

PROBLEMI DI DEFINIZIONE, MISURA E ACCERTAMENTO DELLA BASE
IMPONIBILE DELL'IMPOSTA PERSONALE SUL REDDITO
ANTONIO PEDONE

pubblicazione internet realizzata con contributo della



società italiana di economia pubblica

dipartimento di economia pubblica e territoriale – università di pavia

PROBLEMI DI DEFINIZIONE, MISURA E ACCERTAMENTO DELLA BASE
IMPONIBILE DELL'IMPOSTA PERSONALE SUL REDDITO

Antonio Pedone

Università "La Sapienza" Roma

1. La tassazione è una materia i cui il divario tra i risultati della ricerca teorica e la pratica della politica tributaria è ritenuto molto ampio.

Può darsi che il divario osservato tra teoria e pratica tributaria sia solo apparente e valgano le considerazioni generali di Keynes⁽¹⁾ circa l'inconsapevole influenza, nel bene e nel male, delle idee degli economisti.

Può darsi che, tra gli studiosi di scienza delle finanze, sia ancora diffusa e prevalente la tradizionale attitudine italiana, rilevata da Buchanan⁽²⁾, di concentrare l'attenzione sugli aspetti teorici trascurando i problemi di tax reform.

Può darsi che, da un lato, la crescente specializzazione e affinamento dell'analisi teorica ed empirica sui vari aspetti dell'economia della tassazione e, dall'altro, i continui cambiamenti di una realtà economica e sociale sempre più complessa rendano difficile la comunicazione tra tax theorists e tax practitioners (mentre un franco scambio di opinioni potrebbe forse risultare utile a entrambi).

Può darsi anche che, come in altri campi della ricerca economica, teorica e applicata, i modelli analitici e le stime econometriche forniscano indicazioni ambigue e risultati misti, mentre gli operatori si attendono proposte univoche e praticabili.

⁽¹⁾ "The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed the world is ruled by little else. Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influences, are usually the slaves of some defunct economist. Madmen in authority, who hear voices in the air, are distilling their frenzy from some academic scribbler of a few years back". (Keynes 1936, 383).

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

Sta di fatto che, quasi sempre, nel passaggio dagli schemi teorici all'applicazione concreta di qualche forma di tassazione ritenuta ottimale, gli effetti ottenuti in termini di efficienza, equità o altre variabili economiche rilevanti sono diversi dagli effetti attesi sulla base del modello teorico. Essi sono tanto più diversi quanto più diversi e soggetti a cambiamento sono, rispetto alla formulazione assunta nel modello teorico, i vincoli costituiti da: la struttura economica e sociale prevalente, il grado di integrazione internazionale, gli assetti istituzionali, l'organizzazione amministrativa, le attitudini e i comportamenti dei contribuenti. Questi vincoli sono spesso trascurati o non adeguatamente considerati in molte analisi correnti, che assumono la presenza di basi imponibili ben definite, omogenee e uniformemente e facilmente misurabili e accertabili, concentrandosi così sulla ricerca di strutture ottimali di aliquote d'imposta.

E' mia convinzione che il divario tra gli effetti teorici attesi e quelli reali ottenuti dipende non soltanto dall'applicazione di strutture d'aliquote d'imposta diverse da quelle indicate dalla teoria, ma soprattutto da differenze nella definizione, misura e accertamento delle basi imponibili. Queste differenze dipendono dal contenuto e dai cambiamenti nei cinque gruppi di vincoli sopra indicati. Cercheremo di mostrare il fondamento di questa affermazione ripercorrendo alcuni aspetti dell'esperienza dell'imposta personale sul reddito, in particolare in Italia, anche se il discorso può essere esteso ad altre imposte, come quelle sul consumo. Non si tratta né di una descrizione né tanto meno di una valutazione di quella esperienza, ma solo del richiamo di alcuni punti che servono a evidenziare l'importanza della definizione, misura e accertamento delle basi imponibili (nel nostro caso, il "reddito") nel valutare i rapporti tra teoria e politica tributaria.

2. Secondo uno schema molto semplificato ma utile in prima approssimazione, il divario tra teoria e pratica in materia tributaria può essere ricondotto agli scostamenti tra imposta ideale (tax design), imposta legale (tax law), imposta effettiva d'impatto (tax impact) e di incidenza (tax incidence), e imposta percepita (tax perception). E' osservando i rapporti tra queste diverse fasi che si può avere un'idea della coincidenza o dello scostamento tra indicazioni della

teoria e applicazioni concrete di una data forma di tassazione, e si possono confrontare gli effetti ottenuti secondo lo schema teorico con quelli verificati tenendo conto della realtà istituzionale ed economica che differisce nel tempo e tra paesi. Accenneremo brevemente alle scelte di fronte alle quali ci si trova in ciascuna fase, riservandoci di specificarne i contenuti e i problemi trattando dell'esperienza dell'imposta personale sul reddito italiana.

Anche a livello di scelta teorica della base imponibile ideale costituita dal "reddito" non vi è una indicazione univoca. Accanto alle tre formulazioni alle quali più frequentemente si fa riferimento (reddito come prodotto, reddito come entrata e reddito come consumo), "it is possible to arrive at alternative definitions of scientific importance which should be kept quite separate"⁽³⁾. Questa separazione va integrata dalla consapevolezza della "remarkable difference between the meaning (or meanings) of income, as the notion appears to the economic theorist, and the meaning which is given to it, which indeed has to be given to it, when income is considered as an object of taxation". (Hicks 1981, 73).

