

Sulla percezione delle imposte

Una lettura della teoria dell'illusione finanziaria

Violetta Van Veen e Cristina Colapietra.

Corso di Scienza delle Finanze. Economia, Mercati e Istituzioni, a. a. 2019/2020.

Abstract

Dopo una definizione del concetto di illusione finanziaria, questo paper si concentra sul contesto in cui l'economista Amilcare Puviani ha sistematizzato la sua teoria dell'illusione finanziaria, focalizzandosi in particolare sull'idea di Stato implicata. In seguito, il paper ripercorre alcune tappe della classificazione di Puviani delle diverse illusioni finanziarie, dividendole in due macrocategorie fondamentali: le illusioni sulle spese pubbliche e le illusioni sulle entrate pubbliche, con relativo approfondimento ed esempi delle sottocategorie di illusioni. Il paper si conclude con una breve spiegazione sulle prospettive di applicazione della teoria dell'illusione finanziaria in un contesto attuale.

Introduzione: Cos'è l'illusione fiscale

L'illusione fiscale è la sistematica distorsione della percezione dei cittadini riguardo ai fenomeni fiscali: essa avviene sia attraverso la sottovalutazione del carico fiscale, sia attraverso la sopravvalutazione dei benefici della spesa pubblica. Si tratta di un argomento teorizzato dall'economista italiano A. Puviani [1903], in seguito elaborato a livello teorico da economisti come M. Fasiani [1951] e F. Vinci [1952] e ripreso da J. M. Buchanan [1967].

L'illusione fiscale è il risultato intenzionale di pratiche manipolatorie a opera degli uomini politici al potere, dei relativi gruppi d'interesse e della burocrazia pubblica. Per Puviani [1903], l'illusione finanziaria è utile per analizzare l'opera dello Stato in diverse epoche storiche: sebbene egli tracci l'evoluzione storica dello strumento, i suoi esempi spaziano dall'epoca romana ai suoi giorni. Secondo alcuni economisti, alla luce delle conoscenze odierne, l'illusione finanziaria può essere considerata come un'asimmetria informativa deliberatamente provocata come strategia politica del consenso [Dallera 2011, pag. 61].

Il contesto italiano per l'analisi fiscale

In questo paragrafo, si tenta di inquadrare brevemente il concetto di illusione fiscale all'interno del contesto culturale entro cui nasce: Puviani è infatti uno degli autori della scuola italiana di Scienza delle Finanze. Secondo Giuseppe Dallera [2011], è possibile definire "scuola" il pensiero dei diversi studiosi che tra il 1883 e il 1944 contribuiscono alla diffusione della cultura economica in Italia.

Un grande merito di questa scuola di pensiero è il fatto di avere portato in Italia le teorie marginaliste. Si tratta dell'idea secondo cui il valore del prodotto rifletta il grado di soddisfazione soggettiva che i consumatori vi attribuiscono: l'utilità tende a diminuire con il consumo di ogni unità aggiuntiva dello stesso bene. Un esempio dell'applicazione in Puviani delle teorie marginaliste è nelle illusioni finanziarie sulle entrate. Egli, infatti, sostiene che la percezione al margine dell'imposta sia meno gravosa dopo che l'individuo ha subito una grande disgrazia, ad esempio un funerale. In questo modo infatti, la disutilità dell'imposta è marginalmente minore, proprio per via della grande disutilità già vissuta con il funerale.

Buchanan [1967] afferma che gli studiosi italiani, a differenza di altri economisti, siano espliciti nel dichiarare i modelli politici entro cui si svolge la loro analisi dell'organizzazione fiscale. Egli evidenzia due rami paralleli della teoria fiscale in base al modello politico su cui si basa l'autore: i termini usati sono vari, ma secondo alcune teorie, lo Stato è "democratico" o "cooperativo" mentre per altre è "tirannico" o "elitario".

