

EFFETTI DISTRIBUTIVI DEGLI SGRAVI FISCALI DEGLI INTERESSI
SUI MUTUI IPOTECARI IN 10 PAESI EUROPEI *

1. *Introduzione*

«Fin dall'introduzione della tassazione progressiva nel 1907 c'è stato un notevole sviluppo della politica sociale che opera attraverso il sistema fiscale». Così scrisse Richard Titmuss oltre mezzo secolo fa (1955, 65). Nel frattempo, tale è stata la crescita di politiche quali il Working Tax Credit nel Regno Unito [Brewer 2003], e l'Earned Income Tax Credit negli Stati Uniti [Moffitt 2002], che esse possono essere considerate fondamentali come programmi di sostegno dei redditi bassi.

Tuttavia, il funzionamento spesso incoraggiante dei nuovi crediti d'imposta sui redditi (si veda per esempio Brewer *et al.*, 2006) non può alterare il fatto che gli effetti distributivi di altri strumenti più tradizionali di «welfare fiscale» (un termine coniato di nuovo da Titmuss, 1955, 63), come i vari sgravi fiscali, rimangono negativi. Le Grand [1997, 166] ne riassume i problemi principali come segue: «Lo sgravio fiscale non solo è regressivo ma è anche uno strumento o favorisce i contribuenti delle fasce più alte, non offre benefici ai non contribuenti, incoraggia vari fenomeni di elusione fiscale che hanno poco a che fare con i compiti essenziali della politica sociale, e il suo costo è difficile da controllare».

Lo sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari, «tra tutti gli sgravi fiscali, quello che offre il maggiore vantaggio fiscale a favore dei ricchi» [Glennister 2003, 164], possiede tutte queste caratteristiche in modo accentuato. Dal punto di vista storico, è coesistito con programmi di edilizia sociale e sussidi all'affitto in tutta l'Europa occidentale per molto tempo. Negli ultimi anni c'è stata un'accentuata tendenza all'abbandono di questo strumento e le agevolazioni fiscali sui mutui ipotecari sono state abolite nei tre più grandi paesi europei: in Germania (nel 1986/87, quando fu introdotto un beneficio fiscale alternativo a favore dei proprietari-residenti), in Francia (abolito gradualmente nel periodo 1991-2000), e in Gran Bretagna (ridotto nel 1983, nel 1988 e nel 1991; totalmente abolito nel 2000). Tuttavia, lo sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari rimane in vigore nei rimanenti 12 stati già membri dell'Unione Europea prima dell'allargamento nel 2004, come anche in Norvegia, in Svizzera ed altrove [Boelhouwer *et al.* 2004; Haffner 2002; Wolswijk

* Traduzione in italiano a cura di Chiara Moroni.

Precedenti versioni di questo lavoro sono state presentate a conferenze e seminari a Brema (settembre 2006), Berlino (luglio 2007), Atene (gennaio 2008) e Modena (giugno 2008). Siamo grati a tutti i partecipanti per i loro commenti e suggerimenti, in particolare a Massimo Baldini, Andrea Brandolini, Jurgen De Wispelaere, Francesco Figari, Horacio Levy, Chiara Saraceno, Antonio Schizzerotto e Gerlinde Verbist. Il modello di microsimulazione Euromod (di cui è stata usata la versione D22) viene continuamente sviluppato e aggiornato, e i risultati presentati qui sono i migliori disponibili al momento. Per quanto riguarda errori residui, interpretazioni e opinioni, ogni responsabilità è degli autori. Questa ricerca è stata svolta nell'ambito del progetto "Micro Level Analysis of the European Social Agenda", finanziato dal programma "Improving Human Potential" della Commissione europea (Serd-2001-00099). Ringraziamo infine la segreteria generale per la Ricerca e la Tecnologia della Repubblica Ellenica per il suo sostegno (03EΔ319/8.3.1).

2006]. Inoltre esistono indicazioni di una parziale inversione della tendenza precedente di allontanamento dallo sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari. Le agevolazioni fiscali sui mutui sono considerate essenziali per lo sviluppo del mercato del credito ipotecario nei paesi dell'Europa dell'Est, come per esempio nella Repubblica Ceca. Più recentemente, il presidente francese Sarkozy, appena insediato, ha reintrodotta lo sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari per un periodo di cinque anni dall'inizio del mutuo.

Il fatto che l'effetto distributivo dello sgravio fiscale sui mutui ipotecari sia con ogni probabilità regressivo potrebbe far pensare che lo studio sistematico di questo effetto sia stato oggetto di ricerche approfondite. Al contrario, il problema è stato largamente ignorato al di fuori della Gran Bretagna [Clark e Leicester 2004; Hills 1991], con pochissime eccezioni (come per esempio Callan *et al.* 2006 per l'Irlanda, e Baldini 2008 per l'Italia; si veda anche Poterba e Sinai 2008, per gli Stati Uniti).

