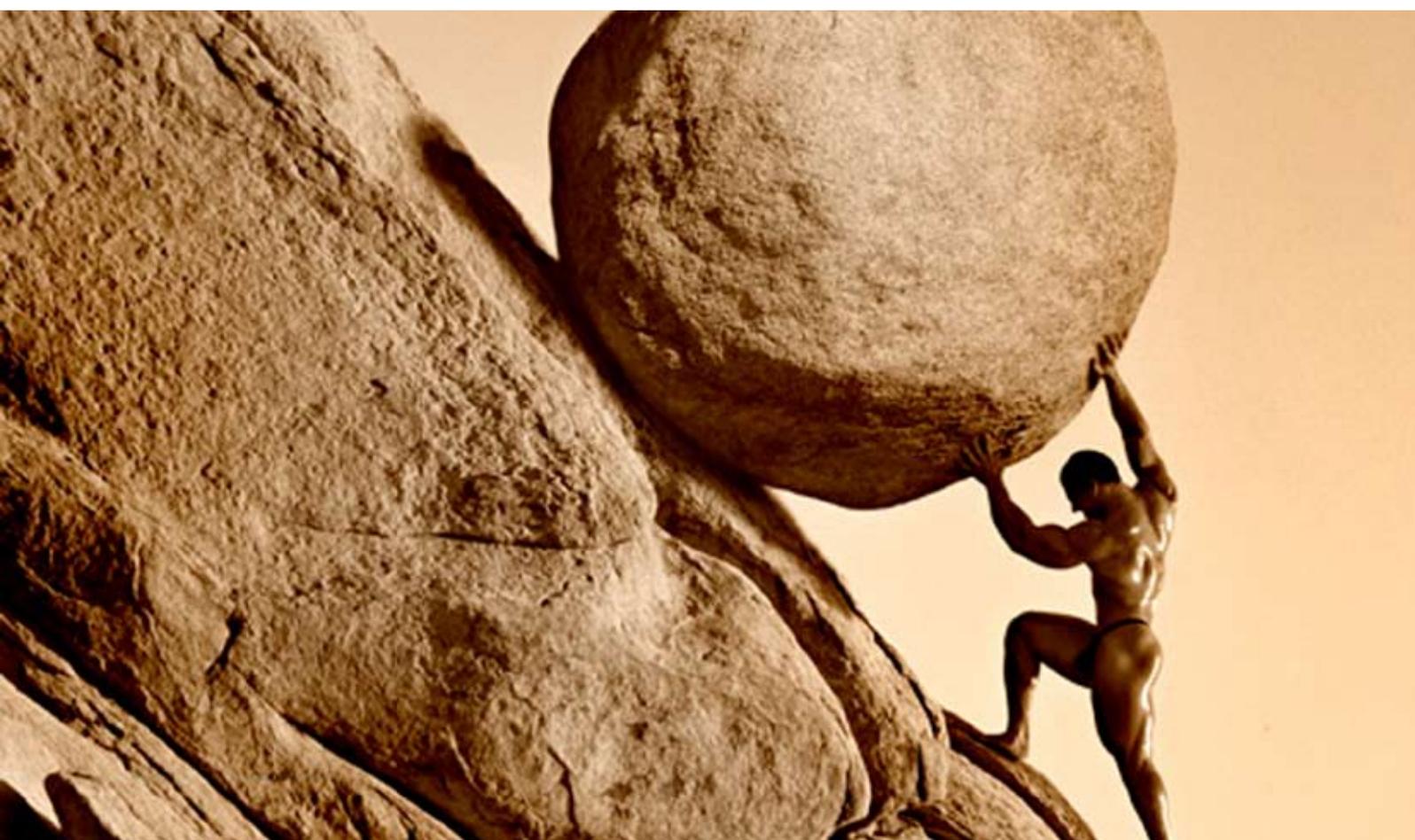


## Vincitori e perdenti

I meccanismi della tassazione e dei trasferimenti pubblici nelle economie contemporanee

Sintesi redatta per l'IREF da Pierre Garelo  
sulla base di una ricerca condotta da Bertrand Lemennicier



Lo studio del professor Bertrand Lemennicier “Aaron Director’s Law of Public Income Redistribution: A Reappraisal through the Median Voter Model” da cui è tratto questo paper è disponibile on line sul sito IREF: [www.irefeurope.org](http://www.irefeurope.org)”

### L'ampiezza dei meccanismi di redistribuzione

In tutti i paesi OCSE esistono meccanismi fiscali e redistributivi che hanno l'effetto di ridurre le disuguaglianze dei redditi.

Un modo di presentare questi fatti consiste nell'utilizzare ciò che gli economisti chiamano l'indice di Gini. L'indice di Gini di una popolazione può variare da 0 a 1. Quando l'indice vale zero, significa che tutti hanno lo stesso reddito. Più ci si allontana da zero, più le disuguaglianze sono rilevanti. Di conseguenza, più il valore del rapporto degli indici di Gini prima e dopo la redistribuzione è elevato (il rapporto PRE/POST nella tabella qui di seguito), più questa redistribuzione è rilevante.

Indici di Gini per 19 paesi OCSE	Media anni '90			2000		
	POST	PRE	PRE/POST	POST	PRE	PRE/POST
Paesi	Reddito disponibile	Reddito di mercato	Rapporto degli indici di Gini	Reddito disponibile	Reddito di mercato	Rapporto degli indici di Gini
Giappone	0,29	0,338	1,17	0,31	0,362	1,17
Stati Uniti	0,351	0,417	1,19	0,346	0,42	1,21
Svizzera	0,285	0,336	1,18	0,264	0,324	1,23
Grecia	0,322	0,405	1,26	0,335	0,413	1,23
Portogallo	0,342	0,431	1,26	0,348	0,433	1,24
Canada	0,287	0,389	1,36	0,305	0,39	1,28
Nuova Zelanda	0,324	0,428	1,32	0,33	0,43	1,3
Italia	0,349	0,464	1,33	0,345	0,456	1,32
Olanda	0,254	0,377	1,48	0,25	0,332	1,33
Regno Unito	0,304	0,424	1,39	0,319	0,432	1,35
Norvegia	0,249	0,341	1,37	0,26	0,363	1,4
Australia	0,294	0,423	1,44	0,295	0,421	1,43
Finlandia	0,234	0,382	1,63	0,26	0,371	1,43
Polonia	0,39	0,553	1,42	0,37	0,532	1,44
Germania	0,27	0,363	1,34	0,272	0,393	1,45
Francia	0,277	0,414	1,49	0,272	0,403	1,48
Repubblica Ceca	0,251	0,371	1,48	0,26	0,404	1,55
Svezia	0,216	0,374	1,73	0,242	0,375	1,55
Danimarca	0,214	0,348	1,63	0,226	0,355	1,57
<b>Media OCSE</b>	<b>0,29</b>	<b>0,399</b>	<b>1,38</b>	<b>0,295</b>	<b>0,4</b>	<b>1,36</b>

