

**SAGGI DI ECONOMIA
DELLA TASSAZIONE**

a cura di
Ernesto Longobardi
Alessandro Petretto

FrancoAngeli

*Società italiana
di economia pubblica*

*Economia e finanza pubblica
Sezione Studi*

**SAGGI DI ECONOMIA
DELLA TASSAZIONE**

a cura di
**Ernesto Longobardi
Alessandro Petretto**

FrancoAngeli

Consiglio direttivo della Società italiana di economia pubblica (Siep).

Luigi BERNARDI, Silvia FEDELI, Giuseppe GHESSE (*Segretario/Tesoriere*), Ernesto LONGOBARDI (*Vice-Presidente*), Gilberto MURARO, Fabio PADOVANO, Alessandro PETRETTO (*Presidente*), Giacomo PIGNATARO.

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni specificate nel sito www.francoangeli.it

INDICE

Introduzione , di <i>Ernesto Longobardi e Alessandro Petretto</i>	pag. 7
1. Tax Theory and Tax Practice: The Problems of Defining, Measuring and Assessing Tax Bases , by <i>Antonio Pedone</i>	» 17
2. The Theory of Optimal Taxation: New Developments and Policy Relevance , by <i>Peter Birch Sørensen</i>	» 39
3. Fornitura pubblica di beni privati e distorsività delle aliquote marginali di imposta , di <i>Sören Blomquist, Vidar Christiansen e Luca Micheletto</i>	» 75
4. Tassazione e nuove iniziative di impresa: alcuni nodi irrisolti , di <i>Vesa Kannianen e Paolo M. Panteghini</i>	» 105
5. Pressione fiscale e evasione fiscale: un'analisi degli aspetti strutturali e delle caratteristiche di lungo periodo in Italia , di <i>Bruno Chiarini, Elisabetta Marzano e Friedrich Schneider</i>	» 119
6. Modelli di frode IVA in presenza di commercio intracomunitario , di <i>Silvia Fedeli e Francesco Forte</i>	» 141
7. Central and Local Tax Enforcement , by <i>David Bartolini and Fabio Fiorillo</i>	» 163
8. Democracy and Taxation in Asian Countries , by <i>Paola Profeta and Simona Scabrosetti</i>	» 181

INTRODUZIONE

di *Ernesto Longobardi e Alessandro Petretto*

L'*Economia della tassazione*, la ricerca sulle giustificazioni, le funzioni e gli effetti delle imposte, è da sempre al cuore dell'*Economia pubblica*¹. Le categorie concettuali fondanti dell'economia pubblica moderna – dall'efficienza nell'allocazione delle risorse, all'equità orizzontale e verticale, alla garanzia dei diritti fondamentali della persona – hanno radici profonde nell'economia della tassazione. Così come, sul piano del metodo, è nel campo dell'economia della tassazione che si consolida quell'approccio pluridimensionale che sarà poi proprio dei più ampi sviluppi dell'economia pubblica: la riflessione teorica, con la costruzione di modelli interpretativi sempre più evoluti e sofisticati, la considerazione del ruolo delle istituzioni pubbliche, in particolare quelle volte all'accertamento tributario, la verifica empirica dei nessi di causalità, per quanto attiene gli effetti economici delle imposte.

Nel corso degli ultimi decenni, peraltro, questo nucleo più antico e sedimentato dell'economia pubblica, sembra entrato in una nuova giovinezza: l'economia della tassazione ha visto il fiorire di nuove impostazioni teoriche, sia sul versante normativo sia su quello positivo, che si sono sovrapposte alle più tradizionali e consolidate prospettive della *Scienza delle finanze* e la ricerca empirica si è arricchita di una pluralità di strumenti, derivanti dall'analisi econometrica su dati storici e territoriali e su dati tratti dagli esperimenti comportamentali.

