UNIVERSITÀ DEGLI STUDI "ROMA TRE"

FACOLTÀ DI SCIENZE ECONOMICHE

XXV Ciclo della Scuola Dottorale in Economia e Metodi Quantitativi,

Sezione di Economia Politica

TESI DI DOTTORATO

LA TASSAZIONE DELLE SOCIETÀ E IL PRINCIPIO DEL BENEFICIO

Dottorando

Massimo BASSETTI

Tutor

Prof. Paolo LIBERATI

Coordinatore

Prof. Attilio TREZZINI

2014

INDICE……1

INTRODUZIONE 3

CAPITOLO I
LUIGI EINAUDI E GINO BORGATTA: DUE SCUOLE A CONFRONTO..... 7

1. Introduzione 7
2. Luigi Einaudi: ruolo dello stato e funzione dell'imposta 13
3. Gino Borgatta: il fenomeno fiscale alla luce della sociologia finanziaria 18
4. Luigi Einaudi: la tassazione delle società di capitali 23
5. Gino Borgatta: la pressione fiscale sulle società e il ruolo dei diversi tipi di imposta 33
6. Conclusioni 45

CAPITOLO II
L'IMPOSIZIONE DELLE SOCIETÀ: CONCORRENZA FISCALE INTERNAZIONALE E RUOLO DELL'OFFERTA DEI BENI PUBBLICI 51

1. Delimitazione del problema e definizione delle caratteristiche dell'imposta societaria 51
2. L'imposta sulle società e le decisioni di investimento nel contributo fondativo di Jorgenson 61
3. L'imposta societaria e la tassazione delle rendite nei modelli di Harberger e Gordon 66
4. Imposizione societaria, concorrenza tra giurisdizioni e offerta dei beni pubblici: i contributi di Tiebout e Oates 71
5. Il modello di Zodrow e Mieszkowski 75
6. Wildasin e il concetto di esternalità fiscale 77
7. Il contributo della Public Choice nei modelli di Rauscher 79
8. Una qualificazione al modello di Zodrow e Mieszkowski: la differenza tra beni pubblici firm-augmenting e beni pubblici factor-augmenting 86
9. Alcune ipotesi sottostanti al modello di Zodrow e Mieszkowski e il caso delle giurisdizioni grandi 90
10. La concorrenza tra giurisdizioni e la fornitura di beni e servizi pubblici produttivi in presenza di un'imposta societaria disegnata secondo il principio del beneficio. 93

    10.1 L'imposta sulle società nella UE: concorrenza e coordinamento fiscale in un approccio "benefit-based" 105

11. Il ruolo delle multinazionali: l'interazione tra processo decisionale e differenti misure fiscali 109

12. Conclusioni 118

CAPITOLO III
LE DETERMINANTI DELL'ALIQUOTA SOCIETARIA: UN'ANALISI EMPIRICA 122

1. Una visione d'insieme 122

2. La concorrenza fiscale e il ruolo dell'offerta degli input pubblici nelle precedenti analisi empiriche 134

3. Lo scopo dell'analisi 149

4. Le variabili 151

4.1 La variabile dipendente 151

4.2 Le variabili esplicative 153

5. Il modello 160

6. I risultati 163

6.1 Specificazioni alternative 169

7. Conclusioni 172

CONCLUSIONI 175

BIBLIOGRAFIA 184

INTRODUZIONE

La storia delle teorie del beneficio affonda le proprie radici nel pensiero politico seicentesco e si presenta come un percorso di riflessione intorno alla natura del legame che unisce – e deve unire – i cittadini e chi li governa, e che nel rapporto fiscale trova la sua massima espressione. La conclusione principale che emerge da questo approccio teorico è che il rapporto tra stato e cittadini debba essere improntato alla logica del dare e avere, dello scambio. Il compito di ogni buon governante consiste quindi nel riconoscere il legame costitutivo che associa la fornitura dei servizi pubblici alle preferenze dei membri della comunità: nel pensare quindi il lato della spesa e quello dell'entrata come momenti logicamente (sebbene non cronologicamente) coincidenti, impensabili l'uno in assenza dell'altro.

Tale approccio, inizialmente formulato da filosofi politici giusnaturalisti quali Grozio e Pufendorf, fu successivamente accolto da Locke, dall'empirista Hume e dal contrattualista Rousseau, per essere poi adottato dallo stesso Adam Smith, il quale sostenne che, laddove possibile, i costi della spesa pubblica dovessero essere allocati in rapporto ai benefici dalla stessa generati.

Nell'ambito della scienza delle finanze italiana del "periodo d'oro" (1880-1940) questa teoria fu ripresa, sebbene con sfumature originali, dalla cosiddetta scuola economico-edonista. Essa riconobbe quali propri iniziatori Maffeo Pantaleoni, Ugo Mazzola e Antonio De Viti de Marco, e contò tra i suoi più illustri sostenitori Luigi Einaudi. Gli esponenti di questa scuola distinsero entro le funzioni svolte dallo stato il suo ruolo di fattore produttivo, ossia di fornitore di beni e servizi pubblici essenziali e complementari all'attività produttiva privata. Sostennero dunque che i benefici generati dall'attività statale avrebbero dovuto essere ripagati dai soggetti beneficiari tramite il ricorso al sistema fiscale. Einaudi, in particolare, dedicò una parte importante della propria riflessione a descrivere i meccanismi sia politici sia economici che permettono di accordare alla teoria del beneficio una validità non solo normativa bensì anche descrittiva, e lo fece senza per questo trascurare la complessità delle motivazioni che contraddistinguono l'azione pubblica. Nel far ciò, rivolse un'attenzione speciale alla

ricerca delle caratteristiche ideali che deve possedere un'imposta sulle società improntata al principio del beneficio. È, difatti, proprio in relazione alle società che il ruolo dello stato quale fattore della produzione si impone con la massima forza.

D'altro canto, all'interno della scienza delle finanze italiana vi fu anche chi, partendo da una visione dello stato in fondo non troppo dissimile, arrivò a conclusioni sensibilmente diverse. Il "grande padre" di tale altra scuola fu Vilfredo Pareto, il quale oppose alla concezione economicista dello stato un'interpretazione dell'agire dello stesso come dominata da fattori politici e sociologici, accompagnata da una descrizione del suo *modus operandi* al cui centro troviamo il riconoscimento del suo carattere inevitabilmente coercitivo. Pareto trovò in Gino Borgatta uno degli allievi di maggior valore. Prendendo le mosse dall'insegnamento del maestro, Borgatta sviluppò una propria originale teoria dell'azione fiscale, per poi fermare il proprio sguardo attento e disincantato sugli effetti specifici dispiegati dall'azione fiscale sul rapporto tra stato e imprese. Sia la sua classificazione dei vari tipi di imposte societarie sia le sue particolari proposte in questo ambito testimoniano come, secondo Borgatta, l'azione dello stato sia fondamentalmente arbitraria e imprevedibile, e lo sia in quanto espressione del tentativo (a volte goffo) da parte del gruppo governante di perseguire le proprie finalità all'interno di una logica di potere.

Con altri strumenti, un diverso linguaggio e alle prese con problematiche in parte simili ma per alcuni aspetti fondamentali differenti (prima tra tutte quella della sempre più intensa concorrenza internazionale), la moderna letteratura economica ha tentato di studiare – sia a livello teorico che empirico – il comportamento dell'operatore pubblico nel suo ruolo di fornitore di beni e servizi pubblici produttivi diretti alle società. Passando per contributi fondamentali – tra i quali spiccano i lavori di Tiebout (1956), Oates (1972) e Zodrow e Mieszkowski (1986) – la letteratura teorica ha isolato gli effetti prodotti da uno scenario in cui la fornitura dell'input pubblico produttivo è garantita tramite la tassazione delle società, evidenziando i motivi della risultante situazione di sub-ottimalità. Ha inoltre riconosciuto le condizioni necessarie al realizzarsi di una fornitura ottimale dell'input pubblico produttivo, associandole sia alle caratteristiche specifiche dei servizi offerti dallo stato sia agli strumenti fiscali ad esso disponibili, riconoscendo nel rispetto rigoroso del principio del beneficio in ambito di

imposizione societaria il vero fattore discriminante ai fini di un'allocazione efficiente delle risorse.

La letteratura empirica relativa alle determinanti dell'imposizione societaria si è generalmente concentrata sull'investigazione degli effetti della crescente apertura internazionale sulle politiche fiscali governative, cui recentemente si è affiancato un interesse speciale per la "concorrenza strategica" tra gli stessi governi (che prende le mosse dal lavoro di Devereux, Lockwood e Redoano (2004)). Tuttavia, nella sua maggior parte questa letteratura non ha considerato il ruolo del settore pubblico quale fornitore di servizi produttivi tra le variabili da tenere in conto per riuscire a spiegare il diverso peso dell'imposizione societaria nei vari paesi, malgrado tale ruolo sia stato riconosciuto in ambito teorico come potenzialmente importante. Solo due lavori relativamente recenti (Gomes e Pouget (2008) e Debortoli e Gomes (2012)) hanno cercato una traccia di questa influenza nei dati. Nondimeno il lavoro di Debortoli e Gomes si focalizza sulla spiegazione dell'evoluzione del rapporto tra imposizione societaria e imposizione del lavoro, fermandosi peraltro al 1996, mentre quello di Gomes e Pouget, sebbene estenda la propria analisi fino al 2005, assume tuttavia, quale *proxy* del beneficio fornito dal settore pubblico, gli investimenti realizzati dallo stesso piuttosto che lo stock di capitale (vero generatore di servizi produttivi).

Gli scopi di questa tesi sono molteplici. Innanzitutto si è cercato di rileggere le riflessioni e le proposte di Einaudi e di Borgatta nell'ambito dell'imposizione societaria come parte di un tutto coerente, facendo emergere motivazioni, prospettive e preoccupazioni che spesso rimangono tra le righe, inespresse. In secondo luogo si è ricostruito lo sviluppo della letteratura teorica moderna che si occupa del rapporto tra imposizione societaria e offerta di beni e servizi pubblici, isolandone le caratteristiche e le ipotesi principali così come i risultati più importanti. Infine, si è tentato di colmare una parziale lacuna presente nella letteratura empirica, mettendo in evidenza il ruolo del capitale pubblico nella determinazione dell'imposizione societaria. A tale scopo il lavoro è organizzato come segue.

Il primo capitolo è dedicato alla ricostruzione del pensiero di Einaudi e di Borgatta. Si ripercorrono inizialmente le principali linee di frattura tra le due scuole per poter poi ricostruire compiutamente le rispettive riflessioni in materia di tassazione societaria. Conclusivamente si propongono alcune chiavi di lettura del pensiero dei due autori, in

modo da evidenziare l'influenza di alcuni assunti teorici impliciti sulle rispettive proposte e argomentazioni.

Il secondo capitolo esplora la letteratura teorica sull'argomento, rendendo conto dei principali risultati raggiunti e delle relative qualificazioni. In particolare l'attenzione viene fissata, da una parte, sullo sviluppo che ha interessato la letteratura relativa alla fornitura di input pubblici produttivi in presenza di concorrenza fiscale; dall'altra, sulla definizione e descrizione dei concetti e dei risultati fondamentali ai fini della determinazione di un'imposta sulle società che rispecchi pienamente il principio del beneficio.

Nel terzo capitolo si procede a un'analisi empirica relativa a 19 paesi OCSE per il periodo 1981-2012. Lo scopo principale, come già detto, è quello di investigare se effettivamente il livello del capitale pubblico abbia avuto un ruolo nella determinazione delle imposte societarie. A tal fine si è ricorsi sia a stime dello stock di capitale pubblico in valore, sia a una *proxy* fisica dello stesso. In tal modo si è potuto allungare di ben sette anni il periodo di osservazione, riuscendo così a estendere la verifica fino agli anni più recenti. Si ricorre a una stima basata su dati panel a effetti fissi, sfruttando le soluzioni e le indicazioni che la letteratura empirica è andata accumulando nel corso del tempo. I risultati, sottoposti a procedure inferenziali robuste sia rispetto all'eteroschedasticità sia alla correlazione dell'errore, evidenziano una chiara e significativa influenza positiva dello stock di capitale pubblico sul livello delle aliquote societarie, sia quando si inseriscano tra le variabili esplicative le sue stime in valore, sia quando si ricorra alla *proxy* fisica dello stesso.

CAPITOLO I

LUIGI EINAUDI E GINO BORGATTA: DUE SCUOLE A CONFRONTO

1. *Introduzione*

Accogliendo la datazione proposta da Buchanan (1980), si può individuare un "periodo d'oro" della riflessione italiana di finanza pubblica negli anni che vanno all'incirca dal 1880 al 1940. È questo il periodo in cui, sempre secondo Buchanan, in Italia nascono e si sviluppano i diversi approcci alla finanza pubblica, che lo stesso studioso inscrive in una più generale tradizione "classica". Caratteristica comune a tutti questi approcci è, pur nella estrema varietà delle conclusioni, un'attenzione mai limitata ai soli aspetti economici dei fenomeni finanziari. Tutte le diverse scuole di finanza pubblica compiono lo sforzo di far emergere motivazioni e meccanismi proprî del modo di agire dello stato e condividono due importanti punti di partenza analitici.

Il primo è la generalizzata accettazione della teoria walrasiano-paretiana dell'equilibrio economico generale. Ciò produsse come conseguenza che entrambi i versanti dell'attività finanziaria dello stato venissero incorporati nell'analisi. Il secondo elemento è l'influenza della teoria sociologica della classe dominante di Mosca e Pareto. In essa sono viste operare alcune forze sociologiche che, indipendentemente dalle caratteristiche formali-nominalistiche dei possibili regimi politici, determinano sempre una situazione di prevalenza temporanea di una classe dominante sopra una classe dominata. Sebbene oggetto di gradi di adesione alquanto diversi, questa teoria ha permesso agli scienziati delle finanze italiani di tenere a distanza di sicurezza la nozione di "dittatore benevolente", tanto comoda quanto potenzialmente ingannevole. La presenza ingombrante di questa teoria costrinse gli scienziati delle finanze italiani a confrontarsi con la necessità di rendere costantemente esplicita la forma statuale di volta in volta assunta nell'analisi.

Secondo Bellanca (1993), difatti, ciò che caratterizza e accomuna le diverse teorie italiane di finanza pubblica del periodo in esame è l'attenzione al duplice carattere – sia politico che economico – del fenomeno finanziario. Egli sostiene, inoltre, che si possa addirittura parlare di un'unica "scuola" italiana di finanza pubblica in virtù del "comune

proposito conoscitivo", in riferimento sia alle tematiche affrontate sia al metodo d'indagine. Trattando degli scienziati delle finanze dell'epoca, Bellanca sostiene che "il loro comune proposito conoscitivo consiste nel comprendere il significato delle istituzioni finanziarie così nel contesto politico, come nel contesto dei comportamenti volontari. Questa attenzione ai due tipi di contesto è cruciale. Se si tratta di spiegare le ragioni per cui un'attività finanziaria sorge, o gli effetti che produce, appare necessario volgersi tanto a eventi di obbligazione politica, quanto a processi di decisione volontaria, strettamente individuali oppure collettivi".

Dati i vari elementi che caratterizzano il pensiero italiano di finanza pubblica nel suo complesso, una immediata, preliminare linea di demarcazione può essere tracciata. Da un lato abbiamo difatti coloro che ritennero realistica una rappresentazione dell'agire pubblico nella quale i conflitti e le contraddizioni a esso inerenti potessero trovare nella razionalità economica il proprio principio di controllo e risoluzione; dall'altro, invece, si trovano coloro che considerarono lo stato come un'arena in cui interessi particolari si confrontano continuamente senza possibilità di essere vincolati né irregimentati dalla forza della razionalità economica.

Rientrano tra i primi gli esponenti della cosiddetta scuola economico-edonistica, che ebbe tra i propri fondatori Maffeo Pantaleoni, Ugo Mazzola e Antonio De Viti de Marco, e che contò tra i suoi più illustri sostenitori Luigi Einaudi. Il nodo teorico centrale dell'approccio edonistico sta nel legare costitutivamente la fornitura dei servizi pubblici alle preferenze dei membri della comunità: nel pensare quindi il lato della spesa e quello dell'entrata come momenti logicamente (sebbene non cronologicamente) coincidenti, impensabili l'uno in assenza dell'altro. Ciò, tuttavia, non accade a prescindere dalle condizioni istituzionali, ma, al contrario, proprio grazie all'affermarsi di una loro particolare configurazione.

Secondo De Viti, difatti, a prendere le decisioni relative alla produzione dei beni pubblici – e quindi all'individuazione dei bisogni pubblici da soddisfare – sono dei gruppi i cui interessi possono essere, e anzi sono, di fatto, antagonistici. Per sapere quali siano i gruppi che concretamente prendono le decisioni in un dato paese, è necessario guardare alla sua costituzione politica. Le condizioni in base alle quali si afferma o meno l'offerta pubblica di dati beni e servizi non hanno nulla a che vedere con le caratteristiche degli stessi, bensì vanno ricercate nell'emergere di "particolari" bisogni.

Riprova ne sia il fatto che le caratteristiche di non escludibilità e di non rivalità non rappresentano la causa della pubblicizzazione di un'attività economica, bensì il suo effetto: tutti i beni pubblici, inclusi quelli indivisibili, prima di divenire tali venivano prodotti dal mercato, ossia erano beni divisibili. La forma statuale – cui corrispondono determinati obiettivi e vincoli – è decisiva rispetto agli esiti dell'azione pubblica, determinando quali "particolari" bisogni emergeranno e in che modo questi saranno poi soddisfatti.

Le caratteristiche delle costituzioni politiche sono ricondotte da De Viti a due tipi di stato ideale: assolutistico-monopolistico e popolare-democratico. In entrambi i tipi di stato sono le élite a occupare la scena. Solo che mentre nel primo l'intero potere finanziario è nelle mani di una sola élite, nel secondo le decisioni finanziarie sono il risultato di una scelta effettuata dai cittadini rispetto a una molteplicità di proposte formulate dalle élite di tutti i partiti in un contesto di libera discussione. Nel tipo di stato democratico si realizzano, "almeno in teoria pura", le condizioni tipiche della concorrenza: i gruppi che competono per il governo hanno qui la stessa funzione che le diverse imprese hanno nell'economia privata, quella di fornire una pronta alternativa ai consumatori (elettori) nel momento in cui il gruppo al governo si rivela "inefficiente". Lo stato cooperativo fornisce i servizi pubblici al prezzo di costo. È in questo assetto istituzionale, e solo in esso, che si realizza lo schema dello stato quale fattore della produzione, i cui servizi sono remunerati secondo il medesimo principio che governa tutti gli altri fattori produttivi. Nello stato popolare ideale il principio che informerà la ripartizione della produzione tra operatori privati e operatore pubblico, è quello di massima utilità/minimo costo. Sarà l'efficienza relativa ad avere l'ultima parola. Le funzioni che vengono attribuite democraticamente a uno stato cooperativo ideale sono proprio quelle che risulterebbero da un ipotetico processo di massimizzazione dell'utilità da parte dei cittadini-contribuenti, senza tuttavia che tale risultato possa essere ascritto a un processo concretamente volontaristico. Dunque lo stato democratico viene a incarnare quel particolare meccanismo procedurale tramite cui è possibile pervenire alla ripartizione dei costi dei servizi pubblici in applicazione del principio del beneficio.

All'imposta manca il controllo di mercato della propria produttività, fondato sulla corrispondenza tra dati prezzi e date quantità di beni acquistate; la domanda di servizi

pubblici generali è, nell'ambito dell'azione pubblica, solo presunta. Tuttavia il meccanismo della democrazia politica ne rappresenta una buona approssimazione, poiché permette ai cittadini di intervenire nella fase di valutazione della convenienza economica dei vari servizi pubblici. È possibile che gli organi rappresentativi perpetuino per lungo tempo delle produzioni non economiche, distribuendone il relativo onere sulle classi economicamente sfavorite; tuttavia "la improduttività delle spese pubbliche produce crisi di esaurimento economico e di reazioni politiche, che a lunga scadenza storica ristabiliscono l'equilibrio" (De Viti de Marco (1934a)). La valutazione razionale dei costi e dei benefici da parte dei cittadini è il frutto del costante pluralismo delle voci in campo e del periodico apprezzamento delle variazioni marginali della spesa pubblica e delle imposte che si realizza con la stesura del bilancio dello stato. È proprio grazie al buon funzionamento dello stato democratico, caratterizzato dal libero scrutinio e critica del bilancio statale – sia da parte delle diverse forze parlamentari che da parte della stampa indipendente – che si può evitare l'introduzione di spesa pubblica improduttiva e parassitaria, rendendo quindi possibile una corrispondenza ex-post (quantomeno approssimata) tra tassazione e spesa pubblica.

Possiamo pertanto dire, con Musgrave (1959), che la rinascita della teoria del beneficio – dovuta proprio alla scuola economico-edonistica italiana – non si articolò in un approccio normativo – il principio del beneficio come modello di comportamento ottimo per lo stato – bensì fu edificata sull'individuazione di tale principio quale condizione di equilibrio sia economico che politico.

Il modello alternativo di attività statale riconosce in Pareto il suo iniziatore. Questi rintraccia e isola una caratteristica permanente di tutte le società storicamente date: l'inevitabile esistenza di un gruppo politico al potere che metterà questo stesso potere al servizio più o meno diretto del proprio interesse, cui fa da contraltare il gruppo dei governati, soggetto passivo del medesimo potere. Pertanto l'attività dello stato sarà necessariamente plasmata dalle logiche di potere proprie del gruppo dominante. Non vi sono dunque differenze sostanziali tra il reale funzionamento e il concreto dipanarsi dell'azione pubblica nelle democrazie e nelle loro istituzioni rappresentative piuttosto che all'interno di regimi non democratici. A prescindere dal nome della forma di governo – e quindi dalla teoria giustificatrice del potere stesso –, il dato costante di qualsiasi esperienza storica di vita in società è rappresentato dalla permanenza al

governo di élite più o meno stabili. Si può quindi constatare quanto l'idea paretiana dello stato quale ganglio di rapporti di forza – centrale in tutta la sua riflessione di scienza della finanza – sia sideralmente lontana dalla concettualizzazione dello stato quale fattore della produzione, propria della scuola edonistica.

È interessante notare come la contrapposizione tra la teoria edonistica di De Viti e la teoria paretiana delle élite riproduca, *mutatis mutandis*, la spaccatura che si era venuta a produrre all'interno di quel gruppo di economisti liberali francesi della prima metà dell'800 che si raccoglieva intorno al *Journal des Économistes*. Difatti la teorizzazione di Pareto appare profondamente influenzata dalla dottrina libertaria del "conflitto di classe", nata negli anni dieci dell'800 ad opera di Charles Comte e Charles Dunoyer (Weinburg (1978)). Secondo questa teoria, il conflitto tra classi – a differenza di quanto avviene nell'omonima e più nota teoria marxista – è consustanziale all'esistenza stessa dello stato, in quanto prodotto del controllo dell'apparato statale da parte di una di esse. La classe governante non è definita da caratteristiche socio-economiche particolari, bensì coincide semplicemente col gruppo che è riuscito ad appropriarsi di quel potere legale che risulta essere la caratteristica essenziale dello stato. La classe dei governati, allora, ricomprende al proprio interno tutti quei gruppi le cui attività sono tassate e regolamentate dal gruppo al potere. L'interesse di classe, dunque, si definisce esclusivamente nei termini della relazione che un dato gruppo ha con lo stato[1].

Tale dottrina venne fatta propria ed esaltata da Gustave de Molinari, economista libertario francese con cui Pareto instaurò una collaborazione scientifica e nei confronti del quale nutrì una profonda ammirazione. Molinari (1849) fu il primo a prospettare un modello di società integralmente libertario, nel quale la fornitura degli stessi servizi di sicurezza – che la teoria liberale classica riconosceva quale funzione tipica dello stato – veniva affidata al mercato, nella forma di agenzie private di sicurezza in concorrenza tra di loro. Questa soluzione era la logica conseguenza della sfiducia di Molinari nei confronti del potenziale di *self restraint* del potere statale, il quale lo portava a individuare nella concorrenza di mercato – anche per i servizi di sicurezza – l'unico vero argine al dilagare dell'oppressione del gruppo al potere nei confronti dei gruppi

[1] Sembra allora di poter dire che, mentre nella dottrina marxiana della lotta di classe sono le condizioni materiali della produzione, anteriori alla creazione o alla conquista del potere legale, a determinare chi vincerà e chi perderà dall'utilizzazione di questo stesso potere, nella dottrina libertaria tale esito è determinato sono ex-post, poiché è proprio la conquista del potere statale a costituire l'evento che divide e quindi definisce le due diverse classi, quella dei governanti e quella dei governati.

governati. In opposizione a questa tesi, Dunoyer riconosceva un altro tipo di argine e lo individuava nel meccanismo politico – e quindi non economico – della concorrenza tra partiti politici all'interno di un governo rappresentativo.

In questa contrapposizione interna al gruppo degli economisti liberali francesi possiamo riconoscere la successiva contrapposizione tra Pareto e la scuola edonistica. Difatti, sebbene Pareto non teorizzi una società senza stato, a differenza di De Viti si rifiuta di riconoscere alla concorrenza politica e alle procedure di uno stato democratico-rappresentativo la funzione di limite all'arbitrarietà nell'uso del potere legale, ponendosi pertanto nel solco tracciato da Molinari con la sua analisi del funzionamento dello stato.

Per quanto riguarda specificamente lo studio dei fenomeni finanziari, Pareto ritiene che in tale ambito si debba adottare un approccio sociologico, in quanto la scienza delle finanze ha quale proprio specifico oggetto di studio azioni che sono in notevole misura di tipo non-logico. La fondamentale distinzione postulata da Pareto ai fini dello studio dei fenomeni sociologici – e quindi non esclusivamente economici – è difatti proprio quella tra azioni logiche e azioni non-logiche. Un'azione è logica quando sussiste piena corrispondenza tra la relazione mezzi/fine nella mente di chi agisce, e la medesima relazione così come si presenta nella realtà oggettiva. Le azioni non-logiche sono tutte le altre, quelle cioè in cui il risultato oggettivo differisce da quello soggettivamente previsto. Lo studio della finanza pubblica non può prescindere dalla questa seconda categoria di azioni: la condotta dei contribuenti, così come quella degli membri dell'élite governante o delle élite sociali, non può essere studiata sulla base del modello dell'individuo massimizzatore, giacché tali individui ignorano la maggior parte degli effetti delle imposte, col risultato di far rientrare le azioni che pongono in essere in ambito fiscale nella categoria delle azioni non-logiche.

L'imposizione di tasse e la corrispondente spesa pubblica non hanno pertanto la stessa funzione che i prezzi e l'allocazione delle risorse ricoprono nella teoria dello scambio. Un modello – quale quello economico-edonistico – che consideri la configurazione di tasse/spesa pubblica quale manifestazione del processo di massimizzazione dell'utilità individuale, sta assumendo implicitamente che gli individui "sappiano ciò che stanno facendo". Ipotizza pertanto che gli individui abbiano una conoscenza strumentale adeguata degli effetti che le misure fiscali da essi richieste produrranno concretamente

sul proprio benessere. E questo è proprio quanto escluso da Pareto nel momento in cui sostiene che i fenomeni fiscali sono il regno delle azioni non-logiche.

2. *Luigi Einaudi: ruolo dello stato e funzione dell'imposta*

La teoria della finanza pubblica di Einaudi si articola all'interno dell'approccio economico-edonistico. Egli considera lo stato come un fattore di produzione che apporta il proprio contributo produttivo al pari degli altri fattori. Come scrive Bellanca (1993), egli "proclama e difende (...) proprio il concetto di Stato-fattore. La sua posizione appare simile a quella di Marshall, che recupera la classificazione tradizionale della triade di fattori per 'elasticizzarla', aggiungendovi il requisito dell'organizzazione, o ancor meglio dell'organizzazione statuale". L'imposta ne costituisce la remunerazione e sebbene essa non si mostri sempre esattamente equivalente alla remunerazione economica di siffatto fattore produttivo, tuttavia tende a realizzare tale eguaglianza, poiché spinta storicamente in questa direzione dalla forza incomprimibile della logica economica.

Lo stato di Einaudi è rappresentato dalla somma dei singoli cittadini – ciò che lo colloca tra coloro che rifiutano le visioni organicistiche dello stato – e il calcolo economico dello stato tende ad essere ricondotto a quello dei cittadini stessi. Einaudi ha in mente uno stato "classico", nel cui bilancio la parte del leone spetta alle spese pubbliche cosiddette generatrici di reddito o reali (Parravicini (1975)). Sono, queste, le spese destinate alla produzione di beni e servizi pubblici. Mediante queste spese l'ente politico acquisisce beni e servizi dal mercato per trasformarli in fattori intermedi per la produzione di beni pubblici. Queste risorse possono essere destinate alla gestione politico-amministrativa, alle opere pubbliche, all'attività economica o a tutte quelle attività che in un dato momento storico sono considerate indispensabili e consustanziali alla convivenza.

L'organizzazione statale nasce quale risposta a una necessità tecnica, quella di raccogliere le imposte da destinare alla produzione e alla fornitura dei beni pubblici; è per questo motivo che la natura dello stato è quella di ente impositore, che ricorre alla riscossione coercitiva delle risorse necessarie alla copertura dei costi dei propri servizi. Il fenomeno finanziario si caratterizza e si distingue da quello economico precisamente

in quanto lo stato, chiamato a decidere la ripartizione del costo di tali servizi, non può riferirsi ai prezzi puri propri dell'economia privata. I servizi pubblici difatti sono contraddistinti dal fatto che non si conoscono i benefici che essi apportano singolarmente ai vari individui; ciò esclude la possibilità di imporre ai fruitori degli stessi dei pagamenti individuali. Onde ripartirne i costi di fornitura si dovrà pertanto ricorrere allo strumento dell'imposta, il quale necessariamente assumerà carattere coercitivo in modo da impedire ai beneficiari dei servizi pubblici di sottrarsi al pagamento degli stessi – ciò che accadrebbe qualora venisse lasciata la libertà di pagare o meno le imposte.