Questo contributo costituisce un modesto tentativo di riempire in parte questo vuoto quantificando l'impatto distributivo dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari in 10 paesi dell'Europa occidentale, cioè nei 15 paesi dell'Unione Europea esclusa la Francia, la Germania, la Gran Bretagna (dove lo strumento in questione è stato abolito o, nel caso della Francia, era stato abolito fino a un anno fa), più l'Austria e il Belgio (dove la qualità dei dati è scadente).

Un'analisi completa dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari non può essere ridotta alla questione degli effetti distributivi. Come Haffner [2002] ha spiegato, il sistema fiscale può trattare l'abitazione occupata dal proprietario sia come bene di consumo sia come bene di investimento. In quest'ultimo caso, la coerenza logica richiede che l'affitto implicito sia tassato come reddito e che i pagamenti degli interessi sui mutui ipotecari siano deducibili dal reddito imponibile. Nel primo caso, invece, non ci dovrebbe essere tassazione di affitto implicito e, allo stesso modo, neppure sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari. Mentre non tutti i sistemi fiscali sono conformi a questo tipo, in generale l'abolizione dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari ha storicamente seguito quello della tassa sull'affitto implicito – mentre, al contrario, dove la deducibilità dei pagamenti degli interessi sui mutui ipotecari continua ad essere permessa, la tassazione dell'affitto implicito è ancora presente. La Gran Bretagna, la Germania e la Francia (fino a qualche mese fa) sono buoni esempi dell'approccio all'abitazione come bene di consumo; al contrario, i Paesi Bassi, il Belgio e la Norvegia esemplificano l'approccio all'abitazione come bene di investimento. Le apparenti eccezioni sono la Svezia, la Danimarca e la Finlandia, dove lo sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari esiste ancora nonostante il fatto che la tassazione dell'affitto implicito sia stata abolita all'inizio degli anni '90. Tuttavia, in quegli anni una tassa sulla proprietà immobiliare fu introdotta in tutti e tre i paesi, o fu aumentata se già esisteva [Boelhouwer *et al.* 2004].

Quanto detto finora suggerisce che lo sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari non dovrebbe idealmente essere analizzato in modo isolato: una trattazione completa richiederebbe che anche altri elementi delle imposte sui redditi e sui capitali siano presi in considerazione. Ciononostante, ci sentiamo giustificati per aver messo a fuoco soltanto l'impatto distributivo dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari in virtù del fatto che questo impatto è significativo da un punto di vista distributivo, anche se parte di un quadro più largo.

In termini di politica per la casa, i governi hanno una vasta gamma di strumenti a loro disposizione, dei quali lo sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari è uno. Da

una parte, i costi degli alloggi nel settore privato possono essere parzialmente o completamente sostenuti per mezzo di sussidi all'affitto erogati a nuclei familiari con redditi bassi, il cui importo è definito in funzione decrescente rispetto allo scarto tra redditi più patrimoni del nucleo e la soglia stabilita. Dall'altra parte, lo stato può fornire, gratuitamente o ad affitti ridotti, alloggi popolari a nuclei familiari con redditi bassi. Un terzo approccio, l'equo canone, un tempo abbastanza diffuso, sembra essere caduto in discredito negli ultimi decenni a causa delle distorsioni che introduce nel mercato delle abitazioni in affitto (si veda Barr 1987, per una lucida discussione). Di nuovo, mentre una trattazione completa degli effetti distributivi delle politiche abitative richiede che tutti questi strumenti vengano presi in considerazione insieme, questo contributo guarda solamente allo sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari.

2. *Dati e metodologia*

La ricerca presentata in questo contributo si basa su Euromod, un modello di microsimulazione comparativo internazionale. Il modello simula una varietà di imposte e di prestazioni sociali nell'Unione Europea, ed è per ora disponibile in 19 stati membri. Gli strumenti simulati nel modello sono le imposte sul reddito, i contributi previdenziali, i sussidi all'affitto, le indennità di disoccupazione, gli assegni famigliari, i sostegni ai redditi bassi e alcune prestazioni pensionistiche.

L'Euromod applica il regolamento di imposte e prestazioni sociali ai microdati originali estratti da varie fonti, incluse le indagini nazionali sui bilanci delle famiglie, il panel europeo sulle famiglie (Echp) e, più recentemente, l'indagine europea sulle condizioni di vita (EU-Silc). Se necessario, i dati che riguardano il reddito vengono aggiornati usando appropriati coefficienti di aggiustamento per paese e per fonte di reddito. I regolamenti simulati qui fanno riferimento all'anno 2003, eccezione fatta per la Danimarca, la Svezia, l'Irlanda e l'Italia (2001).

Il reddito familiare è reso equivalente; cioè, le differenze nella grandezza e composizione dei nuclei famigliari sono trattate applicando la scala modificata di equivalenza dell'Ocse, che assegna un valore di 1,0 al primo adulto, di 0,3 ai bambini sotto i 14 anni, e di 0,5 a ogni membro aggiunto del nucleo familiare. In linea con la pratica consueta, si suppone che il reddito venga condiviso ugualmente tra i membri del nucleo famigliare.¹

I principali vantaggi nell'affidarsi a Euromod per gli scopi di questo contributo sono di due tipi. Da una parte, sarebbe impossibile calcolare l'impatto delle imposte sul reddito (e i relativi sgravi fiscali) dai dati originali in mancanza di un modello di microsimulazione. Dall'altra parte, quando la ricerca riguarda comparazioni internazionali, come in questo caso, ci si aspetta che un modello di microsimulazione europeo, costruito apposta per assicurare la comparabilità, sia più affidabile di una serie di modelli di microsimulazione nazionali quasi inevitabilmente eterogenei.