Senza entrare qui nel dibattito sulla più appropriata o ottima definizione teorica di reddito da prendere a base dell'imposta personale⁽⁴⁾, e tenendo conto che sempre più frequentemente, in tempi recenti, le proposte formulate hanno un carattere "ibrido", basterà assumere che una qualche definizione di reddito, pura o ibrida, sia stata formulata e presa come termine di riferimento di un'imposta personale sul reddito.

E' improbabile che, qualunque sia la definizione teorica prescelta, essa venga identicamente trasferita in un testo legislativo (salvo alcune fattispecie molto semplici in materia, ad esempio, di accise). In molti ordinamenti, compreso il nostro, manca addirittura una definizione generale operativa di "reddito" e sono

⁽³⁾ Lindahl 1933, 399. Lindahl esamina quattro concetti di reddito: i tre ricordati più quello di reddito come interesse. E' da notare che, a proposito del reddito come entrata, alla base, come modello ideale di riferimento iniziale di molte moderne imposte personali sul reddito (incluse quelle degli USA e dell'Italia), egli osserva che "this concept.....hardly provides an ideal solution of the problem of how to arrive at a concept of income that will be both tenable theoretically and practically useful at the same time". (Lindahl 1933, 405)

⁽⁴⁾ Dibattito che talvolta ha assunto toni molto accesi, come nella affollata controversia sulla cosiddetta "doppia tassazione del risparmio" o, ad esempio, nelle critiche rivolte dal più noto sostenitore di una definizione del reddito come entrata alle proposte formulate da Irving Fisher (tra i più noti sostenitori della definizione del reddito consumo) nel suo saggio "Income in Theory and Income Taxation in Practice". (Simons 1938, 225 sqq.)

soltanto elencate alcune “categorie” di reddito (nel caso italiano, 6 categorie), ciascuna con regole proprie e spesso notevolmente differenziate anche all'interno delle singole categorie in materia di definizione delle basi imponibili, di criteri della loro determinazione e modalità di accertamento.

Si genera così una casistica numerosissima di trattamenti tributari speciali (TTS) costituiti da esclusioni, esenzioni, deduzioni, detrazioni, differenziate per settori di attività e condizioni soggettive (per imprese e individui) le più varie. Il groviglio inestricabile della legislazione tributaria che ne deriva, costituito da un numero indefinito di TTS spesso incoerenti e non coordinati, fornisce ampie opportunità di arbitraggi fiscali. Per fronteggiare la estensione dello sfruttamento di queste opportunità e la proliferazione di nuove forme di transazioni, soprattutto finanziarie, si è costretti a continue modifiche e innovazioni legislative, sempre più difficili e costose da gestire da parte dell'amministrazione finanziaria e dei contribuenti.

Se, per evitare la continua anticipazione o rincorsa delle numerose potenziali nuove transazioni, a ciò si aggiunge (e non si sostituisce) il ricorso a regole di carattere più generale (quale quella che fa riferimento alla economic substance), ma di complessa interpretazione e difficile applicazione da parte di una amministrazione finanziaria non sempre adeguatamente preparata, si comprende perché il groviglio legislativo diviene sempre più inestricabile. In molti casi, gli interventi giurisprudenziali divengono un passaggio inevitabile e svolgono un ruolo non più trascurabile per la stessa definizione della natura e misura delle basi imponibili.

Semplificare la normativa tributaria, riducendo i TTS e allargando la base imponibile, è quanto si sono proposti alcuni interventi di riforma. I risultati però sono stati modesti e temporanei, perché la normativa tributaria è influenzata da fattori che sono stati approfonditi solo parzialmente: le caratteristiche del processo di decisione legislativa in materia, e il ruolo che in esso svolgono i governi, i partiti, le strutture e i regolamenti parlamentari, i gruppi di interesse organizzati; l'oggettiva complessità e continua trasformazione della realtà economica e finanziaria; l'uso dei TTS come mezzo per acquisire consenso e

sfruttare rendite politiche⁽⁵⁾. Anche nel caso italiano, sono risultati sostanzialmente vani, e in alcuni casi controproducenti, tentativi occasionali di ricostituire condizioni di neutralità anche all'interno di specifiche categorie di reddito (ad esempio, all'interno dei redditi finanziari o dei redditi di impresa), o condizioni di equità orizzontale anche all'interno di ristrette categorie di operatori (ad esempio tra percettori di reddito di lavoro dipendente e autonomo).

La normativa, per quanto aggrovigliata, va poi attuata da parte dell'amministrazione finanziaria e dei contribuenti (e dei loro consulenti tributari). Il grado e i modi di attuazione sono influenzati da numerosi fattori oggetto di una ampia letteratura: le risorse, la preparazione, l'organizzazione, le procedure e gli incentivi dell'amministrazione finanziaria; l'efficacia del sistema sanzionatorio e del procedimento contenzioso; i comportamenti strategici dei contribuenti e il ruolo dei consulenti tributari. Non si intende richiamare qui, neppure per sommi capi, i problemi individuati e le soluzioni proposte e adottate per ciascuno di questi aspetti. Si vuole solo richiamare l'attenzione sul fatto che le diverse configurazioni, ipotizzate in teoria o riscontrate in realtà, per ciascuno di quelli aspetti comportano trattamenti tributari differenziati che si rilevano osservando chi effettivamente paga (ma non è detto che in definitiva sopporti) le imposte.

E' dibattuto se, per valutarne gli effetti, convenga riferirsi alle aliquote d'imposta legali e alle aliquote d'imposta effettive (medie e marginali) intermini di impatto, e come si debbano e possano calcolare queste ultime. Quel che interessa sottolineare è che, riferendosi alle une o alle altre, si ottengono risultati differenziati secondo varie caratteristiche dei singoli settori di attività e contribuenti. In molti casi, le aliquote effettive rappresentano valori medi, il cui andamento nell'aggregato può nascondere andamenti non uniformi e talora contrastanti delle singole componenti in termini d'impatto delle imposte.