Alcuni dei maggiori esponenti, come Antonio De Viti De Marco e Mauro Fasiani [citati in Buchanan 1967] hanno esteso il loro lavoro ad entrambi i modelli politici; altri studiosi hanno lavorato in gran parte in uno o nell'altro di questi due modelli contrastanti. Puviani ricade in questa seconda categoria, dal momento che alla base dei suoi ragionamenti sulle illusioni finanziarie c'è sempre un unico modello di Stato.

L'idea di Stato in Puviani

L'approccio di Puviani (*Sulle ragioni dell'imposta* [1901]) si basa sul presupposto che lo Stato sia "monopolistico". Lo Stato, o l'unità politica, non è qui concepito come un'entità sovraindividuale: infatti, Puviani rigetta esplicitamente l'idea di uno Stato indipendente dai suoi cittadini, e critica lo Stato hegeliano. Egli, tuttavia, non concepisce neppure l'unità politica come democratica, cioè non presuppone una partecipazione universale.

Nella sua teoria, la classe dirigente è l'organo decisionale dell'intera comunità. I membri del gruppo dominato possono solo resistere in modo passivo in misura maggiore o minore agli sforzi della classe dirigente, senza riuscire a proporre attivamente un cambiamento. La struttura fiscale è il mezzo istituzionale attraverso cui avviene l'opera di finanziamento di beni e servizi scelti in base alle preferenze dei dominanti.

In questo contesto, il compito del teorico fiscale è quello di spiegare il comportamento della classe dominante nell'organizzazione del sistema, cioè di porsi nella posizione dei dominanti e di chiedersi quali azioni dovrebbero essere intraprese per minimizzare le resistenze della classe subalterna. Puviani è consapevole del rischio di dare la falsa impressione che le azioni delle classi dominanti seguano una logica comune e coerente. Viceversa, ritiene che, nei vari tentativi di imporre una tassazione, si mantengano più a lungo le "imposte più tollerate" [1903, pag. 260], tuttavia, egli ritiene che l'intero modello di azione possa essere spiegato da un modello che incorpora alcune decisioni come se fossero obiettivi.

La teoria dell'illusione finanziaria, tuttavia, ha un suo valore anche se non si assume questo modello di Stato. Questo è ciò che ritiene Buchanan, che dedica un intero capitolo del suo *Public Finance in Democratic Process* [1967] alle illusioni fiscali, sebbene egli teorizzi un modello di Stato completamente diverso. Buchanan assume infatti che la struttura politica sia fondamentalmente democratica e che le decisioni fiscali vengano prese da tutta la collettività, attraverso procedure di voto dirette o indirette. Fasiani, a riguardo, afferma che la teoria di Puviani sia applicabile ovunque rimanga anche solo una traccia di un modello di Stato monopolistico, cosa che avviene in tutti gli Stati democratici. Buchanan va oltre l'idea di Fasiani e sostiene che anche in uno Stato perfettamente democratico le istituzioni fiscali possano essere classificate in termini di illusione finanziaria. Infatti, Buchanan ritiene che nella propria analisi positiva il contesto politico non sia così importante: egli si propone di studiare gli effetti delle illusioni finanziarie, piuttosto che le motivazioni che ne hanno portato allo sviluppo.

Classificazione delle illusioni finanziarie

Illusioni sulle entrate pubbliche. Consistono in una serie di azioni volte a occultare la reale natura delle entrate pubbliche. In particolare, questo può avvenire agendo sul momento in cui vengono pagate le imposte, sulla automatizzazione del pagamento in sé e sulla divisione del carico fiscale tra molte imposte diverse.

Riguardo al momento in cui le imposte sono prelevate, si riporta innanzitutto l'intuizione di Puviani, per poi esaminare due categorie opposte di momenti favorevoli per imporre la tassazione.