I servizi pubblici la cui erogazione impedisce di discriminare tra individuo e individuo sono chiamati da Einaudi servizi pubblici *tecnici*. A questi vengono affiancati i cosiddetti servizi pubblici *economici*, ossia quelli che, essendo perfettamente divisibili, potrebbero essere forniti dietro pagamento di un prezzo e che tuttavia risulta più conveniente fornire pubblicamente per ragioni di economicità. Sono, questi, quei servizi la cui domanda è praticamente inelastica rispetto al prezzo, cosicché il loro consumo non cambia se forniti dietro pagamento di un prezzo di mercato diretto ovvero in assenza dello stesso. Si tratta di servizi per cui risulta più conveniente realizzare la copertura dei relativi costi tramite imposte, in modo da poter eliminare le strutture necessarie alla riscossione del prezzo del servizio. Vi sono, infine, i servizi pubblici *politici*. Con questo termine ci si riferisce a tutti quei servizi che sono finanziati tramite imposte e che tuttavia non possiedono le caratteristiche né dei beni pubblici tecnici né di quelli economici. Corrispondono a quei servizi che partecipano appieno delle caratteristiche dei beni che possono essere forniti più economicamente mediante meccanismi di mercato, i cui costi, tuttavia, la classe o il gruppo al potere decide di ripartire coattivamente sulla collettività.

Lo stesso Einaudi considera lo stato quale centro di conflitti di interesse, spesso risolti sulla base della mera prevalenza politica. A dispetto di ciò è convinto che questo grumo di spinte e controspinte sia fatalmente destinato a sciogliersi in una dinamica di lungo periodo nella quale a prevalere sia la forza della razionalità economica. A tal proposito scrive Forte: "Einaudi, con la sua teoria del valore nella finanza pubblica, elabora un modello che è insieme normativo e, per il lungo periodo, positivo: ciò che è razionale tende (…) nel lunghissimo periodo a verificarsi" (Forte (1982)).

La legge del valore regola l'economia privata ma tende dunque a imporsi anche nella finanza pubblica, sebbene qui sia soggetta a una gran quantità di deformazioni politiche. "Può essere l'evasione fiscale, la fuga internazionale dei capitali, il fallimento di una riforma tributaria per effetto di reazioni economiche negative, che porta all'inaridimento del gettito e a danni economici, può essere il tumulto dei contribuenti, la loro rivoluzione pacifica, con il voto, o quella con la forza, ecc.". Questa analisi dell'Einaudi ci dimostra come l'autore fosse consapevole dell'operare di tutta una serie di meccanismi di "punizione" dei governanti, che saranno formalizzati solo molti decenni dopo nell'ambito degli approcci della *Public Choice* e della *Political Economy*. Einaudi segnatamente delinea il funzionamento di meccanismi di punizione economica quali l'evasione fiscale, la fuga di base imponibile e l'indebolimento dell'attività economica; allo stesso tempo individua nella pratica del voto quello strumento di *electoral accountability* su cui tanto si concentrerà la letteratura di *Public Choice*[2]. Tuttavia, a differenza della letteratura di *Public Choice* – che non necessariamente assume un modello verso cui "naturalmente" lo stato è spinto a muoversi – Einaudi isola quale centro di gravitazione centripeto lo stato-fattore della produzione.

Uno stato che non agisca secondo i criteri produttivistici del modello edonistico conoscerà la reazione dei cittadini, che prenderà la forma della sanzione economica e politica. È implicito che gli individui abbiano la capacità e la conoscenza necessarie per fare una giusta diagnosi degli effetti delle misure fiscali. Sembra insomma che per Einaudi gli individui compiano azioni logiche – secondo la classificazione di Pareto – anche in ambito fiscale.

Tuttavia, nell'ambito della fornitura dei beni e dei servizi pubblici, il problema risiede precisamente nel fatto che la specifica natura degli stessi, ossia la loro indivisibilità (unione di non escludibilità e di non rivalità), fa sì che non si possa produrre – o che comunque non si produca – la conoscenza relativa alla distribuzione individuale dei benefici degli stessi. Senza questa conoscenza non si può ottenere un'equivalenza a livello individuale tra benefici dei servizi pubblici e relative imposte. Manca insomma la guida della domanda individuale: la conseguente mancanza di informazione pone il problema di quali siano i meccanismi di trasmissione delle preferenze dai singoli allo stato e della successiva assunzione di decisioni collettive. Sebbene la escluda a livello

[2] Confronta d esempio Adit e Magris (2006) e Ferejohn (1986).

individuale, Einaudi sostiene che l'equivalenza tra imposte e servizi pubblici si mantiene a livello aggregato: è la cosiddetta *equivalenza di blocco*. Questa prevede e prescrive un'equivalenza tra ammontare totale di imposte riscosse e ammontare totale di servizi pubblici forniti, ciò che, infine, si traduce nell'assenza di "sprechi". Le imposte riscosse dalla collettività non devono essere destinate a impieghi che non siano utili al bene comune. L'esclusione degli sprechi ci riconduce al vero scopo dell'imposta secondo Einaudi, che è quello di massimizzare il reddito totale della collettività e non, per i suddetti motivi, quello individuale. A livello individuale è sufficiente che i costi non superino i benefici, mentre la rendita dei servizi pubblici potrà distribuirsi in misura differenziata tra i vari individui.

Il principio del beneficio può spingersi fin dove arriva la conoscenza degli effetti dei servizi pubblici. Sebbene non possa avere la funzione di ripartire esattamente i costi di tali servizi tra i vari individui, questo principio mantiene una indiscutibile funzione "delimitatrice": sulla base di esso l'incidenza dell'imposta può essere limitata a quegli aggregati geografici (comuni, province, etc.) o sociali (artigiani, operai, imprese, etc.) sui quali ricadono quei benefici di cui si conosce l'ambito di diffusione.

Einaudi definisce come *imposta economica* quel tipo di imposta che lo stato riscuote in un ammontare tale da massimizzare il reddito della collettività (Einaudi (1948)). Questo particolare tipo di imposta non solo non sottrae reddito ai contribuenti ma, al contrario, conduce a un aumento del reddito nazionale rispetto alla situazione in cui l'imposta non fosse riscossa. Difatti con le risorse prelevate tramite un'imposta economica viene finanziato l'apporto produttivo del fattore "stato", ossia concretamente tali risorse verranno destinate al finanziamento dei servizi pubblici. L'ammontare di risorse a tal fine assorbito sarà tale da eguagliare la produttività marginale aggregata dei diversi fattori produttivi, incluso quello rappresentato dallo stesso stato, massimizzando pertanto il reddito nazionale. L'imposta economica, conducendo a un aumento del reddito, fa aumentare il consumo, il risparmio e in generale l'attività economica.

L'altro grande risultato della riflessione einaudiana è quello dell'esenzione fiscale del risparmio. Il sistema tributario deve, sulla scorta di considerazioni di equità, evitare tassativamente la doppia imposizione del risparmio, di modo che le diverse porzioni del reddito non risultino tassate in maniera differenziata. Secondo la teoria della capitalizzazione di Einaudi (e di John Stuart Mill), difatti, tassando il rendimento del

risparmio si produce una situazione in cui il valore attuale di un reddito presente differisce a seconda che il reddito sia consumato oggi per intero o che sia anche solo parzialmente risparmiato. Quest'ultimo varrà meno, in quanto risulterà tassato due volte: all'origine, e sul reddito che esso stesso produce.

La caratteristica visione einaudiana dello stato lo porta poi a eleggere come base imponibile cardine del sistema l'imposta reale, ossia quella che deve "essere pagata dalla "cosa", da tutte le "cose" produttive di reddito, senza riguardo alla persona del possessore della cosa, ovverosia del percettore del reddito" (Einaudi (1938)). Nel suo orientamento favorevole all'imposta reale, e quindi all'imposizione del reddito prodotto dalle "cose", Einaudi trova modo di recuperare molteplici requisiti di derivazione soggettiva, dando origine a un altro grande tema della sua riflessione: la tassazione del reddito ordinario. La proposta è quella di non tassare il reddito prodotto effettivo, bensì "quello medio potenziale che, con dati mezzi, il soggetto è in grado di ottenere: poiché la spesa pubblica gli dà un apporto che si commisura non già alla particolare abilità e intensità nell'uso delle risorse, ma al volume e alla qualità, cioè al valore, dei fattori produttivi che egli impiega e a cui quelli pubblici sono complementari" (Forte (1982)). Il reddito medio è allora quello mediamente percepito da un particolare fattore produttivo: un tipo di fondo agricolo; un tipo di bene capitale; un tipo di risorsa personale; etc. È quindi un reddito presuntivo, che Einaudi vorrebbe fosse ricavato da rilevazioni statistiche relative ai redditi provenienti in media da uno stesso tipo di "cosa". Il reddito medio è dunque quel reddito che si presume possa essere prodotto dal particolare bene in esame, vigenti delle condizioni medie vigenti – cui fanno riferimento gli usi e le consuetudini locali – e grazie a una diligenza ordinaria.

Questo schema impositivo ha i suoi cardini "in due idee semplici: oggetto dell'imposta sono i frutti che ogni anno nascono, crescono e maturano nel fluire perenne del fiume della produzione, non i frutti effettivi che ogni uomo ottiene in ragione delle sue singolari attitudini e fatiche, bensì quelli che egli può ragionevolmente ottenere, nel luogo in cui egli vive e col sussidio delle istituzioni politiche, giuridiche e culturali le quali rendono possibile la sua vita economica, quando egli applichi una media intelligenza ed una ordinaria volontà di lavoro agli strumenti produttivi da lui posseduti. (…) Lo stato ha creato per tutti ugualmente; e chiede a tutti, in ragione di quel che esso ha dato" (Einaudi (1938)).

Questa soluzione comporta effetti peculiari. Innanzitutto tassando il reddito ordinario si incentivano gli individui a massimizzare il reddito effettivo. Un sistema tributario imperniato sul reddito ordinario incentiva l'operosità, l'investimento in capitale fisico e umano. Einaudi stava realizzando con grande anticipo l'imposta capitaria a somma fissa, la *lump sum tax*, assunta come imposta ottima dalla successiva economia del benessere in quanto invariabile rispetto alle decisioni del contribuente. In secondo luogo si propizia un cambiamento del rapporto tra fisco e contribuente: tassando il reddito effettivo invece del reddito ordinario, lo stato ricerca la "verità tributaria" nel reddito che i contribuenti percepiscono concretamente, ciò che spinge gli stessi a confrontare il proprio reddito con quello altrui. Nel momento in cui si dubita che gli altri contribuenti stiano dichiarando il proprio vero reddito, questo confronto può provocare un senso di ingiustizia; si tratta difatti di un sistema che per sua stessa natura genera diffidenza e quindi scollamento sociale tra i membri della collettività, facendo degli uni il metro degli altri. Col sistema del reddito ordinario, al contrario, il rapporto fiscale è ricondotto alla sua fisiologia naturale di rapporto tra stato e contribuente. Il contribuente è allora spinto a confrontare ciò che egli paga sotto forma di imposte con quanto lo stato pone a sua disposizione sotto forma di servizi, nonché a giudicare se la propria personale capacità produttiva sia adeguata rispetto alla quantità di fattori a sua disposizione e ai servizi fornitigli dallo stato.

Il modello di stato come fattore della produzione non esclude di per sé la possibilità di introdurre una moderata progressività dell'imposta. Questa può essere giustificata logicamente nella misura in cui la spesa in beni pubblici – ad esempio in sicurezza sociale e istruzione – produce esternalità positive – ad esempio, in termini di pace sociale e di sicurezza personale – che ricadono anche su coloro ai quali si applicano le aliquote maggiori, oltre a generare benefici per i fruitori diretti della stessa.

3. *Gino Borgatta: il fenomeno fiscale alla luce della sociologia finanziaria*

Gino Borgatta è colui che, assieme a Guido Sensini, diede vita a quella teoria politico-sociologica, ispirata all'insegnamento di Pareto, che McLure (2006) indica col nome di sociologia finanziaria[3]. Tale teoria isola quale aspetto fondamentale del fenomeno

[3] Vedi McLure (2006, 2007a, 2007b).

fiscale il trasferimento di ricchezza da alcuni individui e gruppi ad altri individui e gruppi, ossia un movimento redistributivo che non avviene per mezzo di azioni economiche ma che tuttavia si inserisce nell'equilibrio economico, interferendo con esso.

Borgatta cercò di estendere il campo di indagine dell'analisi sociologica paretiana ai fenomeni fiscali, in particolare alla relazione tra attività economica e attività fiscale, sebbene diversamente da Pareto egli attribuisse un ruolo rilevante, oltre che alla sociologia, anche all'analisi economica. Difatti "la funzione della sociologia non è di spingere verso generalizzazioni. [...] Viceversa essa deve vanificare le premesse teoriche troppo unilaterali, richiamando l'attenzione su approcci induttivistici, che non elidano l'aspetto pseudoeconomico del fenomeno finanziario" (Bellanca (1993)). Borgatta differenzia gli eventi sociali a seconda della loro "oggettività" ossia della "*misura* in cui la finalità soggettiva viene realizzata, ovvero [del] grado di corrispondenza tra tale finalità e ciò che [il soggetto agente] constata. Se la corrispondenza è forte, l'evento viene denominato 'economico', se è debole, 'pseudoeconomico'" (Bellanca (1993)). I fenomeni finanziari vengono classificati come 'azioni miste', poiché sono un intreccio di atti economici e pseudoeconomici e in quanto tali producono, accanto ad alcuni effetti voluti, degli esiti sociali inintenzionali.

Nello studio di tali fenomeni si deve tenere a mente che un dato obiettivo fiscale può essere perseguito solo se si ha una conoscenza adeguata delle modificazioni e dei meccanismi di trasmissione che intervengono tra l'implementazione delle misure fiscali e il raggiungimento dell'obiettivo stesso. Di mezzo vi sono naturalmente le decisioni e le azioni economiche degli individui, che saranno modificate dalle misure fiscali, e che a loro volta avranno effetti sul fenomeno fiscale – tramite traslazione, elusione, evasione, etc. Le interazioni che hanno luogo all'interno del fenomeno fiscale non sono pertanto di tipo unilaterale, ma producono reazioni e contro-reazioni di tipo sia economico che sociale.

Il fenomeno fiscale ha la propria origine nei sentimenti, nelle gerarchie e nell'eterogeneità sociali, nella necessità della redistribuzione della ricchezza in funzione dello stabilirsi e del mantenersi della relazione di dominio politico e di potere di alcuni gruppi sulla maggioranza governata. Gli eventi fiscali derivano dalla relazione tra: attività delle organizzazioni politiche, che sono dirette da élites piccole e in

competizione tra loro; attività dei gruppi economici, ugualmente diretti da piccole élites in competizione; membri della società. I sentimenti diffusi nelle masse vincolano l'azione delle élites al governo, mentre i sentimenti proprî delle élites motivano le stesse e le spingono a determinate condotte fiscali. L'equilibrio fiscale deve essere letto quale fenomeno determinato dalla volontà dei gruppi politici di realizzare una determinata distribuzione dei costi e dei benefici tra i varî gruppi e classi sociali. Distribuzione che varia al variare delle concrete configurazioni dell'equilibrio sociologico.

Per decifrare il fenomeno fiscale si deve partire dall'osservazione del carattere non volontario dei movimenti di ricchezza generati dalle misure fiscali. I mezzi fiscali, come già è stato detto, vengono utilizzati da alcuni gruppi per garantirsi una redistribuzione extra-economica della ricchezza che non si sarebbe mai realizzata su basi puramente volontarie e che rappresenta l'aspetto centrale di tali fenomeni. Ciò non esclude che molti dei servizi pubblici forniti dallo stato possano produrre utilità, bensì significa semplicemente che il godimento di tale utilità non rientrava probabilmente tra gli obiettivi dei gruppi politici al potere. Le azioni fiscali possono inoltre produrre ulteriori effetti non intenzionali che prendono la forma di variazioni nelle valutazioni individuali dell'utilità sociale, ossia nelle attitudini sociali prevalenti. Questo è un effetto particolarmente rilevante, poiché al variare delle funzioni individuali di utilità sociale cambierà anche il tipo di reazione (economica e non) alle misure fiscali. Le reazioni degli individui alle misure fiscali che influiscono sulle loro decisioni economiche risulteranno difatti informate alle sottostanti funzioni di utilità sociale, proprie di ciascun individuo. La funzione di reazione così delineata da Borgatta – variante a seconda della sottostante funzione di utilità sociale – risulta allora essere il prodotto delle condizioni politico-sociologiche prevalenti nella collettività.

Lo stato è pertanto un fenomeno politico-sociologico e la sua essenza risiede nella natura oligarchica della relazione tra masse governate ed élite al governo. Questa natura persiste a prescindere dalla forma di governo, cosicché la si può rinvenire anche nei regimi democratici sotto forma di oligarchia dei partiti politici sulle maggioranze governate, e di oligarchia dei piccoli gruppi all'interno dei partiti. Il suffragio è solo uno dei modi in cui può avvenire il ricambio delle élites, ed è segnatamente quello che corrisponde al prevalere di determinati sentimenti all'interno delle masse. L'essenza, invece, rimane sempre il rapporto di potere tra masse ed élites. Questa natura essenziale

è un dato che tornerebbe a riprodursi anche nel caso estremo dell'abolizione dello stato. In tale circostanza, infatti, non si realizzerebbe la sostituzione di attività economiche pubbliche con attività precedentemente private. Permanendo le sottostanti forze sociologiche, si vedrebbero invece riprodotte quelle strutture politiche che sono la premessa alla ricostituzione dello stato (Scotto (1980)).

La natura mista del fenomeno fiscale è sostenuta da un ragionamento *a contrariis*. Difatti, per poter applicare la qualifica di "logiche" alle azioni poste in essere nell'ambito dei fenomeni fiscali – e quindi poter classificare come "economici" i fenomeni fiscali stessi – si dovrebbe poter sostenere, ad esempio, che le azioni che conducono alla formazione delle classi di governo siano logiche e che le successive misure fiscali adottate dalle classi di governo così elette siano a loro volta azioni di tipo logico. Gli elettori dovrebbero insomma sapere che eleggendo una data compagine governativa essi realizzeranno le proprie preferenze, nel senso che il governo eletto varerà proprio quelle misure che, calate nel dato sistema economico e sociale, permetteranno il raggiungimento dei risultati desiderati. Ovviamente, affinché si possa parlare di fenomeni strettamente economici, anche i politici eletti dovranno possedere questa conoscenza strumentale, e per di più dovranno eleggere a propri obiettivi giustappunto quelli in ragione dei quali sono stati scelti dall'elettorato. Nella realtà, tuttavia, osserviamo come i contribuenti non siano neanche in grado di sviluppare una valutazione soggettiva dei risultati concreti prodotti dall'azione di governo, perché non sono consapevoli né dei servizi di cui stanno fruendo, né tantomeno dei costi e dei benefici ad essi associati. Ancor meno, poi, si può affermare che siano in possesso di quella conoscenza scientifico-strumentale necessaria a valutare quale sia il corso di azioni da intraprendere per ottenere i dati obiettivi soggettivi. Da ultimo, non sanno neppure quali siano, né quali possano essere, tali obiettivi. Analoghe considerazioni valgono per i politici al governo.

I fenomeni fiscali sono, dunque, solo parzialmente economici, in quanto includono al proprio interno sia azioni poste in essere da individui che, prefiggendosi di raggiungere un dato obiettivo, per lo più lo realizzano, sia azioni di individui – elettori ed eletti – che sono inconsapevoli del precedente obiettivo e che ciò nondimeno con la loro condotta contribuiscono involontariamente al suo raggiungimento. Le prime producono effetti diretti che incidono su quella che Borgatta chiama utilità economica, definita per

l'appunto come quell'utilità le cui variazioni sono frutto di azioni logiche – ossia che producono risultati previsti. Le seconde invece generano un tipo di effetti che Borgatta classifica ricorrendo alla categoria dell'"utilità sociologica". Questa si differenzia dall'utilità economica non perché relativa a soddisfazioni di natura diversa, bensì in quanto le sue variazioni sono il frutto di conseguenze non intenzionali, non attese, generate da atti fiscali adottati con altri obiettivi. "L'effetto è sociologico; un tale obiettivo non svolge alcun ruolo nel determinare gli atti di coloro che lo producono". I fenomeni fiscali "possono avere un aspetto logico ed un aspetto non-logico: un gruppo governante mette un'imposta progressiva che sarà pagata soprattutto da classi medie *rentiers*, per impiegarne l'importo nel pagamento di forniture ed opere pubbliche che fan guadagnare certi altri gruppi. C'è tra tutti questi fatti un sistema di rapporti logici, premeditati perché gli effetti concreti più diretti dell'imposta corrispondono approssimativamente ai fini che si proponevano i gruppi dominanti (azioni logiche); ma il gran pubblico politico e i contribuenti, valuta, discute, paga l'imposta per ragioni, su criteri, per fini assai diversi dai reali (azioni non logiche)" (Borgatta (1920)).

Sono allora logiche quelle azioni fiscali che l'élite al governo mette in campo per puntellare il proprio potere e che raggiungono effetti grosso modo simili a quelli desiderati. Possono essere definite come logiche, di conseguenza, tutte quelle azioni che si realizzano all'interno del rapporto *patron-client* tra élite politica al governo ed élites economiche che la sostengono, ossia tutte quelle azioni fiscali tramite cui l'élite politica (il padrone), forte della posizione assegnatagli dal quadro istituzionale, attribuisce vantaggi economici ai gruppi dirigenti delle élites economiche (i clienti), ricevendone in cambio supporto alla permanenza al potere.

La preminenza politica del gruppo al potere si fonda proprio sul sostegno garantitogli da quei gruppi che compongono l'élite economica, e che in cambio chiedono adeguate "ricompense". Queste ricompense non possono tuttavia essere esplicite, perché altrimenti colliderebbero con i sentimenti prevalenti nella collettività. Dovranno dunque essere dissimulate nelle pieghe del bilancio dello stato, o nel disegno del sistema tributario, e vendute al pubblico come misure coerenti coi più generali principi tributari su cui si fonda il sistema – tra tutti, quello dell'eguaglianza di trattamento e quello dell'incentivazione all'attività economica. Le imposte – e le misure di spesa – potranno

a tal fine essere congegnate in maniera tale da incidere in maniera differenziale, garantendo vantaggi fiscali a quei gruppi che garantiscono appoggio politico.
Si deve, da ultimo, ricordare che, secondo Borgatta, per valutare gli effetti del fenomeno fiscale è necessario "seguire" il percorso del denaro a partire dalla redistribuzione della ricchezza tra le varie classi sociali. Bisogna considerare le caratteristiche economiche sia delle classi da cui la redistribuzione attinge risorse, sia di quelle che invece della redistribuzione beneficiano. L'impatto globale delle misure di redistribuzione sarà determinato dai diversi usi che delle risorse redistribuite faranno i gruppi a cui dette risorse affluiscono, da confrontare con gli usi che ne avrebbero fatto coloro dai quali esse sono prelevate. Ancora una volta ritroviamo l'attenzione ai due lati dell'entrata e della spesa.

4. Luigi Einaudi: la tassazione delle società di capitali

All'indomani della Prima Guerra Mondiale, il sistema tributario italiano appariva sfigurato dalla gran mole di misure fiscali emergenziali introdotte col duplice scopo di rinvenire le risorse necessarie a finanziare le esigenze tipiche di uno stato belligerante, e di assecondare i sentimenti di una popolazione fiaccata dai rigori economici e dalle tragedie umane che ogni conflitto bellico porta inevitabilmente con sé. Era pertanto fortemente sentita la necessità di una riforma fiscale generale che, seppur mossa da cause contingenti, si proponesse di razionalizzare complessivamente il sistema tributario. Tra le varie proposte a tal fine formulate, grande influenza ebbe quella di Filippo Meda, del quale prese il nome.
Il progetto Meda (1920), nei propositi del suo stesso autore, intendeva realizzare il passaggio da un sistema fiscale basato su imposte normali reali e proporzionali sui diversi redditi, a un sistema che, partendo da questa stessa struttura di base, prevedesse anche l'introduzione di un'imposta complementare progressiva sul reddito personale globale, definito come la somma dei diversi tipi di reddito e degli incrementi di valore patrimoniali affluenti a una stessa persona fisica.
L'imposta normale era un'imposta unica sui redditi, le cui aliquote si differenziavano a seconda della natura dei redditi stessi. Il sistema tributario esistente distingueva questi ultimi in tre gruppi: redditi fondiari, edilizi e mobiliari. A ogni gruppo applicava quindi

un'aliquota proporzionale differenziata. Al terzo gruppo, in particolare, si applicava l'imposta sulla ricchezza mobile, che a sua volta prevedeva aliquote differenziate a seconda delle tre sotto-categorie di redditi contemplati: redditi da capitale; redditi misti da capitale e lavoro; redditi da lavoro. I redditi da capitale erano quelli tassati più pesantemente; successivamente venivano i redditi misti e infine quelli da lavoro. L'imposta sui redditi da ricchezza mobile era pertanto, in realtà, un'imposta su tutti i redditi esclusi quelli da terreni e da fabbricati.

Secondo Meda la maggiore sperequazione di questo sistema era dovuta alla diversa pressione fiscale effettiva sopportata dai percettori di redditi fissi – accertati in misura esatta –, qualora messa a confronto con quanto pagato da coloro che, percependo redditi incerti e variabili, potevano più facilmente sottrarsi all'obbligazione fiscale. Le società per azioni, in virtù dell'obbligo di tenere bilanci pubblici da sottoporre all'approvazione dell'assemblea dei soci, si avvicinavano sicuramente di più ai percettori di redditi fissi. A ciò si aggiungeva che veniva considerato come reddito societario, in quanto tale assoggettabile all'imposta sulla ricchezza mobile, quello risultante dal conto profitti e perdite, cui andava applicata l'aliquota intermedia prevista per i redditi misti. Qui accenniamo solo – per tornarci più avanti con maggiore ampiezza – a come una tale determinazione del reddito ai fini fiscali risentisse (e risenta ancora oggi) di tutta l'arbitrarietà delle valutazioni che la redazione di un bilancio richiede. Per tutti i redditi da ricchezza mobile era prevista la detrazione delle passività, però solo in quanto costituissero "spese (…) necessarie ed utili alla consecuzione del reddito, ma sempre precedenti al reddito stesso" (Einaudi (1927)).

Il disegno di riforma tributaria progettato da Meda articolava il sistema fiscale in un triplice ordine di tributi. La base era costituita dall'imposta normale sui redditi, che riprendeva le tre imposte reali esistenti su terreni, fabbricati e redditi da capitale (sottocategoria di quella sulla ricchezza mobile) raggruppandole nell'unica categoria dei redditi da capitale. A questa venivano affiancate un'imposta sui redditi misti da capitale e lavoro, e un'imposta sui redditi da lavoro. Si passava, pertanto, da una distinzione dei redditi su base reale a una su base funzionale, sebbene la sostanza non ne risultasse modificata. L'intenzione era quella di trattare tutti i redditi da capitale in maniera omogenea a prescindere dalla forma concreta assunta dall'investimento. Mentre nell'esistente regime fiscale la possibilità di sottrarre gli ammortamenti e gli interessi

passivi nel calcolo del reddito imponibile era riservata ai soli redditi da capitale (e ai redditi misti da capitale e lavoro), il progetto Meda prevedeva la possibilità di detrarre le spese di manutenzione e gli interessi passivi sia dai redditi da capitale che dai redditi dei fabbricati.

Il progetto Meda prevedeva poi l'istituzione di un'imposta complementare personale e progressiva sul reddito complessivo dei contribuenti, calcolato nel suo ammontare globale senza tener conto della diversa natura dei redditi percepiti, che avrebbe colpito con aliquota progressiva. Nel computo del reddito complessivo sarebbero state incluse le entrate percepite dal contribuente a titolo di plusvalenze realizzate, in una misura data dall'ammontare totale della plusvalenza diviso per il numero di anni durante i quali la stessa plusvalenza era maturata; ogni plusvalenza relativamente al proprio cespite patrimoniale.

Infine, dal momento che nel sistema vigente l'imposta normale si applicava alle diverse categorie di reddito con aliquote diverse, mentre l'imposta complementare non riproduceva tale trattamento differenziato, Meda previde di trasferire questa differenziazione anche nell'ambito dell'imposta personale. Tuttavia questo risultato non si sarebbe ottenuto tramite l'applicazione di aliquote progressive diverse ai diversi redditi – prescrizione che sarebbe risultata contraria alla logica di un'imposta sul reddito globale – bensì affiancando all'imposta progressiva complementare sul reddito complessivo un'imposta sul patrimonio del contribuente.

I redditi delle società per azioni passavano, come è stato detto, dalla sottocategoria dei redditi misti a quella dei redditi da puro capitale, con la conseguente imposizione di un'aliquota più elevata. E, innovazione fondamentale, il reddito delle stesse ai fini fiscali veniva individuato nel reddito distribuito agli azionisti, agli amministratori e a terzi e non più nel reddito prodotto. Erano poi previste delle eccezioni alle quali si sarebbe continuato ad applicare il criterio del reddito prodotto, tra cui spicca quella delle società che per tre anni consecutivi avessero distribuito utili inferiori a quelli corrispondenti al saggio legale dell'interesse civile.

Einaudi riteneva che il sistema fiscale esistente, nella sua struttura – e prima di essere variamente modificato durante gli anni della guerra – fosse fondato su basi essenzialmente solide e ragionevoli. La sua preoccupazione fu sempre quella di evitare aliquote fiscali eccessivamente elevate, in modo tale che il sistema mantenesse

ragionevoli margini di flessibilità e non disincentivasse l'attività economica incoraggiando invece l'evasione fiscale.

Il primo elemento che emerge dall'analisi del pensiero di Einaudi in materia di tassazione delle società commerciali, è la sua adesione ad un'idea di società quale mero velo giuridico, dietro al quale stanno gli azionisti della società stessa. Tassare il reddito delle società per azioni, prima in capo alla società stessa e poi in qualità di reddito degli azionisti, configura, quindi, un classico caso di doppio d'imposta.

