) + \dots$$

Chiaramente l'indice dipende dalla funzione di utilità. L'analisi di Atkinson si è concentrata sulle funzioni di utilità con elasticità costante, che assumono la seguente forma:

$$U = \frac{Y^{1-\alpha}}{1-\alpha}$$

Per il parametro  $\alpha$  Atkinson ha utilizzato valori compresi tra 1 e 2.

## CAPITOLO 5. Beni pubblici e beni privati forniti dal settore pubblico

Lo Stato offre una gran varietà di beni, alcuni di essi sono di sua esclusiva competenza (Difesa) ed altri sono forniti anche dal mercato (istruzione).

- Quali sono gli elementi distintivi dei beni tipicamente forniti dal settore pubblico?
- Cosa impedisce in molti casi che l'offerta di questi beni passi attraverso il mercato?
- E qualora siano forniti dal mercato, perchè è probabile che l'offerta privata sia inadeguata?

### 5.1 I beni pubblici

Gli economisti per distinguere tra beni pubblici e privati pongono **due domande fondamentali**:

1. il bene presenta la proprietà della **rivalità nel consumo**? Tale rivalità consiste nel fatto che se un bene è utilizzato da un soggetto non può essere utilizzato da un altro.
2. Il bene presenta la proprietà dell'**escludibilità**? È possibile escludere un qualsiasi individuo dal godimento di un bene pubblico (senza incorrere in costi ingenti)? (Al contrario i beni privati hanno sempre la proprietà di escludibilità infatti chi non paga il prezzo è escludibile).

**I beni pubblici quindi sono caratterizzati dalla non rivalità e dalla non escludibilità.**

I beni per i quali non vi sia rivalità nel consumo e per i quali l'escludibilità sia impossibile sono **beni pubblici puri**.

#### 5.1.1 Beni pubblici e fallimento del mercato

Per isolare il ruolo dell'escludibilità e della rivalità nel consumo consideriamo situazioni in cui un bene soddisfa una proprietà ma non l'altra.

Per alcuni beni il consumo è non rivale ma l'esclusione è possibile (costo marginale di un telespettatore che cambia canale=0 e non preclude la visione ad un altro; anche se l'esclusione è possibile con frequenze criptate delle pay-tv).

Anche se l'esclusione fosse possibile, quando un bene è non rivale, dal punto di vista dell'efficienza economica non c'è alcun motivo per praticare tale esclusione, pertanto far pagare un prezzo per un bene non rivale è inefficiente, in quanto da luogo a **sottoconsumo**. Il sottoconsumo è una forma di inefficienza.

Tuttavia, se non è possibile imporre un prezzo per un bene non rivale, non vi sarà incentivo a produrlo. In questo caso, l'inefficienza prende la forma di **offerta insufficiente**.

Esistono quindi **2 forme principali di fallimento del mercato associate ai beni pubblici**: il **sottoconsumo** e l'**offerta insufficiente**. Nel caso di beni non rivali, l'esclusione non è desiderabile, in quanto comporta un

sottoconsumo. Tuttavia senza esclusione si ha il problema dell'offerta insufficiente.

### 5.1.2 Pagare per i beni pubblici

Se l'esclusione è possibile – anche quando il consumo è non rivale – lo Stato spesso impone il pagamento di tariffe a chi beneficia di beni e servizi forniti dal settore pubblico. Le tariffe sono spesso viste come una soluzione equa per aumentare le entrate, poiché coloro che utilizzano maggiormente il servizio pubblico pagano in misura maggiore.

In ogni modo, **quando il consumo è non rivale, le tariffe provocano un'inefficienza.**

### 5.1.3 Il problema del “free rider”

Alcuni dei più importanti beni forniti dal settore pubblico – es. igiene pubblica, difesa nazionale – presentano la caratteristica della non escludibilità, cosicché risulta impossibile il razionamento tramite il sistema dei prezzi.

L'impossibilità di attuare un razionamento mediante il sistema dei prezzi implica che il mercato concorrenziale non conduce al livello Pareto-efficiente di offerta del bene pubblico.

La riluttanza degli individui a contribuire volontariamente al finanziamento dei beni pubblici costituisce il problema del **free rider**.

Un esempio è quello di comunità statunitensi che finanziano su base volontaria il servizio dei vigili del fuoco. Accade sempre che qualche membro della comunità rifiuti di contribuire a tale finanziamento. Ciononostante, in aree dove gli edifici sono vicini i vigili del fuoco interverranno comunque a causa della minaccia che esso rappresenta per le strutture adiacenti. Sapendo che verranno protetti anche se non contribuiscono finanziariamente, alcuni individui sono indotti a comportarsi come *free riders*.

Chiaramente, **se non è possibile utilizzare il sistema dei prezzi per razionare un particolare bene, allora esso non potrà essere fornito privatamente.**

Se il bene deve essere comunque fornito sarà lo Stato a doversene accollare la responsabilità.

Vi sono casi in cui i beni per i quali l'esclusione è possibile vengono forniti privatamente; ciò accade quando esiste un unico, grande consumatore i cui benefici diretti derivanti dall'esistenza del bene sono così rilevanti da indurlo a pagare da solo per ottenerlo. Egli sa che esistono *free riders* che beneficerebbero delle sue azioni, ma nel decidere considera solo i suoi vantaggi (grande armatore che installa un faro o boe).

### 5.1.4 Beni pubblici puri e misti

Molti beni pubblici che lo Stato fornisce non sono puri in senso stretto, ma presentano soltanto una delle due caratteristiche dei beni pubblici puri in una certa misura: il costo di un individuo addizionale che utilizza una strada statale non congestionata è molto basso ma non è nullo, ed è possibile, sebbene relativamente costoso, escludere persone dall'utilizzo della strada (vedi immagine).

Il consumo di alcuni beni misti può causare due tipi di problemi:

1. **costi marginali esterni di inquinamento** COSTO MARGINALE DELL'UTILIZZO
2. **costo privato di attesa** (costo opportunità del tempo)

Per risolvere questi problemi sono possibili i seguenti rimedi:

#### 1. Road pricing

obiettivi: incasso di denaro, riduzione del traffico e delle esternalità negative ad esso associate e promozione dell'efficienza

#### 2. Riforme fiscali ecologiche



Talvolta il costo marginale dell'utilizzo di un bene facilmente accessibile (un bene che possiede la proprietà della non escludibilità) può essere alto.

Quando un'autostrada non congestionata diventa congestionata, il costo del suo utilizzo aumenta vertiginosamente, non solo in termini di usura della strada, ma anche in termini di tempo perso dagli automobilisti. È costosa l'esclusione tramite l'imposizione di un prezzo per l'utilizzo della strada – in pratica questa può essere realizzata solo sulle strade a pedaggio e, paradossalmente, gli stessi caselli per il pagamento del pedaggio spesso contribuiscono alla congestione.

**COSTI DI ESCLUSIONE.** Per molti beni, la questione non è tanto la realizzabilità dell'esclusione quanto il suo costo. Vi sono, naturalmente, costi associati all'esclusione di beni privati, così come di beni pubblici. Gli economisti li chiamano **costi di transazione**. Ad esempio, lo stipendio dei cassieri al supermarket come quello dei casellanti addetti alla riscossione dei pedaggi autostradali sono costi di transazione, che fanno parte dei costi amministrativi associati al funzionamento del meccanismo dei prezzi. Ma mentre i costi di esclusione sono relativamente bassi per la maggior parte dei beni privati, possono essere molto alti per alcuni beni forniti dal settore pubblico.

**ESTERNALITA' COME BENI PUBBLICI MISTI.**

**I beni pubblici puri presentano la seguente proprietà:** se un soggetto acquista una **quantità maggiore** del bene, il **consumo da parte degli altri individui aumenta dello stesso ammontare**.

**Per i beni privati – invece – vale la seguente proprietà:** se un soggetto acquista una **quantità maggiore** del bene, **gli altri individui non ne risultano influenzati**.

**Per i beni pubblici che presentano externalità nel consumo, gli altri individui risultano influenzati, ma non necessariamente per lo stesso ammontare.** Pertanto **le externalità possono essere viste come una forma di beni pubblici misti** (o meglio, i beni pubblici possono essere visti come una forma estrema di externalità).

## 5.2 Beni privati forniti dal settore pubblico

**I beni forniti dal settore pubblico, per i quali è elevato il costo marginale del consumo da parte di individui addizionali, sono noti come beni privati forniti dal settore pubblico.**

Sebbene i costi di gestione del mercato forniscano una delle giustificazioni per la produzione di alcuni di questi beni, essi non ne rappresentano l'unica. **L'istruzione, per esempio, è un bene privato prodotto dal settore pubblico, nel senso definito in precedenza** - se il numero degli studenti iscritti raddoppia, anche i costi approssimativamente raddoppieranno (*ipotizzando di mantenere costante la qualità, intesa come dimensione delle classi, spesa per gli insegnanti e per i libri di testo, e così via*).

Una delle spiegazioni comuni della fornitura pubblica dell'istruzione ha a che fare con considerazioni distributive; molti pensano che le opportunità dei giovani non debbano dipendere dalla ricchezza dei genitori.

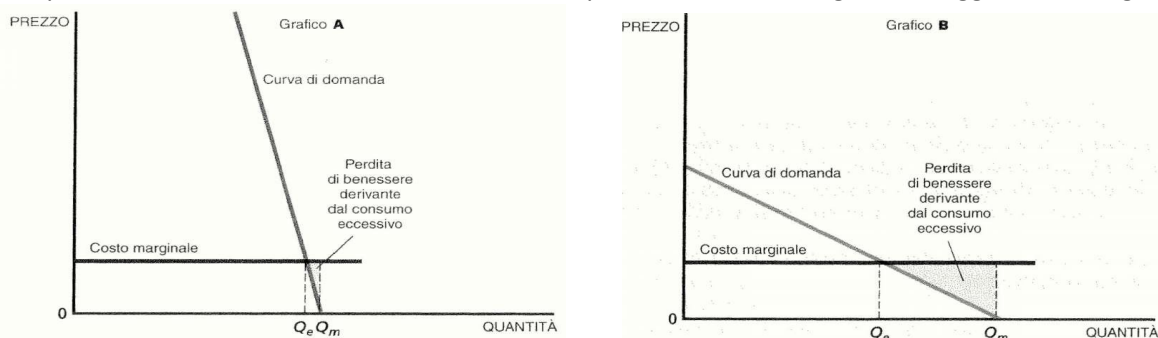
Talvolta, quando lo Stato fornisce un bene privato (per esempio l'acqua), permette semplicemente agli individui di consumare la quantità del bene da essi desiderata senza imporre alcun addebito. Occorre ricordare che per questi beni esiste un costo marginale positivo associato a ciascuna unità consumata. È costoso rendere potabile l'acqua e trasportarla dalla sorgente fino alle case dei consumatori.

**Se un bene privato è fornito gratuitamente, è probabile che il suo consumo sia eccessivo.**

**Il consumatore, poiché non deve pagare per il bene, ne domanderà fino al punto in cui il beneficio marginale che riceve sia zero, nonostante il costo marginale di produzione sia positivo.**

In alcuni casi, come quello del consumo d'acqua, la sazietà può essere raggiunta rapidamente, e quindi la distorsione può non essere molto ampia (*Figura 5.3A*). In altri casi, come quello della domanda di particolari tipi di servizi sanitari, la distorsione può, in effetti, essere molto grande (*Figura 5.3B*). È possibile misurare la perdita di benessere in base alla differenza tra ciò che l'individuo è disposto a pagare per l'aumento della quantità da  $Q_e$  (dove il prezzo è uguale al costo marginale) a  $Q_m$  (dove il prezzo è uguale a zero) e il costo per l'aumento

della produzione da  $Q_e$  a  $Q_m$ . Questa differenza è pari all'area del triangolo tratteggiato nella Figura 5.3.



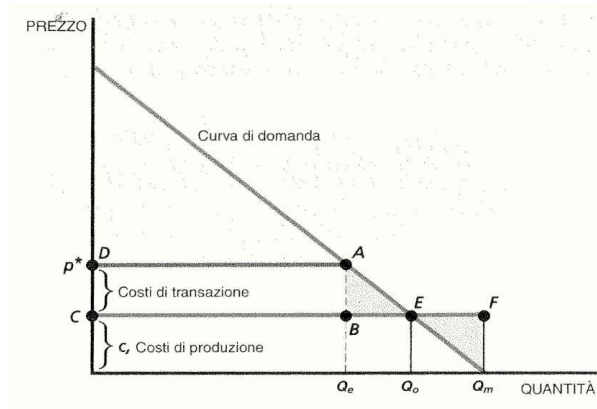
**Figura 5.3** Distorsioni associate alla fornitura gratuita dei beni. (A) Per alcuni beni, come l'acqua, una fornitura gratuita, piuttosto che a un prezzo

uguale al costo marginale, dà luogo a un consumo addizionale relativamente piccolo. (B) Per altri beni, la fornitura gratuita dà luogo a un ampio eccesso di consumo.

## 5.2.1 Sistemi di razionamento per beni privati forniti dal settore pubblico

**Nel caso in cui un costo marginale positivo sia associato all'utilizzo del bene da parte di un singolo individuo, se i costi di gestione del sistema dei prezzi sono molto alti, può risultare più efficiente fornire il bene su base pubblica e provvedere al finanziamento mediante il sistema tributario generale, nonostante la fornitura pubblica provochi una distorsione.**

Questo punto è illustrato nella *Figura 5.4*, relativa a un bene con un costo marginale di produzione,  $c$ , costante (l'impresa sostiene un costo di  $c$  euro per produrre ciascuna unità del bene).<sup>1</sup> Tuttavia, la vendita del bene richiede determinati costi di transazione, che fanno aumentare il prezzo a  $p^*$ .



**Figura 5.4** Costi di transazione. Quando i costi di transazione sono sufficientemente elevati, il bene può essere offerto in modo efficiente dal settore pubblico più che dal mercato privato.

Supponiamo ora che lo Stato offra il bene gratuitamente. Ciò elimina i costi di transazione e fa risparmiare l'intera area tratteggiata ABCD. Un ulteriore guadagno è associato all'incremento del consumo da  $Q_e$  a  $Q_0$ , poiché la valutazione marginale dei consumatori è superiore al costo marginale di produzione. L'area tratteggiata del triangolo ABE misura questo ulteriore guadagno.

D'altro canto, se i consumatori, espandendo il consumo da  $Q_0$  a  $Q_m$ , consumano il bene fino al punto in cui il suo valore marginale è zero, la disponibilità marginale a pagare sarà inferiore al costo di produzione. Ciò risulta chiaramente inefficiente.

**Per decidere se è opportuno fornire il bene su base pubblica, occorre quindi confrontare:**

1. **da un lato,**
  - a) i risparmi dei costi di transazione
  - b) più il guadagno derivante dall'aumento del consumo da  $Q_e$  a  $Q_0$  e, e
2. **dall'altro,**
  - a) (1) la perdita derivante dal consumo eccessivo del bene (l'area del triangolo EFQ nella Figura 5.4), m
  - b) più (2) la perdita derivante dalla distorsione creata dalle imposte utilizzate per finanziare la produzione del bene.

Gli elevati costi sostenuti dai mercati privati per fornire coperture assicurative sono stati utilizzati come argomento a favore di programmi pubblici di assicurazione. Per molti tipi di assicurazione, i costi amministrativi (che includono i costi di vendita) di una gestione privata rappresentano una quota superiore al 20% delle prestazioni pagate; i costi amministrativi delle assicurazioni pubbliche, invece, sono normalmente (ignorando le distorsioni create dalle imposte utilizzate per finanziare la gestione del programma di assicurazione sociale) meno del 10% del valore delle prestazioni.

**Date le inefficienze che sorgono dall'eccesso di consumo, quando non si richiede ai consumatori alcun pagamento per un bene privato fornito dal settore pubblico, i governi spesso tentano di limitare in qualche modo il consumo.**

Ogni metodo che limita il consumo di un bene è un **sistema di razionamento**.

- **I prezzi ne rappresentano uno.** Si è già visto come si possano imporre tariffe per limitare la domanda.
- Un altro metodo comunemente impiegato per razionare i beni forniti dal settore pubblico è **l'offerta uniforme**: fornire a tutti la stessa quantità del bene.

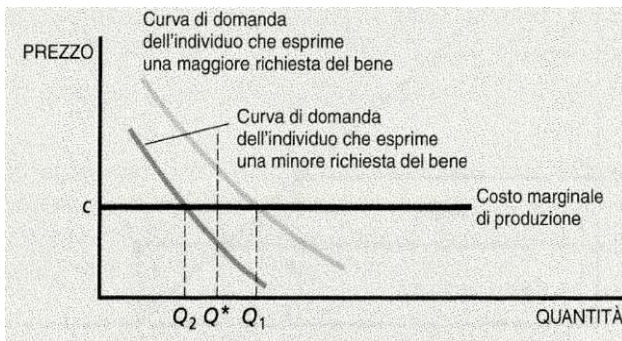
Un caso tipico è quello dell'istruzione, di cui viene fornito gratuitamente un livello uniforme a tutti gli individui, anche se ad alcuni piacerebbe averne di più e ad altri di meno (coloro cui piacerebbe acquistarne di più

<sup>1</sup> Si assume, inoltre, che la curva di domanda non si sposti significativamente per effetto dell'aumento delle imposte.

possono ottenere un'istruzione supplementare dal mercato privato).

Questo è il principale svantaggio della produzione pubblica di beni privati: essa, diversamente dal mercato privato, non consente l'adattamento ai diversi bisogni e desideri dei singoli individui.

**Questo aspetto è illustrato nella Figura 5.5, dove sono disegnate le curve di domanda relative a due individui diversi.**



Se il bene in questione fosse fornito dal settore privato, l'individuo 1, che ne domanda di più, **consumerebbe la quantità  $Q_1$** , mentre

l'individuo 2, che ne domanda di meno, **consumerebbe una quantità molto minore,  $Q_2$** .

Lo Stato sceglie un livello di produzione intermedio,  $Q^*$ . A questo livello, l'individuo 1 consuma meno di quanto avrebbe desiderato: la sua disponibilità marginale a pagare è superiore al costo marginale di produzione. Al contrario, l'individuo 2 consuma più di quanto sarebbe efficiente: la sua disponibilità marginale a pagare è inferiore al costo marginale (egli, naturalmente, poiché non deve pagare

alcunché e poiché la sua valutazione del bene è ancora positiva, consuma fino al punto  $Q^*$ ).

Per determinati tipi di assicurazione (per esempio, l'assicurazione sociale per la vecchiaia), lo Stato, in molti paesi (non in Italia) fornisce una prestazione di base uniforme. Di nuovo, chi desidera acquistarne di più può farlo, ma chi desidera acquistarne di meno non può. In questo caso, tuttavia, la distorsione potrebbe non essere molto rilevante; se il livello uniforme fornito è abbastanza basso, saranno relativamente pochi gli individui indotti a consumare più di quanto altrimenti farebbero, e il risparmio dei costi amministrativi, di cui si è fatta menzione in precedenza, può più che compensare la piccola distorsione associata alla fornitura di un livello base uniforme di assicurazione.

D'altro canto, un sistema misto di fornitura, pubblica e privata, può far aumentare i costi di transazione (di tipo amministrativo) totali oltre il livello che si avrebbe se la fornitura fosse su base unicamente pubblica o unicamente privata. Un terzo sistema di razionamento comunemente impiegato dal settore pubblico è rappresentato dalle code: piuttosto che chiedere un pagamento in denaro per l'accesso ai beni o ai servizi forniti su base pubblica, si impone di sopportare un costo in termini di tempo di attesa. Ciò consente un qualche adattamento del livello di offerta ai bisogni degli individui. Per esempio, coloro la cui domanda di servizi sanitari è più intensa saranno maggiormente disposti ad attendere nello studio del medico. Si ritiene che non sia desiderabile assumere il denaro come base per il razionamento dei servizi sanitari: perché mai i ricchi dovrebbero avere maggiore diritto dei poveri a una buona salute?

**Le code**, si sostiene, **sarebbero un efficace strumento per discriminare tra coloro che hanno veramente bisogno** (quelli disposti ad aspettare in coda) **e coloro che necessitano meno di cure mediche.**

**Tuttavia le code sono lontane dall'essere uno strumento perfetto per determinare chi è meritevole di ricevere i servizi sanitari, poiché soggetti disoccupati o pensionati, ma non così bisognosi di cure mediche, possono essere maggiormente disponibili ad aspettare rispetto a un dirigente d'azienda pieno di impegni o a un lavoratore a basso reddito costretto a svolgere due lavori.**

**In pratica, la disponibilità a pagare, come criterio per l'allocazione dei servizi sanitari, viene sostituita dalla disponibilità ad aspettare nello studio del medico.**

Inoltre, **l'utilizzo delle code come sistema di razionamento ha un costo sociale** (la perdita del tempo impiegato nelle code); **si tratta di un costo che potrebbe essere evitato se come sistema di razionamento fossero utilizzati i prezzi.**

### TRE METODI PER RAZIONARE I BENI FORNITI DAL SETTORE PUBBLICO

#### 1 Tariffe

- **Vantaggi:**
  - coloro che beneficiano del bene ne sopportano i costi.
- **Svantaggi:**
  - effetti di sottoconsumo.
  - I costi di gestione del sistema dei prezzi si sommano ai costi di transazione.

#### 2 Fornitura uniforme

- **Vantaggi:**
  - risparmi in termini di costi di transazione.
- **Svantaggi:**
  - effetti di sottoconsumo e di sovraconsumo.
  - I soggetti che domandano una quantità maggiore possono integrare il consumo pubblico, aumentando in tal modo i costi di transazione totali.

#### 3 Le code

- **Vantaggi:**
  - i beni (come la sanità) non vengono allocati necessariamente in base alla ricchezza degli individui.
- **Svantaggi:**
  - criteri di allocazione alternativi (disponibilità di tempo) possono essere non desiderabili. Il tempo viene sprecato.



### 5.3 Condizioni di efficienza per i beni pubblici

Per i beni pubblici, il livello di produzione è efficiente quando la somma dei **saggi marginali di sostituzione** di tutti gli individui risulta uguale al **saggio marginale di trasformazione**.

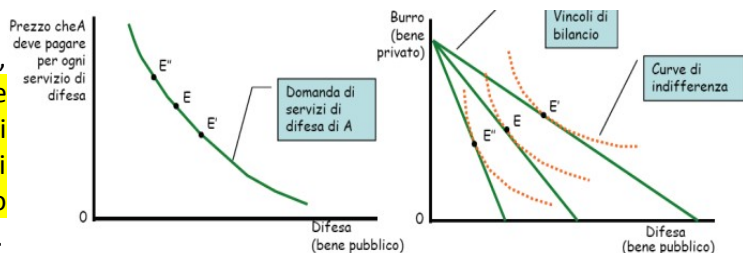
Il **saggio marginale di sostituzione tra beni privati e pubblici** indica l'ammontare di bene privato che l'individuo è disposto a cedere per ottenere un'unità aggiuntiva del bene pubblico.

Pertanto la **somma dei saggi marginali di sostituzione** indica l'ammontare di bene privato che collettivamente la società è disponibile a cedere per ottenere un'unità aggiuntiva del bene pubblico (che verrà consumata dall'intera collettività).

Il **saggio marginale di trasformazione** indica l'ammontare di bene privato che occorre impiegare per ottenere un'unità aggiuntiva del bene pubblico.

#### 5.3.1 Curve di domanda per beni pubblici

La curva di domanda per alcuni beni pubblici, come ad esempio la difesa, può essere costruita chiedendo agli individui di dichiarare la quantità di bene pubblico che gli piacerebbe venisse acquistata se dovessero pagare una data cifra per ogni unità prodotta.



Se la spesa per i beni pubblici aumenta, aumentano anche le imposte. Chiamiamo i pagamenti addizionali che un individuo deve effettuare per ogni unità aggiuntiva del bene pubblico "**prezzo-imposta**". Ipotizziamo che lo Stato abbia facoltà di imporre prezzi-imposta diversi ad individui diversi.

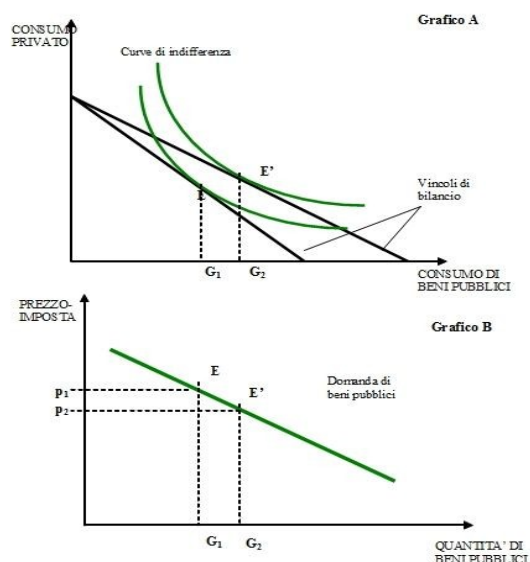
Assumiamo che il prezzo-imposta di un individuo sia  $p$ , vale a dire che per ogni unità del bene pubblico egli deve pagare  $p$ . Allora l'ammontare complessivo che l'individuo può spendere, il suo **vincolo di bilancio** è:

$$C + pG = Y$$

dove  $C$  è il suo consumo di beni privati;  $G$  è l'ammontare complessivo del bene pubblico fornito e  $Y$  è il suo reddito.

Il vincolo di bilancio è rappresentato nel grafico A dalla retta. Lungo il vincolo di bilancio, più bassa è la spesa pubblica, maggiore ovviamente è il consumo di beni privati. Il grafico A mostra anche le curve di indifferenza del soggetto tra beni pubblici e privati. Egli è disposto a rinunciare ad una certa quantità di beni privati per ottenere una quantità maggiore di di beni pubblici.

La **derivazione della curva di domanda di beni pubblici**. Il livello ottimale di spesa per l'individuo corrisponde al punto di tangenza tra la curva di indifferenza ed il vincolo di bilancio. Quando il prezzo-imposta diminuisce il livello ottimale di spesa pubblica per l'individuo aumenta, generando la curva di domanda di cui al grafico B.



#### Curva di domanda collettiva

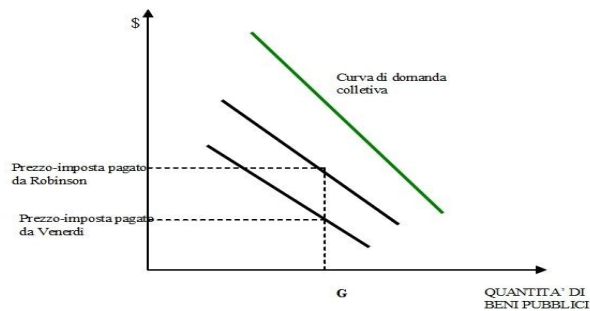
Poichè in ogni punto della curva di domanda individuale il prezzo è uguale al saggio marginale di sostituzione, **sommando verticalmente le curve di domanda si ottiene la somma dei saggi marginali di sostituzione**, la quantità totale di beni privati cui i membri della collettività sono disposti a rinunciare per ottenere un'unità addizionale di bene pubblico.



Si può quindi pensare alla somma verticale come alla curva di domanda del bene pubblico.

Le curve di domanda individuali devono essere sommate verticalmente perché un bene pubblico puro è necessariamente fornito a tutti i soggetti nello stesso ammontare.