La sfida dei fatti alle capacità esplicative e prescrittive della disciplina è, d'altra parte, di grande portata. Nei Paesi industrializzati i sistemi impositivi sono oggi profondamente influenzati dalla crescente mobilità dei fattori produttivi e delle merci in mercati che sono ormai integrati su scala

¹ Si consideri lo spazio a tutt'oggi dedicato ai tributi nei principali manuali di *Public Economics*, come Tresch (2002), Leach (2004), Hindriks e Myles (2006). Accanto ai manuali di economia pubblica non sono mancati, d'altra parte, quelli dedicati esclusivamente all'economia delle imposte, tra i più recenti Salaniè (2003); per un manuale in lingua italiana ci permettiamo di segnalare Longobardi (2009).

mondiale. Alcune basi imponibili sono divenute molto elastiche, sia per effetto della competizione fiscale tra stati sia per fenomeni di erosione, dovuti a pratiche di elusione ed evasione. Sulle basi imponibili meno mobili sul piano internazionale e meno comprimibili dai comportamenti opportunistici si è spostato parte del carico tributario. La teoria fa i conti con tali nuovi scenari: alle tradizionali motivazioni – di efficienza e di equità – della scelta delle basi imponibili e delle aliquote, si aggiunge l'esigenza di conseguire flussi certi e costanti di gettito. Il *focus* si sposta dall'impostazione di *first best* a più plausibili obiettivi di *second best*, che tengono conto dei vincoli oggettivi di applicazione delle imposte.

Nel nostro Paese, come in tutti i principali Paesi industrializzati, si va manifestando da tempo un profondo sentimento di diffidenza, se non di avversione, nei confronti dei tributi e dell'obbligo di contribuzione sulla base delle capacità economiche individuali. Si tratta di un fenomeno complesso, cui difficilmente da sola la scienza economica può fornire spiegazioni, e che va comunque trattato considerando insieme il versante della spesa pubblica al cui finanziamento provvede il sistema del prelievo. In questa prospettiva, recenti sviluppi analitici si sono innestati su apparati metodologici che vengono da lontano, come il concetto di costo marginale dei fondi pubblici, originariamente definito da Pigou, che va confrontato con il beneficio marginale della spesa pubblica per delimitare sotto il profilo normativo i confini e le dimensioni dell'intervento pubblico (Dahlby, 2008).

Centrale, in questi nuovi scenari, è risultata negli ultimi anni la domanda se un'alta pressione fiscale costituisca un freno significativo alla crescita di un'economia avanzata. Mentre i commentatori non accademici tendono a dare per scontata tale relazione causale, gli studi non forniscono risposte certe e univoche. Il nuovo contesto teorico è quello dei modelli di crescita endogena in cui la tassazione, riducendo il tasso di rendimento, influenza l'accumulazione del capitale fisico e umano privato, e finanzia la fornitura di input pubblici, come l'istruzione, per l'accumulazione del capitale umano (Hindriks e Myles, 2006, cap. 21; Acemoglu, 2008, cap. 10).

Più evidente appare il nesso tra tassazione e distorsioni nelle decisioni degli agenti economici in termini di consumo, risparmio, scelta delle tecniche produttive e della localizzazione dell'attività economica.

L'ampiezza e la rilevanza dei temi di economia della tassazione ha indotto la Società italiana di economia pubblica a organizzare la sua XX riunione scientifica, tenutasi a Pavia il 25 e il 26 settembre 2008, su *Economia della tassazione: sistemi tributari, pressione fiscale, crescita*. Il tema è stato affrontato, in una straordinaria varietà e ricchezza di contributi, sotto quattro principali angolature tematiche e metodologiche:

- la teoria dell'ottima tassazione;

- la tassazione nell'ambito della teoria delle scelte pubbliche e della più generale *political economy*;
- gli effetti economici delle imposte e la teoria dei mercati;
- i fenomeni di evasione ed elusione fiscale.