Tabella 1: Gli indici di Gini per 19 paesi OCSE, 1990-2000

Gli indici di Gini sono calcolati rispetto al reddito di mercato e al reddito disponibile fra la popolazione in età da lavoro. I dati per la Germania si riferiscono ai vecchi Länder. I dati per il Canada e la Svezia tengono conto delle interruzioni nelle serie nel calcolo della media degli anni Novanta.

Fonte: Calcoli tratti dal questionario dell'OCSE sulla distribuzione dei redditi familiari. I paesi sono ordinati in funzione dell'intensità della redistribuzione pubblica di reddito nel 2000.

L'oggetto dello studio di Bertrand Lemennicier è di identificare più precisamente chi sono "i vincitori ed i perdenti" nei nostri moderni meccanismi di redistribuzione dei redditi finanziati dalle imposte e di comprenderne le cause, vale a dire capire quali sono i parametri chiave che governano la natura e l'ammontare delle politiche di redistribuzione.

Un semplice esempio ci permetterà di illustrare il tipo di analisi che condurremo mentre iniziamo la nostra riflessione.

Pietro, Paolo e Giovanni hanno un reddito rispettivamente pari 1000, 600 e 200. Se si deve votare a maggioranza per decidere la politica di redistribuzione, quale sarà l'esito di questa votazione? Si potrebbe immaginare ad esempio che venga scelta un'imposta proporzionale del 10% con una redistribuzione in favore dell'individuo più povero. In questo caso i redditi dopo la redistribuzione saranno rispettivamente pari a 900, 540 e 360. Le divergenze di reddito si saranno ridotte, dato che la redistribuzione va effettivamente dai due individui più ricchi verso l'individuo più povero. Ma due persone, Pietro e Paolo, vedono i loro redditi diminuire. Ci sono dunque forti possibilità che questo non sia l'esito di un voto a maggioranza. Nella misura in cui le politiche di redistribuzione sono "continue" (cioè, nella misura in cui si opta per imposte forfettarie, proporzionali o progressive, e per politiche di redistribuzione basate sui redditi)<sup>1</sup>, allora il personaggio chiave in questa storia sarà Paolo. Affinché un progetto di redistribuzione venga sostenuto da una maggioranza occorre che ottenga l'avallo di Paolo, altrimenti questi si unirà con l'altro perdente per bloccare il progetto. Così, in un sistema in cui i voti chiave sono quelli della maggioranza, una politica di redistribuzione sarà fatta certamente con l'accordo degli individui a reddito medio e dunque sarà per loro vantaggiosa. Questa idea è conosciuta in economia sotto il nome di "legge di Director", del nome dell'economista Aaron Director che la suggerì a George Stigler, il quale successivamente la rese nota nel campo degli studi economici.

### Le classi medie sono le principali beneficiarie di questi meccanismi?

La nostra piccola storia (o, se preferite, la legge di Director) risponde in maniera affermativa. E questo sembra ben confermato dai dati se analizziamo la tabella 2 qui di seguito. È vero che la classe media ha una certa tendenza a beneficiare dei meccanismi della tassazione e dei trasferimenti (pagando il 49% delle imposte e ricevendo il 56% dei trasferimenti). Ciononostante i poveri rimangono i principali beneficiari poiché pagano soltanto il 4% delle imposte e ricevono il 30% dei trasferimenti (dico "nonostante", poiché la versione forte della legge Director afferma che solo le classi medie vedono la loro sorte migliorata grazie a queste politiche).

Media dei paesi OCSE					
Programmi di trasferimento			Tassazione (incluso la sicurezza sociale)		
20% degli individui a basso reddito	60% degli individui a reddito medio	20% degli individui ad alto reddito	20% degli individui a basso reddito	60% degli individui a reddito medio	20% degli individui ad alto reddito
30%	56%	14%	4%	49%	47%

Tabella 2a: Redistribuzione delle entrate pubbliche: chi riceve cosa?

Fonte: OCSE Forster M. e Mira d'Ercole M. "Income Distribution and poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s", Working paper sulle questioni sociali, l'occupazione e le migrazioni, n°22, OCSE.

La tabella seguente mostra che si tratta di un fenomeno generale, anche se in alcuni paesi la redistribuzione dai ricchi verso i poveri è più forte (l'Australia è in testa a questa classifica).

Le due tabelle segnalano chiaramente che sono spesso le classi medie che ricevono il maggior *ammontare* dei trasferimenti. Ma se si tiene conto anche dei prelievi obbligatori, allora i loro guadagni sono meno rilevanti. Possono a volte essere trascurabili (è il caso della Danimarca, dell'Olanda o anche dell'Australia), e a volte molto rilevanti (è il caso dell'Italia,<sup>2</sup> degli USA o del Canada).

Paesi	Programmi di trasferimento			Tassazione		
	Individui a basso reddito	Individui a reddito medio	Individui ad alto reddito	Individui a basso reddito	Individui a reddito medio	Individui ad alto reddito
	D1-D3	D4-D7	D8-D10	D1-D3	D4-D7	D8-D10
Danimarca	45,8%	37,5%	16,7%	12,7%	36,5%	50,8%
Germania	38,6%	40,1%	21,3%	5,3%	31,7%	62,9%
Finlandia	39,8%	41,4%	18,7%	9,5%	32,9%	57,6%
Italia <sup>1</sup>	20,8%	44,7%	34,5%	5,8%	29,8%	64,4%
Olanda	43,6%	35,7%	20,7%	10,7%	34,5%	54,7%
Svezia	32%	41%	27%	11%	34,9%	54,1%
USA	37,2%	38,2%	24,6%	5,2%	26,5%	68,2%
Australia	58%	34,6%	7,4%	1,9%	27,8%	70,4%
Canada	41,7%	41%	17,3%	2,9%	29,2%	67,9%

Tabella 2b: Redistribuzione delle entrate pubbliche: che riceve cosa?