In linea con la sua riflessione sulla doppia tassazione del risparmio, Einaudi individua un altro caso di doppio impositivo nella tassazione congiunta del reddito e dell'incremento del valore capitale. Difatti, nel momento in cui il reddito di una società per azioni è tassato secondo una certa aliquota, si avrà una decurtazione del valore capitale della stessa – e quindi delle azioni di cui il capitale è composto. Il valore di un'azione difatti non è altro che il flusso previsto dei redditi futuri scontato al tasso di interesse di mercato. I redditi futuri previsti sono capitalizzati al netto dell'imposta sui redditi, e pertanto quest'ultima produce una diminuzione del valore delle azioni in una proporzione analoga all'altezza dell'imposta cui sono sottoposti i redditi stessi; se all'imposta sui redditi si affianca un'imposta sull'incremento dei valori capitali, si sta semplicemente aumentando l'aliquota impositiva su una stessa entità, che può essere considerata nella sua forma di reddito ovvero in quella di capitale.

Un aumento di valore capitale è conseguenza di un aumento del reddito, e pertanto, in questo senso, i due sono imprevedibili nella stessa misura. In linea generale l'autore si dice tuttavia favorevole alla tassazione del reddito piuttosto che a quella del capitale, adducendo a tal fine una serie di motivi. Innanzitutto, mentre il reddito è un "fatto" monetario accertato, il valore capitale è la risultante di una stima effettuata dal mercato, i cui elementi sono costituiti da un lato da un flusso di redditi futuri previsti nel momento presente, e dall'altro dal tasso di interesse vigente anch'esso nel momento attuale. Le relazioni esistenti tra redditi e valori capitali non sono dunque costanti, ma possono invece essere soggette a notevoli variazioni.

L'imposta sui redditi risente senza dubbio delle variazioni monetarie, ma a ciò non fa eccezione l'imposta sugli incrementi di capitale, che per di più risente delle variazioni dei tassi di interesse, e presuppone un confronto tra valori rilevati in periodi di tempo anche molto lontani, e quindi tra quantità vieppiù eterogenee.

La differenziazione delle aliquote dell'imposta normale per redditi di natura diversa, già presente nel sistema esistente e conservata anche nel progetto di riforma di Meda, era coerente con la proposta einaudiana di tassare redditi di natura diversa a seconda della necessità di risparmiarne una parte ai fini della costanza del flusso di consumo. Einaudi imposta la questione nei termini della certezza, continuità e variabilità del tipo di reddito, e quindi delle caratteristiche a queste opposte. Osserva: "Non monta osservare che una parte soltanto dei redditi nasce ed entra, al par dello stipendio dell'impiegato, nella economia dei contribuenti in cifra fissa, determinata in quantità certa legalmente dovuta, laddove la gran massa dei redditi sorge ed entra in quantità variabili ed incerte, mal note allo stesso contribuente; e quindi ragionevolmente diversi debbono essere i criteri di misurazione" (Einaudi (1938)). Sta ponendo la questione dell'uguaglianza di trattamento fiscale nei confronti di redditi caratterizzati da incertezza e variabilità diverse. Il principio da seguire è quello per cui redditi considerati soggettivamente equivalenti prima dell'intervento dell'imposta devono continuare a essere considerati tali dopo il suo intervento. La soluzione che propone è di applicare ai vari tipi di reddito un'aliquota che sia inversamente proporzionale al grado di incertezza e variabilità degli stessi.

La soluzione di un'imposta reale differenziata secondo la natura dei redditi punta inoltre a realizzare quell'esenzione del risparmio cui Einaudi attribuirà sempre una notevole importanza. Il ragionamento proposto è il seguente: chi percepisce redditi certi ha meno necessità di risparmiare in quanto può assicurarsi un livello di consumo costante grazie alla sola costanza del reddito percepito; chi invece percepisce redditi variabili si trova nella necessità di risparmiare una parte maggiore del reddito onde garantirsi la stessa costanza nei livelli di consumo. Tassando più pesantemente chi percepisce redditi fissi si approssima la tassazione del reddito consumato. È, questo, il caso dei percettori dei redditi da capitale: essendo l'andamento di questi redditi slegato dalle vicissitudini dell'attività produttiva del singolo individuo, essi risulteranno caratterizzati da un maggior grado di certezza e di costanza.

L'imposta normale, in quanto applicabile con aliquota proporzionale alle società per azioni, si disinteressava del percettore finale dell'utile, colpendo il reddito in capo alla società stessa. Ciò era perfettamente coerente con la sua natura di imposta reale, nonché con la concezione einaudiana dell'imposta. Prescrivere un'imposta reale e proporzionale

al reddito delle società significa difatti applicare il principio del beneficio, secondo il quale una parte del prodotto della società è riconducibile all'insieme dei servizi forniti dallo stato.

La stessa imposta complementare progressiva, come si è visto, può essere ricondotta al più generale sistema teorico einaudiano, dato che una moderata progressività delle imposte è giustificabile in considerazione delle possibili esternalità che la produzione di determinati beni pubblici – segnatamente l'istruzione e la sicurezza sociale – fa ricadere sui ceti più abbienti.

La riforma Meda proponeva il passaggio dalla tassazione del reddito delle società per azioni, così come risultante dal conto profitti e perdite delle stesse, alla tassazione del solo reddito distribuito. Una delle conclusioni in materia di imposizione societaria più energicamente difese da Einaudi, ha a che vedere con la definizione (a)scientifica dell'utile societario. Alla sua cristallina opposizione all'applicazione dei principi utilitaristici in ambito impositivo – considerati niente più che un'espressione di preferenze personali totalmente prive di base scientifica – Einaudi affianca difatti una altrettanto ferma opposizione a quella che lui chiama la "ricerca contabilistica della base imponibile". Questa ricerca contabilistica si manifesta, nell'ambito dell'imposta sulle società, nell'identificazione dell'utile societario con l'utile emergente dal saldo di bilancio.

I bilanci societari sono nati ed esistono per fornire informazioni sulla cui base le società possano intraprendere le azioni più convenienti. Sono strumenti pratici molto utili ai quali manca però l'oggettività scientifica necessaria per essere eletti a metro di misura fiscale assoluto. L'operazione di identificazione del reddito societario col saldo scaturente dal confronto tra bilanci compilati in due momenti diversi ha natura esclusivamente definitoria. Einaudi si oppone per molteplici ragioni all'idea di tassare come utile societario la cifra risultante dal confronto delle differenze tra attività e passività totali all'inizio e alla fine di un periodo fiscale.

Innanzitutto sulla base dell'osservazione che il bilancio già di per sé non rappresenta un mero resoconto di risultanze oggettive. Certamente è composto da alcune voci che consistono in mere registrazioni di fatti accaduti: le spese per stipendi, per acquisti di beni necessari all'attività aziendale o per pagamento di interessi; le iscrizioni relative agli incassi derivanti dalla vendita dei prodotti dell'azienda, nonché i debiti e i crediti

esistenti (fornitori, banche, obbligazionisti, azionisti, riserve, titoli). Tuttavia accanto a queste voci ve ne sono altre la cui consistenza è il frutto di una valutazione. Ad esempio l'iscrizione di perdite per crediti inesigibili o per insolvenze: la loro entità dipende da una previsione, e la previsione non ha evidentemente carattere oggettivo. Analogamente sarà necessaria una valutazione anche rispetto alle scorte e più in generale all'inventario, operazione che richiede di attribuire un valore agli elementi che costituiscono il capitale dell'impresa. Stesso discorso vale per gli ammortamenti, che devono basarsi sulla vita economica utile che si prevede possano avere i vari beni capitali.

Tutte queste valutazioni – ci dice Einaudi – non sono assolute, ma variano a seconda degli scopi in vista dei quali il bilancio è redatto. Ad esempio un bilancio redatto per essere presentato e approvato dall'assemblea dei soci riflette esigenze informative ben diverse da quelle proprie di un bilancio redatto ai fini di una divisione familiare. Mentre il primo sarà orientato a far emergere un utile adeguato e compatibile con la continuità della vita dell'impresa e con la sua solidità finanziaria, il secondo avrà come scopo quello di pervenire a una valutazione non tanto esatta quanto equa delle varie voci, una valutazione sulla base della quale poter realizzare una divisione familiare secondo proporzioni giuste.

Ciò che intende dire Einaudi è che "non solo possono essere (…) compilati, per la stessa impresa e per lo stesso intervallo di tempo, bilanci diversi, e tutti ugualmente veri, a seconda degli scopi ai quali si mira; ma i risultati ottenuti debbono altresì essere interpretati diversamente, e sempre in modo egualmente vero, a seconda degli usi – liquidazione dei rapporti tra i soci durante la vita dell'impresa o al momento della liquidazione, o tra coeredi o tra proprietari e finanza – ai quali quei risultati debbono servire". Quindi a seconda dello scopo in vista del quale il bilancio è redatto saranno formulate diverse valutazioni delle partite dello stesso, e "tutte queste valutazioni sono vere, ciascuna appropriatamente al fine che si vuole raggiungere costruendo il bilancio".

Per motivi analoghi il saldo utili non può essere preso come misura scientifica cui applicare l'imposta sul reddito delle società. Dal momento che l'impresa opera nel tempo, il bilancio non può rappresentare una fotografia statica di una situazione puntuale, ma risulta essere un tentativo pratico di interpretare ciò che accade nella vita economica della stessa impresa. L'operare dell'impresa nel tempo è causa di due

criticità, risolte praticamente ma non scientificamente dai bilanci societari. La prima deriva dalla divisione del tempo in intervalli finiti: si tratta di un'operazione arbitraria, in quanto nella realtà la vita di un'impresa non può essere così suddivisa, coprendo invece essa l'intero arco di tempo che va dalla costituzione della società stessa fino alla liquidazione delle sue attività; pertanto una valutazione realmente corretta dei profitti e delle perdite si potrebbe effettuare solamente a liquidazione della società avvenuta. Il ricorso alla suddivisione del tempo in intervalli è però un espediente pratico molto utile ai fini della gestione dell'impresa, poiché permette di confrontare le entrate e le uscite nelle loro dinamiche. In secondo luogo la "natura di reddito è il risultato (…) [del]la convenzione di chiamare "reddito" o "perdita" il "saldo" necessario ad aggiungersi col segno *più* o col segno *meno* per rendere *equivalenti* due quantità numeriche riferite l'una al principio e l'altra alla fine dell'anno" (Einaudi (1938)). Pertanto il saldo utili non è altro che un confronto operato su quantità eterogenee, poiché relative a momenti temporali diversi.

Far coincidere il periodo fiscale con una data scansione temporale, e adottare quale reddito imponibile quello risultante dal saldo utili, sono scelte che non hanno a propria base una necessità scientifica e che invece sono meri espedienti, come tali confrontabili con altre possibili soluzioni che devono essere valutate sulla base dei rispettivi prevedibili effetti. La proposta di Einaudi è quella di tassare il solo reddito distribuito: in sostanza, l'esenzione degli utili mandati a riserva. Il solo utile *realmente* esistente è, difatti, secondo Einaudi, quello che è giudicato tale dagli amministratori e dalle assemblee generali dei soci. Il reddito imponibile deve essere comprensivo di tutte quelle somme che, a vario titolo, vengono distribuite ad amministratori, azionisti, soci e dirigenti.

Sebbene rilevante esclusivamente ai fini della completezza teorica, e non invece ai fini pratici, conta prendere nota del posizionamento di Einaudi a favore del principio secondo cui il reddito debba essere tassato al lordo dell'imposta dovuta; ciò riflette l'ipotesi secondo cui l'imposta rappresenta una porzione del reddito prodotto di cui legittimamente si appropria lo stato. Non avrebbe evidentemente senso economico calcolare l'imposta – remunerazione del fattore produttivo stato – su una quantità di prodotto da cui è già stato sottratto proprio l'apporto produttivo di cui l'imposta rappresenta la manifestazione monetaria.

Tra gli effetti che prevedibilmente saranno prodotti dall'imposizione del solo reddito distribuito, di certo si annovera l'aumento della quantità di utile che sarà mandata a riserva. Sebbene nel breve periodo il passaggio da un sistema all'altro possa condurre a una diminuzione del gettito derivante dall'imposta sul reddito delle società, Einaudi stima che nel più lungo periodo questa scelta produrrà un incremento del gettito stesso. Difatti le maggiori riserve accumulate genereranno un reddito aggiuntivo, che gli azionisti dovranno decidere se distribuire sotto forma di utile, ovvero se continuare a mandare a riserva; arriverà un punto in cui gli azionisti chiederanno che le riserve siano distribuite sotto forma di dividendi.

Un secondo effetto sarà quello di favorire la trasparenza e la veridicità dei bilanci. Difatti verrà meno la motivazione fiscale all'occultamento delle riserve dietro possibili voci di spesa nel bilancio. Ovviamente ciò non farà sparire la pratica della costituzione di riserve occulte, mascherate ad arte dagli amministratori delle società. Tuttavia si può riconoscere in queste pratiche uno stratagemma inteso a difendere la solidità dell'azienda da parte degli stessi amministratori. Nascondendo parte delle riserve reali – ossia sottraendo agli azionisti riuniti in assemblea la possibilità di chiederne la distribuzione sotto forma di dividendi – gli amministratori possono assicurare alla società la disponibilità di risorse in anni altrimenti difficili, durante i quali il credito risulta più costoso; possono garantire quella continuità nel flusso dei dividendi che è caratteristica delle società solide e sane; possono infine scongiurare le rivendicazioni salariali ed evitare di "segnalarsi" ai concorrenti come società particolarmente profittevoli. Insomma, par di capire che, per Einaudi, eliminato il motivo fiscale rimarranno all'opera solo motivi "sani" per l'imboscamento delle riserve.

Infine "rimane intiera l'importanza dello scopo: eliminazione delle controversie valutative fra società e finanza" (Einaudi (1926)). Questo anelo è sempre presente nel pensiero di Einaudi, il quale, memore della lezione di Adam Smith, isola nella certezza dell'imposta una caratteristica essenziale di ogni sistema tributario in buona salute. Con l'imposizione del reddito distribuito si passerebbe allora dallo scontro tra due criteri soggettivi – quello del funzionario delle finanze e quello emergente dal bilancio societario – al solo criterio oggettivo degli utili distribuiti.

La stessa proposta di reddito normale trae gran parte della propria forza dalla possibilità di rendere l'ammontare dell'imposta dovuta assolutamente certo, addirittura fin dal

principio dell'attività produttiva. L'influenza dell'idea di reddito ordinario è rintracciabile nella stessa proposta di tassare il reddito distribuito. È un riferimento indiretto, un *benchmark* che rimane sullo sfondo, ma che tuttavia continua a informare la riflessione di Einaudi. Difatti l'autore concepisce questa proposta come funzionale all'accumulazione e alla emersione parziale delle riserve societarie: tali riserve devono contribuire alla solidità finanziaria della società e ad una tendenza alla stabilizzazione del flusso dei dividendi. Una stabilizzazione che, realizzandosi per mezzo del tentativo da parte delle società di avvicinare l'utile distribuito al rendimento normale di mercato, dovrebbe condurre a un'approssimazione empirica della tassazione del reddito ordinario.

Questa interpretazione è corroborata dalla condivisione della proposta – inclusa nel progetto Meda – del ritorno alla tassazione del reddito prodotto per quelle società per azioni che per tre anni consecutivi distribuiscano un reddito inferiore al tasso di interesse legale. In questa misura si può leggere il doppio obiettivo di favorire la costituzione di un fondo di stabilizzazione dei dividendi funzionale alla distribuzione da parte delle imprese di un flusso di dividendi "normale" e contemporaneamente di penalizzare quelle imprese che siano gestite in maniera inefficiente, dimostrandosi incapaci di produrre un reddito compatibile con un tasso di interesse ragionevole.

Impulsando la stabilizzazione finanziaria delle società e del flusso dei dividendi da esse distribuiti, Einaudi è perfettamente coerente con la sua critica della suddivisione temporale della vita aziendale ai fini fiscali. Con la stabilizzazione del flusso di utile distribuito, si sta cercando una via pratica alla risoluzione del problema del potenziale alternarsi di perdite e utili in periodi fiscali successivi. Una tale alternanza – in assenza di meccanismi che permettano il riporto integrale delle perdite – falserebbe i risultati reali di una società, costringendola a pagare più di quanto realmente dovuto sulla base dell'utile realizzato durante la sua intera vita economica. Il tentativo di stabilizzare il reddito è allora un tentativo di rendere ogni anno fiscale il più possibile rappresentativo dell'intera vita produttiva della società: se tale misura avesse successo, produrrebbe il doppio effetto di sottrarre la società a una pressione fiscale complessivamente eccessiva e di garantire all'erario un flusso di gettito costante. Considerando poi che l'utile distribuito entrerà nella determinazione del reddito complessivo del contribuente, e che questo reddito complessivo sarà assoggettato all'imposta complementare progressiva, la

stabilizzazione del flusso dei dividendi comporta che anche a livello individuale sarà favorita la tendenza alla stabilizzazione del carico fiscale e del relativo gettito.

La proposta di tassazione del reddito distribuito è poi perfettamente fedele all'obiettivo di tassare il solo reddito consumato: esentando le somme reinvestite dalle società, si esclude dall'imposizione quella parte del reddito prodotto che viene risparmiata dalla società stessa. Nella proposta di Einaudi è esplicita la volontà di incentivare l'accumulazione del risparmio complessivo, da realizzarsi tramite un'imposizione premiale che valorizzi le motivazioni del risparmio societario, dell'accumulazione delle riserve – che non sono solo quelle tipiche della previdenza individuale, ma che ricomprendono anche la volontà di accrescimento della "potenzialità produttiva e combattiva dell'azione di cui [gli amministratori sono] a capo" (Einaudi (1926)).

Un ultimo riferimento al concetto di reddito normale lo si ritrova nella soluzione – anch'essa accolta da Einaudi – secondo la quale, qualora la finanza ritenga un bilancio non attendibile – ciò che in regime di reddito distribuito significa che l'utile effettivamente distribuito non è ritenuto corrispondente a quello dichiarato tale – può ricorrere a una valutazione presuntiva del reddito delle società. Il reddito presuntivo sarà calcolato quale percentuale del giro di affari della società, a sua volta ricostruito sulla base della tassa generale di scambio, legata al valore della fattura. L'idea di reddito normale ritorna dunque nel senso che il reddito di una società è stimato quale percentuale dell'insieme delle risorse utilizzate nel processo produttivo.

5. *Gino Borgatta: la pressione fiscale sulle società e il ruolo dei diversi tipi di imposta*

L'intera riflessione che Borgatta dedicò al tema dell'imposizione societaria è influenzata dalla ricerca di una definizione quanto più possibile esatta di cosa si dovesse intendere per pressione fiscale gravante sulle società per azioni e dalla conseguente misurazione della stessa. L'analisi dell'azione dello stato deve considerare il doppio lato dell'entrata e della spesa, sia in considerazione del contesto di equilibrio economico generale all'interno del quale l'analisi è condotta, sia in virtù della natura politico-sociologica del fenomeno fiscale.

Per studiare rigorosamente gli effetti delle varie imposte è necessario prendere in considerazione gli effetti sociologici che conseguono dal fatto fiscale contemporaneamente alle variazioni economiche. Non si può conoscere l'equilibrio economico che deriva dall'introduzione di una data imposta senza sapere che uso verrà fatto del relativo gettito. "La nozione di pressione tributaria non ha, a rigore, un senso preciso se si prescinde dall'utilità economica che gli individui e i gruppi che subiscono la pressione godono dell'impiego fatto dagli enti e dai gruppi politici dei proventi degli oneri che costituiscono la pressione. Ciò non solo per i prodotti e i servizi che gli enti pubblici vendono divisi o frazionati, ma per tutti i "servizi pubblici" indivisibili resi dagli enti pubblici" (Borgatta (1918)).

Una misura scientifica della pressione fiscale sulle società per azioni, al pari di quanto vale per ogni altro soggetto contribuente, dovrebbe dunque comprendere sia gli oneri fiscali sia i benefici diretti e indiretti generati dalla spesa pubblica così finanziata, senza trascurare tutte le alterazioni d'equilibrio inevitabilmente generate. Considerare separatamente la pressione fiscale sulle società per determinarne l'effettivo onere tributario è un'illusione ottica, in quanto essa non è separabile da quella che grava sugli altri gruppi economici. I rapporti tra tutti i gruppi e le società vanno a comporre un equilibrio: gli oneri fiscali gravanti sui consumatori incidono sulla produzione delle società che ad essi vendono i propri prodotti; un'imposta che riduca il reddito disponibile dei consumatori si riflette sulla domanda di prodotti e sull'offerta di risparmio; la minore domanda di certi prodotti può agire sui costi unitari di produzione, inducendo un ridimensionamento della scala produttiva.

Tutto ciò sta a significare che le possibilità aperte al legislatore per favorire o, al contrario, penalizzare fiscalmente determinate categorie e gruppi di individui sono potenzialmente illimitate e che il ricorso a definizioni parziali (in difetto o in eccesso) di pressione fiscale può nascondere la volontà, da parte dell'élite al governo, di realizzare una data allocazione di costi e benefici con la minima opposizione politica e sociale possibile.

Le difficoltà di pervenire a una misura della pressione fiscale societaria che sia libera da false ipotesi e da assunti sospettosamente arbitrari sono, tuttavia, talmente insormontabili da relegare tale ricerca al campo dell'economia applicata. Borgatta, ferme restando tutte le precedenti considerazioni e qualificazioni teoriche, in linea con

la sua impostazione di equilibrio economico generale individua una misura approssimativa di pressione fiscale a livello di economia individuale nel rapporto $P = (T - S)/R$, dove T indica l'ammontare di tributi pagati dal contribuente (o dalla società), S è la somma dei vantaggi economici che lo stesso contribuente riceve ed R è il suo reddito o la sua ricchezza.

Per Borgatta è essenziale osservare che l'ammontare di tributi che una società può essere chiamata a pagare (la T del rapporto) comprende il gettito prodotto da due diversi tipi di imposte societarie. Una società può essere chiamata a pagare una determinata imposta nel momento in cui la sua produzione è già stata realizzata, oppure può essere gravata da un'imposta che ricade all'interno di uno dei suoi processi produttivi, aggravandone i costi.

Da una parte stanno dunque le "*imposte e spese pubbliche* che colpiscono il *reddito netto* della impresa produttiva, quando si è già realizzato e quando, quindi, si sono svolti i processi tecnico-economici produttivi che concretizzano l'investimento dei capitali societari e consentono il raggiungimento del reddito. L'imposta è allora pagata e proporzionata al guadagno realizzato" (Borgatta e Geisser (1916)). Sono, queste, quelle "imposte, tasse ed altri oneri che sicuramente *incidono* sugli azionisti, assorbendo una certa porzione o proporzione del loro *reddito* netto o, in caso di capitali societari, dei redditi capitalizzati o valori capitali" (Borgatta (1918)). Fanno parte di questo primo gruppo le imposte sui redditi delle società.

Dall'altra vi sono tutte quelle imposte e quei tributi che gravano sull'attività produttiva dell'impresa "indipendentemente dall'effettivo realizzarsi dei profitti netti" (Borgatta e Geisser (1916)). Rientrano in questa categoria le imposte proporzionali all'impiego di determinati fattori e gli oneri sociali. Le più significative imposte proporzionali sono: le imposte sulla ricchezza mobile che colpiscono il capitale e il lavoro impiegato dall'impresa; la tassa di circolazione delle obbligazioni; le tasse sull'energia elettrica e i combustibili; tutte quelle imposte di registro e di bollo che gravano su innumerevoli atti commerciali, scambi e rapporti necessarî alle imprese; le tasse sulle assicurazioni.

Gli oneri fiscali che sono compresi in questo secondo gruppo hanno l'effetto di appesantire le spese di produzione delle società in una misura più o meno sproporzionata rispetto a quanto accadrebbe se, invece, fossero commisurati esclusivamente al reddito netto realizzato dalla società stessa. Essi aggravano il costo di

alcuni fattori o atti senza alcuna razionalità economica, distorcendone l'uso produttivo e gravando sulle società in base alle loro esigenze tecniche. Il carattere e il modo di incidenza degli oneri rientranti in questo secondo gruppo varia quindi da impresa a impresa. Basti pensare alla tassa sulle assicurazioni, la quale inciderà in misura diversa da settore a settore in ragione dei rispettivi tipi e livelli di rischiosità.

La distinzione tracciata da Borgatta ha l'obiettivo di ribadire le notevoli potenzialità discriminatorie di cui gode il sistema tributario. Soprattutto guardando al secondo gruppo di oneri fiscali si può dire che il legislatore ha a sua disposizione uno strumentario altamente sofisticato di cui può servirsi per attribuire benefici o svantaggi economici estremamente selettivi con considerevole fluidità e al costo di aggiustamenti (e quindi di potenziale opposizione politica e sociale) minimi. La selettività promessa da tali misure fiscali è un moltiplicatore della discrezionalità dell'azione fiscale dello stato e indica una via di minima resistenza sociale alla distribuzione di benefici concentrati.

Borgatta è consapevole del fatto che la distinzione da lui stesso tracciata tra i due differenti tipi di oneri fiscali non sia rilevante a un livello puramente teorico. Difatti l'ipotesi della perfetta mobilità dei capitali e degli altri fattori della produzione assicura che gli investimenti nei vari settori e nei vari rami di attività si aggiustino istantaneamente. Tuttavia nella realtà economica quotidiana la previsione degli agenti non può realmente tener conto di tutti gli effettivi sviluppi che interesseranno l'attività produttiva nel futuro, né è verosimile l'ipotesi secondo cui gli azionisti sono in grado di prevedere i futuri aumenti delle imposte. Al massimo "si possono, molto genericamente ed incertamente, prevedere *aumenti* di imposte *quando si sono già verificati tutti i fatti e le condizioni politiche e sociali* che ne sono il presumibile antecedente" (Borgatta (1918)).

La sua critica si estende anche all'idea che gli azionisti delle società per azioni siano in grado di prevedere gli effetti delle decisioni fiscali già adottate. Gli azionisti – sostiene – non possono prevedere "l'*effettivo onere* che i pesi pubblici verranno a presentare al *termine* dei processi produttivi, in base agli effettivi risultati dell'impresa (…). Perché ciò fosse bisognerebbe che *in concreto* i risultati delle imprese, i costi e le proporzioni dei fattori di produzione impiegati, i prezzi di vendita dei prodotti, ecc. fossero sempre *rigorosamente, esattamente previsti* dagli imprenditori. Ma se ciò fosse non vi sarebbero *più differenze* nei profitti dei diversi gruppi, anzi delle diverse *singole*

imprese" (Borgatta (1918)). Assumere una capacità di previsione assoluta da parte degli azionisti significa ignorare il carattere non logico dei fenomeni fiscali. Piuttosto, è proprio dall'azione congiunta dei fattori di imprevedibilità economica legati al breve periodo, e dalla non logicità delle azioni di cui si compone il fenomeno fiscale, che nascono le possibilità di profitti differenziali. La non perfetta mobilità dei fattori fa sì che la tendenza all'equalizzazione delle remunerazioni dei fattori non sia mai totalmente realizzata e che, al contrario, le remunerazioni dei capitali investiti in industrie differenti possano differire anche per lunghi periodo di tempo, come a maggior ragione accade tra impresa e impresa.

Si hanno esiti ben diversi in presenza di imposte appartenenti all'uno o all'altro gruppo qualora l'impresa, messa di fronte a eventi imprevisti, si trovi a dover modificare i propri processi produttivi e quindi l'impiego dei vari fattori della produzione: se l'imposizione è proporzionale al reddito allora sarà neutrale rispetto a tali aggiustamenti, mentre ciò evidentemente non vale in presenza di oneri su atti o fattori del processo produttivo. "La incidenza sul profitto, almeno per un certo periodo, è più diretta ed estesa per i tributi *ex novo* introdotti od aumentati, senza che le imprese esistenti abbiano potuto prevederli e scontarli" (Borgatta (1928)). L'incidenza diretta sul profitto è ovviamente influenzata da una gran quantità di caratteristiche, relative principalmente all'elasticità della domanda e dell'offerta, alla velocità con cui si possono spostare i fattori, alla presenza di beni sostituti, etc.

L'avversione nei confronti della discrezionalità di tutte quelle imposte che non colpiscono il reddito delle società porta Borgatta ad abbracciare la proposta di tassazione del reddito effettivo. Ciò si traduce, a livello di singoli individui contribuenti, nel sostegno all'ipotesi di imposizione del reddito complessivo. In questo senso Borgatta commenta favorevolmente la direzione in cui si muove il progetto Meda[4], che è quella – a suo intendere – di spostare il sistema tributario verso l'imposizione del reddito effettivo realizzato dai contribuenti.

Non stupisce pertanto la valutazione negativa che Borgatta dà della proposta di imposizione del reddito medio presuntivo. Quando si ricorre a imposte e tributi che non sono commisurati al reddito effettivo della società, si assume implicitamente che gli atti e i fattori assoggettati a imposizione producano un rendimento medio che li accomuna.

[4] Come si evince da Borgatta (1919a, 1919b).

In realtà, tuttavia, il rendimento di questi atti e fattori della produzione è altamente differenziato a seconda delle condizioni soggettive di produzione, le quali spesso non sono rilevabili. Insomma, piuttosto che garantire l'"imparzialità" dello stato nei confronti delle diverse attività economiche, l'imposizione del reddito medio presuntivo introdurrebbe un elemento di forte arbitrarietà e una evidente disparità di trattamento. Un terreno o un macchinario possono produrre rendimenti diversi in aziende diverse: in questo caso proporzionare l'imposta a un rendimento medio significa incidere in modo diversificato sul rendimento effettivo.