Questo volume offre al lettore una ristretta selezione di tali contributi, composta dalle due relazioni invitate, di Pedone e di Sørensen, e da sei interventi scelti, oltre che per le caratteristiche di qualità e originalità, perché ritenuti particolarmente rappresentativi delle diverse e più recenti tendenze degli studi di economia della tassazione.

In modo assolutamente non programmato, le due relazioni invitate, hanno entrambe ruotato, anche se da prospettive diverse, attorno a un medesimo problema: la rilevanza e il significato del lavoro degli economisti in tema di imposte.

La relazione di Pedone prende le mosse dalla constatazione che nel campo dell'economia della tassazione particolarmente ampio è il divario tra la teoria e il mondo reale. La sua tesi è che la lontananza tra le previsioni e le prescrizioni della ricerca economica, da una parte, i disegni concreti e gli effetti delle politiche tributarie, dall'altra, dipenda essenzialmente dal fatto che a livello teorico il *focus* è sul livello e la struttura delle aliquote di imposta nell'assunzione, generalmente solo implicita, che le basi imponibili possano essere definite, misurate e accertate in modo omogeneo e uniforme. Gli effetti differenziali delle imposte dipenderebbero invece in modo determinante da discontinuità e disomogeneità nelle basi imponibili, a loro volta imputabili a una serie di vincoli, variabili tra Paesi e nel tempo, di cui la teoria difficilmente tiene compiutamente conto (la struttura economica e sociale prevalente, il grado di integrazione internazionale, gli assetti istituzionali, l'organizzazione amministrativa, le attitudini e i comportamenti dei contribuenti). La distanza che divide la teoria dalla pratica viene poi scomposta da Pedone in una serie di scostamenti che si manifestano progressivamente lungo le diverse fasi che compongono la filiera delle imposte: tra imposta ideale (*tax design*), imposta legale (*tax law*), imposta effettiva d'impatto (*tax impact*) e di incidenza (*tax incidence*) e, infine, imposta percepita (*tax perception*). La tesi viene quindi declinata in riferimento alla vicenda Irpef in Italia, ricostruita per grandi linee dal momento del concepimento dell'imposta alla fine degli anni Sessanta e poi della sua introduzione nel 1974 fino agli sviluppi più recenti.

Gli aspetti dei tributi e dei sistemi tributari che Pedone ritiene essenziale considerare, e incorporare sistematicamente nella prospettiva analitica, sembrano in effetti di recente oggetto di una maggiore attenzione nel lavoro di ricerca sulle imposte (si consideri, per esempio, il contributo di Shaw, Slemrod e Whiting (2008) alla *Mirrlees Review*) anche se forse con

un approccio ancora lontano da quella piena aderenza alla complessa realtà del funzionamento concreto dei sistemi tributari auspicata da Pedone.

Le premesse dell'altra relazione invitata, quella di Sørensen, sono molto simili a quelle di Pedone. A partire dal lavoro di Mirrlees (1971) che apre il filone moderno della ricerca sull'ottima tassazione, per molti anni i contributi sono stati molto tecnici e astratti, e poco robusti i risultati: esiti che spiegano l'atteggiamento dei *policy makers* inclini a considerare assai poco rilevante sul piano pratico la teoria della tassazione ottima. Sørensen ritiene tuttavia che negli anni più recenti si siano compiuti straordinari progressi verso risultati più utili a spiegare la realtà e più facili da applicarsi nella razionalizzazione e nel disegno delle politiche. La svolta, dopo alcune rilevanti anticipazioni, è determinata dai lavori di Saez (2001, 2002) che hanno aperto una fase nuova della ricerca sulla tassazione ottimale. Saez ottiene infatti formule di strutture ottime di aliquote marginali dell'imposta sul reddito che dipendono da parametri osservabili o stimabili empiricamente, come l'elasticità del reddito imponibile e le proprietà della distribuzione dei salari². Un ostacolo potenziale alla traduzione sul piano pratico dei risultati teorici può risultare, secondo Sørensen, l'incapacità, o la non disponibilità, dei politici a rendere esplicite le proprie scelte di natura distributiva. L'uso della teoria può essere allora rovesciato, lungo linee simili a quelle ampiamente discusse su altri versanti della teoria delle imposte, come, per esempio, negli studi sull'equità orizzontale: stimare in base al modello teorico i giudizi di valore impliciti dei politici e chiamarli quindi a confrontarsi con essi sul piano normativo.

