

**BANCA D'ITALIA**

**Temi di discussione**

**del Servizio Studi della Banca d'Italia**

**Struttura tributaria e struttura economica:  
il prelievo sulle imprese**

**di Antonio Di Majo**



**N. 59 - Febbraio 1986**



**BANCA D'ITALIA**

**Temi di discussione**

**del Servizio Studi della Banca d'Italia**

**Struttura tributaria e struttura economica:  
il prelievo sulle imprese**

**di Antonio Di Majo**

**N. 59 - Febbraio 1986**

*La serie «Temi di discussione» intende promuovere la circolazione, in versione provvisoria, di lavori prodotti all'interno della Banca d'Italia e presentati da economisti esterni nel corso di seminari presso l'Istituto, al fine di suscitare commenti critici e suggerimenti.*

*I lavori pubblicati nella serie riflettono esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità dell'Istituto.*

COMITATO DI REDAZIONE: *FRANCO COTULA, STEFANO MICOSSI, IGNAZIO VISCO;  
ANNA PAOLA CAPRARI (segretaria).*

## SOMMARIO

Il prelievo sulle imprese (definito come somma dell'imposizione sui risultati delle società e dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro e di altri imprenditori) raggiunge attualmente nel nostro paese il 15 per cento del prodotto interno lordo. Le caratteristiche di questi tributi non sembrano nè quelle più adatte a favorire le esigenze di forte accumulazione richieste dal mutamento della situazione produttiva nè quelle idonee ad evitare elevate convenienze, di mero tipo "fiscale", all'adozione di tecniche "labour saving", con conseguenze sull'accrescimento della disoccupazione.

Nonostante alcune difficoltà, ci sembra che l'adozione nel nostro paese di forme di tassazione "flusso dei fondi" (in sostituzione di quelle sul reddito di impresa) insieme ad un'imposizione del valore aggiunto di impresa (al posto dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro) potrebbe contribuire a realizzare una struttura tributaria più adatta alle caratteristiche delle trasformazioni economiche in atto; tra l'altro, come dimostrano i calcoli effettuati su un campione di 450 imprese, la parità di gettito potrebbe essere ottenuta con aliquote delle nuove imposte che sarebbero notevolmente inferiori, con conseguente attenuazione degli incentivi all'evasione.



## I - INTRODUZIONE (\*)

Il sistema tributario interagisce con la struttura dell'economia attraverso molteplici vie; le imposte influenzano le convenienze che indirizzano l'impiego delle risorse e le spinte provenienti dal sistema produttivo concorrono a determinare i comportamenti fiscali (inclusa l'evasione e l'elusione dei tributi).

Non è ovviamente possibile prendere in considerazione in questo lavoro tutti gli aspetti dei rapporti tra le entrate pubbliche e la struttura dell'economia; ad esempio nei tempi in cui viviamo numerose sono le sollecitazioni cui il sistema tributario è sottoposto, per le esigenze delle trasformazioni produttive, per la riluttanza a sopportare aumenti della pressione tributaria, ecc. Tra i numerosi problemi che i rapidi cambiamenti del sistema economico pongono al sistema delle entrate pubbliche ci soffermeremo su quelli connessi con il prelievo sulle imprese,

---

(\*) Lavoro presentato al Convegno "Il sistema tributario oggi e domani" organizzato dalla Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura e dall'Università di Pavia l'11 e il 12 ottobre 1985. Si ringraziano questi Enti anche per aver consentito di riprodurre il lavoro in questa collana.

L'autore ha partecipato al Convegno a titolo personale e, quindi, le opinioni espresse non impegnano in alcun modo la Banca d'Italia.

Si ringraziano D. FRANCO e F.M. FRASCA per l'aiuto prestato nella preparazione di questo lavoro.

definito includendo, oltre alla tassazione dei risultati della gestione di impresa, anche i contributi sociali a carico dei datori di lavoro e degli altri imprenditori; per l'Italia, secondo i dati del 1984, si tratta nel complesso di un ammontare di risorse pari a circa il 15 per cento del prodotto interno lordo.

Le esigenze di trasformazione dell'economia richiedono continui e intensi sforzi di accumulazione e di modifica delle combinazioni produttive. Com'è noto, il prelievo sulle imprese del tipo prevalente nei paesi sviluppati dell'occidente influenza queste scelte per varie vie. L'imposizione sulle società incide sul rendimento dei capitali investiti, favorisce l'indebitamento rispetto al capitale proprio, ecc. Alcuni di questi effetti vengono contrastati attraverso costose (per l'Erario) agevolazioni ed esenzioni per particolari settori, territori, ecc.. V'è da chiedersi se non sia possibile ristrutturare il prelievo senza ridurre l'entità globale, in modo da diminuire i disincentivi all'accumulazione e l'influenza sulle convenienze nell'impiego delle risorse determinate dalle tendenze "spontanee" del sistema economico.

Recenti progetti di riforma tributaria (negli Stati Uniti e, in precedenza, in Gran Bretagna) forniscono indicazioni utili in proposito. Per quanto concerne il nostro paese, una recente indagine sull'innovazione produttiva ha posto in luce, tra l'altro, l'importanza di alcuni fattori di ostacolo (o ritardo) all'introduzione dell'innovazione, che non sono indipendenti dalla struttura del sistema tributario (1). Il fisco potrebbe incentivare maggiormente progetti rischiosi di investimento attraverso forme di imposizione che: a) non discriminino tra capitale proprio e debito; b) consentano allo Stato di partecipare al finanziamento e di condividere il risultato dell'investimento,



senza modificare il saggio di rendimento del capitale investito. Queste caratteristiche sono sintetizzate con il termine "neutralità" della tassazione delle imprese e a questo aspetto ci si riferirà spesso nel corso del lavoro.

La "spontaneità" delle scelte produttive è influenzata, oltre che dalla tassazione dei risultati economici delle imprese, anche da un altro tipo di prelievo: i contributi sociali, in particolare quelli commisurati alle retribuzioni corrisposte dalle imprese. Per restare al nostro paese, la ricordata indagine, esaminando gli effetti dell'innovazione tecnologica, ha potuto rilevare che "le moderne tecnologie hanno caratteristiche fortemente labour saving" (2). In queste condizioni, una forma di prelievo che solleciti la sostituzione del lavoro sembra superflua; inoltre, i problemi posti dalla consistente quota di forze di lavoro non occupate non sembrano richiedere disincentivi all'utilizzo del fattore lavoro, al di là di quelli già insiti nelle tendenze "spontanee" dell'economia.

Le modifiche nell'occupazione (nel livello come nella struttura) comportano, d'altro canto, effetti sul gettito dei contributi sociali e in parte su quello dell'imposizione personale, al di là del ciclo, che rendono difficile soddisfare il compito fondamentale che il sistema delle entrate pubbliche nel suo complesso dovrà ancora assolvere nei prossimi anni, quello di mantenere il livello della pressione tributaria complessiva, tanto più che è difficile pensare di utilizzare l'automatico accrescimento determinato dal congiunto operare dell'inflazione e della progressività dell'imposizione personale, come è avvenuto nel decennio trascorso (3).

Per esaminare la possibilità di cambiamenti nel prelievo sulle imprese nella direzione di maggiore "neutralità", che non comporti, però, perdite di gettito, sono sta-

ti effettuati alcuni esercizi utilizzando i dati di un campione di circa 450 imprese industriali italiane.

Un' ultima avvertenza: in questo lavoro non vengono esaminati nè i riflessi macroeconomici delle modifiche tributarie considerate, nè, d'altro canto, i problemi di gestione e di amministrazione dei tributi, mantenendoci a quel livello che con termine inglese si definisce di "tax design".

## II - LA TASSAZIONE DEI RISULTATI DI IMPRESA

### II.1 Alcune considerazioni generali

Negli ultimi anni, parallelamente alle discussioni che si sono svolte intorno al ruolo e alle caratteristiche dell'imposizione delle persone fisiche, sono state avanzate proposte di riforma (spesso connesse con quelle concernenti l'altro tipo fondamentale di imposizione diretta) del prelievo sulle imprese (principalmente, ma non esclusivamente, quelle societarie); queste proposte, note agli studiosi, sono meno conosciute tra i non addetti ai lavori, e molto minore, e di minore risonanza, è stato il dibattito. Probabilmente questo atteggiamento è dovuto allo scarso rilievo immediato che ha per l'opinione pubblica la tassazione di entità diverse dalle persone fisiche; in parte è forse attribuibile al fatto che tali proposte sono state presentate spesso in stretta connessione con tentativi di riforma della tassazione delle persone fisiche, sicchè ne hanno seguito il destino: un esempio molto significativo è quello dell'imposizione basata sul flusso dei fondi ("flow-of-funds") delle imprese che è stata considerata, non senza fondamento, complementare all'introduzione dell'imposta personale sulla spesa. Respinta questa possibilità, questo tipo di tassazione (detto anche tipo "cash-flow") è stato anch'esso accantonato, senza un approfondito dibattito incentrato su di esso.

Attualmente, nei sistemi tributari dei principali paesi dell'occidente le imposte sul reddito di impresa (a livello di governo centrale e/o di governi locali) rivestono un ruolo non marginale per livello di gettito, anche se non paragonabile a quello dei tributi come le imposte sul reddito delle persone fisiche o le imposte generali

sulle vendite (ad es. l'IVA); in generale si tratta di tributi commisurati al "reddito di impresa", abitualmente proporzionali (negli Stati Uniti la "corporation-tax" è, però, progressiva rispetto all'entità dei profitti), ma la definizione degli imponibili varia notevolmente da paese a paese: diverse sono, infatti, le "regole" tributarie concernenti, ad esempio, gli ammortamenti, la valutazione delle rimanenze, le plusvalenze, ecc. In generale, si può osservare che la definizione di reddito imponibile si connette normalmente, con diversi adattamenti, a quelle tradizionalmente definite, nella Scienza delle Finanze, come reddito-prodotto e reddito-entrata, cruciale essendo per l'identificazione principalmente il trattamento riservato alle "plusvalenze". In tempi recenti, tuttavia, le definizioni di reddito imponibile sembrano avvicinarsi, più che nel passato, al reddito-spesa (1). La diffusione di forme di ammortamento immediato (che si identificano, se estese a tutti i tipi di cespiti, con la deducibilità integrale della spesa di investimento), quella di incentivi del tipo di credito di imposta commisurato ad una certa percentuale della spesa di investimento, introdotti talvolta per esigenze temporanee e mantenuti in permanenza, ecc., spostano l'imponibile di impresa verso quelle caratteristiche ritenute compatibili con un sistema generale di imposizione diretta sulla spesa che esenti il risparmio già a livello societario.

Non è questa la sede per affrontare in maniera approfondita il problema della definizione del ruolo dell'imposta societaria nell'ambito del sistema tributario complessivo, ampiamente trattato dalla letteratura finanziaria, ma sembra opportuno qualche cenno perchè è inevitabile imbattersi, considerando questo tipo di tributo, nel problema dei suoi rapporti con la tassazione delle persone

fisiche.

Come è noto, l'esistenza delle imposte sulle società è giustificata e confutata sulla base sia di motivazioni di principio sia di opportunità pratica.

L'argomento principale addotto contro la "legittimità" di tale imposta è connesso alla sua incidenza: solo le persone fisiche "sentono" il tributo e quindi, la società, prescindendo dai processi di traslazione, costituisce unicamente un "velo", per cui la sua tassazione comporta, se non compensata, "una doppia tassazione" dei redditi dei proprietari. A maggior ragione, secondo questa "visione" non ha senso l'esistenza del tributo in questione se il sistema è basato sull'imposta della spesa e, quindi, solo il reddito non risparmiato delle persone fisiche dovrebbe essere oggetto di prelievo. L'imposta sulle società comunque viene giustificata come acconto dell'imposta personale (2). In particolare consentirebbe di evitare il rinvio sine die della tassazione dei profitti non distribuiti. Inoltre se si accetta l'opinione che l'occultamento dei redditi è meno agevole a livello di impresa (societaria), l'acconto può essere giustificato da esigenze di individuazione dell'imponibile.

La "visione" opposta, che giustifica l'imposizione delle società in maniera indipendente, non connessa con i tributi personali, considera le società come soggetti economici (e quindi contribuenti) separati (in questo trovando motivazioni, oltre che nella personalità giuridica, con la eventuale responsabilità patrimoniale limitata, nelle moderne teorie dell'impresa), basandosi anche sulla teoria del "beneficio": le società godrebbero di vantaggi, quali la ricordata responsabilità limitata, differenziali rispetto alle imprese non societarie, che giustificerebbero l'imposizione di un tributo speciale.

Infine anche i sostenitori della società "velo" ritengono che l'imposizione si giustifichi se consente il prelievo di "profitti eccessivi". In questo caso, però, il tributo dovrebbe presentare caratteristiche particolari (3).

Nella pratica quasi tutti i sistemi ammettono regole che consentono di eliminare o di mitigare la "doppia tassazione" dei dividendi. Si tratta dei cosiddetti metodi di "integrazione" che possono operare al livello di percettore di dividendi (ad esempio il metodo del credito di imposta in vigore nel nostro paese) ovvero a livello del tributo societario (ad esempio negli USA viene dedotta dal reddito tassabile una parte dei dividendi erogati). L'adozione di metodi che compensano solo parzialmente il tributo societario (e solo sui dividendi) risponde probabilmente all'esigenza di "mediare" tra le diverse e opposte opinioni sommariamente ricordate. L'esigenza indicata è in qualche misura indipendente dalla scelta dell'imponibile (reddito, patrimonio, fatturato, ecc.) e, in ogni caso, il tributo societario può funzionare come acconto, anche se l'imponibile fosse costituito ad esempio dal valore aggiunto (4). Ai fini della regolazione dei rapporti tra imposizione personale e societaria dovrebbe assumere molto rilievo il problema dell'incidenza del tributo sulle imprese; in quanto se si suppone, ad esempio, che l'imposta societaria si trasli sul prezzo dei prodotti venduti non può esistere; da un punto di vista sostanziale, una "doppia tassazione" dei dividendi e, quindi, il credito di imposta si trasforma in un sussidio (5). Nell'incertezza sulla misura della traslazione si può trovare un altro fondamento dei metodi di compensazione parziale del tributo gravante sui dividendi (6).

A parte gli aspetti "equitativi" posti della possibile incidenza del tributo societario su soggetti diversi

dai proprietari, anche il "disegno" del tributo a fini diversi (di struttura produttiva, ecc.) deve tener conto di questa possibilità, anche se in maniera diversa. Da questi altri punti di vista non è solo il risultato del processo di traslazione che interessa, ma principalmente il processo stesso, ossia le decisioni produttive attuate dal "management" e/o dai proprietari delle imprese per tentare di trasferire l'onere, in relazione alla loro "forza" di mercato, su altri soggetti. E' evidente che questi effetti devono far parte delle caratteristiche che un disegno di riforma non può trascurare. Detto questo, però, bisogna aggiungere che in questo lavoro non si troveranno analisi dell'incidenza del tributo, ma ci si muoverà su di un piano diverso, di "percuSSIONE" dell'imposta.

Tornando all'obiettivo principale di questo lavoro, in questa parte si cerca di individuare come la tassazione del reddito di impresa possa essere adattata meglio, mantenendo la pressione tributaria complessiva, alle esigenze dell'evoluzione delle strutture economiche (principalmente attraverso le caratteristiche dell'accumulazione di impresa), nel presupposto che le modifiche produttive in atto conducano il sistema a livelli maggiori di "benessere" (di maggiore produttività, più tempo libero, più alti livelli di reddito pro-capite, ecc.). Ovviamente obiettivi di questo tipo nascono da esigenze sentite non solo nel nostro paese e sono, quindi, presenti in recenti progetti di riforma tributaria, anche se non costituiscono i soli obiettivi (e nemmeno i principali) delle riforme proposte. Per la rilevanza e la diversità delle soluzioni, si esamineranno alcuni aspetti della riforma predisposta recentemente negli USA dall'amministrazione Reagan e di quella che un gruppo di esperti presieduto da J.E. Meade aveva ipotizzato per il Regno Unito in tempi meno recenti, anche perchè

suggeriscono impostazioni in certa misura alternative.

## II.2 La riforma proposta dall'amministrazione Reagan

Nel novembre 1984 il Tesoro statunitense presentava al Presidente un rapporto in tre volumi per una riforma tributaria i cui obiettivi fossero "l'equità, la semplificazione, e la crescita economica" (7). Successivamente, anche per le reazioni suscitate dalla pubblicazione di questo rapporto, le proposte di riforma presentate al Congresso dal Presidente (8), nel maggio del 1985, pur conservando l'impostazione generale originaria, risultavano profondamente modificate in alcune parti importanti.

In questo paragrafo si prendono in considerazione solo gli aspetti del progetto concernenti la tassazione del reddito di impresa, ma poichè questo si connette con l'impianto generale della riforma qualche cenno più generale è necessario. Da questo punto di vista bisogna osservare che questa proposta si rivela molto diversa rispetto a quella della precedente amministrazione (9). Nel 1977 il "cuore" del nuovo sistema tributario avrebbe dovuto essere l'"expenditure tax", l'imposta sul reddito consumato, ora è invece la "comprehensive income tax", l'imposta sul reddito definito nella maniera più ampia possibile (anche se con vari aggiustamenti, tipo indicizzazione, ecc.). Il rapporto del Tesoro americano spiega le ragioni di questa opzione e su di essi ci si soffermerà più avanti; per ora va rilevato che la tassazione del reddito di impresa, orientata verso forme di imposizione "cash-flow" secondo il rapporto del 1977 (similmente a quanto avveniva nello stesso periodo nel Regno Unito con il progetto Meade di riforma delle imposte dirette), viene ora indirizzata verso la definizione di un imponibile di tipo "profits tax", con modifiche meno dra-



stiche rispetto all'esistente "corporation income tax" (specialmente nella seconda versione della riforma, quella presentata al Congresso).

Una delle ragioni della preferenza per la "comprehensive income tax" è connessa con obiettivi di gettito: la pressione per la riduzione delle aliquote dell'imposizione personale (principalmente a causa delle note conseguenze del "fiscal drag") richiede, se si vuole evitare una caduta della pressione tributaria, un'estensione della base imponibile. Poichè la possibilità di ampliare l'imponibile dell'imposta personale si ritiene insufficiente, bisogna ottenere anche un aumento del gettito della "corporation tax"(10). La crisi dell'imposizione personale progressiva comporta la ricerca di altre fonti di gettito; nel contempo si propone una riduzione del numero delle aliquote dell'imposizione personale (dalle attuali 14 a 3), ad un livello complessivo inferiore (l'attuale scala, per scaglioni di reddito, va dall'11 al 50 per cento, quella proposta prevede le aliquote del 15, 25 e 35 per cento). L'imposta personale sulla spesa viene respinta principalmente (anche se non esclusivamente) per ragioni di gettito; come osserva il rapporto del Tesoro "the base of a consumed income tax would be smaller than the base of an income tax (...). Thus to raise an equal amount of revenue as an income tax, a consumed income tax would have to have higher rates" (11). Naturalmente non si vogliono sottovalutare le altre considerazioni che sono alla base di tali scelte (principalmente quelle connesse con gli incentivi e con l'equità, orizzontale e verticale), ma ci sembra opportuno porre in evidenza come le esigenze concrete del bilancio impongano le scelte tributarie, talvolta a spese di altri obiettivi.

Nell'ambito della riforma proposta, oltre all'obiettivo ricordato, alle modifiche della tassazione

del reddito di impresa viene attribuito il compito di rafforzare la neutralità del sistema tributario rispetto alle scelte produttive e di accumulazione (12). Questa esigenza, che potrebbe essere attribuita all'ideologia liberista dell'attuale amministrazione americana, sembra connessa con le caratteristiche dell'evoluzione in atto nel sistema economico. E' difficile prevedere l'evoluzione "spontanea" degli assetti produttivi; si ritiene desiderabile non porre ostacoli ai processi di modifica in atto, ma non si può prevedere una nuova struttura economica di "equilibrio" (se mai esiste), il cui compimento possa essere favorito anche con l'uso selettivo dei meccanismi tributari. In queste condizioni la scelta di "neutralità" sembra obbligata dalla realtà produttiva (più che dalle considerazioni teoriche, pur molto interessanti, sulle imposte che non disturbano gli equilibri di tipo paretiano). Di conseguenza, la prima versione del progetto di riforma prevedeva la drastica eliminazione delle agevolazioni tributarie settoriali, ma le esigenze di alcuni settori "strategici" per gli interessi nazionali (e la loro forza di pressione) hanno comportato qualche correttivo a questa impostazione (13).