Fonte: Fiorella Kostoris Padoa Schioppa 2001 "Commentaire" tavola 5, in *Inégalités économiques*, ed. T. Atkinson, M. Glaude e T. Piketty, *La documentation française*

La figura qui di seguito illustra in che modo si verifichi tale il fenomeno. Si suppone che esistano un'imposta proporzionale sul reddito e trasferimenti che sono inversamente proporzionali ai redditi. La curva continua rossa indica la curva di Lorenz con riferimento alla distribuzione delle imposte pagate: essa misura sull'asse orizzontale le quote cumulate di famiglia, ordinate dalla più povera alla più ricca, e su quello verticale le corrispondenti quote cumulate delle imposte pagate. La curva verde indica la curva di Lorenz con riferimento alla distribuzione dei trasferimenti percepiti. Le linee spezzate rappresentano le medie per il quintile interessato. Ad esempio, il 20% delle famiglie con i redditi più bassi riceve il 30% dei trasferimenti totali ed esse contribuiscono tutte insieme al 3% delle entrate fiscali. Si vede quindi che esse fanno parte dei quintili che dovrebbero essere a favore di una tale politica di redistribuzione.

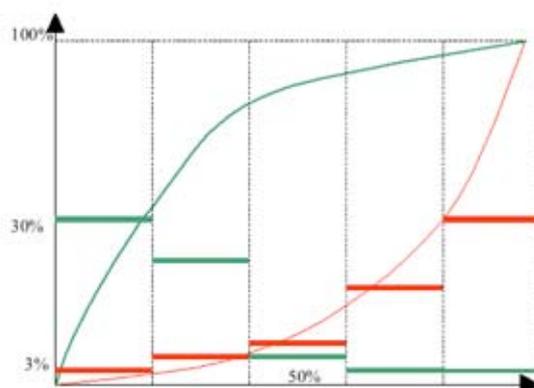


Figura 1: rappresentazione schematica della situazione

### *Un semplice modello della decisione pubblica in democrazia: il ruolo dell'elettore mediano*

Piuttosto che ragionare sulla base del vago concetto di "classi" di reddito (classi medie, classi elevate, ecc.), la scienza economica preferisce ragionare a partire dai concetti più precisi di reddito medio e di reddito mediano. Se si osserva la distribuzione dei redditi in un'economia avanzata, si nota immediatamente (si veda la figura qui di seguito) che i redditi di mercato (vale a dire in questo caso, prima della redistribuzio-

ne) non sono distribuiti in modo simmetrico attorno al reddito medio ( $y_a$ ) medio: la distribuzione “si schiaccia e si allunga” in corrispondenza dei redditi elevati. Una delle conseguenze “statistiche” di questa realtà è che il reddito mediano ( $y_m$ ) è inferiore al reddito medio (il reddito mediano si definisce come il reddito che divide la popolazione in due parti uguali: metà degli individui ha un reddito inferiore o uguale al reddito mediano e l'altra metà ha un reddito superiore o uguale al reddito mediano).

Le conseguenze di questa asimmetria nella distribuzione dei redditi di mercato (e dunque di un reddito mediano inferiore al reddito medio) sono rilevanti. Infatti questo implica che, in una votazione a maggioranza semplice, l'unica proposta riguardante la politica di redistribuzione che non può essere sconfitta è quella che corrisponde alle preferenze dell'individuo con un reddito pari al reddito mediano. Il risultato di tale voto è allora facile da prevedere (in teoria...): **dato che l'individuo mediano ha un reddito inferiore al reddito medio, egli preferisce una situazione che faccia crescere il suo reddito più in alto possibile.** Questo “più in alto possibile” è il reddito medio (se chiedesse di più, qualcun altro si troverebbe nella sua situazione attuale e richiederebbe una nuova redistribuzione). In altri termini, questo semplice modello di decisione pubblica riguardante le politiche di redistribuzione prevede che, partendo da una distribuzione asimmetrica dei redditi, il voto maggioritario porterebbe ad una situazione di perfetta uguaglianza dei redditi. Tutti si troverebbero cioè ad avere il reddito medio (che diventa, allo stesso tempo, il reddito mediano!).

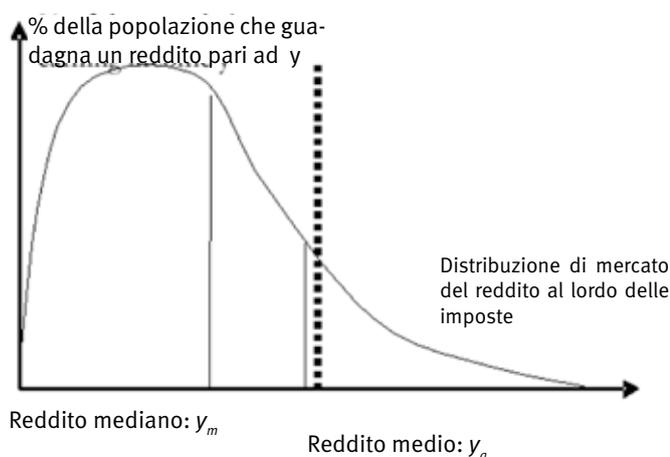


Figura 2: La dispersione dei redditi prima e dopo le imposte

Questo modello “base” conduce così ad un paradosso poiché predice che, nella misura in cui gli individui desiderano la redistribuzione principalmente per aumentare il loro benessere presente, allora **un meccanismo di decisione a maggioranza dovrebbe condurre ad una redistribuzione molto più forte di quella che osserviamo nella realtà.**

Perché dunque, nelle nostre democrazie moderne, non vediamo ancora più redistribuzione di quanta non ne abbiamo? È ciò che tenteremo di comprendere.

*Considerando anche i trasferimenti in natura, vediamo che i cittadini a reddito medio sono i grandi beneficiari dei meccanismi di redistribuzione...*

La cosa può sembrare paradossale, ma è tuttavia ben spiegata dagli economisti. Ancora una volta, un esempio permetterà di comprendere i meccanismi in gioco.