La critica di Borgatta si estende poi alla proposta di differenziazione delle aliquote sulla base della natura dei redditi. Una tale differenziazione veniva giustificata per mezzo dell'ipotesi della diversa capacità contributiva, secondo la quale redditi prodotti in condizioni diverse devono essere tassati diversamente: "Le condizioni dalle quali i legislatori derivano la discriminazione delle aliquote sono le seguenti: *durata*; *sicurezza*; *continuità*; *fondatezza*; *onere* o meno di quote di assicurazione; *facilità o faticosità della produzione del reddito*" (Borgatta (1929)). Pertanto il reddito da capitale dovrebbe essere assoggettato a un'aliquota maggiore in quanto ottenuto con meno fatica del reddito da lavoro; inoltre la natura incerta di quest'ultimo renderebbe necessaria la "decurtazione dei redditi da puro lavoro per la formazione di risparmio e la preparazione di redditi futuri, che non han bisogno di essere preparati nel caso dei redditi da puro capitale". Borgatta invece rovescia le ipotesi di partenza, rifiutando di conseguenza anche le misure fiscali da esse derivanti. "A dire il vero la realtà economica (…) si è incaricata di rivedere per suo conto i presupposti di questa discriminazione. Le colossali perdite subite dai capitali a redditi fissi, ed anche da molti gruppi di capitali a redditi variabili, per le svalutazioni monetarie ed altre cause; l'abbattimento e talora l'annientamento economico delle classi *rentiers* anche puramente capitalistiche, mentre non solo quelle dei proprietari immobiliari e degli industriali, commercianti e speculatori assumevano automaticamente una posizione più favorevole, ma anche quelle che vivono dei redditi di puro lavoro, conservavano o miglioravano la loro situazione, hanno dimostrato come possono essere fallaci, in periodi di forte dinamismo, quegli attributi di durevolezza, sicurezza e fondatezza o meno del reddito su cui la discriminazione delle aliquote era basata" (Borgatta (1929)). Chi percepisce redditi da capitale, insomma, corre un rischio che non corre chi invece è

percettore di redditi da lavoro: il rischio di perdita dello stesso capitale. Pertanto la tassazione differenziata non approssima praticamente il principio della capacità contributiva, bensì lo viola. Se, poi, la più alta imposizione del capitale ha come scopo la tutela del reddito risparmiato, o del reddito che deve essere risparmiato per garantire un flusso di consumo futuro costante, allora l'unica strada è quella di considerare gli impieghi effettivi del reddito e non quelli presunti.

La critica di Borgatta colpisce poi l'assimilazione, a fini fiscali, dei redditi da puro capitale ai redditi derivanti dalla proprietà di quote di società per azioni. In particolare, reputa che non si possa applicare una stessa aliquota agli interessi obbligazionari e ai dividendi in quanto, mentre i primi sono effettivamente il frutto del puro capitale, i secondi dovrebbero essere considerati redditi misti da capitale e lavoro. Difatti, non solo la responsabilità economica degli azionisti non coincide con la mera scelta dell'allocazione del proprio risparmio, ma per di più gli azionisti partecipano all'esito dell'attività produttiva mediante guadagni variabili.

"Il capitale impiegato nel prestito si dice (…) atto a produrre automaticamente il proprio reddito, che sorge e si definisce col fatto della cessione e condizioni alle quali avviene. (…). L'investimento di capitale nelle azioni di società invece non costituisce un semplice scambio di beni nel tempo, né la realizzazione del loro reddito è (…) automatica. Essi producono reddito solo *in quanto al loro impiego e funzionamento presiede continuamente la vigile e proficua opera dell'imprenditore*" (Borgatta (1929)).

La responsabilità dell'azionista non è dunque limitata al momento dell'acquisto, ma continua con la vita aziendale, potendo egli adoperarsi per modificare le scelte della società. In una società per azioni è presente un'imprenditorialità diffusa, che si distribuisce con varie gradazioni a partire dagli amministratori, passando per i consiglieri e i gerenti, fino agli azionisti.

Insomma, par di poter dire che l'imprenditorialità, la prontezza necessaria all'azionista abbia molto a che fare con la natura stessa del fenomeno fiscale. Difatti, partecipando ai guadagni variabili delle società, gli azionisti risultano essere coloro che in ultima analisi sopportano gli effetti di un ventaglio pressoché innumerabile di misure fiscali che possono essere adottate dall'operatore pubblico. E, data la scarsissima prevedibilità di tali misure (dovuta alla non-logicità di molte delle azioni fiscali) Borgatta individua in essi il soggetto debole, non certo quello forte, del gioco economico-fiscale.

Questa idea ritorna anche nella posizione che Borgatta assume rispetto all'imposizione differenziale delle società per azioni rispetto alle società individuali. Di certo le società per azioni presentano alcune caratteristiche che le differenziano dalle società individuali. Tuttavia, mentre alcune di esse generano effettivamente dei vantaggi specifici, ve ne sono altre che invece consiglierebbero una imposizione più moderata delle società per azioni. Tra le caratteristiche vantaggiose, la maggior facilità di credito e quindi di raccolta di capitali, favorita dalla responsabilità limitata sancita giuridicamente; la maggior quantità di riserve; la maggior facilità di raggiungere estensioni produttive maggiori; l'indipendenza dagli eventi che coinvolgono il singolo imprenditore. Queste caratteristiche spingerebbero a favore di una tassazione più pesante delle società per azioni rispetto a quelle individuali, così da livellarne i vantaggi economici e rendere neutra l'alternativa tra una forma giuridica e l'altra.

A fronte di questi vantaggi, tuttavia, si staglia la condizione di maggior "soggezione fiscale" in cui si trovano le società per azioni. Questa condizione dipende dalla loro natura di "enti esattori intermedi di imposte dovute allo Stato, per cui sono chiamate a pagare o anticipare tributi per conto di numerose categorie di contribuenti effettivi (azionisti, obbligazionisti, mutuanti, impiegati, amministratori, etc.)" (Borgatta (1928)). Tale condizione è dovuta, insomma, alla designazione delle società quali sostituti d'imposta. Le società per azioni forniscono al Fisco uno strumento di indagine e determinazione degli oneri fiscali molto più attendibile di qualsiasi dichiarazione dei redditi fatta da imprenditori individuali: il bilancio. La legge richiede che i bilanci siano pubblici e che tutte le operazioni economiche-finanziarie delle società vengano registrate su di essi. Le possibilità per le società per azioni di evadere le imposte sono di gran lunga inferiori rispetto a quelle disponibili alle imprese individuali, e ciò è tanto più vero per le società quotate in Borsa, le cui azioni sono possedute da una vasta platea di azionisti.

Osservando il regime fiscale allora in vigore, Borgatta rilevava come le società per azioni fossero soggette a una serie di oneri fiscali che non gravavano invece sulle imprese individuali: "l'imposta (tassa) di negoziazione, le tasse di costituzione, conferimento, trasformazione di società per azioni; bollo sui titoli, sui registri delle società, etc." (Borgatta (1928)). Vi erano poi anche oneri che, sebbene gravanti sia sulle società per azioni che sulle società individuali, colpivano più pesantemente le prime.

Secondo Borgatta, qualora i redditi ottenuti dagli obbligazionisti, dai mutuanti o dai dipendenti della società per azioni vengano sottoposti ad aliquote differenziali rispetto ad analoghi redditi ottenuti al di fuori delle società per azioni, queste in generale si trasleranno sulle società per azioni stesse, al netto degli effetti che tali imposte producono sul livello generale degli stessi redditi.

La pressione degli oneri fiscali sulle società per azioni è allora tanto maggiore quanto più grande è la differenza tra le aliquote nominali che gravano sulle imprese societarie e quelle che gravano sulle imprese individuali; ciò dipende dalla tendenza all'equalizzazione su tutto il mercato dei prezzi netti dei fattori, che costringe gli azionisti a sopportare per intero l'onere differenziale. Così, a titolo di esempio, le aliquote differenziali sui prestiti obbligazionari possono essere trasferite sugli obbligazionisti – tramite influenza sul tasso di interesse netto di mercato – in relazione diretta al rapporto tra il totale dei prestiti obbligazionari e il totale dei prestiti, il resto rimanendo addossato agli azionisti. Per di più, "è differenziale anche l'imposta normale (…) in quanto l'evasione ad essa sia molto più limitata nel caso delle società per azioni" (Borgatta (1928)).

Per determinare se un'imposta particolare svantaggi o meno la forma giuridica della società per azioni rispetto all'impresa individuale, si deve stabilire in quale misura essa influenzi il reddito percepito dall'azionista. "La posizione fiscale dell'azionista ha un'importanza assolutamente dominante, essenziale, nella considerazione del problema della pressione fiscale sulle imprese societarie". Quindi, ai fini della misurazione della pressione fiscale sulle società, la tassazione dei vari fattori della produzione ha importanza nella misura in cui si traduce in maggiori oneri per l'azionista e quindi nella convenienza a sostituire un fattore con un altro. Per stimare in che misura le imposte che colpiscono i soli fattori utilizzati dalle società per azioni risultino trasferite sugli azionisti bisogna "tener conto del carattere *differenziale* di molti di questi oneri: differenziale visibilmente per le aliquote fatte pagare alle imprese societarie, per il fatto che certi oneri sono fatti pagare *de jure* alle imprese societarie e non alle altre; ma soprattutto perché *di fatto* l'accertamento e più in generale il pagamento di molti oneri avviene in modo più completo per le imprese societarie che per tutte le altre, onde la percentuale *media* sul totale dei diversi gruppi d'imprese riesce più alta per le imprese societarie" (Borgatta (1918)).

La congerie vigente di imposte specifiche era testimonianza, agli occhi di Borgatta, della profonda discrezionalità e irrazionalità di cui era impregnato il sistema tributario. Dietro ai fenomeni di traslazione, di evasione e di illusione fiscale si nascondevano le reali intenzioni del legislatore. Misure create a scopi sconosciuti al grande pubblico e spesso inefficaci rispetto agli stessi obiettivi di chi ne decideva l'introduzione venivano razionalizzate sulla base di pseudo-motivazioni economiche, di modo che la pillola risultasse adeguatamente indorata. In questo quadro l'azionista risulta essere il vero "anello debole" della catena, colui che sopporta, in ultima analisi, gran parte del peso di quelle imposte che, legalmente, non incidono su di lui. È, insomma, il pagatore di ultima istanza. Un pagatore a cui, per di più – a differenza di quanto accade all'imprenditore individuale – è quasi totalmente preclusa la via estrema dell'evasione fiscale.

"Il progetto [Meda] riconosce esplicitamente la necessità di imporre l'effettivo reddito realizzato dai contribuenti e quindi per le imprese societarie sancisce la tassazione dei soli utili distribuiti effettivamente, a qualsiasi titolo agli azionisti, esentando gli utili mandati a riserva, le quote di ammortamento, sopprimendo le imposte speciali sui proventi degli amministratori delle società, sui proventi dei dirigenti e procuratori delle società". Quindi il progetto si muoverebbe nella direzione, auspicata da Borgatta, di spostare la pressione dai fattori e dagli atti della produzione al reddito netto, permettendo inoltre la detrazione da tale reddito di tutte le tasse, le imposte e i canoni pagati durante e per la produzione. Per di più la società passerebbe in secondo piano come contribuente, in quanto nel reddito complessivo è il singolo contribuente individuale a pagare l'imposta, mentre la società è utilizzata quale strumento per ricostruire la totalità dei redditi percepiti dall'individuo.

Nel caso delle società per azioni, l'opzione a favore del reddito realizzato effettivo risulterebbe chiaramente dalla previsione secondo la quale "l'imposta dovuta è commisurata all'ammontare dell'utile effettivamente distribuito od erogato come interesse sul capitale, come dividendo, od a qualunque altro titolo o denominazione tra i soci, gli amministratori ed i terzi" (Borgatta (1919)). Borgatta è del tutto favorevole a questa proposta: reputa infatti (in consonanza con Einaudi) che la tassazione dell'utile risultante dal bilancio si traduca spesso nella tassazione di qualcosa che è utile solo su carta, ma che in un secondo momento si rivelerà non essere tale. È questo il caso di

quegli utili che sono mandati a riserva in vista di perdite future, la cui tassazione si traduce in un decurtamento del capitale societario.

Analogamente a quanto sostenuto da Einaudi, Borgatta si aspetta che spostando l'imposta dal reddito realizzato a quello distribuito si producano due effetti desiderabili. Innanzitutto si porrà fine al contenzioso fiscale relativo a ciò che può essere detratto a titolo di ammortamento, al trattamento degli utili mandati a riserva, alla valutazione degli attivi, etc., incentivando inoltre una più fedele redazione dei bilanci stessi. In secondo luogo si rimedia, seppur solo parzialmente, al problema derivante dalla partizione temporale della vita societaria, ossia dalla circostanza che la tassazione delle società assume quale riferimento temporale di base l'anno solare, ignorando così l'effettiva durata economica della vita della società.

Escludendo la tassazione degli utili destinati ad ammortamento e riserva si riduce il rischio d'impresa. Le società potranno accumulare riserve contro eventuali perdite future, compensando "internamente" il rischio produttivo, riducendo gli utili distribuiti tassabili e stabilizzando il flusso dei dividendi. Questa compensazione per vie interne del rischio produttivo può produrre l'ulteriore risultato di garantire la stabilizzazione del flusso di risparmio che affluisce verso le azioni societarie. Difatti generando una tendenza verso la stabilizzazione del flusso dei dividendi si eliminano quegli sbalzi tipici del ciclo economico che si manifestano nell'alternanza di quotazioni gonfiate durante i periodi ascendenti, e di quotazioni depresse nei periodi recessivi: un'instabilità che provoca una fuga eccessiva di capitale nelle fasi basse del ciclo.

Borgatta è invece critico rispetto alla previsione secondo cui l'imposizione del reddito risultante dal bilancio debba applicarsi nei confronti di quelle società che per almeno tre anni consecutivi abbiano distribuito una quantità di utili minore di quella corrispondente al tasso legale d'interesse. Se questa insufficiente distribuzione di utili fosse dovuta a un periodo di crisi della società, il ritorno al criterio del reddito realizzato farebbe si che, sebbene in periodo di perdite la società non abbia pagato imposta, al ritorno all'utile si vedrebbe gravata di un ammontare di imposta proporzionale a un utile "immemore" delle perdite passate, e in quanto tale ben maggiore dell'utile realmente realizzato nel periodo. L'unica soluzione, in questo caso, sarebbe allora quella del riporto delle perdite.

Del progetto Meda Borgatta apprezza poi la previsione della detrazione delle imposte e delle sovraimposte già pagate, in quanto queste, non rappresentando reddito effettivo, non devono essere gravate da imposta. L'eliminazione della tassa sulla tassa era proprio una delle proposte di razionalizzazione del sistema tributario formulate dallo stesso Borgatta. Non permettere di dedurre le imposte sulla ricchezza mobile dal calcolo del reddito imponibile faceva sì che l'aliquota reale fosse più alta di quella nominale; lo stesso risultato si produceva non permettendo la deduzione delle imposte di bollo o di registro o di tutte quelle imposte incidenti sui fattori e sugli atti del processo produttivo. Il fenomeno della tassa sulla tassa viene comunque eliminato nel momento in cui si passa dall'imposizione del reddito realizzato a quella del reddito distribuito. Risultando neutralizzato l'effetto delle imposte che colpiscono il processo produttivo, in entrambi i casi risulta depotenziato l'incentivo che ha il gruppo al potere di ricorrere a imposte selettive scarsamente decifrabili da parte dell'opinione pubblica.

Onde pervenire a una compiuta razionalizzazione del sistemo impositivo delle società per azioni, il passaggio al reddito distribuito si dovrebbe accompagnare alla tassazione dello stesso reddito non su base annua ma su base pluriennale. Era questa la soluzione proposta da Borgatta per approdare a un sistema fiscale più razionale, definito dall'autore come quel sistema che realizza nel modo più compiuto e coerente la tassazione del reddito globale complessivo dei singoli contribuenti.

Insomma, in linea con tutta la sua riflessione, Borgatta appoggia la proposta di tassazione del reddito distribuito poiché riconosce in essa un argine all'azione arbitraria dell'operatore pubblico all'interno della vita societaria. Delegare allo stato la definizione tecnica degli elementi che integrano il reddito imponibile delle società per azioni significa garantirgli ulteriori spazi di discrezionalità e quindi una maggiore agilità nell'affermazione della sua logica di potere oligarchico. Significa altresì moltiplicare potenzialmente il numero di azioni non logiche che possono essere intraprese dallo stato e la dimensione delle conseguenze non intenzionali ad esse associate. Rivendicando l'autonomia delle società nella definizione del reddito imponibile, Borgatta si schiera ancora una volta a difesa dell'azionista. Limitando la discrezionalità del legislatore si garantisce all'azionista una maggiore certezza e prevedibilità e di conseguenza si da impulso al risparmio e all'attività economica. Informare il sistema fiscale al principio dell'imposizione del reddito individuale complessivo significa, per Borgatta, ridurne la

potenziale discrezionalità, agganciandolo a quella che ai suoi occhi costituiva la base imponibile meno arbitraria e più prevedibile.

6. *Conclusioni*

La teoria edonistica einaudiana e l'approccio di sociologia finanziaria di Borgatta partono da un'ipotesi analitica comune: i fenomeni finanziari debbono essere studiati nella consapevolezza che la concorrenza tra elementi politico-coercitivi ed elementi economico-volontari è consustanziale a tali fenomeni. In quanto tale, se ne deve tener conto fin dall'inizio dell'analisi, evitando la tentazione di ricorrere a un metodo che, accogliendo in partenza delle spiegazioni monocausali, le integri successivamente con ulteriori elementi e condizioni. La "premessa sintetica" da cui partirono i due economisti è dunque quella del duplice carattere del fatto finanziario.

Nonostante questa comune premessa analitica, le rispettive concezioni dello stato si dipanano lungo sentieri alquanto distanti. Nell'approccio edonistico l'operatore pubblico agisce in funzione eminentemente produttivistica e la sua essenza è quella di un fattore della produzione specializzato. Alla base della sociologia fiscale di Borgatta, invece, troviamo un'idea di stato che deve molto alla sociologia paretiana. Mentre al centro della spiegazione edonistica si colloca il prevalere delle forze economiche sia nella genesi che nella determinazione dell'agire dello stato, nella sociologia fiscale le forze dominanti risultano essere di tipo politico-sociologico. Da un lato abbiamo dunque un fenomeno costituito principalmente da azioni volontarie; dall'altro il prevalere di rapporti di forza e della coercizione.

Sebbene tra gli elementi che accomunano le due teorie troviamo l'inclusione, nell'analisi del fenomeno fiscale, dei due atti del prelievo e della spesa, i motivi di tale inclusione sono diversi.

Einaudi nega che la riflessione economica sopra l'effetto delle imposte possa assumere a propria base l'ipotesi dell'*imposta grandine*, ossia dell'imposta il cui gettito è totalmente perso, sottratto dal circuito economico. Difatti, partendo dal presupposto che la norma tendenziale di comportamento dello stato sia quella sintetizzata dalla categoria dell'imposta economica – ossia adottando l'ipotesi centrale della teoria edonistica – all'osservazione degli effetti disincentivanti delle imposte si dovrà affiancare l'analisi

degli effetti indiretti delle stesse, che consistono nell'aumento della produttività e del prodotto nazionale da esse indotto. Borgatta, invece, reputa necessaria l'inclusione dei due lati dell'azione fiscale in considerazione degli effetti di tipo sia economico che politico-sociologico che tale azione comporta. È importante, ai fini della descrizione degli effetti globali del fenomeno fiscale, conoscere l'uso differenziale che delle varie risorse viene fatto da coloro che le ricevono rispetto all'uso che delle stesse avrebbero fatto coloro ai quali tali risorse sono state sottratte. Tra gli effetti prodotti dalla redistribuzione extra-economica delle risorse spicca inoltre, secondo Borgatta, la sua influenza sui "sentimenti" della massa dei contribuenti.

Quest'ultima risulta particolarmente rilevante qualora la si consideri congiuntamente alla centralità delle azioni non-logiche all'interno del fenomeno fiscale. Aprendo la porta all'influenza del passato sul presente, si viene a configurare una situazione che oggi chiameremmo di *path dependence*. Se ci ponessimo in un contesto di logicità totale delle azioni potremmo difatti prescindere dal particolare equilibrio sociale in cui ci troviamo, giacché tale intrinseca razionalità ci condurrebbe inevitabilmente a un dato equilibrio economico-sociale. Introducendo elementi di non-logicità, al contrario, si crea un legame tra gli atteggiamenti psicologici di fondo degli individui e la storia passata: sia le loro idee circa gli effetti delle varie misure, sia la loro attitudine più o meno conformista ne risulteranno influenzate. Pertanto il passato entra ora tra i fattori che concorrono a determinare il presente.

Il contenuto delle azioni fiscali cambia anche il tipo di reazione (economica e non) alle stesse. Secondo Borgatta, difatti, le reazioni degli individui all'introduzione delle differenti misure fiscali non sono guidate dalla tendenza all'equalizzazione marginale dei costi e dei benefici dell'azione pubblica: tali "funzioni di reazione" dipendono invece dalle sottostanti funzioni di utilità sociale. Al variare di queste funzioni varieranno anche le risposte alle misure fiscali.

A questa teorizzazione – che lega inestricabilmente il tipo di reazione individuale al contenuto concreto delle azioni fiscali – si contrappone quella elaborata da Einaudi. Quest'ultimo fa delle reazioni dei contribuenti – di tipo sia politico che economico – e della loro prevedibilità un elemento vitale, indispensabile all'affermarsi (quanto meno nel lungo periodo) del proprio modello teorico. È difatti nelle reazioni economiche e politiche dei contribuenti che Einaudi riconosce quel meccanismo essenziale di sanzione

nei confronti di tutte le condotte statali che non siano informate a una logica di tipo produttivistico. L'azione costante di tali funzioni di reazione e il loro operare sempre nel senso di ricondurre l'agire statale all'interno di un *modus operandi* improntato alla razionalità economica fa sì che lo stato si comporti effettivamente come un fattore della produzione.

La divergenza tra i due tipi di funzione di reazione del contribuente-elettore è un derivato della diversa concezione della razionalità individuale. Einaudi presume implicitamente che gli individui abbiano la capacità e la conoscenza necessarie per fare una giusta diagnosi degli effetti delle misure fiscali. Sembra pensare insomma che gli individui compiano azioni logiche – secondo la classificazione di Pareto – anche in ambito fiscale. Il tempo necessario affinché tale razionalità si imponga coincide col tempo richiesto affinché i meccanismi di sanzione economica e politica producano i propri effetti, inducendo il riallineamento del comportamento dello stato a quello proprio dello stato-fattore della produzione. Per Borgatta, invece, non si può assumere a base dell'analisi un'ipotesi di razionalità così forte. Al contrario, la stessa entità pubblica non ha bisogni proprî da perseguire, in quanto neanche l'élite al governo ha idee chiare rispetto a quali siano questi bisogni; e ancor meno si può sostenere che l'entità pubblica eserciti azioni logiche volte alla loro soddisfazione, in quanto il fenomeno fiscale è caratterizzato dall'intrecciarsi di azioni logiche e azioni non-logiche. Ciò vale egualmente per gli elettori-contribuenti, i quali pertanto non possono né riconoscere quali siano i propri obiettivi fiscali, né valutare gli effetti delle diverse misure adottate dal governo, né pertanto "punire" lo stesso governo in modo che questo rettifichi le proprie politiche.

Quanto detto finora a proposito della teoria einaudiana richiede una qualificazione. L'affermarsi del modello di stato produttivista, il funzionamento "corretto" dei meccanismi di punizione politica, la necessità stessa di includere nell'analisi entrambi i lati del fenomeno fiscale dipendono tutti, per Einaudi, dall'ipotesi della vigenza di un governo di tipo democratico. Sono i meccanismi, le dinamiche e le procedure proprie di uno stato liberal-democratico, la pluralità delle voci in campo, la dialettica parlamentare a garantire la "validità" delle conclusioni teoriche einaudiane. Ciò che per Borgatta è semplicemente l'"abito" di un rapporto di potere oligarchico essenzialmente immutabile

– cucito sulle misure dei sentimenti prevalenti nelle masse in una determinata contingenza storica – per Einaudi è "sostanza".

È pertanto curioso notare come i due scienziati delle finanze si dichiarino entrambi favorevoli alla proposta di imposizione del reddito societario distribuito. Einaudi condivide questa proposta perché riconosce in essa l'espediente pratico per approssimare alcuni dei risultati che a lui stanno più a cuore: l'esenzione del reddito risparmiato; la commisurazione dell'imposta alla quantità di servizi pubblici goduti; la considerazione a fini fiscali di una "verità economica" autonomamente emergente dalla vita societaria, diversa dalla "verità contabile" risultante dal bilancio. Per Einaudi l'adozione del bilancio quale metro di misura fiscale assoluto genera incertezza e quindi disfunzionalità economica sia a causa dello scopo stesso del bilancio – i cui criteri di redazione cambiano a seconda dello scopo concretamente perseguito – sia a causa delle variabili condizioni economiche – sia generali che specifiche all'impresa.

Per Borgatta, invece, l'incertezza associata al bilancio dipende in grande misura dalla natura stessa del fenomeno fiscale. Un imprenditore e soprattutto un azionista-risparmiatore potranno dissipare l'incertezza che avvolge il futuro solo nella misura in cui all'operatore pubblico saranno sottratti quanti più strumenti fiscali discrezionali possibili. In assenza di tale "garanzia" sarà il carattere discrezionale e spesso non logico delle azioni fiscali a prevalere: il risparmio e l'attività economica ne risulteranno fatalmente scoraggiati. L'unica maniera di fornire queste garanzie all'azionista-risparmiatore è quella di "legare le mani" allo stato, assumendo a cardine del sistema fiscale una misura – il reddito globale complessivo degli individui – facilmente controllabile dall'opinione pubblica e difficilmente manipolabile a scopi di predominio politico. Ciò significa, per quanto riguarda l'imposizione societaria, abbandonare tutte quelle imposte e quegli oneri fiscali che non colpiscono il reddito netto e assumere quale base imponibile il reddito distribuito.

Normalmente la teoria della politica fiscale ottimale si preoccupa più della distribuzione migliore di un *dato* ammontare di imposte – assunto come esogeno – che della determinazione del *quantum* ottimale di tale ammontare. Il principio del beneficio, al contrario, dà una risposta praticamente esatta alla seconda questione, facendo coincidere l'ammontare totale del gettito con l'ammontare di spesa produttiva fornita dallo stato. Tuttavia, esso non risponde con altrettanta esattezza alla prima questione, potendo

indicare solo criteri e strade possibili e ragionevoli, quale ad esempio quello di commisurare la quota di imposte che un'impresa deve versare alla quantità e qualità dei fattori dalla stessa utilizzati. Fornisce, insomma, un criterio esatto nell'aggregato, nel macro, ma non altrettanto esatto a livello micro o individuale.

È allora anche alla luce di questa ulteriore distinzione che sembra di poter leggere la diversa angolatura da cui Einaudi e Borgatta affrontano il problema dell'imposizione delle società. Entrambi gli economisti sono difatti preoccupati dalla potenziale discrezionalità e arbitrarietà dell'azione fiscale dello stato e tuttavia approdano a soluzioni opposte al momento di individuare i metodi più efficaci per limitare tale arbitrarietà. Per Einaudi lo stato deve attenersi al principio del beneficio nel momento in cui stabilisce i carichi tributari; Borgatta, invece, isola nella stretta osservanza del principio del reddito netto – anche in virtù della sua più agile controllabilità da parte della platea dei contribuenti – l'unico autentico argine al capriccio fiscale del gruppo dominante.

Einaudi riconosce nel principio "macro" dell'equivalenza in media tra servizi pubblici e imposte pagate il vero meccanismo di difesa del contribuente. Calato nella concretezza del rapporto bilaterale tra stato e singolo cittadino o impresa, e nella realtà di un contesto istituzionale di stampo liberal-democratico, tale principio dovrebbe garantire quella reattività individuale – di tipo sia economico che politico – che Einaudi associa inestricabilmente all'affermazione del modello di stato produttivista. È dal confronto che ogni singolo contribuente, individualmente, al riparo dalle altrui pulsioni, in un rapporto quasi intimo con lo stato stabilisce tra dare e avere che dipende in definitiva l'*accountability* dell'operatore pubblico. Per Borgatta, al contrario, ciò è chiedere troppo al contribuente – oltre che, ovviamente, allo stato. Affidare alla razionalità dei singoli e alle procedure democratiche la verifica della coerenza tra servizi ricevuti e imposte pagate e l'eventuale punizione di quelle azioni fiscali che non siano in tal senso coerenti, significa non afferrare la natura del fenomeno fiscale. E ciò è tanto più vero nel momento in cui si chiede al contribuente di verificare a livello micro un criterio che nella sua esattezza è formulato solo a livello aggregato. La soluzione (non una soluzione ottimale, certo, ma comunque un modo per diminuire la potenziale arbitrarietà fiscale dello stato) è allora quella di sfrondare il sistema impositivo di tutte le misure particolari, *ad hoc*, specifiche che colpiscono individui e società sulla base di un

qualche preteso criterio di razionalità economica, e di informare l'intero sistema tributario al criterio dell'imposizione del reddito netto. In tal modo si vincola lo stato al massimo della trasparenza possibile e si fornisce al contribuente un indicatore "micro" altamente trasparente, visibile e confrontabile delle pretese fiscali dell'operatore pubblico nei suoi confronti.

In conclusione, se per Einaudi la prevedibilità dell'azione pubblica – e quindi anche lo stesso incentivo all'attività economica – è garantita dal *modus operandi* di un regime liberal-democratico e dalla fiducia nella razionalità del contribuente, Borgatta considera tali garanzie grandemente insufficienti e ritiene che al massimo si può tentare di contenere l'imprevedibilità dell'azione fiscale entro limiti più ragionevoli. Siamo insomma di fronte alla vittoria del pessimismo, sebbene in questo caso si tratti di vittoria non ascrivibile al prevalere della ragione. Per lo meno, non di quella economica.

CAPITOLO II

L'IMPOSIZIONE DELLE SOCIETÀ: CONCORRENZA FISCALE INTERNAZIONALE E RUOLO DELL'OFFERTA DEI BENI PUBBLICI

1. *Delimitazione del problema e definizione delle caratteristiche dell'imposta societaria*

La letteratura economica contemporanea non è unanime nel giustificare la coesistenza di un'imposta sul reddito personale e di un'imposta sul reddito delle società.