Quali sono le modifiche proposte per passare dall'attuale "corporation tax" a un'imposta sul reddito di impresa coerente con l'opzione più generale per una tassazione "comprehensive" (che dovrebbe a rigore comportare, ad esempio, l'attribuzione dei guadagni di capitale delle società all'imponibile dell'imposta personale dei singoli azionisti)? Come si cerca di ottenere più gettito e più neutralità dall'imposizione delle imprese? Il maggior gettito, in presenza di aliquote ridotte (14), dovrebbe venire principalmente dal ridimensionamento delle agevolazioni e delle esenzioni (abolizione o, nella seconda versione della riforma, riduzione dell'"investment tax credit", limita-

zione degli accantonamenti in esenzione di imposta) e dei criteri di detraibilità (indeducibilità di certe spese, modifiche dei criteri di ammissibilità degli ammortamenti accelerati, eliminazione della deducibilità di imposte statali e locali, ecc.).

In verità, l'adozione generale del criterio della tassazione "comprehensive" applicato al reddito reale comporta, nel campo delle imprese, anzitutto modifiche nella direzione dell'indicizzazione del reddito dei cespiti sensibili all'inflazione (sia per i redditi percepiti, sia per quelli erogati); inoltre, nel campo degli ammortamenti, bisognerebbe adottare "a system of depreciation allowances which (...) were restricted to the true economic depreciation of the various assets concerned" (restando ovviamente da stabilire come determinare il "vero" ammortamento) (15).

La "neutralità" dell'imposizione rispetto all'accumulazione, come si vedrà meglio più avanti, può essere assicurata tanto da un imponibile tipo "cash-flow" quanto da un'imposizione sui "veri" profitti di tipo particolare (e congruente con la visione generale "comprehensive"). A questo proposito gli aggiustamenti che sarebbe necessario apportare ai sistemi prevalenti di imposizione del reddito societario sono sintetizzati dalle seguenti "deviazioni" rispetto all'imponibile "corretto" (16):

- "I) nominal rather than real interest costs are deductible;
- II) interest deduction are allowed on debt-financed capital but not on equity-financed capital, though the costs of equity financing are opportunity costs;
- III) depreciation allowances are valued at historical costs;
- IV) depreciation rates for tax purposes bear little relation to true depreciation rates;

- V) inventories are costed at FIFO values;
- VI) depletable assets are often given special depletion allowances in addition to rapid write-offs of the cost of acquiring the assets;
- VII) loss offsetting is incomplete;
- VIII) integration with the personal income tax partially of fully undoes the tax on economic profits;
- IX) the tax base of corporations that earn financial income bears little relation to economic profits for many of the above reasons and because sources of financial income are treated differently (e.g. capital gains versus dividends)".

E' evidente che si tratta di riferimenti per qualche aspetto legati al sistema nord-americano: una completa accettazione delle modifiche richieste, oltre ad essere di difficile attuazione, potrebbe avere conseguenze non desiderate sul gettito, ceteris paribus. Sembra comunque utile considerare gli aggiustamenti proposti dall'amministrazione americana.

#### Trattamento degli interessi

La correzione proposta nel rapporto originario del Tesoro consisteva nell'inclusione nell'imponibile dei soli interessi attivi reali; corrispondentemente si ammetteva la sola deducibilità degli interessi passivi reali. Data la difficoltà (o, meglio, l'impossibilità) di una correzione perfetta degli interessi nominali, si era proposto un metodo approssimato, di applicazione generale, basato su coefficienti di detraibilità (e inclusione) riportati in tabelle fornite dal fisco, costruite utilizzando come misura dell'inflazione un particolare indice dei prezzi (17). Questa correzione avrebbe ridotto, ovviamente, il vantaggio

fiscale dell'indebitamento rispetto al capitale proprio, il cui "costo" neppure con la riforma sarebbe divenuto deducibile: questa scelta veniva giustificata come una linea di tendenza verso la "neutralità" rispetto ai vari tipi di capitale utilizzato dalle imprese. La proposta del Presidente ha però respinto queste indicazioni, optando per il mantenimento dell'attuale sistema di detraibilità (e inclusione) degli interessi (18).

### Incrementi di valore

Analogamente a quanto previsto per gli interessi, anche per i "capital gains" era prevista un'indicizzazione che avrebbe consentito di tassarne solo la parte reale, ricorrendo anche in questo caso a tabelle fornite dal fisco e costruite in relazione ai tassi di inflazione e al periodo di possesso del capitale (19). Attualmente negli USA gli incrementi di valore realizzati dalle imprese non concorrono alla formazione dell'imponibile per il 60 per cento del loro ammontare. Le reazioni alla proposta di indicizzazione hanno spinto la Presidenza a modificare anche questa parte del progetto che prevede ora un'esclusione dall'imponibile del 50 per cento dei "capital gains". Le motivazioni adottate sono diverse, ma sembra particolarmente interessante quanto si è osservato in tema di industrie innovative per giustificare le scelte. In un primo momento si diceva: "the taxation of real capital gains as ordinary income is the appropriate policy for all industries, including the venture capital industry" (20). Successivamente la tassazione degli incrementi di valore nominali al 50 per cento è così giustificata: "Incentives for higher-risk venturing - from which there is often greater social gain - should be provided by excluding from taxable income 50 per cent of long-

term capital-gains" (21). Questa posizione, contraria alla considerazione dei soli guadagni reali di capitale, si basa sul fatto che le imprese innovatrici sarebbero quelle che realizzano plusvalenze di entità maggiore ed in tempi più rapidi rispetto alle industrie tradizionali e, quindi, un sistema di tassazione reale, colpendo maggiormente il reddito di queste imprese, non sarebbe sufficientemente neutrale rispetto all'evoluzione della struttura produttiva.

### Ammortamenti

Come si è accennato, in un sistema di "comprehensive income taxation", gli ammortamenti dovrebbero rispecchiare la "vera" decadenza economica del cespite. Ora è noto che la misurazione del "vero" deprezzamento economico è impossibile. Ciò che la riforma americana propone è la fissazione di rigidi coefficienti di ammortamento, applicati, periodo per periodo, al valore originario (costo storico) del cespite, rivalutato in base ad indici che misurano l'inflazione (22). In questo modo si cerca di rendere il peso tributario degli ammortamenti indipendente dall'inflazione e di ridurre la possibilità delle imprese di scegliere il periodo di ammortamento, evitando vantaggi per particolari settori o imprese. Questa scelta veniva rafforzata, nel progetto originario, dall'abolizione degli ammortamenti accelerati, che avrebbe dovuto, rispetto alla situazione attuale, contribuire anche all'aumento del gettito della "corporation tax".

### Scorte

Per la valutazione delle rimanenze viene prevista la possibilità di adottare il LIFO senza i vincoli attuali (23) e il FIFO indicizzato.

### Credito di imposta per gli investimenti

Il sistema tributario degli USA prevede un incentivo, nella forma di credito di imposta, commisurato al 6-10 per cento delle spese di investimento. L'originario progetto di riforma, proprio per evitare preferenze per i vari settori (in questo caso, ad esempio, per quelli più "capital intensive" rispetto a quelli più "labour-intensive") ne proponeva l'abolizione. Come era prevedibile le reazioni dei settori interessati sono state molto forti e nel piano presidenziale il "tax-credit" viene mantenuto solamente, però, per gli investimenti in "research and experimentation" (24).

Queste sono le principali modifiche proposte nella definizione dell'imponibile; altri aspetti riguardano le "small corporations", ma non tali da innovare significativamente rispetto alla situazione attuale, mentre più rilevanti appaiono i cambiamenti proposti in materia di "trasparenza". Il progetto del Tesoro aveva infatti affrontato il problema delle grandi "partnership" (25), per le quali, per assicurare che la forma giuridica fosse neutrale, si proponeva un trattamento tributario simile a quello delle "corporations", ma il progetto presidenziale ha preferito mantenere la legislazione vigente. L'altra innovazione rilevante riguarda il trattamento dei dividendi. Si accetta, nell'impostazione del Tesoro, la tesi della doppia tassa-

zione dei dividendi; si respinge tuttavia la possibilità di abolire la "corporation tax", oltre che per le conseguenze sul gettito, per i vantaggi agli utili non distribuiti (26) che, per difficoltà pratiche, non possono essere immediatamente imputati ai singoli soci. Si propone, quindi, di mantenere il sistema attuale, estendendo la detraibilità dei dividendi dall'imponibile societario (fino al 50 per cento secondo la proposta originaria, al 10 per cento secondo il progetto del Presidente), optando quindi per una integrazione solo "parziale" del tributo societario e di quello personale (27). Da un punto di vista diverso da quello dell'equità, si può notare che l'allontanamento dal metodo classico di tassazione (anche se, come si è visto, di portata limitata nella seconda versione del progetto) va nella direzione di avvicinare il trattamento tributario del "costo" del capitale azionario a quello del debito, in quanto le società, con la detraibilità dei dividendi, realizzano una parziale detraibilità dell'onere del capitale azionario: in questo senso la proposta si muove nella direzione della "neutralità" tributaria rispetto a certe scelte di impresa. Nel complesso il progetto americano (almeno nella prima versione) costituisce il tentativo più importante di estensione dell'imponibile della tassazione del reddito con modifiche fondamentali di alcune caratteristiche dell'imposizione societaria, nella direzione di un sistema di tributi diretti coerente al suo interno e rivolto verso obiettivi che non sacrificino il gettito complessivo. Tuttavia le difficoltà pratiche, già messe in luce in un altro progetto, inglese, che aveva rigettato la scelta della "comprehensive income tax" (28), oltre alle resistenze dei settori interessati, hanno ridimensionato notevolmente la coerenza della riforma (ad esempio nel campo degli interessi e dei "capital gains").



## II.3 La tassazione in base al flusso dei fondi delle imprese

### II.3.1 Osservazioni generali

Le difficoltà pratiche, appena ricordate, che si incontrano nell'adozione di un coerente sistema di tassazione diretta basato sulla "comprehensive income tax" sono una delle ragioni che portarono, nel Regno Unito, il Comitato per la Riforma delle Imposte Dirette, costituito nel 1975 dall'"Institute for Fiscal Studies" (29), a preferire un sistema incentrato sull'imposta sulla spesa. Come si è accennato, nello stesso periodo anche negli USA il Tesoro proponeva una riforma basata sull'imposta sulla spesa, ma nonostante le periodiche proposte (da Mill a Einaudi, a Kaldor, ecc.) l'imposta personale sulla spesa resta sostanzialmente non sperimentata (se si escludono i tentativi, molto limitati, in India e in Sri Lanka). In questo lavoro, come si è detto, non si vogliono discutere i meriti o i difetti dei vari tipi di imposizione personale; si vogliono solo esaminare alcuni aspetti della tassazione del reddito di impresa.

Il rapporto Meade è il documento che contiene una ampia e approfondita analisi della tassazione delle imprese basata sul "flow of funds" (30), con una esplicita preferenza per la sua adozione nel sistema tributario britannico (31), insieme con un particolare tipo di "personal expenditure tax". In realtà, come si è già accennato, ci sembra che i due aspetti possano essere separati e la tassazione "cash-flow" possa essere adottata anche insieme con altri sistemi di imposizione personale.

Il principio generale di questo tipo di imposizione è quello di un imponibile costituito dalla differenza tra

incassi e pagamenti effettuati dall'impresa nel periodo di imposta. Questa dizione è piuttosto imprecisa e va meglio definita, nei prossimi paragrafi, con riferimento alle diverse nozioni di "cash-flow".

Un pregio generale di questo tipo di tassazione sta nella semplificazione della misurazione dell'imponibile: considerando solo i movimenti di fondi che avvengono nel periodo di imposta, esso non richiede valutazioni (tipo scorte, ecc.); inoltre, non è distorto dall'inflazione e presenta caratteristiche di neutralità rispetto a varie scelte produttive. Per rendersene meglio conto, dopo aver esaminato i vari tipi di "cash-flow taxation", un apposito paragrafo verrà dedicato agli aspetti teorici della "neutralità" della tassazione sulle scelte di accumulazione.

### II.3.2 L'imponibile basato sui flussi di fondi originati da operazioni reali (cosiddetto tipo R)

La forma più semplice e più nota di tassazione basata sul flusso dei fondi è quella che il rapporto Meade definisce imponibile R, ossia "the excess of the inflow over the outflow of funds in respect of the sale and purchase of all real goods and services, whether these be for current or capital purposes" (32). Con qualche semplificazione (33):

$$IMP_R = R - W - M - INV$$

in cui : R sono i ricavi (compresi quelli derivanti dalla vendita di beni capitali); W le retribuzioni; M gli acquisti di materiali (materie prime, semilavorati, servizi, beni di consumo usati per la produzione); INV la spesa di investimento sostenuta nel periodo di imposta. L'imponibile

può essere anche espresso come segue:

$$IMP_R = (VA - W) - INV$$

ossia il valore aggiunto (VA) dell'impresa diminuito delle retribuzioni e dell'ammontare degli investimenti. Tutte le variabili sono, inoltre, definite sulla base di una contabilità di cassa. Questa formulazione pone in luce uno degli inconvenienti solitamente attribuiti a questo tipo di imposizione: la possibilità che gli imponibili negativi siano frequenti con i connessi problemi di gettito. Alcune elaborazioni effettuate su un campione di imprese italiane, come si vedrà più avanti, non sembrano convalidare questa tesi, a meno che non si ritenga che aumenti fortemente l'incentivo ad effettuare un volume di investimenti superiore al valore aggiunto meno le retribuzioni, ma: a) esistono limiti (finanziari, ad esempio) alle spese di investimento; b) nella misura in cui l'incentivo opera attraverso la posposizione dell'onere di imposta, si tratta degli stessi effetti spesso ricercati con altre costruzioni, più "barocche", di metodi di incentivazione.

L'imponibile può ancora espresso (34):

$$IMP_R = (DIV + RE + INT) - INV$$

Questa formulazione consente di porre in evidenza che l'esenzione degli investimenti non richiede, nel caso in cui l'imposizione personale sia del tipo sul reddito-speso, alcun credito d'imposta sui dividendi, potendo mantenere, in ogni caso, l'imposizione societaria una funzione di acconto. L'imposta sul "cash-flow" della società potrebbe, però, coesistere con un'imposizione personale sul reddito (prodotto o entrata); in questo caso si potrebbe imma-

ginare un sistema di credito di imposta per certi versi simile a quello attualmente in vigore nel nostro paese (35).

Tutti gli elementi dell'imponibile sono espressi in termini nominali: non è richiesto alcun aggiustamento per l'inflazione. La valutazione delle rimanenze è, ad esempio, del tutto superflua a fini tributari. Dal punto di vista dell'accumulazione è importante notare l'irrilevanza, a fini tributari, sia della scelta dei metodi di ammortamento (essendo la spesa d'investimento detraibile per intero), sia della struttura finanziaria dell'impresa. Viene meno l'incentivo all'indebitamento, caratteristica fondamentale delle forme attualmente prevalenti di imposizione societaria che incidono, attraverso la detraibilità degli interessi (36), sul rendimento dell'investimento; per lo stesso motivo questa forma di tassazione risulta neutrale rispetto alla scelta tra capitale proprio e indebitamento. Queste conclusioni vanno, in realtà, qualificate, come si vedrà più avanti.

Con un'imposta sul "cash flow" di tipo R, il saggio di rendimento netto dei fondi investiti non è sensibile alle forme di finanziamento: saggio lordo e netto coincidono. Questo effetto è dovuto al fatto che questo tipo di tassazione rende lo Stato partecipante ("azionista") dell'impresa nel senso che non solo ha diritto a una quota dei profitti (e a rifondere le perdite se c'è perfetto loss offset), ma partecipa automaticamente al finanziamento dell'investimento (37). Proprio per questa caratteristica, a prescindere dalla ripartizione temporale dei flussi (che però è molto importante), il fisco guadagna purchè il rendimento degli investimenti sia superiore al tasso a cui lo Stato si indebita (38) (rinunciando immediatamente a una parte di gettito, per finanziare l'investimento, deve indebitarsi corrispondentemente). Anche se qualche approfondi-

mento sarebbe necessario, è evidente il vantaggio, ai fini dell'accumulazione, di un sistema tributario che fornisce un finanziamento automatico di una quota dell'investimento, eliminando, inoltre, il disincentivo attualmente esistente all'utilizzo di capitale di rischio.

II. 3.3 L'imponibile basato sui flussi di fondi reali e finanziari (cosiddetti metodi tipo (R + F) e S)

La definizione dell'imponibile delineata in precedenza pone problemi particolari per le imprese finanziarie. Com'è noto queste (si pensi alle banche) ottengono il valore aggiunto principalmente dalla differenza tra gli interessi incassati sui crediti e quelli pagati sui debiti. Con l'imponibile prima definito (tipo R), basato sui flussi di fondi originati da operazioni reali, non finanziarie, gli operatori finanziari sarebbero pressochè esenti dal tributo. Per questa ragione il rapporto Meade prima e altri studiosi successivamente (39) hanno proposto alcune modifiche. Il rapporto Meade definisce un imponibile, detto tipo (R + F) in questo modo: "the excess of inflows over outflows of funds in respect of both real and financial transactions, whether these be on current or capital account" (40). L'imponibile, semplificando, può essere così sintetizzato:

$$IMP_{R+F} = IMP_R + \Delta DEB + (INT_A - INT_P)$$

Rispetto all'imponibile R vengono presi in considerazione gli interessi (se si considerano trascurabili, per rendere più agevole il confronto, per un'impresa industriale quelli attivi,  $INT_A$ , significa che gli interessi pagati ridiventano detraibili) e la variazione dell'indebitamento (accensione nuovi debiti - estinzione vecchi debiti +

estinzione vecchi crediti - accensione nuovi crediti). In sintesi tutti i flussi di fondi (sia finanziari sia reali, sia per attività correnti sia connessi a movimenti di capitale) vengono presi in considerazione.

In altri termini:

$$IMP_{R+F} = (R - W - M) + INT_N - INV + \Delta DEB$$

$$\text{in cui } INT_N = INT_A - INT_P$$

Se, come si è detto, con riferimento a un'impresa industriale,  $INT_A$  si pone uguale a zero, e, con qualche semplificazione, si definisce  $R - M = P + W + INT_P$ , in cui  $P$  sono i profitti, si può anche scrivere:

$$IMP_{R+F} = (P + \Delta DEB - INV)$$

Si dimostra che anche in questo caso, nelle stesse condizioni considerate in precedenza, vale l'invarianza alla tassazione del saggio di rendimento dei fondi investiti (41).

Si consideri, infatti, la seguente tabella, nell'ipotesi semplificatrice di due periodi:

	Periodo 1	Periodo 2
Investimento	INV	- INV
ΔDebiti	ΔDEB	- ΔDEB
ΔTassazione	-t (INV - ΔDEB)	tΔ(X-iB) - tΔDEB + t INV
Saggio di rendimento in assenza di imposta		$\frac{\Delta(X - iB)}{INV - \Delta DEB}$
Saggio di rendimento con l'imposta tipo (R + F)		idem
Saggio di rendimento per lo Stato		$\frac{t \Delta(X-iB)}{t(INV-\Delta DEB)} = \frac{\Delta(X-iB)}{INV-\Delta DEB}$

Si suppone che l'investimento del periodo 1 dia frutti nel periodo 2, nel quale viene liquidato e il suo rendimento confluisce nei ricavi (X - iB), considerando il complesso della plusvalenza da vendita di INV e il rendimento annuo; iB rappresenta gli interessi passivi. Si trascurano, inoltre, gli interessi eventualmente maturati sulla perdita di tassazione del periodo 1.