L'idea di Puviani [1903] si basa sul riconoscimento che le decisioni individuali possono essere influenzate da circostanze temporanee, anticipando il concetto di "acquisto d'impulso". Si tratta di un concetto non pienamente applicabile alla scelta di acquistare più o meno beni pubblici, dal momento che essa è solitamente una scelta ben ponderata; tuttavia la scelta del momento in cui imporre il pagamento di un'imposta può far variare sensibilmente la percezione dell'onerosità dell'imposta.

Secondo Puviani [1903], la teoria dell'illusione finanziaria spiegherebbe bene perché spesso al contribuente è richiesta una forma di pagamento in corrispondenza di servizi nominali offerti dallo Stato, ad esempio, in corrispondenza delle tasse pagate per il conseguimento di titoli accademici [Puviani 1903, pag. 236]. Il

pagamento della tassa non avviene come contropartita del bene pubblico dell'istruzione universitaria, ma nel momento in cui un atto dona validità al titolo. Per Puviani, però la tassa è richiesta nel momento della laurea perché la felicità per il conseguimento del titolo fa passare in secondo piano il fastidio causato dall'imposizione fiscale.

Vinci [1952] fa rientrare in questa categoria anche i tributi sugli “svaghi pubblici”, ad esempio il lotto: anche in questo caso, infatti, la soddisfazione supera il fastidio del pagamento. Lo stesso ragionamento è applicabile anche agli “svaghi privati”, come il gioco delle carte, tassato nella Napoli del XVI secolo [Puviani 1903, pag. 224]. Anche trasferimenti, eredità e donazioni, poiché provocano grande piacere, sono tassati grazie a questo tipo di illusione. Riprendendo l'esempio di Buchanan [1967], è facile sostenere che la riscossione di una tassa su un'eredità è decisamente meno sentita se pagata immediatamente, rispetto a una tassa di uguale importo pagata, ad esempio, cinque anni dopo aver ricevuto l'eredità.

Vinci [1952] amplia il ragionamento a qualsiasi scambio di beni o servizi: dal momento che non avviene uno scambio se entrambe le parti non ritengono di avere grazie ad esso un guadagno, proprio questa convinzione suscita uno stato d'animo favorevole al pagamento delle imposte. In questo modo, sarebbe possibile spiegare alla luce della teoria dell'illusione finanziaria la scelta di far pagare un'imposta generale sul valore aggiunto, cioè nel momento in cui il contribuente è soddisfatto per il guadagno raggiunto con lo scambio.

Solo apparentemente opposta, in realtà speculare, è la scelta di imporre tributi nei momenti di maggior sacrificio, vero o percepito. È utile in questo frangente considerare separatamente i grandi sacrifici per il singolo e quelli percepiti tali per la classe sociale o l'intera collettività, trattati in due capitoli diversi in *Teoria dell'illusione finanziaria* [1903].

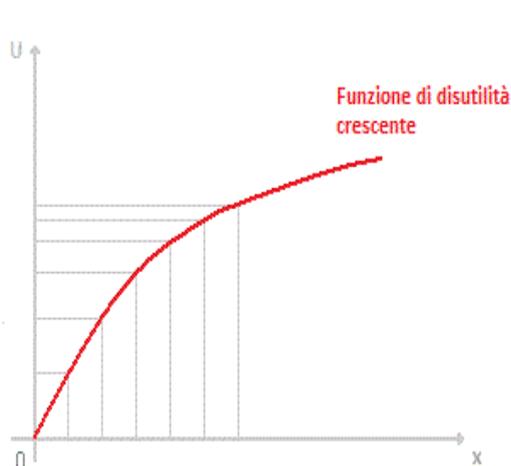


Figura 2. La “legge psichica” di Puviani: funzione di disutilità totale crescente ma concava.