Ci sono, ciò nonostante, degli svantaggi. L'Euromod è un modello statico, basato su calcoli puramente aritmetici. Per questa ragione, quando vengono simulati gli effetti dei

¹ Per ulteriori informazioni su Euromod si veda Sutherland [2007], o si visiti il sito internet della Microsimulation Unit, University of Essex (<http://www.iser.essex.ac.uk/msu>). Il modello Euromod è stato utilizzato anche da Mantovani e Toso nella loro analisi della povertà dei minori in Europa presentata nel volume a cura di Brandolini e Saraceno [2007].

cambiamenti nei regolamenti di imposte e prestazioni sociali, il modello non è in grado di tener conto delle reazioni comportamentali, come quelle che possono manifestarsi in relazione al consumo, all'offerta di lavoro o, nel caso specifico, all'investimento e ai risparmi.

Inoltre, l'applicazione dei regolamenti di imposte e prestazioni sociali a una popolazione data implica che tutti vi si adeguino interamente. Certamente, nel mondo reale ciò non è vero. Si sa che non tutti gli individui pagano le tasse che gli spettano; di fatto, l'evasione fiscale costituisce un problema serio in diversi paesi. Di nuovo, nessuna rettifica è fatta ai dati originali, come se i redditi riportati nelle indagini sulle quali si basa il modello fossero gli stessi di quelli dichiarati alle autorità fiscali al fine di stabilire sia le imposte dovute sia l'eligibilità a benefici dipendenti dal reddito. Le implicazioni di queste ipotesi sono discusse più avanti nel capitolo.

3. *Fattori contestuali*

L'impatto distributivo dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari, l'obiettivo di questo contributo, può dipendere da vari fattori: primo, dal numero dei mutuatari rispetto a quello dei proprietari non-mutuatari e degli inquilini; secondo, dalla loro posizione nella distribuzione del reddito; terzo, dalla generosità dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari e dalla sua struttura in ogni paese.

La struttura del settore abitativo per titolo di godimento dell'alloggio è presentata nella tabella 1. Chiaramente, l'insieme dei potenziali beneficiari dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari, mostrato nella colonna 3, è enormemente diverso tra i paesi, andando da meno del 10% delle abitazioni in Italia a quasi il 50% in Danimarca e nei Paesi Bassi.

TAB. 1. *Struttura del settore abitativo per titolo di godimento dell'alloggio*

	<i>Proprietà</i>		<i>Affitto</i>		<i>Altro</i>	<i>Totale</i>
	<i>totale</i>	<i>con mutuo</i>	<i>privato</i>	<i>sociale</i>		
Danimarca	7,4	49,3	16,7	25,9	0,7	100,0
Finlandia	36,9	27,5	15,7	10,5	9,4	100,0
Grecia	63,7	10,3	20,0	0,1	5,9	100,0
Irlanda	42,4	38,9	6,4	10,1	2,3	100,0
Italia	55,9	9,6	22,5	1,2	10,8	100,0
Lussemburgo	36,1	33,2	29,3	0,7	0,7	100,0
Paesi Bassi	6,7	48,2	9,5	34,9	0,7	100,0
Portogallo	33,0	42,0	8,0	17,0	0,0	100,0
Spagna	63,4	21,8	9,0	0,7	5,0	100,0
Svezia	6,3	26,3	45,1	0,0	22,3	100,0

Nota: Percentuale di abitazioni per titolo di godimento dell'alloggio.

Fonte: Rapporti nazionali Euromod (<http://www.iser.essex.ac.uk/msu>).

Rispetto al trattamento fiscale dei pagamenti degli interessi sui mutui ipotecari, una questione pertinente è se lo sgravio fiscale opera come deduzione dal reddito imponibile all'aliquota marginale, o come credito d'imposta a un'aliquota fissa. Inoltre, lo sgravio fiscale può essere applicato sulla imposta sul reddito o, come in Finlandia e in Svezia, sulla

imposta sui capitali. Infine, in tutti i paesi considerati in questo contributo lo sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari non è rimborsabile. L'informazione al riguardo è riassunta nella tabella 2, eccezione fatta per vari termini e condizioni che possono porre limiti all'ammontare dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari.