⁽⁵⁾ Buchanan ricorda che, nel commentare la riforma americana del 1986, che aveva sostanzialmente e sorprendentemente ridotto le aliquote e allargato la base imponibile riducendo di molto i TTS, egli aveva previsto, sulla base di uno schema tipico di public choice, che il Congresso americano avrebbe ripreso a breve termine ad aumentare le aliquote sulla base imponibile allargata e poi a reintrodurre molti TTS ("starting reselling the rents"). Ciò che puntualmente accadde. (Buchanan and Musgrave 2000, 86-87).

Passando dall'imposta effettiva in termini di impatto all'imposta effettiva in termini di incidenza, occorre introdurre ipotesi di traslazione dell'imposta pagata dal contribuente. Accanto alle ipotesi di traslazione uniforme nulla o totale, frequentemente utilizzate per semplicità espositiva, l'adozione di ipotesi di traslazione differenziata dell'imposta su una ancorché "semplice" base imponibile (quale quella costituita dai salari o dai redditi di lavoro nel loro insieme) "danno luogo a una ripartizione dell'imposta sul reddito che è inafferrabile e che certamente non è riconducibile a un qualunque criterio ragionevole di giustizia" (Steve, in Gerelli e Valiani 1984, 285).

Infine, va ricordato che imposte di eguale incidenza possono essere diversamente percepite ed è la percezione dell'imposta, spesso in rapporto alla percezione dell'imposta, spesso in rapporto alla percezione di altri aspetti dell'azione pubblica, che determina il comportamento del contribuente e la valutazione circa la "bontà" di un'imposta⁽⁶⁾. E la percezione circa la giustizia e accettabilità delle imposte sul reddito dipende in larga misura dalla diffusione e dalle caratteristiche dei TTS che riflettono le differenziazioni connesse alla definizione, misura e accertamento dei vari tipi di reddito, come vedremo esaminando alcuni aspetti dell'esperienza italiana.

3. Prima di richiamare alcuni aspetti dell'esperienza italiana dell'imposta sul reddito, sottolineando la centralità dei problemi di definizione misura e accertamento dei redditi, è opportuno esporre alcune sintetiche considerazioni sulle caratteristiche di personalità e progressività che la contraddistinguono.

⁽⁶⁾ Potendo la percezione dell'imposta spingere a ritenere conveniente non adottare una imposta "ottima" sotto l'aspetto economico. E' il caso di un'imposta sulla rendita fondiaria nello schema ricardiano, nel quale "the taxation of rent does not influence the maximum equilibrium rate of growth or the other equilibrium values of the system, because scarce resources have the properties of non-basic products; moreover, among the institutional factors influencing the rate of accumulation and growth in the R-model, a reduction in the amount of a given pre-tax rent plays no role, because it is assumed that all rents are spent in unproductive consumption. So, one would expect that, since the taxation of rent does not affect the equilibrium values of the system and does not influence the process of actual economic growth, it should have been strongly recommended by Ricardo. But this is no the case" (Pedone, 1969, 80). Tra i motivi che possono spiegare questa posizione di Ricardo vi è quello che un'imposta sulla rendita fondiaria potesse essere percepita come una violazione del diritto "naturale" di proprietà e portare ad una accettazione generalizzata della possibilità di violazione anche degli altri diritti naturali.

Mentre in Italia come in quasi tutti i paesi industrializzati il ruolo dell'imposta personale sul reddito rimane prevalente sul piano del gettito, si sono via via attenuate, soprattutto di fatto ma anche formalmente, le funzioni principali (riduzione delle disuguaglianze, stabilizzazione automatica) che ne avevano favorito l'ampia diffusione nel secondo dopoguerra.

La progressività, che comporta il riferimento al reddito personale complessivo, è stata giustificata in vari modi che possono essere più o meno analiticamente elaborati e ricompresi sotto qualche nozione di capacità contributiva. Un primo motivo, di antica tradizione, è stato quello di non imporre ai contribuenti una "undue hardship" forzando "a cut in socially desirable consumption" (Goode 1976, 17). Ma, in questo caso, potrebbe bastare una flat tax con una larga esenzione iniziale (differenziata?). Per la progressività al di sopra di un reddito minimo esente bisogna immaginare una qualche relazione tra l'andamento del reddito e l'andamento della capacità contributiva, riferendosi a qualche principio del sacrificio di utilità. In realtà, almeno negli Stati Uniti d'America, che è il paese dove la progressività formale dell'imposta personale sul reddito ha raggiunto i livelli più alti (agli inizi degli anni Cinquanta, l'aliquota marginale era pari al 94%), essa è stata adottata in quanto ritenuta il mezzo più efficace per ridurre le disuguaglianze che inevitabilmente si generano in un'economia di mercato. E, pur consapevoli degli effetti disincentivanti (da contenere al minimo possibile senza compromettere la progressività nei confronti degli individui), si trattava pur sempre del modo di ridurre le disuguaglianze meno dannoso per il funzionamento di un'economia di mercato rispetto ad altre forme di intervento pubblico, quali il protezionismo o la proprietà pubblica (Simons 1950).

Alle evidenti difficoltà iniziali, connesse alla diversa misura e accertabilità delle basi imponibili e ai TTS introdotti per attenuare gli effetti disincentivanti, si sono aggiunte quelle derivanti dall'accresciuta integrazione internazionale e dai cambiamenti nelle tecnologie e nelle strutture produttive. Per contrastare gli effetti disincentivanti delle alte aliquote marginali e gli effetti distorsivi connessi alla proliferazione dei TTS, si è proceduto a una consistente riduzione della progressività formale più o meno generalizzata (come nel caso

della Flat Tax o della Dual Income Tax) insieme al tentativo largamente illusorio di un ampliamento consistente della base imponibile riducendo i TTS.

