

Riduzioni fiscali tramite i moltiplicatori: sono neutrali?

Una riduzione del carico fiscale del 5% tramite un ritocco del moltiplicatore d'imposta cantonale manterrebbe le proporzioni fra i carichi di tutti i contribuenti, o ne favorirebbe alcuni?

/ 18.03.2019
di Daniele Besomi

Il sistema fiscale ticinese, come quello di molti altri cantoni, permette di regolare l'imposizione fiscale delle persone fisiche con tre metodi principali. Il primo consiste nel definire un insieme di possibili deduzioni dal reddito in corrispondenza di certe spese che il contribuente deve affrontare. Le deduzioni per persone a carico, per esempio, permettono di tener conto del fatto che il mantenimento di queste ultime comporta delle spese, riducendo il reddito a disposizione del contribuente. Il reddito sul quale si pagano le imposte (reddito imponibile) è dato dal reddito dichiarato dal contribuente, tolte le deduzioni.

Il secondo fattore che regola l'imposizione fiscale sono le aliquote d'imposta, cioè la percentuale del reddito imponibile che deve essere versata al fisco. Queste aliquote variano a seconda della classe di reddito del contribuente. I contribuenti con reddito basso pagano generalmente meno imposte (in proporzione al reddito) rispetto a quelli più abbienti: tanto maggiore è questa differenza, tanto più si parla di aliquote progressive. La logica di questo sistema è alla base di una politica redistributiva, poiché i cittadini più ricchi vengono chiamati a contribuire più di quelli poveri al funzionamento dell'amministrazione pubblica, alla costruzione di infrastrutture e alla fornitura di servizi per i cittadini. Quanto però l'intero sistema sia effettivamente redistributivo dipende anche dall'uso che viene fatto dalle imposte: se è vero che i cittadini più benestanti pagano più di quelli meno abbienti, è anche vero che usufruiscono in misura maggiore di certi servizi.

Per esempio, tutti i bambini frequentano le scuole elementari e medie, ma le scuole secondarie sono frequentate in proporzione maggiore da figli di cittadini dal reddito alto, e le università in misura ancora maggiore. Tanto più è alta la quota di spese educative destinate alle scuole secondarie e terziarie, la cui gestione è parecchio più costosa di quella delle scuole dell'obbligo, tanto più la spesa va a favore dei cittadini a reddito alto, e dunque tanto meno l'impiego delle risorse dello Stato è redistributivo. Al contrario, robusti sostegni per il pagamento delle casse malati vanno a favore dei cittadini più poveri, ed in tal caso il sistema fiscale nel suo complesso risulta più redistributivo. Lo scopo ultimo delle politiche redistributive è quello di aumentare le opportunità delle persone di ceti meno abbienti, non solo per favorire queste ultime ma a beneficio dell'intera società. Per esempio, permettere a un bambino povero ma dotato di proseguire gli studi porta benefici al bambino stesso, ma anche alla società nel suo insieme, che trarrà profitto dall'accresciuta produttività del ragazzo quando entrerà nel mondo del lavoro.

Il terzo fattore che permette di regolare il prelievo fiscale sono i moltiplicatori d'imposta. I moltiplicatori comunali permettono ad ogni singolo comune di stabilire quanto prelevare ai propri

cittadini in proporzione al tasso di imposizione cantonale determinato dalle aliquote e dalle deduzioni di cui abbiamo appena parlato. Il moltiplicatore cantonale permette di aumentare o diminuire proporzionalmente il prelievo anch'esso rispetto allo standard definito da aliquote e deduzioni. I due moltiplicatori sono indipendenti, così che il cantone può aumentare o diminuire le imposte cantonali senza influenzare le finanze dei comuni, e viceversa.