Vale la pena sottolineare che nei due paesi dove la percentuale di abitazioni di proprietà con mutuo è più alta, vale a dire la Danimarca e i Paesi Bassi, l'interesse sui mutui ipotecari può essere dedotto interamente all'aliquota marginale, fino a un massimo di 59% e 52% rispettivamente. Al contrario, in Irlanda e nei paesi dell'Europa del sud (inclusa la Grecia, per mutui ipotecari erogati a partire dal 2003) lo sgravio fiscale è disponibile come credito d'imposta a un'aliquota più bassa che va dal 15% al 30%. In Finlandia e in Svezia i pagamenti degli interessi sui mutui sono deducibili dall'imposta sui capitali, ad un'aliquota di 29% e 30% rispettivamente.

TAB. 2. *Struttura dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui*

	<i>Pagamenti di interesse sui mutui deducibili da:</i>		
	<i>A. imposte sui redditi</i>		<i>B. imposte sui capitali</i>
	<i>sgravio fiscale calcolato come:</i>		
	<i>A1. deduzione dal reddito imponibile</i>	<i>A2. credito d'imposta</i>	
Danimarca	59		
Finlandia			29
Grecia	40	15	
Irlanda		20	
Italia		19	
Lussemburgo	38		
Paesi Bassi	52		
Portogallo		30	
Spagna		20	
Svezia			30

Nota. Aliquote di reddito imponibile. In Grecia i mutui ipotecari erogati a partire dal 2003 comportano un credito d'imposta al 15%. In Finlandia e in Svezia gli interessi sui mutui sono deducibili dalle imposte sui capitali. Vari termini e condizioni possono porre limiti all'ammontare dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari.

Fonte. Rapporti nazionali Euromod (<http://www.iser.essex.ac.uk/msu>).

Sulla base di quanto detto finora, possiamo aspettarci che il peso relativo dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari sia maggiore quanto più grande è la proporzione di nuclei famigliari che vivono in abitazioni di proprietà con mutuo, e che il suo effetto distributivo sia più regressivo dove agisce come deduzione dal reddito imponibile all'aliquota marginale. Nell'ultimo caso, forse paradossalmente, quanto più progressivo è il sistema fiscale tanto più regressivo sarà l'impatto dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari disponibile all'aliquota marginale.

4. *Distribuzione della spesa fiscale*

La distribuzione delle entrate fiscali non realizzate a causa dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari è mostrata nella tabella 3. È immediatamente rilevabile che lo sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari viene accaparrato in modo sproporzionato

dai gruppi con alto reddito. In modo particolare, su €100 di entrate non realizzate, tra €36 (Finlandia) e €57 (Grecia) sono destinate al 20% dei nuclei familiari più ricchi. Per contrasto, la percentuale della spesa fiscale accaparrata dal quinto dei nuclei familiari più poveri non supera il 5% in nessun paese.

TAB. 3. *Distribuzione della spesa fiscale sullo sgravio fiscale degli interessi sui mutui*

	<i>Quintile 1</i>	<i>Quintile 2</i>	<i>Quintile 3</i>	<i>Quintile 4</i>	<i>Quintile 5</i>	<i>Totale</i>
Danimarca	4,1	9,4	17,0	24,8	44,6	100
Finlandia	3,8	11,3	20,0	28,6	36,3	100
Grecia	0,0	2,5	11,9	28,5	57,1	100
Irlanda	1,2	9,2	18,2	26,7	44,6	100
Italia	0,6	3,9	21,5	30,9	43,0	100
Lussemburgo	1,6	4,0	12,5	39,8	42,2	100
Paesi Bassi	3,6	10,8	17,2	25,9	42,5	100
Portogallo	0,2	4,8	17,2	29,7	48,1	100
Spagna	1,4	11,8	20,6	28,5	37,8	100
Svezia	4,6	8,2	15,9	24,1	47,2	100

Nota: Spesa sullo sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari per quintile sul totale di questa spesa.

Fonte: Nostri calcoli usando Euromod.

Un altro modo di guardare a ciò è attraverso il rapporto S80/S20, che si ottiene dividendo la quota dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari accaparrata dal quintile più alto (colonna 6) per la quota del quintile più basso (colonna 2). Si può vedere che il rapporto S80/S20 è 10-12 per la Svezia, la Danimarca, la Finlandia e i Paesi Bassi, mentre nell'Europa del sud va da 27 (Spagna) a 73 (Italia) e a numeri di 3 o 4 cifre in Portogallo e Grecia rispettivamente.

Anche limitando l'analisi ai nuclei familiari con capifamiglia di età tra i 30 e i 55 anni si ottengono risultati molto simili. Come mostra la tabella 4, la quota della spesa fiscale sui mutui destinata a questa classe di età è altissima dappertutto, da un minimo di quasi 77% (Svezia) a un massimo di circa 90% (Grecia e Lussemburgo). Ma la distribuzione della quota destinata a famiglie più giovani si rivela quasi identica a quella destinata a tutti i nuclei familiari, cioè ugualmente favorevole ai redditi più alti.