In assenza di imposte, la parte di investimenti effettuata con capitale proprio nel periodo 1 è pari a INV - ΔDEB e il suo rendimento complessivo è Δ(X - iB).

Il saggio di rendimento risulta pari a:

$$\frac{\Delta(X - iB)}{INV - \Delta DEB}$$

Con il tributo tipo  $(R + F)$ , ad aliquota  $t$ , si ha la seguente situazione.

$$\text{Investimento di fondi: } INV - \Delta \text{ DEB} - t (INV - \Delta \text{ DEB}) = (1 - t) (INV - \Delta \text{ DEB})$$

ossia una parte dei fondi  $t (INV - \Delta \text{ DEB})$  è fornita dal fisco.

Il rendimento risulta pari a:

$$\Delta(X - iB) - t \Delta(X - iB) + t INV - t \Delta \text{ DEB} - t INV = (1 - t) \Delta(X - iB)$$

Il saggio di rendimento dei fondi investiti è:

$$\frac{(1-t)\Delta(X - iB)}{(1 - t) (INV - \Delta \text{ DEB})} = \frac{\Delta(X - iB)}{INV - \Delta \text{ DEB}}$$

uguale a quello in assenza di imposta.

Una caratteristica fondamentale di questo metodo è che l'onere tributario risente anche dei guadagni effettuati nell'investimento in attività finanziarie. In questo caso non si distingue, infatti, tra il rendimento ottenuto in attività reali e quello sulle attività finanziarie (42); esso corrisponde, inoltre, alla tassazione del "net amount of cash flowing out of the corporate sector of the economy on account of share capital" (43) per le sue evidenti corrispondenze con il rendimento delle azioni dei proprietari della società.

Anche un sistema del genere non richiede particolari aggiustamenti nel caso di coesistenza con un sistema di tassazione personale sulla spesa. Nel caso, invece, debba coesistere con un'imposta sul reddito, e si accetti la "visione" della doppia tassazione dei dividendi, è possibile immaginare forme di credito di imposta del tipo considerato in precedenza.



La "neutralità" della tassazione sulla convenienza a investire, nel caso in cui il finanziamento sia misto (capitale proprio e debito) non è assicurata, ma dipende dalle "regole" adottate circa la struttura finanziaria, come si vedrà tra poco. Prima di esaminare questi aspetti ci soffermeremo brevemente su qualche confronto con il tipo di imposizione prevalente, e con quello preferito nel progetto di riforma dell'amministrazione Reagan.

#### II.3.4 Alcuni confronti con l'imponibile tipo profitto

Molti dei pregi della tassazione basata sul flusso dei fondi sono già stati indicati (facilità di misurazione dell'imponibile, inutilità di forme di indicizzazione, eliminazione del problema della tassazione separata delle plusvalenze, ecc.); a livello di "design" del sistema i problemi maggiori sorgono dai rapporti internazionali (trattamento dei redditi di proprietà estera, ecc.), nel caso in cui i partners internazionali non adottano lo stesso sistema (con le implicazioni per la tassazione sostitutiva, i crediti di imposta, ecc.) (44) e la necessità, che può diventare più rilevante rispetto alla situazione attuale, di regolare il trattamento della copertura ("loss offset") e del rinvio ("carry-over") delle perdite. In questo caso sarebbe, infatti, essenziale che il "movimento" delle perdite prevedesse, in alternativa al rimborso immediato, la corresponsione di interessi per evitare di modificare le caratteristiche del tributo. Un altro aspetto di rilevante peso nel caso di adozione dell'imponibile tipo R (senza deducibilità degli interessi) sarebbe quello di un periodo transitorio adeguato per non appesantire eccessivamente l'onere delle società molto indebitate. Indubbiamente, poi, le imprese più innovatrici, con una intensa attività di

accumulazione, sarebbero avvantaggiate rispetto a quelle con minore attività di investimento, così come le imprese tradizionali, ad alta profittabilità, meno dinamiche potrebbero averne qualche svantaggio, ma questi effetti sono proprio quelli desiderabili per favorire la trasformazione e l'innovazione nel sistema produttivo. La partecipazione del fisco al rischio dell'impresa e al suo finanziamento può rendere più erratico il gettito del tributo, ma questo effetto può non essere tale da metterne in pericolo il livello stesso (che ovviamente dipende anche dalle aliquote). I calcoli di prima approssimazione effettuati dal rapporto Meade (45) e quelli tentati su un campione di imprese italiane, di cui si dirà più avanti, non sembrano implicare un'ovvia riduzione dell'imponibile anche se non possono tenere conto, basati come sono su dati storici, delle eventuali modifiche di comportamento. Si teme (46) un esteso utilizzo della fusione di imprese profittevoli con imprese in perdita; a parte la considerazione che questo sembra un fenomeno già presente, anche nel nostro paese, esistono ostacoli non tributari che limitano questa possibilità che, inoltre, sarebbe resa meno conveniente nel caso in cui le aliquote della tassazione del "cash flow" fossero notevolmente inferiori a quelle attualmente adottate sul reddito di impresa (specialmente se il riporto delle perdite non fruttasse alcun interesse, come avviene attualmente).

Il "controllo" dei contribuenti dovrebbe essere, molto più di adesso, incentrato sui movimenti finanziari. Questa è un'esigenza già sentita, specialmente in relazione alla maggiore rilevanza dei settori dei servizi (in cui il controllo degli imponibili può far riferimento solo in minima parte alla fabbricazione e al movimento di beni materiali), e che sarebbe ancora più pressante se si adottasse anche l'imposizione personale sulla spesa. Esistono com-

prensibili resistenze a un più esteso controllo del fisco sui conti finanziari (47), ma si tratta di problemi che in ogni caso andrebbero affrontati.

Un altro aspetto da considerare, legato com'è alla scelta del tipo di tassazione personale, è quello del trattamento delle imprese non costituite nella forma giuridica assoggettata alla tassazione delle società-persone giuridiche, che attualmente è nel nostro paese oggetto di particolare attenzione (coefficienti forfettari, ecc.).

Nel complesso i problemi concreti di organizzazione e di amministrazione di questo tipo di tributo non sono stati sufficientemente approfonditi. Poiché la tassazione sul flusso dei fondi è stata considerata strettamente complementare a quella personale del reddito-spesa, avendo respinto quest'ultima (48), è stata automaticamente scartata, come si è accennato, la possibilità di riformare la tassazione di impresa nella direzione indicata.

### II.3.5 La "neutralità" della tassazione societaria

La caratteristica della tassazione del flusso dei fondi che più ha attirato l'attenzione è stata quella della sua "neutralità" rispetto a certe convenienze dell'impresa. La sommaria descrizione effettuata nelle pagine precedenti ha posto in luce che, date certe condizioni, questo tipo di tributi: a) non influenza il saggio di rendimento dei fondi investiti; b) non discrimina nell'utilizzo dei fattori, tra lavoro e capitale, nel senso che il costo di entrambi è interamente detraibile dall'imponibile, al tempo in cui le spese sono effettuate; c) rimuove, o quanto meno (come si chiarirà tra poco) riduce drasticamente, la preferenza tributaria accordata all'utilizzo dell'indebitamento rispetto al capitale proprio; d) è

indifferente alla durata dell'investimento.

Poichè queste caratteristiche, oltre ad essere apprezzate dal punto di vista della teoria del benessere (in quanto questi tributi possono essere, in certe ipotesi, caratterizzati come imposte non distorsive), rispondono ad esigenze molto sentite dalla politica economica in un'epoca di rapide trasformazioni "spontanee" della struttura dell'economia (49), sembra opportuno un sintetico riferimento ad alcune analisi della letteratura sulla neutralità del "cash-flow taxation" rispetto alle decisioni di investimento.

L'individuazione di tipi di imposizione societaria neutrali rispetto alle scelte di accumulazione ha permesso, almeno a livello teorico, di giungere alla conclusione che "neutrality can be achieved under two different systems of corporate taxation. One is the ideal profits tax (...). Another is the cash-flow tax" (50). L'imposta "ideale" sui profitti è definita con riferimento ai "veri" profitti (il cui imponibile, cioè, tenga correttamente conto delle detrazioni per interessi, ammortamenti e guadagni di capitale non realizzati); si tratta sotto molti aspetti dell'approssimazione cercata nella prima versione (quella del Tesoro) della proposta di riforma dell'amministrazione americana. Le maggiori difficoltà di attuazione di una imposta neutrale sui profitti hanno spinto l'attenzione più verso il secondo tipo di tassazione, anche se, come si è visto, nè l'uno nè l'altro sono per ora serviti come riferimento per modifiche effettivamente apportate all'imposizione societaria (51).

Nelle analisi disponibili gli effetti, comparati, di varie forme di tassazione societaria sulle scelte di investimento vengono individuati nell'ambito di modelli neoclassici, con o senza funzioni di produzione (a seconda

dell'aspetto esaminato), che ipotizzano comportamenti di massimizzazione del valore attuale del rendimento netto della spesa investita.

Una delle prime obiezioni mosse alla neutralità dell'imposizione "cash-flow" è venuta da Sadmo (52) che ha dimostrato, tra l'altro, come essa dipenda dalla costanza dell'aliquota nel corso dell'orizzonte temporale dell'investitore, mentre l'imposta "ideale" sui profitti sarebbe sempre neutrale, almeno nel modello neoclassico da lui considerato. Negli ultimi anni questi aspetti della tassazione societaria sono stati approfonditamente esaminati da alcuni economisti canadesi che hanno meglio precisato i requisiti per la "neutralità" (53).

Boadway e Bruce (54) cercano di individuare un'imposta neutrale sul reddito di impresa con caratteristiche generali rispetto alla quale l'imposta ideale sui profitti e quella nel cash-flow costituiscano casi particolari. Partendo da un'impresa che massimizzi il valore attuale del flusso dei dividendi e adottando una funzione di produzione "well behaved", essi giungono alla seguente formulazione:

$$T = t \left[ P_t F(K_t) - (r_t + \alpha_t) A_t \right]$$

in cui :  $t$  è l'aliquota dell'imposta ;  $P_t F(K_t)$  è il valore del rendimento (ricavi meno costi correnti);  $r_t$  è il costo nominale del finanziamento (debito e capitale proprio)  $\alpha_t$  il tasso esponenziale di ammortamento del capitale valutato al costo storico accumulato;  $A_t$  il valore del capitale accumulato (55).

Si dimostra che con  $\alpha_t \rightarrow \infty$  e  $A_t \rightarrow 0$ ,  $\alpha_t A_t \rightarrow I_t$  e, quindi, si ricade nel caso della tassazione "cash-flow"

(tipo R). L'aliquota dell'imposta non compare, comunque, nell'espressione che assicura, a margine, la convenienza dell'investimento (56). Si dimostra, inoltre, che, con la formulazione indicata, la neutralità della tassazione non è influenzata dall'andamento dell'inflazione e, in ogni caso, è indipendente dal profilo temporale di  $d_t$ .

L'importanza del risultato sta nel fatto che, date le ipotesi assunte, "a neutral business tax is easier to implement and administer than has previously been believed" (57). Ovviamente, anche se non sono necessarie informazioni sul "vero" ammortamento, i guadagni di capitale reale, ecc. è sempre vero che un'imposta su "cash-flow" richiede meno informazioni di altri tributi "neutrali". L'analisi di Boadway e Bruce è, comunque, molto utile, in quanto si è dimostrato che un'imposta neutrale è possibile, con qualche approssimazione (58), anche se si ritenesse impraticabile, ad esempio per motivi di profilo temporale del gettito o per le complicazioni internazionali, un tributo "flusso dei fondi".

Se si resta nell'ambito di ipotesi che si riferiscono a imprese operanti in contesti "neoclassici", le condizioni di neutralità delle varie forme di "cash-flow" sono state meglio precisate con riferimento alle possibili "regole" adottate nella struttura finanziaria delle imprese. Gli stessi autori ora ricordati, in un precedente articolo (59) mostrarono che l'imponibile ( $R + F$ ) non comporta la neutralità qualora l'impresa mantenga un rapporto costante tra il valore dell'indebitamento e quello del capitale proprio (60). Per comprendere, però, la rilevanza pratica di questa conclusione, bisogna osservare che, rispetto a quanto osservato in precedenza, si tratta di un effetto di secondo ordine, che vincola l'impresa (a causa dei riflessi della detraibilità delle spese di interessi

sul valore del capitale) a certi livelli di rapporto tra debito e capitale proprio. Si dimostra che la base tipo R è "neutrale" se si assume un certo tipo di vincoli della struttura finanziaria (rapporto Debito/Azioni) e quella (R + F) se, invece, il vincolo può "variare" in relazione agli effetti di capitalizzazione del tributo (61). Uno degli ultimi fascicoli dello "Scandinavian Journal of Economics", interamente rivolto all'analisi dei problemi economici della tassazione, ha riservato una parte all'imposizione societaria, e, in particolare, alle possibili alternative alle attuali forme impositive, inserendosi nel "filone" (62) di ricerca che vuole individuare tributi "neutrali" rispetto alle decisioni di investimento, cercando però forme di imposizione societaria che rispondano simultaneamente anche all'obiettivo di rispettare il ruolo di questo tributo come forma di acconto dell'imposizione personale. In questo modo si potrebbero trovare soluzioni al problema dell'integrazione tra il tributo societario e quello personale.

Come si è visto l'imposta sul "cash-flow", considerando per semplicità le sole attività "reali", è data da:

$$T_c = t_c(R - W - M - INV)$$

che presenta, in certe condizioni, caratteristiche di "neutralità".

L'imposta societaria vista, invece, come "acconto" dell'imposta personale, svolgerebbe il suo ruolo nel modo più esteso possibile se l'imponibile fosse dato dal valore aggiunto netto degli ammortamenti (D):

$$VA = R - M - D = W + INT + DIV + RE$$

(in cui RE sono i profitti non distribuiti) e si estendesse a tutte le forme di reddito il sistema del credito di imposta sui dividendi. Tuttavia, a livello personale, la tassazione delle retribuzioni avviene efficacemente (ad esempio con il sistema di ritenuta alla fonte) e, quindi, la "corporation tax" a questi fini potrebbe risultare da:

$$T_w = t_w (INT + DIV + RE) = t_w (R - M - W - D)$$

Si dimostra (63) che i due aspetti si possono combinare dando luogo a un'imposta neutrale (perchè "cash-flow"), che si può integrare con l'imposizione personale, attraverso un sistema di credito di imposta sui dividendi, e sugli interessi erogati (64), che eviti la "doppia tassazione". A livello societario l'imposta dovrebbe avere le seguenti caratteristiche (65):

$$T = g(R-M-W) - (g-t_w)INV - t_w D = g(R-M-W-INV) + t_w(INV-D)$$

ossia un'imposta sul "cash-flow" modificata per renderla idonea a "catturare" per acconto tutti i redditi da capitale (con successiva eventuale compensazione attraverso un sistema di credito di imposta). Ovviamente le aliquote andrebbero opportunamente modulate. Rispetto al puro "cash-flow" sarebbero necessarie informazioni sugli ammortamenti "veri" che potrebbero essere approssimate con coefficienti forfettari stabiliti dal fisco. La fissazione della parte del tributo da compensare a livello personale ( $t_w$  nelle formule), dipende dalla "visione" sul tributo (autonomo o meno) societario, dalle opinioni sulla traslazione (che può consigliare, in ogni caso, un'integrazione parziale), dalla formazione di profitti "eccessivi" a livello societario.



## II.4 La tassazione societaria in Italia

### II.4.1 Generalità

Come è noto, il reddito delle imprese-società di capitali è assoggetato, nel nostro paese, a due tributi, l'IRPEG e l'ILOR (quest'ultima è detraibile dalla prima). Da qualche anno si è adottato il criterio di considerare l'IRPEG un "acconto" dell'imposta personale dovuta dagli azionisti, ed è stato istituito un credito di imposta a favore dei dividendi corrispondente al totale dell'IRPEG pagata sul reddito distribuito. Il credito di imposta non si applica all'ILOR, anche perchè i dividendi sono per il percettore esenti da questo tributo.

La definizione dell'imponibile societario è nel nostro paese del tipo prevalente nei paesi occidentali, con qualche caratteristica rilevante: a) le plusvalenze sono sostanzialmente trattate come reddito ordinario (salvo quelle assoggettate all'INVIM); b) le grandezze prese in considerazione per determinare l'imponibile sono espresse in termini nominali (non sono ammesse indicizzazioni di debiti e crediti, ecc.); c) una parte non trascurabile del reddito teoricamente imponibile si avvantaggia di esenzioni o agevolazioni. Tra le agevolazioni si può ricordare quella per gli interessi dei titoli pubblici, in vigore dal 1974 (specialmente rilevante per le imprese di tipo finanziario, ma anche quelle manifatturiere hanno, come è noto, utilizzato questi benefici attraverso l'impiego di fondi in titoli pubblici); ridimensionata notevolmente solo alla fine dello scorso anno (66); d) il sistema degli ammortamenti accelerati è particolarmente generoso, specialmente per i cespiti adoperati dalle imprese industriali. Anche il cre-

dito di imposta sui dividendi è stato corretto (a livello societario), con un'imposta di conguaglio che evita che la compensazione dell'IRPEG sia tale che il complesso di IRPEG e credito di imposta dia in realtà luogo a un sussidio (tributo negativo).

La tab. II.1 riporta il gettito della tassazione del reddito delle persone giuridiche (67), che è leggermente cresciuto negli ultimi anni in proporzione del totale sia delle imposte dirette, sia di quelle complessive erariali; in rapporto al prodotto interno lordo il peso di questa tassazione è leggermente aumentato, mentre è raddoppiato in proporzione del risultato lordo di gestione dei settori dei beni e servizi destinabili alla vendita.

Tab. II.1  
**GETTITO TASSAZIONE DEL REDDITO SOCIETARIO (miliardi di lire)**

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. IRPEG	1588	1279	1718	2779	3533	4515	6317	7970
2. ILOR - versam. pers. giur. (art. 2 - 4)	(166)*	1541	1505	2264	2846	3844	4687	4377
3. Totale	1754	2820	3223	5043	6379	8359	11004	12347
4. (3) / PIL %	0,9	1,3	1,2	1,5	1,6	1,8	2,0	2,0
5. (3) / IMP. DIR. %	11,3	12,7	12,2	13,5	12,7	12,6	13,2	13,6
6. (3) / (IMP. DIR + IMP. INDIR.)%	5,0	6,3	6,2	7,1	7,1	7,2	7,7	7,7
7. (3) / (Risultato lordo di gestione B. e S. destinabili alla vendita) %	2,3	3,1	2,8	3,5	3,9	4,4	5,2	5,0
(*) stima								

Non si vuole effettuare in questa sede un'analisi delle tendenze del gettito e delle caratteristiche della tassazione societaria nel nostro paese; le analisi quantitative in questo campo sono rese, tra l'altro, difficili dall'indisponibilità di sufficienti informazioni statistiche. Quelle ricavate dalle dichiarazioni dei redditi ai fini IRPEG-ILOR non consentono, infatti, di esaminare la formazione dell'imponibile, poichè la dichiarazione contiene solo le variazioni rispetto al reddito risultante dal bilancio approvato dagli organi statutari delle società. In queste condizioni è, quindi, impossibile qualsiasi esercizio di riforma basato sulle statistiche tributarie (disponibili, tra l'altro, con molto ritardo). Dalle elaborazioni sulle dichiarazioni dei redditi concernenti l'anno d'imposta 1981, si può, però, rilevare il peso delle esenzioni, dichiarato dai contribuenti. Il reddito lordo totale, ai fini IRPEG, risultava in quell'anno pari a 22.150 miliardi; quello dichiarato esente era pari a 11.300 miliardi; l'imponibile risultava, quindi, di 10.850 miliardi, meno della metà di quello "teorico" (risultati simili si ottengono considerando l'ILOR) (68). Nel complesso, avendo presenti le aliquote in vigore in quell'anno (IRPEG + ILOR), le esenzioni riducevano la pressione tributaria per circa l'1 per cento del prodotto interno lordo.