L'efficacia dell'imposta personale sul reddito si è molto ridotta e la sua base imponibile "molto ristretta, si limita sostanzialmente ai redditi di lavoro e di pensione" (Visco in De Vicenti e Paladini 2008, XI). Hanno perso rilievo sul piano dell'approfondimento teorico, ma meriterebbero ancora qualche attenzione sul piano pratico, temi tradizionali quali l'uso di sistemi di medie per i redditi oscillanti, il trattamento dei redditi a formazione pluriennale, le forme di compensazione del fiscal drag. Approfondite analisi sulla struttura delle aliquote tenendo conto anche di alcune forme di spesa pubblica a favore delle famiglie, o sulle misure dell'effetto redistributivo fanno riferimento quasi esclusivamente ai redditi di lavoro e lasciano aperto il problema delle diseguaglianze complessive che tendono ad accrescersi non soltanto in Italia (e forse sarebbe opportuno pensare a qualche nuova buona tassa in alternativa a più estesi interventi pubblici diretti che si prospettano).

Rimangono aperti i problemi di definizione, misura e accertamento delle basi imponibili che certamente la personalità e l'elevata progressività delle imposte sul reddito avevano contribuito a evidenziare e accentuare. Anzi, nel caso di imposte con aliquote uniformi e costanti al variare della dimensione delle basi imponibili, appare immediatamente evidente che la differenziazione di trattamento tributario tra diversi contribuenti o attività non dipende soltanto da disparità di aliquote, ma da differenze nella definizione, misura e accertamento delle basi imponibili.

4. L'introduzione della riforma tributaria in Italia nel 1973-74 ha provocato una trasformazione senza precedenti del sistema tributario. Dall'avvio della riforma tributaria, l'aumento della pressione tributaria complessiva in senso stretto è stato superiore di oltre tre volte (15 punti di PIL contro 5) a quello medio

dell'Unione Europea a quindici⁽⁷⁾.

Nello stesso periodo, in altri paesi del Gruppo dei 7, la pressione tributaria in senso stretto è diminuita (Germania, Stati Uniti, Canada) o è rimasta sostanzialmente immutata (Regno Unito) o aumentata solo impercettibilmente (Giappone).

Possiamo perciò definire l'aumento di pressione tributaria in Italia nel trentennio successivo all'avvio della riforma eccezionale rispetto all'andamento sperimentato nella maggior parte degli altri paesi industrializzati, e in molti casi in controtendenza rispetto a tale andamento. Ciò rimane da tener presente, anche se si è trattato in larga misura di un recupero del ritardo iniziale rispetto alla media europea e anche OCSE, ormai stabilmente superate.

Accanto all'intensità e rapidità dell'aumento della pressione tributaria, concentrato tra il 1975 e il 1995, va sottolineata la modalità con cui esso è avvenuto: circa la metà dell'eccezionale aumento del prelievo tributario complessivo è attribuibile all'imposta progressiva sul reddito delle persone fisiche. Nel caso dell'Italia, l'aumento sperimentato dal gettito di questa imposta, in termini di PIL, è stato, nel trentennio successivo alla riforma, superiore a quello di tutti i paesi dell'area OCSE eccetto l'Islanda (Tav. A3), mentre nella media dell'insieme dei paesi europei o dei diversi raggruppamenti dell'area OCSE si è avuta una sostanziale stabilità o una lieve riduzione, e una notevole riduzione si è avuta in paesi come la Germania, il Regno Unito e la Svezia (che però partiva, e rimane, a un livello notevolmente superiore).

Ciò ha comportato una modifica radicale e immediata della composizione del prelievo tributario già negli anni immediatamente successivi all'avvio della riforma. Mentre nel 1970 le imposte dirette rappresentavano il 28% del totale e quelle indirette il 72%, nel 1979 la situazione si è quasi rovesciata: la quota delle imposte dirette (51%) supera sia pure di poco quella delle imposte

⁽⁷⁾ E' chiaro che da questo e dagli altri rapporti quantitativi ricordati possono trarsi implicazioni soltanto con molta cautela, sia per le fragili fondamenta teoriche che sostengono i presunti effetti derivanti da diversi livelli e strutture di prelievo tributario, sia per il contenuto e la misura del numeratore e del denominatore. Per il numeratore si tenga conto, ad esempio, del ricorso, diverso e variabile nel tempo, a forme di erogazioni di spesa in alternativa ad agevolazioni tributarie equivalenti per il sostegno delle famiglie e delle imprese. Nei casi esaminati nel testo, l'ordine di grandezza appare tale da far apparire chiaramente alcune caratteristiche peculiari dell'esperienza italiana recente.

indirette (49%). Questa tendenza si è andata consolidando nel tempo e l'imposta personale sul reddito ha assunto un ruolo sempre più preminente.

Da ciò alcune prime considerazioni. In primo luogo, un'imposta, anche buona in teoria, incontra limiti insuperabili in pratica quando la si carichi di compiti troppo ampi, e soprattutto quando venga a produrre una crescita del gettito eccezionale e irregolare anziché moderata e costante.