Prendiamo il caso dell'istruzione: il governo può decidere di finanziarla sia con trasferimenti di reddito, sia sovvenzionando il prezzo dell'istruzione (fino a renderla "gratuita" per l'utente). Nel primo caso – il trasferimento monetario – i ricchi saranno insoddisfatti poiché è il loro denaro che finanzia la distribuzione di reddito agli altri. I poveri saranno molto felici poiché ricevono denaro, che possono peraltro spendere per acquistare qualcos'altro... L'individuo a reddito medio non riceve molto da questa redistribuzione monetaria dai ricchi verso i poveri e non sarà dunque molto entusiasta. Nel secondo caso – il trasferimento in natura – le cose sono diverse. L'istruzione pubblica viene finanziata dai ricchi che non sono dunque molto soddisfatti. Certo, i loro bambini hanno accesso alla scuola sovvenzionata, ma essi ne hanno pagato il prezzo in misura maggiore attraverso le imposte. Neppure i poveri sono molto felici: essi avrebbero in gran parte preferito un trasferimento in moneta che non li avrebbe "obbligati" a consumare un tale ammontare di istruzione. Solo gli individui a reddito medio sono soddisfatti nella misura in cui essi erano effettivamente disposti a consumare l'istruzione che si trova ora in parte sovvenzionata dagli individui ad alto reddito. È in questo senso che gli individui a reddito medio apprezzano i trasferimenti in natura.

È del resto questo tipo di meccanismo che Stigler – e prima di lui Director – aveva in mente quando affermava che le classi medie sono le grandi beneficiarie delle politiche di redistribuzione.

La tabella qui di seguito tende a confermare questa analisi. A differenza degli individui con redditi medi ed elevati, gli individui con redditi più bassi non traggono affatto vantaggio dai trasferimenti in natura che sono offerti loro.

Percentuale di studenti all'università per classi socioeconomiche in Francia	% di famiglie	Origine sociale degli studenti francesi 2004-2005 in %	Redditi di mercato dichiarati alle autorità fiscali
Piccoli negozianti, commercianti, imprenditori	6,2	6,7	70655
Classi elevate	10,7	32,2	54733
Intermediari	15	15,5	44826
Colletti bianchi	10,7	12,9	29660
Agricoltori	2	2	27023
Pensionati	26,8	11,4	25018
Colletti blu	23,5	10,5	24246

Tabella 3: Gli studenti universitari francesi raggruppati per origine sociale (2004-2005)

Fonte : *Annuaire statistique de la France*, edizione 2006, Tabella B.04-6, p. 87 e Tabella G.01-12, p. 227

*Il carattere disincentivante dell'imposta e dei trasferimenti*

Il modello nella sua versione più semplice suppone che né le imposte, né i trasferimenti modifichino la creazione di ricchezza e la distribuzione dei redditi prima dell'imposta e della redistribuzione. Questa ipotesi è chiaramente impropria. Nella realtà, la concessione di trasferimenti induce alcuni operatori economici ad offrire una quantità

inferiore di lavoro (l'economista direbbe che il costo opportunità del lavoro è aumentato). Parallelamente, è molto probabile (ma non certo) che le imposte inducano i lavoratori a lavorare di meno (o a lavorare in nero, o a casa). Al limite, l'operatore economico che è a conoscenza del fatto che sarà tassato al 100% può decidere di non lavorare più. L'elettore mediano che prende in considerazione questi fenomeni si renderà presto conto che una politica di forte redistribuzione condurrà più o meno a breve termine ad una caduta del reddito medio *prima dell'imposta* oppure, il che in questo caso è lo stesso, ad un aumento minore nel tempo di questo reddito medio. Per questa ragione, egli esprimerà la propria preferenza per una politica di redistribuzione più moderata. Detto in altre parole, un elettore mediano che ha compreso l'effetto di Laffer modererà le sue pretese redistributive, anche se si trova ad avere un reddito inferiore al reddito medio. Egli non vuole segare il ramo sul quale è seduto.

### *La possibilità di mobilità sociale può rallentare gli ardori redistributivi*

Una persona a reddito medio o basso che spera di trovarsi a breve termine nel gruppo dei redditi elevati dovrebbe accettare le disuguaglianze dei redditi meglio di una persona con lo stesso reddito che si aspetta il contrario. Se generalizziamo tutto ciò, in un'economia in cui la percezione dominante è quella di una grande mobilità e di un arricchimento nel medio periodo per tutti (forse il caso della Cina di oggi o ancora dell'America che scopriva Tocqueville), si accettano facilmente le disuguaglianze e non si spinge per avere una redistribuzione dei redditi.

Abbiamo dunque qui un'altra spiegazione possibile alle osservazioni fatte all'inizio del paper. È certamente necessario ricordare anche che, da un punto di vista più normativo, la mobilità sociale è sicuramente un buon cemento per la società (un punto sul quale insisteva l'economista e sociologo Vilfredo Pareto). Ed è ancora più importante ricordare che le disuguaglianze dei redditi non sono fundamentalmente imputabili a parametri esogeni: dipendono piuttosto dalla libertà dei prezzi di svolgere correttamente il loro ruolo di segnali. In altri termini, se alcuni sono meglio remunerati di altri è perché hanno meglio percepito i bisogni degli altri, è perché hanno investito nella direzione giusta. Questa diversità dei redditi è dunque naturale, o logica, in un mondo contraddistinto dal progresso e dal cambiamento (come lo sono tutti i mondi!). Lottare contro questa diversità dei redditi attraverso politiche redistributive vuol dire privarsi di uno strumento fondamentale di gestione della scarsità e dell'incertezza. Vuol dire andare contro natura. Giungiamo qui alle nostre precedenti osservazioni sul carattere disincentivante delle imposte e dei trasferimenti.

### *Non tutti voteranno...*

Anche quando ne hanno la possibilità, alcuni elettori si astengono dal votare. Di conseguenza, la distribuzione dei votanti non è necessariamente identica alla distribuzione dei redditi. Il reddito dell'elettore mediano (se si tiene conto soltanto di quelli che effettivamente voteranno) potrebbe essere pertanto diverso dal reddito mediano dell'intera popolazione.