**Il razionamento non è possibile e non è desiderabile dato che l'utilizzo del bene da parte di un individuo non influenza in alcun modo quello degli altri.**



### 5.3.2 Efficienza paretiana e distribuzione del reddito

Ricordando che ogni punto della curva delle possibilità di utilità è – appunto- Pareto-efficiente. L'equilibrio di mercato, in assenza di fallimenti di mercato, corrisponde ad uno di questi punti. Per lo stesso motivo, non esiste un unico livello di offerta di beni pubblici ottimale in senso paretiano.

L'intersezione tra le curve di domanda ed offerta è solo uno i questi livelli di offerta efficienti, ma ve ne sono anche altri, ciascuno con diverse implicazioni distributive.

#### CONDIZIONI DI EFFICIENZA:

- La produzione efficiente richiede che la somma dei saggi marginali di sostituzione sia uguale al saggio marginale di trasformazione.
- La produzione efficiente corrisponde al punto d'intersezione tra la curva di domanda collettiva, costruita sommando verticalmente le curve di domanda individuali, e la curva dell'offerta.

**La quantità efficiente di beni pubblici dipende dalla distribuzione del reddito.**

Il fatto che la quantità di beni pubblici efficiente dipenda, in generale, dalla distribuzione del reddito ha un'importantissima conseguenza:

- nel caso dell'offerta di beni pubblici, **non è possibile distinguere le considerazioni di efficienza da quelle distributive;**
- **ad ogni variazione della distribuzione del reddito**, determinata, per esempio da una modifica della struttura dell'imposta sul reddito, corrisponderà – quindi – **una variazione del livello efficiente di produzione di beni pubblici.**

### 5.3.3 Limiti alla redistribuzione del reddito e offerta efficiente di beni pubblici

Quando i governi valutano gli effetti di un programma, spesso sembrano molto interessati ad individuare CHI trae beneficio da quel programma. In genere, sembra che si attribuisca un peso maggiore ai benefici diretti ai poveri piuttosto che a quelli a favore dei ricchi. Eppure, l'analisi precedente suggeriva di dover semplicemente sommare i saggi marginali di sostituzione, trattando alla stessa maniera ricchi e poveri.

*Come si possono conciliare questi due approcci al problema?*

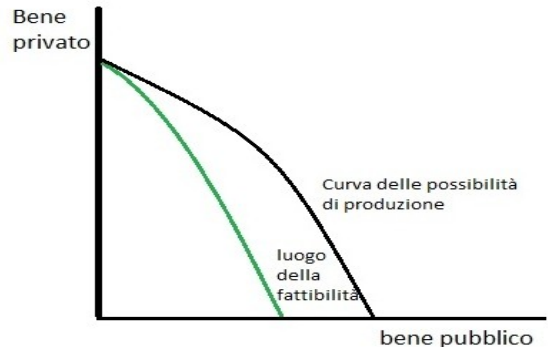
Abbiamo visto durante la trattazione come sia possibile delineare la curva delle possibilità di utilità, semplicemente sottraendo risorse ad un individuo e fornendole ad un altro. Tuttavia ricordiamo la parabola dell'economia studiata dove alcune arance andavano perse durante il trasferimento da Robinson a Venerdì.

Nella nostra economia reale, le risorse vengono ridistribuite principalmente con il sistema tributario e con quello della spesa sociale. La gestione di tali sistemi però comporta costi amministrativi elevati e sono importanti anche gli effetti negativi che essi possono avere sugli incentivi. Lo Stato quindi cerca modi alternativi per raggiungere i suoi obiettivi di redistributivi; un modo è proprio quello di incorporare considerazioni redistributive nella valutazione dei progetti pubblici.

### 5.3.4 Imposizione distorsiva e offerta efficiente di beni pubblici

Il fatto che le entrate destinate a finanziare i beni pubblici siano ottenute attraverso imposte – come quella sul reddito - che hanno rilevanti effetti sugli incentivi, ha alcune conseguenze importanti sul livello di offerta efficiente dei beni pubblici. In particolare, la quantità di beni privati cui l'individuo deve rinunciare per ottenere un'unità addizionale di beni pubblici è maggiore di quella che sarebbe necessaria se lo Stato potesse procurarsi le entrate in un modo che non implicasse effetti sugli incentivi e che non fosse costoso da amministrare.

Si può definire una **curva della fattibilità**, che indica, per un dato sistema tributario, il livello massimo di consumo di beni privati compatibile con ciascun livello di offerta di beni pubblici. Poiché il sistema tributario introduce inefficienze, questo luogo della fattibilità giace al di sotto della curva delle possibilità di produzione come indicato nel grafico.



La quantità di beni privati cui si deve rinunciare per ottenere un'unità addizionale di beni pubblici – tenendo conto di questi costi supplementari, è chiamata **saggio marginale di trasformazione economica**, per distinguerlo dal **saggio marginale di trasformazione fisica**. Il secondo è determinato completamente dalla tecnologia, mentre il primo tiene conto dei costi associati alle imposte necessarie per finanziare una maggiore spesa pubblica.

La precedente condizione – *saggio marginale di trasformazione fisica uguale alla somma dei saggi marginali di sostituzione* – viene sostituita da una nuova condizione secondo la quale **è il saggio marginale di trasformazione economica a dover essere uguale alla somma dei saggi marginali di sostituzione**.

Poiché diventa più costoso ottenere beni pubblici quando le imposte generano distorsioni, la nuova condizione implica un livello di offerta efficiente di beni pubblici inferiore a quello che si avrebbe in presenza di imposte non distorsive.

### 5.4 L'amministrazione efficiente come bene pubblico

Uno dei più importanti beni pubblici è la gestione dello Stato. Il "buon governo" possiede entrambe le proprietà dei beni pubblici indicate in precedenza. Se lo stato diventa più efficiente e riduce le imposte senza diminuire il livello dei servizi pubblici, tutta la collettività ne trarrà beneficio.

#### APPENDICE A : CURVA RESIDUALE

In questa appendice viene illustrato un metodo grafico, alternativo a quello utilizzato nel testo, per ottenere la condizione fondamentale di efficienza per i beni pubblici:

**Somma dei saggi marginali di sostituzione = Saggio marginale di trasformazione.**

**Figura 5.10 Determinazione del livello efficiente di produzione di beni pubblici.** (A) Se il livello di produzione del bene pubblico è G e si vuole che il primo individuo ottenga il livello di utilità  $U_1$ , la distanza AB rappresenta la quantità di beni privati rimasta disponibile per il secondo individuo. (B) Il benessere del secondo individuo viene massimizzato nel punto di tangenza della sua curva di indifferenza con la curva "residuale".

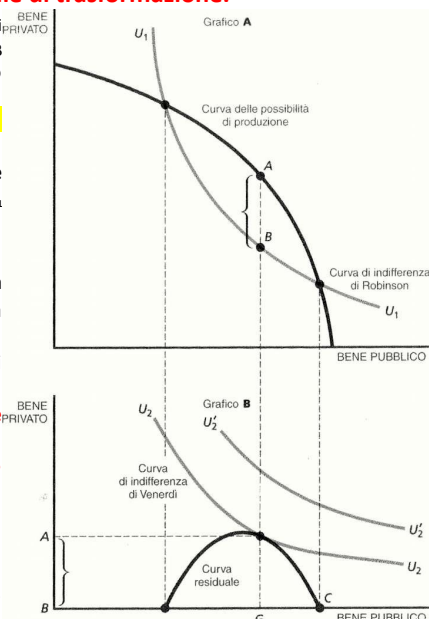
**Nella Figura 5.10A, la curva di indifferenza di Robinson è stata sovrapposta alla curva delle possibilità di produzione.**

Supponiamo che lo Stato voglia determinare la quantità ottimale di beni pubblici G, compatibile con l'obiettivo di garantire a Robinson il livello di utilità associato alla curva di indifferenza  $U_1$  riportata nella figura. In tal caso, la quantità di bene privato "lasciata" per Venerdì è la distanza verticale tra la curva delle possibilità di produzione e la curva di indifferenza.

Tale differenza verticale tra le due curve viene denominata **curva residuale** ed è disegnata nella Figura 5.10.B Inseriamo ora le curve di indifferenza di Venerdì. Il livello più elevato di utilità ottenibile da parte di Venerdì, compatibile con la curva delle possibilità di produzione e con il livello di utilità di Robinson prima specificato, corrisponde al punto di tangenza tra la sua curva di indifferenza e la curva residuale.

Esiste un modo semplice per esprimere questa condizione di tangenza. Poiché **la curva residuale è la differenza tra la curva delle possibilità di produzione per l'economia e la curva di indifferenza del primo individuo, la sua inclinazione è pari alla differenza tra le inclinazioni delle due curve suddette**. L'inclinazione della curva delle possibilità di produzione è, come si è visto, il saggio marginale di trasformazione, mentre l'inclinazione della curva di indifferenza è il saggio marginale di sostituzione.

Se C è la quantità ottimale di beni pubblici, la curva residuale deve essere tangente alla curva di indifferenza del secondo individuo. In altre parole, l'efficienza paretiana dell'economia richiede che



l'inclinazione della curva residuale sia uguale all'inclinazione della curva di indifferenza del secondo individuo, cioè:

$$SMT - SMS1 = SMS2, \text{ ovvero } SMT = SMS1 + SMS2,$$

dove **SMT** è il **saggio marginale di trasformazione** e **SMS1** è il **saggio marginale di sostituzione del primo individuo**. **Il saggio marginale di trasformazione deve, quindi, essere uguale alla somma dei saggi marginali di sostituzione.**

Dovrebbe essere chiaro che se scegliessimo un diverso (per esempio più alto) livello di utilità iniziale per Robinson, la curva residuale si sposterebbe (in basso) e ci sarebbe un nuovo punto di tangenza tra le curve di indifferenza di Venerdì e la nuova curva residuale.

Nel nuovo punto di tangenza, il livello di spesa per i beni pubblici può essere più alto, più basso o lo stesso della situazione iniziale. Ciò illustra quanto affermato nel testo: non esiste necessariamente un unico livello "efficiente" di spesa per i beni pubblici; esistono molti livelli di spesa Pareto-efficienti, che dipendono dalla distribuzione del reddito (del benessere). Le questioni di distribuzione e di allocazione non possono, in generale, essere trattate separatamente.

## APPENDICE B: LA MISURAZIONE DEI COSTI DI BENESSERE DELLE TARIFFE

È possibile misurare i costi delle tariffe, per esempio per l'utilizzo di un ponte, applicando le tecniche introdotte nel Capitolo 4.

La perdita di benessere è data dall'area del triangolo ombreggiato nella Figura 5.11.

Tale perdita viene indicata come **perdita secca di benessere**.

Per comprendere ciò, ricordiamo che i punti della curva di domanda misurano per ogni individuo la disponibilità marginale a pagare per un attraversamento addizionale in corrispondenza di diverse quantità di attraversamenti. Ipotizziamo che venga fissato un prezzo  $p$  per l'utilizzo del ponte. Il numero di attraversamenti effettuati sarebbe pertanto pari a  $Q_e$ . La perdita di benessere per il mancato attraversamento è pari alla differenza tra ciò che l'individuo è disposto a pagare (il suo beneficio marginale) e il costo marginale. **La disponibilità a pagare in  $Q_e$  è pari a  $p$  e il costo marginale della fornitura di un attraversamento addizionale è zero; pertanto la perdita di benessere è esattamente  $p$ .**

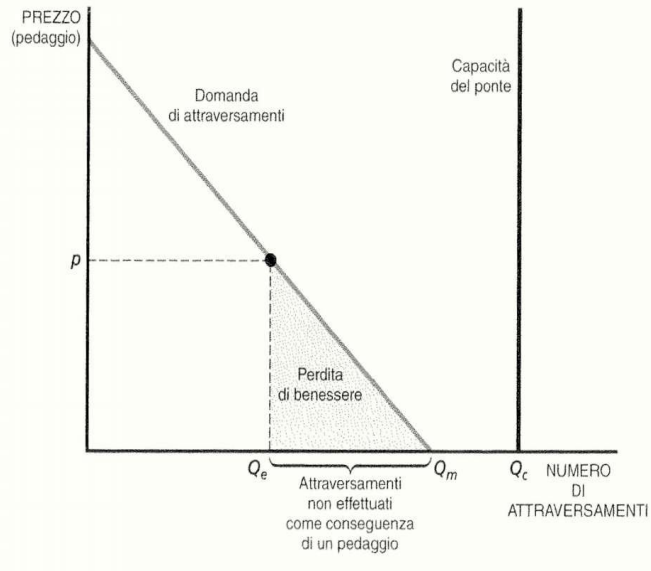
Per livelli leggermente superiori di utilizzo, la perdita è ancora data dalla disponibilità marginale a pagare, ma questa è ora minore.

Per trovare la perdita di benessere complessiva, occorre semplicemente sommare la perdita di benessere associata a ogni attraversamento non effettuato a causa del pedaggio.

1. Se il prezzo è zero, il numero di attraversamenti è pari a  $Q_m$
2. Se il prezzo è  $p$ , gli attraversamenti sono  $Q_e$ .

Pertanto il pedaggio comporta un numero di attraversamenti non effettuati pari a  $(Q_m - Q_e)$ .

1. La perdita di benessere associata al primo attraversamento non effettuato è pari a  $p$ ;
2. la perdita di benessere per l'ultimo attraversamento non effettuato è pari a zero (la disponibilità a pagare per un attraversamento addizionale in corrispondenza di  $Q_m$  è zero).
3. La perdita media di benessere per ogni attraversamento non effettuato è pertanto  $p/2$ ; e
4. la perdita di benessere totale è pari a  $p(Q_m - Q_e)/2$ , l'area del triangolo tratteggiato nella Figura 5.11.



## CAPITOLO 6 - Le scelte pubbliche

Le decisioni di spesa per i beni pubblici sono generate da un processo politico.

### 6.1 Meccanismi pubblici di allocazione delle risorse

Le decisioni di allocazione delle risorse nel settore pubblico sono prese in modo del tutto diverso rispetto al settore privato.

#### 6.1.2 Le preferenze individuali per i beni pubblici

Le decisioni collettive sono difficili da prendere perché individui diversi hanno punti di vista diversi. Le differenze tra gli individui possono dipendere da 3 motivi:

- dai gusti (alcuni preferiscono parchi pubblici, istruzione altri beni privati tipo automobili);
- dal reddito (gli individui più ricchi preferiscono spendere di più per tutti i beni)
- dalle imposte (quando lo Stato spende di più in beni pubblici i più ricchi devono pagare una quota elevata del costo addizionale) Nel caso di beni privati, ricchi e poveri pagano lo stesso prezzo; per i beni pubblici, in realtà, i più ricchi normalmente devono pagare un prezzo più alto.

Il **prezzo-imposta** è l'ammontare addizionale che un individuo deve pagare quando la spesa pubblica aumenta di 1 €. .

*Il prezzo-imposta moltiplicato per la spesa pubblica totale dà l'imposta totale pagata dall'individuo (debito d'imposta)*

Un prezzo-imposta più alto, di per se, implica che gli individui più ricchi vorrebbero un livello più basso della spesa per beni pubblici.

*Con un effetto reddito che conduce ad una domanda desiderata maggiore e un effetto prezzo che conduce ad una domanda desiderata minore, il segno dell'effetto netto è ambiguo.*

**Esempio:** consideriamo **N** individui e che ciascuno debba pagare lo stesso ammontare, indipendentemente dal reddito.

- Con un'**imposta uniforme** il prezzo-imposta è semplicemente  $1/N$  ed il gettito dell'imposta è pari a  $G/N^2$ .
- Con un'**imposta proporzionale** ognuno paga la stessa percentuale del reddito. Il prezzo-imposta può essere calcolato facilmente se **Y** è il reddito medio, **NY** è il reddito totale; se **t** è l'aliquota d'imposta, allora  $tNY$  è il gettito complessivo.

Quest'ultimo deve essere uguale alle spese pubbliche:  $G=tNY$ ; pertanto l'aliquota è pari a:  $t=G/NY$

Il reddito d'imposta di un individuo con reddito pari a  $Y_i$  è dato da:  $tY_i = GY_i/NY$

- Con un'**imposta progressiva** l'imposta pagata aumenta più che proporzionalmente rispetto al reddito, con un **imposta regressiva** aumenta meno che proporzionalmente.

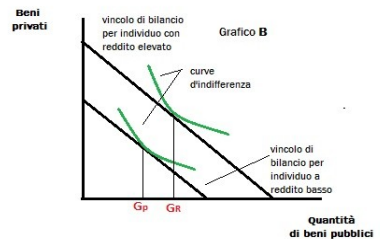
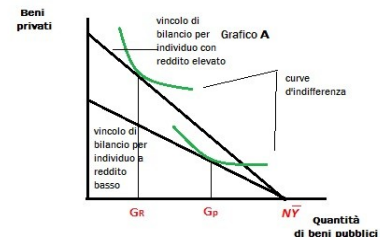
*Ne consegue che in un **sistema tributario progressivo** il prezzo-imposta per un individuo con reddito elevato è maggiore di  $Y_i/NY$*

Dato il prezzo-imposta di un individuo, possiamo **derivare il suo livello preferito di spesa per beni pubblici come qui illustrato:**

- individui con redditi diversi hanno vincoli di bilancio diversi;
- i livelli di spesa per beni pubblici preferiti da ciascuno sono indicati dai punti di tangenza tra le curve di indifferenza ed i vincoli di bilancio.

I vari individui preferiranno livelli di spesa pubblica diversi.

- **Con un'imposta proporzionale**, i più **poveri** pagano prezzi-imposta più bassi e ciò tende a far sì che il loro **livello preferito di spesa  $G_p$**  sia più alto. Tuttavia i poveri hanno redditi più bassi e perciò domandano una quantità inferiore sia di beni pubblici sia di beni privati. **L'effetto netto è ambiguo** (Grafico A) si illustra il caso in cui l'**effetto sostituzione** (**prezzo-imposta più basso**) **domina l'effetto reddito** e, quindi, l'**individuo povero preferisce un livello di beni pubblici superiore a quello preferito dal più ricco**.
- **Con un'imposta uniforme** si ha soltanto l'effetto reddito (Grafico B), pertanto gli individui ad alto reddito preferiranno livelli più elevati di spesa pubblica.
- **Con un'imposta progressiva** sul reddito, i soggetti a basso reddito avranno un prezzo-imposta più basso rispetto al caso dell'imposta proporzionale, pertanto il loro livello di spesa sarà anche maggiore che con l'imposta proporzionale.



In una situazione di fallimento di mercato lo Stato è chiamato ad intervenire definendo l'offerta di beni pubblici, garantendo efficienza ed equità. Il problema che ci si pone in questo capitolo è come scegliere quali e quanti beni pubblici produrre; secondo l'impostazione dell'**economia del benessere** lo Stato dovrebbe appoggiarsi su alcuni dei seguenti criteri:

1. efficienza paretiana
2. criterio di Kaldor-Hicks
3. funzioni di benessere sociale
4. equilibrio di Lindahl
5. indicatori parziali (ad esempio la disponibilità a pagare per un dato servizio)

Nella realtà le decisioni sull'allocazione delle risorse nel settore pubblico sono prese in modo del tutto diverso (*anche se gli indicatori di cui sopra possono marginalmente venir considerati*): gli individui eleggono dei rappresentanti che a loro volta votano un bilancio pubblico, e la spesa viene poi effettuata da una varietà di

entità amministrative.

Nel decidere come votare, un parlamentare ha di fronte due problemi:

1. **conoscere le preferenze** dei propri elettori
2. **aggregare tali preferenze**: gli elettori differiscono per preferenze e per reddito ma la decisione dovrà essere unica

Una volta risolto il problema del singolo parlamentare, le **decisioni sulle spese** vengono poi prese, nel caso di democrazie rappresentative e dirette, tramite il **metodo del voto a maggioranza** (che permette quindi di scegliere quali e quanti beni pubblici produrre).

## Il processo di formazione delle decisioni pubbliche

Lo schema a lato illustra gli elementi che compongono il **processo di formazione delle decisioni pubbliche**; un processo, questo, che dovrebbe idealmente portare a produrre quantità di beni pubblici che rifletta le preferenze degli elettori.

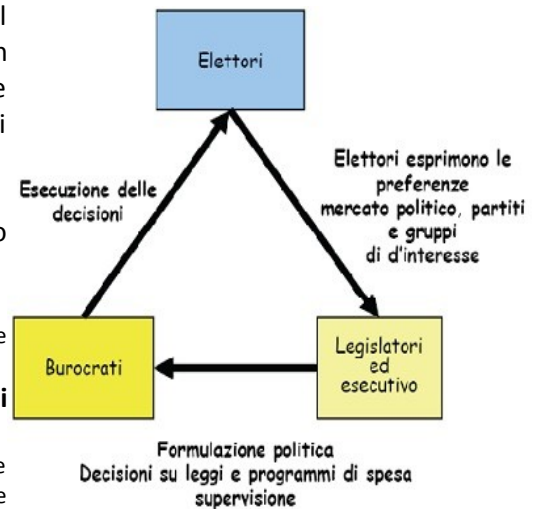
Secondo quanto scritto nell'introduzione al capitolo possiamo però intuire che questo processo è caratterizzato da almeno due aspetti problematici:

### 1. Problemi associati al **metodo del voto a maggioranza**

Le decisioni prese attraverso un processo decisionale politico riflettono le preferenze dei cittadini? Sono efficienti?

### 2. Problemi relativi al **rapporto tra politici, cittadini e gruppi d'interesse**

ad esempio gli scopi privati dei burocrati, dei politici e dei gruppi d'interesse possono ostacolare un risultato efficiente nell'allocazione delle risorse pubbliche.



Secondo la **teoria delle scelte pubbliche**, elettori, burocrati, poteri esecutivo e legislativo, i vari gruppi di interesse ed i partiti politici partecipano ai processi politici con lo stesso atteggiamento e le stesse motivazioni con le quali effettuano le scelte economiche (ossia cercando di massimizzare la propria funzione di utilità).

## Gruppi di pressione

I mezzi a disposizione di questi gruppi al fine di influenzare l'esito del processo politico-decisionale possono essere legali ed illegali e si manifestano generalmente nei quattro modi seguenti:

1. **Ridurre i costi** della partecipazione al voto e della raccolta di informazioni
2. **Produrre informazioni** per i politici su temi specifici e sulle preferenze degli elettori
3. **Corruzione**
4. **Sostegno finanziario** delle campagne dei partiti

Il risultato del processo politico riflette il potere dei gruppi di interesse. Cosa può dire la teoria economica circa le **caratteristiche che rendono efficace un gruppo d'interesse**?

L'azione collettiva efficace si può considerare un bene pubblico rispetto ai membri del gruppo, per questo motivo sorge in modo evidente il **problema del free-riding**:

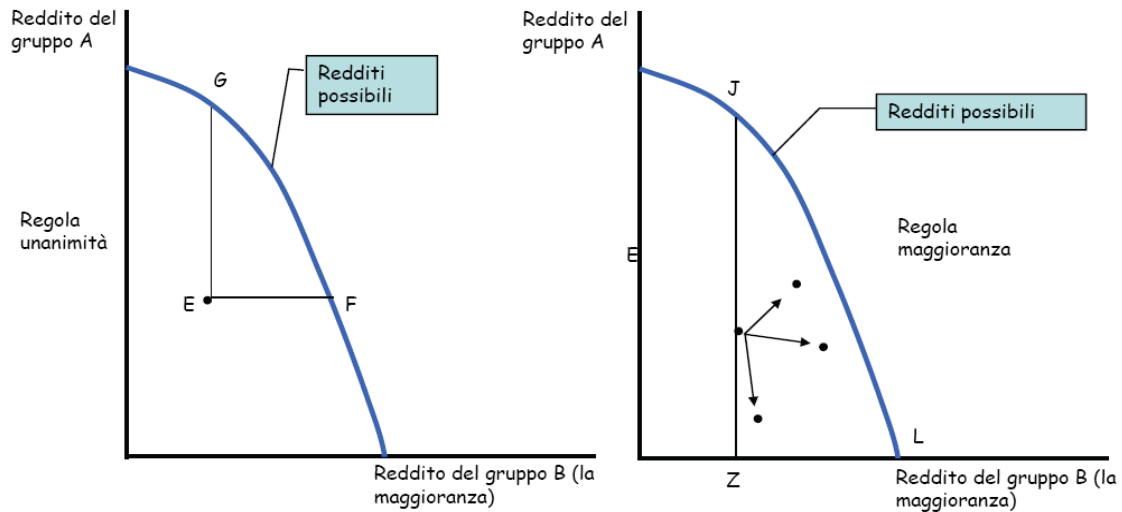
- Il costo di portare avanti un'azione collettiva efficace è privato (tempo, sforzo, denaro, ...)
- Il beneficio risultante è pubblico, internamente al gruppo

I piccoli gruppi riescono a risolvere meglio il problema, in quanto:

1. Osservano e puniscono i free-rider
2. I benefici sono molto concentrati (forte incentivo a cooperare)
3. Interazioni frequenti tra i partecipanti

## Problemi associati al metodo del voto a maggioranza

Lo schema illustra bene i possibili risultati del **voto a maggioranza** e lascia intuire che esso non garantisce miglioramenti paretiani, in questo capitolo illustreremo i motivi che inducono questa conclusione (il primo semplice è che basta un individuo scontento per far sì che non ci sia efficienza in senso paretiano, fatto salvo il principio di compensazione di Kaldor-Hicks).



- ✦ Regola unanimità: nessuno subisce un peggioramento della sua posizione → soluzioni definite nello spazio EFG.
- ✦ Regola maggioranza: il gruppo A definisce le soluzioni nello spazio JLZ; alcune decisioni possono essere efficienti ed eque, altre inefficienti e inique → voto a maggioranza semplice non garantisce miglioramenti paretiani.

### Fattori che influenzano la domanda di beni pubblici

l'atteggiamento di un individuo nei confronti della spesa pubblica per beni pubblici è legato ai tre fattori che seguono:

1. l'**apprezzamento dei beni pubblici**, che può essere maggiore o minore a parità di spesa pubblica
2. il **livello di reddito**
3. la **struttura del sistema tributario**

#### 6.1.3 Il problema dell'aggregazione delle preferenze - Come vota il contribuente tipo

Come facilmente intuibile, il contribuente tipo voterà l'alternativa che più lo avvicinerà al suo livello ottimo di spesa pubblica (quello in cui il beneficio marginale, legato alle preferenze del contribuente, eguaglierà il costo marginale, legato alla struttura del sistema tributario)

#### 6.1.4 Problemi del voto a maggioranza

Essenzialmente questi problemi sono i seguenti:

1. **Il problema dell'elettore mediano** Il risultato del voto a maggioranza corrisponde alle preferenze dell'elettore mediano (se le preferenze sui beni pubblici sono legate al reddito, l'elettore mediano sarà il soggetto con il reddito mediano). Questa teoria fornisce quindi una previsione semplice del risultato nel caso di votazioni a maggioranza. In generale poi l'equilibrio del voto a maggioranza **non è pareto-efficiente perché conduce a che l'elettore mediano sopporti un costo maggiore al beneficio marginale.**
2. **Il paradosso del voto (inesistenza dell'equilibrio del voto a maggioranza)** Indipendentemente dall'ordine con il quale le alternative sono sottoposte al voto a maggioranza, esso non assicura in tutti i casi il raggiungimento di una decisione semplice e non arbitraria. Infatti, affinché il voto a maggioranza abbia un equilibrio occorre che vi sia un'alternativa che possa vincere a maggioranza contro ogni altra alternativa (B sconfigge C, C sconfigge A e A sconfigge B ... chi ha vinto? Non lo si può dire con certezza!!! Vedi teorema dell'impossibilità di Arrow)
3. **Teorema di Arrow**

(vedi prossimo punto)

#### 6.1.5 Il teorema dell'impossibilità di Arrow

Un meccanismo politico, quindi un sistema di aggregazione delle preferenze, ideale dovrebbe possedere le quattro caratteristiche seguenti:

1. **Transitività** Se A è preferito a B e B a C allora A dovrebbe essere preferito a C, ma questo non è il caso (è il cosiddetto paradosso del voto ed illustra bene l'assenza di questa proprietà nel caso tipico di preferenze circolari)
2. **Scelta non dittatoriale**
3. **Indipendenza da alternative irrilevanti** Se si tratta di scegliere tra una piscina e un campo da tennis, il risultato non dovrebbe dipendere dall'eventuale presenza di una terza alternativa (quale una nuova biblioteca)
4. **Dominio non ristretto** Il meccanismo deve funzionare indipendentemente dall'insieme delle preferenze e dalla gamma di alternative tra cui si deve scegliere



Arrow ha dimostrato che **non esiste una regola che soddisfi tutte le proprietà desiderate** ed il suo teorema suggerisce che, a meno di non conferire poteri dittatoriali a qualcuno, non ci si può attendere che lo Stato agisca con lo stesso grado di coerenza e razionalità di un singolo individuo, che non è possibile aggregare le preferenze di individui diversi soddisfacendo le caratteristiche desiderate di un meccanismo di scelta e che non esiste un sistema di votazione nel quale gli individui votino sempre secondo le proprie vere preferenze.