Inoltre, questi limiti appaiono tanto più evidenti quando la singola imposta contribuisce all'eccezionale aumento del gettito in solitudine⁽⁸⁾. Bisogna ricordare che, in sede di progetto di riforma, si era proposto di affiancare all'imposizione sul reddito una diffusa tassazione dei consumi e un'imposizione ordinaria sul patrimonio. L'opposizione ad un più esteso ricorso all'imposizione sui consumi vennero sia ricordando il loro peso "eccessivo" avuto sino a metà degli anni settanta e al connesso manifestarsi di fenomeni di contrabbando ed elusione, sia dalla loro presunta regressività, sia dall'esitazione ad accrescerle in presenza di meccanismi di indicizzazione dei redditi che ne avrebbero amplificato l'impatto sui prezzi in un periodo di inflazione di per sé elevata. Quali che siano stati, e quanto fondati, i motivi che allora portarono a tale scelta, va ricordato che spesso la bontà di un'imposta andrebbe valutata non in solitudine, ma in relazione ad altre imposte presenti nel sistema.

5. Il grande balzo in alto del gettito dell'IRPEF, verificatosi già immediatamente dopo la sua introduzione, è attribuibile in via principale a tre fattori.

Il primo è costituito dall'ampia immediata estensione della platea dei contribuenti. Si passò da 4.800.000 contribuenti dell'imposta complementare (una specie di surtax che integrava le imposte cedolari sui redditi vigenti prima della riforma) nel 1973 a 22.753.000 contribuenti IRPEF nel 1974. Un cambiamento di queste dimensioni non può considerarsi soltanto sotto l'aspetto quantitativo, ma

⁽⁸⁾ "Proprio perché sono convinto che da nessuna imposta, e nemmeno dall'imposta personale sul reddito si può pretendere più di quello che essa ci può dare; poiché sono convinto che tutte le imposte hanno dei grossi difetti, penso sia opportuno avere un sistema che faccia posto a basi imponibili diverse e a criteri diversi di ripartizione dell'imposta". (Steve, "Conclusioni" in Gerelli e Valiani 1984, 285)

comporta anche riflessi qualitativi perché l'estensione a un gran numero di contribuenti: - aumenta la presenza di situazioni soggettive differenziate sotto molteplici aspetti; - aumento la richiesta di TTS, e probabilmente la loro concessione, con conseguenze negative sull'adempimento volontario, che è condizione essenziale per il buon funzionamento di un sistema tributario di massa; - richiede l'adeguamento delle risorse e dei metodi di lavoro dell'amministrazione finanziaria con l'adozione di metodi di accertamento selettivi e, in molti casi, indiretti; - rende più difficile l'introduzione di riforme dell'imposta a causa della coesistenza presso lo stesso soggetto, magari per modesti ammontari, di redditi di diversa natura (ad esempio, redditi da lavoro e da fabbricati), innescando una sorta di conflitto distributivo intraindividuale di fronte a proposte di modifica del trattamento tributario dei vari tipi di reddito.

Il secondo fattore, particolarmente rilevante ai fini del nostro discorso, è costituito dall'introduzione di nuove modalità di accertamento, e soprattutto di riscossione, dell'imposta: estensione delle ritenute alla fonte, forme di autoliquidazione, versamento di acconti.

Il terzo fattore dell'eccezionale aumento di gettito, almeno fino all'inizio degli anni Novanta, è legato all'elevata inflazione innescata dalla crisi petrolifera del 1973 che, interagendo con la progressività dell'IRPEF, ha dato luogo a un massiccio drenaggio fiscale. Ciò ha provocato un brusco innalzamento delle aliquote medie e marginali dei soggetti che non riescono a sfuggire all'applicazione dell'imposta, ha accentuato la differenza di trattamento tributario tra coloro che sono pienamente colpiti e coloro che sono stati salvaguardati e protetti dall'applicazione piena ed effettiva della progressività dell'imposta sin dall'introduzione della riforma o sono riusciti a rifugiarsi in forme di elusione legale (sfruttando e allargando le smagliature e i buchi presenti nella rete tributaria) o sono stati spinti o si sono nascosti nel labirinto dell'evasione favoriti dalle piccole dimensioni, dalla scarsa tracciabilità delle operazioni e dalla impreparazione dell'amministrazione finanziaria a gestire un sistema tributario di massa.

Anche in questo caso, si può fare una breve considerazione: una imposta teoricamente buona può rimanere tale nella realtà se non ha una platea di contribuenti estremamente ampia e differenziata, se consente l'adozione di

modalità tecniche di accertamento e riscossione quanto più possibile automatiche e efficaci; se è in grado di adattarsi a mutamenti profondi e imprevisti nelle circostanze esterne che ne modificano sostanzialmente l'evoluzione e la distribuzione della propria base imponibile.

6. Proprio lo scarto tra l'ambiente economico e sociale preso a riferimento nella fase di formulazione della riforma e quello profondamente mutato in cui la riforma si trovò ad essere applicata è tra le cause dello stravolgimento del disegno originario o di quello che ne era rimasto nelle leggi di riforma.

Basterà ricordare che, nel periodo di gestazione della riforma tributaria, l'economia era stata inserita in un contesto relativamente stabile di relazioni economiche e finanziarie internazionali (che prevedeva, tra l'altro, il controllo valutario sui movimenti di capitale); con un saggio di crescita del PIL piuttosto elevato e non troppo variabile; con una tendenza alla crescita dimensionale e organizzativa delle imprese; con un tasso di inflazione relativamente basso; con un livello di spesa pubblica ancora modesto e ben al di sotto di quello prevalente in altri grandi paesi europei; con un saldo di parte corrente del bilancio pubblico positivo e vicino a quello medio dei paesi industrializzati.

Viceversa, intorno alla metà degli anni '70, quando la riforma tributaria entra in vigore, la situazione economica e finanziaria internazionale è molto turbata e incerta, e si accrescono le spinte alla mobilità di fatto dei capitali, che prelude alla piena liberalizzazione valutaria avviata nella seconda metà degli anni Ottanta; il tasso di crescita del PIL rallenta e diviene più irregolare; la tendenza alla concentrazione industriale è contrastata e alcune grandi imprese incontrano difficoltà; il tasso di inflazione esplode e si mantiene molto elevato per le spinte provenienti dall'aumento dei prezzi delle materie prime e del costo del lavoro per unità di prodotto; la spesa pubblica accelera la sua crescita fino a superare, in termini di PIL, quella media dei paesi europei; il disavanzo di bilancio si allarga rapidamente nonostante la forte crescita delle entrate tributarie.

