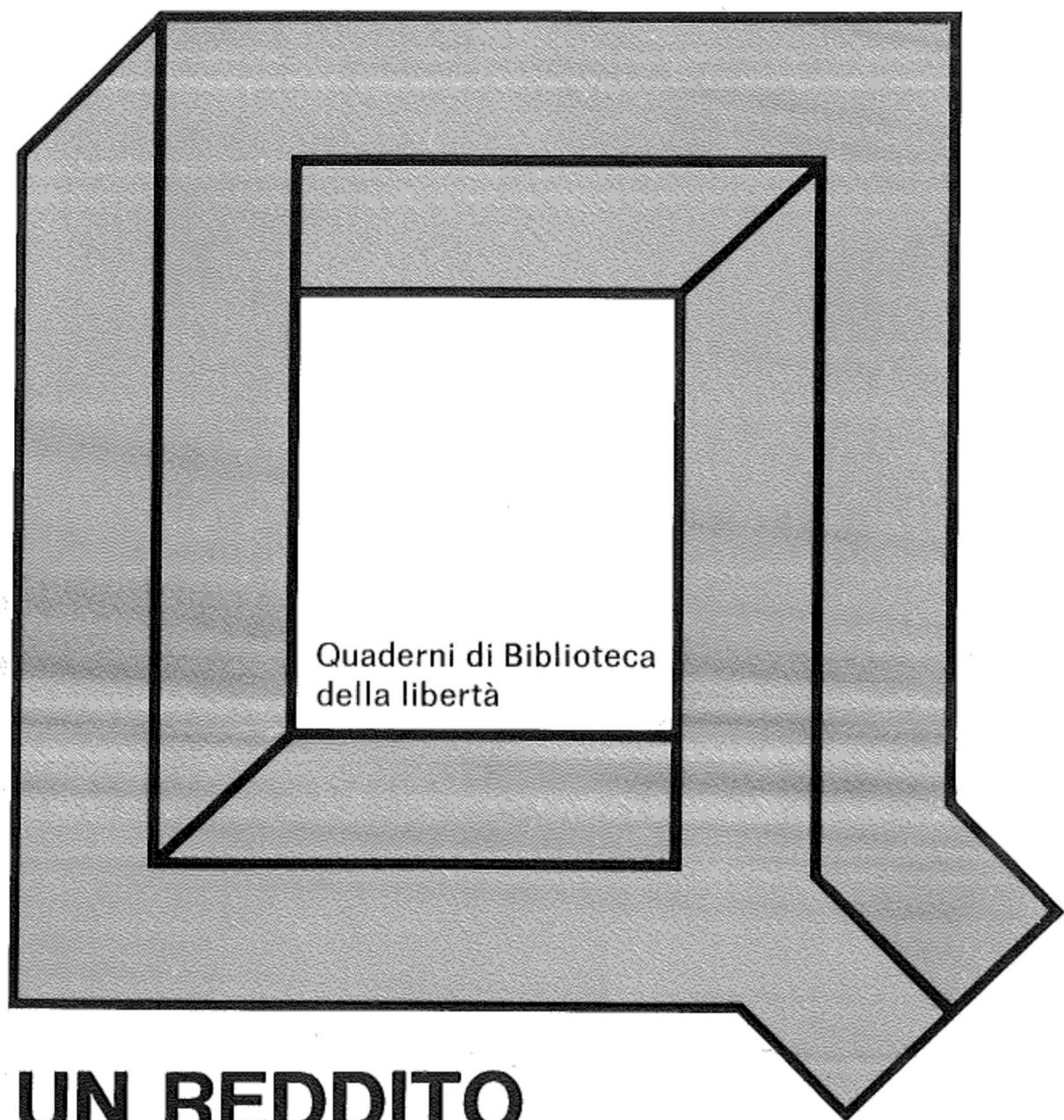


a cura di Antonio Martino



# **UN REDDITO GARANTITO PER TUTTI ?**

Il rapporto OCSE sull'imposta negativa sul reddito

Centro di ricerca e documentazione  
Luigi Einaudi

# Prefazione

*C'è qualcosa di profondamente vero nella notissima affermazione di Churchill secondo cui il difetto maggiore del capitalismo è la distribuzione ineguale della ricchezza, ed il merito maggiore del collettivismo la distribuzione uguale della miseria. Il fatto è che il dibattito sulla scelta del sistema politico è fortemente condizionato dalle considerazioni relative alla distribuzione del reddito, all'insieme di problemi raggruppati sotto l'ambigua etichetta della « giustizia sociale » da un lato, e alla « lotta alla povertà » dall'altro. La passione suscitata da tali problemi è tale che la chiarezza della loro impostazione è inversamente connessa alla loro importanza. Converrà forse brevemente accennare ad alcune considerazioni fondamentali.*

*L'ideale della « giustizia sociale » è oggi popolarissimo; quasi tutti i movimenti politici lo collocano al primo posto nella scala delle priorità degli obiettivi di politica economica. Eppure, a dispetto della popolarità di cui gode, la « giustizia sociale » è un'idea straordinariamente ambigua, il cui grado di definizione è certo sproporzionato all'importanza ad essa attribuita. Non esiste un criterio generalmente accettato in base al quale stabilire se una data distribuzione del reddito è « giusta » o meno. Se si accettasse come criterio valido la perfetta eguaglianza, il contrasto verrebbe ridotto alla disputa fra gli egualitari e gli altri. Ma non è così semplice. Quasi nessuno ritiene che la distribuzione « giusta » del reddito sia quella basata sul principio « a ciascuno lo stesso », né esiste — a tutt'oggi — paese al mondo che abbia posto tale criterio a base del proprio ordinamento.*

Dare a tutti lo stesso in termini di beni materiali non rappresenta certo un principio distributivo possibile, « giusto », o efficiente. Del resto, un criterio siffatto avrebbe vita breve, o richiederebbe un intollerabile apparato repressivo per continuare a sopravvivere. Peraltro, come sostenuto da David Hume: « se si rendesse perfettamente uguale il possesso di beni materiali, il diverso grado di ingegno, volontà ed industriosità degli uomini distruggerebbe subito quell'eguaglianza ».<sup>1</sup>

La considerazione di Hume è molto importante, perché sottolinea un aspetto fondamentale del problema distributivo, cui viene attribuita grande rilevanza negli studi più recenti. Una distribuzione imposta dall'alto, infatti — e non importa se perfettamente egalitaria o ispirata ad altro criterio — è per sua natura instabile. Come sottolineato, per esempio, da Nozick<sup>2</sup>, se, una volta imposto lo schema distributivo prescelto, si consente agli individui di decidere liberamente circa la destinazione del proprio reddito a consumi diversi, la distribuzione che emergerà alla fine dei processi di scambio sarà diversa da quella di partenza. Per mantenere in piedi lo schema originario bisogna ricorrere alla repressione, alla distruzione della libertà di scelta. Per usare un esempio simile a quello del filosofo di Harvard, se, dopo l'attuazione dello schema distributivo ritenuto « giusto », un milione di individui sono disposti a spendere, diciamo, 50 centesimi all'anno per ascoltare un celebre cantante, il reddito lordo di costui sarà pari a mezzo milione di dollari. Se si vuole, quindi, che lo schema distributivo rimanga invariato, occorre impedire che questo avvenga, vietando agli individui di destinare 50 centesimi all'anno a quello scopo. Una distribuzione imposta, cioè, può essere mantenuta solo a condizione di vietare « atti di capitalismo fra adulti consenzienti » per usare la felice espressione proposta da Nozick.