### 6.1.6 Le preferenze unimodali quale modo per risolvere il problema sollevato da Arrow

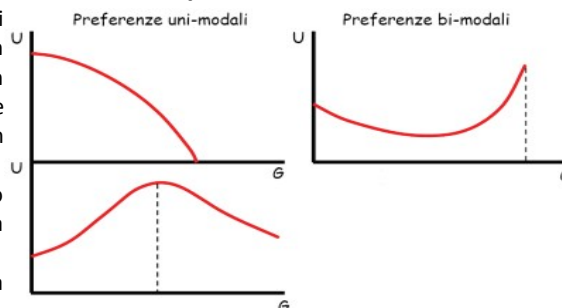
Sebbene il teorema di Arrow dimostri che non esiste una regola di voto che soddisfi sempre le proprietà desiderabili di un meccanismo di scelta sociale, vi sono particolari condizioni nelle quali il semplice sistema di voto a maggioranza produce sempre un esito ben definito: **è il caso delle preferenze uni-modali**:

Consideriamo il problema dell'atteggiamento di un individuo nei confronti del livello di  $G$  per l'istruzione: se tale livello è inferiore a un dato minimo, una persona ricca può preferire che i suoi figli studino in scuole private (in tal caso, qualsiasi aumento della spesa per scuole pubbliche fa aumentare il carico tributario di questa persona, non facendogli ottenere alcun beneficio).

La sua utilità, quindi, diminuisce all'aumentare della spesa pubblica, fino a un livello critico, oltre il quale egli decide di mandare i propri figli a una scuola pubblica.

Incrementi della spesa oltre quel livello apportano qualche beneficio a questa persona.

Questa persona preferisce quindi un livello elevato di spesa piuttosto che una spesa nulla, ma una spesa nulla a un livello intermedio di spesa. **In un caso del genere, è possibile che il voto a maggioranza non abbia un equilibrio.**



**Le preferenze riguardanti un singolo bene pubblico sono di solito uni-modali.** Quando si tratta di scelte riguardanti più di un bene pubblico, gli ordinamenti raramente risultano uni-modali.

### 6.2.1 L'equilibrio di Lindahl

Una **tassa Lindahl** è una forma di tassazione in cui gli individui pagano per la fornitura di un bene pubblico in base al loro benefici marginali. Le imposte Lindahl sono talvolta note come **le tasse beneficio**.

Un **equilibrio di Lindahl** è uno stato di equilibrio economico nel quadro di tale imposta

**L'equilibrio di Lindahl consiste, quindi in un insieme di prezzi-imposta** (*l'ammontare che ogni individuo deve pagare se si produce un'unità addizionale del bene pubblico*) **la cui somma è pari al costo marginale di produzione, tale che, dati tali prezzi-imposta, ogni individuo preferisce lo stesso livello di spesa  $G^*$ .** Dato che, in corrispondenza dell'equilibrio di Lindahl la somma dei benefici marginali uguaglia il costo marginale, esso è Pareto-efficiente.

**La critica** più significativa alla soluzione di Lindahl è che *gli individui non hanno incentivo a dire la verità in quanto il loro prezzo-imposta aumenta all'aumentare della loro domanda dichiarata. Infatti, quanto maggiore è la loro domanda dichiarata, tanto maggiore sarà la spesa pubblica e quanto maggiore è quest'ultima tanto più elevato sarà il prezzo-imposta.*

## CAPITOLO 9 Il sistema tributario e l'incidenza - Un'introduzione

1. Quali sono le cinque caratteristiche fondamentali che un buon sistema tributario dovrebbe possedere?
2. In quali modi diversi i sistemi tributari influenzano l'efficienza economica?
3. Quali difficoltà si incontrano nel determinare quando un sistema tributario è "equo"?

**Le imposte sono prestazioni in denaro obbligatorie, a differenza degli altri trasferimenti di denaro tra operatori economici, che normalmente avvengono su base volontaria.**

Nel Capitolo 5 abbiamo visto le ragioni per cui è necessario che la partecipazione al finanziamento dei servizi pubblici sia obbligatoria: altrimenti, a causa del problema del *free rider*, nessuno avrebbe incentivo a contribuire alla spesa.

In particolare, si è visto come **tutti i membri della collettività, accettando volontariamente l'obbligazione a contribuire al finanziamento dei beni pubblici, possano ottenere un livello superiore di benessere.**

Tuttavia, **il potere di obbligare gli individui a contribuire alla spesa pubblica può fornire allo Stato anche la facoltà di costringerli a sussidiare particolari gruppi di interesse:** in altre parole, il potere impositivo dà allo Stato anche il potere di costringere un gruppo sociale a cedere una parte delle sue risorse a un altro gruppo.

**Un tale trasferimento forzoso può essere paragonato al furto, ma c'è una differenza importante:** pur essendo

entrambi non volontari, il processo politico conferisce un manto di legalità e di rispettabilità al trasferimento che passa attraverso lo Stato.

Quando in un paese il processo politico si distacca dalla società civile e viene utilizzato per trasferire risorse ai gruppi che detengono il potere, la distinzione tra la tassazione e il furto diventa, nel migliore dei casi, confusa.

Questi temi hanno svolto un ruolo cruciale nel processo di formazione degli Stati moderni. Per esempio, l'origine della guerra di indipendenza americana viene spesso fatta risalire al *Boston Tea Party*, stimolato dall'opposizione a imposte ritenute ingiuste. Lo slogan "la tassazione in assenza di rappresentanza parlamentare è tirannia" fu uno dei temi centrali di quella rivoluzione. La distinzione tra utilizzo legittimo e illegittimo del potere di imposizione è sempre materia controversa.

## 9.1 Le cinque caratteristiche desiderabili per un sistema tributario

È inevitabile che le imposte costituiscano una questione dolente. Non sorprende pertanto, che la costruzione dei sistemi tributari sia sempre stata oggetto di considerevole controversia.

Per dirla in modo più semplice, la maggior parte delle persone vorrebbe vedere ridotte le proprie imposte e, allo stesso tempo, si ingegna a trovare argomenti per dimostrare che gli altri dovrebbero pagare di più.

Gli Stati, nel decidere quale sia il modo migliore per reperire le entrate necessarie al loro funzionamento, cercano di ispirarsi a principi generali. **Vi sono cinque caratteristiche comunemente accettate per un "buon" sistema tributario.**

1. **Efficienza economica:** il sistema tributario non deve interferire con l'efficiente allocazione delle risorse. Il sistema tributario non dovrebbe essere distorsivo; se possibile, dovrebbe essere utilizzato per migliorare l'efficienza economica.
2. **Semplicità amministrativa:** il sistema tributario deve essere semplice e relativamente poco costoso dal punto di vista amministrativo. Il sistema tributario dovrebbe avere bassi costi di amministrazione e di adempimento.
3. **Flessibilità:** il sistema tributario deve poter reagire con facilità (*in alcuni casi automaticamente*) al mutamento delle condizioni economiche. Il sistema tributario dovrebbe consentire un facile adattamento al mutamento delle condizioni economiche.
4. **Trasparenza politica:** il sistema tributario deve essere formulato in modo che i contribuenti siano consapevoli delle imposte che pagano e possano valutare quanto accuratamente il sistema riflette le loro preferenze.
5. **Equità:** il sistema tributario deve garantire che il trattamento relativo dei diversi contribuenti sia equo. Il sistema tributario dovrebbe essere equo (e dovrebbe essere considerato tale dai contribuenti), trattando in modo simile individui che si trovano in condizioni simili e richiedendo imposte maggiori a chi è in grado di sopportare meglio il peso della tassazione.

### 9.1.1 Efficienza economica

- In assenza di fallimenti del mercato l'economia allocherebbe automaticamente le risorse in modo efficiente.
- L'informazione trasmessa dai prezzi di mercato porterebbe all'efficienza nella produzione, nello scambio e nella composizione del prodotto;
- nessuno potrebbe migliorare il proprio benessere se non peggiorando quello di qualcun altro.

La maggior parte delle imposte fa cambiare i prezzi relativi. Di conseguenza, i segnali forniti dai prezzi vengono distorti e l'allocazione delle risorse viene alterata.

Un timore ricorrente riguarda l'ampiezza con cui il sistema tributario disincentiva il risparmio e l'offerta di lavoro e provoca effetti distorsivi su altre decisioni riguardanti il consumo e la produzione.

Per esempio, negli Stati Uniti, si è verificato negli ultimi vent'anni un notevole incremento del numero di cavalli arabi e di altre razze molto costose; il fenomeno è stato imputato a una bizzarra disposizione del codice tributario. Nello stesso paese, alcuni ritengono che il trattamento favorevole accordato all'industria petrolifera abbia indotto un'eccessiva perforazione di pozzi.

La storia dei sistemi tributari è caratterizzata da altri esempi di effetti distorsivi. Il risultato dell'imposta sulle finestre introdotta in Inghilterra del diciassettesimo secolo fu la costruzione di case senza finestre. L'Inghilterra moderna fornisce altri esempi. Veicoli a tre ruote, sebbene forse un po' meno sicuri e certamente non molto meno costosi di quelli a quattro ruote, erano tassati meno del normale. Di conseguenza, molti guidatori scelsero il primo tipo di veicolo piuttosto che la più convenzionale versione a quattro ruote. Un modello di giardinetta privo di finestrino posteriore fu tassato in misura minore rispetto ad altri modelli; di nuovo, molti furono indotti ad acquistare questi autoveicoli, non certo perché preferissero che la parte posteriore della loro vettura fosse buia. Negli Stati Uniti il favorevole trattamento fiscale delle pareti rimovibili ha incoraggiato la costruzione di uffici commerciali con pareti rimovibili - sebbene non vi sia alcuna intenzione di rimuoverle. Le pareti rimovibili consentono una maggiore flessibilità, ma in genere garantiscono un minore isolamento acustico. Pertanto, anche se oggi non ci sono più imposte sulle finestre, la moderna legislazione fiscale continua comunque a influenzare le scelte nel campo dell'edilizia.

### Effetti delle imposte sul comportamento individuale e delle imprese.

La maggior parte degli effetti delle imposte sull'efficienza è molto più sottile e difficile da valutare. Per esempio, le imposte sul reddito possono influenzare la durata della vita scolastica di una persona incidendo sulla retribuzione netta futura, la scelta della professione da svolgere (*in quanto in alcune professioni una quota maggiore della retribuzione è erogata sotto forma di benefici accessori non tassati*), la scelta tra trovare un impiego e stare a casa per prendersi cura dei figli, il numero delle ore di lavoro (*qualora si abbia la possibilità di sceglierlo discrezionalmente*), la decisione di svolgere una seconda attività e l'intensità del lavoro, il livello del risparmio e le sue forme (*la scelta tra un deposito bancario e l'investimento in azioni*), l'età di

pensionamento e la decisione di continuare a lavorare part time dopo i sessantacinque anni.

**Gli effetti delle imposte non sono limitati alle decisioni riguardanti il lavoro, il risparmio, l'istruzione e il consumo.**

Mentre si può discutere se, e in che misura, il sistema tributario influisca sulla scelta di sposarsi o su quella di divorziare, ci sono pochi dubbi che esso possa influenzare la scelta del momento in cui attuare questo tipo di decisioni.

Per esempio, negli Stati Uniti, ai fini dell'imposta una coppia è considerata sposata per l'intero anno solare anche se il matrimonio è avvenuto solo il 31 dicembre. Ciò implica che una coppia con due redditi simili, dovendo scegliere se sposarsi in dicembre o in gennaio, sarà incentivata dall'imposta sul reddito a optare per gennaio.

**Le imposte influiscono anche sull'assunzione di un rischio imprenditoriale, sull'ammontare delle risorse destinate alla ricerca e sviluppo e, nel lungo periodo, sul tasso di crescita dell'economia.**

**Hanno effetti non solo sul livello degli investimenti delle imprese, ma anche sulla loro forma** (ivi compresa la durabilità dei beni di investimento).

**Influiscono sulla quota del risparmio nazionale destinata all'edilizia abitativa, agli altri tipi di costruzioni e agli impianti industriali. Influiscono sul ritmo con cui vengono sfruttate le risorse naturali.**

Nel sistema economico, insomma, non ce decisione importante di allocazione di risorse che non sia influenzata, in un modo o nell'altro, dal sistema tributario.

**Dati gli attuali livelli delle aliquote di imposta, spesso le questioni fiscali sono di importanza cruciale;** ai contribuenti può sembrare più vantaggioso rivolgere i propri sforzi al tentativo di ridurre imposte da pagare piuttosto che, per esempio, alla ricerca di progetti migliori per la propria attività o di modi per aumentare la produzione.

## EFFETTI FINANZIARI DELLE IMPOSTE.

**A volte, le imposte hanno effetti più sulla forma che sulla sostanza di una transazione economica.**

Per esempio, tralasciando le considerazioni fiscali, dal punto di vista sostanziale fa poca differenza se un datore di lavoro concede ai suoi dipendenti un aumento di retribuzione affinché acquistino una polizza di assicurazione sanitaria, oppure se provvede lui stesso ad acquistare per loro la polizza. Dal punto di vista fiscale, invece, può esserci molta differenza: nel primo caso, i dipendenti ricevono "reddito", destinato a essere tassato, mentre nel secondo, il "beneficio accessorio" non viene tassato.

Analogamente, non fa molta differenza se decido direttamente l'impiego del mio risparmio al fine di assicurarmi in futuro un reddito con cui integrare la mia pensione pubblica o se, allo stesso fine, aderisco a un fondo integrativo aziendale. Le implicazioni fiscali delle due decisioni possono, tuttavia, essere alquanto diverse, inducendomi a risparmiare attraverso il fondo integrativo piuttosto che direttamente.

**Naturalmente, questi effetti finanziari possono avere, a loro volta, effetti reali sull'economia:** è possibile che i gestori dei fondi pensione, a causa delle regolamentazioni cui è soggetta la loro attività, facciano scelte di investimento diverse da quelle che avrebbero fatto i singoli individui. In genere, i fondi pensione non possono investire in titoli particolarmente rischiosi. Inoltre, alcuni individui possono trovarsi "costretti" a risparmiare attraverso i loro schemi pensionistici più di quanto avrebbero risparmiato volontariamente da soli.

Analogamente, dato che dividendi, guadagni di capitale (gli incrementi di prezzo delle azioni) e interessi sono tassati in modo diverso, il sistema tributario può avere effetti significativi sulla struttura finanziaria delle società di capitali - per esempio, sulla decisione delle imprese di finanziare nuovi investimenti facendo ricorso al debito o all'emissione di nuove azioni. Queste decisioni finanziarie possono avere, a loro volta, conseguenze reali. Un'impresa con un forte debito può verosimilmente essere meno disposta a intraprendere progetti rischiosi rispetto a un'impresa che ha raccolto gran parte dei suoi fondi grazie all'emissione di azioni.

## EFFETTI ORGANIZZATIVI DELLE IMPOSTE.

**Le imposte influenzano il modo, in cui è, organizzata la nostra economia. Molti di questi effetti organizzativi hanno conseguenze reali sull'allocazione delle risorse - per esempio, sul livello di assunzione del rischio.**

Le norme tributarie distinguono tra società di capitali, che hanno responsabilità limitata, e società di persone e individui, che non godono dello stesso privilegio. Dato che nel caso di responsabilità illimitata le perdite che possono derivare da un investimento di 100 € sono ben più alte dei 100 € investiti, senza la responsabilità limitata le imprese possono incontrare difficoltà nel reperimento dei fondi, e i loro manager tendono ad adottare comportamenti maggiormente avversi al rischio. **Manovrando il sistema tributario a favore o contro le società di capitali, è possibile incoraggiare o scoraggiare la diffusione di tale forma di società, inducendo così una modifica del grado di assunzione del rischio nel complesso dell'economia.**

**Spesso gli effetti finanziari sono interconnessi con quelli organizzativi. Il sistema tributario può avvantaggiare o svantaggiare le banche rispetto ad altre istituzioni finanziarie;** ciò può indurre le imprese ad aumentare o diminuire il denaro raccolto tramite le banche (piuttosto che, per esempio, tramite il mercato azionario e obbligazionario).

Ciò può fare molta differenza. Studi recenti hanno dimostrato, per esempio, che le imprese che raccolgono più fondi tramite le banche presentano una minore volatilità negli investimenti, in parte perché le banche sono maggiormente in grado di capire perché le imprese si trovano a corto di fondi - per esempio a causa di effetti ciclici di breve periodo o di una cattiva gestione. Poiché le banche sono in grado di identificare meglio la natura del problema, esse possono rispondere efficacemente durante una fase ciclica negativa, fornendo denaro alle imprese produttive che si trovano temporaneamente in situazioni di carenza di liquidità e non concedendolo alle imprese caratterizzate da una maggiore debolezza strutturale. Al contrario, imprese che si affidano al mercato dei capitali (emettendo obbligazioni o nuove azioni) per raccogliere fondi incontrano difficoltà maggiori durante le recessioni: in tali circostanze può risultare virtualmente impossibile o estremamente costoso ottenere nuovi finanziamenti.

### EFFETTI DI EQUILIBRIO GENERALE.

L'introduzione di un'imposta, per esempio sul reddito da lavoro oppure sul rendimento del capitale, modifica l'equilibrio del sistema economico. Un'imposta sugli interessi può ridurre l'offerta di risparmio e, nel lungo periodo, lo stock di capitale; ciò, a sua volta, può far diminuire la produttività del lavoro e i salari.

Queste ripercussioni indirette delle imposte sono note come **effetti di equilibrio generale**.

Gli effetti di equilibrio generale hanno importanti conseguenze distributive, a volte in direzione esattamente opposta rispetto all'intendimento della legge istitutiva dell'imposta.

E' possibile, per esempio, che un'imposta sul capitale riduca l'offerta di capitale e ne faccia aumentare il tasso netto di remunerazione; in alcuni casi, una tale imposta può, in realtà, accrescere il grado di ineguaglianza della distribuzione del reddito.

### EFFETTI DI ANNUNCIO E CAPITALIZZAZIONE.

**L'aggiustamento dell'economia in seguito all'introduzione di una nuova imposta non è istantaneo.**

Nel breve periodo, le distorsioni sono spesso molto meno intense che non nel lungo periodo, quando l'economia è in grado di rispondere in modo più completo alla nuova situazione.

Alcuni effetti dell'imposta, tuttavia, possono farsi sentire persino prima della sua introduzione, già all'atto del suo annuncio.

L'annuncio del futuro trattamento tributario di un bene patrimoniale ha un impatto immediato sul valore di quel bene. Se, per esempio, nel mercato si forma la convinzione che un particolare bene (diciamo, le abitazioni) stia per essere assoggettato a una Maggiore tassazione (per esempio, che sia sul punto di essere abolita la deducibilità degli interessi passivi dei mutui ipotecari), è probabile che il prezzo di quel particolare bene subisca una considerevole diminuzione.

Sarà chi possiede il bene al momento dell'annuncio a sopportare (forse ingiustamente) la maggiore imposta.

Il fatto che tali **effetti di annuncio**, o effetti di impatto, possano essere molto importanti spiega il detto secondo cui "una vecchia imposta è una buona imposta". **Non solo l'effetto di un annuncio può dar luogo a gravi problemi di equità, ma anche la semplice previsione di un annuncio futuro può provocare un rilevante effetto distorsivo sull'offerta di beni patrimoniali.**

Nell'esempio precedente, può bastare il fatto che semplicemente si discuta della possibilità di abolire la deducibilità degli interessi per indurre gli individui ad attendersi da un eventuale investimento in abitazioni una rilevante perdita di capitale; ciò si tradurrà in una drastica diminuzione della domanda di nuove abitazioni.

### IMPOSTE DISTORSIVE E IMPOSTE NEUTRALI.

Qualsiasi sistema di imposte influenza il comportamento degli operatori economici. Dopotutto, lo Stato sottrae denaro ai contribuenti ed è naturale attendersi che essi reagiranno in qualche modo alla diminuzione della loro ricchezza. Quando diciamo di volere che il sistema tributario sia non distorsivo, chiaramente non intendiamo dire che vogliamo imposte che non provochino alcuna reazione da parte dei contribuenti.

Un'imposta è **neutrale** o **non distorsiva** **se, e solo se, il soggetto colpito non può far nulla per modificare il suo debito di imposta.**

Un'imposta non distorsiva è detta **imposta in somma fissa** (nella terminologia anglosassone, *lump sum tax*).

**Le distorsioni sono collegate al tentativo da parte degli individui (o delle imprese) colpiti di diminuire il loro debito di imposta.** Praticamente tutte le imposte utilizzate nei sistemi moderni sono, in questo senso, distorsive. Un'imposta capitaria - un'imposta che tutti debbano pagare, indipendentemente dal loro reddito o dalla loro ricchezza - è un esempio di imposta in somma fissa. Un'imposta che dipenda da caratteristiche non modificabili (quali l'età o il sesso) è anch'essa un'imposta in somma fissa.

Dato che gli individui e le imprese non possono evitarle, **le imposte in somma fissa non comportano cambiamenti nei comportamenti o riallocazioni di risorse**, eccetto quelli derivanti dall'effetto reddito, vale a dire quelli dovuti alla riduzione del reddito al netto delle imposte.

**Qualsiasi imposta sui beni di consumo è distorsiva**: il consumatore può modificarla semplicemente riducendo la quantità acquistata del bene tassato. **Qualsiasi imposta sul reddito è distorsiva**: ciascuno può ridurla semplicemente lavorando di meno o risparmiando di meno.

Nel Capitolo 11 vedremo come **un'imposta distorsiva sia inefficiente, nel senso che se lo Stato ricorresse, invece, a un'imposta in somma fissa, potrebbe ottenere, con lo stesso effetto sul benessere dei contribuenti, un gettito maggiore, ovvero potrebbe ottenere lo stesso gettito e aumentare il benessere dei contribuenti.**

### IMPOSTE CORRETTIVE.

La nostra analisi ha finora sottolineato gli aspetti negativi dell'imposizione: il sistema tributario non dovrebbe interferire con l'efficienza economica, né distorcere l'allocazione delle risorse. Tuttavia, occorre ricordare che in presenza di fallimenti del mercato, l'allocazione delle risorse non sarà efficiente. **L'imposizione, a volte, può essere utilizzata in modo positivo, per correggere una qualche insufficienza del mercato.**

**Infatti in alcuni casi le imposte possono essere utilizzate per rettificare gli effetti delle esternalità.** Le cosiddette **imposte correttive** procurano gettito e, allo stesso tempo, migliorano l'efficienza dell'allocazione delle risorse.

Gli Stati Uniti, così come anche l'Italia, hanno fatto un utilizzo limitato delle imposte correttive. Le imposte che gravano sull'industria chimica,

utilizzate per pagare i costi per il risanamento dei siti inquinati dai rifiuti tossici, possono essere considerate imposte correttive.

Coloro che ritengono che il consumo di energia sia eccessivo (a causa dell'inquinamento a esso associato), hanno proposto un'imposta sull'energia, che aumenti il gettito e riduca il consumo smodato di energia.

- Tutte le imposte influenzano il comportamento degli individui (riducendo il potere di acquisto); le distorsioni sono associate alle azioni che un individuo intraprende per evitare le imposte: per esempio, lavorando meno il debito di imposta si riduce.
- Le imposte in somma fissa non possono essere modificate da alcuna azione che un individuo possa intraprendere.
- La tassazione correttiva, che introduce imposte sulle attività che producono esternalità negative, come l'inquinamento, ha una duplice funzione: aumenta il gettito fiscale e migliora l'efficienza economica.

### 9.1.2 Costi amministrativi

**L'amministrazione del sistema tributario richiede costi significativi.** Esistono **costi diretti** - il **costo del funzionamento degli uffici finanziari** - e **costi indiretti**, **sopportati dai contribuenti**.

**I costi indiretti assumono una varietà di forme:** il costo del tempo impiegato per riempire i moduli, il costo del mantenimento di registrazioni contabili, il costo degli onorari dei consulenti tributari.

Per gli Stati Uniti, Joel Slemrod, dell'Università del Michigan, ha stimato che i costi indiretti sono almeno cinque volte maggiori di quelli diretti.

**I costi amministrativi di un sistema tributario dipendono da una serie di fattori.**

**Per prima cosa, dipendono dal tipo di registrazioni che sarebbero tenute in assenza di obblighi tributari.**

Le imprese, per motivi di gestione interna, hanno comunque necessità di tenere registrazioni contabili; nel caso delle grandi imprese, l'avvento dei computer ha, poi, enormemente ridotto i costi del mantenimento di tali registrazioni. L'obbligo, per esempio, di dichiarare al fisco le retribuzioni dei dipendenti impone, quindi, un onere addizionale relativamente modesto alle grandi imprese. All'estremo opposto, molte piccole imprese e le famiglie che impiegano una collaboratrice domestica trovano molto gravoso raccogliere e registrare le informazioni necessarie per effettuare la dichiarazione dei redditi.

Negli Stati Uniti, nel 1993, lo Stato ha permesso a coloro che si avvalgono di collaboratori domestici di presentare i resoconti relativi ai loro dipendenti all'interno della propria dichiarazione dei redditi individuale (sebbene debbano tuttora presentare dichiarazioni separate per l'assicurazione contro la disoccupazione e per l'imposta locale sul reddito).

Particolarmente oneroso è il mantenimento delle registrazioni richieste dalle imposte sui guadagni di capitale, in quanto spesso è necessario conservare documentazioni per periodi di tempo molto lunghi. In realtà, negli Stati Uniti, le registrazioni legate alla tassazione del capitale derivante dal possesso di abitazioni erano talmente onerose che solo una parte dei proprietari era in regola con la legislazione in materia; finalmente, nel 1997, la legislazione fiscale è stata modificata per esentare dalla tassazione quasi tutti i guadagni di capitale derivanti dal possesso di abitazioni.

