

UN PIANO AMBIZIOSO DI RIFORMA TRIBUTARIA

Giorgio Fuà

INDIRIZZO GENERALE

1. Per quali fini si vuole riformare l'attuale sistema tributario? Per soddisfare meglio tre ordini di esigenze:

(I) equità e chiarezza;

(II) funzionalità per una politica di sviluppo economico;

(III) integrazione internazionale.

2. Per quanto riguarda il punto (I), occorre conferire al sistema quella progressività che è prescritta dalla Costituzione ma che ancora difetta, perfino sulla carta e tanto più nella pratica; e rendere la finanza pubblica nel suo insieme un fattore di drastica riduzione delle disuguaglianze (il che non esclude ovviamente che lo Stato debba perseguire tale riduzione *anche* per altre vie).

Occorre, al tempo stesso, liberare il sistema tributario da tutte quelle caratteristiche che oggi lo fanno apparire, al cittadino, oscuro ed arbitrario. In particolare, bisogna abolire le molte esenzioni non più giustificate, semplificare le norme e le procedure, rovesciare con un'azione massiccia di prevenzione e repressione quell'atteggiamento incivile che ancora persiste in Italia rispetto all'evasione.

3. Per quanto riguarda il punto (II), non basta eliminare lo spreco di lavoro amministrativo, da parte sia dell'autorità sia del contribuente, che

risulta dall'attuale faragginosità del sistema e dalla gara tra evasori e Fisco; ed evitare i non voluti effetti distorcenti che prelievi come l'IGE e come i contributi rapportati ai salari esercitano sulla struttura produttiva.

Bisogna, in aggiunta, rendere le imposte strumenti efficaci, precisi e duttili al servizio di una moderna politica economica rivolta ad assicurare non solo la stabilità monetaria e la piena occupazione, ma anche un determinato tasso e precisi orientamenti di sviluppo. In altre parole, occorrono imposte congegnate nel modo più appropriato per consentire all'autorità di regolare sia la domanda globale, sia la sua ripartizione tra le varie voci di consumo e di investimento, sia la sua ripartizione tra le varie aree del paese.

4. Per quanto riguarda il punto (III), si tratta per ora di perseguire la politica di armonizzazione tra i sistemi fiscali prevista dal trattato della CEE. Ciò, del resto, non può che risultare conforme ad un ammodernamento del nostro sistema (che è forse il più arretrato della CEE) secondo le linee accennate nei due paragrafi precedenti.

5. Finché si parla, come ho fatto fin qui, dei fini della riforma in termini generali, è facile l'accordo; ma quando si passa ai modi concreti per realizzarli, tutto diviene molto controverso.

Per contribuire alla discussione, tratterò qui

di seguito¹ le grandi linee di un piano di riforma quale può essere immaginato da un puro studioso di economia per risolvere nel modo più radicale i problemi ricordati sopra, ed in particolare quelli riguardanti la funzionalità del sistema tributario ai fini della politica di sviluppo. È dunque un piano ambizioso: esso comporta l'integrale rifusione del sistema, che — a riforma compiuta — verrebbe a basarsi su quattro pilastri fondamentali: l'imposta personale progressiva, l'imposta sulle società, l'imposta sul valore aggiunto, l'imposta unifase sulle vendite, con totale scomparsa di quelli che sono oggi i suoi pilastri principali (l'IGE, l'imposta di RM, e — se si estende lo sguardo al campo parafiscale — i contributi basati sui salari). I principali elementi del piano vengono descritti partitamente nei paragrafi che seguono.

IMPOSTE « DIRETTE »

6. In luogo dell'attuale pluralità di imposte sul reddito, reali e personali, converrà realizzare — come primo passo — un sistema unitario di *tassazione personale progressiva del reddito*, quale già esiste nella maggior parte dei paesi progrediti, integrato dalla tassazione delle plusvalenze patrimoniali.

7. Si dovrà inoltre cominciare subito a preparare, con studi e soprattutto con una sistematica riorganizzazione dei mezzi di accertamento, le condizioni occorrenti per affiancare in un secondo tempo all'imposta personale progressiva sul reddito un'imposta — pure personale e progressiva — *sul patrimonio*.

La presenza dell'imposta personale sul patrimonio renderebbe possibile di limitare l'imposta sul reddito al solo reddito consumato, anzi più esattamente di sostituire l'imposta personale sul reddito con *l'imposta personale sul consumo*: soluzione questa che è stata autorevolmente propugnata da Einaudi e da altri insigni studiosi e che, sebbene sollevi alcune obiezioni, appare degna della più attenta considerazione.

Un sistema di tassazione personale così congegnato,

cioè che avesse a base da un lato il consumo (anziché il reddito) e dall'altro il patrimonio, oltretutto essere molto convincente dal punto di vista dell'equità, sarebbe funzionale come strumento per la manovra congiunturale della domanda di consumo, che si attuerebbe con temporanei sgravi o aggravii dell'imposta personale sul consumo.

8. L'imposta personale — sia essa sul reddito o sul consumo — dovrà comportare un limite di esenzione molto più elevato dell'attuale, e tale da escludere la gran massa dei lavoratori.