Né meno ambigua è l'idea che la distribuzione del reddito debba riflettere il « merito », interpretando quest'ultimo non come il contributo dei singoli alla produzione del reddito, ma come la fatica o lo sforzo connesso al lavoro. Idea questa che

<sup>1</sup> S. Brittan e P. Lilley, *The Delusion of Incomes Policy*, Londra, Temple Smith, 1977, p. 200.

<sup>2</sup> R. Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, New York, Basic Books. Sulla incompatibilità fra eguaglianza e libertà cfr. K. Popper, *Unended Quest*, Lasalle, Open Court Publishing Co., 1976, p. 36: « (...) la libertà è più importante dell'eguaglianza; (...) il tentativo di realizzare l'eguaglianza mette in pericolo la libertà; (...) se la libertà è perduta, non ci sarà neanche eguaglianza per chi non è libero ». Traduzione italiana, *La ricerca non ha fine*, Roma, Armando; 1973.

sta alla base delle discussioni frequenti, di vago sapore metafisico, imperniate sul confronto fra lavoro manuale e lavoro intellettuale. Un istante di riflessione basta a mostrare l'assurdità di tale criterio. Esso imporrebbe di retribuire, a parità di risultato, in misura minore un operaio capace, naturalmente dotato, di uno inetto, che fatica molto di più a compiere lo stesso lavoro.

Com'è ovvio, tali considerazioni non hanno la pretesa di fornire una sintesi del dibattito in tema di giustizia sociale; una tale sintesi richiederebbe un impegno molto maggiore ed occuperebbe molto più spazio. Quello che si vuole sostenere è che l'ideale di « giustizia sociale » è, a dispetto della sua polarità, assai mal definito, e che, pertanto, il suo perseguimento in assenza di una definizione rigorosa rischia di distruggere il tessuto sociale, provocando invidia e scontento. Nelle parole di David Hume:

*“In una teocrazia perfetta, in cui un essere infinitamente intelligente governa attraverso atti di volontà particolari, questa regola (di assegnare la più vasta proprietà alla virtù più grande) troverebbe certo posto. Ma se dovesse essere applicata dagli uomini, l'incertezza relativa al merito è così grande, sia per sua naturale oscurità, sia per l'esagerata opinione che dei propri meriti ha ogni individuo, non se ne potrebbe ricavare regola alcuna di comportamento; e la dissoluzione totale della società ne sarebbe la conseguenza immediata.”<sup>3</sup>*

Le considerazioni suesposte in tema di « giustizia sociale », anche se lungi dall'essere conclusive, contribuiscono forse a spiegare le ragioni che, in tempi recenti, hanno spostato l'attenzione di un gran numero di studiosi di problemi sociali dalla ricerca della « giusta » distribuzione del reddito alla ricerca di un metodo efficace di lotta alla miseria. In passato, infatti, i due problemi venivano per lo più confusi, mentre specialmente gli orientamenti più recenti sono invece nel senso di una loro separazione. Nelle parole di Johnson:

*“La povertà, cioè la mancanza di risorse sufficienti ad assicurare un tenore di vita adeguato per l'individuo o la famiglia, va distinta dall'ineguaglianza, anche se le due vengono frequentemente confuse in pubblici dibattiti: una società può essere povera pur essendo egualitaria, o la sua distribuzione del reddito potrebbe essere grandemente ineguale senza che nessuno sia povero.”<sup>4</sup>*

<sup>3</sup> S. Brittan e P. Lilley, *op. cit.*, p. 12.

<sup>4</sup> H. G. Johnson, *On Economics and Society*, Chicago, University of Chicago Press, 1975, pp. 27-28.

*Ora, è evidente che, se il problema della povertà fosse risolto in modo soddisfacente, la ricerca della « giusta » distribuzione del reddito perderebbe rilevanza; dell'ideale della « giustizia sociale » non resterebbe che la pretesa di soddisfare l'invidia.*

*D'altro canto, l'ideale di un « tenore di vita adeguato » è, anch'esso, scarsamente suscettibile di una definizione assoluta. Si tratta infatti di un criterio contingente, che varia continuamente nel tempo e nello spazio; ciò che viene considerato miseria oggi avrebbe rappresentato benessere un secolo addietro, ed i « poveri » di un paese avanzato verrebbero considerati benestanti in un paese sottosviluppato. Né il problema si risolve parlando, com'era uso fra gli economisti « classici », di reddito di sussistenza, perché, almeno nei paesi avanzati, il reddito medio dista anni luce dai livelli di mera sussistenza (ammesso che questa sia definibile). Il livello di reddito che si ritiene garantisca un « tenore di vita adeguato » varia col variare del livello di sviluppo del paese, e ciò che oggi viene considerato « superfluo » diverrà di « prima necessità » ad un più elevato livello di sviluppo.*

*Le considerazioni precedenti suggeriscono la triste conclusione che, dal momento che lo sviluppo eleva ciò che viene considerato reddito « adeguato », la povertà — almeno in questa accezione — esisterà sempre. Ma se questa povertà è difficilmente eliminabile, non è detto che si debba rinunciare al tentativo di migliorare le condizioni di vita di quanti percepiscono, senza loro colpa, un reddito che, secondo i criteri prevalenti in una data società in un dato momento storico, è da ritenersi « inadeguato ».*

*Del resto, il fatto che la povertà non sia suscettibile di essere eliminata completamente non deve stupire; tutti gli obiettivi generali di politica economica posseggono infatti la caratteristica di non poter essere mai realizzati per intero. Come ci ricorda Stigler:*