La recente introduzione del moltiplicatore cantonale apre una nuova prospettiva, e con essa un nuovo problema. La possibilità di modificare globalmente il tasso di imposizione fiscale senza ritoccare esplicitamente le aliquote d'imposta permette da un lato di introdurre più facilmente degli sgravi fiscali, e dall'altro pone la questione di sapere se questi sgravi siano neutrali per quanto riguarda la redistribuzione del reddito tra i cittadini. Il quesito è interessante; lo scopo di questo articolo è di rispondere a questa domanda, senza introdurre assunzioni arbitrarie ma semplicemente basandosi sul sistema esistente di aliquote e deduzioni e considerando il reddito così come effettivamente distribuito tra i cittadini secondo i dati fiscali ufficiali.

Chiariamo subito ciò di cui qui *non* si discute. Come spiegato, l'effettiva redistribuzione del reddito tramite il prelievo e la successiva spesa delle imposte dipende non solo dall'imposizione ma anche dalle modalità di spesa. Si dovrebbe dunque discutere se, in seguito a uno sgravio fiscale e alla corrispondente diminuzione delle entrate rispetto al potenziale (anche senza considerare eventuali peggioramenti dell'economia), lo Stato spenderà nelle medesime proporzioni di prima oppure no. Si è argomentato che per far fronte a una diminuzione dell'ammontare a disposizione per la spesa pubblica certe spese andranno ridotte più di altre, causando così una redistribuzione del reddito. Per quanto ciò sia verosimile e si debba tenerne conto, restiamo comunque nel campo dell'ipotetico. Per correttezza sarà dunque necessario a suo tempo che chi proporrà un tale sgravio specifichi esattamente quali saranno le ripercussioni in questo senso. In attesa di questi chiarimenti, esaminiamo invece quanto si può già calcolare con certezza perché abbiamo tutti i dati per farlo.

Prima di addentrarci nei conti, però, riassumiamo le posizioni già emerse. Da un lato si ha un ragionamento che sostiene che uno sgravio fiscale effettuato tramite il moltiplicatore alleggerisce il carico fiscale dei redditi più alti in misura maggiore di quanto non faccia con i redditi più bassi, e che pertanto non è neutrale ma ha un effetto redistributivo a favore dei ceti più agiati. L'argomento contrario si basa su un'analogia. Il moltiplicatore cantonale funziona esattamente come i moltiplicatori comunali, a proposito dei quali l'obiezione precedente non viene sollevata. Il beneficio è distribuito in funzione delle imposte che i cittadini pagano, come è giusto che sia; la scala delle aliquote, sociale e progressiva, non viene ritoccata, per cui l'operazione mantiene la progressività del sistema fiscale cantonale, e risulta dunque neutrale dal punto di vista della distribuzione del reddito. Quale di questi argomenti è corretto?

È naturalmente vero che la scala delle aliquote, così come stabilite dal legislatore, non viene esplicitamente ritoccata. Ma questa formulazione in realtà sposta sottilmente i termini del problema - non giudico se malevolmente o per aver omesso di fare i conti.

Introducendo uno sgravio fiscale tramite una riduzione del moltiplicatore, ad ogni reddito corrisponde un prelievo fiscale minore rispetto alla situazione precedente. Il riferimento, allora, non è più l'aliquota corrispondente al moltiplicatore = 100%, ma l'aliquota effettiva che va calcolata a partire dall'imposta effettivamente prelevata (minore della precedente) sul medesimo reddito imponibile. Anche se la legge e il sistema delle aliquote non cambiano, cambia l'aliquota effettivamente applicata. Ed è su questa che bisogna ragionare.

Consideriamo un esempio. Un reddito imponibile di 50'000 Fr annui deve pagare 3106.25 Fr di imposta cantonale, corrispondenti ad un'aliquota del 6.2125% (3106.25 / 50'000). Con il moltiplicatore cantonale al 100% l'aliquota effettiva corrisponde all'aliquota stabilita dalla legge.

Dopo lo sgravio fiscale del 5% l'imposta prelevata sarà 2951 Fr, a cui corrisponde un'aliquota effettiva del 5.90 % (= 2951 / 50'000).