TAB. 4. *Distribuzione della spesa fiscale sullo sgravio fiscale degli interessi sui mutui (solo nuclei familiari con capifamiglia di età tra i 30 e i 55 anni)*

	<i>Quintile 1</i>	<i>Quintile 2</i>	<i>Quintile 3</i>	<i>Quintile 4</i>	<i>Quintile 5</i>	<i>Totale parziale</i>	<i>Totale</i>
Danimarca	2,6	8,1	17,5	25,9	45,8	100	81,5
Finlandia	3,4	10,2	20,1	29,7	36,5	100	83,5
Grecia	0,0	2,2	12,1	28,1	57,5	100	88,9
Irlanda	1,3	9,5	19,1	26,4	43,7	100	81,6
Italia	0,6	3,9	20,7	31,4	43,4	100	84,1
Lussemburgo	1,6	3,8	12,2	41,3	41,1	100	90,8
Paesi Bassi	3,9	11,5	18,4	25,9	40,3	100	81,4
Portogallo	0,1	5,7	17,2	28,6	48,4	100	79,3
Spagna	1,5	12,5	19,8	28,5	37,7	100	86,0
Svezia	3,2	6,1	12,5	19,1	35,8	100	76,7

Nota: Spesa sullo sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari destinata a nuclei familiari con capifamiglia di età tra i 30 e i 55 anni per quintile. Il totale per questa classe di età sul totale per tutti i nuclei familiari è mostrato nella colonna 8.

Fonte: Nostri calcoli usando Euromod.

Un altro aspetto dello stesso fenomeno, ovvero la distribuzione dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari per quintile *in termini di quota di reddito*, è mostrato nella tabella 5. In altre parole, il denominatore questa volta è il totale del reddito disponibile di ogni quintile, piuttosto che il totale delle entrate fiscali non realizzate a causa dello sgravio fiscale sui mutui come in precedenza.

Per quanto riguarda il quintile inferiore, il contributo dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari verso i redditi disponibili è trascurabile ovunque tranne in Danimarca (1,6%), nei Paesi Bassi e in Svezia (circa 1,25%). Al contrario, i numeri corrispondenti al quintile superiore toccano lo 0,7% (Finlandia) o 0,8% (Spagna), e salgono al 4,3% (Paesi Bassi) e al 5,4% (Danimarca). In generale, le quote di reddito crescono monotonicamente di pari passo con il crescere del reddito fino al massimo della distribuzione del reddito (come nel caso della Svezia, dei Paesi Bassi e della Danimarca), oppure solo fino al quintile 4 (come in Finlandia, Italia e Spagna).

TAB. 5. *Distribuzione del peso sul reddito dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui*

	<i>Quintile 1</i>	<i>Quintile 2</i>	<i>Quintile 3</i>	<i>Quintile 4</i>	<i>Quintile 5</i>	<i>Totale</i>
Danimarca	1,6	2,5	3,7	4,4	5,4	4,0
Finlandia	0,3	0,6	0,8	1,0	0,7	0,8
Grecia	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,2
Irlanda	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Italia	0,0	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2
Lussemburgo	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1
Paesi Bassi	1,3	2,6	3,3	3,9	4,3	3,5
Portogallo	0,0	0,2	0,5	0,6	0,5	0,4
Spagna	0,1	0,7	1,0	1,0	0,8	0,8
Svezia	1,2	1,5	2,4	2,9	3,7	2,7

Nota: Spesa sullo sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari per quintile sul reddito netto disponibile di ogni quintile.

Fonte: Nostri calcoli usando Euromod.

Complessivamente, il peso relativo dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari raggiunge il 4,0% del totale del reddito disponibile del nucleo familiare in Danimarca, il 3,5% nei Paesi Bassi, il 2,7% in Svezia, lo 0,8% in Spagna e in Finlandia, e meno dello 0,5% in tutti gli altri paesi.

La distribuzione delle entrate fiscali non realizzate a causa dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari per quintile di reddito, come proporzione sia della spesa fiscale totale sia del reddito disponibile di ciascun quintile, come viene mostrato sopra nelle Tabelle 3 e 5 rispettivamente, dà una prima forte impressione del suo impatto distributivo. Come verrà spiegato nella prossima sezione, questa impressione viene rafforzata da una valutazione più formale basata sugli indici principali di progressività fiscale e disuguaglianza dei redditi.

5. *Valutazione formale dell'impatto distributivo*

L'effetto redistributivo dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari può essere valutato in modo più formale paragonando la progressività fiscale e la disuguaglianza di reddito con o senza lo strumento in questione. In questo saggio facciamo riferimento a

tre indici di progressività fiscale, di Kakwani, di Reynolds e Smolensky e i Suits oltre che all'indice di disuguaglianza Gini (per le relative definizioni si veda Duclos e Araar 2006, e Lambert 1993). I risultati vengono riportati nella tabella 6.