Questa considerazione potrebbe suggerire di estendere al nostro paese la "filosofia" della "comprehensive income tax" che, come si è visto, prevede la drastica riduzione di esenzioni e agevolazioni; in questo modo, l'aumento della pressione tributaria, similmente a quanto proposto negli Stati Uniti, potrebbe essere utilizzato per ridurre il gettito dell'imposta personale progressiva (IRPEF). A parte questo aspetto che, in assenza di dati più analitici, non

può essere approfondito, quali modifiche del nostro sistema di tassazione delle imprese potrebbero essere idonee a favorire l'evoluzione del sistema economico, mantenendo il gettito? Se si ritiene opportuna una maggiore neutralità della tassazione societaria, si può osservare che, almeno per un campione di imprese (di cui si dirà nelle pagine seguenti), il peso degli oneri finanziari nella formazione dell'imponibile, è, in Italia, particolarmente elevato: gli interessi passivi rappresentavano nel 1983 circa il 65 per cento della somma tra l'imponibile "teorico" IRPEG e gli stessi oneri finanziari (pur escludendo le imprese con imponibile teorico IRPEG negativo). Il vantaggio tributario della deducibilità degli interessi è, nei fatti, molto rilevante nella determinazione del costo del capitale: quindi, il sistema tributario italiano è attualmente molto lontano dalla neutralità nella scelta della struttura finanziaria (tra debito e capitale proprio). In questo senso si può condividere l'auspicio, contenuto in un recente documento sulla politica industriale (69), di ridurre (se non eliminare) la discriminazione tra le forme di utilizzo del capitale. Meno da condividere è, forse, la proposta di ottenere questo obiettivo estendendo l'area delle agevolazioni. Le alternative strutturali sono quelle esaminate in precedenza: la tassazione "ideale" sul profitto ovvero qualche forma di tassazione basata sul flusso dei fondi. Nulla esclude, ovviamente, la possibilità (tecnica e politica) di agevolazioni a particolari settori, imprese e beni, attraverso, ad esempio, l'adozione di aliquote diverse.

Un problema sempre difficile da affrontare è quello del trattamento delle imprese non societarie. In Italia sono attualmente consentiti a queste imprese, con certe limitazioni, metodi forfettari di definizione dell'imponi-

bile, con lo scopo di avvicinare la quota del prelievo sul reddito di queste imprese a quella delle società. Questo "approccio" è possibile anche con sistemi diversi di tassazione (flusso dei fondi, ecc.); se sia desiderabile o meno, efficace o meno, è altro discorso. Molto rilevanti restano, comunque, i problemi concernenti l'accertamento e l'amministrazione del tributo, che non sono, però, affrontati in questa relazione.

#### II.4.2 Un esercizio di riforma

Gli scarsi dati disponibili sui conti economici e sugli stati patrimoniali delle imprese italiane non consentono un'agevole ricostruzione di imponibili alternativi rispetto al reddito attualmente soggetto a IRPEG e ILOR. Sarebbe interessante valutare la possibilità di una riforma simile a quella proposta dall'amministrazione americana (specialmente nella prima versione), ma sia i dati Medio-banca sia quelli del campione qui utilizzato non consentono di valutare agevolmente, tra l'altro, l'incidenza delle indicizzazioni (per le plusvalenze, le scorte, gli ammortamenti).

Per il momento si prenderanno in considerazione, con qualche semplificazione, gli imponibili "flusso dei fondi", tipo R e (R + F) utilizzando i dati di un campione di 447 imprese industriali, relativi all'anno 1983. Sarà così possibile qualche confronto tra l'imponibile tipo IRPEG "teorico" (le esenzioni e le agevolazioni non sono rilevabili, nè stimabili agevolmente, dai dati disponibili) e quelli R ed (R + F). I risultati vanno valutati con cautela sia perchè non possono tenere conto delle reazioni dei contribuenti, sia perchè la ricostruzione degli imponibili è necessariamente approssimata.

Il campione è costituito da 180 imprese singole e da 71 gruppi (nei quali sono "consolidati" i bilanci delle altre 267 imprese) (70). I risultati sono utili anche perchè consentono di effettuare qualche valutazione basata sulla tassazione di gruppo, la cui introduzione nel nostro sistema è spesso auspicata.

Il campione (71), per quanto riguarda gli imponibili, fornisce i risultati riportati nella Tab. II.2.

Tab. II.2  
**IMPONIBILI DELLA TASSAZIONE SOCIETARIA PER UN CAMPIONE DI IMPRESE INDUSTRIALI**  
 (1983; miliardi di lire)

Settori	Tassazione tipo IRPEG		Tassazione "flusso dei fondi" tipo R		Tassazione "flusso dei fondi" tipo (R + F)	
	IMP +	IMP -	IMP +	IMP -	IMP +	IMP -
1. Meccanico	923	356	1981	680	2440	1168
2. Siderurgico	28	2121	499	430	699	340
3. Chimico	241	320	1190	115	639	175
4. Raffinazione del petrolio	3615	22	4182	26	4468	21
5. Minerario non metallifero	110	83	222	14	274	35
6. Tessile	46	250	162	27	185	155
7. Alimentare	458	25	514	104	614	172
8. Carta	5	98	105	2	93	7
9. Gomma	1	59	335	18	360	27
10. Fibre	20	150	188	8	372	18
11. Costruz. mezzi di trasporto	46	230	929	771	751	1115
<b>Totali</b>	<b>5493</b>	<b>-3714</b>	<b>10307</b>	<b>-2195</b>	<b>10895</b>	<b>-3233</b>

IMP + : imponibili positivi  
 IMP - : imponibili negativi



Gli imponibili IRPEG riportati nella tabella II.2 sono da considerare "teorici" per i motivi indicati (tra l'altro, come si è detto, sono state completamente trascurate le agevolazioni e le esenzioni).

Le indicazioni che si possono trarre sono, ovviamente, solo di prima approssimazione; tuttavia, sembra interessante porre in evidenza una caratteristica importante degli imponibili tipo "flusso dei fondi": il timore fondamentale attribuito a questo tipo di tassazione è, come si è visto, quello di poter originare, almeno nel breve periodo, un minor gettito, per il maggior peso degli imponibili negativi. Come si può notare dalla Tab. II.2, con il sistema IRPEG il valore dell'imponibile teorico negativo rappresenterebbe (con la tassazione di gruppo), secondo il campione, quasi il 70 per cento di quello positivo. Nello stesso anno e nello stesso campione i negativi R e (R + F) sarebbero rispettivamente il 21 e il 30 per cento di quelli positivi. Probabilmente questi risultati sono in parte attribuibili al particolare momento congiunturale dell'anno considerato: nel 1983, secondo i dati di contabilità nazionale, gli investimenti dell'industria erano aumentati in valore del solo 3 per cento e la variazione delle scorte era stata negativa anche a prezzi correnti. In senso contrario agiva, però, il valore aggiunto del settore industriale che registrava in quell'anno una caduta (72). Per eliminare, comunque, l'effetto dell'andamento congiunturale bisognerebbe estendere l'analisi ad anni diversi; per ora è interessante notare che questi dati sembrano confermare l'opinione di Meade sulla non ovvietà della caduta del gettito con la tassazione "flusso dei fondi". Comunque, trascurando, come si è detto, gli effetti indotti dalla stessa modifica del regime tributario, il "flusso dei fondi" comporterebbe un aumento del totale degli imponibili positivi.

(e una riduzione dell'aggregato di quelli negativi). Se si considerano le sole imprese (180) non incluse tra i gruppi e, quindi, tassabili sigolarmente, la proporzione degli imponibili negativi rispetto a quelli positivi si avvicina nei tre sistemi considerati (17 per cento con l'IRPEG, 17 per cento con il tipo R, 23 per cento con il tipo (R + F)).

Si considerino, ora, i soli imponibili positivi e si effettui un esercizio a parità di gettito. Calcolato il gettito IRPEG-ILOR (73) per il complesso delle imprese (singole + gruppi), nella tab. II.3 si riportano le aliquote R ed (R + F) che avrebbero assicurato nel 1983, ceteris paribus, lo stesso gettito dell'IRPEG-ILOR.

Tab. II.3

TOTALE DELLE IMPRESE (singole + gruppi)

Tipo di tributo	Aliquota %	Peso del riporto delle perdite (aliquota x imponibili negativi)
- IRPEG + ILOR	46,368	1.723 miliardi
- R	24,700	542 "
- (R + F)	23,400	757 "

Le informazioni del campione consentono anche di osservare come varierebbe, a parità di altre condizioni, la situazione tributaria di ogni impresa. Dall'esercizio effettuato risulta che, se si adottasse il flusso dei fondi tipo R (ad aliquota unica del 24,7 per cento), le 251 unità (imprese o gruppi) sopporterebbero, nel passaggio, i seguenti effetti (74):

- a) 63 unità passerebbero da un'imponibile negativo IRPEG a un imponibile positivo R (aggravio);
- b) 34 unità passerebbero da un'imponibile positivo IRPEG a un'imponibile negativo R (sgravio);
- c) 43 unità con imponibile negativo IRPEG avrebbero un'imponibile negativo R (nè sgravio nè aggravio);
- d) delle rimanenti 111 unità con imponibile positivo IRPEG:
  - d') 65 avrebbero un aggravio; d") 46 avrebbero uno sgr  
avio (in quattro casi superiore al 100 per cento del "cash-flow" tipo R).

Osservazioni analoghe possono essere effettuate rispetto all'imponibile (R + F). In questo caso:

- a) 52 unità passerebbero da imponibile negativo IRPEG a imponibile positivo (R + F) (aggravio);
- b) 37 unità, da imponibile positivo IRPEG a negativo (R + F) (sgravio);
- c) 54 unità con imponibile negativo (o nullo) IRPEG resterebbero negative (o nulle) con quello (R + F) (nè sgravio, nè aggravio);
- d) delle 108 unità rimanenti:
  - d' ) 1 avrebbe lo stesso onere;
  - d" ) 72 avrebbero un aggravio;
  - d"' ) 35 avrebbero un guadagno (in un solo caso superiore al 100 per cento del valore dell'imponibile (R + F)).

Maggiori approfondimenti secondo i vari sistemi di imposizione verranno effettuati in un lavoro in corso (73), in cui si cercheranno di individuare le relazioni tra l'onere tributario e le varie caratteristiche della struttura dei conti delle società.

Per ora si può notare che i vantaggi e gli svantaggi nella modifica dell'imponibile, a parità di gettito complessivo ottenibile dal campione, non sono significativamente correlati con le varie branche di produzione, in

cui è possibile ripartire le imprese considerate. Inoltre le differenze, non eccessive, tra il flusso dei fondi tipo R e quello tipo (R + F) sembrano attribuibili principalmente al diverso grado di indebitamento delle varie imprese.

Per avere un'idea della situazione dei "gruppi" nei confronti della tassazione (tipo IRPEG e tipi alternativi), si riassume nella Tab. II.4 un esercizio effettuato su queste sole unità.

Tab. II.4

SITUAZIONE DEI GRUPPI  
(1983)

Tipo di tributo	Imponibile		Peso del riporto delle perdite (ali- quota x imponibile negativo)
	+	-	
- (IRPEG + ILOR)	717	2904	1347
- R	3971	1131	279
- (R + F)	3520	1482	347

E' interessante notare che, anche prescindendo da agevolazioni ed esenzioni, se nel 1983 la nostra legislazione tributaria avesse ammesso la "tassazione di gruppo", gli imponibili positivi IRPEG sarebbero stati, secondo i dati del campione, largamente inferiori rispetto a quelli negativi. In realtà, se si esclude il gruppo Italsider, il totale degli imponibili negativi IRPEG si riduce a meno di 1200 miliardi e quelli R e (R + F) rispettivamente a meno di 800 (30 per cento di quelli positivi), e a circa 1350 miliardi (38 per cento dei positivi).

Nel complesso ci sembra che questi risultati possano consentire, con la cautela richiesta dalla natura e dal-

- le caratteristiche dell'esercizio, qualche osservazione:
- a) non è confermato il timore di perdite di gettito rilevanti nel breve periodo (76), anche se, ovviamente, va tenuto nella debita considerazione il maggiore incentivo per le imprese a modulare opportunamente le spese di investimento e per acquisizione di materie;
  - b) i diversi sistemi, a parità di gettito (positivo) per il complesso del campione, non sono indifferenti, in termini di onere tributario, per le singole unità; quindi le modifiche di comportamento sono più probabili per le imprese svantaggiate dal cambiamento, che tra l'altro è presumibile si opporrebbero maggiormente a un'eventuale riforma;
  - c) il numero di imprese tra cui si dividerebbero i vantaggi e gli svantaggi del passaggio da una tassazione tipo IRPEG a quella tipo R ed (R + F) non sembra molto diversa nei due casi (tipo R: 128 imprese con aggravio, 80 con sgravio; tipo (R + F): 124 aggravio, 72 sgravio).
  - d) la tassazione di gruppo sarebbe particolarmente opportuna, in quanto eviterebbe un eccessivo peso del riporto delle perdite.

## II.5 Sintesi.

Il sistema economico sta attraversando una fase di profonde trasformazioni: la struttura produttiva è soggetta a continui mutamenti, il processo di accumulazione è dominato dalle esigenze dell'innovazione tecnologica. Il sistema tributario interagisce con questo processo modificando la convenienza delle scelte; in particolare, il sistema di tassazione del reddito di impresa prevalente nei paesi occidentali influenza le scelte produttive e di accumulazione sotto vari aspetti (struttura finanziaria, inve-

stimenti di diversa vita utile, ecc.). Se si accetta l'opinione che le modifiche in atto nella struttura produttiva non vadano nè ostacolate nè indirizzate (anche per l'"imprevedibilità" dei "punti di arrivo"), la tassazione dei risultati di impresa, cui non è possibile rinunciare se non altro per esigenze di gettito, dovrebbe essere adattata in modo da assicurarne, con buona approssimazione, caratteristiche di "neutralità", specialmente ai fini delle scelte di accumulazione.

In teoria i sistemi di tassazione "neutrale" delle società possono ricondursi a due tipi: a) la tassazione del "puro" profitto (con detraibilità anche del costo opportunità del capitale proprio, indicizzazioni diffuse, ecc.); b) la tassazione di saldi finanziari (i vari tipi di imposizione del "cash flow", o flusso dei fondi, il cui imponibile è formato da elementi, positivi e negativi, rilevati dai conti finanziari di flusso, senza necessità di ricorrere a confronti tra grandezze a prezzi correnti e grandezze espresse a costi storici, ecc.).

Il progetto di riforma attualmente all'esame del Congresso degli Stati Uniti, che condivide l'obiettivo della neutralità della tassazione delle imprese, aveva scelto nell'impostazione originaria una via di compromesso tra l'attuale "corporation tax" e il tipo a) di imposizione societaria. Il progetto di riforma proposto in Gran Bretagna da J. Meade, aveva, invece, optato per il tipo b).

Sia il progetto americano sia quello inglese hanno anche lo scopo (espresso o non espresso) di ottenere più gettito dalla tassazione dei risultati di impresa; negli Usa le modifiche proposte dovrebbero accrescere il gettito dell'imposizione societaria del 9 per cento: questo aumento dovrebbe compensare la caduta del prelievo dell'imposizione personale (del 7 per cento), causata dalla riduzione delle

aliquote e da altre modifiche.

I pregi del tributo "flusso dei fondi" sono, almeno a livello di "disegno" del sistema tributario, numerosi. La "neutralità" è consentita senza ricorrere a complicati meccanismi di aggiustamento dei conti delle imprese; può essere eliminata la necessità di valutazioni, a fini fiscali, degli ammortamenti (tutta la spesa di investimento è detraibile). Lo Stato, con questo tipo di tributo, incoraggia gli investimenti rischiosi, partecipando al finanziamento e ricavandone un "utile" (attraverso il sistema tributario) come un azionista (la cui quota di partecipazione è data dall'aliquota dell'imposta). Questo tipo di imposizione non influenza il saggio di rendimento dei capitali investiti e non discrimina tra l'utilizzo dei fattori; inoltre è adatto a qualunque settore economico (industria, commercio, finanza, ecc.), in quanto basato sull'elemento comune dei conti finanziari, di facile valutazione (non necessariamente, però, di facile individuazione), invece che su stime del profitto (in qualche modo definito).

Ovviamente i pregi della tassazione "flusso dei fondi" sarebbero rafforzati nel caso coesistesse con l'imposta personale sulla spesa. Non va, comunque, legata la possibilità di introdurre questo tipo di tassazione di impresa all'adozione di quel tipo di tributo personale; la tassazione "cash flow" può coesistere, come si è accennato, anche con imposte personali sul reddito di tipo diverso.

### III - IL PRELIEVO PER CONTRIBUTI SOCIALI

#### III.1 Premessa

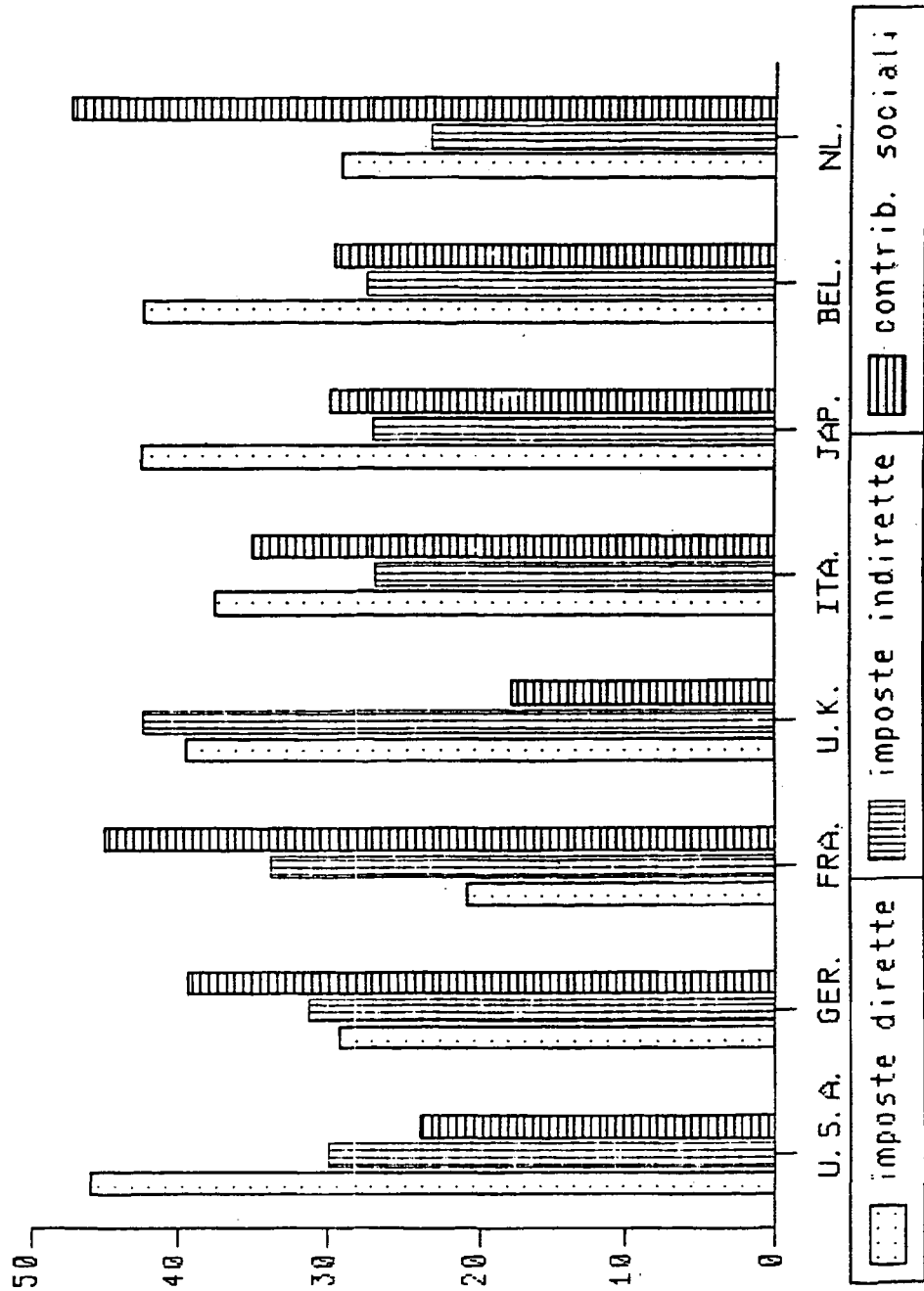
I contributi sociali costituiscono una parte molto rilevante delle entrate delle Amministrazioni pubbliche in diversi paesi; in proposito ci si può riferire alla Fig. 1 che fornisce una sintesi della struttura tributaria di alcuni paesi europei, gli Stati Uniti e il Giappone (1).

