

PROGRESSIVITA' FISCALE CONTRO IL CAMBIAMENTO CLIMATICO

Diversi studi hanno dimostrato che i tagli alle imposte beneficiano solamente la crescita dei redditi più elevati, mentre non stimolano una maggiore crescita del reddito per il resto della popolazione. (..) Una grande concentrazione del reddito e delle ricchezze desta inoltre preoccupazioni se si pensa al suo legame col cambiamento climatico. Infatti, recenti studi del World Inequality Labme di Oxfam hanno stimato che quasi la metà delle emissioni di CO2 è attribuibile al 10% più ricco della popolazione a livello globale, mostrando che le responsabilità del cambiamento climatico non sono solo enormemente diverse tra Nord e Sud del mondo, ma anche tra individui più e meno abbienti all'interno dei vari Paesi. (..) Sono quindi necessarie politiche fiscali che affrontino le crescenti disuguaglianze economiche riscontrate in molteplici Paesi fornendo nuove risorse per affrontare l'emergenza climatica. (..) La recente approvazione da parte della Commissione europea dell'iniziativa dei cittadini europei (Eci) per istituire un'imposta europea sui grandi patrimoni per finanziare la lotta alle disuguaglianze e al cambiamento climatico è un primo passo nella giusta direzione.

di Demetrio Guzzardi, Elisa Palagi, Tommaso Faccio, Andrea Roventini per la Rivista Il Mulino
22 AGOSTO 2023

Le nostre società sono caratterizzate da elevate disuguaglianze economiche e bassa progressività fiscale. Allo stesso tempo è forte l'esigenza di raccogliere ingenti risorse per far fronte all'emergenza climatica, che colpendo maggiormente le classi più deboli porterà a ulteriori aumenti della disuguaglianza. Come una chiara evidenza scientifica mostra, queste tendenze non sono più né compatibili né sostenibili. L'Unione europea può invertire tali tendenze con un pacchetto di politiche per ristabilire la progressività fiscale e finanziare le politiche di mitigazione e di adattamento, necessarie per combattere il cambiamento climatico in modo equo.

Partiamo dall'analisi del grado di progressività dei sistemi fiscali nel mondo occidentale. È possibile constatare come in tutti i Paesi per cui esistono studi empirici – Stati Uniti, Francia, Italia e Paesi Bassi – il quadro sia tristemente simile: il sistema fiscale è blandamente progressivo (in alcuni casi una grande flat tax) nelle aliquote pagate dalla maggior parte della popolazione e regressivo ai piani alti della distribuzione del reddito, con i più ricchi che pagano aliquote medie più basse delle classi medie e meno abbienti. Questo risultato dipende dalla composizione dei redditi e dalle relative differenze di tassazione. Infatti, se consideriamo il caso Italiano, la regressività del sistema fiscale è dovuta dal fatto che i redditi da capitale, percepiti principalmente dai contribuenti più abbienti, sono tassati ad aliquote piatte e modeste, mentre l'Iva grava maggiormente sui cittadini relativamente più poveri che spendono una frazione maggiore del proprio reddito in consumo. La progressività dell'Irpef non è dunque sufficiente a contrastare la regressività che deriva dalle altre componenti del

sistema fiscale. Questo svuotamento del principio di progressività è il risultato di precise scelte che dagli anni Ottanta in poi hanno costantemente ridotto le aliquote marginali sul reddito in molti Paesi, oltre a introdurre sistemi duali di tassazione con aliquote basse e flat sui redditi da capitale. In Italia questa tendenza è particolarmente accentuata se si considera che ormai l'Irpef grava quasi esclusivamente sui redditi da lavoro dipendente e pensioni.

Quali impatti ha avuto la riduzione del grado di progressività del sistema fiscale? L'evidenza empirica suggerisce che la riduzione delle aliquote marginali è una delle determinanti della crescita delle disuguaglianze. Ciò rappresenta un problema, non solo per considerazioni di equità, ma anche perché la teoria del "trickle down" (o sgocciolamento) non è confermata dai dati. Infatti, diversi studi hanno dimostrato che i tagli alle imposte beneficiano solamente la crescita dei redditi più elevati, mentre non stimolano una maggiore crescita del reddito per il resto della popolazione, una crescita economica o una riduzione del tasso di disoccupazione. Al contrario, alcuni studi del Fondo monetario suggeriscono che una minore disuguaglianza si associa a una crescita più sostenuta e che la redistribuzione non danneggia la crescita dell'economia. Una grande concentrazione del reddito e delle ricchezze desta inoltre preoccupazioni se si pensa al suo legame col cambiamento climatico. Infatti, recenti studi del World Inequality Lab e di Oxfam hanno stimato che quasi la metà delle emissioni di CO₂ è attribuibile al 10% più ricco della popolazione a livello globale, mostrando che le responsabilità del cambiamento climatico non sono solo enormemente diverse tra Nord e Sud del mondo, ma anche tra individui più e meno abbienti all'interno dei vari Paesi. Infatti, si stima che a livello globale la popolazione nell'1% più ricco inquina tra le 70 e le 107 volte in più di chi è nel 50% più povero. Inoltre, se si guarda agli impatti del cambiamento climatico sulle nostre società, diversi lavori ci forniscono evidenze chiare: il cambiamento climatico ha già colpito i meno abbienti a livello mondiale negli ultimi decenni e acuirebbe ulteriormente le disuguaglianze economiche future.