*“Un problema che può essere posto circa gli obiettivi fondamentali è se essi siano pienamente realizzabili. Sarei propenso a credere che ciò sia impossibile. Un ideale astratto dà direzione alla politica economica, così come il Polo Nord dà direzione alla bussola, e, così come la bussola diventa inutile al Polo Nord magnetico, così anche i fini della politica perdono il loro valore di indirizzo non appena siano realizzati. Obiettivi specifici, come un certo numero di televisori o di miglia di autostrade*

o di dollari di entrate tributarie, devono di solito essere realizzabili, ma gli obiettivi generali non dovrebbero essere realizzabili appieno.<sup>5</sup>

*Se, quindi, la « povertà » — almeno nella sua definizione contingente — è ineliminabile, questo non significa che si debba rinunciare a prendere misure atte ad assicurare condizioni di vita « adeguate » al più gran numero possibile di persone. La lotta alla miseria assumerà, com'è ovvio, caratteristiche diverse a seconda del grado di sviluppo del paese, ma l'obiettivo — anche se mai perfettamente realizzabile — continuerà ad ispirare la politica economica anche negli stadi di sviluppo successivi.*

*D'altro canto, se le misure adottate fossero adeguate — se cioè la lotta alla povertà fosse efficace — un ulteriore, importante risultato sarebbe la definitiva smentita della validità del cosiddetto « contrasto » fra l'obiettivo dell'efficienza e quello della « giustizia sociale ». Risulterebbe finalmente chiaro che non è certo col sacrificio dell'efficienza produttiva che si reperiscono i mezzi per elevare la condizione di vita dei meno abbienti. La ricerca dell'efficienza si rivelerebbe obiettivo separato, il cui perseguimento peraltro sarebbe condizione essenziale per un'efficace lotta alla miseria, fornendone i mezzi necessari. La disputa relativa alla scelta del sistema politico si rivelerebbe scarsamente significativa, restando — una volta accettata la necessità di un sistema produttivo efficiente, e la adeguatezza delle misure prese per combattere la miseria — confinata ad una sfera « metafisica ».*

*Il richiamo all'efficienza suggerisce la necessità di un'ultima considerazione generale prima di entrare nel merito del discorso. La ricerca dell'efficienza è infatti un processo con una sua dimensione temporale, che richiede l'adeguamento continuo della struttura produttiva al mutare dei « dati » del problema: i gusti, le tecniche, ecc. Si tratta di un problema che non ha una soluzione definitiva, valida per sempre, e che quindi deve essere affrontato sulla base di una sperimentazione continua, di un « meccanismo-filtro », che elimini di volta in volta le inefficienze, che corregga continuamente l'errore, e che non può essere risolto da « meccanismi-progetto », per continuare ad usare la terminologia di Nozick. Non esiste cioè una formula che consenta di garantire in perpetuo l'efficienza del sistema produttivo, proprio perché la ricerca dell'efficienza*

<sup>5</sup> G. J. Stigler, *The Goals of Economic Policy*, "The Journal of Law and Economics" ottobre 1975, p. 285.

*è un processo continuo; lo sviluppo economico, quindi, è strettamente dipendente dalla rapidità con cui la struttura produttiva si adegua al mutare delle condizioni. Sclerotizzare la struttura produttiva significa uccidere il progresso, bloccare lo sviluppo, e condannare l'intera collettività alla miseria.*

*Queste ovvie considerazioni sottolineano l'enorme importanza delle trasformazioni della struttura produttiva per lo sviluppo economico. Tuttavia, le trasformazioni industriali sono state tradizionalmente avversate, anche in tempi recenti, da quanti si preoccupavano dei cosiddetti « costi sociali » ad esse connessi. Ora, è evidente che la soluzione del problema dei costi sociali non va ricercata nel congelamento della struttura produttiva, nell'immobilità dei fattori produttivi, specie il lavoro. Il funzionamento dell'economia è un processo dinamico; ciò che è valido oggi, non varrà domani, e non è certo rompendo i telai meccanici che si assicura il progresso; un esempio tipico di tale atteggiamento è dato dal problema della « piena occupazione ». Piena occupazione non significa che tutti hanno un reddito, ma che tutti producono reddito, hanno cioè un impiego produttivo. Coloro che, preoccupati della « salvaguardia del posto di lavoro », si sono adoperati per impedire le necessarie trasformazioni industriali, rendendo impossibile il fallimento delle imprese passive, hanno confuso il livello dell'occupazione complessiva con la sua distribuzione.*

*La confusione ha avuto effetti deleteri: l'intera struttura produttiva è stata condannata all'inefficienza, con risultati drammatici, ed opposti alle intenzioni dei responsabili, per il livello dell'occupazione complessiva (l'immobilità di chi aveva già un lavoro è stata pagata da chi cerca un lavoro e non lo trova); il trasferimento dei deficit delle imprese sul settore pubblico, oltre a perpetuare l'inefficienza, ha dato vita ai problemi finanziari che sono alla base dell'inflazione e del deficit della bilancia dei pagamenti; infine, l'intera collettività è stata condannata ad un livello di reddito minore in termini reali. Ma, soprattutto, si è paralizzato lo sviluppo, con danni anche futuri che è difficile prevedere con esattezza.*

*Se, ora, si trovasse una soluzione adeguata al problema dei « costi sociali » delle trasformazioni produttive, è probabile che coloro che, inconsapevolmente, hanno agito come nemici del progresso, sarebbero disposti ad accettare quell'evoluzione dinamica del sistema economico che, sola, può assicurare lo sviluppo. Com'è ovvio, quindi, anche il problema delle trasformazioni produttive e dello sviluppo è strettamente legato all'individuazione di un sistema efficace di lotta alla miseria.*

Il problema della lotta alla miseria è stato tradizionalmente affrontato su base paternalistica: lo « stato-papà » ha individuato una serie di bisogni « essenziali », ha reperito i mezzi con la pressione tributaria, l'indebitamento e l'inflazione, si è dato alla produzione dei servizi relativi in proprio — spesso in condizioni di monopolio — e li ha distribuiti indiscriminatamente sotto costo, o gratis. Il paternalismo dello stato assistenziale è clamorosamente fallito, in varia misura, un po' ovunque, ed in vari paesi un numero crescente di critiche vengono rivolte alle sue disfunzioni, mentre un gran numero di studiosi di scienze sociali suggerisce la necessità di trovare una alternativa.