TAB. 6. *Impatto distributivo dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui*

	Indici di progressività			Indice di Gini		
	Kakwani	Reynolds-Smolensky	Suits	base	riforma	differenza (%)
Danimarca	0,133	0,0056	0,182	0,232	0,225	-2,85
Finlandia	0,071	0,0005	0,044	0,269	0,268	-0,16
Grecia	0,230	0,0004	0,254	0,323	0,323	-0,15
Irlanda	0,093	0,0001	0,091	0,321	0,321	-0,04
Italia	0,144	0,0003	0,112	0,319	0,318	-0,08
Lussemburgo	0,233	0,0002	0,195	0,243	0,243	-0,09
Paesi Bassi	0,102	0,0037	0,147	0,247	0,243	-1,84
Portogallo	0,168	0,0007	0,095	0,361	0,360	-0,16
Spagna	0,063	0,0005	0,034	0,311	0,311	-0,11
Svezia	0,139	0,0039	0,193	0,243	0,238	-1,94

Nota. Gli indici di Kakwani, di Reynolds-Smolensky e di Suits misurano l'effetto che l'abolizione dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari avrebbe sulla progressività dell'imposta sul reddito *ceteris paribus*. Gini base riferisce all'attuale distribuzione del reddito, mentre Gini riforma alla distribuzione del reddito che risulterebbe, *ceteris paribus*, dopo l'abolizione dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari.

Fonte. Nostri calcoli usando Euromod.

Chiaramente, l'effetto redistributivo dell'abolizione dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari consisterebbe nel rendere più progressivi i sistemi fiscali di tutti e 10 i paesi. In particolare, i valori dell'indice Reynolds-Smolensky suggeriscono che questo effetto sarebbe più forte in Danimarca, in Svezia e nei Paesi Bassi. Per contrasto, i valori dell'indice Kakwani suggeriscono che l'allontanamento dalla proporzionalità causato dallo sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari è maggiore in Lussemburgo e in Grecia. Infine, i valori dell'indice Suits mostrano che con l'abolizione dello sgravio fiscale in questione la progressività fiscale si accrescerebbe maggiormente in Grecia, seguita da Lussemburgo, Svezia e Danimarca. Questi risultati confermano che fra i tre paesi dove il peso relativo dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari è maggiore, il suo impatto distributivo è più regressivo in Danimarca, e meno regressivo in Svezia e nei Paesi Bassi.

Tutto ciò è in linea con i risultati che riguardano la disuguaglianza. Confrontando i valori dell'indice Gini con e senza lo sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari dimostra che la sua ipotetica abolizione ridurrebbe la disuguaglianza di reddito in modo apprezzabile in Danimarca, nei Paesi Bassi e in Svezia, e in modo marginale negli altri sette paesi.

6. *Discussione*

L'analisi precedente mostra che l'effetto distributivo dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari è sistematicamente regressivo nell'Europa occidentale, spesso seriamente. La spesa fiscale corrispondente è accaparrata in modo sproporzionato dai gruppi con reddito più alto. Fra i tre paesi dove il peso relativo dello sgravio fiscale degli

interessi sui mutui ipotecari è maggiore (cioè >1% del reddito disponibile medio del nucleo familiare), questo risultato è più rilevante in Danimarca, e meno forte in Svezia e nei Paesi Bassi. Inoltre, come regola generale, l'impatto distributivo dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari è maggiormente regressivo quando lo sgravio opera come deduzione dal reddito imponibile piuttosto che come credito d'imposta, e quando agisce attraverso le imposte (di solito progressive) sui redditi, piuttosto che quelle (di solito proporzionali) sui capitali. Infine, limiti, tetti e altre restrizioni possono mitigare l'impatto regressivo dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari in modo diverso secondo i casi.

Tutto questo è evidente. Tuttavia, ci sono riserve da tenere in considerazione. Innanzitutto, anche se lo sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari per proprietari residenti può essere visto come la controparte dei sussidi all'affitto per inquilini locatari, la nostra analisi, come spiegato in precedenza, non tiene in considerazione i sussidi all'affitto (per l'Italia si veda il saggio di Baldini e Poggio in questo volume). D'altra parte, c'è qualche indicazione che questa omissione possa non intaccare la robustezza dei nostri risultati. Matsaganis e Flevotomou (2007) hanno recentemente analizzato l'impatto distributivo sia dello sgravio fiscale sui mutui sia dei sussidi all'affitto in cinque paesi dell'Unione Europea (Paesi Bassi, Svezia, Finlandia, Italia e Grecia), e hanno trovato che l'effetto regressivo dello sgravio fiscale sui mutui domina l'effetto progressivo dei sussidi all'affitto. In tal modo, sostituendo entrambi con un assegno universale o un credito d'imposta rimborsabile sulla base di neutralità fiscale si apporterebbe un chiaro miglioramento in termini di impatto distributivo rispetto alle politiche attuali.

D'altronde, l'analisi presentata qui ignora prestazioni sociali in natura e il loro effetto distributivo. È vero che ciò è pratica diffusa nella ricerca attuale riguardante questioni distributive, in parte spiegata dal fatto che i relativi problemi concettuali e computazionali sono considerevoli. Nonostante ciò, l'omissione è problematica, in quanto l'allocazione gratuita o ad affitti ridotti di alloggi popolari a nuclei familiari con redditi bassi rimane un aspetto significativo della politica sulla casa in parecchi paesi europei (per l'Italia, si veda ancora il saggio di Baldini e Poggio in questo volume).