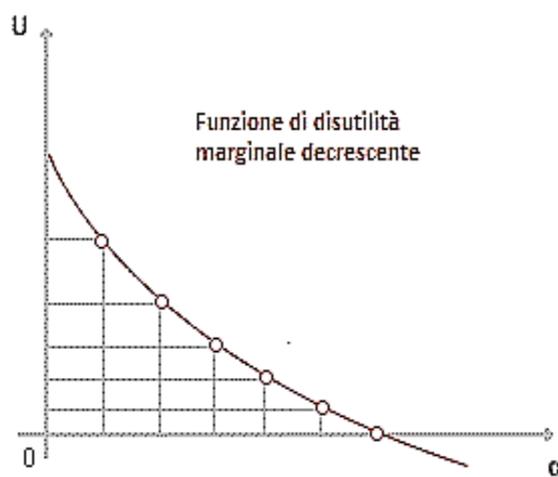


Figura 3. La “legge psichica” di Puviani: funzione di disutilità marginale decrescente.

Consideriamo il primo aspetto. Puviani definisce una “legge psichica” [Puviani 1903, pag. 251], tale per cui i primi eventi dolorosi arrecano un danno maggiore rispetto agli eventi dolorosi successivi: si tratta di un concetto speculare a quello dell'utilità marginale decrescente, per cui l'ultima unità di un bene offre al consumatore un incremento dell'utilità man mano decrescente. Un esempio è la tassa di successione alla morte dei cari: il dolore per la perdita dei propri cari è tale da far passare in secondo piano il fastidio per il pagamento del tributo [Puviani 1903, pag. 265].

Consideriamo ora la capacità del legislatore di capitalizzare le preferenze del pubblico nell'imporre un'imposta. Nel caso dei tributi imposti sul singolo non c'era alcuna possibilità di scegliere se pagare o meno il tributo, tuttavia esso passava in secondo piano rispetto a un importante sentimento, positivo o negativo. Viceversa, in questo caso il legislatore è abile nel porre il contribuente davanti a una scelta presunta e a far ritenere l'imposta come un male minore rispetto a un altro. Distinguiamo tre piani: quando l'imposta è il male minore per il contribuente come parte della collettività, come appartenente a una classe sociale e come singolo.

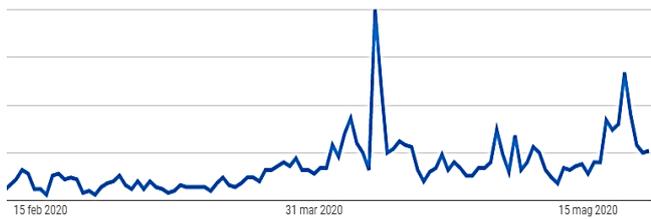


Figura 4: Interesse nel tempo in termini relativi legato alla ricerca della parola “patrimoniale” su Google dall’inizio del 2020 nell’area geografica dell’Italia. Si nota il picco nel periodo di quarantena. (<https://trends.google.it/>)

Nel primo caso, è possibile imporre un’imposta per attenuare gli effetti di una calamità che coinvolge l’intera popolazione. Vinci [1952] porta a riguardo due esempi: quando è in pericolo l’integrità del territorio nazionale o la salute fisica della popolazione. Non è un caso che proprio nel contesto attuale di crisi sanitaria si torni a discutere con più forza di patrimoniale, sotto forma di “Covid-tax”.

Puviani [1903] inserisce in questa categoria anche il caso in cui il male maggiore che deve evitare la collettività è un’altra imposta, per cui si decide di pagare un’imposta pur di evitarne un’altra più sgradevole. Per Puviani, l’esempio eccellente a riguardo per l’Italia del suo tempo è l’imposta sul macinato, il cui spauracchio veniva agitato come alternativa peggiore rispetto alle imposte in vigore.

Talvolta, secondo Puviani [1903], la scelta dell’imposta come male minore avviene a livello di classe sociale. Egli riporta l’esempio della classe nobiliare francese, che ammette di rinunciare al privilegio dell’esenzione d’imposta con la speranza di non dover rinunciare ad altri privilegi, come l’accesso privilegiato a cariche civili e militari. Questo concetto è ripreso da Buchanan [1967]: egli ritiene che certe imposte siano esplicitamente introdotte come mezzo per assicurare l’acquiescenza di certi gruppi ad altri cambiamenti sociali.