Il fatto è che, anzitutto, lo stato assistenziale costa enormemente più di quanto non renda, il che è ovvio sol che si ponga mente alle modalità del suo funzionamento. Lo stato infatti grava la collettività di costi per poter distribuire benefici, sotto forma di « servizi sociali »; tuttavia, dal momento che il trasferimento ha, di per sé, un costo, quello che la collettività riceve dallo stato è sempre meno di quello che la collettività ha pagato. Una gran parte di quanto la collettività ha pagato va, cioè, persa nei canali burocratici, e rappresenta una perdita netta per il paese. Non si tratta di poco: nel 1970, il contribuente spendeva 8.753 miliardi in prestazioni sociali, qualcosa come il 15% del prodotto nazionale lordo; nel 1975, la spesa è stata di circa 22.200 miliardi, il 20,7% del prodotto nazionale lordo. Ora, questi soldi dovrebbero aiutare chi ne ha bisogno, cioè i poveri; supponendo, per assurdo, che in Italia ci siano 10 milioni di « poveri », 22.200 miliardi distribuiti direttamente equivarrebbero ad un reddito di circa 9 milioni all'anno per una famiglia di quattro persone: trasformerebbero, cioè, i « poveri » in benestanti, e la miseria sarebbe vinta. Chiaramente le cose non stanno così: la gran parte di quella montagna di miliardi è andata in vario modo sprecata, ed ai veramente poveri sono arrivate solo le briciole dell'« altruismo » pubblico.

I « costi burocratici » — in senso lato, comprensivi cioè di sprechi, frodi e clientele — dell'attuale sistema di trasferimenti sono enormi, e rendono assolutamente inefficiente l'apparato, a dispetto della sua enorme onerosità. La loro eliminazione è, forse, il problema più urgente della nostra economia.

Non basta. Nella maggioranza dei casi, le prestazioni fornite sono state, a dir poco, deludenti; la collettività ha pagato, e salato, benefici che non sono mai stati forniti, o che sono stati forniti in misura irrisoria. Anche questo non stupisce, sia

per la tradizionale, arcinota, inefficienza dell'intervento pubblico, sia perché, quando la produzione di un dato servizio è fatta dallo stato in condizioni di monopolio, ed è finanziata con denaro pubblico, dal momento che l'attribuzione di fondi a questo scopo compete con la pletera di altre esigenze che gravano sul pubblico bilancio, l'impiego di risorse allo scopo si rivela spesso inferiore a quanto non si avrebbe se la scelta spettasse ai singoli, e comunque decisamente insufficiente. E' per questa ragione fondamentale che l'offerta di collective goods (beni collettivi) è, oggi, assolutamente inadeguata: « edilizia pubblica » è diventato sinonimo di carenza di alloggi, finanziamento pubblico dell'Università sinonimo di carenza di strutture e di fabbrica di frustrati, per non parlare dei trasporti pubblici, della sanità pubblica, ecc.

Non basta. Dal momento che, malgrado il costo astronomico della « carità » pubblica, il problema della povertà è lungi dall'essere affrontato in modo soddisfacente, esso rispunta ovunque, rendendo molto difficile la soluzione dei problemi più elementari. Per esempio, ne risulta paralizzato il funzionamento del sistema dei prezzi, per via delle preoccupazioni relative agli effetti negativi delle variazioni dei prezzi sul reddito dei meno abbienti. Abbiamo così un sistema di prezzi sclerotico proprio nei settori più importanti, con la conseguenza di un'inadeguata produzione e di un inadeguato finanziamento di beni e servizi « essenziali »: basti pensare al prezzo dei servizi pubblici.

Ed ancora, lo « stato-papà » tratta i cittadini come se fossero degli incapaci, il che, specie per i poveri, aggiunge la beffa al danno. L'« aiuto » viene infatti fornito in natura, con la offerta (quando c'è) di servizi « gratuiti », violando la fondamentale libertà di scelta dei singoli e delle famiglie. E' come se lo stato desse ai poveri un reddito pari al costo delle prestazioni sociali, ma poi li costringesse a spenderlo come pare a lui, per beni e servizi prodotti da lui, e venduti al prezzo da lui fissato!

Lo studio contenuto nelle pagine seguenti fa riferimento a quella che, probabilmente, è la proposta più rivoluzionaria di soluzione di questo insieme di problemi; proposta che, se attuata (attuabile), modificherà profondamente la natura delle economie di mercato, il ruolo in esse svolto dal settore pubblico, i termini del confronto fra sistemi politici. Si tratta di un'idca lanciata da Milton Friedman<sup>6</sup> (che non viene peraltro

<sup>6</sup> M. Friedman, *Capitalism & Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962, cap. XII.

menzionato dallo studio dell'OCSE), e che ha ricevuto grandissima attenzione specie negli ultimi anni; non a caso, essa è stata particolarmente studiata e sostenuta in Gran Bretagna, paese che forse più di ogni altro sopporta le conseguenze della crescita dello stato assistenziale.<sup>7</sup>

Come è il caso di molte scoperte rivoluzionarie, l'idea di base della proposta è straordinariamente semplice. In simmetria con l'attuale sistema di imposta (positiva) sul reddito delle persone fisiche — in base al quale chi gode di un reddito superiore ad un certo minimo paga allo stato una percentuale della differenza — la proposta si incentra sull'idea che coloro che percepiscono un reddito inferiore al minimo ricevano dallo Stato una percentuale della differenza fra reddito minimo e reddito percepito. Da qui il nome di « imposta negativa sul reddito » (negative income tax), o, nella terminologia britannica, « imposta sul reddito all'indietro » (reverse income tax).

Le caratteristiche tecniche della proposta in alcuni dei lavori più significativi in argomento sono sviluppate ed analizzate nello studio dell'OCSE contenuto appresso, ma sarà bene ribadire che ne sono state suggerite versioni molto diverse. Limitandoci ad alcune considerazioni fondamentali, sarà bene distinguere, sulla scorta di un esempio sovrasemplificato, gli elementi essenziali, comuni un po' a tutte le differenti formulazioni.

Supponiamo che il livello di reddito individuale al di sopra del quale si cominciano a pagare imposte sia di un milione di lire. Questo è il primo elemento, quello che Friedman chiama break-even point. Nel sistema attuale, chi ha un reddito inferiore al minimo non paga imposte, e tutto finisce lì. Sulla base della proposta, invece, coloro che hanno un reddito inferiore al minimo riceverebbero dallo stato una percentuale della differenza fra reddito minimo (break-even point) e reddito percepito. Per esempio, se tale percentuale fosse del 50%, un individuo con un reddito di 500.000 lire riceverebbe dallo stato 250.000 lire (il 50% della differenza fra reddito minimo e reddito percepito). Questo è il secondo elemento, l'aliquota di imposta negativa (il 50% nell'esempio). E' evidente che, dati i due primi elementi del nostro esempio, un sistema siffatto equivarrebbe a garantire a coloro che non hanno percepito alcun reddito 500.000 lire (il 50% della differenza fra reddito minimo e zero). Questo è il terzo elemento, cioè il

<sup>7</sup> Cfr. per tutti, C. Clark, *Poverty before Politics*, Londra, The Institute of Economic Affairs, 1977, e bibliografia ivi citata.

reddito garantito. E' bene tenere ben distinti questi tre elementi perché, com'è evidente e come ribadiremo fra poco, il funzionamento (o fallimento) della proposta dipendono in modo cruciale dalla dimensione quantitativa ad essi attribuita.