Si tratta di aspetti importanti che condizionano l'effettiva applicabilità di qualsiasi modello di imposta sul reddito, quali, ad esempio, il grado di libertà

valutaria che influenza l'integrazione economica e finanziaria internazionale e l'autonomia nazionale nella tassazione dei redditi da capitale, o l'estensione della presenza di società per azioni bene organizzate che possono svolgere un ruolo di grandi collettori di imposte per conto dello Stato (pur cercando di sottrarsi al pagamento di quelle da loro dovute), o, in generale, la varietà delle strutture produttive o organizzative delle imprese che richiede metodi di accertamento differenziati e con problemi diversi.

7. La causa principale dei problemi di applicazione dell'IRPEF risiede proprio in alcuni aspetti della nozione di reddito adottata. Si è già accennato alla convinzione che i problemi delle attuali imposte personali sul reddito complessivo nascono non soltanto per effetto della molteplicità delle correzioni apportate al reddito complessivo mediante varie forme di deduzioni e detrazioni, ma derivano soprattutto dalle difficoltà originarie di definizione, misurazione e accertamento dei singoli redditi che compongono il reddito complessivo. Tali difficoltà sono state accentuate dalle trasformazioni nelle strutture e nei rapporti economici e finanziari che hanno reso sempre più "convenzionale" la definizione, la misura e l'accertamento dei vari tipi di reddito a fini tributari.

Le difficoltà di definizione e di misura crescono in relazione alla complessità della struttura economica e finanziaria. La determinazione del prodotto netto non presenta particolari problemi quanto la si ottiene confrontando grandezze omogenee e costanti nel tempo, misurabili in termini fisici, come ad esempio quantità di grano-input con quantità di grano-output. Le questioni si complicano, come è noto, con l'adozione di processi produttivi che impiegano, per la produzione delle singole merci, input intermedi costituiti da altre merci prodotte in proporzioni differenziate, imponendo il ricorso a criteri di valutazione per giungere a determinare un reddito netto.

Le diverse situazioni si differenziano ancor di più in presenza di beni capitali di lunga durata e di imprevedibili innovazioni tecnologiche, che hanno richiesto l'impiego di criteri sempre più convenzionali e *ad hoc* per determinare il reddito o l'"utile di esercizio". Anche tali criteri, sia pure continuamente variati e aggiornati, si sono rivelati sempre più inadeguati via via che si è ridotta la

commensurabilità di input e output in termini di unità fisiche costanti ed omogenee, per effetto dell'innovazione merceologica, della terziarizzazione (con lo sviluppo dei servizi personali, finanziari, ecc.), e la centralità assunta dalla produzione e scambio di informazioni come segnali rilevanti per le aspettative e il comportamento dei diversi soggetti.

In tali situazioni, che riflettono le attuali condizioni dell'economia in continua evoluzione, la determinazione e misura dei vari tipi di reddito si basa inevitabilmente su criteri convenzionali che, per quanto si cerchi di fondare su elementi oggettivi e neutrali, comportano valutazioni soggettive ineliminabili. Ne derivano trattamenti tributari differenziati per i diversi tipi di reddito, secondo i criteri di calcolo convenzionali adottati nei singoli casi, l'andamento di alcune circostanze esterne (quali il tasso di inflazione, l'innovazione tecnologica e finanziaria), gli incentivi e le reazioni di comportamento individuali.

A queste difficoltà generali, che riguardano tutte le moderne imposte sul reddito, si sono aggiunti, nel caso italiano, i problemi derivanti dalla scelta meritoria e illusoria di adottare una nozione onnicomprensiva di reddito imponibile basata sul criterio di determinazione analitica del reddito effettivo (Longobardi e Pedone 1994). Scelta meritoria perché operata per recuperare neutralità e semplicità al sistema tributario, spingendo così a censire e rivedere il fondamento delle numerosissime agevolazioni accumulate nel tempo, e differenziate per categorie di contribuenti, tipologie di reddito, forme di prelievo; illusoria, perché i problemi delle moderne imposte sul reddito nascono non soltanto al momento delle correzioni apportate al reddito complessivo, ma anche, e soprattutto, dalle difficoltà di determinazione e misurazione "all'origine" dei redditi che del reddito complessivo sono le componenti. Tali difficoltà hanno intensità diversa per le varie categorie di reddito, secondo il grado in cui risulta possibile rilevare i ricavi lordi e secondo la variabile complessità del mutevole legame tra ricavi lordi e redditi netti.

Sostenere che tutti i redditi sono eguali di fronte all'imposta e vanno pertanto trattati allo stesso modo, può sembrare attraente nella prospettiva della semplicità e neutralità. Ma trascura che la maggior parte di tali redditi non esiste allo "stato puro": essi sono "derivati" e "corretti", secondo regole convenzionali,

che, come si è detto, lasciano ampi margini alla discrezionalità e alla valutazione soggettiva.

8. Nel caso italiano, le difficoltà generali di applicazione delle moderne imposte sul reddito sono state così accentuate dall'aver sin dall'inizio trascurato i vincoli strutturali, legati alle caratteristiche proprie della realtà economica italiana costituita più di altre da un numero preponderante di imprese minori e di lavoratori autonomi e da una elevata frammentazione, disomogeneità e variabilità del tessuto produttivo. Ciò è stato riconosciuto da uno dei principali artefici della riforma (Visentini 1993), considerandola "nel complesso positiva, tranne sul punto importante relativo alla imposizione sui redditi delle imprese minori" e dei professionisti, che rappresentano però realtà quantitativamente molto importanti nel contesto economico italiano.