**Un secondo fattore** da cui dipendono i costi amministrativi è **la complessità della normativa tributaria**. Molti costi derivano dalle disposizioni particolari presenti in tale normativa; per esempio, la deducibilità di alcune categorie di spese (interessi, spese mediche e così via) richiede di conservarne la documentazione.

La differenziazione delle aliquote tra individui (*con alcuni individui che pagano aliquote molto più alte di altri*) e tra categorie del reddito dà origine a tentativi di "trasferire" il reddito tra componenti della stessa famiglia, o tra categorie di reddito, al fine di minimizzare l'imposta totale da pagare. I tentativi di impedire tali "trasferimenti" sono responsabili di parte della complessità degli attuali sistemi fiscali.

**In terzo luogo**, l'imposizione di alcune categorie di reddito può essere più costosa di quella di altre categorie. È opinione comune che i costi amministrativi delle imposte sul capitale siano molto maggiori di quelli delle imposte sul lavoro, in parte per la difficoltà di distinguere tra capitale e reddito. Per esempio, i pagamenti a favore dei proprietari del capitale possono rappresentare "reddito" (*dividendi*) o "capitale" (*il rimborso dei fondi precedentemente investiti*); in un caso o nell'altro, sempre di denaro si tratta. Se la legislazione fiscale tratta tali pagamenti in modo diverso, i contribuenti faranno in modo da far apparire il denaro nella forma più conveniente. Lo Stato ha dovuto scrivere regole complesse che risolvono la questione solo parzialmente.

Analogamente, i costi amministrativi (per € di gettito raccolto) connessi all'aumento delle imposte sulle piccole imprese possono essere molto più alti di quelli relativi ad aumenti fiscali sulle grandi imprese.

Per esempio, i costi amministrativi dell'imposta sul valore aggiunto, il cui gettito viene soprattutto dalle grandi imprese, responsabili di gran parte del valore aggiunto dell'economia, sono più bassi dei costi amministrativi di un'imposta sulle vendite, che interviene solo al momento della vendita finale, presso una miriade di esercizi commerciali.

### 9.1.3 Flessibilità

**Variazioni delle condizioni dell'economia rendono necessarie modifiche delle aliquote di imposta.**

Nel caso di alcune strutture di imposta, gli aggiustamenti sono facilmente realizzabili; in altri casi, essi richiedono un ampio dibattito politico; in altri casi ancora, avvengono automaticamente.

#### **STABILIZZAZIONE AUTOMATICA.**

Quando si attraversa una **fase di recessione**, può essere estremamente desiderabile ridurre le entrate fiscali, in quanto ciò può fornire lo stimolo di cui l'economia ha bisogno. **Se il livello dei prezzi si mantiene stabile, una struttura di imposta progressiva consentirà un elevato grado di "stabilizzazione automatica".**

**Quando, durante una fase di recessione, il reddito diminuisce, l'aliquota media** (*il rapporto tra il gettito dell'imposta e,*



diciamo, il reddito nazionale) si riduce a sua volta: i singoli operatori economici pagano aliquote di imposta inferiori poiché i loro redditi sono più bassi. Al contrario, **quando il reddito aumenta, l'aliquota media aumenta.**

Tuttavia, in periodi di **stagflazione - quando l'economia attraversa contemporaneamente una fase di recessione e di inflazione - l'aliquota media aumenta, anche se una sua diminuzione potrebbe favorire il superamento della recessione.**

**Pertanto l'indicizzazione (vale a dire l'aggiustamento che viene effettuato per tenere conto dell'inflazione), contribuisce alla stabilizzazione quando i prezzi aumentano durante le recessioni. Durante periodi di espansione e di inflazione, l'indicizzazione riduce gli effetti di stabilizzazione incorporati nell'imposta sul reddito.**

#### DIFFICOLTÀ POLITICHE DI UNA MODIFICA DELLE ALIQUOTE.

**Nel caso in cui si decida che sarebbe opportuno procedere a una modifica delle aliquote, la realizzazione della manovra, specie se si tratta dell'imposta sul reddito, è spesso fonte di accesi dibattiti politici.**

*Data la complessità della normativa, quali particolari aliquote devono essere modificate? Aumentare proporzionalmente tutte le aliquote, oppure, poiché si ritiene che i ricchi (o i poveri) già sopportino una quota sproporzionata dell'imposta, aumentare le loro aliquote meno che proporzionalmente?*

**In realtà non è chiaro neanche come valutare l'equità di una proposta di riforma.** È più giusta una riduzione dell'imposta dello stesso ammontare in valore assoluto per tutti i livelli di reddito, oppure dello stesso ammontare in percentuale? Ci si dovrebbe concentrare sulle aliquote medie o su quelle marginali? Sarebbe equa una riforma che facesse diminuire l'aliquota media per una "tipica" famiglia con un solo percettore di reddito, ma che contemporaneamente faccia aumentare quella per una famiglia con due percettori di reddito? Si dovrebbe diminuire l'aliquota sui redditi da capitale, al fine di incoraggiare il risparmio, o aumentarla, poiché i possessori di capitale si trovano in una posizione migliore per sopportare l'imposta (hanno, cioè, una maggiore capacità contributiva)?

**La difficoltà politica di modificare le aliquote dell'imposta sul reddito dovrebbe essere confrontata, per esempio, con quella di modificare l'imposta sulla proprietà. L'imposta sulla proprietà è caratterizzata da una serie di problemi amministrativi, non ultimo quello connesso alla stima del valore di alcuni beni patrimoniali. Tuttavia, essa presenta un vantaggio: gli aggiustamenti delle aliquote vengono realizzati annualmente in modo semplice, al mutare del gettito richiesto per l'erogazione di servizi pubblici locali.**

#### VELOCITÀ DI AGGIUSTAMENTO.

Un aspetto importante della flessibilità del sistema tributario come strumento di stabilizzazione dell'economia è, infine, la tempestività: la velocità con cui è possibile realizzare modifiche della normativa (una volta approvate) e gli sfasamenti temporali nella raccolta del gettito. Se le fasi del ciclo economico sono di breve durata, gli sfasamenti temporali possono, per esempio, limitare l'efficacia dell'imposta sul reddito come strumento di stabilizzazione dell'economia. Esiste sempre il pericolo che, a causa dello sfasamento temporale, le imposte vengano aumentate quando l'economia necessita di una riduzione dell'imposizione fiscale e viceversa

#### 9.1.4 Responsabilità politica

**Un principio politico ampiamente condiviso è che lo Stato non debba cercare di approfittare della disinformazione dei contribuenti.**

Nel contesto dell'imposizione fiscale, ciò significa auspicare l'introduzione di imposte per le quali sia chiaro l'onere del pagamento. Tali imposte sono note come imposte trasparenti; **la trasparenza** viene considerata sempre più una caratteristica fondamentale per un "buon" governo. Le politiche di governo sono considerate trasparenti quando avvengono alla luce del giorno - quando è chiaro chi trae vantaggio da esse e chi invece è chiamato a pagare.<sup>2</sup>

In quest'ottica, l'imposta sul reddito delle persone fisiche sarebbe, quindi, una buona imposta.

**L'impressione, a volte, è che lo Stato tenda a nascondere il vero costo dei servizi pubblici o su quali soggetti esso ricade.** Per esempio, è generalizzato il consenso sul fatto che non c'è alcuna differenza significativa tra la parte dei contributi sociali pagata dal datore di lavoro e quella pagata dal lavoratore (la legge prevede che ciascuno ne paghi una quota).

Il primo è interessato solo al costo totale del lavoro che impiega, il secondo soltanto al contenuto della sua busta paga. Se fosse annunciato che per il futuro sarà il lavoratore a dover pagare l'intero contributo e se il datore di lavoro accordasse un aumento salariale tale da coprire esattamente l'incremento del contributo, nessuno modificherebbe il proprio comportamento economico. Cambierebbe l'atteggiamento dei lavoratori nei confronti della previdenza se pensassero di doverne sopportare l'intero costo? In alcuni casi, si assiste a tentativi quasi deliberati di convincere i contribuenti che il costo delle attività pubbliche sia minore di quanto è in realtà. Proprio come le imprese che pensano di poter vendere più facilmente le loro automobili descrivendone il costo come "solo 340 € al mese per 40 mesi" piuttosto che come "13.600 € pagabili in tre anni e mezzo", così **lo Stato mostra talvolta di preferire sistemi tributari tali da non rendere mai i contribuenti consapevoli del costo delle attività pubbliche.**

**Uno degli argomenti proposti a favore delle imposte sulle vendite è che di esse ci si accorge meno che di altre, quali**

<sup>2</sup>Il termine ha assunto un significato particolare in alcune recenti discussioni. La ONG (Organizzazione Non Governativa) *Transparency International* si occupa di individuale pratiche di corruzione e governi corrotti. Il punto di vista di questa organizzazione è che gran parte della corruzione politica odierna sia generata dall'assenza di trasparenza.



**quelle sul reddito**. I consumatori non calcolano mai la somma totale che essi pagano allo Stato.

Jean-Baptiste Colbert, ministro delle finanze di Luigi XIV, scrisse: "L'arte della tassazione consiste nello spennare l'oca al fine di ottenere la quantità massima di piume con il minimo starnazzo possibile".<sup>3</sup>

Da questo punto di vista, l'imposta sulle società può essere considerata una buona imposta. I politici possono sostenere che sono le anonime società per azioni a pagarla. **Dal punto di vista della trasparenza l'imposta sulle società è una delle peggiori, in quanto non è chiaro chi la paghi in realtà**. Le imposte vengono pagate dalle persone, non dalle istituzioni: sono gli azionisti, i lavoratori e i consumatori che in ultima istanza devono sopportare il peso dell'imposta.

**Un sistema di imposte, per essere politicamente trasparente, deve anche prevedere che le singole imposte possano essere modificate solo per effetto di nuove leggi**; in altre parole, lo Stato dovrebbe ogni volta chiedere alla collettività di valutare se il settore pubblico stia spendendo troppo o troppo poco.

In periodi di inflazione, una struttura molto progressiva delle aliquote (*vale a dire aliquote che aumentano all'aumentare del reddito*) combinata con una struttura fiscale non agganciata all'inflazione, comporta una crescita in termini reali (*in termini, per esempio, di quota del reddito nazionale*) del gettito.

La cosa è effettivamente accaduta per esempio nel corso degli anni '80. Un tale aumento di imposte non è mai stato deciso direttamente nel corso del processo legislativo: in realtà, è ragionevole ritenere improbabile che nel 1980 il Parlamento, se fosse stato investito della questione, avrebbe deciso di aumentare le imposte, diciamo, del 10%, eppure l'inflazione ha avuto esattamente un effetto del genere.

### 9.1.5 Equità

**La maggior parte delle critiche rivolte ai sistemi tributari riguarda anzitutto la loro equità**. Tuttavia, come vedremo, è molto difficile definire precisamente cosa sia equo e cosa non lo sia. **Esistono due distinti concetti di equità: l'equità orizzontale e l'equità verticale**.

#### EQUITÀ ORIZZONTALE.

In un sistema tributario, **si ha equità orizzontale quando individui identici sotto tutti gli aspetti rilevanti sono trattati alla stessa maniera**. Il principio dell'equità orizzontale è talmente importante da essere inserito nella Costituzione Italiana, all'articolo 3. Un sistema tributario che discriminasse in base alla razza, al colore della pelle o al credo religioso sarebbe, quindi, generalmente considerato privo di equità orizzontale (e incostituzionale).

Sebbene l'idea alla base del concetto sia abbastanza chiara, la sua definizione comprende due nozioni ambigue.

**Cosa significa che due persone sono identiche sotto tutti gli aspetti rilevanti? E cosa significa trattare due persone alla stessa maniera?**

Consideriamo due gemelli, identici sotto ogni punto di vista, tranne che per il fatto che a uno piace il gelato al cioccolato, e solo al cioccolato, mentre all'altro piace soltanto quello alla vaniglia. Assumiamo, per semplicità, che il gelato al cioccolato e quello alla vaniglia costino esattamente la stessa cifra. Immaginiamo ora che i due gelati siano tassati con aliquote diverse. Si tratta di un sistema tributario orizzontalmente equo? **Uno dei gemelli finisce con il pagare più imposte dell'altro e, in questo senso, il sistema appare ingiusto**.

D'altro canto, i due gemelli hanno di fronte lo stesso "insieme delle opportunità": quello che preferisce il cioccolato, se volesse, potrebbe acquistare il gelato alla vaniglia (o viceversa). In questo senso, il sistema tributario non discrimina, non tratta, cioè, in modo diverso le due persone.

Questo esempio è stato costruito in modo da avere due beni che siano "essenzialmente" identici. In pratica, esistono molti casi in cui il sistema tributario tratta diversamente individui che hanno gusti diversi - imposte elevate sui superalcolici discriminano chi preferisce lo scotch rispetto a chi preferisce la birra o il vino. Coloro che preferiscono passare le vacanze nella seconda casa sono trattati (dal punto di vista fiscale) in modo migliore rispetto a chi preferisce trascorrere le proprie vacanze viaggiando.

**Se si ritiene che la diversità di gusti costituisca una differenza economica rilevante, di cui il sistema tributario possa ben tener conto, allora si può dire che il principio dell'equità orizzontale non si applica al nostro caso**.

I gemelli non sono, infatti, identici sotto tutti gli aspetti rilevanti. Portato a questo estremo, il principio perde rapidamente di significato: **due persone non sono mai identiche. Quali distinzioni sono, allora, accettabili?**

**Purtroppo, il principio di equità orizzontale fornisce scarso orientamento alla risposta da dare a questa domanda. A prima vista, si potrebbe ritenere che nessuna distinzione sia ammissibile: l'età, il sesso, lo stato civile dovrebbero essere tutte caratteristiche irrilevanti**.

Nel sistema tributario italiano, per esempio, in passato una coppia dove entrambi i componenti fossero percettori di reddito vedeva aumentare la sua imposta per effetto del matrimonio. Sistemi tributari di altri paesi, tuttora, non sono neutrali nei confronti del matrimonio (per esempio, in direzioni opposte, i sistemi degli Stati Uniti e della Francia). E ancora, esistono esempi di trattamento diverso in base all'età del contribuente (negli Stati Uniti, per esempio, gli ultrasessantacinquenni godono di una specifica deduzione dal reddito imponibile).

**In alcuni casi, quindi, la collettività (il Parlamento) sente come rilevanti anche questi tipi di distinzioni**. Forse perché si crede che, per esempio, l'essere sposato o l'essere anziano modifichi la capacità contributiva dei soggetti (**e ciò ci porta al secondo concetto di equità, quella verticale, di cui parleremo tra poco**).

Ma se queste caratteristiche sono ammissibili come base di differenziazione, non ne esistono altre ugualmente ammissibili? In uno dei prossimi capitoli, si vedrà come le inefficienze originarie da un sistema tributario dipendano dall'ampiezza delle reazioni degli individui e delle imprese all'imposta. Per esempio, nelle famiglie con due lavoratori, quello

<sup>3</sup>Citato in *Newsweek*, 16 aprile 1984, p. 69.

con il salario più basso mostra di essere molto più sensibile alle variazioni del salario di quanto non sia il lavoratore con il salario più alto; l'imposta sul reddito è quasi priva di conseguenze sulla quantità di lavoro offerta dal lavoratore primario, ma può avere un effetto molto importante sulle scelte del lavoratore secondario.

Se lo Stato avesse l'obiettivo di minimizzare le inefficienze provocate dal sistema tributario, dovrebbe, allora, fissare un'imposta minore sul lavoratore secondario. Ciò sarebbe giusto? Un altro esempio illuminante è fornito dalla spesa pubblica per la sanità.

Due individui con lo stesso reddito ma con spese sanitarie diverse dovrebbero essere trattati diversamente? Fa differenza se le spese per servizi sanitari sono "volontarie" (per esempio, un intervento di chirurgia estetica) o "necessarie" (per esempio, un intervento al cuore)? Può lo Stato stabilire di quale tipo di spesa si tratti?

L'esempio seguente illustra **quanto sia difficile anche solo definire il significato dell'espressione "uguaglianza di trattamento"**.

Supponiamo di poter essere d'accordo sul principio secondo cui un uomo e una donna che durante la loro vita abbiano ricevuto lo stesso reddito debbano essere trattati nello stesso modo ai fini della sicurezza sociale. Dovrebbe essere uguale il valore atteso del totale dei benefici, oppure dovrebbe essere uguale il beneficio annuale? Poiché le donne vivono significativamente più a lungo degli uomini, i due concetti sono chiaramente diversi.

Se tutti, indipendentemente dal sesso, ricevono lo stesso beneficio annuale, il valore atteso del totale dei benefici sarà molto più elevato per le donne. Molti potrebbero pensare che ciò non sia giusto.

**EQUITÀ VERTICALE** Mentre secondo il principio di equità orizzontale individui essenzialmente identici devono essere trattati nello stesso modo, **il principio di equità verticale afferma che, se alcuni sono in condizioni di pagare imposte maggiori di altri, dovrebbero farlo.**

**Vi sono tre problemi:** **determinare chi, in linea di principio, debba pagare un'aliquota più elevata; mettere in pratica questo principio (vale a dire, formulare norme coerenti con il principio); nel caso in cui qualcuno si trovi nella condizione di pagare un'aliquota più elevata, decidere quanto egli debba pagare più degli altri.**

**Comunemente, vengono proposti tre criteri per giudicare se un individuo debba pagare più di un altro:**

1. valutare se possiede una maggiore capacità contributiva;
2. valutare se gode di un più elevato livello di benessere economico;
3. valutare se riceve un beneficio maggiore dall'attività dello Stato.

**È una delle caratteristiche più importanti di un sistema fiscale.** Vi sono **due concetti che possono aiutare a disegnare un sistema fiscale equo:**

- a) **a. Principio della capacità contributiva** Secondo questo principio i contribuenti dovrebbero partecipare al finanziamento dell'attività pubblica secondo la loro capacità contributiva, indipendentemente dai benefici tratti direttamente dalla prestazione di servizi pubblici. Per l'applicazione del principio della capacità contributiva è necessario definire dei criteri di equità nella ripartizione del carico tributario:

- I. Equità orizzontale **individui che sono in situazioni identiche dovrebbero pagare imposte identiche**
- II. Equità verticale **chi guadagna di più dovrebbe pagare imposte più elevate.**

**Ma**

- III. come si stabilisce che due persone sono identiche dal punto di vista della capacità contributiva? **occorre individuare un indicatore della capacità contributiva**

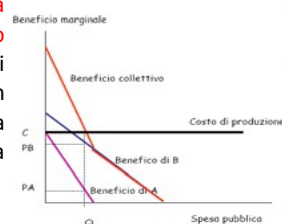
- IV. Che cosa si intende per eguaglianza di trattamento? Solitamente **devono pagare più imposte coloro che godono di un maggior benessere** (inteso come reddito, patrimonio e consumo ... attenzione che a parità di condizioni le persone potrebbero comunque essere più o meno felici o persone che ne devono mantenere a carico altre ... questi indicatori sono insomma parziali)

- V. Quanto di più deve pagare un individuo che possiede una capacità contributiva maggiore di un altro per rispettare il criterio di equità verticale? si può utilizzare il **concetto di sacrificio in termini di riduzione dell'utilità di un soggetto economico a seguito del pagamento di un'imposta.** Esistono tre formulazioni diverse del principio del sacrificio:

1. **sacrificio assoluto:** eguaglianza, in valore assoluto, della perdita di utilità sopportata dai due contribuenti
2. **sacrificio proporzionale:** l'imposta deve generare una perdita di utilità proporzionale all'utilità totale derivante dal reddito di ogni contribuente
3. **sacrificio minimo:** l'utilità marginale del reddito in seguito all'introduzione di un'imposta deve essere uguale per tutti i contribuenti

- b) **Principio del beneficio** **un sistema fiscale viene considerato equo quando ciascun contribuente paga le imposte in misura commisurata ai benefici ricevuti dai servizi pubblici forniti dallo Stato** (Le imposte assumono quindi il ruolo di veri e propri prezzi applicati ai beni e servizi pubblici e in questo modello non devono avere alcuno scopo distributivo). La versione più chiara del principio del beneficio viene presentata dall'economista svedese E. Lindahl

#### Il modello di Lindahl



- + Quanto maggiore è il beneficio derivante dalla spesa pubblica, tanto maggiore è il prezzo da pagare.
- + Il principio del beneficio non può essere applicato ai fini pratici:
  - ❖ in contrasto con le finalità redistributive degli stati moderni;
  - ❖ date le caratteristiche dei beni pubblici è difficile che gli individui rivelino genuinamente il vero beneficio marginale;
  - ❖ problema del passeggero clandestino.

**Il reddito come base per l'imposizione:** è la base più comunemente utilizzata per la tassazione; è visto dalla maggior parte dei governi come un buon indicatore della capacità contributiva. Un punto di vista ampiamente condiviso è quello per cui chi dispone di un reddito maggiore non soltanto dovrebbe pagare più imposte, ma dovrebbe pagare una quota maggiore del suo reddito in imposte – ovvero le imposte dovrebbero essere progressive.

**Il consumo come base d'imposizione:** una delle argomentazioni più forti contro l'idea che il reddito sia una base corretta per l'imposizione è che il reddito corrisponde al contributo dell'individuo alla società, al valore del suo output economico.

**Tassare quindi gli individui in base a quanto sottraggono alla collettività e non in base al contributo che apportano ad essa.**

$$C (\text{consumo}) + S (\text{risparmio}) = Y (\text{reddito}) \quad \text{ovvero} \quad C = Y - S$$

uno dei dibattiti più importanti concerne l'opportunità di tassare il risparmio, ma anche tale soluzione non sembra "perfetta". Chi risparmia arriva alla pensione con un "gruzzoletto" che gli consente un adeguato sostentamento e continuerà a contribuire con il proprio reddito al finanziamento della spesa pubblica. Chi invece è stato "cicala" e non ha risparmiato durante la propria vita lavorativa, arrivato all'età pensionabile si affiderà al sistema pubblico di assistenza per poter sopravvivere.

**Il reddito percepito durante l'arco della vita come base per l'imposizione:** Il contrasto tra consumo e reddito come basi per l'imposizione non è così netto. La vera questione potrebbe riguardare l'unità temporale appropriata da utilizzare come base per l'imposizione. Secondo una posizione che sta acquisendo rilevanza all'interno del dibattito, la base di imposizione più appropriata sarebbe il reddito percepito durante l'intero arco di vita e non il reddito di un anno.

**Il reddito percepito durante tutta la vita è definito come somma dei valori attuali dei redditi percepiti dall'individuo.** Cosa vuol dire?

Per spiegarci, presentiamo brevemente la procedura per sommare benefici (e costi) relativi a date diverse.

Il valore di € 1,00 ricevuto il prossimo anno è inferiore a € 1,00 ricevuto oggi.

Se oggi possediamo € 1,00, possiamo depositarlo in banca e tra un anno avere  $(1+r)$  €, dove  $r$  è il tasso di interesse.

Se  $r$  è pari al 10%, tra un anno avremo € 1,10.

Dovremmo, allora, essere indifferenti rispetto a ricevere € 1,00 oggi o € 1,10 fra un anno. Si dice che il valore attuale di € 1,10 il prossimo anno è € 1,00. In altre parole, le entrate future vengono scontate per tener conto del loro minor valore. Se un individuo vive per due periodi e riceve un salario  $w_0$  nel primo periodo e  $w_1$  nel secondo, il valore attuale del suo reddito,  $Y^*$ , è

$$Y^* = w_0 + w_1 / (1 + r).$$

Naturalmente, il valore attuale del consumo di un individuo nell'arco della sua vita deve essere uguale al valore attuale del suo reddito. Vale a dire, se  $c_0$  è il consumo nel primo periodo di vita e  $c_1$  il consumo nel secondo periodo,

$$Y^* - c_0 + c_1 / (1 + r).$$

**È quindi chiaro che ritenere che il reddito percepito durante l'intero arco della vita costituisca la base di imposizione più corretta equivale ad assumere come base di imposizione il consumo effettuato durante l'intero arco della vita.**

Dire che le imposte dovrebbero essere basate sul reddito o sul consumo dell'intero arco di vita significa asserire che se due individui hanno lo stesso reddito o consumo riferito all'intero arco della vita, allora essi dovrebbero pagare la stessa imposta, indipendentemente dalla struttura di quel reddito o di quel consumo.

L'utilizzo del reddito dell'intero arco di vita come base imponibile comporta una forte implicazione: i redditi da interesse dovrebbero essere esentati dalla tassazione. Un'imposta sul consumo è equivalente a un'imposta sul reddito dell'intero arco di vita, che a sua volta equivale a un'imposta sui salari. Perché coloro che ricevono reddito da interesse dovrebbero essere esentati dall'imposizione?

**LE CRITICHE AL REDDITO COME BASE PER L'IMPOSIZIONE.** Alcuni ritengono che né il reddito (annuale o riferito all'intero arco della vita) né il consumo costituiscano una base corretta per l'imposizione. Le loro argomentazioni sono illustrate nel seguente esempio.

Consideriamo il caso di Giuseppe e del suo fratello gemello Giacomo, con capacità e istruzione identiche. **Giuseppe decide di accettare un impiego in qualità di insegnante in una scuola superiore.** Insegna sei ore al giorno e trascorre il resto del tempo pescando, nuotando e andando in barca. È molto felice ma, cosa non sorprendente, ha uno stipendio molto basso. **Giacomo, invece, diventa consulente economico.** Lavora settanta ore alla settimana e non ha tempo per pescare, nuotare o andare in barca. L'insieme delle opportunità economiche, ciò che avrebbero potuto fare, è identico per i due fratelli (*Giacomo e Giuseppe hanno la stessa capacità di guadagno*). Ciò nonostante, essi hanno fatto scelte diverse. Uno ha un reddito elevato, l'altro un reddito basso. **È giusto che Giacomo debba pagare un'imposta molto maggiore rispetto a Giuseppe?** Giuseppe ritiene che la base di imposizione più giusta non sia costituita dalle opportunità economiche, bensì dall'ampiezza con cui ciascuno ha approfittato di tali opportunità. In breve, secondo Giuseppe, il reddito è la base appropriata di imposizione. **Giacomo, dal suo canto, ritiene che non debba essere rilevante il reddito ma la capacità di guadagno.** Il problema è che anche se si accetta la tesi di Giacomo, lo Stato non ha modo di valutare in modo preciso gli insiemi delle opportunità economiche. I saggi di salario possono costituire un indicatore migliore del reddito, tuttavia anche i salari sono influenzati dalle scelte dell'individuo (per esempio, quanto impegnarsi sul lavoro, o se accettare un impiego ad alto rischio). Inoltre, in molti lavori, i salari sono difficili da misurare e ancora più difficili da verificare." Possiamo sapere quanto reddito un individuo riceve, ma spesso è difficile sapere quante ore ha lavorato, specialmente in lavori in cui gli individui non devono timbrare un cartellino.

In pratica, quindi, gli Stati utilizzano il reddito o il consumo come base per l'imposizione, anche se sono misure imperfette sia della capacità contributiva sia del benessere dell'individuo.

**BASI ALTERNATIVE DI IMPOSIZIONE.** Il principio di equità verticale dice che chi gode di un maggior benessere o ha una maggiore capacità contributiva dovrebbe partecipare in misura maggiore di altri al finanziamento dello Stato. Il principio di equità orizzontale afferma che tutti coloro che hanno lo stesso livello di benessere (la stessa capacità contributiva) dovrebbero contribuire nella stessa misura. La nostra discussione dei due principi ha mostrato la difficoltà di determinare se una data persona goda di un benessere maggiore, minore o uguale rispetto a un'altra. Come tener conto della miriade di differenti circostanze individuali?