In questo lavoro non si intendono prendere in considerazione i vari aspetti della sicurezza sociale e del suo finanziamento. Sembra tuttavia opportuno rilevare che tra le due visioni estreme sulla natura dei contributi sociali, quella originaria, legata a un qualche principio assicurativo, e quella che considera questo tipo di prelievo del tutto assimilato ad altre forme di tributi, l'attuale dibattito, accademico e pratico, non sembra mostrare un orientamento definito; si oscilla tra il ritorno a rigidi principi assicurativi e il riconoscimento dei contributi sociali come una forma di prelievo che non deve essere legata alle prestazioni fornite ai beneficiari della sicurezza sociale (2).

Non si vuole esaminare, in questa sede, l'alternativa contributi sociali/altre forme di prelievo, da un punto di vista normativo. L'obiettivo è più modesto: alcune tendenze strutturali del sistema economico sembrano causare qualche problema al mantenimento della pressione tributaria complessiva. Inoltre, la forma attuale dei contributi sociali è assimilabile, in vasta misura, alle "payroll taxes", cioè a imposte commisurate al valore delle retribuzioni che, quindi, costituiscono un disincentivo all'occupazione



**FIG. 1**  
**STRUTTURA DELLE ENTRATE TRIBUTARIE**  
**IN ALCUNI PAESI DELL'OCSE**  
**(composizione percentuale nel 1983)**



e un incentivo all'uso di tecnologie "labour saving", probabilmente anche al di là delle esigenze "spontanee" del mutamento tecnologico in atto.

Si cercherà, quindi, di esaminare aspetti e problemi del mantenimento del gettito e, successivamente, di proporre un esercizio di riforma che, assicurando lo stesso gettito nel breve periodo, ne renda, a parità di condizioni, probabilmente più agevole lo sviluppo nel futuro.

La parte largamente prevalente dei contributi sociali è commisurata alle retribuzioni dei lavoratori dipendenti ed incide, quindi, sia sul costo complessivo di produzione, sia sul costo dell'utilizzo del lavoro. E' abbastanza diffusa la convinzione che questo onere venga scaricato sui prezzi dei prodotti (3) (da ciò i tentativi di limitarne gli effetti sui prezzi dei prodotti esportati, attraverso le cosiddette fiscalizzazioni). Se ci si limita al livello della "percussione" dei tributi, il prelievo potrebbe essere reso neutrale sulle scelte di accumulazione incorporandolo nei tributi considerati nel capitolo precedente ("flusso dei fondi"), nella misura in cui si realizzino le condizioni che li rendono effettivamente neutrali. Questa scelta però aggraverebbe i problemi connessi con quel tipo di imposizione (ad esempio la ripartizione temporale del gettito), eliminando il vantaggio dell'attenuazione delle aliquote, rispetto all'IRPEG più l'ILOR, e si ridurrebbe il numero degli strumenti di entrata disponibili.

### III.2 I contributi sociali in Italia

#### III.2.1 Generalità

Come si può notare dalla Tab. III.1, che riporta i dati relativi agli ultimi anni (comprendenti sia i contri-

buti previdenziali sia quelli per la sanità), il gettito dei contributi sociali si avvicina in Italia al 40 per cento delle entrate tributarie (Imposte dirette + Imposte Indirette + Contributi sociali) della P.A. (4). A parte i contributi figurativi, che concernono principalmente l'Amministrazione dello Stato e altri enti della pubblica amministrazione (5), i datori di lavoro sono "percossi" dal 70 per cento dei contributi effettivi, mentre la quota trattenuta alla fonte sulle retribuzioni percepite dai lavoratori dipendenti è quasi pari al 20 per cento. Gli indipendenti (lavoratori autonomi, imprenditori individuali, professionisti, ecc.), contribuiscono con circa il 9 per cento. L'imponibile dei contributi sociali effettivi è rappresentato per oltre il 90 per cento dalle retribuzioni corrisposte ai lavoratori dipendenti nei settori dei beni e dei servizi destinabili alla vendita.

I contributi sociali sono differenziati secondo varie modalità (territoriali, settoriali, tipo di attività, ecc.); di conseguenza l'andamento del gettito risente,

Tab. III.1

Contributi sociali prelevati dalla P.A. (6)

	1981	1982	1983	1984
1. Totale (effettivi + figurativi)	59.145	73.791	87.941	99.441
di cui: 2. effettivi	52.516	66.150	78.048	88.410
3. Contributi effettivi a carico dei datori di lavoro	39.030	47.373	55.929	63.103
4. Contributi figurativi a carico dei datori di lavoro	6.628	7.641	9.893	11.031
5. Contributi effettivi a carico dei lavoratori dipendenti	9.833	12.786	15.568	17.474
6. Contributi effettivi dei lavoratori indipendenti	3.654	5.991	6.551	7.833
7. (1)/ Entr. trib. P.A.	39,6	39,3	38,0	37,9
8. (1)/ PIL %	14,7	15,7	16,3	16,2
9. (3)/ (2) %	74,3	71,6	71,7	71,4
10.(5)/ (2) %	18,7	19,3	19,9	19,8

oltre che della struttura delle aliquote, principalmente dell'evoluzione :

- a) del totale dell'occupazione;
- b) della struttura dell'occupazione (dipendente e non; tra settori; sul territorio);

- c) del livello e della struttura delle retribuzioni;
- d) della "definizione" degli imponibili.

### III.2.2 L'occupazione

Si può tentare di individuare alcune tendenze che sembrano interessare questi aspetti del sistema economico, iniziando con quelle concernenti l'occupazione. Si considera il periodo che parte dal 1975, che viene suddiviso convenzionalmente in due sub-periodi a cavallo dell'inizio degli anni ottanta. Nella Tab. III.2 sono riportati alcuni tassi annui di variazione dell'occupazione (dipendente e non).

Tab. III.2

## TASSI ANNUI PERCENTUALI DI VARIAZIONE DELL'OCCUPAZIONE NEI PERIODI 1975-1981 E 1981-1984

	1981/1975	1984/1981	1981/1975	1984/1981	1981/1975	1984/1981
1. Occupazione totale:	0,71	0,11	0,87	-0,43	0,32	1,44
-agricoltura	-2,27	-3,18	-1,45	-3,85	-2,77	-4,11
-industria:	-0,07	-2,64	-0,25	-3,04	1,12	-0,28
trasformaz.						
industriale	-0,30	-2,79	-0,31	-3,14	0,67	-0,61
costruzioni	0,20	-2,41	-0,20	-3,03	2,39	0,56
-servizi:	2,39	3,52	2,60	3,11	1,91	4,01
commercio, ecc.	1,99	3,27	2,20	2,96	1,84	3,49
trasporti	1,35	0,24	1,27	0,04	1,60	0,43
credito e assicur.	4,65	2,53	4,59	2,64		
servizi vari	3,96	6,87	4,55	6,35	2,39	7,76
Totale beni e servizi destinabili alla vendita	0,51	-1,07	0,60	-0,92		
2. Occupazione dipen- dente:						
-agricoltura						
-industria:						
trasformaz.						
industriale						
costruzioni						
-servizi:						
commercio, ecc.						
trasporti						
credito e assicur.						
servizi vari						
Totale beni e ser- vizi destinabili alla vendita						
-beni e servizi non destin. all vendita						
3. Occupazione non dipendente b.e.s.d.v.:						
-agricoltura						
-industria:						
trasformaz.						
industriale						
costruzioni						
-servizi:						
commercio, ecc.						
trasporti						
servizi vari						

Sulle origini e sulle caratteristiche di questi "trends" si rinvia alla letteratura specializzata (7). E' evidente che l'occupazione totale attutisce il suo ritmo di crescita: se si guarda alla sola occupazione creata dai settori della produzione per il mercato, è evidente l'inversione di andamento: dal mezzo per cento in più l'anno nel periodo 1975-1981 al meno uno per cento annuo nel periodo più recente. In particolare cade l'occupazione totale nell'industria (a un ritmo di oltre il 2 e mezzo per cento l'anno) e cresce quella dei servizi (3 e mezzo per cento l'anno) (8).

Passando alla struttura, per tipo di occupazione, si possono rilevare le tendenze sintetizzate sempre nella Tab. III.2. L'occupazione non dipendente mostra un'accelerazione della crescita (da meno di mezzo punto a quasi un punto e mezzo); quella dipendente (escluso il settore dei beni e servizi non destinabili alla vendita) mostra un cambiamento di segno, da un incremento positivo (0,60 per cento) a una diminuzione (quasi un punto percentuale l'anno). Per entrambi i tipi di occupazione, i servizi tendono a "sostituire" l'industria, ma mentre per quella dipendente i tassi annui di aumento e di diminuzione quasi si equivalgono (intorno al 3 per cento), per quella non dipendente l'industria perde leggermente (-0,28 per cento), mentre i servizi crescono a ritmo particolarmente accelerato (4 per cento). Da notare inoltre che all'interno della categoria "servizi", mentre l'occupazione dipendente nella branca del credito e dell'assicurazione (che, dal punto di vista che interessa in questa sede, ha caratteristiche simili all'industria medio-grande) rallenta la crescita, la branca "servizi vari" accelera sia per gli occupati dipendenti (dal 5 al 6,35 per cento) sia, soprattutto, per gli indipendenti (dal 2 a quasi l'8 per cento). E' per questa branca, d'altro canto, che valgono specialmente le osservazioni,

ricordate in nota, sul decentramento delle funzioni precedentemente svolte all'interno dell'industria.

Questi andamenti del livello e della struttura dell'occupazione sembrano connessi con l'evoluzione in atto nel sistema economico, ma in qualche misura sono incentivati (specialmente lo "spostamento" da lavoro dipendente a quello autonomo) dalle stesse convenienze del sistema tributario. La riduzione, o il rallentamento della crescita, dell'occupazione totale influenza la pressione tributaria, in quanto riduce gli imponibili. Questo è particolarmente importante per i contributi sociali, in quanto i lavoratori che lasciano il sistema produttivo per il pensionamento (o il prepensionamento), mentre continuano a pagare l'IRPEF (sia pure ridotta se la pensione è inferiore rispetto al reddito precedentemente goduto), non danno più origine a entrate per contributi sociali; considerazioni in parte analoghe valgono ovviamente per l'integrazione salariale.

### III.2.3 I redditi imponibili

L'imponibile è rappresentato, come si è detto, dalle retribuzioni, per il lavoro dipendente, e dal reddito aziendale (di impresa o agrario) e professionale (ai fini IRPEF) per la parte non capitaria dei contributi pagati dai lavoratori indipendenti (agricoltori, commercianti, artigiani, professionisti, ecc.)

Per quanto concerne le retribuzioni si può far riferimento ai dati della contabilità nazionale. Si osservino le tendenze delle retribuzioni per addetto nel periodo 1975-1984; tra il 1975 e il 1981 sono cresciute del 20,50 per cento annuo, mentre nel periodo 1981-1984 l'aumento è stato del 13,78 annuo (9). Anche il tasso di inflazione è diminuito, ma a un ritmo minore: le retribuzioni per addet-



to sono cresciute, nel primo dei sub-periodi esaminati, a un ritmo annuo superiore del 4,28 per cento rispetto a quello del deflatore del PIL (10), mentre nel successivo triennio il ritmo di sviluppo delle retribuzioni per addetto è stato inferiore dello 0,7 per cento annuo rispetto alla componente nominale del PIL. Questa tendenza si riflette, assieme alle variazioni dell'occupazione, nell'andamento delle retribuzioni totali delle varie branche produttive. Nella Tab. III.3 sono riportati i tassi annui di variazione delle retribuzioni complessive e del valore aggiunto.

Tab. III.3  
TASSI ANNI DI VARIAZIONE DELLE RETRIBUZIONI LORDE E DEL VALORE AGGIUNTO AL COSTO DEI FATTORI

	A. Retribuzioni lorde		B. Valore aggiunto		( A - B )	
	1981 / 1975	1984 / 1981	1981 / 1975	1984 / 1981	1981 / 1975	1984 / 1981
1. Totale	21,92	13,65	21,13	14,75	0,79	-1,10
2. Beni e serv. dest. vend.	21,22	12,74	20,55	14,47	0,67	-1,73
3. <u>Agricoltura</u>	20,44	11,06	16,31	11,55	4,13	-0,49
4. <u>Industria</u>	20,51	9,86	20,69	12,98	-0,18	-3,12
- energetici	19,16	12,92	22,13	17,76	-2,97	-4,84
- trasformaz. industr.	20,69	9,64	20,54	12,56	0,15	-2,92
- costruzioni	20,07	10,17	20,85	12,85	-0,78	-2,68
5. <u>Servizi</u>	25,43	17,20	21,20	16,32	4,23	0,88
- commercio	22,94	17,69	21,44	14,93	1,50	2,76
- trasporti	21,65	14,60	17,44	15,65	4,21	1,05
- credito e assicurazioni	20,90	17,57	21,35	16,62	-0,45	0,95
- servizi vari	24,45	19,49	19,85	17,11	4,60	2,38

Nei settori della produzione per il mercato, nel periodo più recente il valore aggiunto tende a crescere più rapidamente del complesso delle retribuzioni corrisposte ai lavoratori dipendenti. Questo andamento, valido anche in aggregato, presenta, però, ancora segno opposto nel settore dei servizi destinabili alla vendita, anche se la discrepanza va riducendosi.

Lo spostamento dal lavoro dipendente a quello indipendente sarebbe neutrale sull'andamento del gettito se, trascurando momentaneamente le differenze di aliquote, il reddito imponibile non cambiasse. In realtà, a prescindere dai redditi effettivi degli indipendenti, per i quali non esistono rilevazioni della contabilità nazionale, le ricostruzioni consentite dai dati previdenziali pubblicati (11) mostrano che i redditi (aziendali, ecc.) mediamente dichiarati dagli indipendenti sono notevolmente inferiori agli imponibili retributivi. Infatti dai versamenti contributivi dei lavoratori autonomi è possibile stimare, con qualche approssimazione, il reddito medio aziendale dichiarato da artigiani e commercianti nel 1983; questi valori medi sono ricavabili dai versamenti contributivi INPS dei lavoratori autonomi (12). Nel 1983 il reddito medio dichiarato dagli artigiani si poteva stimare in meno di 6 milioni e a poco più di 7 milioni quello dei commercianti. Nello stesso anno la retribuzione media per addetto nell'industria era superiore ai 14 milioni e pari a quasi 13 milioni quella del commercio. Il solo passaggio da lavoro dipendente a lavoro indipendente, nell'ambito degli stessi settori, potrebbe, quindi, comportare, in media, una perdita marginale di imponibile compresa tra il 40 e il 60 per cento.

#### III.2.4 Le aliquote e le tendenze del gettito

I contributi sociali sono, come è noto, prelievi proporzionali rispetto all'imponibile. In Italia le aliquote sono, però, differenziate in relazione:

- a) al tipo di occupazione (dipendente e non);
- b) al settore di occupazione (industria, servizi, ecc.);
- c) al territorio in cui l'occupazione è situata;
- d) alla qualifica degli occupati (operai e impiegati; artigiani, commercianti);
- e) al sesso degli occupati (maschi e femmine).

Un'idea della "multidimensionalità" delle aliquote può essere fornita dalla Tab. III.4, che ne riporta un certo numero relativo ad alcuni settori produttivi; si tratta di aliquote che non tengono conto della c.d. fiscalizzazione, la quale oltre a diminuire il livello medio del prelievo, contribuisce a definire la struttura delle aliquote effettive. Come si può notare, e come è noto, le aliquote complessive risultano dalla "stratificazione" di aliquote che hanno varie "etichette"; è il riflesso evidente dell'originaria connessione tra il contributo e il tipo di "rischio" assicurato. Se si tiene anche conto della fiscalizzazione, il quadro risulta, come si è detto, ulteriormente complicato; per avere un'idea della rilevanza attuale della struttura delle aliquote, si può fare riferimento a qualche esempio.

Se si considera un dipendente, maschio, dell'industria, operaio (situato al di fuori delle aree del Mezzogiorno), che abbia una retribuzione (al netto degli stessi contributi sociali a carico del datore di lavoro) pari a quella media per addetto secondo i dati della contabilità nazionale (15.700 mila lire circa nel 1984), il totale dei contributi sociali versati in un anno è pari a 7.137.000

Tab. III.4

ALIQUOTE DEI CONTRIBUTI SOCIALI COMMISURATE ALLE RETRIBUZIONI IN ALCUNI SETTORI PRODUTTIVI \*  
(al lordo della fiscalizzazione)

Tipo di prestazione finanziata	Aziende industriali				Aziende Artigiane		Aziende Commerciali		Aziende di credito e assicurative	
	diverse da Edili		Edili		operai	impieg.	operai	impieg.	operai	impieg.
	operai	impieg.	operai	impieg.						
<b>A carico del datore di lavoro:</b>	45,93	41,48	49,28	41,83	41,23	38,98	39,51	39,51	41,45	39,70
Assicurazione inval., vecch., superst.	17,81	17,81	17,66	17,66	17,66	17,66	17,66	17,66	17,66	17,66
Fondo pensioni lavorat. dipendenti	16,95	16,95	16,95	16,95	16,95	16,95	16,95	16,95	16,95	16,95
Contributo addizionale (L. 297/82)	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
Contributo addizionale (L. 1115/68 pen.)	0,15	0,15	---	---	---	---	---	---	---	---
Contributo base (L. 160/75)	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11
Asili nido (L. 891/77)	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
Assicurazione disoccupazione:	1,91	1,91	2,41	2,41	1,61	1,61	1,61	1,61	1,61	1,61
Contributo base (L. 160/75)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Contributo integrativo (L. 845/78)	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60
Contributo addizionale (L. 1115/68)	0,30	0,30	---	---	---	---	---	---	---	---
Contributo speciale disoccupazione	---	---	0,80	0,80	---	---	---	---	---	---
Fondo di garanzia del TFR (L. 297/82)	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Assicurazione tubercolosi	2,01	2,01	2,01	2,01	2,01	2,01	2,01	2,01	2,01	2,01
Contributo base (L. 160/75)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Contributo integrativo (L. 706/64)	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Enaoli	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16
Contributo base (L. 150/75)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Contributo integrativo (L. 1124/56)	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15
Cassa assegni familiari (L. 845/78)	6,20	6,20	6,20	6,20	4,15	4,15	4,15	4,15	6,20	6,20
Cassa integrazione guadagni (DL 694/82)	2,20	---	5,20	---	---	---	---	---	---	---
Assicurazione malattia	14,91	12,66	14,91	12,66	14,91	12,66	13,19	13,19	13,08	11,33
Contributo base (L. 881/82)	7,80	5,55	7,80	5,55	7,80	5,55	6,30	6,30	6,30	4,55
Aliquota aggiuntiva (L. 396/74 esp.)	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50
Contributo solid. lavor. agric. (L. 329/63)	0,58	0,58	0,58	0,58	0,58	0,58	0,58	0,58	0,58	0,58
Assistenza sanitaria pensionati	3,80	3,80	3,80	3,80	3,80	3,80	3,80	3,80	3,80	3,80
Tutela maternità (L. 881/82)	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,01	1,01	0,90	0,90
Gescal	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70
<b>A carico del lavoratore:</b>	8,65	8,65	8,65	8,66	8,65	8,65	8,65	8,65	8,65	8,65
Fondo pensionati lavor. dipend.	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15
Assicurazione malattia (contr. base)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Aliquota aggiuntiva (L. 396/74)	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15
Gescal	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
<b>TOTALE GENERALE</b>	54,58	50,13	57,93	50,48	49,88	47,63	48,16	48,16	50,10	48,35
Assicurazione infortuni INAIL (indicativo)	(5,18)									

\* Si tratta di aliquote indicative, calcolate, in alcuni casi, ipotizzando situazioni rappresentative.

lire; nelle stesse condizioni un impiegato "originerebbe" un contributo pari a 6.439.000 lire.