Nel campo della tassazione del reddito da lavoro altri importanti sviluppi, alcuni dovuti allo stesso Sørensen, sono da ascrivere all'abbandono dell'ipotesi di un mercato del lavoro concorrenziale per considerare la presenza dei sindacati e gli effetti delle imposte sugli esiti della contrattazione. Nell'area della tassazione delle merci l'ipotesi restrittiva di funzioni di utilità separabili nei beni e nel tempo libero, che è alla base del filone della letteratura aperto dal contributo di Atkinson e Stiglitz (1976), viene sostituita da assunzioni più realistiche, e più promettenti sotto il profilo della rilevanza pratica dei risultati, di diversi rapporti di sostituibilità o complementarietà tra singoli beni e tempo libero. Su questo versante, un risultato importante, cui ha contribuito lo stesso Sørensen, è quello dell'ottimalità di tassazione selettiva con trattamento di favore dei beni, come la *child care*,

² Sulle difficoltà e i limiti delle stime dell'elasticità del reddito imponibile rispetto alle aliquote marginali a fini di analisi di tassazione ottima si veda, tuttavia, il recentissimo lavoro di Saez, Slemrod e Giertz (2009); si vedano anche le penetranti osservazioni di Slemrod (2006).

che possono essere prodotti nell'ambito della famiglia anziché essere acquistati sul mercato. Infine, l'impostazione della tassazione ottimale sta esercitando da alcuni anni una forte influenza nel dibattito, in diverse sedi tecniche e istituzionali, sugli assetti della tassazione del capitale sul piano internazionale. Si tratta di un tema che ha visto per lungo tempo una contrapposizione tra la teoria, incline a escludere l'opportunità della tassazione sulla base di modelli di crescita a vita infinita degli agenti, e la pratica dei sistemi tributari che procedono comunque a una tassazione, se pur moderata, del capitale. Su questo versante lo stesso Sørensen ha fornito, in altre occasioni significativi apporti, da ultimo nell'ambito della *Mirrlees Review* (Griffith, Hines e Sørensen, 2008)³.

Sørensen conclude la propria rassegna dei più promettenti sviluppi recenti della teoria della tassazione ottimale, manifestando la speranza di avere convinto il lettore che tale teoria sta diventando una guida utile per le politiche tributarie concrete.

A uno dei filoni richiamati da Sørensen si riconnette il contributo di teoria dell'imposta di Blomquist, Christiansen e Micheletto. Il lavoro prova l'ottimalità della fornitura gratuita, finanziata con l'imposta sul reddito, dei servizi, come la *child care*, la cui domanda è funzione crescente dell'offerta di lavoro individuale. La parte delle aliquote marginali destinata al finanziamento di servizi pubblici di tale natura risulta non distorsiva e la circostanza potrebbe spiegare perché in alcuni Paesi con aliquote marginali di imposta molto elevate gli effetti distorsivi sembra siano ben al di sotto di quanto predetto dai modelli teorici tradizionali. Il risultato è confermato, nella sostanza, anche in un modello, più generale, che tiene conto della circostanza che di tali servizi si possa fare uso non solo nel tempo dedicato al lavoro, ma anche nel tempo libero impegnato a "giocare a golf".