Infine, la nostra analisi presume non ci sia evasione fiscale. L'effetto di questa supposizione sulla validità dei nostri risultati è complessa. La dichiarazione evasiva dei redditi ovviamente riduce l'imposta dovuta, ma anche l'ammontare dello sgravio fiscale. Perciò, la correzione dei nostri risultati tenendo conto dell'evasione fiscale comporterebbe una revisione al ribasso della nostra stima del valore complessivo dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari. Inoltre, se la distribuzione dell'evasione fiscale non è sbilanciata a favore dei redditi più bassi, una tale correzione potrebbe anche mitigare l'impatto regressivo dello sgravio fiscale.

7. *Conclusioni*

In tutti e 10 i paesi dell'Europa occidentale esaminati qui lo sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari sembra chiaramente favorire i contribuenti delle fasce più alte di reddito. L'implicazione di questo risultato per la politica pubblica è che questi paesi seguano l'esempio della Gran Bretagna, della Germania e della Francia (fino a un anno fa), e comincino gradualmente a limitare la generosità dello sgravio fiscale degli interessi sui

mutui ipotecari, fino a una sua eventuale abolizione.

Di solito, l'obiezione sollevata a questo punto riguarda l'effetto sui prezzi delle case dei cambiamenti nel trattamento fiscale dei mutui. Infatti si sostiene che se lo sgravio fiscale fosse abolito, i prezzi delle case cadrebbero, causando una riduzione della ricchezza reale dei proprietari residenti e, al limite, il fenomeno del «patrimonio netto negativo» (*negative equity trap*), che sorge quando il valore di una abitazione diventa inferiore al livello del debito mutuatario ancora da pagare. La validità di questo argomento dipende dalla questione della capitalizzazione, vale a dire la misura in cui il trattamento fiscale è già implicito nei prezzi delle case. La teoria economica stabilisce che la capitalizzazione è completa solo quando l'elasticità dell'offerta di alloggi è pari a zero. Tuttavia, l'esperienza mostra che ciò è improbabile. Per esempio, a partire da stime di un tasso di capitalizzazione negli Stati Uniti intorno al 14%, Bourassa e Grigsby [2000] hanno sostenuto che se i pagamenti degli interessi sul mutuo non fossero più deducibili, l'effetto negativo sui prezzi delle case sarebbe altrettanto modesto. Boelhouwer *et al.* [2004] hanno trovato che nei Paesi Bassi, in Belgio, in Norvegia, in Germania, in Francia e nel Regno Unito i cambiamenti del trattamento fiscale non hanno avuto nessun effetto sui prezzi delle case. Invece, nei primi anni '90 tali cambiamenti sembravano coincidere con la caduta dei prezzi delle case in Svezia e in Danimarca, anche se è difficile stabilire in quale misura i due sviluppi fossero collegati, dato che sono entrati in vigore mentre l'economia precipitava nella recessione. Gli autori hanno sostenuto che «la paura che un peggioramento della deducibilità dei pagamenti degli interessi sui mutui porterà a una caduta rilevante dei prezzi delle case è probabilmente esagerata» [Boelhouwer *et al.* 2004, 431], e sono giunti alla conclusione che ciò che veramente conta è che i cambiamenti fiscali siano introdotti gradualmente e al momento giusto.

In ogni caso, la questione della capitalizzazione solleva anche importanti problemi distributivi. Se, per lo meno in qualche misura, lo sgravio fiscale si riflette già nei prezzi delle case, allora ne deve seguire che i principali beneficiari, lungi dall'essere i mutuatari stessi, sono coloro che hanno guadagnato dall'aumento dei prezzi delle case, vale a dire le società edili, i proprietari di terreni, gli agenti immobiliari e così via, ma anche i proprietari precedenti che avevano comprato le case quando i prezzi erano più bassi e le hanno rivendute a prezzi rialzati. Vista in questa luce, l'abolizione dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari rappresenterebbe un doppio svantaggio per gli individui che hanno dovuto pagare prezzi più alti per le proprie case a causa dell'esistenza dello sgravio fiscale, ma non possono più beneficiarne quando ripagano il mutuo. Questa sembra una obiezione ragionevole. Ma il problema può essere risolto, almeno in parte, facendo sì che lo sgravio fiscale venga gradualmente eliminato, piuttosto che abolito dalla sera alla mattina, risparmiando le conseguenze negative agli attuali beneficiari. In ogni caso, la presenza della capitalizzazione suscita dei dubbi su quanto sia stato ragionevole introdurre lo sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari in primo luogo. Se il trattamento fiscale favorevole causa l'aumento dei prezzi delle case, allora lo sgravio fiscale come strumento di una politica che mira a rendere l'acquisto di una casa più accessibile sembra essere poco efficace già di per sé.