Cominciamo, sinteticamente, a passare in rassegna alcuni dei vantaggi dell'imposta negativa sul reddito. Anzitutto, essa dovrebbe gradualmente sostituirsi a tutti i programmi attuali di assistenza e previdenza; l'intero sistema di trasferimenti dovrebbe imperniarsi su di essa. Questo dovrebbe condurre ad un risparmio nei costi burocratici di amministrazione dei trasferimenti, che è difficile stimare in anticipo, ma che potrebbe benissimo essere enorme (pensate alle cifre surriferite relative al costo degli attuali programmi, ed all'ammontare pro capite che rappresenterebbero se distribuite direttamente). Questo sarebbe il primo, notevole, vantaggio: una più efficace lotta alla miseria, un miglioramento netto delle condizioni dei non abbienti, la garanzia di un reddito per tutti, l'eliminazione di strutture burocratiche pletoriche e parassitarie.

Il secondo pregio della proposta, non meno importante del primo, è che la redistribuzione verrebbe effettuata in denaro anziché in natura, lasciando quindi salva la libertà di scelta dei singoli circa la destinazione del proprio reddito fra più consumi. Non si tratta solo di un vantaggio in termini di benessere — per quanto importantissimo — si tratta soprattutto di una differenza morale: lo stato non tratterebbe più i poveri come se fossero degli incapaci, che non sono in grado di valutare da sé i propri bisogni, ma come individui responsabili, che hanno la capacità, ed il sacrosanto diritto, di decidere da sé, rifiutandosi di demandare — paternalisticamente — ad un organo burocratico la valutazione delle loro necessità.

Il terzo, importantissimo pregio dell'imposta negativa sul reddito è rappresentato dal fatto che, nella misura in cui essa venisse considerata provvedimento efficace di lotta alla povertà, ridurrebbe le preoccupazioni in materia di « costi sociali » e, quindi l'opposizione alle trasformazioni produttive, alla mobilità dei fattori, della cui importanza ai fini dello sviluppo economico abbiamo accennato in precedenza.

Un quarto vantaggio è costituito dal fatto che un sistema siffatto sarebbe immune dagli effetti redistributivi regressivi, presenti invece nel sistema attuale. Oggi, la relazione fra costi e benefici è spezzata per cui è impossibile dire a vantaggio di chi vada un certo impegno finanziario, né chi sopporta il costo di un dato servizio. Ora, per dirla con Leonard Read, « quando uno riceve un beneficio che non ha pagato, un altro paga un

*beneficio che non ha ricevuto e che non riceverà mai». Questi effetti redistributivi, data la plethora di attività « pubbliche », hanno direzione incerta, e non di rado sono regressivi, traducendosi in un trasferimento di risorse dai meno abbienti verso il ceto medio. Un buon esempio è dato dall'istruzione universitaria, il cui costo è sopportato da tutti, anche da coloro che non vanno all'Università, mentre il beneficio va in genere a famiglie del ceto medio ed a giovani che, nel corso della loro vita, avranno un reddito superiore alla media grazie al diploma universitario. E' come se lo stato tassasse i poveri per dare ai ricchi, o a coloro che lo diventeranno. Un effetto redistributivo scandalosamente regressivo come questo sarebbe invece impossibile in un sistema generalizzato di redistribuzione in moneta anziché in natura; in un sistema siffatto, chi riceve il beneficio ne sopporta il costo.*

*Strettamente connesso a quest'ultimo, è il quinto vantaggio di un sistema di imposta negativa: cioè la maggiore e migliore offerta di beni collettivi. Infatti, la produzione di questi ultimi verrebbe finanziata con la vendita, non con denaro « pubblico »; il reperimento di mezzi allo scopo sarebbe quindi più facile, perché non dovrebbe competere con tutte le altre (innumerevoli) esigenze finanziarie del settore pubblico. Questo eliminerebbe l'attuale, cronica, carenza di servizi pubblici (collective goods), stimolandone l'offerta.<sup>8</sup>*

*Sesto vantaggio di notevole importanza il fatto che, se l'imposta negativa si rivelasse efficace ad attenuare le ristrettezze dei meno abbienti, cesserebbero le interferenze col funzionamento del sistema dei prezzi, ispirate da considerazioni di natura « sociale », attinenti cioè agli effetti redistributivi delle variazioni dei prezzi. Se ciò accadesse, scomparirebbero gli sprechi e le carenze che un'insensata interpretazione del rapporto intercorrente fra volontà politica e logica economica ha determinato, e si restituirebbe il sistema dei prezzi alla sua insostituibile funzione.*

*L'elenco dei vantaggi di un sistema di imposta negativa sul reddito è lungi dall'essere completo. Questi sono solo alcuni dei vantaggi che è possibile individuare oggi, senza alcuna*

<sup>8</sup> Il problema è stato ampiamente studiato in Gran Bretagna, con riferimento ad una vasta gamma di servizi pubblici. Per tutti cfr. R. Harris ed A. Seldon, *Pricing or Taxing?*, Londra, The Institute of Economic Affairs, 1976, e bibliografia ivi citata. In tale studio, fra l'altro, viene illustrato in modo chiaro il fatto che il finanziamento dei servizi pubblici realizzato con i prezzi è notevolmente più efficace, per quanto riguarda l'offerta, di quello basato sul prelievo tributario.

esperienza del suo concreto funzionamento. E' questa una precisazione importante, perché — trattandosi di un'innovazione profondamente rivoluzionaria — è difficile prevedere interamente le modifiche che interverrebbero nel sistema economico e sociale. E' certo questa l'occasione più rilevante offerta al sistema economico libero di combinare l'efficienza e la « giustizia sociale », in un capitalismo senza drammi e senza esclusi, ripristinando il ruolo fondamentale della responsabilità individuale e del mercato per lo sviluppo economico ed il progresso civile.