Prendiamo un caso estremo per illustrare l'idea. Se il diritto di voto è riservato ai proprietari terrieri allora l'esito del voto dipenderà dalle preferenze del proprietario terriero mediano. Se poi i redditi di questo proprietario terriero mediano sono al di sopra della media nazionale, allora egli probabilmente si opporrà a qualsiasi redistribuzione e dunque un voto a maggioranza non condurrà ad alcuna redistribuzione dei redditi

nell'ambito della popolazione. Cosa succede nella realtà? Chi voterà effettivamente e, quando vota, per chi voterà?

Reddito annuo medio nel 2003 per classi socioeconomiche in Francia	% di famiglie	Redditi di mercato dichiarati alle autorità fiscali	Reddito disponibile	Differenza
Commercianti, imprenditori, medici, avvocati, commercialisti,	5,4	70655	57453	-13203
Dirigenti (del settore pubblico e private), scienziati	9,3	54733	47963	-6770
Insegnanti, scrittori ed artisti	3,9	34920	32217	-2703
Dirigenti e professioni intellettuali (somma e media delle due linee precedenti)	13,2	44826	40090	-4737
Colletti bianchi	14	29660	28752	-649
Agricoltori	1,5	27023	26770	-253
Pensionati	35	25018	23390	-1628
Colletti blu	18,5	24246	25411	1166
Persone che lavorano a casa	4	17260	19200	1940
Persone che svolgono lavori domestici presso altri	1,8	14670	17020	2350
Media ponderata per % di famiglie	93,4	28482	26778	-1668
Reddito mediano	59%	25000		

Tabella 4: Redditi medi prima e dopo le imposte per differenti categorie socio-professionali (Francia, 2003)

Fonte: *Annuaire Statistique de la France*, edizione 2006, Tabella D.01-1 p. 121

Una prima constatazione è che la messa in atto di politiche redistributive è fortemente correlata con l'allargamento del diritto di voto. Per convincersene basterebbe mettere a confronto le grandi date dell'allargamento del diritto di voto (inizialmente "gli uomini più poveri", quindi le donne, infine i giovani) e l'aumento delle spese pubbliche e della

1997: elezioni legislative	Commercianti, imprenditori, medici, avvocati, commercialisti (tutti quelli che mantengono il monopolio sullo status professionale) (5,4%)	Manager e professioni intellettuali (13,2%)	Colletti bianchi e lavoratori a medio stipendio (14%)	Agricoltori (1, 5%)	Pensionati (35%)	Colletti blu (18, 5%)
Estrema sinistra	2	4	4	0	1	3
Partiti comunisti	5	7	12	5	9	14
Ecologisti di sinistra	3	8	5	0	3	4
Indipendenti di sinistra	4	2	2	0	2	2
Partito socialista	15	30	30	26	23	28
Centrodestra (UDF) ed ex Gollisti (RPR)	38	31	23	57	39	20
Ecologisti di destra	4	2	5	0	2	3
Destra non ben definita	2	4	1	0	3	2

Tabella 5: Per chi hanno votato?

redistribuzione. Questo fenomeno può essere riconciliato con l'analisi precedente se supponiamo che i nuovi elettori siano situati al di sotto del reddito dell'elettore mediano e siano piuttosto i beneficiari dei trasferimenti in natura come nella fattispecie.

Se ora si ragiona per categorie socio-professionali (e questo deve sempre essere fatto con prudenza) si constata che i principali vincitori sono i "colletti blu" ed i principali perdenti sono gli imprenditori e i commercianti.

È allora interessante osservare chi voterà effettivamente e se, come prevede il modello, coloro che beneficiano della redistribuzione votano effettivamente in favore di una maggiore redistribuzione. Ora, dobbiamo constatare che i vincitori non votano affatto in massa per i partiti che sostengono tradizionalmente le politiche di redistribuzione e che, per contro, i perdenti non sostengono affatto in massa i partiti che si oppongono alla redistribuzione.

Queste due tabelle sembrano indicare che le scelte elettorali non sono unicamente guidate dall'impatto sull'elettore delle politiche di redistribuzione raccomandate dai partiti.

Questo risultato non è del tutto inatteso. Infatti, l'analisi economica dei comportamenti di voto mostra che è difficile prevedere l'esito di una votazione quando quest'ultima riguarda molti temi. Il fatto è che la posta delle elezioni raramente, per non dire mai, riguarda esclusivamente considerazioni di carattere redistributivo. Ogni candidato o partito difende una certa visione di ciò che dovrebbe fare un governo; una visione che include sia posizioni in materia di redistribuzione che posizioni in materia di difesa nazionale, di politica estera, di libertà individuali, di politiche ambientali, e così via.

Riassumendo, è difficile sostenere la tesi secondo la quale non abbiamo "troppa" redistribuzione perché coloro che effettivamente voteranno non sono rappresentativi della popolazione nel suo insieme.

78 paesi	Dittature		Democrazie	
	Di sinistra (comunisti o ex comunisti)	Di destra	Presidenziali	Parlamentari
Indici di Gini calcolati sul reddito disponibile 1988-1991				
Paesi poveri: reddito pro capite < 3.000 \$ (48)	10	10	23	5
Indici di Gini %	25,6	47,5	46	41
Reddito pro capite in dollari 1991	1.902	1.255	1.240	1.602
Paesi medi: reddito pro capite tra 3.000-10.000 \$ (8)	3	1	2	2
Indici di Gini %	26,4	60	44,3	33
Reddito pro capite in dollari 1991	3.386	6.320	4.680	6.135
Paesi ricchi: reddito pro capite > 10.000 \$ (24)		2	2	20
Indici di Gini %		43	37	30,6
Reddito pro capite in dollari 1991		13.820	27.925	19.363
Indici di Gini medi per regime politico	25,5	47	46	30,2
Redditi medi pro capite in dollari 1991	2.200	3.577	3.471	15.094

Tabella 6: Indici di Gini e forme di governo

Fonte: Klaus W. Deininger, Lyn Squire 1996, *Measuring Income Inequality Database*, World Bank. Integrato con UNU –WIDER 2°.

### L'influenza del regime politico sulle politiche di redistribuzione

Una prima risposta è che, contrariamente a ciò che suppone il nostro modello semplificato del funzionamento della democrazia, non è sempre la maggioranza che decide nelle nostre democrazie moderne. In realtà, a seconda dei regimi politici il potere sarà a volte nelle mani della maggioranza e a volte nelle mani di gruppi più o meno numerosi. Fra i regimi democratici è possibile distinguere, ad esempio, tra i regimi presidenziali (come quello vigente negli Stati Uniti), dove i poteri del Parlamento e quelli del governo sono in concorrenza tra loro, e i regimi parlamentari più vicini al nostro modello teorico, dove i voti sono presi a maggioranza.