Il lavoro di Kannianen e Panteghini rientra nell'area della ricerca sulla tassazione del capitale. In quest'ambito la letteratura, a lungo concentrata, dal lato delle scelte di impresa, sugli effetti delle imposte sul livello degli investimenti (al margine) e sulle forme di finanziamento, ha preso più di recente in esame altri significativi aspetti relativi a scelte non solo marginali e continue, ma anche inframarginali e discrete: quelle attinenti la localizzazione degli impianti, le relazioni input-output, gli investimenti in R&D, i programmi di marketing, un filone al quale Panteghini (2007) ha

³ Di recente, in un importante contributo di rassegna e di sviluppo del tema, Conesa, Kitao e Krueger (2009) hanno ripreso il tema della tassazione del capitale, e del reddito da lavoro, nell'ambito di un modello a generazione sovrapposte, con shock idiosincratichi, e stimato le strutture ottime di imposta: l'aliquota sul capitale risulta piuttosto elevata (36%), rispetto ai livelli prevalenti nelle situazioni concrete, mentre l'ottima struttura di imposta sul lavoro è identificata in una *flat* al 23%.

già dato importanti contributi. In questa stessa linea si colloca anche il lavoro presentato alla conferenza, che tratta di un aspetto particolare e trascurato dalla teoria, quello degli effetti delle imposte sugli incentivi alla costituzione di nuove imprese. Si dimostra come alcuni noti modelli di imposizione, come la tassazione sul cash flow e il sistema Ace (*allowance for corporate equity*), i quali hanno proprietà di neutralità sotto il profilo delle scelte di investimento e delle forme di finanziamento di imprese già costituite, risultino invece distorsivi nella fase di start-up, perché non tengono adeguatamente conto dei costi di entrata e di uscita. Lo stesso vale per l'imposta sul reddito entrata. Gli autori stabiliscono le condizioni alle quali tali sistemi impositivi diventano neutrali.

Gli altri quattro saggi di questa raccolta presentano contributi teorici sul versante dell'economia della tassazione che riguarda i problemi di gestione e di *enforcement* delle imposte e il ruolo delle istituzioni. Sono in fondo gli aspetti che Pedone ha posto al centro dell'attenzione della conferenza nella relazione introduttiva e sui quali, si deve ammettere, ormai si cimentano molti studiosi con una frequenza e una ricchezza di risultati fino a poco tempo fa del tutto sconosciute: filoni di ricerca innovativi e fecondi, che potrebbero in futuro saldarsi con la ricerca sulla tassazione ottimale in un nuovo corpo di teoria generale delle imposte.

Tre degli interventi proposti ruotano attorno al tema dell'evasione.

Chiarini, Marzano e Schneider presentano una sofisticata ricerca empirica sull'evasione in Italia che usa, forse per la prima volta a questo livello, la serie storica della base imponibile Iva non dichiarata stimata per il periodo 1980-2004, dall'ufficio studi dell'Agenzia delle entrate. Viene ripresa la distinzione tra pressione fiscale apparente, quella misurata in termini di Pil complessivo, che è comunemente usata, e pressione fiscale effettiva, che si ottiene sottraendo dal Pil la materia imponibile evasa. Il divario tra le due misure risulta piuttosto stabile nell'intervallo temporale considerato, attorno all'11%, circostanza che segnala la possibile esistenza di una relazione di equilibrio di lungo periodo tra tassazione ed evasione: si mostra, in effetti, come l'impatto delle innovazioni nelle politiche di contrasto all'evasione tenda a essere riassorbito attraverso un processo di apprendimento da parte degli agenti economici.

Fedeli e Forte costruiscono un modello che spiega i comportamenti di frode dell'Iva sulle transazioni commerciali internazionali, in particolare nell'ambito del sistema "transitorio" dell'Iva sugli scambi intracomunitari. La modellizzazione considera, preliminarmente, uno schema di frode con due soli operatori; viene poi generalizzata al più complesso meccanismo delle frodi "carosello", che possono coinvolgere un numero anche molto elevato di soggetti. Il processo viene innescato dalla possibilità, da parte di

un operatore, di acquisire, oltre frontiera, un bene libero da Iva, possibilità che in ambito comunitario è resa molto concreta dal meccanismo delle cessioni intracomunitarie con autoliquidazione dell'imposta dal parte dell'acquirente. A ogni passaggio lungo la catena della frode i giocatori intraprendono una contrattazione di Nash per spartirsi i guadagni. Nella versione "carosello" del modello si considerano anche gli effetti sui prezzi dei beni scambiati, mostrando come la distorsione della concorrenza possa risultare molto rilevante.