Si è ricordato che, sin dall'inizio, si sono avuti trattamenti tributari fortemente differenziati secondo la classificazione dei vari tipi di reddito (basti pensare ai vari redditi da capitale o ai redditi diversi⁽⁹⁾), secondo i criteri di determinazione delle basi imponibili (basti pensare ai redditi di terreni e fabbricati, o ai redditi di impresa), e secondo le modalità e i regimi di accertamento⁽¹⁰⁾. Per quest'ultimo aspetto, per fronteggiare alcune caratteristiche della realtà economica italiana, si sono introdotti vari regimi semplificati o speciali: l'introduzione di elementi forfettari di determinazione dei ricavi; l'impiego di coefficienti presuntivi di ricavi e, in maniera non coordinata con questi, di coefficienti presuntivi di reddito; varie versioni del redditometro; fino alla ormai lunga, travagliata e ancora non conclusa vicenda degli studi di settore.

Queste vicende andrebbero ripercorse dettagliatamente per evidenziare, da un lato, i motivi e le conseguenze del ricorso ai diversi metodi di

⁽⁹⁾ Per una dettagliata analisi dell'evoluzione del trattamento tributario dei redditi finanziari estremamente differenziato e variabile secondo la natura e le caratteristiche dello strumento, dell'emittente e del percettore, cfr. Ricotti e Sanelli 2006.

⁽¹⁰⁾ Per i quali conta l'effettiva uniforme applicazione anche nel caso di basi imponibili semplici come i redditi da lavoro. Ad esempio, la struttura dell'occupazione può condizionare l'applicazione uniforme dell'imposta anche nei confronti dei redditi di lavori similari, in quanto "la possibilità di accertare fedelmente i redditi da lavoro è maggiore nei riguardi dei dipendenti di quelle aziende che hanno una organizzazione ben formalizzata, requisito più frequente nelle aziende grandi che in quelle piccole", per cui, date le differenze di struttura dell'occupazione, "un modello di tassazione dei redditi che funzioni con margini di errore tollerabili nel Regno Unito può risultare invece inadattatissimo – un vero colabrodo – in Italia" (Fuà 1985)

accertamento (diretti e indiretti) per la determinazione della base imponibile nella fase di controllo (Pedone 1984); e per identificare, dall'altro, le condizioni minime circa la qualità dei dati, la formulazione del modello analitico e i metodi di stima, che consentano un uso corretto ed efficace di indicatori statistici per la selezione dei controlli, evitando forme di "elusione econometrica"⁽¹¹⁾.

Le diverse modalità e possibilità di accertamento di redditi similari confermano che i problemi delle imposte personali sul reddito derivano non soltanto dagli importanti aspetti più frequentemente analizzati – relativi alla scelta largamente arbitraria dell'unità impositiva (individuo o unione familiare) e delle correzioni apportate al reddito complessivo (deduzioni) o all'imposta (detrazioni) – ma sono legati soprattutto alle difficoltà di definizione, determinazione e accertamento dei singoli redditi che compongono il reddito complessivo.

Così come, per le imposte sui redditi di impresa, le differenziazioni delle basi imponibili derivano non soltanto dal riferimento più o meno stretto della normativa fiscale a principi contabili diversi secondo i soggetti a cui si applicano (basti pensare agli effetti differenziati derivanti dall'introduzione degli IAS nei confronti di alcuni tipi di società per azioni) e dal ricorso a pratiche preoccupanti di spostamento di base imponibile tra diverse giurisdizioni da parte delle imprese multinazionali; ma anche dall'applicazione, soprattutto nei confronti delle piccole imprese, di indicatori presuntivi per la determinazione, misura e accertamento delle basi imponibili o per la loro suddivisione in parti, soggette a trattamenti tributari diversi.

Questi vari elementi, insieme a quelli precedentemente segnalati, andrebbero tenuti in considerazione e attentamente analizzati quando si ritenga di proporre, come è auspicabile che si faccia sempre più ampiamente, modifiche tributarie dirette ad accrescere l'efficienza e l'equità del sistema tributario, le quali dipendono, oltre che dalla struttura delle aliquote, dalle differenze di trattamento tributario derivanti dalla definizione, misura e accertamento delle basi imponibili.

⁽¹¹⁾ Nella relazione della Commissione di studio su "le problematiche di tipo giuridico ed economico inerenti alla materia degli Studi di Settore" si sottolinea la "massiccia e documentata manipolazione dei dati rilevanti ai fini del calcolo delle soglie di congruità" e come l'approccio seguito nella definizione degli indicatori e nella determinazione dei parametri possa "introdurre forti elementi di sperequazione tra le imprese sovente a danno dei contribuenti minori o presunti tali" (Rey 2008, 7).