Passiamo ora agli svantaggi. E' opportuno ribadire che il funzionamento o fallimento della proposta dipende, come abbiamo detto, dalla misura quantitativa dei tre elementi essenziali: break-even point, aliquota, reddito garantito. E' dalla misura quantitativa che dipende se l'imposta negativa sia strumento efficace di lotta alla miseria, o elemento di distruzione del sistema economico. Questo spiega perché Milton Friedman, pur essendo stato uno dei primi sostenitori della proposta, si sia rifiutato di sottoscrivere una petizione in tal senso firmata, nel 1968, da 1200 economisti di 150 Università statunitensi<sup>9</sup>, e perché si sia opposto al progetto di reddito garantito sostenuto dal senatore McGovern nel corso della campagna presidenziale.<sup>10</sup>

I principali pericoli connessi alla proposta possono così essere riassunti. Anzitutto, essa potrebbe ridurre l'incentivo al lavoro. E' evidente che a questo proposito tutto dipende dalla misura quantitativa del reddito garantito, che deve essere sufficientemente basso da lasciar spazio all'incentivo al lavoro, e dell'aliquota di imposta negativa, che deve essere mantenuta bassa per garantire una grossa differenza fra ciò che si può guadagnare lavorando e ciò cui si rinuncia in termini di imposta negativa. Il quesito è essenzialmente empirico, e non è possibile fornire una risposta soddisfacente a priori circa la misura « ottima ». E' tuttavia da tenere presente che l'eventuale riduzione dell'incentivo al lavoro non va presa in assoluto, ma va piuttosto interpretata come uno dei « costi » del progetto da confrontare con i benefici. E' indubbio tuttavia che si tratta di un problema molto importante.

Il secondo pericolo è quello della possibilità di frodi. E' evidente che si tratta di un rischio notevole, da non sottova-

<sup>9</sup> M. Friedman, *An Economist's Protest: Columns on Political Economy*, Glen Ridge, Thomas Horton & Co, 1972, p. 198.

<sup>10</sup> M. Friedman, *Contestazione liberale*, Firenze, Sansoni, 1975, pp. 65-66.

lutare. Tuttavia, proprio perché il rischio è grosso, dovrebbe essere affrontato con la massima decisione, stabilendo cospicue pene detentive tali da garantire un deterrente credibile ed efficace. Infine non va dimenticato che le frodi esistono già, specie in campo assistenziale e pensionistico, e non esiste ragione a priori per ritenere che il passaggio ad uno schema di imposta negativa dovrebbe farne aumentare il numero o l'incidenza.

Il terzo rischio è, almeno in Italia, quello forse più rilevante: si tratta di impedire che la determinazione quantitativa degli elementi essenziali del progetto sia lasciata alla pura demagogia delle varie forze sociali (politiche e sindacali in testa). Se non si riuscisse nello scopo, l'imposta negativa finirebbe infatti col rivelarsi elemento di distruzione del tessuto economico e sociale del paese. Come fare? Il problema è, forse, meno insolubile di quanto sembra. Tra le molte possibili soluzioni una potrebbe essere quella di fissare per legge la percentuale del reddito nazionale o delle entrate tributarie complessive da destinare agli esborsi di imposta negativa per un lungo periodo di tempo (per es., dieci anni), nel corso del quale tale percentuale sia immodificabile. Oppure, si potrebbe tenere sotto controllo la percentuale di percipienti sul totale dei contribuenti o della popolazione totale, rapportando ad essa la determinazione quantitativa degli elementi essenziali. E così via.

Un ultimo rischio è rappresentato dalla possibilità che lo schema di imposta negativa, se efficace, fornisca incentivo a forme di cosiddetta irresponsabilità sindacale; nel senso che i vari sindacati, non dovendo preoccuparsi della disoccupazione che la loro azione determina, potrebbero sostenere richieste salariali eccessive. Anche in questo caso, com'è ovvio, tutto dipende dalla dimensione quantitativa. Comunque, non si vede perché proprio l'assenza di imposta negativa possa e debba avere una qualche influenza sul maggiore o minore senso di responsabilità dei rappresentanti sindacali.

Com'è ovvio, il discorso sulla fattibilità di uno schema di imposta negativa in Italia non può essere liquidato così facilmente. La risposta al quesito richiede un'analisi accurata ed approfondita di tutto il nostro sistema di trasferimenti, dalla attività previdenziale ed assistenziale del settore pubblico, al sistema tributario, alla distribuzione delle famiglie per classi di reddito; è necessaria un'accurata stima quantitativa dei costi e benefici delle varie ipotesi, e la valutazione di problemi, cui non abbiamo fatto cenno, del genere se il reddito garantito debba o no essere indicizzato, ed in che misura, se debba o meno

*essere legato allo sviluppo del reddito nazionale, ecc.*

*La mia impressione è che un'indagine siffatta, se condotta a fondo e con cura, avrebbe un'importanza enorme in sé, indipendentemente dalle conclusioni raggiunte in materia di fattibilità. Se non altro, avremmo una radiografia completa del nostro sistema di trasferimenti e potremmo finalmente tentarne una valutazione meno approssimativa e dogmatica. A suo modo, sarebbe un'autentica « rivoluzione ».*

Antonio Martino

## INTRODUZIONE\*

Da alcuni anni i sistemi d'imposta negativa sul reddito suscitano sempre maggior interesse. Essi sono stati al centro di numerose discussioni nei paesi membri dell'OCSE<sup>1</sup> ma con risultati pratici assai scarsi.

A tutt'oggi il Regno Unito è il solo paese ad aver proposto, con il titolo generale d'imposta negativa sul reddito, una serie di modifiche coordinate, relative alla corresponsione di alcune prestazioni sociali ed al pagamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche; negli Stati Uniti sono state compiute in questo campo esperienze limitate. Questa ricerca ha innanzitutto lo scopo di illustrare le caratteristiche di un'imposta negativa sul reddito, e le ragioni per le quali essa può essere presa in considerazione; inoltre ci si propone di mettere in rilievo anche i diversi inconvenienti che un sistema di questo tipo presenta sotto il profilo amministrativo, di bilancio o di politica generale, inconvenienti che contribuiscono a spiegare le ragioni per cui l'imposta negativa non è stata più frequentemente adottata.

Il nodo centrale del problema deriva dal fatto che i governi sono stati spinti ad assumere la responsabilità di tutta una

\* Questo rapporto è stato preparato dal segretariato della direzione degli affari finanziari e fiscali. È stato discusso in seno al Comitato per gli affari fiscali che ne ha approvato la pubblicazione sotto la responsabilità del Segretario generale dell'OCSE. Le opinioni espresse nel rapporto non impegnano i governi dei paesi membri dell'OCSE.