Un artigiano (lavoratore autonomo) con lo stesso reddito "aziendale" pagherebbe, invece, 2.342.000 lire. Il passaggio da dipendente del primo esempio ad indipendente comporterebbe, a parità di imponibile, una caduta di gettito di 4.800.000 (se da operaio ad artigiano) o di 4.100.000 (se da impiegato ad artigiano).

Anche il solo passaggio da operaio ad impiegato, in alcuni settori (non nel commercio) comporta modifiche del gettito contributivo. Ad esempio nell'industria la differenza di aliquote si può stimare (a parte i contributi INAIL) sul 4,45 per cento; per i dipendenti di impresa artigiana la differenza è minore (2,25 per cento).

Gli esempi potrebbero continuare essendo molte le "dimensioni" della funzione delle aliquote, ma ci sembra che quelli fatti siano sufficienti a porre in evidenza la portata del problema.

Gli effetti sul gettito (e sulla pressione tributaria) delle tendenze in atto nel livello e nella struttura dell'occupazione possono essere anch'esse illustrate con un esempio che utilizza i dati della C.N. Nel periodo 1981-1984, l'occupazione dipendente nei settori dei beni e servizi destinabili alla vendita è diminuita di 311 mila unità. L'occupazione indipendente è cresciuta, invece, di 256 mila unità (13). Adottando un'ipotesi semplificatrice, si considerino solo le aliquote e i redditi dell'industria, per i dipendenti, e dell'artigianato e del commercio, per gli indipendenti. Una caduta di 311 mila unità di lavoratori dipendenti dell'industria, maschi, con retribuzione pari alla media per addetto della contabilità nazionale darebbe luogo in lire 1984 a una perdita di gettito di 2.111 miliardi annui (14). Parte dei dipendenti (55 mila)

hanno lasciato il processo produttivo, gli altri 256 mila sono diventati indipendenti.

Come si è detto più indietro, utilizzando dati pubblicati, è possibile stimare il reddito medio imponibile di artigiani e commercianti e i contributi previdenziali e sanitari da essi dovuti (15). Se, quindi, i 256 mila indipendenti aggiuntivi si distribuissero a metà tra artigiano e commercio, il recupero di gettito sarebbe pari a 468 miliardi. La perdita totale sarebbe di 1650 miliardi annui circa (un terzo di punto della pressione fiscale; il 2 per cento del totale del gettito dei contributi sociali). Nella realtà la perdita di gettito sarebbe stata maggiore se la tendenza, tra il 1981 e il 1984, non fosse stata attutita da modifiche delle aliquote e dallo stesso sistema di commisurazione del reddito degli indipendenti, oltre che dall'"emersione" probabile di una maggior parte del reddito.

Resta, comunque, preoccupante la tendenza rilevata, per cui il gettito diminuisce, non solo come conseguenza degli andamenti congiunturali (stabilizzatori automatici), ma anche per i cambiamenti permanenti del livello e della struttura dell'occupazione. Questo effetto è rafforzato da quello simile sul gettito dell'IRPEF, anche se, a differenza dei contributi sociali, questo tributo grava pure sui pensionati (e in parte sui cassintegrati).

Per restare nell'ambito di esempi ipotetici (ma non tanto) se nei prossimi anni il 10 per cento degli occupati nell'industria (circa 600 mila addetti) passassero tra gli indipendenti, la perdita di gettito si aggirerebbe, a parità di altre condizioni, intorno ai 3.000 miliardi annui in lire 1984 (mezzo punto di pressione fiscale).

### III.3 Una possibile alternativa ai contributi sociali

Negli Stati Uniti si discute da anni sulla possibilità di introdurre l'Imposta sul valore aggiunto: anche le analisi che accompagnano il progetto di riforma tributaria proposto dall'amministrazione Reagan dedica una parte di rilievo alla "Value Added Tax" (16). L'imposta sul valore aggiunto qualche volta è stata considerata, sempre in quel paese, come possibile fonte alternativa di finanziamento della sicurezza sociale (17). Queste opinioni sono naturalmente basate sull'idea che la natura "assicurativa" della sicurezza sociale sia largamente venuta meno e che "benefits should be financed out of the general budget, making use of superior forms of taxation" (18). Ovviamente ci si riferisce a forme di tassazione "superiori" rispetto ai contributi sociali. Esistono, in verità, ragioni che rendono preferibile il finanziamento mediante contributi e viceversa (19); non è questo, però, un aspetto che si vuole affrontare in questa sede. Già da tempo, ad esempio nel nostro paese, una parte notevole delle spese della sicurezza sociale sono finanziate con trasferimenti dello Stato agli Enti preposti e, quindi, in definitiva, con le forme di finanziamento generale della spesa pubblica. Nel 1984, le entrate complessive per Previdenza e Sanità pubbliche, erano assicurate per circa due terzi dai contributi sociali, e per circa un terzo dai trasferimenti dello Stato (e di altri enti pubblici); lo stretto legame tra contributi e benefici si è perso da tempo. Lasciando da parte la discussione sulla possibilità o meno di un qualche "recupero" della funzione "assicurativa" dei contributi sociali, attualmente essi si configurano con le caratteristiche di un'imposta commisurata al reddito (principalmente da lavoro dipendente) riscossa attraverso i datori di lavoro, per la



parte principale. Posta in questi termini la questione, si può discutere se questa forma di imposizione sia preferibile ad altre, indipendentemente dallo "scopo" cui è destinato il gettito. Come si è detto, si tratta di un prelievo che, almeno in termini di "percussione", grava oggi principalmente sulle imprese (per la parte a carico del datore di lavoro e per quella correlata al reddito "aziendale" degli indipendenti). Si può quindi pensare a un prelievo alternativo con "percussione" sulle imprese che presenti caratteristiche diverse dai contributi sociali, più idonee a garantire il perseguimento degli obiettivi che si ritiene importante assegnare al sistema tributario nella fase di transizione del sistema economico. Lasciando da parte le imposte indirette, in relazione alle quali si pone un problema più generale di struttura tributaria, si può pensare alla forma di "business taxation" proposta molti anni fa da Adams e ripresa da Studensky (20), ossia a un tributo commisurato al valore aggiunto dell'impresa.

Per usare le parole di Studensky (21), con questo tipo di tassazione "Government would be treated as an agent of production in private enterprise, just as the entrepreneur, the lender of capital, management, and labor. It would share the earnings of the enterprise together with the other agents of production (...) and, more over, would share in them at the same time they do". Si tratterebbe, cioè, di un tipo di prelievo che rafforzerebbe quelle caratteristiche di maggiore partecipazione del fisco ai risultati dell'attività produttiva, già rilevate per la tassazione dei saldi finanziari.

Questa forma di imposizione, per certi aspetti simile all'imposizione indiretta sul valore aggiunto (tipo reddito, netto o lordo), se ne differenzia notevolmente sotto altri punti di vista, essendo, ad esempio, meno connessa

con il processo di circolazione dei vari beni. Comunque non si cercherà di esaminare qui i vari possibili aspetti che meriterebbero, ovviamente, approfondimenti prima di pensare a un'introduzione di un tributo di questo tipo; certamente, dal punto di vista che interessa in questo lavoro, un'imposizione del valore aggiunto delle imprese, come sostituto di parte dei contributi sociali, presenta alcuni vantaggi.

Le attuali tendenze del nostro sistema economico a muoversi su una linea di sviluppo che di fatto "risparmia" lavoro, il saggio di crescita delle retribuzioni per addetto che, come si è visto, si mantiene, nel nostro paese, a livelli inferiori a quello del valore aggiunto, sono tutti elementi che rendono preferibile, dal punto di vista della dinamica del gettito (e quindi del mantenimento della pressione fiscale) un'imponibile meno sensibile alle rilevate tendenze. Il valore aggiunto è sicuramente, a parità di altre condizioni, meno sensibile alla scelta dei fattori e all'andamento dei rendimenti dei vari fattori, legato com'è al risultato "complessivo" della produzione (22).

I contributi sociali costituiscono una forma di prelievo sul "valore" del lavoro utilizzato nella produzione; in qualche misura, che dipende dall'elasticità di sostituzione dei fattori, ecc., costituisce, quindi, un disincentivo all'occupazione. Le caratteristiche attuali del processo di trasformazione economica, sembrano, come si è ricordato, espellere in molti settori ("spontaneamente") occupazione dipendente. Sembra opportuno che il sistema tributario non ostacoli le modifiche "tecnologiche", ma non pare opportuno che la scelta di tecniche "labour saving" (o di uso "nero" del lavoro) sia determinata, o quanto meno incoraggiata, da convenienze di tipo fiscale. Il sistema tributario in un'epoca che (con linguaggio sicuramente

impreciso) si può definire di transizione, ci sembra debba cercare di assicurare, quanto più possibile, condizioni di neutralità nelle scelte produttive (ovviamente senza perdite inconsapevoli di gettito). Lo spostamento dai contributi sociali al valore aggiunto elimina il disincentivo all'utilizzo del lavoro riducendone sostanzialmente il prezzo relativo rispetto al capitale (proprio e di prestito).

Se si semplifica, il gettito dei contributi sociali è dato da:

$$T = t_{cs} W$$

in cui  $t_{cs}$  è l'aliquota proporzionale e  $W$  il valore delle retribuzioni.

L'imposta alternativa, a parità di gettito (e trascurando per semplicità il problema degli ammortamenti), sarebbe:

$$T = t_{va} (W + P + INT)$$

in cui  $P$  e  $INT$  sono rispettivamente profitti e interessi (si trascurano le rendite).

Come si intuisce, generalmente l'aliquota  $t_{cs} > t_{va}$  e, per avere lo stesso gettito, si deve avere (23):

$$t_{va} = t_{cs} \frac{W}{V.A.}$$

A parità di altre condizioni, le imprese con un rapporto  $W/V.A.$  più alto della media subirebbero un aggravio e viceversa le imprese con un minore rapporto retribuzioni/valore aggiunto, se l'aliquota fosse unica e tale

da assicurare la parità di gettito totale. Bisogna considerare, quindi, un duplice aspetto: a) la neutralità a regime, assicurata dal nuovo sistema; b) la transizione, nella quale il cambiamento non sarebbe neutrale, anzi apporterebbe qualche aggravio alle imprese con minore valore aggiunto per addetto (o meglio, per retribuzione). Si tratta di effetti sui quali si tornerà più avanti, nell'ambito di un esercizio sui dati di circa 450 imprese italiane.

La neutralità nell'uso dei fattori e nelle modalità di utilizzo del capitale (proprio e di prestito) non si estende con un'imposizione sul valore aggiunto "tipo reddito" quale è quella proposta, al saggio di rendimento dei fondi investiti, a differenza dell'imposizione di tipo "flusso dei fondi" considerata nel capitolo precedente. L'utilizzo del valore aggiunto tipo reddito lordo ha evidenti vantaggi, eliminando la necessità di valutazioni, almeno a fini fiscali, degli ammortamenti: se si pensasse alla sostituzione sia dell'imposizione sulle società con un tipo "cash-flow", sia al passaggio dalla tassazione del lavoro a quella del valore aggiunto, quest'ultima potrebbe essere basata sul valore aggiunto lordo, dato che gli investimenti avrebbero l'esenzione totale dalla prima imposta. Comunque, è possibile ricorrere al valore aggiunto netto degli ammortamenti, se si vuole preferire l'esenzione della parte del risultato della produzione destinato a "ricostituire" il capitale.

Circa gli effetti sui prezzi, il passaggio da un sistema all'altro non dovrebbe comportare, in prima approssimazione, conseguenze, a parità di gettito; tuttavia, l'asimmetria di comportamento delle imprese (quelle in cui l'onere aumenta potrebbero scaricarlo sui prezzi, mentre quelle con un minore onere potrebbero non diminuire i prezzi) determinerebbe probabilmente qualche aggiustamento

verso l'alto, una tantum, nei prezzi. A regime, invece, non dovrebbero aversi effetti perversi (24).

Tra i numerosi problemi che un cambiamento del genere proposto comporterebbe, e che non si possono affrontare compiutamente in questa sede, v'è quello (comune sotto certi versi a tutte le forme di tassazione che passano attraverso le imprese) del trattamento delle imprese non societarie. Nel caso dei soggetti definibili giuridicamente come "indipendenti", Adams (25), nel saggio ricordato del 1921, osservava: "If I followed my personal predilection, I should vote for simplicity and inequality, selecting many simple taxes (...). To illustrate (I would prefer) a low tax an approximate net income (...). By that term I mean something closely akin to gross income (...), i.e. before deductions for depreciation, depletion, and the like". Si tratterebbe di applicare il metodo, attualmente adottato in Italia, dei coefficienti forfettari, eventualmente modificato opportunamente per avvicinarsi il più possibile all'imponibile valore aggiunto.

I problemi amministrativi di questo tipo di tributo non sarebbero più difficili di quelli posti dal sistema attuale: il prelievo mensile dei contributi sociali potrebbe essere mantenuto con la previsione di acconti da conguagliare a fine anno, e così via. Ma questi problemi, come si è detto, andrebbero approfonditi in altra sede.

#### III.4 Un esercizio di riforma

La Tab. III.4 mette abbastanza in risalto la varietà dei "rischi" che i contributi sociali dovrebbero coprire; si tratta di prestazioni sociali di varia natura, le più rilevanti essendo le pensioni, le malattie, gli infortuni sul lavoro. Il sistema della sicurezza sociale, come è

noto, funziona ormai quasi esclusivamente a ripartizione e, come è altrettanto noto, il legame tra prestazione e contribuzione si è perduto anche a livello non individuale per molti tipi di trattamenti della sicurezza sociale. Si è ricordato che è diffusa, nella letteratura e nella pratica, l'opinione che attribuisce ai contributi sociali una natura sostanzialmente tributaria, di un prelievo che concorre, come altri, al finanziamento generale della spesa pubblica. Questa opinione è sicuramente in parte fondata, soprattutto se, per limitarci al nostro paese, si considerano prestazioni quali quelle fornite dal sistema pensionistico pubblico; peraltro, per alcune forme di contributi, invece, si può pensare che la natura "assicurativa" sia ancora forte e vada mantenuta. E' il caso degli infortuni sul lavoro, in cui la differenziazione dei "premi" anche in relazione al tipo di attività (dell'impresa e del lavoratore) sembra ancora opportuna. Per questo motivo l'esercizio di sostituzione dei contributi sociali a carico del datore di lavoro, con un'imposta sul valore aggiunto di impresa, esclude i contributi INAIL. La parte di contribuzione del lavoratore è stata esclusa dall'esercizio anche perchè sembra opportuno non perdere lo stretto collegamento tra le retribuzioni e la Previdenza. Inoltre, a fini di controllo la conoscenza delle retribuzioni (consentita anche dalle ritenute IRPEF), permette di individuare la parte normalmente più importante del valore aggiunto dell'impresa erogante.

Si è notato che negli anni recenti le retribuzioni tendono a crescere nel nostro paese a ritmi minori di quelli del valore aggiunto dei vari settori. Il passaggio ad un imponibile principalmente rappresentato dal valore aggiunto dovrebbe, quindi, assicurare una dinamica più sostenuta del gettito; poichè nella peggiore delle ipotesi, e a parte le possibili limitate oscillazioni cicliche, il

"trend" di crescita del valore aggiunto non può, realisticamente, essere inferiore a quello delle retribuzioni, mentre la quota retribuzioni-valore aggiunto si muove in una linea di diminuzione in vari settori, la tassazione sul valore aggiunto sembra, da questo punto di vista, senz'altro preferibile. L'esercizio è effettuato a parità di gettito nel 1983 utilizzando lo stesso campione di imprese considerato in precedenza. Non vi è bisogno di ripetere che questo tipo di esercizi va letto con molta cautela e rappresenta solo un'indicazione di prima approssimazione, anche dal punto di vista metodologico; ulteriori approssimazioni derivano dall'incompletezza dei dati utilizzati e dalle ipotesi semplificatrici adottate.

I dati delle 447 imprese (raggruppate in 251 unità: 71 gruppi e 180 società singole) appartenenti a vari rami dell'industria manifatturiera consentono di rilevare, sulla base dei conti economici relativi all'anno 1983, il valore del costo del lavoro (inclusivo degli oneri sociali e degli altri oneri "indiretti"). Se si ipotizza, per semplicità, un'aliquota media dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro comune a tutte le imprese industriali (26) e si escludono le aliquote INAIL, si è stimato un "peso" medio dei contributi sociali rispetto al costo del lavoro, riferito a una base "tax inclusive", del 22,5 per cento (27).

IL gettito dei contributi sociali (esclusi quelli INAIL) attribuibile nel 1983 al complesso di queste imprese è pari a circa 4.100 miliardi di lire (il 5,3 per cento del totale dei contributi sociali effettivi prelevati nei settori dei beni e servizi destinabili alla vendita). Con gli stessi dati è possibile ricostruire, per ogni unità produttiva, il valore aggiunto lordo; il costo del lavoro e il valore aggiunto sono quelli riportati, per settori, nella

Tab. III.5.

Tab. III.5

COSTO DEL LAVORO E VALORE AGGIUNTO DI UN CAMPIONE DI IMPRESE  
(miliardi di lire; 1983)

SETTORI	COSTO DEL LAV.	VALORE AGG.	CL/VA %
- Meccanico	4.696	7.476	62,8
- Siderurgico	2.733	2.702	101,1
- Chimico	1.904	3.179	59,9
- Raffinaz. petrolio	257	3.876	6,6
- Minerali non metall.	450	809	55,6
- Tessile	508	699	72,7
- Alimentare	1.127	2.000	56,4
- Carta	248	394	62,9
- Gomma	834	1.128	73,9
- Fibre	394	634	62,1
- Costruz. mezzi di trasporto	5.067	6.451-	78,5
TOTALI	18.218	29.348	62,1

Effettuando il solito calcolo, a parità di gettito, l'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto delle imprese dovrebbe essere pari al 14,1 per cento.

Se si considerano i vari settori, è evidente che, nella fase transitoria, i settori avvantaggiati sarebbero quelli con un rapporto costo del lavoro/valore aggiunto più alto della media e viceversa. Secondo i dati della Tab. III.5, sarebbero pressocchè indifferenti i settori "meccanico", "carta" e "fibre"; sarebbero avvantaggiati la "siderurgia" (che, peraltro, costituisce un caso anomalo per la nota situazione di crisi), il settore della "costruzione dei mezzi di trasporto" e quello "tessile" e della "gomma". Svantaggiati i "minerali non metalliferi", gli "alimentari"



e le "chimiche" e, soprattutto, la "raffinazione petrolifera" (per le particolari caratteristiche del settore (28). A parte i settori "siderurgico" e quello "raffinazione del petrolio", i vantaggi e gli svantaggi del cambiamento andrebbero, in media, dal 3,6 per cento (massimo vantaggio) all' 1,6 per cento (massimo svantaggio) del valore aggiunto lordo.

Passando alle singole unità produttive (imprese o gruppi), il cambiamento comporterebbe le seguenti variazioni:

- per 3 unità (imprese o gruppi), l'imposta sul valore aggiunto del 1983 sarebbe nulla;
- per 19 unità, ci sarebbe un aggravio superiore al 5 per cento del valore aggiunto, ma inferiore al 10 per cento (eccetto tre);
- per 73 unità, l'aggravio sarebbe inferiore al 5 per cento del valore aggiunto;
- per 2 unità, la modifica lascerebbe immutato l'onere;
- per 17 unità, si realizzerebbe un vantaggio inferiore all'1 per cento del valore aggiunto;
- per 76 unità, si realizzerebbe un vantaggio compreso tra l'1 e il 5 per cento del valore aggiunto;
- per 41 unità, si realizzerebbe un vantaggio compreso tra il 5 e il 10 per cento del valore aggiunto;
- per 20 unità, si realizzerebbe un vantaggio superiore al 10 per cento (con un solo caso, anomalo, di guadagno superiore al 100 per cento);

Va precisato che questi calcoli sono basati, tra l'altro, sull'ipotesi che la riduzione dei contributi sociali non si trasferisca sui prezzi e resti quindi a far parte del valore aggiunto colpito dal nuovo tributo.