Infine, questo meccanismo di scambio tra tassazione e male maggiore può avvenire anche a livello di singolo soggetto, in particolare quando lo Stato ha il diritto di pretendere dal cittadino prestazioni personali. È il caso, ad esempio, della possibilità di evitare il servizio militare pagando una tassa di esenzione [Puviani 1903, pag. 27].

È utile considerare nella categoria delle illusioni fiscali che si basano sul momento specifico in cui vengono pagate le imposte anche le illusioni fiscali basate sull’automatizzazione dei pagamenti. Il fatto che il pagamento stesso delle imposte sia più o meno semplice ha un effetto diverso sulla percezione della gravosità dell’imposta per il cittadino. Buchanan [1967] fa riferimento al concetto di automatizzazione nel pagamento delle imposte in modo indiretto, affrontando il problema delle ritenute d’acconto. Rispetto a un sistema in cui le imposte sono pagate dai lavoratori, un sistema in cui le imposte sono trattenute e versate direttamente dai datori di lavoro fa sì che la percezione del carico delle imposte sia decisamente minore. Secondo Buchanan, si tratta di un’illusione secondo la definizione classica di Puviani, e sottolinea come questa riforma fiscale sia stata introdotta durante la Seconda guerra mondiale con il fine esplicito di rendere il pagamento delle imposte più semplice e conveniente e con quello implicito di offuscare il volume della spesa pubblica.

Oggi esistono tecnologie tali da minimizzare lo sforzo dell’atto in sé di pagare il fisco, dai moduli precompilati per la dichiarazione dei redditi alle bollette accreditate in automatico [Varela 2016, pag. 3]. Nel caso dei pedaggi automatici ai caselli autostradali, esistono evidenze empiriche del fatto che è stato possibile aumentare le tariffe senza proteste grazie all’automatizzazione dei pagamenti [Finkelstein 2007, p. 4].

Inoltre, nella misura in cui il carico fiscale totale di un individuo può essere frammentato in modo da far fronte a numerosi piccoli prelievi, piuttosto che a pochi significativi, si possono creare effetti illusori. Se, ad esempio, tutte le imposte pagate da un individuo sono concentrate in un unico prelievo sul reddito personale, l’individuo sarebbe sicuramente più consapevole del sacrificio. Per questo motivo, secondo Puviani [1903], i sistemi fiscali negli Stati monopolistici tendono ad essere complessi e a dipendere relativamente poco da imposte generali.

La *revenue-complexity hypothesis* [Wagner 1967] esamina l’impatto delle istituzioni fiscali sulla percezione del peso della tassazione. Se per un cittadino è chiaro il costo dei beni pubblici quando l’imposta è unica, è molto più complesso quando invece paga tasse e imposte diverse e con poco rapporto con i servizi pubblici resi: in questo modo, si sottostima il costo del governo. Egli mette in diretta relazione la semplicità del sistema di entrate con la percezione delle imposte da parte dei cittadini e ne trova un’evidenza empirica applicando un

indice di concentrazione, l'indice di Herfindahl, alla struttura delle entrate delle 50 maggiori città statunitensi, secondo i censimenti del 1967 e 1970.

Illusioni sulle spese pubbliche. Consistono nell'occultare la quantità, la qualità e la durata delle spese sostenute, alterando la percezione del reale sacrificio sostenuto dalla collettività. Questa dissimulazione può essere esercitata attraverso la segretezza oppure tramite un'informazione distorta sull'intervento pubblico, non esplicitando su chi effettivamente ricade un'imposta o sostenendo che un programma di spesa sia temporaneo. Rientrano inoltre in questa categoria, sebbene non siano trattati per motivi di spazio, il debito pubblico e l'inflazione. Quest'ultima, infatti, rende difficile per l'individuo identificare la propria quota di costi nei servizi forniti dal governo, dal momento che l'aumento dei prezzi è fatto percepire come opera della speculazione e non come imposta inflazionistica.