<sup>1</sup> Ed anche all'interno dell'OCSE stessa. Oltre alla discussione in seno al Comitato degli affari fiscali dell'OCSE, una precedente versione di questo rapporto è stata presentata al Comitato della mano d'opera e degli affari sociali.

serie di obiettivi sociali che hanno aumentato di altrettanto il costo e la complessità dei loro sistemi di protezione sociale, mentre l'aumento della quota della spesa pubblica sul PNL ha portato a tassare con aliquote elevate i redditi delle persone fisiche.<sup>2</sup>

Per altro i sistemi fiscale e di sicurezza sociale si sono sviluppati in maniera quasi del tutto indipendente l'uno dall'altro, e ciò ha avuto come conseguenza di far pagare maggiori imposte, soprattutto se si considerano come imposte gli oneri sociali, ad un numero sempre più largo di cittadini appartenenti alle fasce di reddito più modeste, i quali sono al tempo stesso beneficiari di tutta una serie di prestazioni sociali. Dal che si può dedurre che il funzionamento del sistema fiscale e di quello della sicurezza sociale si pone obiettivi opposti, tanto più che questi sistemi sono gestiti da due distinti settori amministrativi dello Stato.

Per i gruppi a reddito modesto, l'aliquota marginale effettiva d'imposizione/prestazioni sociali<sup>3</sup> può, a causa del giuoco combinato della riduzione dei sussidi sociali a misura che il reddito si eleva e dell'aliquota d'imposizione marginale, essere molto elevata. Gli sgravi fiscali motivati da considerazioni sociali a carattere generale tendono in questi casi a giovare più ai gruppi sociali a reddito medio-elevato che alle fasce più deboli della popolazione, per le quali sono stati in realtà concepiti.

Da un punto di vista generale si ritiene che se l'aliquota effettiva marginale d'imposizione/prestazioni sociali è troppo elevata, essa ha effetti sfavorevoli sulla propensione al lavoro e stimola l'evasione fiscale, e quello che è più importante non è equa quando colpisce dei gruppi a basso reddito.

E' in questo contesto che ha cominciato a destare un certo interesse l'idea di una « fusione » dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle prestazioni sociali.

I paesi membri dell'OCSE studiano attualmente le interazioni tra i loro sistemi fiscali e di sicurezza sociale, per determinarne l'incidenza finale sulle persone fisiche e per verificare

<sup>2</sup> Cfr. la tabella 11 del documento dell'OCSE, *Statistiche delle entrate pubbliche dei paesi membri dell'OCSE, 1965-1971*, OCSE, 1973.

<sup>3</sup> L'espressione « aliquota marginale effettiva d'imposizione/prestazioni sociali » indica in questa nota l'effetto congiunto dell'aliquota d'imposizione marginale e della percentuale in base alla quale vengono ridotte, a misura in cui aumenta il reddito, le prestazioni sociali legate al livello del reddito. In contrapposizione alla precedente, « l'aliquota d'imposizione esplicita » si riferisce soltanto al sistema fiscale, sia che l'aliquota sia positiva, sia che essa sia negativa.

se queste interazioni producono il risultato desiderato. Nel Regno Unito, la Commissione d'Inchiesta ha realizzato uno studio che conduce ad adottare il principio di un sistema combinato d'imposta e di trasferimenti in denaro; negli Stati Uniti questa questione è allo studio da molti anni ed ha costituito uno dei problemi esaminati da una Commissione Presidenziale. Nei paesi scandinavi, il Governo danese ha designato recentemente una commissione che deve determinare quale sia l'effetto di questa interazione sull'aliquota marginale d'imposizione e quali siano i provvedimenti<sup>4</sup> che possono essere adottati. Una commissione per i problemi fiscali sta studiando gli stessi problemi in Svezia, mentre la Norvegia si è preoccupata di valutare gli effetti sulle famiglie con figli, delle integrazioni di reddito e del loro finanziamento.

L'Australia, il Canada, la Germania ed il Giappone studiano questi problemi nell'ambito di una più generale revisione della loro politica sociale; in Francia un gruppo di esperti del Commissariato Generale al Piano ha esaminato le varie possibilità cui condurrebbe questo genere di razionalizzazione.

In un'imposta negativa sul reddito, il principio ormai consolidato della progressività dell'imposta a misura che l'individuo aumenta il proprio reddito, è completato da un'aliquota d'imposizione negativa che si applica ai redditi modesti e che consiste essenzialmente in un trasferimento di danaro dallo Stato al contribuente, fenomeno inverso a quello che caratterizza l'imposta sui redditi delle persone fisiche.

In questa ipotesi i contribuenti beneficiano, in funzione della loro situazione familiare, di un credito d'imposta ovvero di un assegno sociale, sui quali viene imputata l'imposta di cui sono debitori: la differenza viene saldata attraverso un trasferimento in danaro.

Utilizzare in questo modo il sistema fiscale, per integrare i redditi di coloro i quali non raggiungono il minimo imponibile, continuando a percepire un'imposta positiva su quelli che superano questa soglia, consente di introdurre la possibilità di

<sup>4</sup> Il grafico 1 presenta alcuni risultati di queste ricerche, che mettono in rilievo l'effetto congiunto delle aliquote dell'imposta sul reddito, e del tasso di riduzione progressiva dei contributi, degli assegni familiari, dei programmi di esenzione dalla contribuzione per certe istituzioni a favore dell'infanzia (giardini d'infanzia ecc.) e delle borse di studio per gli studenti. Anche se questo esempio non è necessariamente caratteristico, tuttavia illustra i problemi posti dal giuoco combinato di sistemi d'imposizione e di prestazioni sociali, quando l'aliquota marginale d'imposizione ed i trasferimenti in danaro legati al reddito sono entrambi elevati, in special modo nella fascia di redditi alla quale si applicano queste aliquote marginali elevate.

istituire un sistema d'imposizione personale e di sicurezza sociale molto più integrato almeno dal punto di vista teorico.

E' facile vedere i vantaggi che presenta un sistema integrato di questo tipo: semplicità, assenza di un'aliquota marginale elevata sugli aiuti sociali legati al livello del reddito, definizione più precisa del campo di applicazione del regime degli aiuti sociali. D'altra parte questi sistemi determinano il sorgere di ostacoli complessi di ordine teorico, amministrativo e di bilancio, i quali portano a ritenere che il sistema d'imposta negativa sul reddito non rappresenti in alcun modo una panacea per risolvere i problemi ai quali i Paesi membri devono abitualmente far fronte nell'applicazione dei loro sistemi di sicurezza sociale.

Inoltre l'imposta negativa sul reddito può sicuramente anche non rispondere agli obiettivi di alcuni Governi, i quali possono ritenere preferibile l'impiego di strumenti più selettivi, che si rivolgano più direttamente alle cause della povertà.