E' evidente che nei casi considerati il costo del lavoro diminuirebbe mediamente del 15 per cento circa,

per effetto del cambiamento, riducendosi quindi sostanzialmente l'attuale disincentivo all'utilizzo del fattore lavoro. Della stessa entità aumenterebbe ovviamente, a parità di condizioni, l'onere sui frutti del capitale. Se il tributo sul valore aggiunto venisse considerato dalle imprese un costo, l'onere complessivo sulla produzione, a parità di gettito, resterebbe immutato. Verrebbe, però, eliminata l'attuale "rigidità" dei costi delle imprese esportatrici con alto rapporto retribuzioni/valore aggiunto e verrebbe meno l'esigenza di procedere a periodiche fiscalizzazioni degli oneri sociali (coperte, almeno nel passato, in disavanzo ovvero con il ricorso all'imposta indiretta sul valore aggiunto).

Non va trascurato che le aliquote di questo tributo sarebbero più basse e, quindi, attenuerebbero lo stimolo all'evasione; inoltre, come si è detto, il riferimento alle retribuzioni, anche a fini di controllo, sarebbe mantenuto, sia perchè non verrebbe modificato il regime dei contributi INAIL sia perchè la parte ritenuta sui dipendenti non verrebbe modificata.

Si rafforzerebbe la necessità di una adeguata contabilità generale delle imprese, con problemi analoghi a quelli richiesti dalla riforma della tassazione dei risultati delle imprese.

L'alternativa a una modifica del sistema dei contributi sociali, se permangono gli attuali trends dell'occupazione, è, ai fini della conservazione del gettito, quella di innalzare le aliquote e/o gli imponibili degli indipendenti e, forse (proposta avanzata recentemente da qualche parte), quella di estendere ai pensionati e ai cas-sintegrati le ritenute previdenziali.

Infine, come si è già rilevato, l'adozione di metodi forfettari non dovrebbe impedire di estendere ai contri-

buenti diversi dai datori di lavoro il principio della tassazione in base al valore aggiunto.

#### IV - CONCLUSIONI

In questo lavoro sono stati esaminati alcuni aspetti dei rapporti tra il prelievo sulle imprese e l'evoluzione della struttura economica.

Si è cercato di sostenere l'opportunità che la tassazione delle imprese, in questa fase di rapidi mutamenti degli assetti produttivi, abbia quelle caratteristiche sinteticamente definite con il termine "neutralità".

Tra i metodi idonei a questo fine, il più attraente, almeno a livello di "tax design", sembra essere quello, suggerito dal rapporto Meade sulla riforma delle imposte dirette in Gran Bretagna, di un'imposizione basata sul "flusso dei fondi" (in alternativa all'attuale tassazione dei profitti), poichè: a) l'imponibile sarebbe indifferente all'inflazione (senza richiedere aggiustamenti tipo indicizzazione); b) non verrebbero influenzate le convenienze all'utilizzo relativo dei fattori di produzione e all'uso di un tipo di finanziamento rispetto a un'altro; c) lo Stato parteciperebbe, attraverso il sistema tributario, al finanziamento e ai risultati dell'accumulazione come ogni altro azionista, senza modificare il saggio di rendimento dei capitali investiti (e per ciò stesso incoraggiando il capitale di rischio); d) anche le caratteristiche dell'investimento sarebbero indifferenti, incoraggiando, comunque, rispetto alla situazione attuale una più intensa attività di accumulazione (attraverso cui si realizza, normalmente, l'innovazione).

I dati di un campione di imprese, relativi al 1983, hanno consentito di stimare che, a parità di altre condizioni, lo stesso gettito potrebbe essere ottenuto passando da un'aliquota del 46 per cento circa sul profitto ad aliquote comprese tra il 20 e il 25 per cento dei saldi finan-

ziari. Con il nuovo tipo di tassazione le incentivazioni agli investimenti potrebbero essere rese, almeno in parte, superflue. Le maggiori difficoltà per l'introduzione di questo tipo di imposizione sembrano connesse con i problemi tributari internazionali e con quelli di tenuta di un'adeguata contabilità. Nella pratica è possibile almeno immaginare, in ogni caso, modifiche all'ordinamento esistente che recepiscano alcune delle caratteristiche essenziali del "flusso dei fondi".

Si potrebbe infine pensare, per obiettivi sia di livello e di regolarità del gettito sia di equità orizzontale, a qualche forma integrativa di tassazione commisurata ad altri imponibili societari (ad esempio, il patrimonio).

Un altro tipo di prelievo che "passa" attraverso le imprese, i contributi sociali a carico di datori di lavoro e di altri imprenditori, è sottoposto a sollecitazioni di rilievo nell'attuale fase di evoluzione della struttura economica. Da un lato il gettito soffre delle modifiche nei livelli e nella struttura dell'occupazione, a parità di altre condizioni. Dall'altro, in un contesto che presenta diffuse caratteristiche di "labour saving" nell'attività produttiva e in presenza di quote elevate di forze di lavoro non occupate, questa forma di prelievo, rendendo più costoso l'utilizzo del fattore lavoro, può contribuire ad aggravare i problemi dell'occupazione. Una sostituzione di parte dei contributi sociali con una tassazione del valore aggiunto di impresa potrebbe consentire di sostenere più agevolmente la dinamica del gettito, contribuendo nel contempo alla "neutralità" nell'impiego dei fattori. Anche in questo caso i dati campionari utilizzati consentono di rilevare che, a parità di altre condizioni, lo stesso gettito potrebbe essere ottenuto con aliquote ridotte. La tassazione comporterebbe modifiche, in generale non eccessive,

dell'onere tributario delle varie imprese. Fanno sicuramente eccezione quelle appartenenti al settore della raffinazione del petrolio, per il caratteristico basso rapporto retribuzioni/valore aggiunto; per questo settore potrebbero essere previste agevolazioni particolari (analogamente a quanto proposto dal progetto di riforma tributaria dell'amministrazione Reagan). La drastica riduzione del costo del lavoro (circa 15 per cento, nell'esercizio effettuato) rimuoverebbe l'attuale disincentivo, di tipo fiscale, all'occupazione. L'asimmetria degli effetti delle modifiche potrebbe comportare qualche aggiustamento verso l'alto, una tantum, nei prezzi. Per il resto le condizioni per la traslazione in avanti dei tributi non dovrebbero essere modificate in maniera rilevante.

Rispetto all'analisi contenuta in questo lavoro ulteriori approfondimenti sarebbero necessari in varie direzioni: a) bisognerebbe valutare gli effetti macroeconomici delle modifiche proposte; b) una particolare attenzione andrebbe rivolta ai problemi di gestione dei tributi e di controllo dei contribuenti.

Da quest'ultimo punto di vista, la tassazione tipo flusso dei fondi ha il vantaggio di rendere superfluo il controllo della congruità delle valutazioni di elementi dell'imponibile (le scorte, gli ammortamenti, ecc.), ma, come si è detto, potrebbe porre difficili problemi per la regolazione dei rapporti tributari internazionali. Immutate resterebbero le difficoltà del controllo dei contribuenti, che dovrebbe essere maggiormente attento ai movimenti finanziari delle imprese.

NOTE ALLA PARTE PRIMA

(1) F. MOMIGLIANO, Determinanti, tipologia ed effetti dell'innovazione come fattore di competitività, in F. ONIDA (a cura di), "Innovazione, competitività e vincolo energetico", Il Mulino, Bologna, 1985, pag. 260. Nella risposta a un questionario, gli imprenditori intervistati hanno attribuito un peso preminente, tra i fattori che ostacolano l'innovazione, alla "carenza di disponibilità di finanziamento esterno e/o autofinanziamento per gli investimenti richiesti dall'innovazione", alla "insufficienza di politiche pubbliche di sostegno alla ricerca applicata delle imprese" e "alla mancanza di coordinamento e di criteri guida nell'organizzazione dei fondi di sostegno pubblico alla ReS". Come si vedrà, a parte l'impostazione "dirigista" implicita nell'ultima domanda (che potrebbe suggerire diversi orientamenti della spesa pubblica), su tutti questi aspetti (come su altri tra quelli indicati dalle risposte al questionario) adattamenti della struttura tributaria potrebbero contribuire ad aiutare gli investimenti innovativi.

(2) Idem, pag. 276.

(3) I problemi dell'imposizione personale sul reddito sono stati accuratamente considerati nel Convegno di Pavia del 1983, le cui analisi sono pubblicate in E. GERELLI e R. VALIANI, La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito, F. Angeli, Milano, 1984. Si vedano, inoltre, le Relazioni presentate nel Convegno del 1985 da CAMPA-DALLERA e LONGO-BARDI-VALIANI. Un esame di molte delle problematiche emerse in un decennio di "convivenza" con l'IRPEF si può trovare in S. TUTINO, La questione IRPEF, Ispequaderni nn. 32-33, Roma, 1985. Sulle "reazioni" all'IRPEF, si veda il lavoro di B. BISES, Imposta sul reddito e offerta di lavoro in un campione di operai dell'industria, in "Problemi di Finanza Pubblica", vol. VII, Roma, 1984, pagg. 163-242.

NOTE ALLA PARTE SECONDA

(1) Si vedano, ad esempio, J.E. MEADE The Structure and Reform of Direct Taxation, London, 1978, e Department of Treasury (USA), Blueprints for Basic Tax Reform, Washington, 1977. L'introduzione di una forma di tassazione "cash-flow" è stata proposta anche in R. HALL e A. RABUSHKA, Low Tax, Simple Tax, Flat Tax, New York, 1983. In questo lavoro, a differenza dei precedenti, si propone di affiancare all'imposta societaria sul "cash-flow" di tipo R (si veda più avanti), un'imposta personale sul reddito (non sul consumo), anche se ad aliquota uniforme.

(2) Per tutti R. e P. MUSGRAVE, Public Finance in Theory and Practice, , New York, 1984, pag. 390.

(3) R. BOADWAY, W. BRUCE, J. MINTZ, The Role and Design of the Corporate Income Tax, in "The Scandinavian Journal of Economics", 1984, pp. 286-299. Il "filone" di analisi sviluppato da questi autori verrà ripreso più avanti (par. II.3.5)

(4) "The broadest use of the corporate tax as a withholding devise would involve taxing value added and permitting tax credits for the corporate tax paid when the distributions of V.A. are taxed at personal level" (idem, pag. 294).

(5) A questo proposito si possono ricordare le parole usate dal compianto Prof. Cosciani nel Convegno di Pavia del 1983, per confutare l'opportunità del credito di imposta totale sui dividendi: "Con ciò non solo si viene a negare, in contrasto con una tesi che oggi si può ritenere dominante nella letteratura finanziaria, sulla necessità di un'imposta autonoma ed aggiuntiva sulle società di capitali, ma si è voluto dimenticare che il credito di imposta non è uno strumento che si limita ad evitare la cosiddetta doppia imposizione dei dividendi, nè un modo per trasmettere in avanti al socio agevolazioni di cui le società eventualmente beneficiano sui redditi da esse percepiti ma, come recentemente ho cercato di dimostrare, un modo con cui il bilancio pubblico sussidia i percettori di dividendi, aumentandone il loro reddito monetario. E ciò perchè, come è ormai generalmente ammesso, quanto meno in periodi di tempo lunghi, l'imposta sulle società si trasferisce sempre, in misura maggiore o minore, e talvolta secondo talune ricerche empiriche, in misura superiore all'unità. E ciò anche in presenza del credito di imposta, così che gli azionisti non sopportano l'onere dell'imposta o, per lo meno, non lo sopportano integralmente. Cioè dopo il pagamento dell'imposta,



l'utile netto viene più o meno integralmente ricostituito, senza decurtare i dividendi. Non solo ma una delle funzioni dell'imposta sulle società è quella di compensare in misura forfettaria una serie di vantaggi fiscali che le società per azioni e gli azionisti godono rispetto alle altre forme di impresa e di investimento. Pertanto, trattandosi di una misura perequativa, compensativa, a carico della società, tale misura non deve essere successivamente eliminata in testa ai soci". (C. COSCIANI, I principi informativi della riforma tributaria nei lavori preparatori: validità e limiti della situazione attuale, in E. GERELLI e R. VALIANI (a cura di), La crisi ... cit., pagg. 39-40.

(6) "If the tax is shifted in part, only partial crediting (for the nonshifted part) is in order" (R. e P. MUSGRAVE, Public ...cit., pag. 398).

(7) Department of Treasury (USA), Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth, Washington, novembre 1984.

(8) The President's Tax Proposals to the Congress for Fairness, Growth, and Simplicity, Washington, maggio 1985.

(9) Dept of Treasury (USA), Blueprints ... cit.

(10) Secondo le stime contenute nel progetto presidenziale, il gettito dell'imposta personale dovrebbe diminuire del 7 per cento e quello dell'imposta societaria aumentare del 9 per cento.

(11) Tax Reform ... cit., vol. I, pag. 194.

(12) A questo proposito si possono ricordare le parole usate dal Ministro del Tesoro, Baker, presentando la riforma tributaria: "All investment should be encouraged equally; the tax system should not be used to implement an implicit industrial policy by encouraging investments in some sectors and some types of depreciable assets categories more than others" (Audizione tenuta al Congresso degli Stati Uniti nel maggio 1985; pag. 13). Per il passato, secondo P.S. FISHER (Corporate Tax Incentives: The American Version of Industrial Policy, in "Journal of Economic Issues", 1985, pagg. 1-19) il sistema tributario è stato negli USA l'unico strumento di rilievo della politica industriale.

(13) Il caso più importante sembra quello dell'industria petrolifera.

(14) Le aliquote attuali della "Corporation Tax" variano tra il 15 e il 46 per cento del reddito; con la riforma proposta l'aliquota più elevata sarebbe del 33 per cento.

(15) J. E. MEADE, The Structure ... cit., pag. 501.

(16) R. BOADWAY, W. BRUCE, J. MINTZ, The Role ... cit., pag. 288.

(17) Il "Consumer Price Index" (si veda, Tax Reform ... cit., vol. II, pag. 195).

(18) Per una dettagliata analisi del metodo proposto, si veda Tax Reform... cit., vol. II, pagg. 177 ss.

(19) Si tratta di un meccanismo analogo, sotto molti aspetti, a quello adottato per l'INVIM nel nostro paese.

(20) Tax Reform ... cit., vol. I, pag.104.

(21) The President's ... cit., pag. 6.

(22) Tax Reform ... cit., vol. II, pagg. 152 ss.

(23) Attualmente le imprese possono adottare il LIFO a fini tributari solo se questo metodo viene scelto anche a fini diversi (ad esempio nel bilancio approvato dagli azionisti).

(24) The President's ... cit., pag. 6 del "Summary".

(25) Analoghe, sotto certi aspetti, alle nostre società di persone. Quelle con più di 35 soci a responsabilità limitata vengono definite "grandi" nel progetto di riforma.

(26) La "visione" del progetto di riforma è abbastanza chiara: "If there were no Corporate tax, dividends would be taxed properly at the tax rates of the shareholders who receive them, but earnings retained by corporations would not be taxed until distributed, and thus would be allowed to accumulate tax-free. As a result, there would be a substantial incentive to conduct business in corporate form, in order to take advantage of this benefits of tax exemptions and deferral" (Tax Reform ... cit., vol. I, pag. 118).

(27) La possibile capitalizzazione del tributo sul valore delle azioni e, simmetricamente, la possibilità di guadagni di capitale da riduzione dell'onere tributario avrebbero consigliato, secondo gli estensori del Rapporto del Tesoro,

un'attuazione graduale del passaggio alla deducibilità del 50 per cento dei dividendi.

(28) "We think that many of the measures which would theoretically be necessary to index the system for proper capital-income adjustments against inflation would not be practicable" (J. E. MEADE, The Structure ... cit., pag 500).

(29) Il Comitato, presieduto da J. E. MEADE, raccolse i risultati del suo lavoro nel volume, pubblicato nel 1978, già citato: J.E. MEADE, The Structure ... cit.

(30) Il Rapporto inglese preferisce la dizione "flow of funds"; negli USA, invece, questo tipo di tassazione viene individuato più frequentemente come "cash-flow". I due termini sono usati come sinonimi in questo lavoro.

(31) "We would favour a gradual transformation of the present base for the corporation tax to a (flow of funds) base" (J.E. MEADE, The Structure ... cit., pag. 512).

(32) J. E. MEADE, The Structure ... cit., pagg. 230 e 510. Si veda pure R. HALL e A. ROBUSHKA, Low Tax ... cit., pagg. 36 ss..

(33) Un'analisi più dettagliata e più precisa è contenuta in J. E. MEADE, cit., pagg. 231-233.

(34) Per semplicità, il V.A. viene ripartito tra Retribuzioni (W), Profitti (distribuiti, DIV, e non, RE) e Interessi netti (INT, erogati meno incassati); si trascurano le eventuali rendite di tipo diverso.

(35) Come è noto, il credito sui dividendi del totale dell'imposta sul reddito pagata a livello societario risulta pari a :

$$\frac{t_c}{1 - t_c} \text{ DIV in cui } t_c \text{ è l'aliquota (dell'IRPEG in Italia).}$$

Nel caso di tassazione "cash flow" si può pensare di attribuire al percettore dei dividendi un credito che risenti della detraibilità del totale degli investimenti. Il minor onere derivante dagli investimenti andrebbe, però, ripartito tra tutte le componenti positive dell'imponibile (ad esempio proporzionalmente).

Poichè nel caso più semplice di imponibile tipo R:

$$T_c = t_c ( \text{DIV} + \text{RE} + \text{INT} - \text{INV} )$$

Il credito di imposta (CR) potrebbe essere pari a :

$$CR = \frac{t_c}{1 - t_c} \left[ 1 - \frac{INV}{DIV + RE + INT} \right] DIV = t_c \frac{(1-x) DIV}{1 - t_c}$$

in cui x è il rapporto tra gli investimenti e le componenti positive dell'imponibile.

In questo caso l'onere dell'imposta societaria sui dividendi sarebbe interamente restituito a livello di imposta personale.

Andrebbe stabilito il rapporto, azienda per azienda. Per evitare questo si potrebbero adottare misure medie (totali, di settore, ecc.).

Un'alternativa è quella esaminata più avanti, nel paragrafo II.3.4, che richiede, però, una conoscenza degli ammortamenti; anche in questo caso sarebbero possibili approssimazioni medie.

(36) Altri elementi andrebbero tenuti presenti, se si volesse essere più precisi: i riflessi dell'imposizione personale (tra cui il cosiddetto clientele effect), ecc.

(37) Questo aspetto può essere chiarito con un esempio riferito a un progetto di Investimento. Immaginiamo che l'impresa investa nel periodo 1 100 miliardi; questa spesa fornisce un rendimento del 10 per cento che nel periodo 2 viene incluso nel valore di liquidazione dell'investimento, pari a 210. Nel complesso il saggio di rendimento è in assenza (o al lordo) della tassazione, pari a:

$$\frac{210 - 100}{100} = 110\%$$

Con l'imposizione tipo R, nel primo periodo, l'impresa risparmia imposta; se l'aliquota è del 50 per cento, per 50 miliardi (0,50 x 100), ottenendo i fondi necessari a coprire la metà della spesa di investimento. Nel periodo 2, l'imponibile R viene aumentato di 210 e l'imposta aumenta di 105.

Nel complesso, il proprietario di un'impresa ha investito 100 - 50 = 50 e il saggio di rendimento netto è stato:

$$\frac{210 - 105 - 50}{50} = 110\% \text{ uguale a quello lordo.}$$

Naturalmente si tratta di un esempio che semplifica eccessivamente, ma sembra utile a mettere in luce l'aspetto particolare (di partecipazione dello Stato) indicato.