Tracciando storicamente l'evoluzione dei sistemi fiscali, Puviani nota che per secoli non è esistita una distinzione tra il conto dello Stato e il conto personale del sovrano. Egli si occupa anzitutto degli ultimi secoli prima della Rivoluzione francese e nota come la conoscenza dell'ammontare delle spese fu impedita da norme quali l'imposizione del segreto agli ufficiali e ai loro dipendenti e il divieto di occuparsi pubblicamente di argomenti finanziari. Anche quando la separazione tra il conto dello Stato e il conto personale del sovrano fu raggiunta e dopo che fu stabilita la responsabilità nei confronti dell'assemblea rappresentativa, Puviani ritiene che la classe dirigente tenda ad esagerare le esigenze di spesa al fine di ottenere un prelievo aggiuntivo.

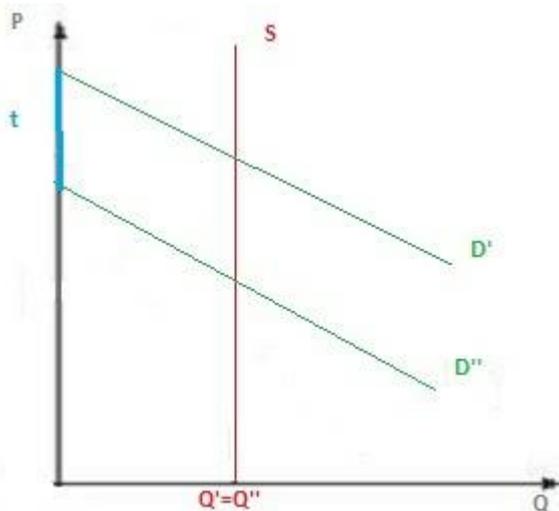


Figura 1: Offerta di lavoro con elasticità nulla. Anche a seguito dell'introduzione di un'imposta di ammontare t sulla domanda, la quantità di lavoro offerta rimane la stessa ($Q'=Q''$)

Appartiene a questa categoria la riscossione delle imposte in circostanze la cui incidenza è sconosciuta ai cittadini. Questo appare chiaro dal paper di Sanandaji e Wallace [2011], che pone ad un campione di cittadini svedesi la domanda "Il costo dell'*employer's fee* (un'imposta sui salari versata dal datore di lavoro come ritenuta alla fonte) ricade sul dipendente o sul datore di lavoro?". Lo studio rivela che, nonostante i volontari avessero dimostrato una notevole conoscenza dell'entità dell'imposta, meno di un quarto fosse a conoscenza dell'incidenza delle imposte sui salari, sottostimando in questo modo l'onere fiscale complessivo sul reddito da lavoro. Sebbene il datore di lavoro abbia la responsabilità formale di effettuare l'effettivo pagamento delle imposte, la teoria economica suggerisce che ciò che conta è l'incidenza fiscale, che dipende dalle elasticità della domanda e dell'offerta. L'elasticità dell'offerta di lavoro per gli uomini sposati in Svezia è stimata vicino allo zero [Agell, 1996, citato in Sanandaji e Wallace, 2011]: per questo motivo, il lavoratore si farà carico di quasi tutto l'onere dell'imposta sui salari.

Un ulteriore mezzo per occultare il vero ammontare dei costi totali dei servizi governativi è la formulazione di "false promesse" [Puviani 1903, pag. 88]. Queste hanno lo scopo di far credere all'individuo che i vari programmi di spesa siano di breve durata, laddove invece, dopo l'avvio, essi continueranno ad essere finanziati con l'argomento dei "costi irrecuperabili". Secondo la teoria microeconomica i costi irrecuperabili non dovrebbero essere presi in considerazione nel compiere decisioni razionali, ma l'illusione finanziaria gioca proprio sulla percezione che, continuando a spendere, si riescano a recuperare almeno in parte i fondi già spesi. In questo modo, il contribuente sarà sottoposto a un costo notevolmente più elevato di quanto inizialmente previsto.