Bartolini e Fiorillo affrontano il tema dell'assegnazione dei poteri di *enforcement* dei tributi ai diversi livelli di governo, una questione molto attuale nel nostro Paese in questa fase. Gli autori mostrano come la regola per l'assegnazione delle funzioni di controllo e di accertamento non debba necessariamente seguire quella da applicare nell'assegnazione dei poteri impositivi. In particolare, se le basi imponibili risultano correlate, l'attività di accertamento dell'ente decentrato può esercitare effetti di spillover che, in assenza di corretti meccanismi di incentivi alla cooperazione tra le agenzie, possono essere internalizzati solo accentrando l'attività di accertamento.

L'ultimo lavoro proposto in questa raccolta, di Profeta e Scabrosetti, studia la relazione tra sviluppo della democrazia da una parte, livello e composizione del prelievo, dall'altra, in relazione a un gruppo di undici Paesi asiatici. Si tratta di un contributo significativo a un'originale linea di ricerca, che sta muovendo i primi passi, sui nessi, appunto, tra le imposte e i regimi politici. Si deve notare che gli studi di *public choice* in genere non entrano nel merito della struttura dei tributi e dei sistemi tributari, perché vedono l'imposta come una mera contropartita della spesa pubblica. Il problema principale della tassazione non sta infatti nelle distorsioni né negli effetti di ordine distributivo, ma nella dimensione del tributo quale "prezzo" che è chiamato a pagare l'elettore mediano: allo scopo è dunque sufficiente ipotizzare imposte proporzionali, se non addirittura *lump sum*. Al più la *public choice* ha considerato il ruolo degli apparati preposti all'amministrazione delle imposte, analizzando i comportamenti e gli incentivi dei burocrati, i modelli di corruzione ecc. Anche la nuova *political economy*, che estende l'applicazione del metodo della *public choice* a più ampi settori dell'analisi economica, come la macroeconomia, non ha rappresentato sotto questo profilo alcuna discontinuità, limitandosi a trattare aspetti istituzionali e le relazioni principale-agente tra elettori e politici (Persson e Tabellini 2000, 2006)⁴.

⁴ Un aspetto di grande rilievo è quello dell'*accountability* dei politici nella relazione principale-agente che li oppone agli elettori e per la quale determinante è il grado di responsabilizzazione di chi prende le decisioni fiscali (Besley 2007), tema al centro dell'attuale dibattito italiano sul federalismo fiscale.

Il lavoro di Profeta e Scabrosetti si muove dunque in un terreno ancora sostanzialmente inesplorato. I risultati sono promettenti: mostrano come l'evoluzione dei regimi politici verso una maggiore democrazia sia associata a un aumento del livello del prelievo e della sua composizione, con un aumento del peso delle imposte personali a scapito dell'imposizione indiretta. La riflessione si salda con la recente letteratura sui nessi fra democrazia e sviluppo. In una fase, come quella che oggi attraversano alcuni Paesi asiatici, in cui si assegnano agli interventi pubblici obiettivi pressoché esclusivamente di efficienza e di crescita, senza alcuna considerazione degli aspetti distributivi e di equità, il nesso tra sviluppo e democrazia può risultare debole. La previsione delle autrici è che quando, per fattori diversi, aumenterà l'importanza assegnata alle funzioni redistributive, le riforme in aree strategiche sotto il profilo dell'equità, come la tassazione e la protezione sociale, avranno maggiore successo se accompagnate da processi di democratizzazione.