Se vogliamo valutare se lo sgravio ha un effetto distributivo non possiamo più fare riferimento alle aliquote originali, ma bisogna confrontarle con le aliquote effettive. Lo sgravio fiscale del 5% le altera tutte nella medesima proporzione: ogni aliquota diventa del 5% più piccola. Significa che la distribuzione del reddito è rimasta inalterata rispetto alla situazione precedente lo sgravio?

Il modo in cui il reddito è distribuito dipende da quanto reddito resta dopo il prelievo fiscale rispetto al reddito precedente. È dunque possibile confrontare la distribuzione del reddito dopo le imposte in diversi modi. Il primo consiste in un semplice ragionamento: siccome le aliquote crescono al crescere del reddito, tanto maggiore è il reddito tanto maggiore è la riduzione dell'aliquota comportata dallo sgravio. Questo significa che, in percentuale rispetto al reddito originario, lo sgravio è maggiore. Non tutti dunque sono sgravati percentualmente allo stesso modo: quanto più si è ricchi, tanto maggiore è il risparmio di imposta, non solo in assoluto ma anche rispetto al reddito originario.

Un esempio, calcolato con le aliquote dei contribuenti coniugati, chiarisce bene questa conclusione: prima delle imposte, la famiglia povera A aveva il 10% del reddito rispetto alla famiglia ricca B; dopo le imposte cantonali (modello attuale) ne ha l'11.14%. Le imposte redistribuiscono dunque il reddito dalla famiglia più ricca a quella più povera. Dopo lo sconto fiscale, il reddito della famiglia A diventa l'11.07% rispetto alla famiglia B: l'imposta scontata è ancora redistributiva, ma meno rispetto a quella originale: lo sgravio fiscale tramite il moltiplicatore ha dunque redistribuito il reddito rispetto alla condizione precedente, favorendo i contribuenti più ricchi **(1)**.

Si poteva arrivare alla medesima conclusione con quello che i matematici chiamano un ragionamento al limite. Se si portasse il moltiplicatore al suo limite inferiore, cioè a 0%, nessuno pagherebbe imposte: non vi sarebbe dunque nessuna redistribuzione del reddito. Se a 100% c'è una certa redistribuzione e a 0% non c'è nessuna redistribuzione, tutti i casi intermedi portano a una minore redistribuzione rispetto all'imposta piena: cioè non sono neutrali e intaccano la progressività e socialità del sistema.

Un terzo modo per verificare questa conclusione consiste nel prendere dei dati fiscali cantonali complessivi (p.es del 2014), in cui sono date le fasce di reddito e gli ammontari di imposta pagati da ogni categoria, simulare una riduzione d'imposta del 5% e calcolare quanto reddito rimane a disposizione di ciascuna fascia dopo il pagamento delle imposte. L'effetto visto per un singolo contribuente esaminato in precedenza si cumula sull'intera popolazione. Il risultato è che collettivamente i redditi più alti (per i coniugati, oltre 60'000 di imponibile) hanno una fetta più alta di reddito a disposizione dopo lo sgravio rispetto a prima, mentre i redditi più bassi ne hanno una parte minore. Seppur regalando qualcosa a molti contribuenti, ai ricchi si regala molto di più, tanto da cambiare la distribuzione del reddito. Alla fascia più povera della popolazione non c'è nulla da regalare, poiché questi cittadini non pagano imposte; si noti che la popolazione che non riceverebbe alcun beneficio da questa manovra ammonta all'11% delle famiglie e al 36% dei single.

Si potrebbe obiettare che le differenze percentuali non sono alte. Vero, ma attenzione a non trarre la conclusione che tutto sommato è indifferente. Percentuali piccole riferite a redditi alti, individualmente ma soprattutto quando sommate per categoria, possono comportare delle differenze notevoli. Nel complesso, dei 10.6 milioni di sgravio che si distribuirebbero sugli ammontari di imposta per il 2014 ai coniugati solo 1.2 milioni andrebbero ai redditi fino a 60'000 Fr (57% dei contribuenti), mentre l'88% dello sgravio andrebbe a favore dei redditi al di sopra di quella cifra. Un terzo dello sgravio (3.5 milioni) va ai redditi sopra i 100'000 fr annui, cioè al 5% della popolazione. Per i single, oltre il 10% dello sgravio va ai redditi sopra 200'000 Fr, cioè lo 0.5% della popolazione.