Conclusione: Come applicare l'illusione finanziaria al contesto attuale?

Oggi è possibile considerare la teoria dell'illusione finanziaria come parte integrante negli studi economici tramite il concetto di rilevanza fiscale. Secondo Varela [2016], si tratta di un'applicazione dell'economia

comportamentale all'ambito della tassazione, dal momento che il criterio di rilevanza fiscale si propone di studiare come il pagamento delle imposte influenza il comportamento dei cittadini. È possibile considerare questo concetto quasi come un'espansione del criterio dell'efficienza: se un'imposta efficiente non fa variare le decisioni di produzione e consumo del contribuente, il legislatore può viceversa decidere di imporre una tassazione particolarmente rilevante su comportamenti che vuole scoraggiare. In questo modo, ad esempio, per scoraggiare l'utilizzo delle autovetture, si potrebbe ipotizzare che sia utile far pagare il bollo auto in un'unica soluzione nel momento in cui avviene la decisione di comprare l'automobile, anziché una volta all'anno.

Bibliografia

Buchanan, James M. (1967). *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press. Capitolo 10, "The fiscal illusion". (https://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv4.html?chapter_num=11#book-reader)

Chiancone, Aldo. (1985). *Public Debt in the History of Italian Financial Thought*. Public Finance Analysis, New Series, Bd. 43, H. 2 (1985), pp. 253-270.

Dallera, Giuseppe. (2013). *La 'Scuola' Italiana Di Scienza Delle Finanze (The Italian School of the Science of Finance)*. Moneta e Credito. 66.

Finkelstein, Amy. (2007). *E-Z Tax: Tax Salience and Tax Rates* Working Paper 12924, NBER Working Paper Series (<http://www.nber.org/papers/w12924>)

Puviani, Amilcare. (1903). *Teoria della illusione finanziaria*. Firenze, Remo Sandron. (https://www.liberliber.it/mediateca/libri/p/puviani/teoria_della_illusione_finanziaria/pdf/puviani_teorica_della_illusione_finanziaria.pdf)

Puviani, Amilcare. (1901). *Sulle ragioni dell'imposta*. Giornale degli Economisti e Annali di Economia, Nuova Serie, Vol. 71 (Anno 125), pp. 555-576. Tradotto in inglese da M. Lines "On the rationale of tax imposition". Final Issue, Classics from the "Giornale degli Economisti" in English translation (December 2012), pp. 59-73.

Sanandaji, Tino e Wallace, Björn. (2011). *Fiscal Illusion and Fiscal Obfuscation: Tax Perception in Sweden*. The Independent Review, Vol. 16, No. 2 (Fall 2011), pp. 237-246. (https://www.independent.org/pdf/tir/tir_16_02_5_sanandaji.pdf)

Varela, Peter. (2016). *What is tax salience?*, TTPI – Policy Brief 4/2016. Crawford School of Public Policy, Australian National University. (https://taxpolicy.crawford.anu.edu.au/sites/default/files/uploads/taxstudies_crawford_anu_edu_au/2016-11/varela_salience_mar_2016_complete.pdf)

Vinci, Felice. (1952). *Teoria dell'illusione finanziaria nel suo cinquantenario*. Giornale degli Economisti e Annali di Economia, Nuova Serie, Anno 11, No. 11/12 (Novembre-Dicembre 1952), pp. 764-776.

Wagner, Richard E. (1976). *Revenue structure, fiscal illusion, and budgetary choice*. Public Choice (Volume 25, Issue 1, pagg. 45-61). Springer US

I siti internet sono stati consultati in data 16/05/2020.