Bibliografia

- Acemoglu D. (2008), *Introduction to Modern Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.
- Atkinson A. B., Stiglitz J. (1976), "The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation", *Journal of Public Economics*, 6, pp. 55-75.
- Besley T. (2007), *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Conesa J. C., Kitao S., Krueger D. (2009), "Taxing Capital? Not a Bad Idea After All!", *American Economic Review*, 99(1), pp. 25-48.
- Dahlby B. (2008), *The Marginal Cost of Public Funds, Theory, and Applications*, Cambridge, MIT Press.
- Griffith R., Hines J., Sørensen P. B. (2008), "International Capital Taxation", in Institute of Fiscal Studies, *Mirrlees Review. Reforming the Tax System of the 21st Century*, www.ifs.org.uk
- Hindriks J., Myles G. D. (2006), *Intermediate Public Economics*, Cambridge, MIT Press.
- Institute of Fiscal Studies (2009), *Mirrlees Review. Reforming the Tax System of the 21st Century*, www.ifs.org.uk
- Leach J. (2004), *A Course in Public Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Longobardi E. (2009), *Economia tributaria*, II ed., Milano, McGraw-Hill.
- Mirrlees J. A. (1971), "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation", *Review of Economic Studies*, 38, pp. 175-208.
- Panteghini P. (2007), *Corporate Taxation in a Dynamic World*, Berlin, Springer.

- Persson T., Tabellini G. (2000), *Political Economics, Explaining Economic Policy*, Cambridge, MIT Press.
- Persson T., Tabellini G. (2006), *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge, MIT Press.
- Saez E. (2001), "Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates", *Review of Economic Studies*, 68, pp. 205-229.
- Saez E. (2002), "Optimal Income Transfer Programs: Intensive Versus Extensive Labour Supply Responses", *The Quarterly Journal of Economics*, 117, pp. 1039-1073.
- Saez E., Slemrod J. B., Giertz S. H. (2009), *The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: a Critical Review*, NBER Working Paper 15012.
- Salaniè B. (2003), *The Economics of Taxation*, Cambridge, MIT Press.
- Slemrod J. (2006), "The Consequences of Taxation", *Social Philosophy & Policy Foundation*, pp. 73-87.
- Shaw J., Slemrod J., Whiting J. (2008), "Administration & Compliance", in Institute of Fiscal Studies, *Mirrlees Review. Reforming the Tax System of the 21st Century*, www.ifs.org.uk
- Tresch R. W. (2002), *Public Finance, a Normative Theory*, San Diego, Academic Press.

1. TAX THEORY AND TAX PRACTICE: THE PROBLEMS OF DEFINING, MEASURING AND ASSESSING TAX BASES

by *Antonio Pedone**

Abstract. The wide gap between tax theory and tax practice may be traced back, among other things, to the focus in tax theory on the level and optimal structure of tax rates, assuming that tax bases are consistently defined, precisely measurable and readily and uniformly assessable. This approach overlooks the variances between tax design, tax law, tax impact, tax incidence and tax perception. The effects of taxes on efficiency and equity depend not just on the tax-rate schedule adopted but also on differences in tax treatments resulting from the definition, measurement and assessment of tax bases. The Italian experience in the field of income taxation shows the extent to which the definition, measurement and assessment of tax bases matter. Many problems associated with defining, measuring and assessing tax bases, which the personal nature and high progressivity of income tax had contributed to highlighting and accentuating, remain still unresolved and require further research of a better understanding of the rationale, causes and effects of many differentiated tax treatments.

J.e.l. *Classification:* H21, H24, H30.

Keywords: Income tax, Italian tax system, Tax base, Tax policy, Tax theory.

* University of Rome “La Sapienza”, e-mail: antonio.pedone@uniroma1.it.

1. This year, the theme of the 20th Annual Conference of the Italian Public Economics Society (Siep) is the economics of taxation, an area in which there is a very wide gap, particularly in Italy, between theoretical and econometric analysis, on the one hand, and the reality of tax policy and practice, on the other.