**Consideriamo tre esempi. In tutti e tre i casi, l'attuale sistema tributario prevede un qualche aggiustamento per la diversità di circostanze. È, tuttavia, controversa l'opportunità di tali aggiustamenti.**

1. **Il primo esempio ha a che fare con la salute.** È chiaro che una persona in precarie condizioni di salute e con un reddito di € 10.000 è diversa da una con lo stesso reddito e in buona salute. La persona malata, direbbe la maggior parte di noi, gode (a parità di tutte le altre circostanze) di un benessere minore. Lo stato di salute non è una caratteristica facilmente osservabile; di conseguenza, è difficile per le norme tributarie prevedere aggiustamenti in dipendenza dello stato di salute del contribuente. Esiste, tuttavia, un **indicatore sostitutivo: le spese mediche**. Chi spende di più per cure ospedaliere sta, in media, peggio di chi non sostiene affatto questo tipo di spese. L'attuale normativa dell'imposta sul reddito consente la detrazione parziale delle spese mediche dall'imposta dovuta, e per alcune tipologie di spese mediche, la deduzione totale dal reddito imponibile.
2. **Il secondo esempio ha a che fare con il matrimonio.** Una famiglia in cui entrambi i coniugi lavorino è diversa da una in cui sia solo il marito a svolgere un'attività remunerata. Nel secondo caso, si potrebbe ritenere che **la presenza della donna in casa assicuri tutta una serie di servizi che altrimenti dovrebbero essere acquistati all'esterno**. A parità di reddito familiare, la famiglia monoreddito godrebbe, allora, di un benessere (avrebbe una capacità contributiva) maggiore di quella della famiglia bi-reddito. Ciò suggerirebbe, in base al principio di equità verticale, che la prima famiglia debba pagare una maggiore imposta. L'attuale struttura dell'imposta sul reddito (in Italia), in effetti, discrimina le famiglie con un solo percettore di reddito (anche se, probabilmente, non a causa del motivo appena esposto).
3. **Il terzo esempio riguarda il trattamento fiscale dei figli.** Consideriamo **due coppie sposate** con lo stesso reddito. Entrambe vorrebbero avere due figli; una delle due coppie è sterile, l'altra viene gratificata proprio dalla nascita di due figli. Chiaramente, **la seconda coppia gode di un maggiore benessere rispetto alla prima**. Anche considerando i costi per la crescita dei figli, la coppia fertile non scambierebbe la sua condizione con quella dell'altra coppia. Il principio secondo cui chi sta meglio dovrebbe pagare di più suggerirebbe che la coppia con i due figli debba pagare un'imposta maggiore. In realtà, l'attuale normativa fa sì che una coppia con figli a carico paghi un'imposta minore. **A quanto pare, la legge non guarda al benessere delle famiglie, ma alla loro capacità contributiva, per cui avere dei figli comporta spese maggiori, ovvero una minore capacità contributiva.**

**L'analisi finora svolta ha mostrato come i principi di equità verticale e orizzontale, sebbene a prima vista sembrano basi "ragionevoli" per la formulazione di un sistema tributario equo, forniscano in effetti soltanto un aiuto limitato.**

**Le domande cui è difficile rispondere** - come stabilire chi, tra due individui, goda di un maggior benessere o chi abbia una maggiore capacità contributiva, e cosa si debba intendere per eguaglianza di trattamento - **restano insoddisfatte**. **Inoltre, il principio di equità verticale non ci dice quanto di più debba contribuire chi gode di un benessere maggiore; il principio si limita ad affermare che dovrebbe pagare qualcosa di più.**

A causa di queste difficoltà, gli economisti hanno cercato di individuare altri criteri per scegliere tra sistemi di tassazione alternativi.

## 9.2 Uno schema generale per la scelta tra sistemi impositivi

**Le questioni di equità ed efficienza** che abbiamo sollevato analizzando le diverse basi di imposizione possono essere integrate in uno schema generale, che costituisce essenzialmente un'applicazione dell'economia del benessere.

**In primo luogo, prendiamo in esame l'efficienza** (considerando sia le distorsioni sia le risorse utilizzate per implementare un'imposta, i costi amministrativi e di esazione).

- **Identifichiamo i sistemi di imposta efficienti in senso paretiano** - le strutture di imposta tali che, dati gli strumenti e le informazioni disponibili per lo Stato, nessuno può migliorare la sua condizione senza peggiorare quella di qualcun altro.
- Si cerca poi di **scegliere tra le strutture di imposta efficienti in senso paretiano**, ricorrendo a una funzione del benessere sociale, **che indica in maniera sintetica l'attitudine della società verso il benessere dei diversi individui.**

**Il vantaggio di questo approccio consiste nel separare le considerazioni di efficienza dai giudizi di valore.**

Quasi tutti si troverebbero d'accordo sull'opportunità di adottare, se fosse possibile individuarla, una struttura di imposta che permettesse di aumentare il benessere di tutti (o aumentare il benessere di qualcuno senza diminuire quello di altri). D'altro canto, spesso si deve scegliere tra strutture di imposta alternative, nessuna delle quali domina le altre. Può darsi che una data struttura avvantaggi i poveri e penalizzi i ricchi, ma è il guadagno per i primi sufficiente a giustificare la perdita per i secondi? La risposta dipende da giudizi di valore, sui quali si può ragionevolmente differire.

Occorre ricordare, dal Capitolo 4, che gli economisti hanno utilizzato **due particolari funzioni del benessere sociale:**

1. **quella UTILITARISTICA** (dove il benessere sociale è dato dalla somma delle utilità di tutti i membri della collettività) e
2. **quella RAWLSIANA** (dove il benessere sociale coincide con l'utilità della persona che sta peggio).

**Utilizzando una funzione del benessere sociale, si è in grado di determinare non solo in che misura le imposte debbano aumentare al crescere del reddito ma anche, per esempio, se o in quali circostanze debba essere consentita la deducibilità delle spese mediche.**

Passiamo ora a esplorare brevemente le implicazioni di queste due funzioni del benessere sociale ai fini della

formulazione dell'imposta.

### 9.2.1 Utilitarismo

Tradizionalmente si riteneva che l'utilitarismo fornisse una giustificazione all'imposizione progressiva, a tassare i ricchi con aliquote più elevate di quelle applicate ai poveri. **Secondo l'utilitarismo, l'imposta dovrebbe essere tale da rendere uguale l'utilità marginale del reddito** - la perdita di utilità provocata da una piccola diminuzione del reddito - per tutti i contribuenti.

Se Giacomo presenta un'utilità marginale del reddito maggiore di quella di Giuseppe, riducendo di un dollaro l'imposta pagata da Giacomo e aumentando quella di Giuseppe dello stesso ammontare, si otterrebbe un aumento dell'utilità complessiva (*cioè, del benessere sociale*), poiché in termini di utilità il guadagno conseguito da Giacomo sarebbe superiore alla perdita subita da Giuseppe.

Dato che la perdita di utilità derivante dalla sottrazione di un dollaro diminuisce all'aumentare del livello di reddito, sembrava quindi che l'utilitarismo fornisse una giustificazione teorica alla progressività dell'imposizione. Tuttavia questa tesi non considera il fatto che il reddito dei contribuenti dipende dalla quantità di lavoro che essi svolgono (dall'impegno che mettono nel lavoro) e che un aumento dell'imposta sui soggetti con redditi più elevati può porre questi ultimi a diminuire il lavoro (l'impegno nel lavoro). Pertanto è possibile che l'effetto finale sia una riduzione del gettito dell'imposta, ovvero che sia molto elevata la perdita marginale subita dai contribuenti per ogni dollaro raccolto dallo Stato.

**Nell'analisi tradizionale si assumeva, in altre parole, che il reddito lordo non si sarebbe modificato per effetto di una variazione delle imposte.**

Oggi si riconosce ampiamente che ciò, invece, potrebbe accadere. Se così fosse, il criterio utilitaristico richiederebbe di confrontare la perdita di utilità provocata da un aumento dell'aliquota con il guadagno rappresentato dalle maggiori entrate pubbliche. In altre parole, in generale, il criterio richiede che il rapporto

$$\frac{\text{variazione dell'utilità}}{\text{variazione del gettito}}$$

sia lo stesso per tutti i contribuenti. Se un particolare gruppo sociale presenta un'offerta di lavoro molto elastica (se, cioè, l'offerta di lavoro si riduce molto quando aumenta l'aliquota) un incremento dell'aliquota dell'imposta sul reddito produrrebbe un gettito relativamente basso. Non sarebbe, quindi, opportuno tassare in misura molto pesante gli appartenenti a quel gruppo. Un tempo si riteneva che l'utilitarismo costituisse una base teorica per il principio di equità orizzontale. Se tutti avessero la stessa funzione di utilità, l'imposta, a parità di reddito, dovrebbe essere la stessa.

Supponiamo che a un contribuente si richieda un'imposta maggiore di quella pagata da un altro con lo stesso reddito. Dato il principio dell'utilità marginale decrescente, l'utilità marginale del primo contribuente sarebbe più elevata di quella del secondo. Un aumento dell'imposta del contribuente con l'aliquota più bassa gli provocherebbe una perdita di utilità più bassa del guadagno di utilità derivante da una riduzione dell'imposta per l'individuo con l'aliquota più alta. Questa analisi, di nuovo, sarebbe corretta se il reddito lordo dei due contribuenti non fosse influenzato dalla variazione dell'imposta. Ma poiché ciò non è vero, essa potrebbe anche non essere valida.

L'argomento secondo cui l'utilitarismo potrebbe anche implicare la violazione del principio di equità orizzontale può forse essere illustrato meglio dalla storia dei naufraghi con una scorta di cibo sufficiente a sopravvivere tutti tranne uno. In questo caso, l'applicazione del principio di equità orizzontale implicherebbe la morte di tutti i naufraghi, una situazione chiaramente peggiore (dal punto di vista utilitaristico) rispetto alla morte di solo uno di essi.

### 9.2.2 Funzione del benessere sociale rawlsiana

**Diversi economisti e filosofi ritengono che l'approccio utilitaristico non sia abbastanza egualitario, che non presti sufficiente attenzione al problema dell'ineguaglianza.** Nel Capitolo 4 abbiamo discusso la posizione di John Rawls, secondo cui **la collettività dovrebbe preoccuparsi unicamente del benessere di chi si trova nella peggiore condizione** (*la persona con il più basso livello di utilità*).

**Lo Stato dovrebbe, quindi, modellare il sistema tributario (e le altre politiche sociali) in modo da massimizzare l'utilità di quella persona.**

L'adozione di questa particolare funzione del benessere sociale - massimizzare l'utilità dell'individuo che si trova nella condizione peggiore - avrebbe conseguenze semplici e dirette sulla politica tributaria: **aumentare le aliquote per tutti i membri della collettività** (*tranne quella relativa alla persona più infelice*) **fino al punto in cui il gettito raggiunga il suo livello massimo.**

Ciò non significa necessariamente che i contribuenti molto ricchi debbano essere tassati con un'aliquota del 80% o del 90%, e neanche che l'aliquota marginale debba sempre crescere all'aumentare del reddito. Può risultare, infatti, che l'offerta di lavoro dei contribuenti con redditi elevati sia sensibile alle aliquote di imposta più di quanto non sia quella dei contribuenti con redditi di livello medio.

**C'è chi sostiene che neanche il criterio rawlsiano sia sufficientemente egualitario.**

Consideriamo, per esempio, una modifica di politica che aumentasse leggermente il benessere del contribuente con l'utilità più bassa ma che migliorasse sensibilmente la condizione del 5% della popolazione più ricca. Secondo Rawls questo cambiamento sarebbe desiderabile - Rawls pone attenzione solo all'individuo che sta peggio. Alcuni sostengono che l'ineguaglianza costituisce, di per sé, un male sociale, o qualcosa che dà luogo al



sorgere di mali sociali. La sperequazione dei livelli di ricchezza individuale può far sorgere, per esempio, tensioni sociali. L'ineguaglianza materiale conduce, in molte situazioni, a una distribuzione ineguale del potere politico e, alla lunga, ciò potrebbe essere utilizzato per avvantaggiare i ricchi a danno dei poveri.

### 9.2.3 I limiti dell'approccio della funzione del benessere sociale

Sebbene gli economisti considerino la funzione del benessere sociale estremamente utile per analizzare i trade-off esistenti nel disegno delle strutture fiscali, le debolezze fondamentali della capacità contributiva e dei criteri a essa collegati restano (sebbene siano spesso ignorati).

Se tutti fossero uguali eccetto che per alcune caratteristiche, come il salario o le eredità ricevute, allora sarebbe possibile trattare ciascuno allo stesso modo; potremmo, secondo l'utilitarismo, semplicemente sommare le "utilità" di ciascuno. Ma gli individui sono diversi; alcuni hanno bisogno di gratificazioni immediate, altri preferiscono adottare una prospettiva di lungo periodo.

**L'approccio della funzione del benessere sociale può dirci che nello scegliere una struttura impositiva dovremmo eguagliare per tutti gli individui la variazione di utilità a quella di gettito.**

**Tuttavia tale approccio non ci dice come confrontare l'utilità di Spendaccione e di suo fratello Taccagno. Eppure, per creare un sistema tributario è necessario formulare tali giudizi.**

### 9.2.4 Il possibile contributo degli economisti al dibattito sull'equità

Sebbene gli economisti (o i filosofi) non abbiano risolto i problemi fondamentali concernenti la scelta delle basi di riferimento appropriate per le valutazioni di equità, qualcosa è possibile dire. **È importante, per esempio, essere in grado di descrivere completamente gli effetti di una data imposta**, compito che raramente si esaurisce nella determinazione dell'ammontare pagato direttamente da ciascun contribuente.

**Si può tentare di esaminare in che modo i vari gruppi della popolazione siano influenzati da diverse imposte.**

In tutti i sistemi tributari, vi sono particolari gruppi sociali che sembrano pagare meno di quanto - secondo un qualsiasi ragionevole principio di equità - sarebbe giusto. In questi casi occorre chiedersi perché quei gruppi siano trattati in modo favorevole.

Potrebbe darsi, come si vedrà più avanti, che per trattarli in modo equo sarebbe necessario introdurre nel sistema tributario altre ingiustizie, persino peggiori. I sistemi tributari devono basarsi su grandezze osservabili, come il reddito o la spesa. Come si è già notato, molti dei concetti presenti nelle analisi filosofiche di tipo più generale (per esempio, il benessere) non sono misurabili direttamente. Lo stesso concetto di reddito, come vedremo più avanti, non è così ben definito come potrebbe sembrare a prima vista.

Così, **molte delle apparenti ingiustizie presenti nei sistemi tributari sono semplicemente una conseguenza della difficoltà intrinseca di tradurre quelli che sembrano concetti ben definiti nel linguaggio giuridico richiesto dalle norme tributarie.** In altri casi, considerando attentamente come le varie disposizioni della normativa tributaria e le loro eventuali modifiche influenzino i diversi gruppi sociali, si possono comprendere i motivi che a volte spingono un gruppo a proclamare l'iniustizia di un particolare insieme di disposizioni e un altro gruppo a sostenere che modificare quelle stesse disposizioni sarebbe profondamente ingiusto. Si può tentare, ancora, di distinguere i casi in cui il termine "equità" è utilizzato da un gruppo soltanto per coprire il perseguimento del proprio interesse, da quelli in cui tale appello è sostenuto da una ragionevole posizione etica o filosofica.

## CAPITOLO 10 L'incidenza delle imposte

### DOMANDE FONDAMENTALI

- *Che cos'è l'incidenza di un'imposta? Perché i soggetti che sopportano effettivamente l'onere di un'imposta non sono necessariamente gli stessi su cui l'imposta grava legalmente?*
- *Come viene determinata la distribuzione effettiva dell'onere delle imposte? In che modo essa dipende dall'elasticità della domanda e dell'offerta oppure dal fatto che i mercati siano o non siano concorrenziali? Perché potrebbero esserci differenze tra il breve e il lungo periodo?*
- *Perché alcune imposte all'apparenza molto diverse tra loro sono in realtà equivalenti?*
- *Chi sopporta l'onere del sistema tributario negli Stati Uniti e in Italia?*

Quando il Parlamento discute l'introduzione di una nuova imposta, affronta anche il problema della distribuzione del suo onere, di chi debba pagare per finanziare le attività dello Stato o il programma cui è destinata la particolare forma di prelievo in esame. Per esempio, l'onere del pagamento dei contributi sociali è attribuito dalla legge in parte ai lavoratori e in parte ai datori di lavoro, in quanto si è ritenuto giusto che entrambi partecipino al finanziamento del sistema di sicurezza sociale.

La realtà economica, purtroppo, non sempre segue le norme emanate dal legislatore. Gli economisti distinguono tra **contribuenti di fatto**, coloro su cui grava effettivamente l'onere di un'imposta, e **contribuenti di diritto**, coloro per cui l'imposta è stabilita o da cui è prelevata legalmente.

L'onere dell'imposta **rappresenta il vero costo di un'imposta** ed è dato dalla differenza tra il reddito reale di un individuo prima e dopo l'imposta, calcolata in modo da tener conto delle variazioni di prezzi e salari.



Gli economisti utilizzano un termine più neutro per descrivere gli effetti di un'imposta - essi si domandano: qual è l'incidenza dell'imposta? Chi la paga effettivamente, cioè chi subisce una riduzione del proprio reddito reale?

**L'incidenza di un'imposta indica chi effettivamente sopporta il carico finanziario dell'imposta** (è indifferente il fatto che la tassa gravi sul produttore o sul consumatore). **In un mercato competitivo, l'incidenza della tassazione dipende dall'elasticità della domanda e dell'offerta.** Si distingue tra:

- contribuente di diritto (per esempio un venditore che deve pagare un'imposta alla produzione)
- contribuente di fatto (per esempio il consumatore che la paga effettivamente tramite aumento di prezzo)

**A volte l'Onere delle imposte, e quindi l'incidenza, vengono trasferiti da un soggetto ad altri. Questo fenomeno è detto traslazione** e si differenzia fra:

- **traslazione in avanti** l'onere d'imposta è trasferito, mediante un aumento di prezzo, dal venditore (contribuente di diritto) al compratore (contribuente di fatto);
- **traslazione all'indietro** l'onere d'imposta è trasferito, mediante una riduzione nel prezzo di acquisto, dal compratore (contribuente di diritto) al venditore (contribuente di fatto);
- **traslazione obliqua** l'onere d'imposta è trasferito dal contribuente di diritto al contribuente di fatto, mediante variazioni di prezzo di beni diversi da quello colpito dal tributo.

**Lo studio dell'incidenza delle imposte costituisce uno dei più importanti e complessi argomenti dell'economia del settore pubblico.**

Si è visto che uno dei principi che dovrebbe caratterizzare un sistema tributario desiderabile è che quest'ultimo sia equo. **L'equità non dipende però da chi è gravato legalmente dall'imposta, ma da chi effettivamente la paga** - cioè dipende dall'incidenza dell'imposta

**Il funzionamento dell'economia, non il Parlamento, spesso determina chi di fatto sopporta l'onere di un'imposta**, anche se, disegnando il sistema tributario, il Parlamento spesso può incidere sul risultato finale:

- **due imposte, che gravano entrambe sulle società ma che sono concepite in modo diverso, possono produrre effetti sostanzialmente diversi.**
- **due imposte che appaiono differenti, in quanto hanno caratteristiche esteriori piuttosto diverse, possono produrre effetti identici.** In quest'ultimo caso, tali **imposte** sono dette **equivalenti**.

Un altro principio che dovrebbe caratterizzare un sistema tributario desiderabile, oltre l'equità, è la **trasparenza**. **Ciò ha due implicazioni.**

- **In primo luogo**, risulta preferibile stabilire imposte la cui incidenza sia chiara.
- **In secondo luogo**, poiché la gran parte degli individui non conosce l'analisi dell'incidenza, è preferibile introdurre imposte per cui l'incidenza apparente coincida con quella effettiva.

In tal senso, stabilendo che metà dei contributi sociali gravino sul datore di lavoro, si contribuisce a ridurre la trasparenza del sistema, in quanto ciò porta i lavoratori a credere (erroneamente) che il loro datore di lavoro sopporti effettivamente metà del relativo onere fiscale.

**L'incidenza di un'imposta dipende da numerosi fattori, in particolare** se l'economia è concorrenziale e, nel caso lo sia, **dalla forma delle curve di domanda e di offerta.**

**Questo capitolo si compone di cinque paragrafi.**

**Il primo e il secondo** studiano, rispettivamente, l'incidenza in mercati perfettamente concorrenziali e in mercati in cui la concorrenza è imperfetta oppure non esiste affatto.

**Il terzo** paragrafo **analizza alcune importanti strutture di imposta equivalenti.**

**Il quarto** paragrafo **discute altri importanti fattori che determinano l'incidenza delle imposte, con particolare attenzione all'imposta sul capitale nel settore delle società.**

**Nel quinto** si discutono brevemente le implicazioni dell'analisi per quanto concerne l'incidenza complessiva del sistema tributario negli Stati Uniti.

Anche se questo capitolo è dedicato specificamente all'incidenza delle imposte, dovrebbe essere chiaro che esattamente le stesse questioni sorgono in relazione ai sussidi e agli altri benefici.

## 10.1 L'incidenza delle imposte in mercati perfettamente concorrenziali

In questo paragrafo mostreremo che **non vi è alcuna differenza se un'imposta su un bene viene fatta gravare**

**legalmente sui consumatori oppure sui produttori.** Non fa differenza se a "pagare" l'imposta sono i produttori di birra oppure i consumatori: **l'unica cosa che conta è la forma delle curve di domanda e di offerta del bene.**

### 10.1.1 Effetti di un'imposta fatta gravare su un'impresa

Consideriamo un'imposta formulata in termini di un'aliquota fissa per unità del bene (un certo ammontare di centesimi per ogni lattina di birra) e formalmente posta a carico dell'impresa produttrice.

La Figura 10.1 illustra gli effetti dell'imposta sulle decisioni di produzione dell'impresa. **In mercati perfettamente concorrenziali, le imprese scelgono il livello di produzione per cui il prezzo uguaglia i costi marginali.**<sup>4</sup>

Se l'impresa deve pagare l'imposta, il suo costo di produzione effettivo risulta aumentato di un ammontare esattamente pari a quello dell'imposta. Di conseguenza, la quantità di prodotto che essa è disposta a offrire al prezzo  $p_0$  è inferiore.

La curva di offerta dell'impresa individua la quantità che questa è disposta a offrire per ciascun livello del prezzo.

Per effetto dell'imposta, la curva di offerta dell'impresa si sposta nel modo illustrato nel grafico A della Figura 10.1. Ciò vale, ovviamente, per ogni impresa.

La curva di offerta dell'intero mercato individua l'ammontare totale che tutte le imprese sono disposte a offrire per ciascun livello del prezzo.

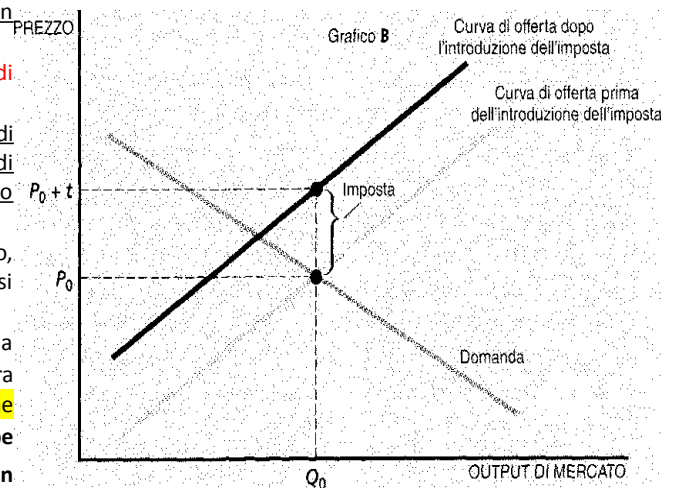
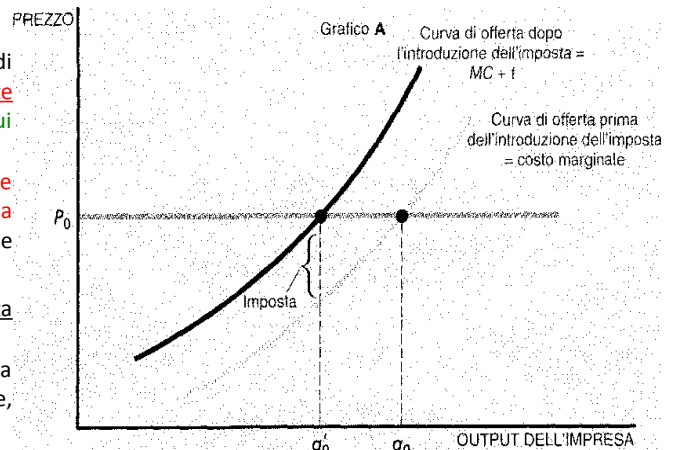
Essa rappresenta semplicemente la "somma" delle curve di offerta di ogni singola impresa.

In modo equivalente, possiamo immaginare che la curva di offerta di mercato ci indichi quale debba essere il prezzo di mercato affinché le imprese siano disposte a produrre un certo livello di output.

Per effetto dell'imposta, la curva di offerta di mercato, analogamente alle curve di offerta di ogni singola impresa, si sposta come illustrato nel grafico B della Figura 10.1.

L'effetto dello spostamento sulla quantità prodotta è facile da determinare. Se  $t$  rappresenta l'ammontare dell'imposta, allora l'ammontare netto che ottiene l'impresa dopo l'introduzione dell'imposta quando il prezzo è  $p_0 + t$ , è lo stesso che avrebbe ottenuto prima dell'introduzione dell'imposta in corrispondenza del prezzo  $p_0$ ; pertanto, la quantità che ogni

impresa è disposta a offrire al prezzo  $p_0 + t$  dopo l'introduzione dell'imposta è la stessa che sarebbe stata disposta a offrire al prezzo  $p_0$  prima dell'introduzione dell'imposta. **In sostanza, la curva di offerta si sposta verso l'alto di un ammontare pari a quello dell'imposta.**



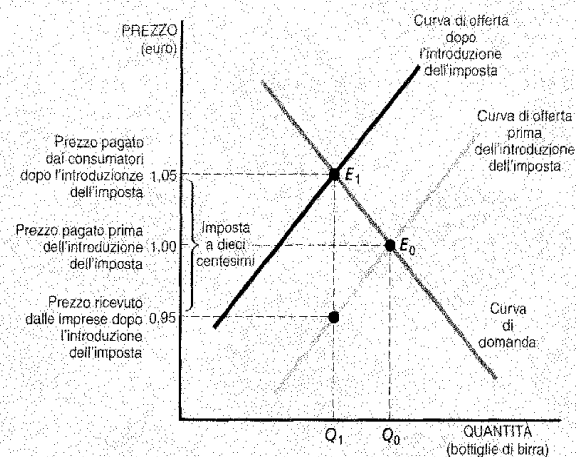
### 10.1.2 Effetto sull'equilibrio di mercato

Possiamo adesso vedere facilmente gli effetti dell'imposizione fiscale sui prezzi e sull'output. La Figura 10.2 mostra, in corrispondenza dell'intersezione delle curve di domanda e di offerta, l'equilibrio di mercato prima dell'imposta, in cui vengono prodotte  $Q_0$  bottiglie di birra al prezzo di 1 € ciascuna.