Grafico 1

**L'EFFETTO COMBINATO DELL'ALICUOTA DELL'IMPOSTA SUI REDDITI E DELLA PERCENTUALE DI RIDUZIONE DI ALCUNE PRESTAZIONI SOCIALI.**

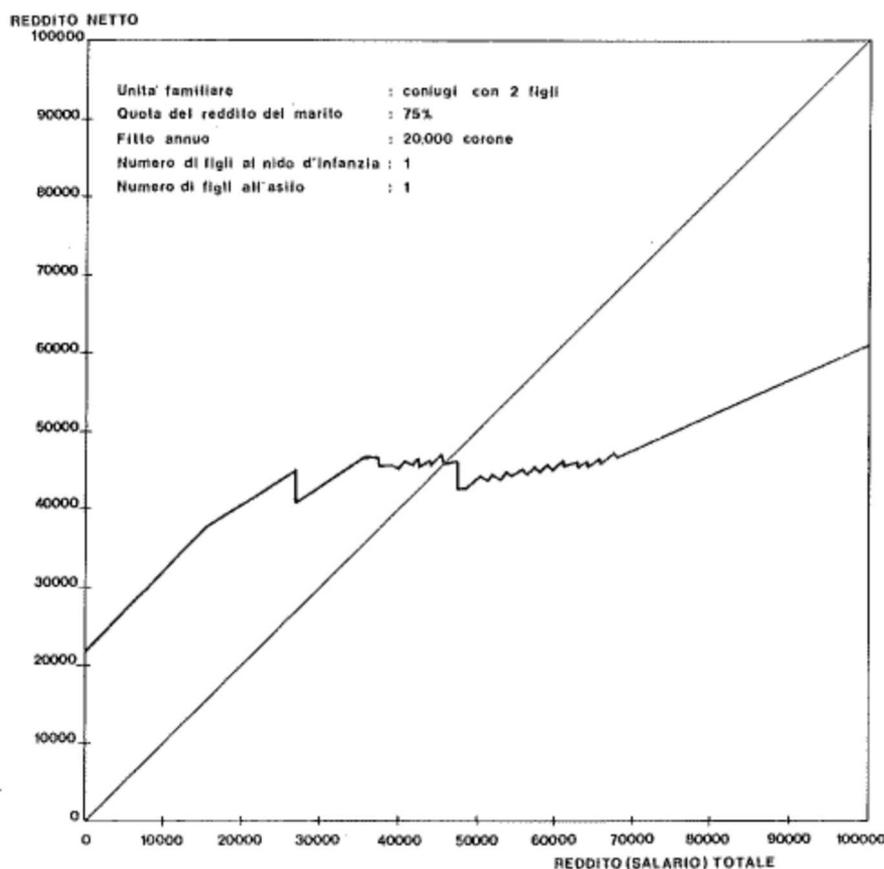
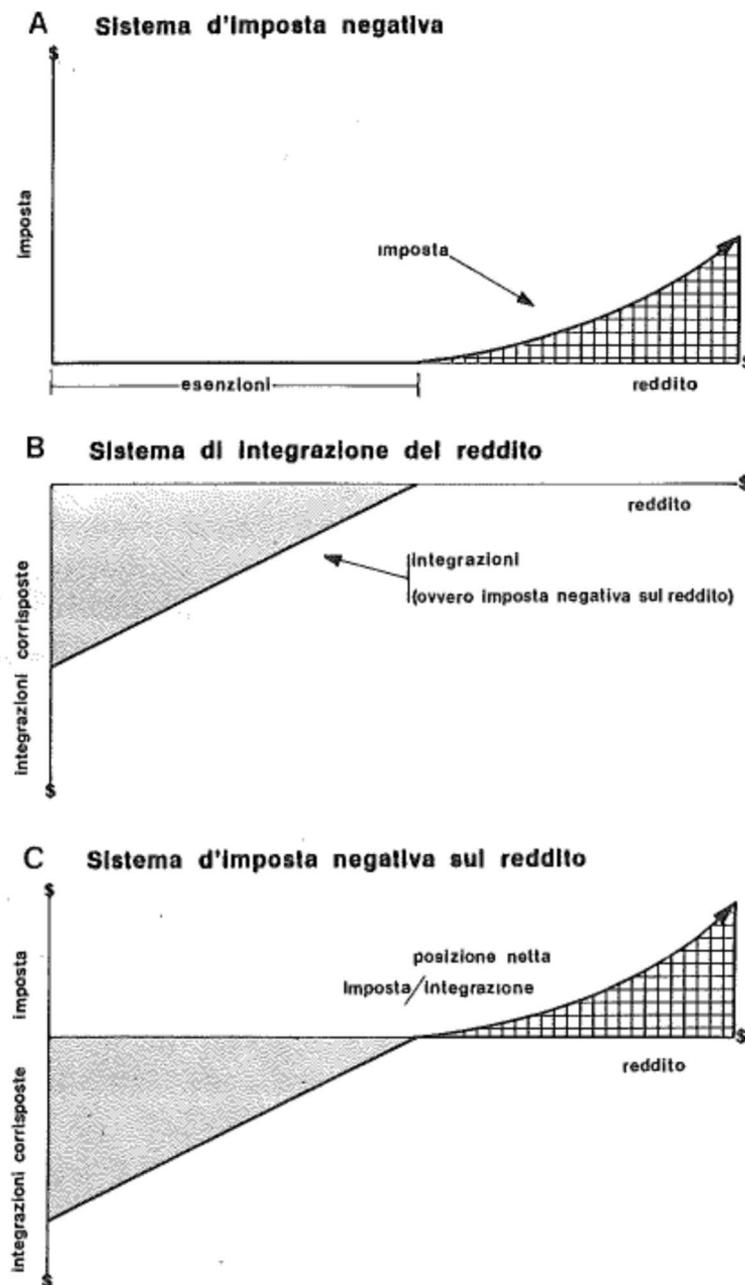


Tabella 1



<sup>1</sup> La figura 1, basata su una figura identica contenuta nei documenti di lavoro sulla previdenza sociale in Canada, messi a punto dal Dipartimento canadese della Sanità e degli Affari Sociali, illustra le caratteristiche essenziali di un sistema semplificato d'imposta negativa sul reddito. Il diagramma A indica come una coppia inizia a pagare un'imposta positiva non appena essa supera la soglia di esenzione; il diagramma B indica che quando il reddito della coppia non raggiunge un certo livello, che si suppone coincida in questo caso con la soglia di esenzione questa coppia percepisce un'integrazione di reddito (cioè un'imposta negativa) che diminuisce in funzione dell'aumento del proprio reddito. Se si collegano i due sistemi (diagramma C), si ottiene l'aliquota netta integrazione/imposta, a cui si giungerebbe con l'introduzione di un'imposta negativa sul reddito del livello sopra indicato.