La tabella precedente (Tab. 6) ci indica che effettivamente il livello di redistribuzione varia al variare della forma di governo.

### Spesso sindacati potenti vanno di pari passo con una forte redistribuzione

Il fatto che sindacati forti e una forte redistribuzione vadano di pari passo sembra abbastanza accertato dal punto di vista dell'evidenza empirica, soprattutto se ci si preme di osservare il potere reale dei sindacati (in particolare, la forza che fornisce loro la legge) e non il loro numero di iscritti.

Paesi	Copertura della contrattazione collettiva	Iscritti ai sindacati in % della forza lavoro	Indici di Gini calcolati sul reddito disponibile	Indici di Gini calcolati sul reddito di mercato	Rapporto tra gli indici di Gini calcolati sul reddito di mercato e gli indici di Gini calcolati sul reddito disponibile
Giappone	15	22	0,31	0,362	1,17
Stati Uniti	14	13	0,346	0,42	1,21
Svizzera	40	18	0,264	0,324	1,23
Canada	32	28	0,305	0,39	1,28
Nuova Zelanda	25	23	0,33	0,43	1,3
Regno Unito	30	31	0,319	0,432	1,35
Svizzera	40	18	0,285	0,336	1,18
<b>Media</b>	<b>28,00</b>	<b>21,86</b>	<b>0,31</b>	<b>0,38</b>	<b>1,25</b>
Portogallo	80	24	0,348	0,433	1,24
Italia	80	35	0,345	0,456	1,32
Olanda	80	23	0,25	0,332	1,33
Norvegia	70	54	0,26	0,363	1,4
Australia	80	25	0,295	0,421	1,43
Finlandia	90	76	0,26	0,371	1,43
Germania	68	25	0,272	0,393	1,45
Francia	90	10	0,272	0,403	1,48
Svezia	90	79	0,242	0,375	1,55
Danimarca	80	74	0,226	0,355	1,57
Austria	95	37	0,227	0,316	1,39
Belgio	90	56	0,23	0,29	1,26
<b>Media</b>	<b>82,75</b>	<b>43,17</b>	<b>0,27</b>	<b>0,38</b>	<b>1,40</b>

Tabella 7: L'indice di Gini e il potere dei sindacati dei lavoratori

Fonte: *Perspectives de l'emploi de l'OCDE, 2004, Capitolo 3, Tabella 3-3*

È facile constatare che, dove i sindacati hanno maggiore potere politico (non inevitabilmente maggiori iscritti), la redistribuzione è maggiore. Come sempre nelle scienze sociali, la difficoltà consiste allora nello spiegare questa correlazione. Due spiegazioni sembrano qui attirare l'attenzione. Innanzitutto, attraverso una politica come quella di un alto salario minimo, la distribuzione dei redditi di mercato è modificata (un quarto dei lavoratori francesi è remunerato al salario minimo). Ci avviciniamo così ad una distribuzione simile a quella della figura 2 e dunque con un reddito mediano inferiore al reddito medio. Ciò fornisce dunque maggiore realismo al nostro modello base nel quale, ricordiamolo, bisogna aspettarsi una redistribuzione. Inoltre, in un paese in cui, a causa dei sindacati, un gran numero di individui si trova disoccupato (in attesa di un lavoro!), è più urgente prevedere politiche di redistribuzione.

La potenza dei sindacati permette dunque di spiegare, almeno in parte, sia la distribuzione asimmetrica dei redditi prima delle imposte e dei trasferimenti che la messa in atto di forti politiche di redistribuzione.

### *Siamo ben rappresentati dai nostri rappresentanti?*

Abbiamo appena visto che le opinioni espresse attraverso il voto non riflettono direttamente le preferenze degli individui in materia di redistribuzione. Non è dunque sorprendente che la redistribuzione sia meno forte di quanto non fosse nel caso di un voto riguardante unicamente le imposte e la redistribuzione.

Ma il meccanismo decisionale è, nella realtà, ancora più complesso poiché passa attraverso intermediari rappresentati dai partiti e dagli uomini politici che, una volta eletti, non necessariamente difenderanno il punto di vista dei loro elettori.

Questa affermazione, che può sembrare scioccante, diventa abbastanza naturale se si utilizza il raffronto con una grande società per azioni. L'elettore è un po' simile al piccolo azionista di una grande impresa. Quest'ultimo ha sì un diritto di voto, ma questo vale ben poco quando si tratta di pesare sulle scelte degli amministratori (è del resto per questo che egli si astiene dal votare o dall'informarsi sulle varie possibilità: "ignoranza razionale", direbbe l'economista).

È dunque possibile che le opinioni degli amministratori (i nostri eletti) in materia di politica di redistribuzione non rappresentino, o rappresentino male, le opinioni della popolazione. Questo spiegherebbe i fatti che ricordavamo all'inizio: la redistribuzione esiste (e in misura sempre maggiore), ma non quanto ci si potrebbe aspettare in un regime democratico.

### *E se la redistribuzione beneficiasse semplicemente quelli che hanno il potere?*

Fino ad ora abbiamo più o meno mantenuto l'ipotesi di un regime politico in cui, in modo più o meno perfetto e più o meno diretto, è l'insieme dei cittadini che sceglie le politiche di redistribuzione. Detto in altre parole, abbiamo mantenuto l'ipotesi di uomini di Stato benevoli e di amministratori pubblici zelanti che tentano, con il margine di manovra di cui dispongono e tenendo conto delle pressioni che possono esercitare su di loro i gruppi organizzati come i sindacati, di soddisfare le preferenze molto eterogenee dei cittadini in materia di redistribuzione. Questa ipotesi è realistica? Alcuni analisti ne dubitano ed è interessante vedere come, sulla base di una visione meno gloriosa degli uomini che ci governano, essi considerano i meccanismi di redistribuzione.