Assumiamo che **l'imposta che grava su ogni produttore sia di 10 centesimi per ciascuna bottiglia di birra prodotta.**

La curva di offerta si sposta verso l'alto di un ammontare pari a quello dell'imposta e il prezzo cresce. **Sebbene l'imposta nominalmente sia fatta gravare sui produttori, i consumatori, per effetto dell'aumento dei prezzi, sono obbligati a pagare parte dell'incremento del costo.**

Si noti, peraltro, che in questo caso il prezzo aumenta meno di 10 centesimi, fino a 1,05 €. **I produttori non possono traslare sui consumatori l'intero costo dell'imposta, perché al crescere del prezzo la**



<sup>4</sup> A livelli di output più bassi, incrementi della produzione determinano un aumento di per livelli più elevati di output.

quantità richiesta diminuisce.

Ciascuna impresa ottiene adesso un prezzo più elevato, ovvero 1,05 €. e sostiene un costo aggiuntivo di 10 centesimi per bottiglia. Le imprese nella Figura 10.2 producono una quantità inferiore rispetto a prima dell'introduzione dell'imposta, ma più di quanto produrrebbero se i consumatori non sostenessero parte del costo aggiuntivo.

### 10.1.3 Fa differenza il fatto che un'imposta sia formalmente a carico dei consumatori o dei produttori?

Vediamo ora cosa accadrebbe se il Parlamento introducesse la stessa imposta sulla birra, ma questa volta stabilisse che saranno i consumatori a dover pagare 10 centesimi per ogni bottiglia acquistata.

Ai consumatori, ovviamente, non interessa la destinazione del proprio denaro, ciò che preme loro è semplicemente il costo totale della birra - così come quel che preme ai produttori è quanto ricevono.

**Ritorniamo alla Figura 10.2**, la quale ci ha mostrato l'effetto di un'imposta di 10 centesimi fatta gravare sui produttori. In corrispondenza del nuovo livello di produzione di equilibrio  $Q_1$ , i produttori ottengono, dopo l'introduzione dell'imposta, 0,95 € e i consumatori pagano 1,05 €.

In tale situazione, i produttori pagano allo Stato un importo di 10 centesimi per ogni bottiglia di birra. In realtà non cambierebbe niente se fossero i consumatori, o gli intermediari commerciali da cui essi acquistano la birra, a dover pagare tale imposta.

In tali circostanze i produttori non dovrebbero preoccuparsi direttamente dell'imposta. Essi venderebbero la birra ai consumatori per 95 centesimi e a quel prezzo essi sarebbero disposti a produrre la quantità  $Q_1$ .

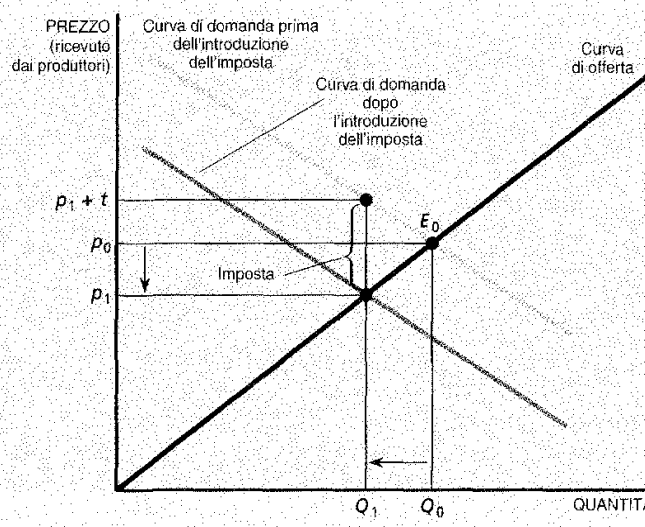
I consumatori pagherebbero 95 centesimi ai produttori e 10 centesimi allo Stato, per un prezzo complessivo di 1,05 €. Al prezzo totale di 1,05 €, essi sono disposti ad acquistare la quantità  $Q_1$  per cui in corrispondenza di tale quantità, a un prezzo di 1,05 € per i consumatori e di 0,95 € per i produttori, **la domanda eguaglia l'offerta.**

L'effetto di questa imposta è mostrato nella **Figura 10.3**.

Se ora interpretiamo il prezzo riportato sull'asse verticale come prezzo ricevuto dal produttore (invece che come prezzo pagato dal consumatore), possiamo rappresentare l'imposta sui consumatori come uno spostamento verso il basso della curva di domanda, esattamente pari all'ammontare dell'imposta.

In altre parole, quando il produttore riceve  $p_1$  il consumatore paga  $p_1 + t$ , e il livello della domanda è  $Q_1$  proprio come sarebbe stato se il produttore, nella situazione precedente l'introduzione dell'imposta, avesse richiesto un prezzo pari a  $p_1 + t$ .

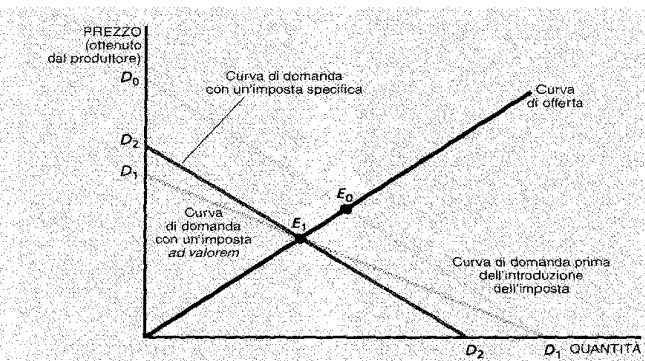
Dovrebbe essere ora evidente come non faccia alcuna differenza che il Parlamento la etichetti come un'imposta sui produttori di birra o come una sui consumatori di birra.



### 10.1.4 Imposte specifiche e "ad valorem" a confronto

Abbiamo appena visto che è irrilevante quale sia il soggetto su cui grava legalmente l'imposta; similmente, non fa alcuna differenza se l'imposta è prelevata in una data percentuale del prezzo o in ammontare fisso per ciascuna unità di output. Nel primo caso si parla di **imposta ad valorem**, nel secondo di **imposta specifica**.

In mercati concorrenziali, un'imposta "ad valorem" e un'imposta specifica che consentono di ottenere lo stesso livello di gettito **producono lo stesso effetto sull'output**



### 10.1.5 L'effetto delle elasticità

**L'entità dell'aumento del prezzo** - la parte dell'imposta sopportata dai consumatori - **dipende dalla forma delle curve di domanda e di offerta e non da chi viene formalmente pagata l'imposta.**

**In due casi limite, il prezzo aumenta di un importo pari all'imposta, cosicché quest'ultima è sopportata interamente dai consumatori.** Ciò avviene **quando la curva di offerta è orizzontale**, oppure **quando la curva di domanda è verticale** (gli individui consumano una quantità fissa di birra, a prescindere dal prezzo).

**Vi sono anche due casi in cui il prezzo pagato dai consumatori non aumenta affatto e l'imposta è sopportata**

**interamente dai produttori.** Si tratta dei casi in cui la curva di offerta è verticale (la quantità offerta non dipende dal prezzo) ovvero la curva di domanda è orizzontale.

**Più in generale,** quanto più è inclinata la curva di domanda o quanto più è piatta quella di offerta, tanto più l'imposta sarà **sopportata dai consumatori**; quanto più piatta è la curva di domanda o quanto più inclinata è quella di offerta, tanto più l'imposta sarà **sopportata dai produttori**.

L'inclinazione di una curva di domanda è misurata dall'elasticità della domanda, che indica la variazione percentuale del consumo del bene provocata da una variazione del prezzo pari all'1%.

Si dice, allora, che una **curva di domanda orizzontale, dove una piccola riduzione del prezzo provoca un enorme incremento della domanda, è infinitamente elastica**; una **curva di domanda verticale, dove la domanda non si modifica affatto quando il prezzo varia, presenta invece un'elasticità pari a zero**.

Analogamente, l'inclinazione della curva di offerta è misurata dall'elasticità dell'offerta, che indica la variazione percentuale della quantità prodotta provocata da una variazione di un punto percentuale del prezzo.

Una **curva di offerta verticale, dove l'offerta non varia al variare del prezzo, ha quindi elasticità zero**, mentre una **curva di offerta orizzontale ha elasticità infinita**.

- La **quota dell'imposta sopportata dai produttori** sarà tanto maggiore quanto **più elastica è la curva di domanda e quanto meno elastica è quella di offerta**.
- Al contrario, i **consumatori supporteranno una parte tanto maggiore** dell'imposta quanto **meno elastica è la curva di domanda e quanto più elastica è quella di offerta**.

### 10.1.6 Le imposte sui fattori della produzione

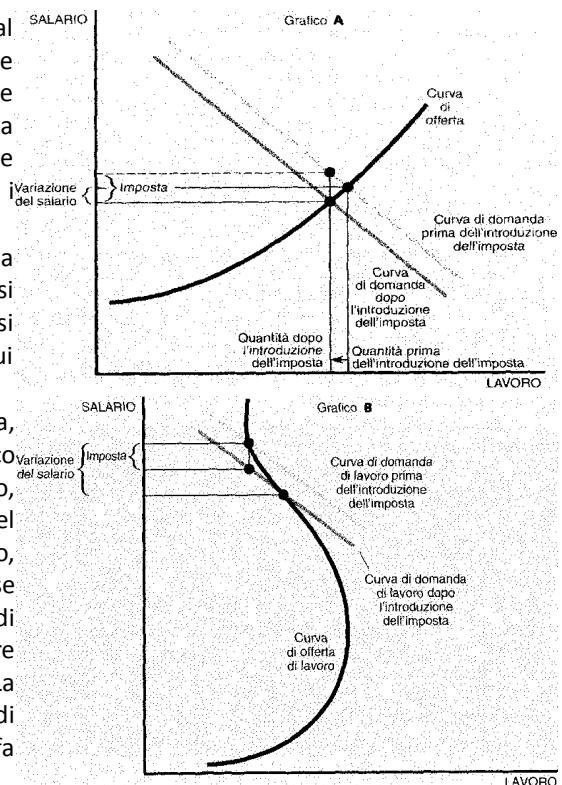
I principi fondamentali appena derivati sono validi, nei mercati concorrenziali, per tutti i tipi di imposta, comprese quelle che gravano sui fattori della produzione.

**INCIDENZA DELL'IMPOSTA E DOMANDA E OFFERTA DI LAVORO.** Nel grafico A della **Figura 10.7** sono rappresentate le curve di domanda e di offerta di lavoro. Non fa alcuna differenza se un'imposta sul lavoro venga addossata al consumatore (in questo caso, le imprese che pagano per utilizzare il lavoro) o al produttore (in questo caso, gli individui che vendono i servizi del proprio lavoro).

L'incidenza dell'imposta è, infatti, la stessa. La distinzione fatta dal Parlamento, secondo cui i contributi per la sicurezza sociale dovrebbero essere pagati per una data parte dal datore di lavoro e per la parte restante dai lavoratori, non ha (ai nostri fini) alcuna rilevanza. Le conseguenze economiche non cambierebbero, anche se il Parlamento stabilisse che uno dei soggetti, le imprese o i lavoratori, debba pagare l'intero contributo.<sup>5</sup>

Sono le elasticità della domanda e dell'offerta di lavoro a determinare chi effettivamente paga l'imposta. Se, come sovente si sostiene, l'offerta di lavoro è relativamente inelastica (è, cioè, quasi verticale), la maggior parte dell'onere dell'imposta ricadrà sui lavoratori, quale che sia l'incidenza di diritto dell'imposta.

Alcuni economisti ritengono che la curva di offerta di lavoro sia, almeno in parte, inclinata negativamente. Ciò è illustrato nel grafico B della Figura 10.7: all'aumentare del salario oltre un certo livello, l'offerta di lavoro diminuisce. Gli individui, quando già godono del tenore di vita consentito da un elevato livello di salario, preferirebbero lavorare di meno se il loro salario aumentasse ancora. In questo caso, incrementi del salario riducono l'offerta di lavoro invece di aumentarla, e un'imposta sul lavoro può causare una riduzione del salario maggiore dell'imposta stessa. La diminuzione del salario, infatti, induce una maggiore offerta di lavoro, il che, a sua volta, data la curva di domanda di lavoro, fa diminuire ulteriormente il salario.



<sup>5</sup> Ci può essere una differenza nel breve periodo. Se il Parlamento facesse pagare interamente l'imposta ai produttori, è improbabile che questi reagiscano diminuendo immediatamente di un ammontare corrispondente i salari pagati ai loro dipendenti. Nel breve periodo, il mercato del lavoro non si troverebbe in equilibrio e le imprese assorbirebbero gran parte delle imposte relative ai contributi per la sicurezza sociale. Esistono anche alcune differenze con riferimento all'imposta sul reddito. Se da un lato il contributo del lavoratore al sistema per la sicurezza sociale è incluso nel suo reddito (su cui egli deve pagare la relativa imposta), ciò non accade per il contributo del datore di lavoro. Inoltre, se un individuo lavora per più di un datore di lavoro e paga più del massimo previsto dal sistema per la sicurezza sociale, esso ha diritto a un rimborso del pagamento in eccesso, mentre il datore di lavoro non ha diritto ad alcun rimborso.



**IMPOSTE SU FATTORI PRODUTTIVI LA CUI OFFERTA È INELASTICA.** Come si è visto, se l'elasticità dell'offerta del lavoro o di un bene è zero, l'imposta grava interamente sul lato dell'offerta. L'esempio classico di bene con un'elasticità di offerta pari a zero è la terra che non ha avuto migliorie. L'onere di un'imposta su questo tipo di terreni ricade, quindi, interamente sui proprietari della terra. Purtroppo, è difficile distinguere tra il valore della terra che ha avuto migliorie e il valore di quella che non le ha avute. In molti casi, i terreni incolti e non collegati alla rete stradale, fognaria e idrica non hanno praticamente alcun valore commerciale. D'altronde, è difficile accertare quanta parte del valore dei terreni nelle aree urbane possa essere imputata alle "migliorie" (in modo da poter determinare, per differenza, il valore dei terreni che non hanno avuto migliorie). Anche l'offerta di lungo periodo di petrolio greggio è probabilmente quasi del tutto inelastica e, quindi, un'imposta sul petrolio sarebbe sopportata principalmente dai proprietari dei giacimenti. Poiché la maggior parte della disponibilità mondiale di petrolio è posseduta da soggetti estranei ai paesi maggiori consumatori, questi ultimi sono incentivati a introdurre imposte sul petrolio. Quando, però, un paese consumatore è anche produttore di petrolio, i proprietari dei pozzi petroliferi di quel paese si opporranno all'introduzione di un'imposta del genere. Questo è il caso degli Stati Uniti, dove, in effetti, le imposte sul petrolio sono molto inferiori rispetto a quelle in vigore nella maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale.

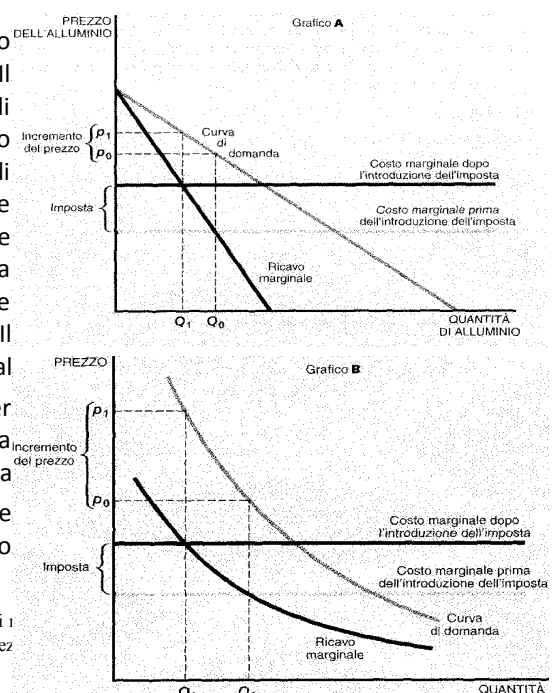
**IMPOSTE SU FATTORI PRODUTTIVI LA CUI OFFERTA È PERFETTAMENTE ELASTICA.** Se le imposte sui fattori della produzione la cui offerta è inelastica sono sopportate interamente dagli stessi, le imposte sui fattori produttivi con offerta perfettamente elastica non sono sopportate affatto dai fattori su cui gravano; in altri termini, tali imposte vengono interamente traslate. Questa semplice osservazione ha importanti implicazioni per la politica fiscale. L'offerta di capitale per un paese di piccole dimensioni è generalmente ritenuta fortemente elastica: un piccolo paese in un mercato aperto e globale si comporta proprio come una piccola impresa che deve prendere il prezzo del capitale come un dato. Il paese non è in grado di attrarre al suo interno capitale se lo remunera meno del tasso di interesse di mercato, ma in corrispondenza del tasso di mercato, esso può attrarre tutto il capitale che è in grado di assorbire. Con un'imposta sugli interessi da capitale, l'interesse pagato differisce da quello ottenuto. Tuttavia, i possessori di capitale devono ottenere il tasso di mercato, altrimenti non sarebbero disposti a offrirlo. Coloro che utilizzano il capitale devono sostenere la differenza pagando  $i + t$ . Nella figura, sull'asse verticale è rappresentato il tasso di interesse ottenuto, così che la curva di offerta rimane inalterata. L'introduzione dell'imposta determina uno spostamento verso il basso della curva di domanda di capitale. In corrispondenza del nuovo equilibrio, il tasso di interesse rimane lo stesso. In questa situazione, un'imposta sugli interessi viene interamente traslata dai possessori del capitale ai suoi utilizzatori.

## 10.2 L'incidenza delle imposte in mercati non perfettamente concorrenziali

L'analisi svolta nei paragrafi precedenti è basata sull'ipotesi che il mercato sia di tipo concorrenziale.

**La natura del mercato è di importanza cruciale per la determinazione dell'effetto di un'imposta.** Se l'industria in questione fosse un monopolio (o se le singole imprese agissero in modo collusivo, seguendo così un comportamento simile a quello monopolistico), l'effetto dell'imposta potrebbe essere molto diverso. In assenza di imposte, un monopolista sceglierà di produrre a un livello tale che il costo di un ulteriore aumento dell'output (il costo marginale) sia esattamente uguale al beneficio, rappresentato dall'incremento dei ricavi totali (il ricavo marginale) associato all'aumento delle vendite. Il monopolista, al fine di massimizzare il profitto, produrrà, quindi, una quantità tale da rendere il suo costo marginale uguale al suo ricavo marginale.

Nella **Figura 10.9** sono rappresentate le curve di domanda, di ricavo marginale e di costo marginale per il mercato dell'alluminio. Il monopolista sceglierà il livello di output corrispondente al punto di intersezione tra la curva del costo marginale e quella del ricavo marginale. La curva di ricavo marginale giace al di sotto della curva di domanda. La prima, infatti, descrive l'incremento di ricavo che l'impresa ottiene dalla vendita di un'unità addizionale di output; tale incremento è uguale al prezzo ricevuto per quell'unità meno la perdita di ricavo subita sulle altre unità vendute, data la diminuzione del prezzo necessaria per poter vendere l'unità addizionale.<sup>6</sup> Il monopolista sceglie il livello di produzione  $Q_0$ , corrispondente al punto di intersezione tra il costo marginale e il ricavo marginale. Per trovare il prezzo imposto dal monopolista, basta individuare sulla curva di domanda il prezzo corrispondente alla quantità  $Q_0$ , vale a dire  $p_0$ . Un'imposta sull'alluminio può essere vista semplicemente come un incremento del costo di produzione, vale a dire come uno



<sup>6</sup> Si ricordi che, al contrario, un'impresa perfettamente concorrenziale deve prendere il prezzo di tutto l'ammontare di output che desidera. Il suo ricavo marginale coincide semplicemente con il prezzo.

spostamento verso l'alto della curva di costo marginale. Ciò avrà come effetto una riduzione dell'output (da  $Q_0$  a  $Q_1$ ) e un aumento del prezzo pagato dai consumatori (da  $p_0$  a  $p_1$ ).

### 10.2.1 La relazione tra imposta e variazione del prezzo

Nel caso di industria concorrenziale, si è visto come l'incremento del prezzo (pagato dai consumatori) sia normalmente inferiore all'ammontare dell'imposta e come in generale la sua dimensione dipenda dalle elasticità della domanda e dell'offerta. Nel caso del monopolio, i risultati sono più complessi. Per prima cosa, va detto che quanto maggiore è l'inclinazione della curva di costo marginale, tanto minore è la variazione dell'output e, quindi, l'incremento del prezzo. Se la curva di costo marginale è perfettamente verticale, l'output non subirà variazioni, e, quindi, anche il prezzo resterà immutato; l'imposta verrà sopportata dal monopolista. Una curva di offerta (o di costo marginale) è perfettamente verticale quando nessun aumento di prezzo è in grado di suscitare un aumento della quantità offerta. Questo risultato è analogo a quello ottenuto nel caso di mercato concorrenziale.

D'altro canto, se la curva di costo marginale è orizzontale, la ripartizione dell'incidenza dell'imposta tra consumatori e produttori dipende dalla forma della curva di domanda. *(Si ricordi che in questo caso, in un mercato concorrenziale, l'imposta sarebbe interamente sopportata dai consumatori.)* I grafici A e B della Figura 10.9 (precedente) illustrano due tra le varie possibilità.

Se la curva di domanda è lineare (grafico A), l'incremento del prezzo risulta esattamente uguale a metà dell'imposta.<sup>4</sup> Se la curva di domanda presenta un'elasticità costante (un incremento del prezzo del 1 % dà sempre luogo a una riduzione della domanda del, diciamo, 2%, quale che sia il livello del prezzo), il rapporto tra ricavo marginale e prezzo è anch'esso costante.

### 10.2.2 Confronto tra imposta "ad valorem" e imposta specifica :

C'è un'altra differenza importante tra l'effetto di un'imposta in un mercato concorrenziale e in uno monopolistico. Nel caso della concorrenza, la forma assunta dall'imposta (più precisamente, la sua base imponibile) non fa alcuna differenza. Si può scegliere tra un'imposta specifica, vale a dire un ammontare fisso per ogni unità di output, e un'imposta ad valorem, vale a dire una percentuale del prezzo dell'output.

In un mercato concorrenziale, ciò che conta, ai fini della determinazione dell'effetto dell'imposta, è la differenza (calcolata nel nuovo punto di equilibrio, dopo l'introduzione dell'imposta) tra il prezzo ricevuto dai produttori e il prezzo pagato dai consumatori, differenza indicata, talvolta, con il termine "cuneo" tra i due prezzi. In concorrenza, per ogni dato livello di output di equilibrio, un'imposta ad valorem produce lo stesso gettito di una specifica; o, in modo corrispondente, per ogni dato gettito dell'imposta (per unità di prodotto), l'output di equilibrio è lo stesso nei due casi.

**Nel caso di industria monopolistica, invece, gli effetti di un'imposta ad valorem e di un'imposta specifica sono notevolmente diversi.** In Appendice si dimostra che in un mercato monopolistico, a parità di gettito (per unità di prodotto), un'imposta ad valorem dà luogo a un livello di produzione maggiore rispetto a un'imposta specifica.

### 10.2.3L'incidenza delle imposte in regime di oligopolio

In posizione intermedia tra le due forme estreme di struttura del mercato - la concorrenza perfetta e il monopolio - è situato l'oligopolio. In regime di **oligopolio**, ciascun produttore interagisce strategicamente con tutti gli altri. Se uno modifica il suo prezzo o il livello della sua produzione, è possibile che gli altri modifichino a loro volta prezzi e quantità prodotte, ma si tratta di reazioni che è difficile prevedere. Non esiste una teoria comunemente accettata del comportamento delle imprese in situazioni di oligopolio ed è quindi impossibile dire qualcosa di definito circa l'incidenza delle imposte in questo caso. Alcuni economisti ritengono improbabile che gli oligopolisti aumentino i loro prezzi quando aumentano le imposte. Il singolo oligopolista può credere che se egli aumentasse il suo prezzo, le altre imprese non farebbero altrettanto e si approprierebbero della sua quota di mercato. Si giunge a una conclusione opposta se, invece, si ritiene che ciascun oligopolista si attende che i suoi concorrenti accompagneranno il suo aumento del prezzo dopo l'introduzione di un'imposta. In tal caso, tutti aumenteranno i loro prezzi, traslando così l'onere dell'imposta sui consumatori. Sebbene gli economisti abbiano studiato l'incidenza delle imposte in regime di oligopolio sotto differenti ipotesi sul comportamento delle imprese, finché non avranno raggiunto una migliore comprensione del comportamento oligopolistico non potrà esserci una teoria generale dell'incidenza di un'imposta in un mercato di oligopolio.

## 10.3 Imposte equivalenti

Nell'analisi finora svolta, abbiamo mostrato come imposte che formalmente appaiono diverse - un contributo per la sicurezza sociale a carico dei datori di lavoro e uno a carico dei lavoratori, un'imposta sui produttori di birra e una sui consumatori di birra - siano in realtà equivalenti. Vi sono molti altri esempi di imposte che sembrano molto diverse (e da un punto di vista amministrativo sono diverse) e, invece, in realtà sono equivalenti dal punto di vista economico.



### 10.3.1 Imposta sul reddito e imposta sul valore aggiunto

L'esempio più ovvio discende dalla fondamentale identità tra reddito nazionale (ciò che ricevono tutti i membri della collettività) e prodotto nazionale (ciò che viene prodotto dalla collettività). Poiché il valore del reddito e il valore del prodotto devono essere uguali, un'imposta *uniforme* sul reddito (vale a dire, un'imposta che colpisca tutti i tipi di reddito con la stessa aliquota) e un'imposta *uniforme* sul prodotto (vale a dire, un'imposta che gravi su tutti i tipi di prodotto con la stessa aliquota) devono essere equivalenti. Un'imposta generale sulle vendite con aliquota uniforme è identica a un'imposta uniforme sul prodotto ed è quindi equivalente a un'imposta uniforme sul reddito.

Il processo di produzione (e di distribuzione) di qualsiasi bene comprende un gran numero di fasi. Il valore del prodotto finale rappresenta la somma del *valore aggiunto* in ciascuna fase della produzione (e della distribuzione). L'imposta potrebbe essere indifferentemente applicata alla fine del processo di produzione oppure a ciascuna singola fase del processo. Un'imposta applicata alla fine del processo di produzione è nota come *imposta sulle vendite*. Un'imposta applicata a ciascuna fase del processo di produzione è nota come *imposta sul valore aggiunto*. Un'imposta uniforme sul valore aggiunto e un'imposta generale uniforme sulle vendite sono, quindi, equivalenti; e, poiché un'imposta uniforme sulle vendite è equivalente a un'imposta uniforme sul reddito, si può concludere che un'imposta uniforme sul valore aggiunto è equivalente a un'imposta uniforme sul reddito.

L'imposta sul valore aggiunto è utilizzata in gran parte dei paesi europei e anche negli Stati Uniti si è discusso sull'opportunità di introdurla. Poiché un'imposta uniforme sul valore aggiunto è equivalente a un'imposta uniforme (proporzionale) sul reddito, sostituire negli Stati Uniti l'attuale sistema di imposizione fiscale sul reddito con un'imposta sul valore aggiunto significherebbe introdurre un'imposta proporzionale sul reddito.