Come rilevato da Mintz (1996a), coloro che si dichiarano favorevoli all'abrogazione dell'imposta sul reddito delle società sono mossi dalla considerazione normativa secondo cui, nell'interesse della trasparenza, le imposte dovrebbero essere applicate ai soli individui e non alle entità legali (*fictio iuris*). Difatti, ogni imposta pagata dalle società si tradurrà, alla fine, o in prezzi più alti per i consumatori, o in salari più bassi per i lavoratori, oppure in un minore rendimento netto del capitale (Harberger (1962), Kryzaniak e Musgrave (1963)). Le società, insomma, sarebbero un mero canale attraverso cui i redditi affluiscono ai vari soggetti. E proprio l'incertezza relativa all'incidenza finale di un'imposta societaria deporrebbe a sfavore della sua introduzione.

Nondimeno si deve sempre tenere presente che le imposte sono il frutto di una decisione politica e non (solo) di valutazioni tecniche. Solo queste ultime hanno come scopo esclusivo quello di disegnare l'imposta in modo da minimizzarne il costo in termini economici. L'incertezza e la confusione relativa all'incidenza finale dell'imposta societaria potrebbero, ben al contrario, essere sinonimi di scarsa resistenza elettorale nei confronti della sua introduzione e pertanto tradursi in desiderabilità politica. Questa dipende da una duplice percezione, generalmente diffusa nell'opinione pubblica: da un lato, quest'ultima reputa che le società abbiano un'elevata capacità contributiva (Bird (1996)); dall'altro, ritiene che l'imposta societaria presenti un forte e allettante profilo di progressività (Gravelle (1995)). Inoltre, le reazioni negative dei contribuenti saranno meno intense se a essere tassate sono le persone giuridiche piuttosto che quelle fisiche, anche perché il numero di elettori colpiti da un'imposta sulle società è inferiore rispetto

a quello colpito da un'imposta sulle persone fisiche. Tutte considerazioni nient'affatto trascurabili agli occhi di un politico che aspiri alla propria rielezione.

Chiaramente si tratta di percezioni quanto meno ingenue. Difatti, per un verso, a sopportare il carico tributario saranno in ultima istanza sempre le persone fisiche, risultando le società null'altro che un velo giuridico; per altro verso, la progressività dell'imposta non può che essere valutata empiricamente. Nella misura in cui la sua reale incidenza si traduce in una riduzione del reddito da capitale affluente alla platea degli azionisti, la progressività dell'imposta societaria dovrà essere valutata alla luce dei redditi di questi ultimi. Ma se anche la media di tali redditi fosse maggiore rispetto a quella di coloro che non posseggono azioni societarie, l'introduzione dell'imposta sul reddito delle società genererebbe solamente una progressività "in media", ossia una progressività "cieca" rispetto alle reali condizioni dei singoli azionisti.

La tesi che vede nella società una mera finzione giuridica, ad ogni modo, non esclude *ipso facto* la possibilità di tassarle direttamente. Difatti, rimanendo all'interno di questa prospettiva teorica, l'imposizione diretta della società dovrebbe essere esclusa solo nel caso in cui si riuscisse a tassarne il reddito – sia nella sua parte distribuita che in quella trattenuta internamente – in capo ai rispettivi soci e in proporzione alle corrispondenti quote. Affiancare l'imposta sulle società a quella sulle persone fisiche rappresenta pertanto un tentativo di soluzione del problema della sottrazione dei profitti generati in ambito societario alla tassazione del reddito personale complessivo (Steve (1997a)). Un'importante funzione dell'imposta sul reddito delle società consiste allora proprio nel chiudere le possibili falle che in sua assenza si verrebbero a creare all'interno di un sistema di tassazione del reddito personale.

La forma giuridica della società a responsabilità limitata è solo una delle varie possibili forme in cui può essere condotta un'attività economica. Da ciò deriva che il sistema di imposizione societaria possa provocare una distorsione delle decisioni relative alla forma organizzativa da dare all'attività economica stessa. È, questo, un problema particolarmente rilevante nell'ambito delle piccole attività, le quali possono essere agevolmente condotte sia da imprenditori individuali sia tramite forme societarie diverse (The Mirrlees Review (2011b)).

A queste due grandi questioni – cui l'imposta societaria è chiamata a dare una soluzione – se ne aggiunge una terza, diventata via via più pressante a seguito dell'approfondirsi

del processo di apertura economica internazionale. Si tratta della sfida posta alle giurisdizioni nazionali dalle decisioni di allocazione dei capitali e del reddito delle multinazionali tra le varie giurisdizioni. Sfida che ha assunto dimensioni inusitate a seguito dell'infittirsi della trama di operazioni internazionali, di cui daremo conto nel seguito della trattazione.

Seguendo Meade (1978), si possono isolare due caratteristiche fondamentali di un'imposta societaria:

1) la natura della base imponibile;
2) la relazione tra l'imposta societaria e le imposte dirette sul reddito o sul consumo.

A seconda delle concrete combinazioni di questi due elementi, si avranno diversi effetti economici. In particolare, questi dipenderanno da:

i. La natura della base imponibile dell'imposta societaria;
ii. La natura della base imponibile dell'imposizione personale;
iii. La natura della relazione tra le due imposte;
iv. La relazione tra aliquote personali e aliquote societarie.

Onde poter descrivere la struttura e le caratteristiche dell'imposta standard sulle società, si deve partire dall'esposizione di alcuni concetti fondamentali. Il primo di tali concetti è quello di profitto lordo (Parravicini (1980b)), definito come la differenza, registrata in un dato periodo di bilancio, tra i ricavi dell'impresa e la somma delle spese e degli impegni assunti per il pagamento dei fattori produttivi esterni all'impresa, delle materie prime e dei semi-lavorati.

In tale definizione di profitto lordo rientrano: 1) la remunerazione del lavoro dell'imprenditore; 2) la remunerazione normale del capitale azionario; 3) la rendita economica. I primi due elementi, da un punto di vista economico, rappresentano dei costi. Il profitto netto, o profitto puro, è costituito unicamente dalle rendite economiche.

Generalmente la legislazione fiscale non assume quale base imponibile dell'imposta societaria il solo profitto netto, ma ricomprende in essa, quantomeno in parte, anche la remunerazione normale del capitale azionario. La base imponibile dell'imposta

societaria maggiormente diffusa nei paesi OCSE è quella che colpisce il reddito della società nel paese di produzione del reddito (*source-based*), ed è data da:

$$Y = R - C - Dep - I \tag{1}$$

dove R rappresenta i ricavi, C i costi correnti, Dep l'ammortamento fiscale e I le spese per interessi. Tra le spese correnti rientra il monte salari pagato ai lavoratori nonché qualsiasi altra spesa corrente – qualsiasi spesa, cioè, che sia funzionale alla produzione di reddito nel periodo corrente senza tuttavia rientrare tra le spese per beni capitali.

La base imponibile è quindi rappresentata dal ritorno pieno sul capitale azionario, ossia dalla somma del rendimento normale dello stesso e delle eventuali rendite economiche. Concretamente è costituita da una misura data dai profitti della società al netto dei pagamenti degli interessi sul debito contratto e dei costi di ammortamento così come presunti dal sistema fiscale.

La scheda degli ammortamenti fiscali definisce l'ammontare del deprezzamento economico di quei beni capitali che sono utilizzati all'interno del processo produttivo societario, che è possibile dedurre dalla base imponibile della società ai fini tributari. Affinché gli ammortamenti fiscali riflettano il reale deprezzamento economico dello stock di capitale della società, essi dovranno prevedere una correzione per l'inflazione e per il guadagno (o la perdita) in conto capitale sugli *asset* della società nonché l'aggiustamento all'inflazione del valore degli *asset* e delle passività (Feldstein e Summers (1979)).

Per avere una tassazione del reddito complessivo della società, anche i *capital gain* maturati dovrebbero rientrare nella base imponibile. Tuttavia risulta difficile tassarli poiché, da una parte, le società non quotate non sono sottoposte a una valutazione periodica delle proprie azioni, e, dall'altra, tassare degli incrementi di valore maturati ma non realizzati può creare problemi di liquidità. Se, invece, il sistema fiscale non prevedesse l'esistenza di un'imposta societaria, la tassazione dei soli *capital gain* realizzati permetterebbe di fatto agli investitori che lasciassero indefinitamente il proprio reddito all'interno della società di evitare il pagamento dell'imposta personale – e invero di qualsiasi imposta. L'investitore pertanto chiederebbe la distribuzione dei dividendi o venderebbe le proprie azioni (entrambi tassati secondo l'aliquota personale marginale) solo nel momento in cui avesse bisogno di liquidità. In via di principio, pertanto, onde adempiere alla funzione di meccanismo anti-elusivo dell'imposizione del

reddito individuale, l'imposta societaria dovrebbe colpire i soli guadagni trattenuti all'interno della società e avere la seguente base imponibile (Mintz (1996a)):

$$Y = R - C - Dep - I - Div \tag{2}$$

dove con Div indichiamo i dividendi distribuiti.

Normalmente, tuttavia, non è permessa la deducibilità dei dividendi, in quanto gli stati non sono disposti a rinunciare al gettito derivante dagli investimenti esteri. Se, difatti, venisse riconosciuta una generale deducibilità dei dividendi dal reddito imponibile, quella parte di dividendi che venisse distribuita alla platea di azionisti stranieri che hanno investito in società nazionali verrebbe esentata dal pagamento di qualsivoglia imposta interna al paese di appartenenza della società: non sarebbe soggetta all'imposta sul reddito personale – che dovrebbe invece essere pagata nel paese di residenza degli investitori – ma non sarebbe soggetta neanche all'imposta societaria – proprio in virtù della deducibilità dei dividendi.

Il sistema di tassazione dei profitti corrisponde, a livello di tassazione personale, a un sistema di tassazione del reddito complessivo. Nella misura in cui, però, l'ammortamento fiscalmente riconosciuto per spese in beni capitali si avvicina a quello economico, il sistema si muove verso l'imposizione del consumo. Difatti, esentando dall'imposizione quelle somme di denaro che vengono investite (e quindi "risparmiate") a livello societario, si riproduce quanto accade in ambito di imposizione personale nel caso in cui si gravi fiscalmente il solo consumo. A livello personale l'imposizione del consumo può essere ottenuta in due modi: 1) permettendo agli individui di dedurre i loro apporti a piani di risparmio registrati e aggiungendo alla base imponibile degli stessi le somme di interessi e di capitale ritirate; 2) riscuotendo l'imposta sul consumo in termini di valore attuale, ossia non permettendo la deduzione del risparmio ma allo stesso tempo non tassando l'interesse e la vendita di *asset*. In questo secondo caso, in assenza di un'imposta sul reddito societario, il manager potrebbe completamente sfuggire alla tassazione del proprio reddito da lavoro facendosi pagare tramite dividendi, vale a dire riclassificando il compenso ricevuto dalla società per i propri servizi manageriali come reddito da capitale, esente da imposte.

Una delle soluzioni individuate dalla letteratura al fine di evitare tale forma di elusione fiscale elusione è rappresentata dalla cosiddetta *cash-flow tax* (The Mirrlees Review

(2011c)), la cui base imponibile è data da tutte le somme disponibili per il consumo, ossia:

$$Y^{cf} = R - C - K \tag{3}$$

dove K sta a indicare gli acquisti di beni capitali effettuati nel periodo considerato. In pratica alla società è consentito di dedurre i "risparmi" che essa realizza per conto dell'individuo. In questo caso, il salario che non venisse pagato al manager in quanto riclassificato come dividendo, verrebbe sottoposto a imposizione societaria perché non dedotto dalla base imponibile e quindi eccedentario rispetto al rendimento normale del risparmio.

In vigenza di un sistema di imposizione del reddito globale delle persone fisiche, affinché possa agire in maniera complementare rispetto all'imposta sul reddito individuale, l'aliquota applicabile al reddito delle società dovrebbe coincidere con l'aliquota marginale personale che corrisponde ai proprietari della società. Tuttavia, in un sistema di imposizione personale progressivo, quest'ultima risulterà diversa a seconda del livello di reddito personale complessivo proprio di ciascun investitore. Di conseguenza l'aliquota dell'imposta societaria dovrebbe essere pari all'aliquota marginale massima, e per evitare la doppia imposizione se ne dovrebbe permettere la completa integrazione con l'imposta personale. Questo risultato lo si ottiene o tramite la restituzione totale dell'imposta alla società nel momento della distribuzione dei dividendi, oppure tramite un credito fiscale in capo all'azionista, di valore pari alla quota di imposte societarie pagate. Se i crediti personali eccedono il debito fiscale, allora parte dell'imposta pagata verrà restituita. Se, tuttavia, il sistema non prevede una qualche forma di integrazione tra l'imposta sul reddito societario e quella sul reddito personale complessivo, si avrà doppia imposizione degli azionisti e questa si rivelerà tanto più onerosa quanto minore è l'aliquota personale sul reddito dell'azionista individuale. Difatti, su un euro di profitto societario, in assenza di qualsivoglia forma di integrazione, l'azionista, dopo aver pagato sia l'imposta societaria che quella personale, riceverà un ammontare pari a $(1 - t^s)(1 - t^p)$ euro. Se tale reddito di un euro fosse soggetto alla sola imposta personale progressiva sul reddito individuale, l'azionista riceverebbe $(1 - t^p)$ euro. In vigenza delle due imposte, quindi, esso sarà privato di un ammontare addizionale pari a $t^s(1 - t^p)$ euro. Pertanto quanto minore è l'aliquota

marginale sul reddito personale, t^p, tanto maggiore sarà l'onere aggiuntivo, visto che t^s è uguale per tutti gli azionisti.

Ad ogni modo, i due sistemi di integrazione dell'imposta societaria e di quella personale generalmente non esentano i *capital gain* realizzati dalla doppia imposizione. Inoltre, hanno l'effetto di neutralizzare gli incentivi fiscali accordati selettivamente a certi tipi di investimento: il sistema di integrazione fa sì che alla fine le imposte pagate dall'individuo dipendano solo dalla propria aliquota personale marginale e non da quella societaria. E tuttavia la desiderabilità politica (e per alcuni anche economica) dell'imposta societaria, risiede anche nella flessibilità che essa offre nell'influenzare l'attività economica che si realizza in forma societaria. La possibilità di modificare le aliquote e la base imponibile nonché i vari tipi di incentivi rende più facile per un governo perseguire politiche favorevoli agli investimenti in generale ovvero solo a certi tipi d'investimento. In modo analogo, rende possibile incentivare selettivamente le piccole società, le start-up, così come le società che fanno un uso intensivo di tecnologia. Rinunciare a tale potenzialità può essere considerato politicamente costoso. In fin dei conti, i costi politici sono tanto "reali" quanto quelli economici.

In un sistema che non preveda l'integrazione tra i due tipi di imposta (come accade nel cosiddetto sistema classico), indipendentemente dall'altezza dell'aliquota marginale sul reddito personale si verrà a creare un incentivo fiscale alla non distribuzione, a meno che non sia presente un'imposta piena ed effettiva sui *capital gain* maturati, calcolata sull'aumento di valore derivante dai profitti non distribuiti. In un sistema che, al contrario, preveda l'integrazione completa tra imposizione personale e societaria (ossia in un sistema d'imputazione) al momento della distribuzione del dividendo sarà riconosciuto un credito fiscale sull'imposta personale pari all'intero ammontare dell'imposta societaria. In questo modo si mantiene la progressività finale del sistema di imposizione personale e la sperequazione fiscale tra azionisti sarà confinata ai soli utili non distribuiti.

Un ulteriore metodo disponibile per evitare la doppia imposizione è quello dell'esenzione totale dei dividendi e dei *capital gain*. Tuttavia, sebbene quest'ultimo garantisca l'efficacia dell'incentivazione fiscale, allo stesso tempo sacrifica la progressività dell'imposizione personale.

Tali schemi di integrazione si scontrano inoltre con la realtà di una globalizzazione che ha reso sempre più massicci gli investimenti internazionali. Nel momento in cui un azionista non è residente nello stesso paese della società, esso sarà soggetto a un sistema di imposizione personale diverso e quindi a un'aliquota personale marginale prevedibilmente diversa (The Mirrlees Review (2011a)). Abbiamo già visto che se il paese in cui la società dichiara il proprio reddito riconosce un credito fiscale anche per i dividendi distribuiti a favore degli investitori esteri – analogamente a quanto accade in presenza di completa deducibilità dei dividendi dal reddito societario imponibile – esso di fatto sta rinunciando a parte o all'intero gettito derivante dalla tassazione dei profitti societari. Ma si da anche il caso in cui, se è il paese di residenza dell'investitore a riconoscere un credito fiscale sulle imposte societarie già pagate a monte dai dividendi, sarà quest'ultimo a concedere un credito su imposte riscosse da un altro paese[5].

L'imposta societaria può allora rivelarsi un'opzione politicamente seducente proprio perché permette di esportare parte del carico fiscale complessivo sugli investitori esteri i quali, in quanto tali, non hanno diritto di voto alle prossime elezioni. La possibilità di tassare i redditi affluenti a investitori che non sono contemporaneamente elettori, si presenta come un argomento politicamente persuasivo per ricorrere all'imposta societaria. Per di più, nella misura in cui la reale incidenza dell'imposta societaria ricade sui fattori immobili, ricorrere ad essa può rivelarsi un utile *escamotage* per incidere su tali fattori senza doverli tassare direttamente, ossia assumendosene la responsabilità politica.

Un altro metodo per ovviare al problema dello svantaggio fiscale di cui soffrono i profitti distribuiti – problema che insorge nel sistema classico quando è assente un'imposta sui *capital gain* maturati – è quello di ricorrere a un sistema che preveda due diverse aliquote. Una, più alta, da applicare ai profitti trattenuti; e una, più bassa, da applicare ai profitti distribuiti. Applicando questa soluzione rimarrebbe tuttavia il problema relativo alla perduta progressività del sistema di imposizione personale, che sorgerebbe anche nel caso in cui l'aliquota societaria sui profitti distribuiti fosse pari a

[5] Discriminazioni nell'applicazione dei crediti fiscali tra residenti e non residenti sono viste dalla Corte di Giustizia Europea come violazioni alla libertà di movimento dei capitali. Come riportato da Weichenrieder (2005), in una decisione del 2004 la Corte ha condannato la Finlandia poiché applicava ai propri cittadini un sistema di crediti fiscali ma solo nei confronti dei detentori di azioni di società finlandesi. Di fatto, tale sistema garantiva un trattamento preferenziale nei confronti degli investimenti interni.

zero, in quanto la tassazione tramite un'unica aliquota dei profitti trattenuti si risolverebbe in un maggiore aggravio d'imposta a carico degli azionisti a più basse aliquote marginali.

La funzione di protezione del sistema di imposizione personale (De Mooji e Nicodeme (2008)) non è l'unica che l'imposta sul reddito delle società può potenzialmente ricoprire. Grazie ad essa possono essere evitate quelle forme di discriminazione fiscale che colpiscono selettivamente le varie fonti di reddito da capitale. Difatti, se non si tassasse il reddito delle società e nondimeno si continuasse a tassare il reddito da capitale personale (derivante ad esempio da investimenti bancari, assicurativi, etc.), si genererebbe un'altra via di fuga dalla tassazione.

L'imposta societaria svolge poi un'ulteriore funzione anti-elusiva contrastando la riclassificazione in redditi societari di redditi che in realtà sono da lavoro. Se, difatti, sussiste una differenza tra aliquote sui redditi da lavoro e aliquote sul reddito societario, ci sarà una convenienza a retribuire, ad esempio, i manager con salario piuttosto che con stock option, o viceversa.

Paesi di grandi dimensioni, che godono della possibilità di influenzare il tasso di interesse mondiale tramite le proprie politiche fiscali, possono inoltre introdurre l'imposta sul reddito delle società con lo scopo di sfruttare il proprio potere di mercato. Per di più, nel momento in cui i flussi di investimento tra paesi assumono dimensioni importanti, il trattamento fiscale riservato alle società in giurisdizioni vicine o concorrenti diventa una variabile fondamentale nella scelta del trattamento fiscale delle società all'interno del paese. È in questo senso che si può affermare che la stessa esistenza dell'imposta societaria nella grande maggioranza dei paesi può concorrere a spiegare l'adozione di tale imposta all'interno di ciascuno di essi (Sørensen (2007)). Se nella maggioranza dei paesi vigesse un sistema generalizzato di crediti fiscali alle multinazionali sulle imposte dalle stesse pagate all'estero, il costo di imporre un'aliquota pari a quella vigente negli altri paesi sarebbe ridottissimo, in quanto non si tradurrebbe in un carico "evitabile" e quindi in una fuoriuscita di capitale dal paese. L'imposta garantirebbe un "pasto gratis".

L'argomento a favore dell'imposta societaria è solido anche quando questa sia configurata come imposta sulle rendite e le società estere siano in grado di guadagnare rendite economiche *location-specific*. Queste ultime ricomprendono tutte quelle rendite

derivanti da: presenza di risorse naturali; presenza di lavoratori con particolari abilità nella misura in cui queste non si riflettano pienamente nei costi del lavoro; prossimità a grandi mercati, nella misura in cui questa non si rifletta in maggiori costi della terra. Se, tuttavia, le rendite economiche delle società estere operanti all'interno del paese derivano da rendite *firm-specific*, quali ad esempio il *know-how*, delle competenze particolari, un facile accesso al finanziamento o ai mercati, e simili, allora l'argomento a favore della loro tassazione si indebolisce, potendo esse godere di tale "vantaggio" non esclusivamente all'interno del paese. Le società si muoveranno alla ricerca del miglior trattamento fiscale. Se poi consideriamo un regime di esenzione dei profitti guadagnati all'estero dalle multinazionali, l'elasticità degli investimenti internazionali rispetto alle imposte acquisisce un peso determinante, motivo per cui l'argomento a favore dell'esportazione dell'imposta si indebolisce ulteriormente.

Per di più, va considerata la possibilità della capitalizzazione delle rendite. Difatti, è possibile che un'imposta sulle rendite venga interamente capitalizzata nel valore di mercato delle azioni della società e, se ciò si verifica, a pagare l'imposta saranno i proprietari originari delle azioni. Gli investitori stranieri pagheranno l'imposta nella misura in cui già possedevano le azioni della società prima che emergessero le rendite.

Un motivo di grande rilevanza pratica che milita a favore del ricorso alle imposte societarie è la loro più agile gestibilità amministrativa. L'esistenza di imposte societarie permette di riscuotere gettito da un numero comparativamente piccolo di contribuenti. Ciò dipende dal fatto che il numero delle società è sensibilmente inferiore rispetto a quello dei contribuenti individuali. Non solo, poiché oltre ad essere numericamente più gestibili da parte dell'amministrazione tributaria, le società sono anche assai più affidabili in quanto alla veridicità dell'informazione finanziaria fornita. I bilanci delle società, essendo pubblici, presentano difatti un grado di attendibilità maggiore rispetto a quello delle dichiarazioni individuali. C'è poi da considerare il fatto che, ponendo un obbligo fiscale in capo alla società piuttosto che agli individui, si risolve il problema della ricerca dei veri proprietari delle società stesse in tutti quei casi in cui nella loro compagine azionaria compaiano delle persone giuridiche quali ad esempio le compagnie di assicurazione e i fondi pensione. Rappresentando questi ultimi degli accordi contrattuali relativi a vari tipi di assicurazione e a futuri diritti pensionistici, risulta alquanto difficile isolare i veri beneficiari finali dei profitti societari.

Essendo l'informazione l'elemento chiave nel processo di riscossione delle imposte, le società risultano essere il perno del sistema tributario, in quanto attraverso di esse passa la maggior parte delle transazioni finanziarie che concorrono a formare il reddito nazionale. Le operazioni che passano per le società presentano una migliore tracciabilità e ciò le rende uno scrigno prezioso di informazione finanziaria. In veste di supporto all'azione dell'amministrazione tributaria, le società sono utilizzate quali sostituti d'imposta per la riscossione delle imposte gravanti sui redditi personali. Pensiamo, ad esempio, ai redditi da lavoro dovuti ai propri dipendenti o ai redditi da capitale corrisposti ai propri finanziatori sotto forma di dividendi o di interessi. Inoltre, le società sono spesso utilizzate quali agenti collettori delle imposte sulle vendite, di quelle sul valore aggiunto e delle accise (Bird (1996)).

Va infine ricordato il fatto che l'imposta societaria è già operativa nella stragrande maggioranza dei paesi. Nella misura in cui l'imposta è capitalizzata nel prezzo delle azioni, una sua eliminazione si tradurrebbe in un *capital gain* di tipo *windfall* a favore di coloro che, al momento della sua eliminazione, si trovassero a possedere azioni (Meade (1978)). Si produrrebbero, insomma, effetti distributivi probabilmente non desiderati dai governi. Inoltre, è sempre vero che qualsiasi variazione della struttura fiscale esistente – e ciò vale in riferimento a tutti i tipi di imposta – porta con sé dei costi di cambiamento associati alle conseguenze imprevedibili che ogni variazione inevitabilmente genererà. Mentre gli operatori sono "abituati" a un'imposta già esistente, nel senso di aver adattato ad essa la conduzione delle proprie attività economiche, la sua eliminazione comporterà fatalmente una revisione dei piani. Si può ragionevolmente pensare che il decisore pubblico terrà conto anche di questi costi.

2. *L'imposta sulle società e le decisioni di investimento nel contributo fondativo di Jorgenson*

Per definire gli effetti che l'imposta sul reddito delle società esercita sul livello degli investimenti, si deve partire da una considerazione di base: l'impresa investirà in capitale fino al punto in cui il valore del prodotto marginale (al netto di eventuali costi di aggiustamento) eguaglierà il costo d'uso del capitale. Tale costo d'uso è definibile

come il rendimento minimo necessario affinché un investimento abbia luogo e deriva a sua volta dal concetto di costo opportunità del capitale.

Il costo opportunità del capitale è definito come il rendimento ottenibile dal miglior uso alternativo che si può fare dello stesso, a sua volta dato dal tasso di interesse di mercato *risk-free* o rendimento normale del capitale. Affinché un investimento societario sia intrapreso, è necessario che il suo rendimento al lordo delle imposte sia sufficientemente alto da garantire un rendimento al netto delle stesse almeno pari a quello ottenibile da un investimento alternativo, ossia tale da garantire un rendimento netto pari al rendimento normale del capitale.

Il punto di partenza della riflessione contemporanea in materia di imposte societarie è rappresentato dall'articolo di Jorgenson (1963), nel quale viene definito il concetto di costo d'uso del capitale. Jorgenson costruisce un modello di investimento da parte dell'impresa a partire dalla teoria neoclassica dell'accumulazione ottima del capitale. L'impresa punta a massimizzare il proprio valore attuale netto e per farlo deve scegliere le quantità di input da utilizzare, prendendo i prezzi degli stessi come dati. Dispone di una funzione di produzione, $F(K, L)$, nella quale appaiono quali fattori il lavoro, nella quantità L, e il capitale, nella quantità K.

Il capitale entra come input nella funzione di produzione secondo le caratteristiche della propria funzione di domanda, la quale risponde a variazioni sia del prezzo relativo dei fattori che del rapporto tra prezzo dei fattori e prezzo dell'output. La risposta di lungo periodo in termini di quantità ottima di capitale è riconciliata alla risposta di breve periodo – e quindi alle decisioni di investimento periodo per periodo – tramite l'assunzione di una forma fissa di risposta ritardata alla variazione della domanda di capitale. Inoltre, Jorgenson assume che il deprezzamento dello stock di capitale rappresenti una frazione costante dello stesso.

I ricavi netti dell'impresa, R, sono dati da:

$$R = pQ - wL - qI \tag{4}$$

dove p indica il prezzo dell'output, Q la quantità di output prodotta, w il saggio salariale, q il prezzo unitario del capitale e I il tasso di investimento.

Si ipotizza che l'impresa sia soggetta a un sistema fiscale in cui t^s indica l'aliquota societaria legale, ζ la proporzione del deprezzamento del capitale, δ, fiscalmente deducibile dal reddito, α la proporzione di interesse r fiscalmente deducibile dal reddito

e x la proporzione di perdite in conto capitale fiscalmente deducibili dal reddito. Le condizioni del primo ordine derivanti dalla massimizzazione del ricavo netto da parte dell'impresa rispetto all'uso dei fattori produttivi lavoro e capitale sono le seguenti:

(5) $$\frac{\partial Q}{\partial L} = \frac{w}{p}$$

(6) $$\frac{\partial Q}{\partial K} = \frac{q\left[\frac{1-t^S\zeta}{1-t^S}\delta + \frac{1-t^S\alpha}{1-t^S}r - \frac{1-t^S x}{1-t^S} \times \frac{\dot{q}}{q}\right]}{p}$$

Il numeratore della parte destra della (6) rappresenta il prezzo ombra del capitale, che può essere pensato (Mintz (1996a)) come il costo d'affitto di una unità dei servizi del capitale per un singolo periodo di tempo. Sempre seguendo Jorgenson e ipotizzando quindi che guadagni e perdite in conto capitale siano avvenimenti transitori, possiamo definire il costo d'uso del capitale, c, come:

(7) $$c = q\left[\frac{1-t^S\zeta}{1-t^S}\delta + \frac{1-t^S\alpha}{1-t^S}r\right]$$

La condizione del primo ordine relativa al capitale descrive il modo in cui vengono prese le decisioni di investimento dell'impresa in presenza di imposte sul capitale: il prodotto marginale del capitale è eguagliato al costo marginale dello stesso, espresso in rapporto al prezzo dell'output.

Tornando a Mintz (1996a), il costo d'uso del capitale è definibile come la somma del costo del deprezzamento, del premio per il rischio e del costo di finanziamento, il tutto tenuto conto delle imposte.