Quale è più precisamente il punto di partenza di queste analisi alternative? Per utilizzare l'immagine, senza dubbio dura, di Mancur Olson, l'ipotesi alternativa a quella di

uomini di Stato e di amministratori benevolenti è quella di uomini di Stato e di amministratori briganti! Come spiega Gordon Tullock, abbiamo due modi di concepire il governo. Si può concepirlo come espressione di un desiderio di cooperazione tra individui per evitare per quanto possibile di entrare in un gioco a somma negativa. Ma si può anche concepirlo come un meccanismo di sfruttamento da parte di un gruppo di individui che ha il potere sul resto dei cittadini. L'idea è di esporre nei dettagli quest'ultima visione per vedere se offre una spiegazione più tangibile dei fenomeni di redistribuzione osservati nella realtà.

Secondo questa visione, i politici, detentori del potere, cercheranno dunque di spillare dai loro "sudditi" più vantaggi possibili. Ma dovranno tenere conto dei costi di questa gestione. Questi costi vanno ben oltre i costi del prelievo delle imposte. Occorrerà in particolare evitare che gli sfruttati lascino il territorio e la giurisdizione (ed è per questo che i sostenitori della redistribuzione sono spesso i più feroci oppositori della globalizzazione). Occorrerà anche evitare le rivolte, fiscali o di altro tipo. Occorrerà inoltre pagare coloro i quali saranno il braccio di questo sistema di sfruttamento, ossia i burocrati. Occorrerà infine, per poter sfruttare durevolmente la loro posizione di predatori, premunirsi contro gli altri gruppi organizzati di predatori: il crimine organizzato e i sindacati sono due seri concorrenti. Si potranno stringere alleanze con loro.

Dal canto loro, i sudditi sfruttati cercheranno di difendersi! Ma questa difesa è anch'essa costosa. Gli sfruttati metteranno dunque sulla bilancia, da un lato i costi degli sforzi intrapresi per resistere allo sfruttamento (ad esempio, gli sforzi intrapresi per pagare meno imposte) e dall'altro i guadagni che essi ottengono da questa battaglia contro il potere. Questi costi e questi guadagni non saranno gli stessi per tutti. Un'idea chiave di questo approccio è che questi variano al variare non soltanto dell'*importo* dei redditi, ma anche con il mutare della *natura* di questi redditi.

Si può così pensare che sia più facile per un commerciante indipendente evitare l'imposta piuttosto che per un lavoratore dipendente. Se è così, la politica predatoria dovrebbe puntare alla scomparsa delle professioni autonome e all'espansione del gruppo dei lavoratori dipendenti. La tabella qui di seguito sembra indicare che questo obiettivo si sta realizzando: il gruppo composto da lavoratori autonomi e dipendenti del settore privato è diminuito a vantaggio dei lavoratori dipendenti del settore pubblico e degli intellettuali (in queste categorie raggruppiamo i professori, gli scienziati, gli insegnanti, gli artisti, i lavoratori dei mezzi di informazione e comunicazione ed il clero).

% dei gruppi socioeconomici nella popolazione attiva	1982	2000
Lavoratori autonomi	14,8	9,2
Lavoratori dipendenti nel settore privato	53,3	50,9
Lavoratori dipendenti nel settore pubblico	17	20,6
Intellettuali	5,8	6,5
Disoccupati	9,1	12,8
Somma	100	100

Tabella 8: Evoluzione delle categorie di reddito nell'arco di 20 anni

Fonte: Chauvel L. 2001, *Le retour des classes sociales?*, OFCE, Tabella 1, pp. 325, working paper

Parallelamente, i detentori del potere accorderanno un trattamento di favore ai dipendenti del settore pubblico per renderli più docili. Questo trattamento di favore è in parte di natura statutaria (un'occupazione a vita) e in parte di natura finanziaria, come indica la tabella qui di seguito.

Stipendi annuali netti in €	Dipendenti pubblici dello Stato centrale (numero 1.867.400)		Dipendenti pubblici delle amministrazioni locali (numero: 1.600.000)		Lavoratori dipendenti del settore private e del settore misto pubblico-privato	
	Tutto il campione	Dirigenti (44% del totale)	Tutto il campione	Dirigenti (8% del totale)	Tutto il campione	Dirigenti ed imprenditori (16% del totale)
D1	15663	19476	12838	20075	11527	22329
D2	17956	21808	14090	22960	12894	25945
D3	19677	23983	15033	25459	14173	28833
D4	21242	25667	15939	27722	15555	31666
<b>D5 mediano</b>	<b>23076</b>	<b>27480</b>	<b>16927</b>	<b>29975</b>	<b>17142</b>	<b>34898</b>
D6	25059	29697	18101	32342	19098	38807
D7	27407	32497	19571	35454	21687	44025
D8	30753	36416	21797	40054	25818	51803
D9	36997	43021	26055	47565	34206	66161
D9/D1	2.36	2.21	2.03	2.37	3	3

Tabella 9: Confronto delle distribuzioni dei redditi dei dipendenti privati e dei dipendenti pubblici

Fonte: Fiches thématiques INSEE : <http://www.insee.fr/fr/ppp/sommaire/SALFRA05.PDF>.

In questa ricerca del migliore utilizzo possibile del suo potere, il gruppo predatore non salverà nessuno. I poveri, anch'essi, potranno essere sfruttati. Sarà ad esempio possibile offrire loro trasferimenti visibili che li mantengano nella giurisdizione (in particolare alloggi pubblici a buon mercato) e "farsi pagare di nuovo" prelevando un'imposta invisibile come l'IVA.

### Conclusione

Siamo partiti da constatazioni molto semplici: la redistribuzione è rilevante e ha la tendenza ad accentuarsi nella maggior parte delle nostre società moderne. Abbiamo anche voluto sapere a chi giova questa redistribuzione. Una prima analisi ci indica, in maniera non sorprendente, che la redistribuzione sembra avvantaggiare gli individui più poveri, ma che anche gli individui a reddito medio se ne avvantaggiano.

Abbiamo in seguito voluto comprendere le cause di una tale situazione. Partendo da un semplice modello di decisione a maggioranza (poiché è in questo modo che si possono, per lo meno in prima approssimazione, caratterizzare le nostre democrazie moderne), abbiamo visto che l'esito di un tale meccanismo di decisione pubblica dovrebbe corrispondere alle preferenze dell'elettore mediano. Nella misura in cui il reddito dell'elettore mediano è inferiore al reddito medio (come nelle nostre economie), tale meccanismo dovrebbe dunque condurre ad una forte redistribuzione. Al limite, dovrebbe condurre ad un'uguaglianza totale dei redditi dopo aver pagato le imposte e ricevuto i trasferimenti. Ma, nella realtà, nonostante una redistribuzione crescente, sembriamo ancora lontani da questo risultato.