In Europa, i beni di investimento sono tipicamente esentati dalle imposte sul valore aggiunto, che gravano solo sui beni di consumo. Per tale motivo, l'imposta sul valore aggiunto nella sua forma utilizzata nei paesi europei è equivalente a un'imposta sui consumi. Poiché il consumo è uguale al reddito meno il risparmio, un'imposta sui consumi è equivalente a una sui redditi da cui sono esentati i risparmi.

### 10.3.2 Equivalenza tra un'Imposta sul consumo e un'Imposta sul reddito da lavoro

Supponiamo che gli individui non ricevano né lascino eredità. In tal caso un'imposta uniforme sul reddito da lavoro e un'imposta uniforme sul consumo sono equivalenti.

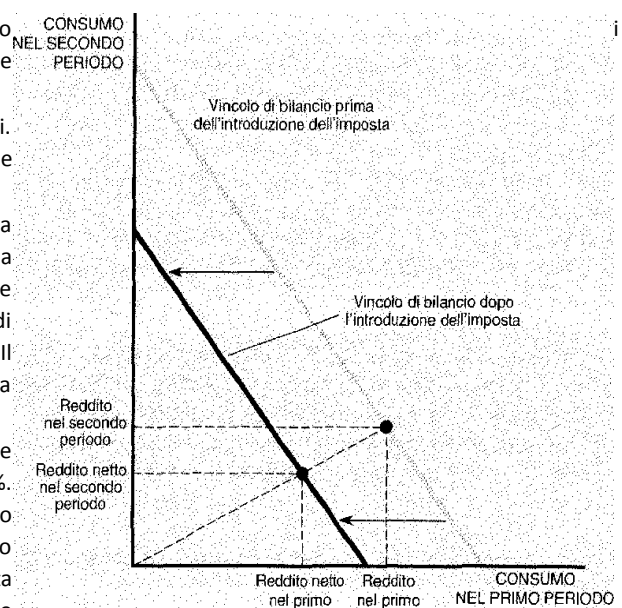
In altre parole, un'imposta sul consumo è equivalente a un'imposta sul reddito dalla quale siano esenti i redditi da capitale. (Il nostro attuale sistema tributario, nel quale una parte del rendimento del capitale è esente dall'imposta e un'altra parte viene tassata con un'aliquota inferiore rispetto a quella applicata al reddito da lavoro, può essere considerato come una forma intermedia tra un'imposta sul consumo e un'imposta sul reddito.)

L'equivalenza può essere compresa in modo più chiaro confrontando vincoli di bilancio relativi all'intera vita di un individuo (che assumiamo non riceva e non lasci nulla in eredità).

Per semplicità, dividiamo la vita dell'individuo in due periodi. Assumiamo che il suo reddito da lavoro sia  $w$  nel primo periodo e  $w$  nel secondo.

L'individuo deve decidere quanto consumare nel primo periodo della sua vita, quando è giovane, e quanto consumare durante la vecchiaia. Se riduce di 1 € il suo consumo nel primo periodo e investe quell'euro, nel periodo seguente avrà  $(1 + r)$  €, dove  $r$  è il tasso di interesse. Con un tasso di interesse del 10%, avrà quindi 1,10 €. Il vincolo di bilancio è una linea retta, come rappresentato nella Figura 10.10.

Vediamo ora cosa accade al vincolo di bilancio quando viene introdotta un'imposta sul reddito da lavoro con un'aliquota del 20%. L'ammontare che l'individuo può consumare in ciascun periodo diminuisce e, quindi, il vincolo di bilancio subisce uno spostamento parallelo verso il basso, *l'inclinazione* del vincolo di bilancio resta invariata: è ancora vero che rinunciando a 1 € di consumo nel primo periodo è possibile ottenere 1,10 € nel secondo periodo. Vediamo ora l'effetto di un'imposta del 20% sul consumo. Anche in questo caso, l'imposta sposta il vincolo di bilancio verso il basso. L'inclinazione del vincolo di bilancio resta, di nuovo, invariata: se l'individuo spende 1 € in meno nel primo periodo, avrà ancora 1,10 € in più da spendere nel secondo. È vero che ora l'individuo, spendendo 1 € nel primo periodo, acquista una quantità di beni inferiore del 20% rispetto a quella ottenuta in precedenza (in assenza d'imposta); ma, data l'imposta, ciò è vero anche per la spesa effettuata nel secondo periodo. La relazione tra la spesa di oggi e quella di domani resta, quindi, immutata. Un'imposta sul reddito da lavoro e una sul consumo sono perciò equivalenti. La distribuzione temporale del pagamento dell'imposta è, comunque, diversa nei due casi, e ciò può essere importante, qualora i mercati finanziari siano imperfetti. Esistono vari modi in cui è possibile applicare queste imposte equivalenti. Si potrebbe introdurre un'imposta sul solo reddito da lavoro, esentando gli interessi, i dividendi e le altre forme di reddito da capitale. Oppure si potrebbe



tassare il consumo, che sarebbe possibile calcolare richiedendo ai contribuenti di dichiarare il reddito totale al netto del risparmio.

### 10.3.3 Equivalenza tra imposta sul reddito e imposta sul consumo quando si considera l'intera vita del contribuente.

L'analisi precedente ha un'altra importante interpretazione. Continuando con il nostro esempio, nel quale la vita di un individuo è divisa in due periodi, possiamo scrivere il vincolo di bilancio come:<sup>7</sup>

$$C = C / 1+r = w + w / 1+r.$$

Il membro di sinistra è il valore attuale del consumo dell'individuo, mentre il membro di destra è il valore attuale del suo reddito da lavoro. In assenza di eredità, il valore attuale del consumo deve essere uguale al valore attuale del reddito da lavoro. Un'imposta sul consumo effettuato durante l'intero arco della vita e un'imposta sul reddito da lavoro percepito durante l'intero arco della vita sono quindi equivalenti.

### 10.3.4 Una precisazione sull'equivalenza delle imposte

Il fatto che due imposte siano tra loro equivalenti non significa che non vi siano effetti nel caso si passi dall'una all'altra (o da una terza imposta a una o all'altra imposta equivalente). L'equivalenza implica semplicemente che due imposte producono esattamente gli stessi effetti nel lungo periodo; nel breve periodo - compreso quello di transizione una volta che l'imposta è stata introdotta - gli effetti connessi alla scelta di un'imposta piuttosto che dell'altra possono essere sostanzialmente diversi. Consideriamo, per esempio, il passaggio da un'imposta sul reddito dell'intera vita a un'imposta sul consumo dell'intera vita. Il risultato sarebbe che gli anziani sarebbero assoggettati a una doppia tassazione: da giovani pagarono le imposte sul loro reddito da lavoro, e da pensionati pagano quelle sui consumi. Oppure pensiamo al caso in cui venga introdotta un'imposta sul valore aggiunto. Nel breve periodo i prezzi per i consumatori cresceranno e ciò fa sì che l'onere dell'imposta venga traslato in maggior misura sui consumatori rispetto a quanto sarebbe accaduto se lo stesso ammontare di gettito fosse stato raccolto mediante un'imposta sul reddito.

## 10.4 Altri fattori che influenzano l'analisi dell'incidenza delle imposte

Finora abbiamo mostrato che per individuare quali soggetti effettivamente sopportano l'onere di un'imposta ciò che conta non è l'intenzione del legislatore, bensì certe proprietà della domanda e dell'offerta e la struttura del mercato, se di tipo concorrenziale, monopolistico o oligopolistico.

### 10.4.1 L'incidenza delle imposte in equilibrio parziale e in equilibrio generale

Vi sono numerosi altri fattori di cui occorre tenere conto in un'analisi completa dell'incidenza. Per prima cosa, è importante la distinzione tra un'imposta su una singola industria (o mercato) e una che influenza molte industrie. Nella nostra analisi precedente, abbiamo considerato un'imposta su una piccola industria (quella della birra). Si presume che tale imposta non abbia alcun effetto significativo, per esempio, sul saggio del salario. Sebbene la diminuzione della domanda di birra farà diminuire, a sua volta, la domanda di lavoro da parte dell'industria della birra, si assume che quest'ultima sia così piccola, relativamente al resto dell'economia, che i lavoratori licenziati possano occuparsi altrove senza alcun effetto significativo sul saggio del salario. (L'ipotesi, in altri termini, è che l'offerta di lavoro per l'industria della birra sia completamente elastica, per cui il salario non viene modificato dall'imposta.) Questo tipo di analisi, dove si ipotizza che tutti i prezzi e le remunerazioni dei fattori (diversi da quelli sui quali è esplicitamente concentrata l'attenzione) rimangano costanti, è nota come analisi di equilibrio parziale.

Purtroppo, nella realtà molte imposte influenzano contemporaneamente numerose industrie. L'imposta sul reddito delle società, per esempio, ha effetti su tutte le imprese che fanno parte del settore societario. Se l'imposta ha l'effetto di ridurre la domanda di capitale in questo settore, la parte di capitale divenuta eccedente non potrà essere assorbita dal resto dell'economia senza provocare una riduzione generale del rendimento del capitale stesso. In altre parole, non è possibile assumere che la remunerazione (al netto dell'imposta) che il settore delle società deve pagare per poter ottenere capitale sia indipendente dall'imposta gravante sul capitale nello stesso settore. L'analisi dell'impatto di una tale imposta richiede un'analisi dell'equilibrio dell'intera economia, non solo delle industrie sulle quali grava quell'imposta. Un'analisi del genere è nota come analisi di equilibrio generale. In molti casi, l'effetto di equilibrio generale di un'imposta può essere notevolmente diverso da quello di equilibrio parziale. Per esempio, se il capitale può essere trasferito facilmente dal settore societario a quello non-societario, un'imposta sul capitale delle società sarà sopportata nella stessa misura dal capitale in entrambi i settori dell'economia: in entrambi il capitale dovrà avere lo stesso rendimento al netto dell'imposta.

<sup>7</sup>L'identità può essere ottenuta nel modo seguente. La differenza tra salario e consumo nel primo periodo dà il risparmio (l'indebitamento, se tale differenza è negativa) di un individuo:

$$w_1 - C_1$$

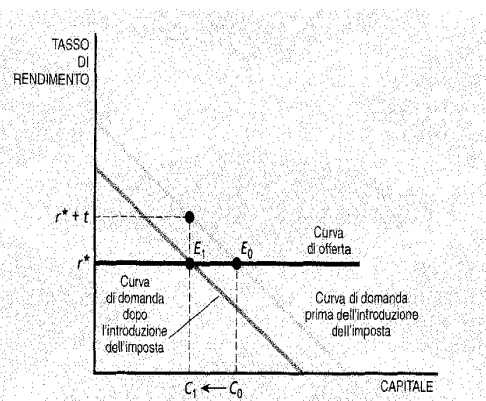
Il consumo nel secondo periodo è quindi pari al salario del secondo periodo più il risparmio del primo periodo con l'interesse maturato (meno l'indebitamento con l'interesse maturato, se nel primo periodo l'individuo consuma più del suo reddito):  $C_2 = w_2 + (1+r)(w_1 - C_1)$ .

Riordinando i termini otteniamo:  $(1+r)C_1 + C_2 = (1+r)w_1 + w_2$ .  
Dividendo per  $(1+r)$ , si trova il vincolo di bilancio nella forma presentata nel testo.

L'incidenza complessiva di un'imposta sui redditi delle società, analogamente a quella su un qualsiasi fattore, dipende dall'elasticità delle curve di domanda e di offerta. Vediamo adesso il motivo per cui l'impatto sull'equilibrio generale può essere sostanzialmente diverso dall'effetto che appare qualora si consideri il caso limite in cui la curva di offerta del capitale sia perfettamente elastica.

I risparmiatori pretendono un rendimento pari a  $r^*$ , così come rappresentato nella Figura 10.11. Al di sotto di  $r^*$ , essi non sono disposti a offrire i loro risparmi; in corrispondenza di  $r^*$ , sono invece disposti a offrirne un ammontare arbitrariamente grande. Ciò implica che il rendimento del capitale dopo l'introduzione dell'imposta - sia nel settore delle società sia in quello non societario - debba essere  $r^* + t$ , e, nel settore delle società, quello prima dell'introduzione dell'imposta  $r^* + t$ .

L'introduzione dell'imposta determina semplicemente un aumento del costo del capitale nel settore delle società. Ciò produce due effetti. In primo luogo, il prezzo dei prodotti realizzati nel settore societario aumenta, determinando una riduzione della domanda relativa che si sposta verso i prodotti realizzati nell'altro settore. In secondo luogo, nell'ambito del settore societario, le imprese per produrre utilizzano più lavoro e meno capitale. In generale, parte dell'onere dell'imposta viene traslato sui lavoratori e parte sui consumatori dei beni prodotti dal settore societario. L'entità dell'effetto sui lavoratori dipende, per esempio, da quanto facilmente le imprese nel settore delle società possono sostituire lavoro al posto del capitale e dall'intensità relativa di lavoro nella produzione dei beni nei settori societario e non societario. Se le imprese nel settore societario sono in grado di sostituire facilmente il lavoro al posto del più costoso capitale e se i beni prodotti dal settore non societario richiedono una maggiore intensità di lavoro relativamente a quelli dell'altro settore, allora gli effetti sull'equilibrio generale possono tradursi in un aumento complessivo della domanda di lavoro e, se l'offerta di lavoro è inelastica, in un effettivo aumento dei salari. In tale circostanza, l'onere dell'imposta sul reddito delle società è sopportato dai consumatori dei beni prodotti dal settore societario. Sia i lavoratori sia i capitalisti possono essere svantaggiati dall'aumento dei prezzi, ma l'impatto relativo può dipendere tanto dalle abitudini di consumo quanto da qualsiasi altro fattore. Per esempio, se i capitalisti consumano in larga misura i servizi prodotti dal settore non societario, mentre i lavoratori consumano più manufatti, realizzati prevalentemente nel settore societario, allora la maggior parte dell'onere dell'imposta sarà sopportato dai lavoratori.



**Tre punti importanti emergono da questa analisi.**

1. Le società, in quanto tali, non sopportano l'onere delle imposte, poiché sono le persone (proprietari/azionisti, lavoratori, consumatori) a farlo.
2. A causa degli effetti sull'equilibrio generale, l'impatto delle imposte sulle società non si esaurisce all'interno del settore societario, ma riguarda tutta l'economia.
3. Gli effetti possono variare in funzione del periodo dell'analisi e delle varie assunzioni relative alla struttura dell'economia. Per esempio, è possibile assumere che lo stock complessivo di capitale sia fissato o che il capitale possa essere spostato da un certo utilizzo a un altro in modo più o meno facile? È possibile sostituire facilmente lavoro al posto del capitale? E ancora, è possibile trasferire lavoro e capitale da un settore dell'economia a un altro? Le risposte a tali domande giocano un ruolo cruciale nel determinare gli effetti dell'imposta.

## 10.4.2 Effetti di breve periodo e di lungo periodo

Una distinzione analoga va fatta tra l'incidenza dell'imposta nel lungo e nel breve periodo. Nel breve periodo, molte cose che nel lungo periodo possono variare sono date. Il capitale che viene utilizzato oggi in una data industria (per esempio, quella dell'acciaio) non può essere trasferito facilmente per essere utilizzato in un'altra industria; nel lungo periodo, invece, è sempre possibile indirizzare ad altre industrie i nuovi investimenti. Un'imposta sulla remunerazione del capitale nell'industria dell'acciaio può, quindi, avere effetti di lungo periodo notevolmente diversi da quelli di breve periodo.

L'effetto della tassazione del risparmio può essere minimo nel breve periodo; nel lungo periodo, tuttavia, essa può scoraggiare il risparmio e provocare una riduzione dello stock di capitale. Tale riduzione farà diminuire la domanda di lavoro (e la produttività del lavoro), il che, a sua volta, indurrà una diminuzione dei salari. Da ciò deriva la possibilità che l'incidenza di lungo periodo di un'imposta sul risparmio (o sul capitale) ricada sui lavoratori, anche se ciò non viene apprezzato quando ci si limita a considerare l'incidenza di breve periodo. Gli effetti di breve periodo possono differire da quelli di lungo periodo anche a causa della dinamica dell'aggiustamento. Per esempio, anche in mercati relativamente concorrenziali, le imprese di frequente fissano inizialmente i prezzi in maniera approssimativa, applicando un *mark-up* sui costi variabili. L'equilibrio di lungo periodo in tali industrie implica che il *mark-up* si aggiusti in modo tale che il prezzo venga stabilito al suo livello concorrenziale. Nel breve periodo, il mercato potrebbe non essere in equilibrio.

La distinzione tra gli effetti di breve e di lungo periodo è importante, in quanto i governi e i politici hanno spesso la

"vista corta". Essi guardano agli effetti immediati dell'introduzione di un'imposta, senza comprendere che le conseguenze finali possono essere ben diverse da quelle che essi intendevano produrre.

Esistono numerosi fattori che incidono sulle differenze tra gli effetti di breve e di lungo periodo e tra quelli di equilibrio parziale e generale.

### 10.4.3 Economia aperta ed economia chiusa

Tra tali fattori, uno dei più importanti è se l'economia è chiusa (*quando il paese in questione non commercia con altri paesi*) aperta. Se una piccola economia aperta, come la Svizzera, introducesse un'imposta sul capitale, la remunerazione al lordo dell'imposta dovrebbe aumentare in misura tale da compensare completamente l'imposta stessa (*altrimenti gli investitori ritirerebbero i loro fondi dalla Svizzera per investirli altrove*), la quale inciderebbe quindi su altri fattori di produzione. In effetti, in questo caso, la curva di offerta di capitale è infinitamente elastica.

### 10.4.4 Variazioni di politica associate a modifiche delle imposte

L'ultimo aspetto dell'analisi dell'incidenza che occorre discutere è collegato al fatto che per lo Stato non è quasi mai possibile cambiare solo una politica per volta. Esiste un fondamentale vincolo di bilancio per lo Stato, che dice che le entrate più il disavanzo (l'incremento del debito) devono essere uguali alle spese pubbliche. Se lo Stato aumenta una qualche aliquota di imposta, deve ridurre un'altra oppure ridurre l'indebitamento oppure ancora aumentare la spesa. Diverse combinazioni di politiche avranno effetti diversi. Non possiamo, quindi, limitarci a chiedere cosa accadrebbe se lo Stato aumentasse l'imposta sul reddito. Dobbiamo specificare se l'incremento di quell'imposta si accompagnerà a una riduzione di qualche altra imposta, a un incremento della spesa pubblica o a una diminuzione dell'indebitamento pubblico. (Spesso la variazione che accompagna l'aumento di un'imposta viene data per sottintesa, assumendo implicitamente che si modifichi in modo corrispondente il disavanzo.) L'analisi dell'aumento di una data imposta bilanciato da una diminuzione di qualche altra imposta è nota come analisi dell'incidenza differenziale delle imposte; l'analisi dell'aumento di un'imposta bilanciato eia un aumento della spesa pubblica è nota come analisi dell'incidenza delle imposte con bilancio in pareggio. Tali analisi sono divenute particolarmente importanti negli ultimi anni in quanto, nel tentativo di contenere più efficacemente il deficit pubblico, molti Stati (tra cui gli Stati Uniti e l'Italia) hanno riformato le procedure relative alla formazione dei bilanci statali, per cui a ogni aumento di una certa voce di spesa deve corrispondere una riduzione di un'altra voce oppure una nuova fonte di entrate fiscali.

A volte, siamo interessati ad analizzare combinazioni di politiche che lascino immutata una qualche importante variabile economica. Per esempio, un aumento di un'imposta può condurre a una riduzione del livello della domanda aggregata e a una diminuzione del reddito nazionale (*se il reddito è determinato dalla domanda*). Può accadere che si voglia distinguere l'effetto che la variazione di una particolare imposta ha sul livello del reddito nazionale (e l'effetto che quest'ultimo può avere, per esempio, sulla sua distribuzione) dall'effetto diretto di quell'imposta. In tal caso, è possibile considerare combinazioni di politiche che lascino invariato il livello del reddito nazionale. Analogamente, molte imposte hanno un effetto sull'accumulazione di capitale. La variazione dello stock di capitale, a sua volta, può far variare i salari. Può darsi, di nuovo, che si vogliono tenere distinti l'effetto diretto dell'imposta e quello indiretto derivante dal suo impatto sull'accumulazione di capitale. Ciò è vero, in particolare, quando si ritiene che altri strumenti possano essere utilizzati per controbilanciare gli effetti indiretti. Se un'imposta di successione fa diminuire l'accumulazione di capitale, può essere possibile annullare questo effetto introducendo, per esempio, la possibilità di detrarre una quota della spesa per investimenti dall'imposta sul reddito delle società (*un credito di imposta sugli investimenti*). Si può quindi considerare un insieme di politiche tali da lasciare immutata l'accumulazione di capitale; questo tipo di analisi dell'incidenza prende il nome di **analisi dell'incidenza a parità di crescita**.

## 10.5 L'incidenza delle imposte in pratica

In questo capitolo abbiamo spiegato perché l'effettivo onere delle imposte non grava necessariamente sui soggetti indicati dalle norme tributarie. Ufficialmente, negli Stati Uniti, così come in gran parte dei paesi avanzati (tra cui anche l'Italia), vige un sistema di imposizione fiscale progressivo, cioè un sistema in cui si suppone che i ricchi paghino una proporzione più elevata di imposte sui loro redditi rispetto ai poveri. In particolare, negli Stati Uniti, i ricchi pagano per l'imposta sul reddito un'aliquota del 40%, mentre le

---

<sup>8</sup> Molta parte dell'interesse per l'analisi dell'incidenza con bilancio in pareggio si ricollega alle conseguenze macroeconomiche. Imposte più basse o un aumento della spesa pubblica producono livelli più elevati della domanda aggregata, salvo che non siano controbilanciate da politiche monetarie più restrittive. Ai giorni nostri, gran parte delle analisi sull'incidenza delle imposte e della spesa assumono che le autorità monetarie adottino azioni che ne controbilancino le variazioni, in modo da mantenere l'economia in pieno impiego. Tali azioni producono, ovviamente, effetti distributivi e sull'equilibrio generale. Per tale motivo, l'analisi completa dell'incidenza di ogni qualsiasi politica di imposizione fiscale o di spesa pubblica deve includere anche le conseguenze delle azioni di "controbilanciamento" attuate dalle autorità monetarie.

La discussione seguente considera il concetto di progressività del sistema fiscale in termini di rapporto tra impo

famiglie più povere ricevono un sussidio che raggiunge il 40% (per effetto del credito di imposta sul reddito da lavoro). Peraltro, si ritiene comunemente che il sistema fiscale degli Stati Uniti sia molto meno progressivo di quanto possa apparire ufficialmente (un sistema fiscale è detto "regressivo" se i poveri pagano in imposte una percentuale del loro reddito maggiore di quella pagata dai ricchi).<sup>9</sup>

Esistono tre ragioni che giustificano tale opinione. In primo luogo, l'imposta sul reddito di per sé è molto meno progressiva di quanto appaia, in quanto presenta caratteristiche specifiche che possono consentire a *certi* tipi di redditi o a certe categorie di individui di sottrarsi, almeno parzialmente, al pagamento. Per esempio, i guadagni in conto capitale sono assoggettati ad aliquote di imposta più basse rispetto ad altre forme di reddito ed esiste una varietà di disposizioni speciali che abbassano ancora di più l'**aliquota** effettiva. Gli individui hanno la possibilità di depositare i loro risparmi in conti esenti da imposta e i più ricchi tendono ad approfittare di tale opportunità molto più dei poveri. Come vedremo, ci possono essere buone ragioni per queste e altre disposizioni del codice tributario, l'effetto finale è comunque di ridurre il grado di progressività del sistema tributario.

In secondo luogo, l'imposta sul reddito è solo una di varie imposte; gran parte delle altre imposte, come quelle stabilite a livello locale sulle vendite oppure i contributi sociali sui redditi da lavoro, è meno progressiva o addirittura, in certi casi, regressiva.<sup>9</sup>

In terzo luogo, l'incidenza di molte imposte differisce da quella stabilita dal legislatore; i lavoratori spesso sopportano l'onere di imposte che nelle "intenzioni" del legislatore sarebbero dovute gravare su altri. Come è stato notato in precedenza, esiste un ampio consenso tra gli economisti sul fatto che siano i lavoratori, piuttosto che i datori di lavoro, a sopportare l'intero onere della parte di contributi previdenziali a carico dell'impresa.

Esiste anche un consenso generale sul fatto che gran parte dell'imposta sul reddito delle società sia traslata, sebbene vi sia un maggior disaccordo sia sulla misura precisa della traslazione sia su chi venga traslata tale imposta. Man mano che i mercati internazionali dei capitali diventano più integrati, diventa più probabile che l'imposta non sia sopportata dal capitale. In tale situazione, è però meno chiaro se venga traslata in avanti sui consumatori oppure all'indietro sui lavoratori; in entrambi i casi il suo impatto è certamente meno progressivo di quello che sarebbe stato se fosse sopportata dai proprietari delle società.

Stime puntuali sull'onere complessivo del sistema fiscale dipendono chiaramente dalle ipotesi che concernono chi sopporta l'onere delle varie imposte, tra cui quelle relative ai contributi sociali sul lavoro e l'imposta sul reddito delle società.

Esiste un elevato grado di progressività ai livelli più bassi di reddito: il 20% più povero in assoluto della popolazione paga all'incirca l'8% di imposte sul proprio reddito, pari alla metà di quelle che paga il quintile immediatamente più alto.

Dall'altro lato, al vertice della distribuzione del reddito, il grado di progressività è contenuto, con coloro che appartengono al più elevato 1% che pagano solo pochi punti percentuali in più di imposte rispetto a coloro che appartengono al più elevato 10% della distribuzione. Probabilmente i dati sovrastimano il grado complessivo di progressività del sistema fiscale americano in quanto, come già notato, le imposte a livello locale o di singoli Stati tendono a essere meno progressive che quelle a livello dell'intera nazione (federale).

Inoltre, soltanto i guadagni in conto capitale effettivamente realizzati sono compresi nel reddito, mentre quelli non ancora realizzati - che sono stati molto ampi nella prima metà degli anni '90 per effetto del forte aumento nel valore dei titoli azionari quotati in borsa e delle altre attività - non vi sono inclusi. Se si includessero anche questi ultimi, si otterrebbe un'aliquota effettiva di imposta più bassa per gli americani più ricchi.