Il costo del deprezzamento di un *asset* consiste nella perdita di valore economico registrata sullo stesso *asset* durante un periodo di tempo. Tale perdita di valore economico è il risultato, da una parte, della consunzione fisica dell'*asset,* il cui tasso abbiamo indicato con δ; e, dall'altra, della variazione del prezzo dello stesso. Indicando con q_0 il prezzo dell'asset nel periodo zero e con q_1 il prezzo dello stesso nel periodo 1, e tenendo a mente che nel periodo 1 saranno rimaste $(1 - \delta)$ unità fisiche dell'asset, il costo del deprezzamento sarà dato da $[q_0 - (1 - \delta)q_1]$.

Il costo di finanziamento è il costo di prendere a prestito denaro sui mercati finanziari. Può essere un costo implicito, come è quello per i capitali azionari. Ovvero esplicito, come il tasso di interesse netto richiesto sulle obbligazioni. Ipotizzando che l'investimento sia *risk-free*, il costo di finanziamento, r, è appunto uguale al costo di emettere debito o azioni al netto delle imposte societarie.

Indicando con ρ il rendimento richiesto dagli azionisti e con π il tasso di inflazione, il costo reale del finanziamento mediante capitale azionario è dato da $\rho - \pi$; in vigenza della deducibilità degli interessi, i, dalla base imponibile societaria, il costo di finanziamento reale tramite debito è dato da $i(1 - t^s) - \pi$. Ipotizzando che la società scelga le proprie fonti di finanziamento in considerazione non delle sole variabili fiscali, ed indicando con β la proporzione in cui essa decide di finanziarsi tramite debito, il suo costo di finanziamento risulta essere pari a :

(8) $$f = R - \pi = \beta i(1 - t^s) + (1 - \beta)\rho - \pi$$

Consideriamo adesso il costo di acquisto di un bene capitale. Sia q il prezzo di mercato dello stesso. Supponiamo che la legislazione fiscale riconosca un credito fiscale per l'acquisto del bene capitale pari a una proporzione μ del prezzo dello stesso, per cui se il bene capitale in questione costa un euro sul mercato, il costo del bene capitale è ridotto a $1(1 - \mu)$. Assumiamo inoltre che la legge tributaria includa una scheda di ammortamento per tale bene tale da generare un valore attuale dei futuri ammortamenti fiscali pari ad Aq. Il costo effettivo di acquisto del bene capitale che ne risulta sarà pari a $q(1 - \mu - t^s A)$.

Il rendimento netto guadagnato sull'ultima unità di investimento – ossia il rendimento marginale dello stesso – è pari a $F'(1 - t^s)$, mentre il costo di "affitto" del capitale durante un anno è dato dal prodotto tra il prezzo effettivo di acquisto del capitale moltiplicato per il costo d'uso dello stesso, a sua volta consistente nella somma del costo di deprezzamento e del costo di finanziamento. La condizione di ottimo prevede che il rendimento marginale e il costo marginale siano uguali, ossia:

(9) $$F'(1 - t^s) = (f + \delta)q(1 - \mu - t^s A)$$

e quindi

(10) $$F'/q = \frac{(f + \delta)}{(1 - t^s)}(1 - \mu - t^s A)$$

In assenza di qualsiasi tipo di tassazione, la condizione marginale diventerebbe semplicemente:

(11) $$F'/q = f + \delta$$

Ossia: il prodotto marginale dell'investimento verrebbe eguagliato al rendimento normale del capitale (al lordo del tasso di deprezzamento dello stesso).

L'equazione (10) ci permette di definire il concetto di imposta marginale effettiva (indicata con l'acronimo inglese EMTR, *effective marginal tax rate*). Se indichiamo con $\tilde{p}$ il tasso di rendimento che guadagna l'investimento marginale, ossia il tasso di rendimento minimo che, in presenza di imposta societaria, risulta dalla (10), l'EMTR si definisce come:

(12) $$EMTR = \frac{(\tilde{p}-r)}{\tilde{p}}$$

Se, ad esempio, il sistema fiscale è tale da portare il costo del capitale da r (ossia dal costo del capitale in assenza di imposte) a un valore doppio rispetto a r, l'EMTR sarà pari a 0,5.

La scelta della base imponibile standard influenza il livello degli investimenti societari in misura variabile a seconda delle fonti di finanziamento cui si è ricorsi. Il costo del capitale non viene alterato se si producono le seguenti condizioni: l'investimento è finanziato tramite debito; l'inflazione è nulla; l'ammortamento fiscale coincide col reale ammortamento economico. Se, tuttavia, l'investimento è finanziato tramite emissione di capitale azionario allora l'imposta societaria produce un aumento del costo del capitale. Ciò dipende dal fatto che il costo opportunità dei fondi azionari utilizzati per il finanziamento dell'investimento non è deducibile dal reddito societario ai fini fiscali. Il rendimento lordo di un investimento finanziato tramite azioni dovrà pertanto essere sufficientemente alto da garantire un rendimento netto pari al tasso di interesse di mercato. In questo caso, nei termini dell'equazione (6) e ipotizzando che non vi sia ammortamento economico, il rendimento marginale dell'investimento finanziato con azioni dovrà essere tale da presentare una produttività marginale del capitale pari a $F' = \frac{1-t^s\alpha}{1-t^s}r$.

Pertanto l'imposta societaria standard scoraggia il ricorso al capitale azionario e, nella misura in cui le società ricorrono ad esso, genera una diminuzione del flusso di investimento. Difatti, a causa dell'aumentato costo del capitale per gli investimenti finanziati con azioni, saranno abbandonati tutti quei progetti che non garantiscono un rendimento al netto delle imposte pari all'interesse di mercato.

È interessante notare che, per un investimento finanziato tramite azioni, la condizione di neutralità del sistema fiscale richiede che $\left(1 - \mu - t^s A\right) = (1 - t^s)$. Da tale condizione si deduce che il sistema fiscale può agire sia nel senso di ridurre la quantità di

investimenti sia, simmetricamente, nel senso di accrescere tale quantità. Quest'ultimo caso si verifica, per esempio, quando il sistema fiscale, oltre a riconoscere la deducibilità immediata dell'intero costo del bene capitale ($A = 1$), concede anche una qualche forma di credito fiscale per l'acquisto di beni capitali. Nel caso in cui, invece, il finanziamento sia finanziato tramite debito, per avere "neutralità fiscale" si dovrà dare una scheda di ammortamenti fiscali che rifletta esattamente il reale ammortamento economico del bene capitale in questione, come si evince dalla (6).

3. *L'imposta societaria e la tassazione delle rendite nei modelli di Harberger e Gordon*

Le imposte societarie rientrano tra le imposte sulle attività produttive nella misura in cui colpiscono il rendimento normale del capitale. A parere di Bird (1996), dal momento che quella societaria risulta essere di gran lunga la forma più importante di conduzione dell'attività economica, nonché la maggior fonte di redditi da capitale, le categorie di reddito societario e di reddito da capitale, senza arrivare a coincidere, tuttavia a livello empirico si sovrappongono ampiamente. Difatti, nella misura in cui l'imposta societaria colpisce il rendimento normale del capitale essa si configura quale imposta sul reddito da capitale, in questo caso del capitale investito in forma societaria.

Ciò, in presenza di un'imposta gravante specificamente sul reddito delle società, si traduce in una serie di costi e distorsioni economiche che influenzano una lunga lista di decisioni: la decisione relativa alla forma giuridica da dare alla propria attività, se societaria o meno; i mezzi di finanziamento, ossia la scelta tra capitale di rischio e debito; la politica dei dividendi; le scelte di investimento, sia inter-temporali che inter-settoriali, con conseguente riduzione del risparmio; il disincentivo alla creazione di nuove imprese dovuto alla complessità della normativa fiscale societaria.

L'incidenza legale di un'imposta, tuttavia, non necessariamente coincide con quella effettiva. Qualsiasi imposta, in fin dei conti, ricade sugli individui, nella loro veste di possessori di capitale, lavoratori o consumatori. Già Harberger (1962), in un pionieristico articolo, evidenzia come, per stabilire su chi ricadrà realmente il carico di un'imposta, sia necessario disporre di un modello economico che ci dica in che modo, a conseguenza dell'introduzione di tale imposta, saranno influenzati i prezzi dei prodotti e

dei fattori produttivi. Lo stesso Harberger mostra che, in un'economia chiusa, il peso di un'imposta sul reddito societario ricade, nel lungo periodo, su tutti i possessori di capitale e non solo sugli azionisti delle società. Difatti, in tale lungo periodo, l'introduzione di una siffatta imposta indurrà la fuoriuscita di capitale dal settore societario in direzione dei settori non colpiti dalla stessa. Questa fuoriuscita continuerà fintanto che il rendimento del capitale al netto delle imposte non sarà eguagliato, ad un livello più basso, nell'intera economia. Nel breve periodo, invece, saranno i possessori del capitale utilizzato nel settore societario a sopportare l'incidenza dell'imposta. Ciò accade poiché nel breve periodo l'ammontare di capitale investito è fisso e pertanto i proprietari dello stesso non potranno effettuare quegli aggiustamenti che gli permetterebbero di traslare l'imposta su altri soggetti. Neanche vendendo i propri *asset* societari potrebbero evitare di sopportare l'onore dell'imposta, poiché il prezzo di tali *asset* si ridurrà immediatamente di un ammontare pari al valore capitalizzato dell'imposta.

Bisogna sottolineare come tale analisi assuma a proprio fondamento che i benefici finanziati tramite il gettito dell'imposta societaria non varieranno al variare della sua aliquota. In altri termini, si disinteressa dell'impiego che verrà fatto delle risorse aggiuntive così generate. Se tali benefici variassero, per calcolare la misura in cui varia il valore capitalizzato degli *asset* si dovrebbe modificare il calcolo precedente in modo da aggiungere al valore dell'*asset* il valore capitalizzato dei benefici addizionali che il gettito dell'imposta andrebbe a finanziare.

Un'imposta che invece colpisca le sole rendite economiche è un'imposta sull'eccedenza dei ricavi rispetto ai costi e, pertanto, non produce un simile spostamento di capitale. Il produttore marginale, che è colui che determina il prezzo di mercato, non ne è gravato, mentre ne risultano gravati i soli produttori e investimenti infra-marginali. Ovviamente ciò vale solo nella misura in cui la fonte degli "extra-profitti" sia costituita da pure rendite e non invece da un previo sforzo imprenditoriale. In quest'ultimo caso, difatti, un'imposta sugli extra-profitti avrebbe un effetto disincentivante nei confronti dell'attività imprenditoriale stessa. E l'ampiezza di tale effetto dipenderebbe in ultima istanza dall'elasticità dell'attività imprenditoriale rispetto alla sua remunerazione prevista.

Approdiamo pertanto al risultato normativo classico secondo cui, per evitare che l'imposta risulti distorsiva rispetto al comportamento economico degli agenti, essa non deve produrre un aumento del costo d'uso del capitale. L'imposta societaria ottima, in altre parole, coincide, dal punto di vista della teoria neoclassica, con l'imposta sulle rendite economiche. Questo risultato lo si ottiene, nei termini del modello di Jorgenson (1963) eguagliando ζ e α a uno nell'equazione (7); in questo modo – e assumendo che valgano le condizioni di equilibrio – il prodotto marginale del capitale risulterà esattamente uguale alla somma del tasso di interesse e del tasso di deprezzamento del capitale. Questa condizione dipende in modo cruciale – come vedremo in seguito – dalla non considerazione dell'uso che verrà fatto delle risorse riscosse grazie all'imposta.

Le rendite economiche non sono altro che il rendimento ottenuto dai fattori in eccedenza rispetto al costo necessario a compensarne l'uso. Possono essere dovute a una posizione di monopolio o all'utilizzo di input che non hanno un costo, quali ad esempio le risorse naturali specifiche di un paese – qualora non privatizzate.

Dette rendite possono derivare da una varietà di motivi e possono durare più o meno a lungo. Come nota Bird (1996), sebbene non vi sia una ragione per limitare questo argomento alla tassazione delle sole società, è altresì vero che le rendite derivanti dalla disponibilità di risorse naturali o da posizioni monopolistiche sono godute principalmente (se non quasi esclusivamente) dalle società.

Le rendite e i profitti straordinari sono misurati dalla differenza tra i ricavi dell'impresa e i costi di produzione imputati. Tali costi, come già visto, includono due voci: le spese correnti, C, che comprendono sia i costi del lavoro sia i costi degli input intermedi che si utilizzano in un solo periodo produttivo; il costo del capitale. Quest'ultimo è a sua volta costituito dalla somma del deprezzamento, Dep, dei costi finanziari del debito, ossia degli interessi, I, e dal costo opportunità del capitale azionario, OCE. La base imponibile di una ipotetica imposta sulle rendite economiche dovrebbe pertanto risultare da:

$$Y = R - C - Dep - I - OCE \tag{13}$$

Sebbene apparentemente facile da descrivere, un'imposta di questo tipo è ben più difficile da implementare a livello pratico. Le difficoltà sorgono nel momento in cui si specifica quali elementi debbono essere ricompresi nella determinazione del costo del capitale.

Innanzitutto, per calcolare il deprezzamento reale del capitale si dovrà tenere in considerazione il costo di rimpiazzo dello stesso e non il suo costo storico di acquisto; inoltre si dovrà calcolare il *capital gain* (o *capital loss*) reale sugli *asset* in questione, onde sottrarlo (aggiungerlo) al costo del deprezzamento reale. Per di più, per quanto riguarda le fonti di finanziamento, si richiede una correzione per l'inflazione degli *asset* che sono fissati in termini nominali. Infine, per assicurarsi che la tassazione delle rendite non si traduca in una disincentivazione del rischio, dovrà essere garantito un riporto delle perdite pieno e indicizzato al tasso di interesse. In alternativa, lo stesso risultato di colpire esclusivamente le rendite economiche è garantito dalla *cash-flow tax* (Mintz (1996a)).

In un'economia chiusa, la tassazione del rendimento normale del capitale ridurrà il volume sia dei risparmi sia degli investimenti – essendo i due coincidenti – a causa dell'elasticità positiva dei risparmi rispetto al rendimento netto. Al contrario, come abbiamo ampiamente argomentato, un'imposta che colpisca le sole rendite non è, ivi, distorsiva. Le imposte sui rendimenti infra-marginali non influenzano difatti il livello degli investimenti. Pertanto l'imposta societaria, se adeguatamente disegnata, può rappresentare un modo efficiente di tassare le rendite guadagnate dai fattori non riproducibili. Per di più, dato che le imposte sulle rendite, per definizione, non sono causa di alcuna inefficienza, esse garantiscono un gettito al governo senza distorcere le decisioni economiche degli operatori.

Tale risultato è ribadito e amplificato a livello internazionale. Come dimostrato da Gordon (1986), in assenza di rendite *location-specific*, il governo di una piccola economia aperta non dovrebbe ricorrere a un'imposta sul capitale *source-based*. L'introduzione di un'imposta di questo tipo provoca una fuoriuscita di capitali dal paese, la quale a sua volta conduce a un aumento del tasso di rendimento del capitale al lordo dell'imposta. Le dimensioni del drenaggio di capitale saranno tali da rendere il rendimento al netto dell'imposta uguale a quello vigente sul mercato mondiale. L'incidenza dell'imposta, pertanto, non ricadrà sui possessori di capitale, bensì sarà traslata sotto forma di minor reddito sui possessori dei fattori di produzione immobili. Difatti la fuoriuscita del capitale si tradurrà in un ridotto rapporto tra capitale e lavoro e provocherà pertanto una diminuzione del prodotto marginale di quest'ultimo fattore e dunque del saggio salariale. Diminuzione, questa, che non si sarebbe verificata se si

fosse tassato direttamente il reddito da lavoro, poiché in tal caso non si sarebbe provocata la fuoriuscita di capitali dal paese[6]. La *deadweight loss* nasce precisamente dal fatto che l'imposta societaria conduce a un livello di investimenti in capitale minore rispetto a quello che si avrebbe qualora ad essere tassati fossero direttamente i fattori immobili. Riassumendo, l'imposizione del reddito da capitale in una piccola economia aperta risulta controproducente, in quanto provoca una fuoriuscita dei capitali che comporta costi di efficienza sopportati dai fattori immobili.

Effetti analoghi a un'imposta sul reddito da capitale sono dispiegati da un'imposta sulla proprietà (anche) societaria. Tali effetti sono analizzati in un articolo di Mieszkowski (1972). Dal punto di vista dell'economia nel suo insieme, se tutte le giurisdizioni adottassero un'imposta sulla proprietà con la stessa aliquota e se l'offerta totale di capitale fosse fissa, si assisterebbe a una diminuzione del rendimento netto del capitale, mentre il rendimento lordo rimarrebbe invariato. Al contrario, se l'offerta di capitale fosse elastica rispetto al tasso di rendimento netto, si avrebbe una riduzione dell'offerta totale di capitale e quindi un aumento del tasso di rendimento lordo dello stesso.

Se, invece, le varie giurisdizioni imponessero aliquote diverse, essendo il capitale mobile tra giurisdizioni e la sua offerta totale fissa, si verificherebbe anche una sua riallocazione. In tale dinamica emergono due effetti fondamentali: 1) il tasso di rendimento del capitale al netto delle imposte si riduce di una percentuale simile all'aliquota media ponderata dell'imposta sulla proprietà in tutte le giurisdizioni; 2) dal momento che i mercati raggiungono l'equilibrio solo quando i tassi di rendimento al netto delle imposte sono uguali in tutte le giurisdizioni, il costo del capitale aumenterà nelle giurisdizioni in cui l'aliquota è maggiore di quella media e diminuirà nelle giurisdizioni in cui l'aliquota è minore di quella media. Il costo della fuoriuscita di capitale altamente mobile da una giurisdizione sarà sostenuto sotto forma di minori remunerazioni dai fattori relativamente immobili. Anche in questo caso l'analisi non considera gli eventuali benefici che il gettito aggiuntivo generato da un'aumentata tassazione della proprietà potrebbe finanziare. Se tali benefici variassero positivamente

[6] Nell'articolo di Gordon (1986) il lavoro è immobile e pertanto tassarlo equivale a ricorrere a un'imposta di tipo *lump-sum*, ciò che permette il raggiungimento di un equilibrio di *first-best*. Bucovetsky e Wilson (1991), considerando uno scenario in cui, invece, l'offerta di lavoro non è fissa ed in cui sono presenti due diversi periodi, raggiungono la conclusione che anche un'imposta sul lavoro risulta distorsiva poiché anch'essa produce una fuoriuscita di capitali dalla giurisdizione. Di fatto, in un tale scenario, la previsione è che il decisore pubblico ricorra sia a un'imposta sulle società sia a un'imposta sul lavoro in misura inferiore rispetto a quanto risulterebbe ottimale per finanziare la fornitura del bene pubblico.

rispetto al livello dell'imposta, l'analisi dovrebbe essere modificata adeguatamente in modo da tenerne conto.

Come si è già visto, in un'economia aperta la stessa tassazione delle rendite è neutrale rispetto agli investimenti solo nella misura in cui tali rendite siano *location-specific* e non invece *firm-specific*. In questo secondo caso le rendite sono altamente mobili e la tassazione delle stesse si traduce in uno spostamento all'estero degli investimenti da parte di quelle società che godono di un qualche tipo di vantaggio differenziale. Tuttavia, anche nelle piccole economie aperte l'abolizione dell'imposta sul reddito societario pone alcuni problemi. Innanzitutto un problema di carattere politico. L'opinione pubblica potrebbe infatti percepire come ingiusta l'abolizione dell'imposta, nella falsa convinzione che essa ricada sulle persone a più alto reddito. In secondo luogo, abolendo tale imposta diventerà più difficile applicare la tassazione del reddito personale, in quanto la distinzione tra reddito da lavoro e da capitale non è sempre netta (Klemm (2009)).

Così come evidenziato, ad esempio, da Swank e Steinmo (2002) la "teoria della globalizzazione" prevede che la pressione fiscale che i paesi impongono sui fattori relativamente più mobili – quale il capitale – tenda a diminuire, mentre, viceversa, tenda ad aumentare il carico tributario sopportato dai fattori meno mobili – lavoro, consumo e terra. Difatti assumendo che il capitale sia perfettamente mobile, e sotto la condizione che il paese in oggetto sia un *price-taker* nel mercato mondiale dei capitali, si avrà una situazione in cui i possessori di capitale non sopportano l'incidenza di un'imposta sul capitale qual è in larga parte l'imposta standard sul reddito societario (Besley, Griffith e Klemm (2001)).

4. *Imposizione societaria, concorrenza tra giurisdizioni e offerta dei beni pubblici: i contributi di Tiebout e Oates*

La letteratura teorica relativa agli effetti dell'apertura dei mercati sull'imposta societaria si inserisce nella più generale teoria della concorrenza fiscale, all'interno della quale si possono individuare due contributi fondamentali, opposti quanto alle reciproche previsioni circa gli effetti della stessa concorrenza fiscale sul livello dei servizi pubblici.

Entrambi i modelli, a differenza della letteratura fin qui esaminata, considerano le decisioni che l'operatore pubblico prende in relazione sia al lato dell'entrata sia a quello della spesa finanziata tramite imposte. In particolare si concentrano sulle conseguenze che la concorrenza tra giurisdizioni avrà sul livello di imposizione e sul livello di fornitura dei servizi pubblici. Ambedue partono dalla comune ipotesi che il governo massimizzi il benessere dell'elettore rappresentativo residente nella giurisdizione e che pertanto in un'economia chiusa la regola adottata sarà quella dell'equalizzazione al margine di costi e benefici sociali. Differiscono, invece, per quanto riguarda l'ipotesi di esternalità associata ai servizi pubblici.

Il primo contributo è quello di Tiebout (1956). Tiebout riprende la formalizzazione elaborata da Samuelson (1954) e da Musgrave (1959) relativamente alle caratteristiche proprie dei beni pubblici – non escludibilità e non rivalità nel consumo – e la conseguente soluzione ottimale per la fornitura degli stessi – l'addizione verticale delle curve di domanda individuali. Nota, tuttavia, che nella soluzione teorica dei due sopracitati autori è assente un meccanismo che permetta di: 1) forzare l'elettore a rivelare le proprie preferenze; 2) poterle soddisfare analogamente a quanto fa il mercato concorrenziale; 3) tassarlo corrispondentemente.

Nella teorizzazione di Samuelson e Musgrave si considera difatti un governo centrale, non sottoposto a concorrenza fiscale da parte di altri governi. Il modello di Tiebout nasce principalmente in risposta alla conclusione di Samuelson (1954) secondo cui gli individui non hanno incentivo alla rivelazione delle proprie preferenze rispetto ai beni pubblici, perché possono agire da *free-rider*. Tiebout contrasta questo scenario con quello alternativo in cui a fornire i servizi pubblici sono dei governi locali in reciproca concorrenza. Spostando la fornitura di beni pubblici a livello locale, gli individui implicitamente rivelano le proprie preferenze scegliendo la giurisdizione con il mix preferito di imposte e spesa pubblica. Difatti, sotto una serie di ipotesi relative alla mobilità (perfetta) e alla informazione (completa) disponibile agli elettori, nonché al numero (infinito) di giurisdizioni concorrenti e all'assenza di esternalità dei servizi pubblici, Tiebout giunge al risultato secondo cui gli individui, votando con i piedi, scelgono la giurisdizione preferita in termini di servizi pubblici e di imposte

corrispondenti[7]. È la concorrenza tra giurisdizioni a far sì che i governi locali rispondano ai movimenti degli elettori scegliendo proprio quei livelli di imposte e spesa pubblica che ne rispecchiano le preferenze. In presenza di un numero sufficientemente elevato di giurisdizioni decentralizzate[8], ciascuna delle quali offre un diverso mix di beni locali, i cittadini sceglieranno di vivere nella giurisdizione che meglio risponde alle loro preferenze individuali. *Votando con i piedi* (secondo la famosa espressione coniata dallo stesso Tiebout), gli individui riveleranno le proprie preferenze rispetto al mix di imposte e servizi pubblici, promuovendo l'allocazione efficiente dei beni pubblici locali e rendendo pertanto possibile il raggiungimento dell'ottimo paretiano, a imitazione di quanto avviene in un mercato privato.

Tale risultato si estende facilmente alla concorrenza tra giurisdizioni per le imprese. Queste ultime beneficiano della spesa pubblica produttiva in termini di riduzione dei costi del proprio prodotto. In un equilibrio caratterizzato da molte giurisdizioni in concorrenza le imprese verranno pertanto tassate in modo tale che l'aliquota societaria rifletta il costo di fornire l'input pubblico all'impresa marginale. Ne risulterà una divisione efficiente di imprese tra regioni (Wilson e Wildasin (2004)). In maniera del tutto analoga, questo risultato si estende agli investimenti, risultando nel *marginal cost pricing*: l'imposta sull'unità di investimento eguaglierà il costo marginale sostenuto dal governo per fornire l'input pubblico.

Il fatto che gli individui e le imprese dispongano di molteplici alternative non solo genera una maggiore mole di informazioni riguardo alle loro preferenze ma spezza il monopolio pubblico governativo nella fornitura dei beni e dei servizi. Dal momento che sorgono diversi fornitori alternativi di beni pubblici, nessuno di loro possiede il potere monopolistico che possiede un governo centralizzato. La concorrenza tra giurisdizioni decentralizzate fornisce l'incentivo affinché i politici locali soddisfino le preferenze di cittadini e imprese rispetto alle combinazioni di servizi pubblici e imposte.

---

[7] Le due ulteriori condizioni sono date da: esistenza di soli redditi da dividenti (escludendo pertanto i legami lavorativi con la giurisdizione); rendimenti costanti di scala nella produzione dei beni pubblici locali (ciò che si traduce in un costo marginale costante).

[8] Sotto l'ipotesi di governo Leviatano, Brennan e Buchanan (1980), interrogandosi sul numero ottimale di giurisdizioni decentralizzate, trovano che tale numero dipenderà positivamente dal costo della mobilità per gli individui e dalla possibilità di collusione tra autorità pubbliche e negativamente dal carattere pubblico dei beni prodotti da queste autorità (specialmente dalla non escludibilità del consumo) e dai costi di organizzazione e amministrativi.

Questa cornice teorica permette di modificare i risultati relativi alla capitalizzazione di un'imposta sul reddito sulle società o di un'imposta sulla proprietà (anche) societaria. Difatti, in un modello *à la* Tiebout, nel lungo periodo non si assisterebbe alla capitalizzazione dell'imposta nel valore dell'*asset* sottostante. Ciò accade perché, nel lungo periodo, i differenti livelli impositivi rispecchierebbero i diversi livelli di spesa in beni pubblici produttivi propri di ciascuna giurisdizione decentralizzata.

Ci si allontana tuttavia da questo risultato ottimale nel momento in cui vengano rimosse le ipotesi sottostanti e in particolare quella relativa all'assenza di esternalità nella fornitura dei servizi pubblici. È questa l'ipotesi alternativa considerata da Oates (1972), il quale sostiene – e qui arriviamo al secondo fondamentale contributo in materia – che la concorrenza fiscale tra giurisdizioni può condurre a una fornitura sub-ottimale di tali servizi. Soprattutto in relazione a quei programmi di spesa pubblica che non vanno a diretto beneficio delle imprese, il livello di spesa risultante da uno scenario di concorrenza fiscale può attestarsi su livelli tali da comportare una divergenza tra costi e benefici marginali. La misura tradizionale del costo marginale deve infatti essere ora integrata da un elemento che invece è assente quando non si ha concorrenza fiscale tra giurisdizioni: il costo derivante dall'impatto negativo dell'imposizione societaria sugli investimenti delle stesse società. Oates ne conclude che è il governo federale (centralizzato) a trovarsi nella posizione migliore per fornire il livello ottimo di spesa pubblica, in quanto non esposto a comportamenti opportunistici da parte degli elettori.

Va, innanzitutto, sottolineato come Oates dia per scontato che il governo centrale possegga le informazioni e gli incentivi necessari a perseguire la massimizzazione del benessere sociale (Lee (1994)). Sembra di poter dire, inoltre, che entrambi i modelli non considerino il potenziale "imitativo" che la concorrenza possiede. Con ciò si vuol sostenere che la concorrenza tra giurisdizioni non ha come unico effetto quello di permettere alle stesse di scegliere un mix ottimale di imposte e di servizi pubblici, bensì è in grado anche di generare nuova conoscenza grazie alla sperimentazione di soluzioni innovative (Hayek (1988)), sia sotto il profilo istituzionale sia sotto quello del suddetto mix (come ad esempio accade nei BIDs americani, di cui si dirà in seguito). Rendendo possibile questa sperimentazione e grazie al "dato di controllo" del successo comparativo delle varie giurisdizioni nell'attirare fattori produttivi e nel generare

crescita economica, la concorrenza è capace di produrre uno spettro più ampio di soluzioni imitabili e quindi di amplificare i suoi benefici potenziali.
Lo stesso Oates in un successivo lavoro del 1999 chiama questo tipo di concorrenza inter-giurisdizionale *laboratory federalism*: in un contesto caratterizzato da informazione imperfetta e da *learning-by-doing*, vi sono evidenti vantaggi potenziali associati alla sperimentazione di un'ampia varietà di politiche. Il "progresso tecnico" delle politiche pubbliche può dunque dipendere in modo cruciale dalla concorrenza tra giurisdizioni.

5. *Il modello di Zodrow e Mieszkowski*

Nello stesso solco del lavoro di Oates – di cui riprende anche l'ipotesi di governo paternalista – si pone il modello elaborato da Zodrow e Mieszkowski (1986), poi divenuto punto di riferimento per la successiva letteratura di concorrenza fiscale.
Zodrow e Mieszkowski rilevano come l'inefficienza dell'equilibrio scaturente dalla concorrenza fiscale tra giurisdizioni possa essere dovuta a tre cause. Innanzitutto è possibile che le giurisdizioni non tengano in conto i positivi effetti di *spillover* prodotti dai servizi pubblici che esse forniscono, generando pertanto una situazione di sotto-fornitura di tali servizi. In secondo luogo l'inefficienza può essere dovuta al fatto che le migrazioni di cittadini da una giurisdizione all'altra producano effetti sul gettito che i migranti non considerano. Da ultimo, vi è la possibilità che una fornitura sub-ottimale di servizi pubblici derivi dall'impossibilità di ricorrere a imposte capitarie in somma fissa (*lump sum*), e dal conseguente inevitabile ricorso a imposte distorsive.
Nel modello dei due autori, ogni giurisdizione ha una funzione di produzione del tipo $F(K, B)$, dove K è lo stock di capitale privato – il fattore mobile – e B il livello dei servizi pubblici forniti alle imprese. Il governo acquista l'unico output della funzione di produzione per trasformarlo in bene pubblico, trasformazione che avviene secondo un rapporto di 1 unità di output per 1 unità di capitale pubblico aggiuntivo. La funzione di produzione è tale per cui $F_{KB} > 0, F_B > 0, F_{BB} < 0$. Indicando con t^k l'imposta sul capitale e con H l'imposta capitaria in somma fissa gravante su tutti i residenti della giurisdizione, si ha il vincolo di seguente bilancio del governo:

(1) $$t^k K + H = B$$

Dal processo di massimizzazione dell'impresa si ricava la condizione del primo ordine:

(2) $$F_K(K,B) = r + t^k$$

dove r rappresenta il rendimento netto del capitale a livello internazionale.