Sono quindi necessarie politiche fiscali che affrontino le crescenti disuguaglianze economiche riscontrate in molteplici Paesi fornendo nuove risorse per affrontare l'emergenza climatica. Quali strumenti abbiamo dunque per invertire la rotta? Consideriamo tre politiche che sono state ampiamente discusse negli ultimi tempi: un'imposta sui patrimoni elevati, un'imposta sulle plusvalenze finanziarie e immobiliari e un'imposta sui profitti delle multinazionali.

Partendo dalla prima misura tornata in auge in questi giorni, un'aliquota modesta, dell'1%, sui patrimoni dell'1% più ricco della popolazione, quelli oltre il milione e mezzo di euro a livello europeo, avrebbe un forte potenziale di aumentare il grado di progressività (si veda, ad esempio, una semplice simulazione per il caso italiano: *Reconstructing Income Inequality in Italy: New Evidence and Tax Policy Implications from Distributional National Accounts* di Demetrio Guzzardi, Elisa Palagi, Andrea Roventini, Alessandro Santoro). Tuttavia, vi sono diversi aspetti da tenere in considerazione quando si delinea un'imposta sui patrimoni. Una prima questione è quella dell'evasione ed elusione fiscale, in quanto il patrimonio potrebbe essere spostato in seguito all'introduzione dell'imposta o a un aumento dell'aliquota. Il secondo problema riguarda possibili riallocazioni del portafoglio verso tipologie di patrimonio che non sono soggette a tassazione. Infine, bisogna considerare la possibile assenza di liquidità del contribuente. Per ognuno di questi aspetti esistono diverse misure di mitigazione che preservano l'efficacia dell'imposta patrimoniale (si veda anche la terza sezione del nostro studio *"In search of lost time: An ensemble of policies to restore fiscal progressivity and address the climate challenge"* LEM WPS, luglio 2023). Ad esempio, una congrua "exit

tax” potrebbe ridurre la fuga all’estero con il capitale al seguito. Si potrebbe inoltre mettere a punto un’imposta sui patrimoni con un’ampia base imponibile, includendo tutte le tipologie di ricchezza, così da evitare aggiustamenti strategici del portafoglio. Infine, l’ostacolo della liquidità si potrebbe aggirare consentendo pagamenti differiti delle imposte. Gli scogli da superare non rappresentano dunque una motivazione per evitare la discussione su una patrimoniale sulle grandi ricchezze, dato che il gettito potenziale è elevato. Le prime stime contenute nel nostro studio mostrano che l’introduzione di una patrimoniale sull’1% più ricco dei contribuenti dell’Unione europea genererebbe un gettito pari allo 0,6% del Pil dell’Unione. Ipotizzando uno scenario più progressivo, il gettito aumenterebbe notevolmente: con un’aliquota marginale del 2% per lo 0,1% più ricco dei contribuenti Ue e un’altra del 3% per i 300 miliardari residenti nell’Unione, la patrimoniale genererebbe risorse pari all’1% del Pil dell’Ue.