L'applicazione del principio della progressività del sistema finanziario alla zona dei redditi modesti e bassi si otterrà infatti, in modo più semplice, dalla combinazione del sistema grosso modo proporzionale di tassazione indiretta, descritto nei paragrafi seguenti, con un adeguato sistema di trasferimenti sociali.

A sua volta il fatto che l'imposta personale progressiva sia limitata alla minoranza ricca consentirà di darle una formulazione più perfezionata, anche se meno semplice, e di curarne più minuziosamente l'amministrazione.

9. *L'imposta sulle società* dovrà essere rafforzata e perfezionata. Essa continuerà a colpire distintamente il patrimonio (con misure integrative relative alle obbligazioni) e gli utili, comprendendo in questi ultimi tutte le specie di plusvalenze.

Potranno essere fissate, quando le esigenze della politica del risparmio lo consiglino, aliquote diverse per gli utili distribuiti e per quelli mandati a riserva.

IMPOSTE INDIRETTE

10. In luogo dell'IGE e delle numerose imposte di fabbricazione e sul consumo, si dovranno avere un'imposta sul valore aggiunto ed una *imposta unifase sulle vendite*.

Spiegherò tra un momento come la coesistenza delle due formule d'imposta consentirà di assolvere nel modo più preciso ad una serie di funzioni distinte. Noto intanto, per inciso, che sia l'imposta sul valore aggiunto, sia quella unifase,

hanno il pregio di non creare difficoltà (come ne crea invece l'IGE attuale) per i rimborsi alle esportazioni.

11. L'imposta sul valore aggiunto dovrà colpire tutte le produzioni di beni e servizi e potrà fornire un largo gettito: modeste variazioni della sua aliquota offriranno all'autorità il modo più appropriato per regolare la domanda globale senza dar luogo a sensibili azioni discriminatorie tra settore e settore.

D'altra parte, quando l'autorità vorrà spingere l'attività economica in generale verso certe aree geografiche, potrà farlo nel modo più semplice ed efficace accordando per le produzioni svolte in queste aree una riduzione dell'aliquota d'imposta sul valore aggiunto. Viceversa, maggiorazioni di aliquota potranno essere disposte per le aree congelate in cui si voglia porre un freno all'attività.

12. L'imposta unifase sulle vendite, invece, dovrà avere aliquote differenziate per categorie di prodotti, con esclusione totale di talune categorie (per esempio i generi alimentari essenziali).

Sarà quindi uno strumento appropriato non tanto per regolare la domanda globale, quanto per spingere, nella misura in cui il programma economico lo suggerisca, la produzione ed il consumo verso particolari categorie di prodotti a preferenza di altre.

FINANZA DEGLI ENTI LOCALI E DELLA SICUREZZA SOCIALE

13. In connessione con la riforma del sistema tributario statale, si impone anche una revisione di tutto il sistema delle entrate degli enti locali, le quali dovranno configurarsi prevalentemente secondo la formula della compartecipazione ai tributi erariali, o della sovraimposizione.

L'imposizione autonoma potrà avere infatti una sua ragion d'essere solo in campi ristretti — come quello dell'imposta sulle aree (destinate del resto a lasciare il posto ad un'altra forma di entrata, secondo il regime delle aree previsto dal progetto Sullo), dei contributi di fognatura, etc. — e non

certo più in quelli della tassazione dei consumi e della tassazione personale del reddito.

Si dovrà però trovare il modo per assicurare la collaborazione degli enti locali alla fase di accertamento dei tributi erariali, ed in particolare dell'imposta personale.

14. Dovrà essere riformata anche la finanza della sicurezza sociale, basata oggi su contributi (con un gettito complessivo pari ad oltre la metà di quello di tutti i tributi erariali, ed a quasi quattro volte quello di tutti i tributi locali) che, commisurati come sono ai salari, finiscono per produrre — anche quando percuotono nominalmente i datori di lavoro — effetti più sfavorevoli ai lavoratori di quelli che si avrebbero con tante altre forme possibili di prelievo.

L'attuale sistema contributivo, che si spiega con le origini assicurative della sicurezza sociale, perderà ogni giustificazione con la trasformazione — che dovrà essere al più presto completata — dei vari rami della sicurezza sociale in servizi nazionali. Va quindi prevista l'abolizione, sia pure graduale, degli attuali contributi sui salari, e l'espansione in loro vece del gettito dei tributi erariali, espansione che dovrà essere alimentata dai quattro tipi principali d'imposta descritti sopra.

15. Insieme alla riforma del sistema delle imposte secondo le linee indicate, si impone ovviamente un'energica azione — che è necessario avviare subito — per la riorganizzazione e l'ammodernamento dell'amministrazione fiscale.

In particolare, occorre attuare una generale meccanizzazione delle operazioni, ciò che consentirà di ridurre i costi e al tempo stesso di accrescere l'efficienza dell'accertamento.

Va infine rammentato che la riforma tributaria può dare i migliori risultati solo se è accompagnata dalla riforma delle società per azioni, poiché le più gravi evasioni vengono compiute proprio sfruttando le carenze dell'attuale legislazione relativa a queste società.

¹ Ripetendo cose dette nel recente volume *Idee per la programmazione economica* di G. Fuà e P. Sylos Labini edito da Laterza.