Mentre le nostre obiezioni contro lo sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari sono basate soprattutto sui suoi effetti distributivi regressivi, si può anche fare riferimento a una questione di efficienza. Come ha dimostrato la ricerca empirica, recensita recentemente da Wolswijk [2006], la variabilità nei prezzi delle case è maggiore dove il

trattamento fiscale è più favorevole. Al limite estremo, gli sgravi fiscali contribuiscono a creare «bolle ipotecarie», che portano a «bolle speculative immobiliari». Di conseguenza, abolendo o almeno restringendo la deducibilità fiscale dell'interesse sui mutui potrebbe anche aiutare a stabilizzare il mercato della casa. Riportando le parole dell'autore, «le riduzioni strutturali nello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari, abbassando la domanda di mutui ipotecari a tassi di interesse dati, potrebbe avere un impatto benefico sulla volatilità del mercato della casa» [Wolswijk, 2006, 143].

Infine, qualsiasi cambiamento di politica pubblica che comporti guadagni per alcuni e perdite per altri è destinato a venire incontro alla resistenza di coloro che rischiano di perdere. In questo caso, l'abolizione dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui ipotecari potrebbe alienare giovani elettori istruiti della classe media, cioè un'articolata e politicamente influente parte dell'elettorato. Questo problema non è stato trascurato dai sostenitori della riforma della politica della casa come Barr [1987] e Haffner [2003]. Malgrado ciò, come hanno dimostrato i precedenti della Gran Bretagna e della Germania, l'abolizione dello sgravio fiscale degli interessi sui mutui è forse difficile ma non certo impossibile.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Baldini, M.

2008 *L'Irpef e la casa*, in *Commissione di studio sull'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie. Libro Bianco*, a cura di C. De Vincenti e R. Paladini, in «Tributi» (Suppl 1) pp. 209-221.

Barr, N.

1987 *The economics of the welfare state*, London, Weidenfeld and Nicholson.

Boelhouwer, P., Haffner, M., Neuteboom, P. *et al.*

2004 *House prices and income tax in the Netherlands: an international perspective*, in «Housing Studies», 19, n. 3, pp. 415-432.

Bourassa, S.C. e Grigsby, W.G.

2000 *Income tax concessions for owner-occupied housing*, in «Housing Policy Debate», n. 11, pp. 521-546.

Brewer, M.

2003 *The new tax credits*, IFS Briefing Note n. 35, London, Institute for Fiscal Studies.

Brewer, M., Goodman, A., Shaw, J. e Sibieta, L.

2006 *Poverty and inequality in Britain*, IFS Commentary n. 101, London, Institute for Fiscal Studies.

Callan, T., Walsh, J. e Coleman, K.

2006 *Tax expenditures*, in *Budget perspectives*, a cura di T. Callan e A. Doris, Dublin, Economic and Social Research Institute.

Clark, T. e Leicester, A.

2004 *Inequality and two decades of British tax and benefit reforms*, in «Fiscal Studies», 25, n. 2, pp. 129-158.

Duclos, J.Y. e Araar, A.

2006 *Poverty and equity: measurement, policy and estimation with Dad*, Boston, Kluwer Academic Publishers.

Glennerster, H.

2003 *Understanding the finance of welfare: what welfare costs and how to pay for it*, Bristol, Policy Press.

Haffner, M.

2002 *Dutch personal income tax reform 2001: an exceptional position for owner-occupied housing*, in «Housing Studies», 17, n. 3, pp. 521-534.

2003 *Tenure neutrality: a financial-economic interpretation*, in «Housing, Theory and Society», n. 20, pp. 72-85.

Hills, J.

1991 *Distributional effects of housing subsidies in the United Kingdom*, in «Journal of Public Economics», n. 44, pp. 321-352.

Lambert, P.J.

1993 *The distribution and redistribution of income: a mathematical analysis*, Manchester,

Manchester University Press.

Le Grand, J.

1997 *Knights, knaves or pawns? Human behaviour and social policy*, in «Journal of Social Policy», 26, n. 2, pp. 149-169.

Matsaganis, M. e Flevotomou, M.

2007 *The impact of mortgage tax relief in the Netherlands, Sweden, Finland, Italy and Greece*. Euromod Working Paper 2/07, University of Essex (<http://www.iser.essex.ac.uk/msu/emod/workingpapers/>).

Moffitt, R.

2002 *Means-tested transfer programs in the US*, Chicago, University of Chicago Press.

Poterba, J. e Sinai, T.

2008 *Tax expenditures for owner-occupied housing: deductions for property taxes and mortgage interest and the exclusion of imputed rental income*, in «American Economic Review», 98, n. 2, pp. 84-89.

Sutherland, H.

2007 *Euromod: the tax-benefit microsimulation model for the European Union*, in *Modelling our future: population ageing, health and aged care*, a cura di A. Gupta e A. Harding, Amsterdam New York and Oxford, Elsevier Science North-Holland.

Titmuss, R.

1955 *The social division of welfare: some reflections on the search for equity*, in P. Alcock, H. Glennerster, *Welfare and wellbeing: Richard Titmuss's contribution to social policy*, a cura di A. Oakley e A. Sinfield, 2001, Bristol, Policy Press.

Wolswijk, G.

2006 *Determinants of mortgage debt growth in EU countries*, in «European Journal of Housing Policy», 6, n. 2, pp. 131-149.