Va notato, a questo punto, che è vero che il funzionamento del moltiplicatore cantonale è analogo a quello dei moltiplicatori comunali. Questo vale anche per le conclusioni: un moltiplicatore cantonale basso comporta una distribuzione del reddito più favorevole per le classi di reddito alte e meno favorevole per i contribuenti meno abbienti. Qui la differenza diventa stridente: da un lato, le variazioni tra i moltiplicatori di diversi comuni possono essere anche notevoli, e così anche l'effetto redistributivo. Dall'altro, i comuni che riescono a tenere un moltiplicatore basso sono quelli con pochi problemi finanziari, cosa che solitamente si verifica quando ci sono molti contribuenti abbienti: questi ultimi, dunque, di fatto possono organizzarsi in modo tale da redistribuire il reddito a proprio favore.

Se è vero che non si discute dell'impatto distributivo delle manovre sui moltiplicatori comunali, non è perché questo sia privo di implicazioni. Di certo non possiamo prendere modifiche dei moltiplicatori comunali come modello di neutralità distributiva, e semmai bisognerebbe chiedersi se non sia il caso invece che se ne esaminino le premesse e le conseguenze.

In conclusione, uno sgravio lineare comporta un effetto redistributivo a favore dei redditi alti, poco visibile in termini percentuali ma facilmente percepibile confrontando gli sgravi effettivi a favore dei redditi bassi (poche decine o al massimo centinaia di Fr per contribuente) e gli sgravi a favore dei contribuenti più benestanti (fino a qualche migliaio di Fr) in proporzione al reddito. Come mostra l'esempio della tabella, a un reddito di 10 volte superiore corrisponde uno sgravio di 84 volte superiore. Se sia «giusto così» dipende dall'idea che uno ha della giustizia fiscale, per cui lasciamo giudicare ai lettori. Tuttavia si può senza alcun dubbio affermare che è errato (e non senza implicazioni) affermare che una manovra di sgravio effettuata tramite i moltiplicatori è neutrale dal punto di vista della progressività e socialità del sistema fiscale.

Si può però ragionare sull'opportunità di tale manovra, chiedendosi dove vadano a finire i soldi a cui lo Stato rinunciarebbe. Gli sgravi fiscali a redditi bassi e molto bassi hanno qualche utilità, perché molto probabilmente verrebbero in gran parte spesi in Ticino, e contribuirebbero dunque a stimolare la domanda creando cifra d'affari per i commerci locali e dunque nuovi redditi. L'utilità di uno sgravio ai redditi più alti è invece molto più dubbia: buona parte sarebbero risparmiati, o più probabilmente investiti nei mercati finanziari, non contribuendo in alcun modo al nostro benessere collettivo. Il Cantone, invece, si troverebbe con una ventina di milioni in meno, che potrebbero o essere spesi (stimolando la domanda per un ammontare maggiore di quanto farebbero, complessivamente, i cittadini), oppure usati per ridurre il debito pubblico (contro il quale tuonano continuamente i fautori degli sgravi). Anche dal punto di vista economico, allora, questo sgravio non sembra una grande idea.

Nota

1. Questo risultato non dipende dalla scelta dei casi, ma vale per ogni sistema fiscale progressivo, come si può facilmente dimostrare algebricamente.

Informazioni

Per il calcolo delle imposte si può usare il calcolatore sul sito del DFE:

https://www3.ti.ch/DFE/DC/calcolatori/uc_pg.php.

La stratificazione dei contribuenti e delle imposte per il 2014 si trova a p. 216 dell'allegato statistico del rendiconto del CdS 2015: <https://tinyurl.com/allegato-2015>.

Per due interpretazioni contrapposte dell'effetto redistributivo di uno sgravio lineare si veda per esempio <https://tinyurl.com/sgravio>, attorno al minuto 6.