It could be that the observed divide between tax theory and practice is only apparent and that Keynes' general remarks¹ regarding the unwitting influence, for better or for worse, of the ideas of economists, apply in this case.

It may be that the traditional Italian tendency, noted by Buchanan², of focusing attention on theoretical aspects whilst neglecting issues of tax reform, is still widespread and prevalent among scholars in the field of public finance.

It might perhaps be that, on the one hand, the growing specialisation and refinement of the theoretical and empirical analysis of various aspects of the economics of taxation and, on the other, continuous changes in an increasingly complex economic and social reality, make it difficult for tax theorists and tax practitioners to communicate with each other (even though a frank exchange of opinions could perhaps prove useful to both).

Yet it could also be that, as in other fields of theoretical and applied economic research, analytical models and econometric estimates provide ambiguous findings and mixed results, whilst tax practitioners expect unequivocal and practicable propositions.

The fact is, however, that a gap between theory and practice does exist – and quite a wide one at that. In taxation theory, the focus is on the level and optimal structure of tax rates, assuming that tax bases are consistently defined, precisely measurable and readily and uniformly assessable.

In reality, when moving from theoretical models to the concrete application of any form of taxation deemed optimal, it is almost always the case that the effects produced in terms of efficiency, equity and other significant economic variables are different from the effects anticipated on the basis of

¹ “The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed the world is ruled by little else. Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influences, are usually the slaves of some defunct economist. Madmen in authority, who hear voices in the air, are distilling their frenzy from some academic scribbler of a few years back”. (Keynes 1936, 383). Obviously, Keynes was not referring to the statements of some of the Finance Ministers of recent years, though his remarks nevertheless seem very apt.

² “With rare exceptions, the Italians have not been greatly interested in fiscal reforms [...]. No reforming spirit has guided the Italians. This has made their arguments seem sterile and devoid of normative content”. (Buchanan 1960, 34 and 72).

the theoretical model. The more that certain constraints vary and are subject to change from the way they are formulated in the theoretical model, the greater the difference between the theoretical and practical effects.

Each of these constraints – namely, the prevailing social and economic structure, the degree of international integration, institutional set-ups, the manner in which the tax administration is organised, and the attitudes and behaviours of taxpayers – may be approximated by a set of indicators that are more or less representative depending on the availability of data and experiences to draw on. Their relative importance also varies in different circumstances, as do the ways in which they interact. These constraints are often ignored or inadequately considered in many current analyses, which assume the existence of well-defined and consistently and uniformly measurable and assessable tax bases, thus focusing research efforts on optimal tax-rate schedules.

However, it is my belief that the discrepancy between the anticipated theoretical effects and the actual effects produced is not only the result of the application of tax-rate schedules that differ from those suggested by theory, but the consequence, above all, of differences in the definition, measurement and assessment of tax bases. These differences depend on the abovementioned five groups of constraints and changes in them – in other words, on their actual configuration and development in a given country during a given period of time. As a result, tax-related analyses and proposals that do not take these factors into account and are based solely on findings drawn from inevitably aggregated and simplified theoretical models can be misleading.

I will seek here to demonstrate the basis for this assertion, briefly running through certain aspects of the Italian experience with regard to comprehensive progressive personal income tax (Cppt), although the same reasoning could be applied to other taxes such as consumption taxes. The reference made to the Italian experience is only by way of example. It is not intended as a description much less an appraisal of that experience, but rather solely as a means of drawing attention to several points which highlight the importance of defining, measuring and assessing tax bases (in this case, “income”) in analysing relationships and the gap existing between tax theory and tax policy.

2. In very simplified terms, the gap between tax theory and tax practice may be traced back to variances between ideal taxation (tax design), legally-imposed taxation (tax law), the effective impact of taxation (in other words, who is formally liable to pay the tax: tax impact), the effective incidence of taxation (namely, who ultimately bears the tax: tax incidence) and