Negli Stati Uniti, la legge fiscale del 1997, che introdusse ulteriori trattamenti speciali per i guadagni in conto capitale, ridusse la progressività del sistema, annullandone in parte l'aumento ottenuto nel 1993 quando le aliquote marginali di imposta per gli individui a più alto reddito erano state aumentate dal 28% a quasi il 40% (considerando insieme le variazioni introdotte nel 1993 e nel 1997, l'onere dell'imposizione fiscale è stato spostato tra gli individui ad alto reddito, determinando un incremento delle aliquote effettive di imposta per i contribuenti con redditi da lavoro elevati e riducendole per coloro che derivavano il loro reddito, per esempio, dalla speculazione immobiliare).<sup>12</sup> Anche per l'Italia si registra una certa discrepanza tra il grado di progressività apparente della struttura fiscale e quello effettivo. Possiamo fare due esempi, uno relativo alle imposte sul reddito e uno relativo alle imposte su beni di consumo. Per quanto riguarda il primo esempio, possiamo discutere la proposta di riforma dell'imposta sul reddito ufficialmente presentata dal Governo al Parlamento nel dicembre 2001, utilizzando il lavoro di alcuni studiosi.<sup>13</sup> L'imposta sul reddito in vigore, nota come IRPEF (Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche) ha una struttura a scaglioni; nel 2002, i contribuenti con reddito fino a 10.329 € annui pagano il 18%, quelli con reddito fino a 15.493 € pagano il 18% di 10.329 € più il 24% sulla parte eccedente e così via. Gli scaglioni sono in tutto 5 e l'aliquota più alta è del 45%, da pagare sulla parte di reddito eccedente 69.721 €. In più, vi è un sistema abbastanza variegato di deduzioni dalla base imponibile che dipendono dalla condizione lavorativa (se il contribuente è lavoratore autonomo, dipendente o pensionato) e dalla condizione familiare (presenza di figli o coniuge a carico). Sia le aliquote, sia il numero di scaglioni, sia la tipologia delle detrazioni possono essere cambiati di anno in anno e, in effetti, questo è quanto è accaduto frequentemente nel corso degli anni '90. Il progetto di riforma prevede la sostituzione dell'IRPEF con l'IRE (Imposta sul Reddito), che avrebbe due soli scaglioni (fino a 100.000 € e oltre i 100.000 €) e due sole aliquote, 23% e 33% - i redditi al di sotto della soglia di povertà sarebbero esenti da imposta. Verrebbero inoltre applicate varie deduzioni dalla base imponibile, in parte per tener conto degli oneri familiari e in parte per conferire progressività al tributo. Queste ultime sono particolarmente importanti ai fini della presente discussione: dato che i contribuenti il cui reddito eccede i 100.000 €

<sup>9</sup>I contributi sociali sono calcolati in percentuale fissa sul reddito da salario, fino a un tetto massimo. In virtù di ciò, gli individui con salari più elevati pagano l'imposta soltanto su una parte dei loro redditi da salario e poiché per gli individui con maggiori ricchezze, mediamente, il salario costituisce una frazione più piccola del loro reddito complessivo, i contributi sociali rappresentano per tali individui una percentuale ancora più ridotta del reddito. Stabilire se il sistema di sicurezza sociale sia, di conseguenza, regressivo è, comunque, molto più difficile e dibattuto, in quanto dovremmo considerare non solo i contributi, ma anche i benefici che ne derivano. Storicamente, gli individui più ricchi hanno riottenuto dal sistema di sicurezza sociale molto di più di quanto vi hanno contribuito, rispetto a quanto è accaduto per i più poveri, ma ai giorni nostri esiste una forte corrispondenza tra contributi e pagamenti, eccezion fatta per i poveri che ricevono più di quanto contribuiscono.



rappresentano meno dello 0,5% del totale, se non vi fossero tali deduzioni l'imposta sul reddito sarebbe in sostanza proporzionale, con un'aliquota costante al 23%. Ma, come già sappiamo, è scorretto valutare la progressività di un'imposta guardando soltanto alle aliquote stabilite per legge. Le aliquote medie sono date dal rapporto tra il debito d'imposta e la base imponibile e tengono dunque conto delle varie possibili forme di deduzione (nel caso descritto nella figura, gli autori hanno fatto alcune ipotesi specifiche, dato che il progetto di riforma del dicembre 2001 non è esaustivo al riguardo). Come si vede, entrambe le forme di imposta sono progressive, e hanno anzi un andamento abbastanza simile; tuttavia, la distanza tra le due aumenta man mano che il reddito aumenta. Queste semplici osservazioni suggeriscono due cose: primo, che l'IRE sia meno progressiva dell'IRPEF 2002; secondo, che con una struttura diversa di deduzioni sarebbe possibile renderla altrettanto, se non più, progressiva.

Passando adesso al secondo esempio, concernente le imposte su beni di consumo, uno studio recente<sup>15</sup> ha indagato gli effetti redistributivi di due riforme dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), succedutesi a breve distanza l'una dall'altra (1995 e 1997). L'IVA è un'imposta ad valorem che grava sugli scambi, e come tutte le imposte su merci, viene comunemente ritenuta poco progressiva o addirittura regressiva (cfr. la nota 10). Per combattere tale presunta tendenza alla regressività, l'IVA è stata storicamente applicata con aliquote differenziate, in genere almeno tre: naturalmente, i beni di prima necessità sono tassati a un'aliquota inferiore a quella dei beni di lusso. All'interno dell'Unione Europea vi è una certa tendenza alla semplificazione del sistema dell'IVA che lascerebbe solo due aliquote. In Italia, il cammino in questa direzione è cominciato nel 1995, quando due delle quattro aliquote esistenti furono aumentate (da 4%, 9%, 13% e 19% si passò a 4%, 10%, 16% e 19%) e proseguito nel 1997 quando le aliquote sono state ridotte a tre (4%, 10%, e 20%). Al momento, tale cammino si è tuttavia arrestato e non si sa se potrà concludersi a breve. Le resistenze vengono soprattutto da chi teme un forte effetto negativo sul piano dell'equità, derivante dalla minore possibilità di tassare beni diversi ad aliquote diverse. Lo studio succitato dimostra invece che non vi è alcuna evidenza empirica a favore della tesi che le due riforme del 1995 e del 1997 abbiano avuto effetti negativi in termini di equità: semmai, c'è qualche indicazione del contrario, ovvero che la riforma del 1997 abbia migliorato la distribuzione del potere d'acquisto nonostante la riduzione del numero di aliquote. Alcune simulazioni suggeriscono addirittura che sarebbe possibile migliorare il grado di progressività mediante un'IVA con due sole aliquote. Evidentemente, non è tanto il numero di aliquote che conta quanto l'esatta identificazione di quali beni debbano essere assoggettati a un trattamento fiscale favorevole e quali no. È interessante notare come i risultati che abbiamo riportato siano stati ottenuti sotto l'ipotesi che l'imposta venga traslata al 100% in avanti (l'IVA, formalmente, non grava sui consumatori, ma sui produttori e gli intermediari). A sostegno di tale assunzione, l'autore cita risultati empirici per gli Stati Uniti da cui è possibile desumere che le imposte sui beni di consumo vengono probabilmente traslate in avanti al 100% o anche più.

## APPENDICE - CONFRONTO TRA UN'IMPOSTA "AD VALOREM" E UN'IMPOSTA SPECIFICA IN UN MERCATO MONOPOLISTICO

Supponiamo che lo Stato introduca un'imposta sull'output di un monopolista. Nel testo abbiamo affermato che, a parità di gettito per unità di prodotto, un'imposta ad valorem (un'imposta in percentuale del prezzo) ridurrebbe la quantità prodotta meno di un'imposta specifica (un'imposta in cifra fissa su ciascuna unità venduta).

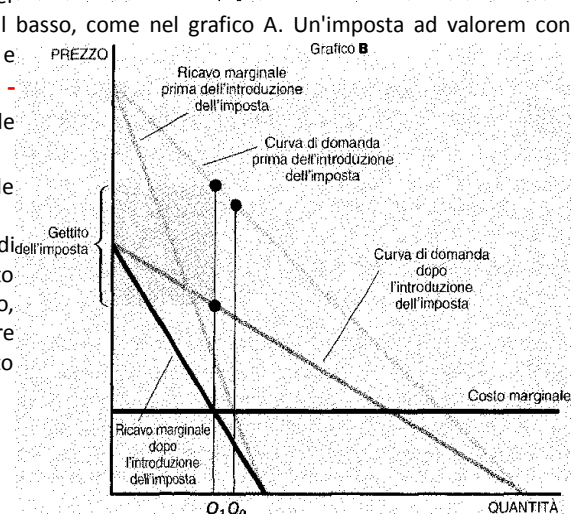
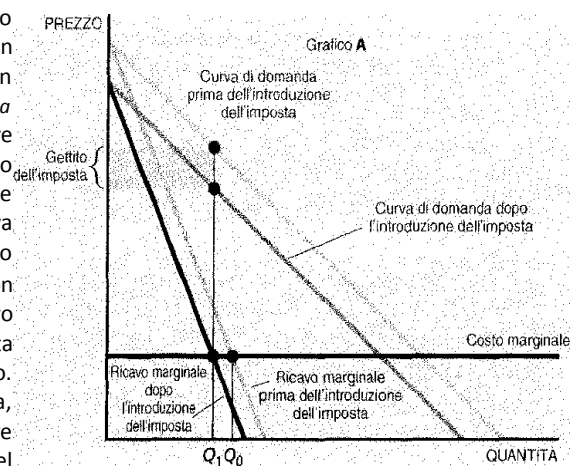
Ciò avviene poiché, quando l'imposta è ad valorem, la conseguente riduzione del ricavo marginale è minore dell'imposta, mentre un'imposta specifica provoca una riduzione del ricavo marginale di ammontare esattamente pari a quello dell'imposta. Poiché un monopolista eguaglia il ricavo marginale con il costo marginale, se la riduzione del ricavo marginale è minore, anche quella dell'output è minore.

Nella **Figura 10.15**, il confronto tra le due imposte è illustrato graficamente. Il **grafico A** mostra l'effetto di un'imposta specifica. In precedenza abbiamo rappresentato l'effetto di una tale imposta come un aumento del costo marginale (e, quindi, uno spostamento verso l'alto della curva di costo marginale). Alternativamente, è possibile rappresentare l'effetto dell'imposta specifica come una diminuzione del prezzo ricevuto dal produttore per ogni data quantità venduta, vale a dire come spostamento parallelo verso il basso della curva di domanda. Sia la curva di domanda sia quella di ricavo marginale subiscono uno spostamento parallelo verso il basso, di misura pari all'ammontare dell'imposta, **t**. Con un'imposta ad valorem, se il prezzo pagato dal consumatore è **p**, il ricavo netto del produttore è **p(1 - t)**, dove **t** rappresenta l'aliquota di imposta ad valorem. L'imposta pagata è quindi una funzione del prezzo di mercato.

Se il prezzo fosse zero, non verrebbe pagata alcuna imposta, come si è visto nel testo. L'effetto dell'imposta è quello di determinare una rotazione della curva di domanda, come quella rappresentata nel **grafico B** della figura, piuttosto che uno spostamento parallelo verso il basso, come nel grafico A. Un'imposta ad valorem con aliquota **t** riduce il ricavo di una percentuale fissa - fino a  $(1 - t)pQ$  - e quindi riduce il ricavo marginale della stessa percentuale, fino a  $(1 - t)RM$ , cioè fino a **1 - t** moltiplicato per il livello del ricavo marginale **bt**

prima dell'introduzione dell'imposta. Anche la curva del ricavo marginale ruota intorno al punto in cui interseca l'asse orizzontale.

Il punto importante è che il ricavo marginale si è ridotto di **t x RM** e quindi meno di **t x p**, che rappresenta il gettito fiscale per unità di prodotto venduto, dato che il ricavo marginale è inferiore al prezzo. Al contrario, con un'imposta specifica, il ricavo marginale diminuisce di un ammontare esattamente uguale a quello dell'imposta. Ecco quindi che, per un dato





livello dell'output di equilibrio - per ogni data riduzione del ricavo marginale - l'imposta ad valorem consente allo Stato di reperire più gettito fiscale, così come mostrato nella figura; in modo equivalente, per ogni dato livello del gettito fiscale per unità di output ( $t = t \times p$ ), l'output sarà più elevato in presenza di un'imposta ad valorem e, conseguentemente, il prezzo sarà più basso e il gettito fiscale complessivo per lo Stato più elevato.

## CAPITOLO 11 Imposte ed efficienza economica

### DOMANDE FONDAMENTALI

- *Come si misura la perdita di efficienza associata alla tassazione? Da quali fattori dipende?*
- *Che cosa si intende con "effetto di reddito" ed "effetto di sostituzione" di un'imposta? Perché tali effetti normalmente si rafforzano a vicenda nel caso di imposte sui beni di consumo, mentre invece agiscono in direzione opposta nel caso di imposte sui salari o sugli interessi del capitale?*
- *Che ampiezza hanno le perdite di efficienza associate alle imposte sul reddito da lavoro e sul risparmio?*

Tutte le imposte hanno un effetto sul comportamento economico. Poiché esse trasferiscono risorse dagli individui allo Stato, ne consegue necessariamente che i primi devono modificare in qualche modo i loro comportamenti. Se non aumentano il tempo dedicato al lavoro, dovranno diminuire il loro consumo. Se decidono di lavorare di più, godranno di una quantità minore di tempo libero, ma potranno limitare la riduzione del consumo.

Un aumento delle imposte fa necessariamente diminuire il benessere dei contribuenti, quali che siano le modifiche di comportamento attuate da questi ultimi.

Alcune imposte, tuttavia, riducono il benessere dei contribuenti in misura minore, a parità di gettito, rispetto ad altre. La politica tributaria si prefigge di scegliere la struttura impositiva che minimizza la perdita di benessere per ogni dato livello di gettito, *fatti salvi gli altri obiettivi, discussi nel Capitolo 9*. Questo capitolo analizza i fattori che determinano la perdita di benessere; nel Capitolo 12 utilizzeremo i risultati qui ottenuti per descrivere i principi fondamentali dell'imposizione ottimale.

Questo capitolo è diviso in **sei paragrafi**.

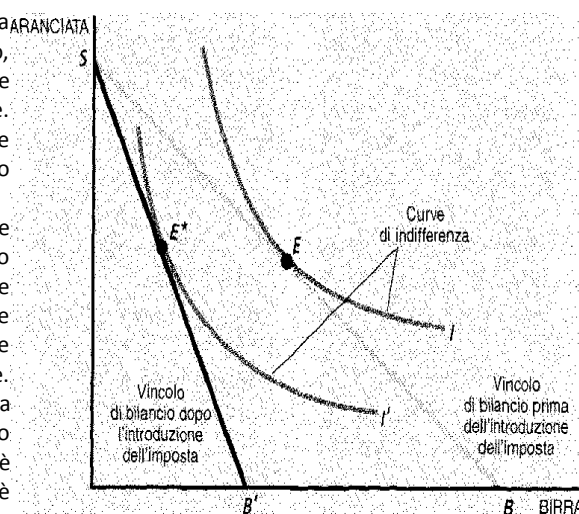
- **Il primo** studia gli **effetti dell'imposta su un bene di consumo** quale, per esempio, la birra. Dopo averne descritto gli effetti qualitativi,
- **nel secondo** paragrafo mostreremo **in che modo è possibile quantificare le distorsioni che produce**.
- **Il terzo** paragrafo **analizza le inefficienze associate alle imposte che gravano sui produttori**.
- **Il quarto** e il quinto paragrafo **mostrano come gli stessi principi possono essere applicati alle imposte sul rendimento del risparmio e sui salari**.
- **Nel sesto** paragrafo si discutono i **vari modi in cui è possibile quantificare gli effetti dell'imposizione che grava sull'offerta di lavoro**.

### 11.1 L'effetto delle imposte sopportate dai consumatori

Iniziamo l'analisi considerando il caso più semplice possibile, cioè quello **di un'imposta che è sopportata interamente dal consumatore**.

Supponiamo che il consumatore disponga di un reddito dato e che possa scegliere tra due beni, birra e aranciata. Il vincolo di bilancio, rappresentato dal **segmento SB** nella **Figura 11.1**, indica le varie combinazioni di aranciata e birra che il consumatore può acquistare. Spendendo tutto il suo reddito per il consumo di aranciata, ne potrebbe acquistare la quantità **S**; se, al contrario, decidesse di consumare solo birra, potrebbe acquistarne la **quantità B**.

Supponiamo ora che venga introdotta un'imposta sulla birra e analizziamone l'effetto. In questo paragrafo ipotizziamo che il prezzo pagato dal consumatore aumenti in misura pari all'imposta; in altre parole, assumiamo che l'onere dell'imposta sia sopportato interamente dal consumatore. Come si è visto nel Capitolo 10, ciò accade se le curve di offerta della birra e dell'aranciata sono infinitamente elastiche. **L'imposta sulla birra provoca una rotazione del vincolo di bilancio da SB a SB'**. Il consumatore può ancora, se lo desidera, spendere tutto il suo reddito nell'acquisto di aranciata e ottenerne **S** unità. La birra, invece, è ora più costosa: la quantità massima acquistabile, dato il reddito, è diminuita. Nella situazione iniziale, il consumatore ripartiva il reddito tra i due beni, scegliendo sul vincolo di bilancio il punto **E**, dove la curva di indifferenza era tangente al vecchio vincolo di bilancio. Dopo

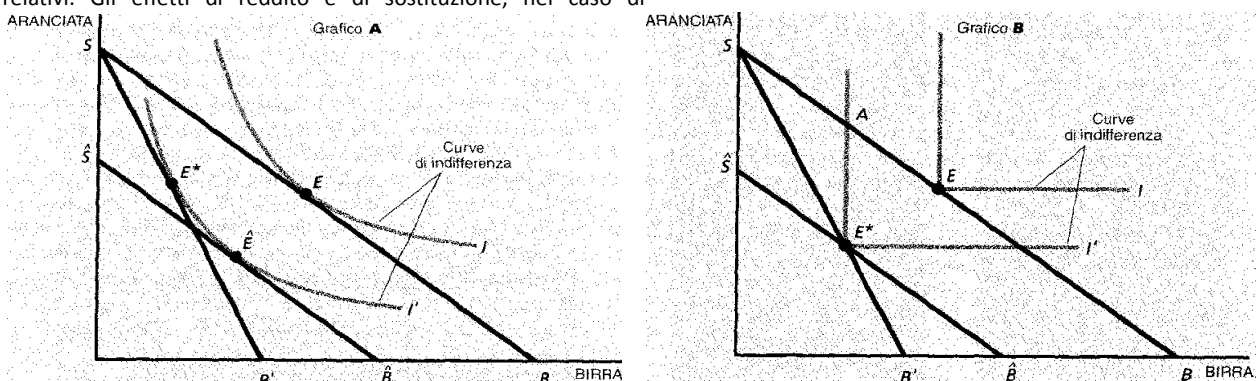


l'introduzione dell'imposta, l'equilibrio del consumatore si sposta nel punto  $E^*$ . In corrispondenza di  $E^*$ , il consumatore consuma meno birra rispetto a quanto faceva nel punto  $E$

### 11.1.1 Gli effetti di sostituzione e di reddito

L'imposta riduce il consumo di birra dell'individuo per due motivi. In primo luogo, come qualunque altra imposta o riduzione del reddito, determina un peggioramento della situazione dell'individuo, in quanto riduce la quantità di denaro da spendere. Normalmente, in tale circostanza, l'individuo sarà portato a consumare una quantità inferiore di ciascun bene. La riduzione del consumo del bene su cui grava l'imposta, per effetto del fatto che l'individuo ha meno denaro da spendere, è chiamata effetto di reddito dell'imposta. In secondo luogo, l'imposta sul consumo della birra rende più caro l'acquisto della stessa rispetto a quello di altri beni. Quando un bene diventa relativamente più caro, gli individui cercano di sostituirlo con altri beni. La riduzione del consumo del bene su cui grava l'imposta per effetto del fatto che il suo prezzo relativo è aumentato è chiamata effetto di sostituzione.

La **Figura 11.2** mostra come scomporre lo spostamento complessivo da  $E$  a  $E^*$  - che esprime la riduzione del consumo di birra - in effetto di reddito e di sostituzione. In primo luogo, ci chiediamo di quanto si sarebbe ridotto il consumo di birra dell'individuo se gli avessimo sottratto tanto reddito in modo da collocarlo su una nuova curva di indifferenza più bassa, nel caso in cui i prezzi relativi non si fossero modificati. Tutto ciò è riflesso dal nuovo vincolo di bilancio  $S\hat{B}$ , che è parallelo a quello originario (il che implica che i prezzi relativi siano gli stessi), ma è tangente alla curva di indifferenza  $I'$  nel punto  $\hat{E}$ . La corrispondente riduzione nel consumo di birra rappresenta l'effetto di reddito. Lo spostamento da  $\hat{E}$  a  $E^*$ , e la corrispondente riduzione nel consumo di birra, costituisce, invece, l'effetto di sostituzione. Esso rappresenta la riduzione nel consumo di birra *dovuta esclusivamente alla variazione dei prezzi* relativi. Gli effetti di reddito e di sostituzione, nel caso di



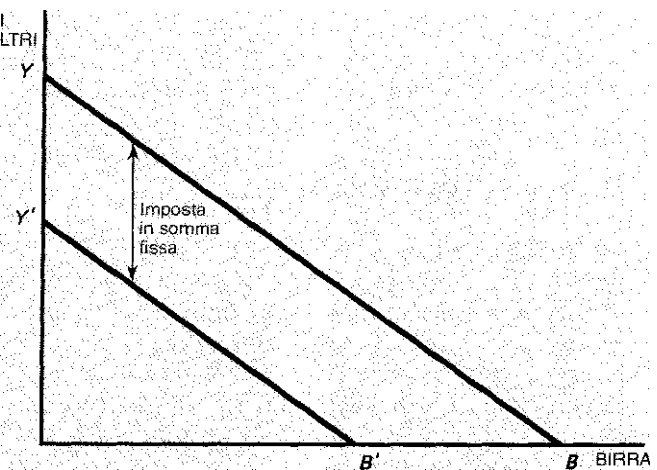
un'imposta su un bene di consumo, spingono nella stessa direzione: il consumo di birra diminuisce sia nel passaggio da  $E$  a  $\hat{E}$  in quello da  $\hat{E}$  a  $E^*$ .

sia

**DETERMINARE LA DIMENSIONE DELL'EFFETTO DI SOSTITUZIONE.** L'entità dell'effetto di sostituzione dipende dalla facilità con cui è possibile sostituire nel *consumo* il bene su cui grava l'imposta con altri beni. Ciò è riflesso nella forma delle curve di indifferenza. Se queste sono relativamente piatte, allora la sostituzione tra beni è facile, per cui l'effetto di sostituzione è grande. Il **grafico B della Figura 11.2** descrive il caso estremo in cui le curve di indifferenza sono caratterizzate da una forma a L; in tal caso non si ha alcun effetto di sostituzione.

## 11.2 Quantificare le distorsioni

Qualsiasi imposta produce effetti sulle scelte di consumo. Dopotutto, lo scopo di un'imposta è quello di trasferire potere d'acquisto dagli individui allo Stato, per cui i primi riducono necessariamente il consumo di qualche bene. Un'imposta efficiente è quella che minimizza la perdita di benessere per unità di gettito fiscale ottenuto dallo Stato. Nel Capitolo 9 è stato introdotto il concetto di imposta in somma fissa, ovvero un'imposta che l'individuo deve comunque pagare, indipendentemente dal suo comportamento di consumo. Graficamente, tale tipo di imposta determina semplicemente uno spostamento parallelo verso il basso del vincolo di bilancio, così come rappresentato nella **Figura 11.3**. In tale figura, sull'asse orizzontale è rappresentata la spesa per il consumo di birra, mentre su quello verticale la spesa per il consumo di tutti gli altri beni. Il punto **Y**, in corrispondenza del quale l'individuo non consuma birra, misura il reddito dello stesso individuo prima dell'introduzione dell'imposta e il punto **Y'** misura il suo reddito dopo l'introduzione dell'imposta; la **distanza verticale YY'** misura, quindi, l'ammontare dell'imposta in somma fissa. Il vincolo di bilancio è uguale a



$$\text{Spesa per il consumo di birra} + \text{spesa per il consumo di tutti gli altri beni} = \text{reddito} - \text{imposta in somma fissa},$$

dove la spesa per il consumo di birra è uguale al suo prezzo moltiplicato per la quantità acquistata,  $p \cdot B$ .

**B**

Confrontiamo l'effetto di una qualsiasi imposta - per esempio, quella sulla birra - con quello di un'imposta in somma fissa, domandandoci: per uno stesso livello del gettito, di quanto peggiora la situazione degli individui quando viene introdotta un'imposta sulla birra rispetto al caso in cui fosse introdotta un'imposta in somma fissa? La perdita aggiuntiva di benessere è detta **eccesso di pressione**. Equivalentemente, ci possiamo chiedere: per uno stesso effetto prodotto sul benessere dell'individuo, quanto gettito fiscale in più avrebbe consentito di ottenere un'imposta in somma fissa rispetto a un'imposta sulla birra o, per converso, quanto gettito fiscale in meno avrebbe consentito di ottenere un'imposta sulla birra rispetto a una in somma fissa? La differenza di gettito fiscale ottenuto dallo Stato rappresenta la misura della perdita di benessere generata da un'imposta.

---- da terminare -----

## 12 Tassazione ottimale

Visto che l'introduzione di una qualsiasi imposta, diversa da una in somma fissa, può provocare una perdita di benessere ci si può chiedere come mai non si fa ricorso ad un'imposta in somma fissa o come si possa definire un sistema tributario in modo da ridurre al minimo la perdita di benessere. Un sistema tributario è definito dai seguenti **due principi fondamentali**:

- efficienza economica
- equità

Un **sistema tributario è efficiente** quando si raggiunge un **gettito fiscale e obiettivi di distribuzione del reddito dati, con un costo minimo in termini di perdita di efficienza**. Esiste quindi un **trade-off tra politiche redistributive ed efficienza economica** ed il **sistema di imposizione ottimale** è quello che massimizza il benessere sociale: ovvero la **scelta tra equità ed efficienza che riflette al meglio le preferenze della collettività**.

### 12.2.2 perchè si utilizzano imposte distorsive?

Per quanto riguarda **le imposte distorsive, esse sono usate perché**:

1. L'opinione generalmente condivisa nella nostra società è che **le persone che hanno maggiori capacità dovrebbero sopportare un'imposta maggiore rispetto alle persone meno dotate** - principio della capacità contributiva.
2. **È difficile misurare le capacità contributive** senza utilizzare indicatori riferiti al reddito o al consumo:
  - a) difficoltà d'introdurre un'imposta in somma fissa scalare indipendente dal reddito

- b) imposte distorsive necessarie per redistribuire il reddito
3. Vi sono **due tipi di contrasti nella discussione sui sistemi tributari:**
- a) sul grado di redistribuzione del reddito da raggiungere
- b) sulla questione empirica delle caratteristiche effettive del trade-off

### 12.3 L'imposizione differenziata sui beni di consumo

Lo Stato impone una vasta gamma di imposte sui vari beni di consumo (biglietti aerei, benzina...) Le imposte stabilite con aliquote differenti per i diversi beni di consumo sono dette **imposte differenziate**.

#### 12.3.1 La regola di Ramsey

definisce **l'insieme di imposte sui beni che rende minimo l'eccesso di pressione**, dato il gettito. Nel semplice caso di indipendenza delle funzioni di domanda e di offerta, tanto più elevate sono le elasticità dell'offerta e della domanda compensata di un bene, tanto più bassa dovrebbe essere l'aliquota di un'imposta su quel bene.

$$t/p = k (1/n_d + 1/n_s),$$

- dove  $k$  = fattore di proporzionalità che dipende dall'ammontare di gettito che lo Stato vuole ottenere,
- $t$  = imposta per unità di prodotto,
- $p$  = il prezzo (al lordo dell'imposta),
- $n_d$  = l'elasticità (compensata) della domanda
- $n_s$  = l'elasticità dell'offerta.

#### **IL PROGRAMMA DI ESAME PREVEDE I SEGUENTI TESTI limitatamente ai capitoli indicati:**

Stiglitz J.E., Economia del settore pubblico, Vol 1: Fondamenti teorici, 2ª italiana, Hoepli 2003, i capitoli 1-6 e 9-12.  
Varian H.R., Microeconomia, Cafoscarina, ultima edizione, capitolo 'Benessere'.