Il governo massimizza il consumo privato dei cittadini residenti all'interno del proprio territorio, pertanto il suo problema di massimizzazione è dato da:

(3) $$max\, F(K, t^k K + H) - (r + t^k)K + r\frac{\overline{K}}{N} - H$$

dove N è il numero di residenti e $\overline{K}$ la dotazione fissa di capitale di cui dispongono i residenti, il cui reddito generato è indipendente da t^k. Se il governo potesse ricorrere senza limiti all'imposta capitaria a somma fissa si avrebbe che $t^k = 0$ e che

(4) $$F_B = 1$$

Ciò significa che i governi utilizzerebbero unicamente l'imposta capitaria per finanziare la produzione di servizi pubblici, e che questi sarebbero prodotti fino al punto in cui il loro prodotto marginale ne uguagliasse il relativo costo marginale, ipotizzato essere pari all'unità.

Se, tuttavia, l'utilizzo dell'imposta capitaria è vincolato, la condizione del primo ordine del governo rispetto a t^k sarà data da:

(5) $$F_B\left(K + t^k\frac{\partial K}{\partial t^k}\right) + F_K\frac{\partial K}{\partial t^k} - K - (r + t^k)\frac{\partial K}{\partial t^k} = 0$$

Ossia, si avrà che:

(6) $$F_B = \frac{1}{1+\left(\frac{t^k}{K}\right)\left(\frac{\partial K}{\partial t^k}\right)}$$

Nella condizione di equilibrio, adesso, non conta solamente il costo marginale dell'input pubblico in termini di risorse sottratte al settore privato – uguale a 1 – bensì appare anche l'elasticità del capitale rispetto all'aliquota dell'imposta. Il beneficio rappresentato dal prodotto aggiuntivo dovuto all'investimento di un'ulteriore unità di output in capitale pubblico, F_B, deve ora essere confrontato con un costo accresciuto rispetto alla situazione di assenza di concorrenza internazionale. Essendo l'elasticità del capitale rispetto all'aliquota societaria negativa – per cui all'aumentare dell'imposta sul capitale si produce una fuoriuscita di capitali dalla giurisdizione – la (6) ci dice che il beneficio marginale dell'input pubblico dovrà essere sufficientemente alto da coprire

non solo il *marginal resource cost*, bensì anche l'impatto negativo della fuoriuscita dei capitali sul gettito.

L'aliquota dell'imposta sul capitale rappresenta il cuneo che si inserisce tra il valore sociale di una unità aggiuntiva di capitale privato e il costo opportunità sociale di questa stessa unità. Il primo è dato dalla produttività marginale del capitale, MP_K, che l'impresa eguaglia al costo di approvvigionamento dello stesso capitale, $(r + t^k)$. Il secondo, invece, consiste in ciò a cui la collettività deve rinunciare nel momento in cui sottrae un'unità di capitale al settore privato. In questo caso, ciò a cui la collettività rinuncerà è r, in quanto t^k viene trasformato in bene pubblico e pertanto non rappresenta un costo sociale. Se il capitale venisse tassato solo per coprire i costi marginali dei servizi pubblici che ne aumentano direttamente la produttività, allora si ritornerebbe a una condizione di equilibrio efficiente.

C'è da notare che, data l'ipotesi di una dotazione di capitale fisso posseduta dai residenti della giurisdizione, il risultato teorico dell'inefficienza marginale è valido solo nel caso in cui il capitale sia tassato nella forma dell'investimento. Se, al contrario, il governo tassasse il rendimento del risparmio dei residenti – nel caso di una piccola economia aperta – potrebbe colpire il reddito da capitale senza tuttavia pagare un prezzo a causa della mobilità dei capitali. Come risultato non si genererebbero le conseguenze negative sulla produttività marginale del lavoro derivanti da un diminuito stock di capitale interno. Anche in un contesto dinamico – in cui il risparmio fosse aggiustato rispetto alle sottostanti condizioni di redditività dello stesso – le conseguenze negative del diminuito stock di capitale disponibile per gli investimenti sarebbero neutralizzate dall'influsso di capitali in sostituzione di quelli interni.

6. *Wildasin e il concetto di esternalità fiscale*

Ad ogni modo, rimanendo "all'interno" della logica del modello di Zodrow e Mieszkowski, l'allontanamento dall'equilibrio efficiente può essere interpretato quale conseguenza di una particolare forma di esternalità fiscale, a causa della quale le azioni fiscali di una giurisdizione si ripercuotono sulle giurisdizioni vicine nei termini di una variazione del loro gettito tributario.

Questo concetto viene esplicitato e formulato rigorosamente da Wildasin (1989), il quale si pone due fondamentali domande: 1) quali sono le fonti dell'inefficienza potenziale prodotta dalla concorrenza fiscale? 2) quali le possibili politiche correttive?
Innanzitutto Wildasin evidenzia come la causa fondamentale dell'inefficienza nei modelli di concorrenza fiscale in cui il capitale è inter-giurisdizionalmente mobile sia il risultato di due ipotesi. La prima è quella per cui l'offerta di capitale, sebbene elastica nelle singole giurisdizioni, è tuttavia considerata fissa a livello aggregato. In questo modo non si tiene conto della potenziale fonte di inefficienza derivante dalla tassazione del capitale a livello aggregato, la quale si traduce in un disincentivo al risparmio e pertanto alla formazione del capitale stesso. In secondo luogo, tale inefficienza è conseguenza diretta del particolare vincolo di bilancio assunto da tali modelli, il quale comporta che il finanziamento dei servizi pubblici debba avvenire tassativamente tramite imposizione del fattore mobile. In questo modo si esclude a priori che il governo possa adottare una politica fiscale ottimale la quale si traduca, invece che nella tassazione del capitale, nell'imposizione dei fattori immobili.
Ciò premesso, la prima delle due domande trova la seguente risposta: la fonte dell'inefficienza associata alla concorrenza fiscale è identificabile nella differenza tra il costo marginale di un incremento dell'aliquota sul capitale così come percepito dalla giurisdizione e il reale costo marginale sociale. Questa differenza è dovuta al fatto che un incremento dell'aliquota impositiva all'interno di una giurisdizione provocherà una fuoriuscita di capitale verso le altre giurisdizioni, le quali pertanto vedranno accrescere il proprio gettito fiscale. Dunque la discrepanza tra i due differenti costi marginali è data esattamente dalla variazione complessiva del gettito fiscale registrata dal complesso delle giurisdizioni che vedono il proprio stock di capitale accresciuto.
Nei termini dello stesso Wildasin, il costo marginale di un incremento dell'aliquota dell'imposta sul capitale così come percepito dalla generica giurisdizione i è dato da:

(7) $$MC_i = \frac{K_i}{K_i + t^k{}_i dK_i / dt^k{}_i} > 1$$

Mentre la perdita in termini di reddito reale è pari a $K_i dt^k{}_i$, la variazione del gettito della giurisdizione i è pari a $d(t^k{}_i K_i) = K_i dt^k{}_i + t^k{}_i (\frac{dK_i}{dt^k{}_i}) dt^k{}_i$. Ossia, la variazione del gettito non si esaurisce nel prodotto tra stock di capitale esistente e variazione dell'aliquota, bensì include anche la perdita di gettito derivante dalla fuoriuscita di

capitale dalla giurisdizione. Dal momento che il costo percepito al livello sociale è minore di quello locale, si avrà una tassazione sub-ottimale del capitale e pertanto una corrispondente sotto-fornitura di beni pubblici.

A fronte di tale costo marginale si staglia difatti il costo sociale reale dell'aumento dell'aliquota. Quest'ultimo consiste nella distorsione dell'allocazione delle risorse rispetto all'ipotetica allocazione ottimale, che si da nel momento in cui il prodotto marginale del capitale è uguale in tutte le giurisdizioni. Una simile allocazione può scaturire sia da una situazione di assenza generalizzata della tassazione del capitale, sia da una situazione in cui le varie giurisdizioni impongano la stessa aliquota. La dimensione dell'inefficienza è data, come è stato detto, dal gettito aggiuntivo che percepiscono le rimanenti giurisdizioni a causa della variazione dell'aliquota da parte della giurisdizione i, dS_i, ossia dalla cosiddetta esternalità fiscale, che è pari a:

(8) $$\frac{dS_i}{dt^k{}_i} = \sum_{j \neq i} t^k{}_j \frac{dK_j}{dt^k{}_i}$$

Tale variazione complessiva risponde alla seconda domanda formulata da Wildasin, ossia alla domanda relativa a quale sia la politica correttiva da applicare in caso di esternalità fiscale. Tale politica consiste, come di consueto, nell'internalizzare tale esternalità, ciò che nel caso in esame si traduce in un sussidio alla giurisdizione i pari alla variazione di gettito registrata da tutte le altre giurisdizioni a conseguenza della modificazione della propria politica fiscale. Allo stesso tempo possiamo scrivere il corrispondente costo sociale reale, che è dato da:

(9) $$MC_i^* = \frac{K_i}{K_i + \sum_{j \neq i} (t^k{}_j - t^k{}_i)(\frac{dK_j}{dt^k{}_i})}$$

Come rilevato da Wildasin, se $t^k{}_j > 0$ e $dK_j/dt^k{}_i > 0$ per almeno una giurisdizione, allora il sussidio marginale sarà positivo e $MC_i > MC_i^*$. Inoltre, se le aliquote sono uguali in tutte le giurisdizioni, abbiamo che $MC_i^* = 1$, ossia il costo sociale di una unità monetaria aggiuntiva di bene pubblico è uguale al *resource cost* e l'*excess burden* sociale marginale è pari a zero.

7. *Il contributo della Public Choice nei modelli di Rauscher*

Un ulteriore filone di ricerca è quello che si è sviluppato a partire dal contributo fondamentale di Brennan e Buchanan (1980) e che è ben rappresentato da due articoli di Rauscher (1996, 1998). Nell'articolo del 1996 Rauscher costruisce un modello con l'obiettivo di fornire una cornice teorico-matematica grazie alla quale poter testare l'ipotesi centrale dell'approccio della *Public Choice*, ossia che l'aumentata concorrenza tra giurisdizioni spinge i governi delle stesse a fornire i propri beni e servizi pubblici in maniera più efficiente.

L'inefficienza che caratterizza l'operatore pubblico viene spiegata come conseguenza della carenza di supervisione e di controllo da parte degli elettori. Difatti questi ultimi, a causa della propria "ignoranza razionale" – secondo la famosa definizione datane da Downs (1957) – non si preoccupano delle modalità con cui il settore pubblico produce i propri servizi. Questo tipo di condotta risulta, per l'appunto, perfettamente razionale: la raccolta di informazioni relative al *modus operandi* del settore pubblico genera un'esternalità positiva di cui si beneficerebbe anche il resto degli elettori ed è proprio a causa di tale esternalità che l'attività di raccolta risulterà sotto-prodotta.

Paragonando lo stato a un'impresa X-inefficiente, Rauscher evidenzia come a livelli di mobilità crescenti sarà associata una perdita crescente di fattori della produzione mobili. I fattori in uscita si dirigeranno verso quelle giurisdizioni che garantiscono un mix di imposte e input pubblici più attraente. La conseguente riduzione dei redditi che affluiscono ai possessori dei fattori immobili renderà meno probabile la rielezione del governo in carica, rafforzando gli incentivi affinché quest'ultimo riduca gli sprechi in cui incorre nell'attività di fornitura dei propri beni e servizi. Rauscher rileva che, tuttavia, a fronte di tale effetto positivo sull'efficienza della fornitura dei servizi pubblici, si avrà anche quell'effetto a cui ci si è riferiti col nome di "esternalità fiscale".

Il modello di Rauscher ricalca quello di Zodrow e Mieszkowski (1986), in cui tuttavia l'operatore pubblico è ipotizzato agire non come un dittatore benevolente, bensì come un Leviatano che massimizza la propria utilità piuttosto che il benessere generale. Il mondo è composto da tante piccole giurisdizioni identiche e pertanto, sebbene le politiche dei governi siano influenzate ex-ante dalla mobilità dei fattori, non vi sarà mai mobilità ex-post degli stessi.

Il governo fornisce un input pubblico, B, che entra nella funzione di produzione aggregata $F(K, B)$, il prodotto della quale può essere lasciato al consumo privato oppure

trattenuto, tramite imposte, all'interno del settore pubblico. In questo secondo caso può essere trasformato in B oppure consumato internamente, ossia sprecato. Il Leviatano massimizza una funzione di utilità composta da due argomenti:

1) il consumo del settore pubblico, consistente, appunto, nell'ammontare di imposte non spese in input pubblico produttivo, $(T - B)$;

2) il consumo privato, impiegato quale *proxy* del sostegno politico, dato da

(10) $$Y = F(K, B) - T - r(K - K_0)$$

Lo stato si finanzia sia tramite un'imposta di tipo *lump-sum* sia tramite un'imposta sul capitale, per cui abbiamo:

(11) $$T = t^o + t^K K$$

Trovandoci in uno scenario di concorrenza perfetta si avrà quale condizione di equilibrio:

(12) $$F_K - t^K = r$$

Avremo pertanto che:

(13) $$\frac{dK}{dt^K} = \frac{1}{F_{KK}} < 0$$

(14) $$\frac{dK}{dB} = \frac{-1F_{KB}}{F_{KK}} > 0$$

Nel modello si hanno due fonti di inefficienza governativa: 1) l'esternalità fiscale derivante dal fatto che la concorrenza tra giurisdizioni modifica il modo in cui il governo genera le proprie risorse; 2) l'inefficienza dovuta all'uso delle risorse riscosse dal settore pubblico a fini di consumo interno, ciò che rappresenta una vera e propria rendita a carico dei contribuenti. Rauscher propone quindi di assumere quale indice di efficienza del settore pubblico il rapporto tra input e output dato da T/B. Passa quindi a considerare i due casi di economia chiusa e aperta.

Nel caso di economia chiusa il governo ha tutto l'interesse a massimizzare il prodotto totale in quanto, essendo il capitale immobile, l'imposta sul capitale necessaria a finanziare il livello di fornitura del bene pubblico ha gli stessi effetti di un'imposta *lump-sum*. Pertanto abbiamo

(15) $$F_B = 1.$$

Per quanto riguarda il *trade-off* tra sostegno politico e consumo (spreco) pubblico, dal momento che un'unità addizionale dell'uno costa esattamente un'unità dell'altro si avrà che

(16) $$\mu_1 = \mu_2$$

dove 1 e 2 indicano rispettivamente il primo e il secondo argomento della funzione di utilità del Leviatano.

I risultati cambiano sostanzialmente quando ci spostiamo in un'economia aperta dove il ricorso all'imposizione di tipo *lump-sum* sia vincolato esogenamente. Le condizioni del primo ordine rispetto a B e t^K diventano rispettivamente:

(17) $$\mu_1 \left(1 - t^K \frac{dK}{dB}\right) = \mu_2 F_B$$

(18) $$\mu_1 \left(K + t^K \frac{dK}{dt^K}\right) = \mu_2 K$$

La prima equazione mostra come il beneficio diretto derivante dall'incremento della fornitura di B è rappresentato dall'aumento del sostegno politico: F_B rappresenta la quantità aggiuntiva di prodotto derivante dall'aver incrementato unitariamente l'offerta di B, che deve essere "pesata" per l'utilità marginale del sostegno politico, μ_2. Il costo di questo aumento unitario di B è dato dalla riduzione della rendita pubblica cui si deve rinunciare, anch'essa pari all'unità. Tuttavia questo costo risulta ridotto dall'effetto indiretto di B, ossia grazie al fatto che una maggiore quantità di B attira una maggiore quantità di capitale all'interno della giurisdizione, la quale a sua volta genera un gettito aggiuntivo pari a $t^K dK/dB$. Tale costo viene pesato per l'utilità marginale del consumo pubblico, μ_1. La successiva equazione stabilisce un risultato analogo per quanto riguarda il livello di imposizione del capitale, solo che ora il beneficio derivante dall'aumento dell'aliquota sullo stesso capitale risulta ridotto dalla fuoriuscita di capitale che ne risulta e che si traduce in un minore gettito pari a $t^K dK/dt^K$.

Si definisce quindi l'elasticità del capitale rispetto all'aliquota fiscale come

(19) $$\eta = \frac{dK}{dt^K}\frac{t^K}{K} < 0$$

e si esprimono le condizioni del primo ordine in funzione di tale elasticità

(20) $$F_B = \frac{1 - t^K \frac{dK}{dB}}{1+\eta}$$

(21) $$\frac{\mu_2}{\mu_1} = 1 + \eta < 1$$

La (20), relativa a B, descrive l'effetto della "tax competition". La mobilità del capitale ha due effetti, di segno opposto, sulla fornitura del bene pubblico. Da un lato crea quell'esternalità fiscale che induce ciascuna giurisdizione a imporre un'aliquota eccessivamente bassa e, di conseguenza, a ridurre l'offerta del bene pubblico al di sotto del suo livello ottimale. Dall'altro lato l'offerta del bene pubblico è incoraggiata dall'attrazione che la presenza di detto bene esercita sul capitale internazionale, che si traduce a sua volta in maggior gettito interno (ciò che interessa al Leviatano). La condizione relativa al bene pubblico può essere riscritta tenendo conto della (20) e della (21):

$$F_B - 1 = \frac{t^K F_B}{-KF_{KK}}\left(1 - \frac{KF_{KB}}{F_B}\right) \tag{22}$$

Pertanto il primo effetto risulta prevalere sul secondo a meno che l'aliquota sul capitale sia negativa (ciò che potrebbe derivare solo da un vincolo esogeno molto alto sull'imposta *lump-sum*) ovvero che l'elasticità della produttività marginale del bene pubblico rispetto al capitale sia maggiore di uno, ossia $(dF_B/dK)(K/F_B) > 1$. Ipotesi, entrambe, escluse dall'autore in quanto poco realistiche.

La (21) rappresenta invece il cosiddetto effetto "*taming-of-Leviathan*": dal momento che aumentare l'aliquota provoca una fuoriuscita di capitale e che quindi la perdita di sostegno politico derivante da tale manovra è corrispondentemente amplificata, il costo opportunità di aumentare il sostegno politico in termini di utilità del consumo pubblico perduta si riduce.

L'autore sottolinea come sia impossibile stabilire a priori se l'apertura alla concorrenza internazionale si tradurrà in un minore o maggiore Y; lo stesso vale per l'evoluzione del rapporto T/B. Il consumo privato risulterà ridotto se l'effetto dell'esternalità fiscale prevarrà sull'effetto "*taming-of-Leviathan*". Il destino del rapporto T/B, invece, dipenderà da due fattori: la forma delle preferenze dell'operatore pubblico e quella della funzione delle produzione. Quanto più grande risulterà essere l'elasticità di sostituzione tra supporto politico e consumo di rendite pubbliche, tanto più decisa sarà la reazione del governo all'aumento del costo opportunità dello sperpero di risorse, ciò che si tradurrà in un settore pubblico più efficiente. Infine, quanto più alta sarà l'elasticità dell'output rispetto all'input pubblico, tanto più severo sarà il *trade-off* tra consumo

pubblico e supporto politico e pertanto tanto meno sarà incrementata la propensione del settore pubblico a sprecare risorse.

Il secondo articolo di Rauscher (1998) considera esplicitamente il caso in cui un governo di tipo leviatano si serve, per finanziarsi, di un'imposta di tipo *lump-sum* e di un'imposta basata sul principio del beneficio. Il gettito tributario è ora dato da:

(23) $$T = t^0 + tB$$

Si ipotizza che il governo imponga una data tariffa sul bene pubblico che produce e che sia il mercato a determinare la quantità di bene pubblico domandata in corrispondenza della tariffa così fissata. Pertanto oltre alla consueta relazione

(24) $$F_K = r$$

varrà anche

(25) $$F_B = t$$

ossia il bene o servizio pubblico sarà domandato fino al punto in cui il suo prezzo eguaglierà la sua produttività marginale. Una variazione del livello della tariffa ha un effetto sulla produzione del bene pubblico che, in autarchia, è rappresentato da

(26) $$\left(\frac{dB}{dt}\right) = \frac{1}{F_{BB}} < 0$$

In regime di apertura internazionale, essendo il capitale libero di muoversi tra giurisdizioni, si ha

(27) $$\left(\frac{dB}{dt}\right) = \frac{F_{KK}}{F_{BB}F_{KK} - F_{KB}^2} < 0$$

In entrambi i casi, tariffe più alte riducono la domanda del bene pubblico; ma nel caso in cui il capitale è mobile, un incremento della tariffa si tradurrà in una più marcata riduzione della quantità di B prodotta. Difatti all'effetto diretto consistente nella riduzione della fornitura di B si aggiunge l'effetto indiretto negativo che una riduzione di B ha sulla produttività del capitale privato. Tale capitale, in cerca del rendimento netto prevalente sul mercato internazionale, abbandonerà il paese, provocando a sua volta una riduzione della produttività del bene pubblico e, quindi, una ulteriore riduzione dell'offerta dello stesso.

Se il governo si comportasse come un dittatore benevolente che massimizza il benessere della collettività si tornerebbe al consueto risultato per cui $F_B = 1$.

Nel caso in cui, invece, il governo si comporti da Leviatano, si avranno due risultati diversi a seconda che l'imposta *lump-sum* sia utilizzabile o meno in assenza di vincoli esogeni. Nel primo caso il governo manterrebbe intatto l'interesse a massimizzare il prodotto per poterlo poi ripartire in modo da eguagliare l'utilità marginale del sostegno politico e quella del consumo della rendita pubblica. Si avrebbe quindi $t = 1$, $F_B = 1$ e $\mu_1 = \mu_2$.

Tuttavia è possibile che l'imposta *lump-sum* non sia utilizzabile a discrezione. Il motivo, sottolinea Rauscher, può non risiedere semplicemente nella presenza di un vincolo esogeno, bensì può essere intimamente legato al *modus operandi* dell'operatore pubblico così come inteso dall'approccio della *Public Choice*. Può darsi, difatti, che il governo "carichi" sulla tariffa del bene pubblico parte della rendita di cui vuole appropriarsi allo scopo di generare illusione finanziaria. Viene insomma preferito uno strumento più opaco rispetto a quello dell'imposta *lump-sum* poiché in questo modo risulta più difficile per l'elettorato ricostruire le reali intenzioni del governo, dal momento che la tariffa è considerata una controprestazione per il servizio fornito ed essendo di conseguenza meno immediata l'identificazione del prelievo a fini di consumo pubblico.

In questo caso si avrà che

(28) $$\frac{\mu_2}{\mu_1} = 1 + \frac{t-1}{B}\frac{dB}{dt}$$

Pertanto il saggio marginale di sostituzione tra μ_2 e μ_1 sarà minore di uno. Nelle parole di Rauscher "se il governo aumenta l'aliquota fiscale di una unità, il reddito del settore privato viene ridotto in misura esattamente pari alla base imponibile. Tuttavia la rendita del settore pubblico viene incrementata di meno rispetto alla base imponibile, dal momento che l'aumento dell'aliquota fiscale riduce la base imponibile stessa. Pertanto, un incremento unitario della rendita è accompagnato da una perdita di supporto politico maggiore all'unità".

La relazione vale sia nel caso di autarchia sia in quello di concorrenza internazionale. Tuttavia in questo secondo caso la diminuzione di B dovuta a un aumento di t risulta più marcata che in condizioni di autarchia; pertanto, affinché la condizione venga rispettata, il governo dovrà aumentare l'aliquota fiscale in misura minore ed essendo $F_B = 1$ la quantità di B offerta sarà, pertanto, maggiore. La concorrenza internazionale ha quindi l'effetto non ambiguo di mitigare l'aumento della tariffa del bene pubblico e

di potenziare la fornitura del bene pubblico stesso. Questo secondo effetto è dovuto all'aumentata elasticità della domanda dei servizi del settore pubblico e quindi al fatto che, rispetto al caso dell'autarchia, una riduzione della tariffa genera una maggiore espansione della base imponibile.

8. *Una qualificazione al modello di Zodrow e Mieszkowski: la differenza tra beni pubblici firm-augmenting e beni pubblici factor-augmenting*

Noiset (1995) riprende e qualifica il risultato di Zodrow e Mieszkowski (1986). Come sottolineato dallo stesso Noiset, Oates (1972) non si era pronunciato in maniera univoca circa l'efficienza del livello dei servizi pubblici in presenza di concorrenza fiscale, in quanto, mentre la sotto-fornitura risultava chiaramente per i beni pubblici destinati alle famiglie, non altrettanto si poteva dire rispetto ai beni pubblici che producono benefici diretti per le imprese. Zodrow e Mieszkowski, al contrario, erano pervenuti alla conclusione che tale risultato si applicasse anche ai servizi pubblici produttivi.
Tuttavia, tale conclusione non è vera in assoluto. Dalla discussione di Zodrow e Mieszkowski risulta che il prodotto marginale del capitale pubblico, in condizioni di concorrenza fiscale, viene portato a un livello tale da soddisfare la seguente eguaglianza:

(29) $$F_B = \frac{KF_{KK}+t^k(KF_{KB})}{KF_{KK}+t^k}$$

Da questa condizione si deduce che $F_B > 1$ se $KF_{KB} < 1$ e viceversa. I due autori sostengono esplicitamente che $KF_{KB} < 1$ sulla base della necessità di tale condizione ai fini della stabilità del modello. Tale necessità deriva dal fatto che gli autori suppongono che, come conseguenza dell'aumentata offerta di input pubblico, l'output risulterà aumentato di un ammontare pari a KF_{KB}. Essendo il costo dell'input pubblico pari a 1, la condizione $KF_{KB} < 1$ garantisce che "il costo di spostare un unità di input pubblico a favore delle imprese (che è uguale all'unità) è maggiore rispetto all'associato aumento dell'output dovuto all'incrementata produttività marginale del capitale (KF_{KB})" (Zodrow e Mieszkowski (1986)).
Noiset tuttavia fa notare che una variazione della produttività marginale di un fattore della produzione non implica necessariamente una variazione dell'output. Difatti, "

quando un'unità addizionale di B è aggiunta alla produzione (*ceteris paribus*), la variazione dell'output è pari a F_B. Il fatto che K possa ora essere più produttivo al margine ($F_{KB} > 0$) ci fornisce un'informazione relativa alla sola produttività dell'ultima unità di K impiegata, mentre non ci fornisce informazione riguardo alla variazione della produttività di tutte le unità di K". Di conseguenza KF_{KB} non rappresenta una misura della variazione dell'output e pertanto l'ipotesi che $KF_{KB} < 1$ non è necessaria alla stabilità del modello. Può darsi che $KF_{KB} \lesseqgtr 1$ e pertanto che $F_B \gtreqless 1$.

Pertanto il risultato della sotto-fornitura dell'input pubblico deriva direttamente dall'aver ipotizzato un valore della derivata seconda mista sufficientemente basso. Come osservano Haufler e Schjelderup (1999), se si fosse adottata una funzione di produzione del tipo $F(K, B) = B \ln K$, la derivata seconda mista sarebbe stata tale per cui $KF_{KB} = 1$. L'effetto di una più alta aliquota sul capitale sarebbe stato esattamente controbilanciato dalla più alta produttività del capitale indotta dall'aumentata offerta dell'input pubblico e la fornitura dello stesso sarebbe quindi risultata efficiente.

Il valore di KF_{KB} è dato dalla seguente equazione (Noiset (1995)):

$$KF_{KB} = -\left(\frac{\partial K}{\partial B}\frac{B}{K}\right)\Big/\left(\frac{\partial K}{\partial t^k}\frac{t^k}{K}\right) \tag{30}$$

Ossia, il valore di KF_{KB} dipende dal rapporto tra l'elasticità del capitale rispetto alla fornitura dell'input pubblico produttivo e l'elasticità dello stesso rispetto all'aliquota impositiva. Nel caso in cui la prima delle due elasticità risulti essere più grande, il prodotto marginale del bene pubblico sarà portato a un livello inferiore all'unità, ossia a un livello inferiore rispetto al *resource cost* dello stesso, conducendo a una situazione di sovra-fornitura del bene pubblico produttivo.

Matsumoto (1998) qualifica a sua volta il risultato di Noiset, il quale, come abbiamo visto, deriva da una chiarificazione dei termini del modello di Zodrow e Mieszkowski. Per capire il senso della qualificazione di Matsumoto dobbiamo fare riferimento alla distinzione tra beni pubblici produttivi di tipo *firm-augmenting* e beni pubblici di tipo *factor-augmenting*.

Un input pubblico si definisce come *firm-augmenting* quando la funzione di produzione del bene di consumo è caratterizzata da rendimenti di scala costanti in tutti gli input, incluso quello pubblico. Un input pubblico di questo tipo, pertanto, genererà delle rendite per l'impresa. Difatti, l'equilibrio competitivo per una generica impresa in

concorrenza perfetta – che si suppone utilizzi quali input privati il capitale e il lavoro – sarà tale per cui:

$$p_i\left(\frac{\partial F_i}{\partial K_i}\right)K_i + p_i\left(\frac{\partial F_i}{\partial L_i}\right)L_i + p_i\left(\frac{\partial F_i}{\partial B}\right)B = p_i F_i(L, K, B) \tag{31}$$

La remunerazione dei fattori produttivi non esaurisce i ricavi dell'impresa, in quanto l'input pubblico è prodotto dall'operatore pubblico e non è scambiato sul mercato a fronte di un prezzo. Di conseguenza $p_i\left(\frac{\partial F_i}{\partial B}\right)B$ rappresenta la rendita che affluisce all'impresa.