Abbiamo quindi dovuto arricchire o modificare le ipotesi del modello base per tentare di spiegare meglio questa realtà. Sono state esplorate molte strade.

- *Una prima considerazione dinamica:* in una prospettiva di lungo periodo, se si vuole beneficiare della redistribuzione per molto tempo, occorre stare attenti a non svuotare i redditi di mercato. Una redistribuzione eccessiva potrebbe uccidere la redistribuzione esattamente come (e per lo stesso motivo per cui) troppe un'imposizione eccessiva uccide la tassazione. Comprendendo ciò, l'elettore mediano modererà le sue esigenze in materia di redistribuzione. Forse percepirà anche che le disuguaglianze di reddito sono segnali che permettono di orientare gli investimenti nel capitale fisico e nel capitale umano. Cancellare queste disuguaglianze vuol dire dunque cancellare questi segnali che indicano di solito il cammino da seguire per accrescere i redditi della nazione. Cancellare le disuguaglianze, equivale dunque a privarsi di una redistribuzione potenziale in futuro.
- *Una seconda considerazione dinamica:* “non è perché io sono povero oggi che lo sarò domani”. Se questa convinzione è diffusa fra gli individui a basso reddito sarà, ancora una volta, del tutto naturale moderare le politiche di redistribuzione.
- *Il ruolo dei trasferimenti in natura.* Quando si tiene conto dei trasferimenti in natura, la realtà osservata si avvicina al nostro modello base. Esiste in effetti una buona ragione per pensare che i primi beneficiari di questi trasferimenti siano gli individui a reddito medio (si veda il caso dell'istruzione). Abbiamo dunque in questo caso proprio un meccanismo democratico che tende a favorire l'individuo a reddito mediano.
- *Non tutti voteranno.* Il divario tra la realtà (in cui la redistribuzione è rilevante, ma non estrema) e le previsioni del modello (una redistribuzione che conduce all'uguaglianza dei redditi) potrebbe spiegarsi con il fatto che gli elettori che hanno più interesse alla redistribuzione non voteranno affatto. Alcune osservazioni sostengono questa ipotesi. Innanzitutto il fatto che la redistribuzione si sia intensificata man mano che il diritto di voto veniva concesso a nuove categorie della popolazione. Inoltre si è potuto constatare che i regimi parlamentari (come quelli europei) presentano una redistribuzione maggiore rispetto ai regimi presidenziali (come quello degli Stati Uniti). Questo tipo di spiegazione inciampa tuttavia su un'altra constatazione: i sondaggi rivelano infatti che gli elettori che hanno più (meno) interesse alla redistribuzione non votano in massa per i partiti che raccomandano una forte (debole) redistribuzione.
- *I sindacati sono più potenti dell'elettore mediano.* Un altro spunto di riflessione contrappone il potere teorico al potere reale. In teoria la maggioranza decide (come nel nostro modello di partenza), ma in realtà la regolamentazione fornisce potere ai sindacati. Questi ultimi operano prima di tutto nell'interesse dei loro iscritti, i lavoratori sindacalizzati. È dunque naturale osservare una redistribuzione dai datori di lavoro verso i dipendenti. Per non perdere i loro privilegi regolamentari, i sindacati devono anche preoccuparsi della sorte di quelli che essi lasciano in disparte. Essi appoggeranno dunque un minimo di redistribuzione verso i più poveri. Effettivamente i dati mostrano che là dove i sindacati sono più forti, la redistribuzione è più rilevante.

Quest'ultima spiegazione ci invita a considerare la possibilità di rifiutare il nostro modello base. Piuttosto che partire dall'ipotesi di una democrazia rappresentativa basata sulla ricerca di un consenso tra tutti i suoi membri, perché non partire dall'ipotesi più radicale di un conflitto tra un gruppo che detiene il potere e lo utilizza al massimo per estorcere maggiore ricchezza possibile agli altri membri della società? Questa ipotesi di uno “Stato brigante” porta a vedere la redistribuzione come il risultato di questo conflitto. I detentori del potere, che devono tener conto dell'appetito di altri gruppi ben

organizzati come i sindacati, aumenteranno la pressione fiscale il più possibile e ridistribuiranno questa manna a loro stessi e ad una parte della popolazione di cui vogliono garantirsi il sostegno (i lavoratori dipendenti del settore pubblico o gli intellettuali). Nell'attuazione di questa strategia, occorrerà chiudere le vie d'uscita ai contribuenti oppressi. Ciò sembra spiegare bene fenomeni osservati nella realtà come l'ostilità dei nostri Stati riguardo alla globalizzazione o anche l'aumento del numero dei lavoratori dipendenti, e in particolare dei lavoratori dipendenti del settore pubblico, a spese del numero dei lavoratori autonomi che dispongono di più possibilità di neutralizzare le velleità del potere.

Se seguiamo quest'ultimo spunto di riflessione, occorre dunque attendersi che il livello di redistribuzione sia tanto più rilevante quanto più la giurisdizione avrà potuto proteggersi contro ogni concorrenza fiscale e contro qualsiasi possibilità di secessione da parte di un gruppo o di un individuo.

## NOTE

1. Una politica "discontinua" sarebbe, ad esempio, una politica in cui solo i lavoratori a reddito medio paghino le imposte ed in cui i ricchi ed i poveri siano i soli beneficiari delle politiche di redistribuzione. In tale caso si potrebbe immaginare che i ricchi ed i poveri si uniscano contro le classi medie.
2. Si noti che, nel periodo considerato, l'Italia è l'unico paese in cui le classi a reddito elevato ricevono una percentuale dei trasferimenti superiore a quella delle classi a basso reddito. Inoltre, tra tutti i paesi, l'Italia è il paese in cui le classi a reddito basso ricevono la percentuale minore di trasferimenti, mentre le classi a reddito medio ed elevato ricevono la percentuale maggiore di trasferimenti. NdT.

18 giugno 2007

Vincitori e perdenti. Tassazione e dei trasferimenti pubblici nelle economie contemporanee

### *CHI SIAMO*

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

### *COSA VOGLIAMO*

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.