Con un'imposizione sul profitto del tipo prevalente, invece, il saggio di rendimento lordo sarebbe stato ugualmente del 110 per cento (almeno se si ipotizza il finanziamento con capitale proprio), ma quello netto sarebbe risultato del 55 per cento ( $\frac{55}{100}$  invece di  $\frac{55}{50}$ ).

(38) "In essence the government would be acquiring an equity stake in the company, sharing both the cost of investment (through free depreciation) and the resulting profits and losses. On the assumption that the rate of return on company activities was on average higher than the rate at which the government could borrow, the government would make a net revenue gain. The government's share in the transactions would be equal to the rate of tax that could be altered if the government so wished" (J.E. MEADE, The Structure ... cit., pag. 233).

(39) R. BOADWAY, N. BRUCE, J. MINTZ, On the Neutrality of Flow of Funds Corporate Taxation, in "Economica", 1983, vol. 50, pagg. 49-61. R. HALL e A. ROBUSHKA, Low Tax ... cit., pagg. 49-51.

(40) J. MEADE, The Structure ... cit., pag. 233.

(41) Più avanti si tornerà sulle limitazioni di questo risultato.

(42) Il metodo è nella pratica più complicato, soprattutto in relazione agli aspetti internazionali. (J.E. MEADE, ... cit., pag. 231 ss.).

(43) Corrisponde, infatti, con qualche adattamento secondario, a quello che MEADE considera il metodo migliore di tassazione "flow of funds", definito tipo S (da shares, azioni) e che è basato sui movimenti finanziari connessi con il possesso azionario (per maggiori dettagli, si veda il Rapporto citato, pagg. 233-235).

(44) Si veda anche, per gli aspetti internazionali, J. E. MEADE, Movements of Capital and of Persons between a Country with an Income Tax and a Country with an Expenditure Tax Regime, in P. OPPENEIMER, Issues of International Economics, 1980.

(45) J.E. MEADE, The Structure ... cit., pag. 261-263.

(46) idem, pag. 236 ss.

(47) Di recente il Comitato Fiscale di un organismo internazionale ha esaminato la possibilità di approvare una raccomandazione sulle limitazioni all'utilizzo del segreto bancario a fini tributari. Alcuni Paesi europei (tra cui non rientra l'Italia) si sono, però, opposti e la "raccomandazione" non è stata approvata. La vicenda è comunque un'indicazione dell'importanza che le autorità tributarie vanno sempre più attribuendo ai conti finanziari per il controllo dei contribuenti.

(48) Infatti sia la proposta americana del 1977 (Blueprints ... cit.) sia quella inglese (Meade) associano strutturalmente la "expenditure tax" alla tassazione "flow of funds" per le imprese. Una analisi critica molto attenta si trova in M. J. GRAETZ Expenditure tax Design, in J. PECHMAN (ed.), What should be taxed: Income or Expenditure, 1980. Come si è accennato, diverso è l'atteggiamento di chi propone (Hall e Robushka) una tassazione personale "flat rate".

(49) In Italia la Commissione Industria del Senato, ad esempio, auspica che ai fini della politica industriale, "bisogna rendere quanto più possibile uniforme il regime fiscale dei redditi di capitale".

(50) A. SADMO, A Note on the Neutrality of the Cash Flow Corporation Tax, in "Economic Letters", n. 4, 1979, pagg. 173-176.

La letteratura sulla neutralità tende a far riferimento, per i precedenti, a P. Samuelson (Tax deductibility of economic depreciation to insure invariant valuation, in "Journal of Political Economy", 1964, pagg. 604-608), a V.L. SMITH (Tax Depreciation Policy and Investment Theory, in "International Economic Review", 1961, pagg. 80-91), e a M. KING (Taxation, corporate financial policy, and the cost of capital, in "Journal of Public Economics", 1975, pagg. 271-279).

(51) Le modifiche apportate al progetto americano di riforma, nel tragitto tra il Tesoro e il Congresso, hanno riguardato proprio le parti che caratterizzavano la scelta di un'imposta sul reddito di impresa nella direzione della "Ideal Profits Tax".

(52) A. SADMO, A Note ... cit.

(53) R. BOADWAY, N. BRUCE, J. MINTZ, On the Neutrality ... cit., R. BOADWAY, N. BRUCE, A general proposition on the design of a neutral business tax, in "Journal of Public Economics", 1984, pagg. 231-239. R. BOADWAY, N. BRUCE, J. MINTZ, The Role ... cit.. Si veda anche E. BIORN, Inflation, Depreciation and the Neutrality of the Corporate Income Tax, in "Scandinavian Journal of Economics", 1984, pagg. 214-228.

(54) R. BOADWAY, N. BRUCE, A general ... cit., pagg. 233-234.

(55)  $A_t$  è definito in modo da rispettare questa identità:

$$\dot{A}_t = I_t - \alpha_t A_t$$

in cui  $\alpha_t$  è il coefficiente di ammortamento.

(56) R. BOADWAY, N. BRUCE, A general ... cit., pag. 235.

(57) idem, pag. 236. Un tentativo di costruzione di un altro tipo di imposta neutrale sul profitto è stato effettuato da E. BIORN, Inflation ... cit..

(58) Ad esempio il costo del finanziamento ( $r$ ), diverso da impresa a impresa, potrebbe essere approssimato con espedienti di forfettizzazione (analogamente a quanto proposto nell'originario progetto americano di riforma considerato in precedenza).

(59) R. BOADWAY, N. BRUCE, J. MINTZ, On the Neutrality ... cit..

(60) idem, pag. 52. Per semplicità non si riportano le altre qualificazioni cui è soggetto questo risultato.

(61) Idem, pag. 54. Gli autori propongono un altro imponibile di tipo finanziario, definito  $(R + A)$ , particolarmente adatto a colpire, in maniera neutrale, il profitto delle imprese finanziarie (idem, pagg. 56-59).

(62) R. BOADWAY, N. BRUCE, J. MINTZ, The Role ... cit..

(63) idem, pagg. 296-298.

(64) In questo lavoro, per semplicità, non è stato preso in considerazione, sotto questo aspetto, il caso di dividendi e interessi corrisposti ad altre imprese che a loro volta distribuiscono redditi alle persone fisiche.

(65) in cui  $g = t_c + t_w - t_c t_w$ . L'imposta che raggruppa le due diverse caratteristiche si ottiene, dal punto di vista algebrico, "sommando" i due "pezzi" considerati.

(66) I vantaggi dell'agevolazione per le persone giuridiche sono stati drasticamente ridotti, attraverso la non detraibilità degli interessi pagati sui debiti in relazione a quelli riscossi sui titoli pubblici.

(67) Va avvertito che il gettito registrato nei capitoli IRPEG e ILOR del bilancio dello Stato non è "corretto": bisognerebbe aggiungere, infatti, gli acconti di IRPEG pagati sugli interessi percepiti dalle persone giuridiche (imposta sostitutiva) che vengono compensati in sede di versamento IRPEG (alimentando crediti di imposta in caso di incapacienza); tali acconti sono valutabili in circa 4000 miliardi nel 1984.

(68) Si veda MINISTERO DELLE FINANZE, Analisi delle dichiarazioni dei redditi presentate dalle persone giuridiche nel 1982, Roma, 1984.

(69) Si veda F. REBECCHINI, Politica Industriale a prova di mercato, in "Mondo Economico" nn. 34-35, agosto 1985, pag. 67.

(70) I dati sono attualmente disponibili secondo questa classificazione. L'attribuzione delle varie poste alle singole imprese richiede un certo tempo e, quindi, l'analisi basata su queste informazioni è stata rimandata ad altro lavoro. Va, inoltre, precisato che il consolidamento è stato effettuato con metodi sicuramente soddisfacenti dal punto di vista statistico, ma che per essere "corretto" da un punto di vista rigorosamente contabile ai fini tributari richiederebbe una conoscenza più approfondita delle varie "partite di consolidamento".

(71) Un'idea delle dimensioni del campione utilizzato, composto quasi esclusivamente da imprese medio-grandi, può essere fornita dal rapporto tra il valore aggiunto lordo di queste unità e quello del complesso dei settori dei beni e servizi destinabili alla vendita secondo la contabilità nazionale: nel 1983 questo rapporto era pari al 17 per cento circa.

(72) Si veda Banca d'Italia, Relazione sull'anno 1983, pag. 55.



(73) L'aliquota IRPEG utilizzata è quella in vigore in seguito alla legge 25 novembre 1983 n. 649, che l'ha elevata dal 30 al 36 per cento. Aggiungendo l'ILOR e la sua addizionale (dell'8 per cento) e trascurando le altre differenze tra gli imponibili IRPEG e ILOR, si ottiene l'aliquota complessiva:

$$t = 0,36 (1 - 0,162) + 0,162 = 46,368 \%$$

(74) Per motivi di riservatezza non è, ovviamente, possibile rivelare nè l'elenco delle imprese esaminate nè, tantomeno, i risultati attribuibili ad ognuna di esse.

(75) Il lavoro, in collaborazione con Francesco M. FRASCA, si baserà anche sul campione di tutte imprese singole.

(76) Come si è detto, J. E. MEADE nel ricordato Rapporto (The Structure ... cit.) giunge alla conclusione che "it seems likely that both the R and the (R + F) bases would raise no less and perhaps more revenue than the corporate tax system" (idem, pag. 245). Gli esercizi sono anch'essi di tipo statico, ma sono effettuati utilizzando informazioni sul gettito tributario complessivo (idem, pagg. 261-263). Vanno, però, considerate le possibilità di elusione del tributo sul flusso dei fondi che il rapporto Meade propone di contrastare con apposti accorgimenti (si vedano, ad esempio, le pagg. 234-235 del Rapporto). Un calcolo del gettito di un'imposta sulle imprese del tipo R si trova anche in R. HALL e A. ROBUSHKA, Low Tax, ... cit., pag 123. Nel 1981 la "business tax" proposta avrebbe potuto fornire 158 miliardi di dollari (con l'aliquota del 19 per cento), mentre la "corporate income tax" ha fornito, nello stesso anno, 57 miliardi.

NOTE ALLA PARTE TERZA

(1) L'evoluzione della struttura delle entrate è sinteticamente analizzata (anche in relazione ad altri paesi) in A. PEDONE, La riforma tributaria italiana del 1973-74: un successo parziale con molti problemi, in "Moneta e Credito", 1984, pagg. 391-394.

(2) I due approcci sono stati definiti rispettivamente "insurance approach" e "budget approach". Si tratta naturalmente di approssimazioni che non hanno altra pretesa se non quella di aiutare a rendere più chiari i termini del problema (cfr. J.W. WETZLER, The Role of a Value Added Tax in Financing Social Security, in "National Tax Journal", 1979, pagg. 334-345).

(3) Anche se non manca chi ritiene che il gettito dei contributi sociali si traduca in minori retribuzioni.

(4) In Italia la pressione fiscale complessiva è pari al 43 per cento del PIL; il gettito dei contributi sociali si aggira attorno al 16 per cento del PIL (Tav. III.1).

(5) Figurativi, in quanto il loro valore viene "misurato" da quello delle pensioni erogate direttamente da questi Enti.

(6) I dati sono ricavati dai conti della Protezione sociale, pubblicati nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1984).

(7) Si può ricordare: F. MOMIGLIANO e D. SINISCALCO, Note in tema di terziarizzazione e deindustrializzazione, in "Moneta e Credito", 1982, pagg. 143-181.

(8) Anche se, come osservano F. Momigliano e D. Siniscalco (Note ... cit., pag. 613): "l'aumento dell'occupazione nei servizi destinabili alla vendita è largamente imputabile a un mutamento strutturale corrispondente ad una accresciuta integrazione dei servizi con il sistema produttivo nel complesso". Inoltre: "La terziarizzazione del blocco industria ... può essere spiegata come aumento dei servizi funzionali allo sviluppo e all'efficienza del sistema produttivo. La crescita di questi servizi può essere causata, nelle economie capitalistiche avanzate, da una maggiore complessità dei problemi manageriali delle imprese industriali (fiscali....) e, nel contempo, da processi di esternalizzazione da parte delle grandi imprese di servizi

già esistenti al loro interno" (pag. 167).

(9) Elaborazioni sui dati di C.N. riportati in: Banca d'Italia, Relazione annuale sul 1984 (Appendice).

(10) Indice dei prezzi che concorre, attraverso il denominatore, alla definizione dell'indicatore più comunemente adottato per la pressione tributaria (entrate tributarie/PIL)

(11) Relazione Generale sulla situazione economica del Paese (1984), vol. III, pag. 121 e 162. Il numero degli artigiani e dei commercianti assicurati-titolari è stato stimato estrapolando i dati contenuti in I.N.P.S., Notizie statistiche, Roma 1983, pagg. 85 e 107.

(12) Gli imponibili della Previdenza non dovrebbero differire sostanzialmente (a parte la detraibilità dei contributi dall'imposizione personale) da quelli IRPEF. Per questo tributo le informazioni attualmente disponibili si fermano alle dichiarazioni dei redditi del 1981.

(13) Banca d'Italia, Relazione (1984), Appendice, pag. 71.

(14) Retribuzione media: 15.700.000. Contributi sociali complessivi: operaio 7.137.000, impiegato 6.439.000. La media è pari a 6.788.000, moltiplicata per 311.000, fornisce 2.111 miliardi.

(15) Relazione generale (1984), vol. III, pagg. 121 e 162. Il contributo complessivo medio dell'artigiano è pari a 1.773.500 e quello del commerciante a 1.890.000.

(16) Tax Reform ... cit.; il vol. III è interamente utilizzato per l'analisi dei problemi connessi con l'IVA; la conclusione del Tesoro americano è stata, comunque, contraria all'introduzione di questo tributo.

(17) Si veda, ad esempio, J.W. WETZLER, The Role ... cit., e R. e P. MUSGRAVE, Public Finance cit., pag. 727 ss.

(18) R. e P. MUSGRAVE, idem, pag. 727

(19) Si può rimandare alla letteratura in materia, sinteticamente ricordata in J.W. WETZLER, The Role ... cit.

(20) T.S. ADAMS, Fundamental Problems of Federal Income Taxation, in "Quarterly Journal of Economics", 1921, pagg. 527-556 (specialmente le pagg. 548 ss.). P. STUDENSKY, Toward a Theory of Business Taxation, in "Journal of Politi-

cal Economy", 1940, pagg. 621-654.

(21) P. STUDENSKY, cit., pag. 649.

(22) "The tax on value added would possess the added advantage of a comparatively stable revenue" (P. STUDENSKY, cit. pag. 650).

(23) in cui:  $VA = W + P + INT$

(24) Se si ipotizza uno schema di "mark-up" fisso che si applichi alla spesa diretta, parte della quale è data dal costo del lavoro (inclusi i contributi sociali), gli effetti di aumenti delle materie prime e dei salari che si traslino completamente sui prezzi, non sono univocamente maggiori o minori nel caso di tassazione sul valore aggiunto rispetto a quello con contributi sociali.

(25) T. ADAMS, cit., pag. 553.

(26) Questo significa anche che il vantaggio della fiscalizzazione viene ripartito su tutte le imprese, invece di essere, come nella realtà, concentrato per territorio, settore e tipo di occupazione. Si è, inoltre, considerata una media ponderata delle differenti aliquote (per operai e impiegati, ecc.).

(27) Le aliquote dei c.s. sono di solito riferite alla retribuzioni; sono cioè "tax exclusive". E' molto semplice passare a un'aliquota "tax inclusive" e viceversa:

$$te = \frac{ti}{1-ti} ; ti = \frac{te}{1+te}$$

Ad esempio, se l'aliquota sulle retribuzioni è del 30 per cento la stessa aliquota espressa in percentuale del costo del lavoro risulta:  $ti = 23,1$  per cento.

(28) L'eventuale adozione di un tributo sul valore aggiunto (lordo, negli esempi effettuati) non dovrebbe escludere la previsione, per particolari settori, di norme agevolative. A proposito delle industrie legate al petrolio, si può ricordare che lo stesso piano dell'amministrazione Reagan che, come si è visto, mira anche all'eliminazione delle agevolazioni, ne propone il mantenimento per alcune industrie, tra cui quelle petrolifere, dato il loro carattere "strategico". (The President's ... cit., pag. 6 dal "Summary").

INDICE

I	-	INTRODUZIONE	pag.	5
II	-	LA TASSAZIONE DEI RISULTATI DI IMPRESA	"	9
II.1		<u>Alcune considerazioni generali</u>	"	9
II.2		<u>La riforma proposta dall'Amministrazione Reagan</u>	"	14
II.3		<u>La tassazione in base al flusso dei fondi</u>	"	23
II.3.1		Osservazioni generali	"	23
II.3.2		L'imponibile basato sui flussi di fondi originati da operazioni <u>reali</u> (cosiddetto tipo R)	"	24
II.3.3		L'imponibile basato sui flussi di fondi <u>reali e finanziari</u> (cosiddetti metodi tipo (R + F) e S)	"	27
II.3.4		Alcuni confronti con l'imponibile tipo profitto	"	31
II.3.5		La "neutralità" della tassazione societaria	"	33
II.4		<u>La tassazione societaria in Italia</u>	"	39
II.4.1		Generalità	"	39
II.4.2		Un esercizio di riforma	"	44
II.5		<u>Sintesi</u>	"	51

III - IL PRELIEVO PER CONTRIBUTI SOCIALI	pag.	54
III.1 <u>Premessa</u>	"	54
III.2 <u>I contributi sociali in Italia</u>	"	56
III.2.1 Generalità	"	56
III.2.2 L'occupazione	"	59
III.2.3 I redditi imponibili	"	62
III.2.4 Le aliquote e le tendenze del gettito	"	66
III.3 <u>Una possibile alternativa ai contributi sociali</u>	"	70
III.4 <u>Un esercizio di riforma</u>	"	75
IV - CONCLUSIONI	"	82

#### TEMI DI DISCUSSIONE RECENTEMENTE PUBBLICATI (\*)

- n. 45 — *L'offerta di lavoro in Italia: tendenze recenti e previsioni per il periodo 1984-1993*, di C. GIANNINI (gennaio 1985).
- n. 46 — *L'evoluzione economica del Mezzogiorno negli ultimi trent'anni*, di P. SYLOS-LABINI (aprile 1985).
- n. 47 — *Households' saving and the real rate of interest: the Italian experience, 1970-1983*, by E. LECALDANO SASSO LA TERZA - G. MAROTTA - R. S. MASERA (maggio 1985).
- n. 48 — *Wage indexation income and inflation*, di L. GUISO (giugno 1985).
- n. 49 — *La determinazione del tasso di cambio reale dollaro-marco in un modello "eclettico"*, di J. C. MARTINEZ OLIVA - S. REBECCHINI (luglio 1985).
- n. 50 — *Due scritti bio-bibliografici su Piero Sraffa*, di L. PASINETTI (agosto 1985).
- n. 51 — *Ordinamento comunitario, disciplina bancaria e Regioni a statuto speciale*, di F. CAPRIGLIONE (agosto 1985).
- n. 52 — *Nuove forme dell'accumulazione nell'industria italiana*, di F. BARCA - M. MAGNANI (settembre 1985).
- n. 53 — *Dinamica dei tassi di cambio e interventi*, di L. BINI SMAGHI (ottobre 1985).
- n. 54 — *Occupazione e retribuzioni nel settore pubblico*, di P. GIUCCA - G. SALVEMINI (ottobre 1985).
- n. 55 — *Uno schema per la previsione a breve termine della produzione industriale*, di G. BODO - L. F. SIGNORINI (novembre 1985).
- n. 56 — *Two pieces on current policy issues:*  
- *Appraising the American fiscal stance*  
- *Uncertainties over the economic recovery of the United States*,  
by E. S. PHELPS (novembre 1985).
- n. 57 — *Why do we need a Central Bank?*, by C. GOODHART (gennaio 1986).
- n. 58 — *La bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti e il tasso di cambio del dollaro: recente evoluzione e analisi delle principali implicazioni*, di L. BINI SMAGHI (gennaio 1986)

---

(\*) I «Temi» pubblicati possono essere richiesti alla Biblioteca del Servizio Studi della Banca d'Italia.