BIBLIOGRAFIA

- Aaron H.J. (eds.) (1981), The Value-Added Tax: Lessons from Europe, Washington (D.C.), The Brookings Institution.
- Aaron H.J. and Slemrod J. (eds.) (2004), The Crisis in Tax Administration. Washington, Brookings Institution Press.
- Aaron H.J., H. Galper, and J.A. Pechman (eds.) (1998), Uneasy Compromise. Problems of a Hybrid Income. Consumption Tax. Washington, D.C. The Brookings Institution.
- Artoni R., L. Micheletto e A. Zanardi (2007), "Equità ed efficienza nella tassazione dei redditi personali: fondamenti teorici e linee di riforma", in DOSI G. e M.C. MARCUZZO (a cura di), L'economia e la politica. Bologna, Il Mulino.
- Banca d'Italia (2003), Tax Policy. Papers presented at the Bank of Italy workshop held in Perugia, 3-5 April.
- Bernardi L. and Profeta P. (eds.) (2004), Tax Systems and Tax Reforms in Europe. London. Routledge.
- Buchanan J. M. and R.A. Musgrave (1999), Public Finance and Public Choice. Two Contrasting Vision of the State. Cambridge, Mass. The MIT Press.
- Buchanan J.M. (1960), "La scienza delle finanze: The Italian Tradition in Fiscal Theory", in Fiscal Theory and Political Economy, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
- Crossen S. (2002), Tax policy in the European Union: A Review of Issues and Options, Munich, CESifo Paper no. 758.
- Cosciani C. (1983), Scritti scelti di finanza pubblica, Ristampati a cura dei suoi allievi in occasione del 75° compleanno dell'autore, Padova, Cedam.
- D'Albergo E. (1931), La crisi dell'imposta personale sul reddito (con prefazione di B. Griziotti) Cedam. Padova.
- De Vincenti C. e R. Paladini (a cura di) (2008), Libro bianco sull'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie. Roma, Scuola Superiore di Economia e Finanza.
- Fuà G. and Rosini E. (1985), Troppe tasse sui redditi. Bari-Rome. Laterza
- Gerelli e M. Vitale, E' fallita la riforma tributaria?, Milano, Angeli pp.13-127.
- Gerelli E. e R. Valiani (1984) (a cura di), La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito, Milano.
- Groves, H.M. (1948), Trouble Spots in Taxation. Princeton, Princeton University Press.
- Hicks J. (1981), "The Concept on Income in Relation to Taxation and to Business Management", in Roskamp K. and F. Forte (eds.), Reforms of Tax Systems. Detroit. Wayne University.
- Keynes J.M. (1936), The General Theory of Employment, Interest and Money. London, Macmillan.
- Longobardi E. e Pedone A. (1994), La politica tributaria, in F.R. Pizzuti, L'economia italiana dagli anni Settanta agli anni Novanta, Milano, McGraw-Hill, p.487-504.
- Longobardi, E. (2005), Economia tributaria. Milano. McGraw-Hill.

- Lupi R. (2007), Diritto tributario. La determinazione giuridica della capacità economica. Milano, Giuffrè
- Meade J. E. (1978), The Structure and Reform of Direct Taxation, London. Allen and Unwin.
- Messere K. (1993), Tax Policy in OECD Countries. Choices and Conflicts, Amsterdam, IBFD Publications.
- Morag A. (1957), “Some Economic Aspects of two Administrative Methods of Estimating Taxable Income”, *National Tax Journal*, vol. X, pp.176-185;
- Pedone A. (1969), “The Ricardian Tax Incidence Analysis in the Light of Optimum Growth Theory”, in Economia Internazionale, Vol. XXII, n. 1.
- Pedone A. (1981), “Payroll Taxes, Value Added Taxes and Income Taxes”, in K.W. Roskamps and F. Forte (eds.), Reform of Tax Systems, Detroit, Wayne State University.
- Pedone A. (1984), “I problemi di gestione di un’imposta personale progressiva sul reddito estesa ad un elevato numero di contribuenti”, in E. Gerelli e R. Valiani, *La crisi.....*, cit., pp.52-74.
- Pedone A. (2006), “Su alcuni problemi ricorrenti della politica tributaria italiana”, Economia Italiana, n. 3
- Rey G.M. (a cura di) (2008), Le problematiche di tipo giuridico ed economico inerenti alla materia degli studi di settore. Roma, Scuola Superiore di Economia e Finanza.
- Ricotti G. e Sanelli A. (2006), “Conti finanziari e fiscalità: un’analisi storica”, in Banca d’Italia, *I conti finanziari: la storia, i metodi, l’Italia, i confronti internazionali*. Roma, Banca d’Italia.
- Roberti P. (ed.) (1998), Financial Markets and Capital Income Taxation in a Global Economy, Amsterdam, North-Holland.
- Santoro A. (2007), Taxpayers choices under “Studi di settore”: what do we know and how we can interpret it. Mimeo.
- Simons, H.C. (1938), Personal Income Taxation. The definition of income as a problem of fiscal policy. Chicago, The University of Chicago Press.
- Simons, H.C. (1950), Federal Tax Reform. Chicago, The University of Chicago Press.
- Slemrod J. (ed.) (1999), Tax Policy in the Real World. Cambridge University Press.
- Sørensen, P.B. (2007), Can capital income taxes survive? And should they? CESifo Economic Studies, 53.
- Steinmo, S. (1993), Taxation and Democracy. New Haven and London, Yale University Press.
- Steve S. (1984), “Conclusioni”, in E. Gerelli e R. Valiani (a cura di). La crisi dell’imposizione progressiva sul reddito, Milano, Angeli, pp.277-286.
- Tanzi V. (1995), Taxation in an Integrating World, Washington. The Brookings Institutions.
- Tanzi V. and L. Schuknecht (2000), Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective. Cambridge University Press.
- Tremonti G. e G. Vitaletti (1991), La fiera delle tasse. Bologna, Il Mulino.
- Visco V. (1979), Politica economica ed evasione fiscale, in S. Andriani, L. Violante, *Le evasioni fiscali*, De Donato, Bari.
- Visentini B. (1993), “La babele del fisco”, *La Repubblica*, 13 June.

Vitaletti G. (1984), “La struttura e la dinamica dell'imposizione diretta”, in E. Gerelli e A. Malocchi (a cura di), *Il deficit pubblico: origini e problemi*, Milano, Angeli, pp.307-359.