La seconda misura fiscale da considerare è l’imposta sulle plusvalenze finanziarie e immobiliari. Tipicamente i più abbienti sono anche coloro che beneficiano maggiormente dai rialzi degli attivi finanziari e patrimoni immobiliari. Un ampliamento delle imposte sulle plusvalenze potrebbe dunque garantire una maggiore progressività del sistema. Anche in questo caso vi sono però alcune problematiche da discutere. La prima questione riguarda le enormi differenze tra Stati membri nelle modalità di tassazione delle plusvalenze. Un secondo problema è che in molti sistemi fiscali vigenti vi è la possibilità di posporre indefinitamente il pagamento delle imposte sui capital gain. Anche in questo caso vi sono soluzioni attuabili: per risolvere il primo problema è necessaria una maggiore armonizzazione a livello Ue, mentre per affrontare la seconda questione basta definire una regola standardizzata che impone il pagamento dell’imposta al momento del decesso del proprietario dell’asset, in modo da trasformare la plusvalenza latente in plusvalenza realizzata e quindi tassabile. Quante risorse aggiuntive potrebbe comportare una tassazione organica delle plusvalenze all’interno dell’Ue? Le nostre prime stime mostrano che l’introduzione di un’imposta sulle plusvalenze latenti dell’1% più ricco della popolazione Ue (considerandole realizzate ogni cinque anni, come suggerito da Saez e Zucman in un recente studio) produrrebbe un gettito annuo di 62 miliardi di euro, pari allo 0,4% del Pil dell’Ue.

La terza e ultima misura è l’imposta sui profitti delle multinazionali. Nel 2021 più di 130 Paesi hanno firmato un accordo per realizzare un’imposta minima del 15% sui profitti delle multinazionali. Nonostante questo rappresenti un traguardo importante, la misura è stata criticata in quanto l’aliquota è troppo bassa. Tuttavia, l’imposta rappresenta un valido strumento per recuperare il gettito perduto a causa dello spostamento strategico dei profitti delle multinazionali verso Paesi con aliquote fiscali più favorevoli. Alcune ricerche dell’Eu-Tax Observatory dimostrano infatti che anche questo strumento può essere efficace ed equo: variando l’aliquota tra 15% e 25% il gettito generato andrebbe da 90 a 255 miliardi di euro, dunque tra lo 0,5% e l’1,5% del Pil dell’Unione.

Si tratta di tre misure che andrebbero a pesare quasi esclusivamente sull’1% più ricco della popolazione.

Poiché è possibile restaurare la progressività fiscale generando aumenti consistenti di gettito, come possono essere impiegate le nuove risorse raccolte? I sempre più frequenti eventi climatici estremi ci ricordano che il cambiamento climatico rappresenta una sfida reale e urgente. Servono quindi ingenti investimenti in politiche di adattamento per proteggere la popolazione, in particolare le fasce più vulnerabili, da eventi estremi come

incendi, siccità e alluvioni che diventeranno sempre più frequenti e catastrofici. Ciò non basta: occorrono investimenti in politiche di mitigazione: l'Ue con il Fit for 55 si è impegnata a ridurre del 55% le emissioni di gas serra entro il 2030. Alcune stime dell'Ipcc Sixth Assessment Report indicano che serviranno almeno 230 miliardi annui in più in Europa per le politiche di mitigazione. Inoltre, una review della European Environment Agency riporta che i costi di adattamento ammontano tra i 35 e i 200 miliardi di euro l'anno. (Da notare che le stime dell'ammontare di risorse che servono per politiche di mitigazione e adattamento sono caratterizzate da grande incertezza, in quanto dipendono sia da quanto riusciremo a contenere il cambiamento climatico in futuro, sia dall'incertezza legata alla magnitudine degli impatti climatici.) Il nostro pacchetto di proposte per aumentare la progressività fiscale fornirebbe le risorse sufficienti a coprire le spese necessarie per le politiche aggiuntive di mitigazione e adattamento.

Bassa progressività fiscale ed elevate disparità economiche non sono più sostenibili di fronte alla sfida del cambiamento climatico. La buona notizia è che questi problemi possono essere risolti congiuntamente con un insieme di interventi fiscali per ottenere una maggiore equità a livello europeo e raccogliere le risorse per contrastare il riscaldamento globale. Tali politiche permetterebbero di avviare un processo virtuoso di crescita inclusiva e sostenibile in Europa. La loro realizzazione o la difesa del vigente status quo pro-disuguaglianza è una scelta politica. La recente approvazione da parte della Commissione europea dell'iniziativa dei cittadini europei (Eci- *Argumentaire juridique Initiative citoyenne européenne - Taxer la grande fortune pour financer la transition écologique et sociale. 8 juin 2023*) per istituire un'imposta europea sui grandi patrimoni per finanziare la lotta alle disuguaglianze e al cambiamento climatico è un primo passo nella giusta direzione.

[Questo articolo è basato sul paper D. Guzzardi, E. Palagi, T. Faccio e A. Roventini, [In search of lost time: An ensemble of policies to restore fiscal progressivity and address the climate challenge](#), Lem Working Paper Series n° 28/2023, scritto per il 2023 European Public Investment Outlook "Financing Public Investment in an Era of High Public Debt", a cura di F. Cerniglia, F. Saraceno e A. Watt].