Un input pubblico di tipo *factor-augmenting*, invece, si caratterizza in quanto i suoi benefici affluiscono ai proprietari dei fattori di produzione privati sotto forma di rendimenti reali più elevati. In questo caso la funzione di produzione presenterà rendimenti di scala costanti nei soli fattori di produzione privati e l'equilibrio concorrenziale per una generica impresa sarà dato da:

$$p_i\left(\frac{\partial F_i}{\partial K_i}\right)K_i + p_i\left(\frac{\partial F_i}{\partial L_i}\right)L_i = p_i F_i(L, K, B) \tag{32}$$

È proprio partendo da questa distinzione tra input pubblici *firm-augmenting* e *factor-augmenting* che Matsumoto (1998) qualifica il risultato di Noiset (1995). Secondo quest'ultimo, come si è visto, in presenza di finanziamento dell'input pubblico produttivo tramite imposta standard sul reddito da capitale, non si può sostenere a priori se la mobilità del capitale condurrà a una sotto-produzione o ad una sovra-produzione dello stesso input. Ciò difatti dipenderà dal confronto tra l'elasticità del capitale rispetto all'aliquota societaria e l'elasticità del capitale rispetto alla fornitura dell'input pubblico. Matsumoto sostiene invece che, in presenza di un input pubblico di tipo *factor-augmenting*, il risultato sarà inequivocabilmente quello della sotto-fornitura.

Il *first-best* implicherebbe difatti che $F_B = 1$. Se, però, l'input pubblico è del tipo *factor-augmenting*, il guadagno di produttività totale derivante da un incremento marginale dell'input pubblico B si ripartirà tra i due fattori di produzione secondo l'equazione

$$F_B = KF_{KB} + LF_{LB} \tag{33}$$

Essendo tuttavia l'input pubblico finanziato mediante un'imposta sul capitale, l'aumento impositivo penalizzerà il solo fattore capitale, mentre tale fattore si beneficerà dell'aumentata offerta di input pubblico solo nella misura KF_{KB}. Pertanto, in

equilibrio, e in presenza di mobilità del capitale, il livello dell'aliquota non potrà essere tale da rendere $F_B = 1$, bensì dovrà essere associato a un $F_B > 1$ in una misura sufficiente a generare un aumento del rendimento lordo del capitale tale da controbilanciare la perdita di rendimento causata dall'incremento marginale dell'aliquota.

Per dimostrare questo risultato, Matsumoto lega l'inefficienza della fornitura dell'input pubblico all'impatto che ha l'imposta sul capitale rispetto allo stock di capitale interno. Il valore di equilibrio della variazione dello stock di capitale provocata dalla politica fiscale è dato da:

(34) $$\left(\frac{dK}{dt^k}\right)^* = \frac{\partial K}{\partial t^k} + \left(\frac{\partial K}{\partial B}\right)\left(\frac{dB}{dt^k}\right)^* = \frac{(F_B - KF_{KB})}{F_B F_{KK}}$$

Il livello di fornitura del bene pubblico è dato, invece, da:

(35) $$F_B = 1/\left[1 + \left(\frac{dK}{dt^K}\right)^* \left(\frac{T}{K}\right)\right]$$

Quando siamo in presenza di beni pubblici *factor-augmenting*, il numeratore della (34) può essere scritto come LF_{LB}, visto che vale la relazione per cui $F_B = KF_{KB} + LF_{LB}$. Valendo tale relazione, il segno della (34) sarà negativo e dalla (35) risulterà una produttività marginale dell'input pubblico maggiore di 1, e pertanto una sotto-fornitura dello stesso.

Nel caso di beni pubblici *firm-augmenting*, invece, è il segno della (34) ad essere indeterminato, potendo risultare sia positivo che negativo. Da ciò deriva l'indeterminatezza rispetto al livello di fornitura dell'input pubblico. Tale risultato corrisponde alla possibilità di sovra-fornitura descritta da Noiset (1995), possibilità che si verificava, difatti, nel momento in cui $KF_{KB} > 1$. È, questo, il caso in cui l'aumento totale del prodotto (dato da F_B) è inferiore rispetto alla variazione della produttività al margine dell'input capitale generata dall'aumentata offerta di input pubblico, moltiplicata per K (ossia KF_{KB}). Questa possibilità si da nel caso in cui la funzione di produzione sia a elasticità di sostituzione costante (CES) con rendimenti costanti di scala in tutti e tre i fattori (Matsumoto (2010)). Nel caso di una funzione di produzione del tipo $F = (\delta_L L^{-\rho} + \delta_K K^{-\rho} + \delta_B B^{-\rho})^{-1/\rho}$, si può constatare che, mentre si ha

sempre che $F_B > KF_{KB}$ quando l'elasticità di sostituzione $\left(\frac{1}{1+\rho}\right) > 1$, il segno diventa ambiguo nel momento in cui tale elasticità è inferiore a uno[9].

Questo risultato è confermato e chiarito da Matsumoto (2010), il quale esprime la condizione relativa alla fornitura dell'input pubblico in un equilibrio caratterizzata da concorrenza tra giurisdizioni nel seguente modo:

$$F_B - 1 = -T\frac{K\prime(T)}{B\prime(T)} \tag{36}$$

Dalla (36) si evince chiaramente che $F_B > 1$ se $K'(T) < 0$ e viceversa[10], essendo $K'(T) = (1 - KF_{KB})/(F_{KK} + TF_{KB})$. Nelle parole di Matsumoto "il prodotto marginale di B è più alto (più basso) del costo marginale in equilibrio se e solo se il finanziamento di B tramite un'imposta sul capitale induce un deflusso (influsso) di capitale e crea un'esternalità positiva (negativa) in termini di base imponibile sulle altre giurisdizioni". L'ambiguità del segno di $K'(T)$ dipende dal fatto che da una parte la fornitura dell'input pubblico attrae capitale innalzando la produttività dei fattori, mentre dall'altra l'imposta sul capitale disincentiva l'investimento.

Matsumoto riformula, infine, la condizione relativa all'efficienza nella fornitura dell'input pubblico nei termini dell'elasticità dell'offerta dell'input pubblico stesso. Indicando con $\varepsilon \equiv (\partial B/\partial T)(T/B)$, si ha che:

$$F_B - 1 = \frac{1-\varepsilon}{\varepsilon} \tag{37}$$

Se tale elasticità è maggiore di uno, ciò significa che un aumento dell'aliquota sul capitale avrà generato un influsso di capitale all'interno della giurisdizione, mentre se è minore di uno si avrà, evidentemente, la situazione opposto.

Conclusivamente, si può quindi sostenere che la possibilità che, in presenza di mobilità del capitale, si abbia un equilibrio in cui l'input pubblico è offerto in una quantità maggiore rispetto a quella efficiente si ha, all'interno del modello di Zodrow e Mieszkowski, solo nel caso in cui l'input pubblico sia di tipo *firm-augmenting*.

9. *Alcune ipotesi sottostanti al modello di Zodrow e Mieszkowski e il caso delle giurisdizioni grandi*

[9] Al contrario, quando la funzione di produzione è di tipo Cobb-Douglas ($F = L^{\alpha}K^{\beta}B^{\gamma}$) si ha che $F_B > KF_{KB}$ sia nel caso di rendimenti costanti nei soli fattori privati ($\alpha + \beta = 1$) sia in quello di rendimenti costanti in tutti i fattori ($\alpha + \beta + \gamma = 1$) (Matsumoto (2010)).

[10] $B'(T)$ è positivo sotto ipotesi largamente ragionevoli.

Beck (1983) osserva come i risultati dei vari modelli di concorrenza fiscale dipendano in modo cruciale dalle ipotesi relative ai pesi che i governi assegnano ai due possibili obiettivi della massimizzazione del gettito e della massimizzazione del reddito dei fattori immobili, nonché dal vincolo esogeno che impone che le risorse necessarie a finanziare i beni pubblici debbano essere rinvenute mediante la tassazione del capitale.

Beck parte dalla teorizzazione di Oates per poi focalizzare la propria attenzione sui beni pubblici destinati alle imprese. Si può affermare che le decisioni di allocazione delle stesse sono efficienti solo nel momento in cui queste siano tenute a pagare un ammontare di imposte pari al costo dei servizi pubblici di cui beneficiano. Se l'unico obiettivo del governo fosse quello della massimizzazione del gettito, sicuramente le imposte non verrebbero portate a un livello inferiore rispetto a quello che garantisce un gettito societario tale da coprire il costo dei servizi pubblici destinati alle imprese. Tuttavia, nel caso in cui tali servizi non andassero a esclusivo beneficio delle imprese, producendo utilità anche per le famiglie residenti – sempre sotto l'ipotesi che tali servizi debbano essere tassativamente finanziati tramite imposte sul capitale – il livello impositivo sarebbe più basso rispetto a una situazione di first-best e il beneficio marginale dei servizi pubblici si manterrebbe a un livello superiore rispetto al corrispondente costo marginale.

Infine, Beck osserva come, nel caso in cui il governo fosse interessato alla massimizzazione del reddito del fattore immobile lavoro, per valutare l'effetto complessivo sul benessere della concorrenza fiscale si dovrà tenere conto anche delle specifiche condizioni di regolamentazione salariale presenti all'interno della giurisdizione. Difatti, se esistesse una regolamentazione salariale rigida, si avrebbe una situazione di disoccupazione involontaria in cui il prodotto marginale del lavoro – corrispondente al salario fissato autoritativamente – è più alto del costo opportunità dello stesso lavoro – dato dal salario a cui sarebbe disposto a lavorare il lavoratore marginale. Grazie alla concorrenza tra governi per attirare investimenti, le aliquote sul capitale sarebbero ridotte e ciò provocherebbe un aumento dello stock di capitale e a cascata del prodotto marginale del lavoro, riducendo la disoccupazione involontaria.

Come rilevato da Wilson (1991), la situazione si complica ulteriormente nel caso di giurisdizioni grandi. Nel momento in cui si considera la possibilità di giurisdizioni di

grandi dimensioni si introduce difatti un nuovo elemento nell'analisi: il potere, da parte dei governi di tali giurisdizioni, di influenzare il tasso di rendimento del capitale post-imposte. Se una grande giurisdizione, i, aumenta unitariamente l'aliquota della propria imposta sul capitale, t_i^k, si produce un aumento interno del costo del capitale minore di 1, precisamente pari a $(1 + \Delta r)$. Il tasso di interesse r sarà ora influenzato dall'aumento dell'aliquota t_i^k, e in particolare Δr sarà negativo onde garantire il clearing del mercato dei capitali. La domanda di capitale sarà ora meno sensibile all'aumento impositivo, non essendo più la giurisdizione un semplice *price-taker* nei confronti di r. Adesso la condizione marginale di equilibrio nella fornitura dell'input pubblico sarà data da:

(38) $$F_B = \frac{1}{1+(\frac{t_i^k}{K_i})(\frac{\partial K_i}{\partial t_i^k})(1+\Delta r)}$$

Risulta pertanto che la presenza di un potere di mercato da parte delle giurisdizioni grandi porta con sé un aumento dell'efficienza economica. Abbassando il costo marginale della fornitura di un input pubblico si produce un aumento della corrispondente offerta.

Sempre Wilson (1991) individua nella diversità delle dimensioni delle giurisdizioni un'altra fonte di inefficienza. Come si vede dalla condizione di equilibrio nella fornitura del bene pubblico per giurisdizioni che esercitino un potere di mercato sul tasso di rendimento post-imposte del capitale, le aliquote di equilibrio varieranno da giurisdizione a giurisdizione a seconda del fatto che il costo del capitale, $(r + t_i^k)$, sia o più o meno sensibile a una variazione dell'aliquota t_i^k. Difatti quanto più le dimensioni di una giurisdizione sono grandi tanto più piccola è l'elasticità del capitale rispetto all'aliquota t_i^k e tanto maggiore sarà la variazione di r che segue alla variazione dell'aliquota t_i^k. Di conseguenza sarà meno intensa la concorrenza fiscale cui è sottoposta la giurisdizione, ciò che si traduce in una minore riduzione dell'aliquota e, in definitiva, in una più alta aliquota d'equilibrio. Il risultato finale sarà un puzzle di diverse giurisdizioni con diverse aliquote di equilibrio e quindi un'allocazione sub-ottimale dei fattori produttivi.

Giurisdizioni più piccole presentano minori aliquote di equilibrio, quindi un più basso costo del capitale e pertanto un rapporto K/L maggiore. Disponendo di una maggiore

quantità di capitale per unità di lavoro, il prodotto marginale del lavoro sarà maggiore e di conseguenza lo sarà anche il saggio salariale.

Oates (2001a) individua le condizioni che devono essere rispettate affinché la concorrenza fiscale conduca a risultati Pareto-efficienti (in presenza di governi benevolenti): i governi devono essere sufficientemente piccoli da non avere un potere di mercato sul prezzo del capitale; debbono altresì disporre di un set completo di strumenti fiscali e, per quanto riguarda specificamente la tassazione dei fattori mobili, devono disporre di quegli strumenti fiscali che gli permettano di applicare un'imposizione basata sul principio del beneficio; le politiche pubbliche non devono produrre esternalità sulle altre giurisdizioni. Date queste condizioni, i governi si faranno concorrenza per attirare il capitale mobile ricorrendo a politiche che ricorrono all'addebitamento del costo marginale: in ogni giurisdizione le imprese si troveranno di fronte a delle imposte che riflettono il costo marginale della fornitura dei servizi pubblici. In questo modo le decisioni di localizzazione produttiva delle imprese saranno efficienti e le giurisdizioni saranno spinte a offrire livelli efficienti di servizi pubblici. Va da sé che, in presenza di governi Leviatani, ossia di governi che non massimizzano esclusivamente il benessere dei propri elettori bensì anche il perimetro del bilancio pubblico, la concorrenza fiscale è in grado di produrre ulteriori benefici vincolando la voracità degli stessi governi e pertanto imponendo una disciplina fiscale vantaggiosa per i contribuenti.

10. La concorrenza tra giurisdizioni e la fornitura di beni e servizi pubblici produttivi in presenza di un'imposta societaria disegnata secondo il principio del beneficio

Finora si sono considerati gli effetti che dispiega un'imposta societaria standard in regime di concorrenza internazionale rispetto al livello ottimale di spesa pubblica produttiva. Vediamo, ora, quali sono le caratteristiche che dovrebbe possedere un'imposta improntata al principio del beneficio e quali gli effetti che un'imposta così strutturata produrrebbe.

In generale, affinché si possa avere un'allocazione efficiente delle risorse tra settore pubblico e privato, coloro che beneficiano dei servizi forniti dal settore pubblico devono sopportarne i relativi costi. Nel caso delle imposte sulle società, il criterio di efficienza

richiede che il governo configuri tali imposte alla stregua di *benefit taxes*, di modo che il prezzo finale del bene prodotto dall'impresa includa anche l'apporto produttivo riconducibile al settore pubblico. In tal modo, il consumatore sarà messo nelle condizioni di scegliere tra i diversi beni sulla base dei costi realmente sopportati per la produzione degli stessi (Mintz (1996b)).

Un'imposta così configurata avrebbe l'effetto di incrementare l'efficienza del mercato, poiché agli agenti verrebbe imposto di internalizzare un costo sociale che altrimenti non sarebbe rispecchiato dal prezzo e permetterebbe inoltre allo stato di finanziare la propria spesa in maniera efficiente.

Ci sono due grandi categorie di servizi che le società ricevono dall'operatore pubblico. Da una parte, la garanzia della responsabilità limitata; dall'altra, le opere infrastrutturali e, più in generale, la spesa pubblica produttiva.

In tre lavori successivi, Oakland e Testa (1996, 1998, 2000) analizzano l'imposta sul reddito delle società alla luce del principio del beneficio, sia dal punto di vista normativo che da quello positivo.

I due autori criticano la pratica – invalsa ai vari livelli di governo – di utilizzare la politica fiscale societaria ai fini dell'incentivazione della crescita. Il problema è che tale pratica, in un contesto di concorrenza fiscale tra giurisdizioni, provoca una distorsione delle decisioni di localizzazione delle attività produttive tra le giurisdizioni stesse. La conseguenza è, in altri termini, che tali attività non saranno intraprese dove invece, in assenza dell'intervento pubblico, risulterebbe efficiente farlo. Il risultato finale delle distorsioni così generate è rappresentato da un'allocazione sub-ottimale delle risorse, che influenza negativamente il benessere globale.

L' assenza di una chiara separazione, da una parte, delle imposte societarie e delle corrispondenti spese pubbliche e, dall'altra, della massa delle entrate e delle spese pubbliche, genera un tipo di concorrenza fiscale che può indurre alla riscossione di un ammontare di risorse dalle società diverso da quello ottimo – necessario a finanziare i beni pubblici intermedi, cruciali per la produttività, il benessere e la crescita.

Vi sono diverse ragioni per cui è auspicabile, sia sotto il profilo economico sia sotto quello democratico, l'osservanza completa ed esclusiva del principio del beneficio in sede di determinazione delle imposte societarie.

Innanzitutto, rispetto al criterio dell'equità individuale, si deve abbandonare il ricorso all'imposizione societaria quale componente necessaria a una fiscalità progressiva. Va infatti riconosciuto che la reale incidenza dell'imposta rimane, in fin dei conti, quanto meno incerta. Sebbene la scarsa resistenza politica sia un fattore realmente importante nella spiegazione dell'esistenza delle imposte societarie, questa è, a livello normativo, sia economicamente che democraticamente indesiderabile.

L'elettorato, difatti, dovrebbe essere messo nelle condizioni di poter confrontare in maniera limpida i costi e i benefici delle imposte e dei beni pubblici da esse finanziati. Se i cittadini sottostimano tali costi domanderanno una fornitura eccessiva di beni e servizi pubblici. Pertanto, nell'ambito dell'imposizione societaria, l'adesione integrale al principio del beneficio consentirebbe di migliorare sia le decisioni relative alla fornitura dei servizi pubblici destinati alle imprese sia le scelte tra beni pubblici e privati.

Le scelte dell'elettorato relative alla fornitura dei servizi destinati alle imprese migliorerebbero perché ora sarebbero le stesse imprese a sopportare il costo dei servizi ricevuti. Una conseguenza non meno rilevante sarebbe l'eliminazione di una importante fonte di "illusione fiscale": nello scegliere il livello dei servizi pubblici destinati alle famiglie, i cittadini dovrebbero ora tenere conto dei reali costi di tali servizi. Difatti non sarebbe più consentito al gettito delle imprese – che in ultima analisi è gettito derivante dalle famiglie stesse, e che tuttavia queste ultime difficilmente percepiscono come tale – di confluire nella massa di risorse pubbliche genericamente disponibili e ciò renderebbe più trasparente l'intero processo decisionale.

Nei termini usati da Bird e Tsiopoulos (1997), in presenza di finanziamento tramite fiscalità generale, la scelta razionale da parte degli elettori risulta ben più difficile, non potendo essi avere un quadro chiaro dei costi derivanti dalla scelta di particolari livelli di spesa e servizi. Quando invece ci si affida a imposte il cui gettito è vincolato al finanziamento di un dato servizio, allora gli elettori possono decidere il livello dello stesso con una maggiore cognizione di causa. Si tratta, nei termini propri di un approccio razionale alle scelte dell'elettore mediano, di un problema di sottostima del costo marginale dei programmi di spesa pubblica rivolti alle famiglie.

Oakland e Testa (1996) sostengono inoltre che l'adozione del principio del beneficio quale principio guida della politica fiscale diretta alle imprese offre una soluzione ben

superiore in termini di neutralità ed efficienza del sistema tributario. Qualora percorribile, la strada delle tariffe (prezzi) dirette rimane l'opzione migliore. Tuttavia, alcuni servizi pubblici (quali, ad esempio, le strade e le opere infrastrutturali) risentono del ben noto problema della non-escludibilità. Per questi servizi, allora, un'imposta societaria strutturata in modo da essere proporzionale ai benefici ricevuti rappresenta una soluzione vicina all'ottimo. Se tale principio fosse rispettato, le scelte di localizzazione degli investimenti non verrebbero distorte, giacché le imposte societarie risulterebbero neutrali rispetto alla localizzazione produttiva più adeguata alle varie attività. Difatti, muovendosi tra le diverse giurisdizioni, un'ipotetica impresa si troverebbe adesso a sopportare i costi "pieni" (e solo quelli) di produzione di un bene o servizio, tra cui si contano sia i costi di contrattazione dei fattori privati, che quelli di fornitura dei beni e dei servizi pubblici intermedi.

Con l'applicazione del principio del beneficio alle imposte societarie si approssimerebbe in gran misura il risultato dell'efficienza economica, definita da una situazione in cui i prezzi dei beni ne riflettono il costo di produzione pieno. Come sostenuto anche da Bird e Tsiopoulos (1997), nella misura in cui è possibile attribuire i benefici dei servizi alle diverse società, la politica appropriata è quella di imporre alle stesse un'imposta che rifletta il prezzo corretto (grosso modo, il costo marginale) dei sevizi pubblici ricevuti e di vincolare il gettito così riscosso al finanziamento dei corrispondenti servizi. In questo modo, l'offerta di servizi pubblici alle imprese si aggiusterà automaticamente al suo livello efficiente.

Un esempio dell'applicazione del principio del beneficio, segnalato da Oakland e Testa (2000), è quello dei BIDs, i *Business Improvement Districts*, autorizzati e creati nelle aree urbane di molti stati USA. Essi vengono di norma avviati da imprese o gruppi di imprese contigue che desiderano essere tassate più pesantemente in cambio di un più alto livello di servizi pubblici. Il governo agisce come un auditore che si confronta con la singola entità cui hanno dato vita le imprese che richiedono maggiori servizi pubblici. Sulla base di questa contrattazione bilaterale si stabilisce infine il mix di imposte e servizi.

Si può stabilire un parallelismo tra il caso dei BIDs e quello delle cosiddette Zone Economiche Speciali (ZES). Le esperienze di queste ultime – che si sono moltiplicate in tutto il mondo – costituiscono veri e propri "laboratori" che hanno permesso e

permettono di valutare i risultati prodotti da politiche caratterizzate da una riduzione sostanziale del prelievo impositivo, delle regolamentazioni e delle sovvenzioni. Allora, se si può dire che le ZES rientrano in una logica di concorrenza "canonica" – ossia unidimensionale, basata sulla sola defiscalizzazione e deregolamentazione – si può altresì riconoscere nei BIDs il prodotto di quella concorrenza "bidimensionale" – attenta sia al lato dell'entrata che a quello della spesa – che è insita all'applicazione del principio del beneficio in ambito di imposizione societaria.

La concorrenza fiscale basata sul principio del beneficio crea valore esercitando una pressione a corrispondere servizi alle imprese al minimo costo e in tal modo influenzando il comportamento del settore pubblico, potenzialmente monopolistico, nel senso della ricerca dell'efficienza produttiva. Di conseguenza, grazie a un tipo di concorrenza fiscale basato su imposte societarie informate al principio del beneficio, si promuovono diversi "tipi" di efficienza: si fornisce un'informazione all'operatore pubblico relativa alla quantità di servizi richiesti dalle imprese; ci si assicura che le imprese attribuiscano ai servizi pubblici un valore almeno pari al loro costo marginale (poiché se così non fosse preferirebbero non produrre all'interno della giurisdizione); si fa in modo che i consumatori si confrontino con il prezzo pieno del bene, ossia comprensivo dei costi dei servizi pubblici che sono entrati nella sua produzione.

Una produzione economicamente efficiente dei servizi pubblici richiede che siano rispettate tre condizioni (Bird e Tsiopoulos (1997)): 1) l'utilizzo dei servizi da parte delle varie imprese può essere approssimato in modo soddisfacente; 2) il costo marginale dell'aumento di fornitura dei servizi può essere anch'esso approssimato in maniera soddisfacente; 3) la domanda dei servizi è elastica rispetta al prezzo – condizione sempre soddisfatta trattandosi di servizi intermedi.

L'ipotetico legame col beneficio derivante dai servizi pubblici espone tuttavia un'imposta così configurata a critiche su diversi piani. Innanzitutto, sulla base di questo principio vale la prescrizione secondo cui, laddove ciò sia possibile, deve preferirsi il ricorso a tariffe o prezzi pagati direttamente dai fruitori dei servizi, piuttosto che a imposte *ear-marked*. Ovviamente, come già osservato, ciò è vero ma non sempre praticabile.

Su un altro piano – che è poi quello del disegno ottimale dell'imposta sulle società – le critiche si appuntano sul fatto che non sono le sole società (e, tra queste, le società a

responsabilità limitata) a godere dei benefici dei servizi pubblici e che pertanto un'imposta improntata al principio del beneficio non potrebbe essere ristretta solo a esse (Bird (1996)).

Per quanto riguarda le caratteristiche legali della società a responsabilità limitata, la critica è duplice. Da una parte si sostiene (Bird (1996)) che gli speciali benefici garantiti alle società dalla struttura legale – responsabilità limitata; facile trasferibilità della proprietà; vita perpetua e facilità di accesso ai mercati dei capitali – dovrebbero essere fatti pagare alle società solo nella misura in cui comportano costi sociali. Dal momento che i costi reali sembrano essere semplicemente quelli di registrazione, una tassa di registro parrebbe per l'appunto sufficiente. Dall'altra Weichenrieder (2005) osserva che il beneficio derivante dalla responsabilità limitata, beneficio che si concreta nel più facile accesso al mercato dei capitali, può essere vanificato dalle stesse relazioni di mercato: il partner di un'impresa tenderà difatti a offrirle condizioni di credito migliori qualora questa non benefici della protezione della responsabilità limitata, poiché in tal caso le garanzie patrimoniali coincideranno con l'intero patrimonio dei proprietari dell'impresa e non solo col capitale sociale dell'impresa stessa.

Se si accetta la validità del principio del beneficio, nelle situazioni in cui non è possibile imporre delle tariffe bisognerà mirare all'introduzione di un'imposta strutturata in maniera tale da imporre alle attività produttive un onere impositivo che approssimi – nel maggior grado possibile – il costo sostenuto dal governo per fornire quei servizi pubblici che hanno l'effetto di ridurre i costi di produzione per le imprese. Ma quali caratteristiche dovrebbe avere una singola imposta societaria basata su questo principio? Oakland e Testa (1996) tentano di rispondere a tale quesito.

Va innanzitutto notato che l'imposta standard sul reddito delle società presenta vari profili di debolezza. Gravando il solo rendimento del capitale, essa colpisce più pesantemente le imprese caratterizzate da processi produttivi maggiormente *capital-intensive*, e quindi verosimilmente quelle che producono beni piuttosto che servizi. Imposte che incidano sul solo lavoro o sul solo capitale distorcono inevitabilmente il mix produttivo, non essendovi evidenza del fatto che imprese più *labor* o *capital-intensive* consumino un ammontare maggiore di servizi pubblici. Una tale imposta, inoltre, colpisce solo le società a responsabilità limitata, non applicandosi a tutte le altre forme organizzative e alle società senza scopo di lucro, che non guadagnano un reddito.

Un'imposta societaria che si ispiri al principio del beneficio dovrà invece avere quale base imponibile una misura dell'attività produttiva dell'impresa. Difatti è tale attività che fa sorgere la domanda di servizi governativi, non il suo reddito o i suoi profitti. Una base imponibile così definita può essere data o dall'ammontare degli input utilizzati nel processo produttivo; o dall'ammontare di output prodotto. Utilizzare i redditi degli input configurerebbe l'imposta come imposta sul valore aggiunto *origin-based*. Si tratta di un'imposta la cui base imponibile è il reddito e che quindi colpisce il pagamento dei redditi da lavoro e il rendimento del capitale. Questa imposta è approssimabile ricorrendo congiuntamente a un'imposta sulla proprietà e a un'imposta sul monte salari; inoltre coincide con un'imposta sul monte salari accompagnata da un'imposta societaria standard avente la stessa aliquota (Atkinson e Stiglitz (1980)).

Non si possono usare quale base imponibile gli input materiali poiché questi possono essere stati prodotti fuori dalla giurisdizione. Difatti, geograficamente, il valore aggiunto deve essere calcolato alla fonte, ossia dove è avvenuta la produzione, in quanto è dal processo di produzione che sorge la domanda di servizi pubblici. In teoria si potrebbe anche sostenere che, fornendo le fondamenta del mercato, il governo fornisca un beneficio alle imprese che scelgono di vendere all'interno della sua giurisdizione, incluse pertanto le imprese che producono all'estero e che vendono al suo interno. Oakland e Testa (2000) riconoscono la validità teorica di questo argomento e tuttavia rimarcano come i costi dei servizi governativi "sorgano" in misura ben maggiore dalle attività produttive piuttosto che da quelle di vendita. Per di più, e conclusivamente, nella misura in cui le attività di vendita danno luogo a un valore aggiunto, le imprese basate all'estero saranno soggette all'imposta sul valore aggiunto *origin-based* interna nella misura appropriata.

Volendo invece prendere come base imponibile non l'ammontare dei redditi degli input, bensì l'output, la scelta si restringe ai ricavi lordi e al valore aggiunto. Considerare i primi conduce a un'imposizione di tipo piramidale, che per di più colpisce anche i ricavi "derivanti" da input prodotti all'estero. Pertanto, anche in questo caso, si finisce per ritornare al valore aggiunto quale base imponibile. Quest'ultimo può essere calcolato sia sommando i pagamenti ai fattori di produzione – ossia gli interessi, il monte salari, il consumo di capitale, le rendite e i profitti – sia sottraendo dai ricavi lordi il valore degli input intermedi. Una base imponibile così definita sarebbe molto ampia – a differenza

del reddito societario – e si rivelerebbe neutra rispetto al settore di attività e alla sua natura più o meno *capital-intensive*. Dovrebbe, inoltre, come accennato, essere applicata a tutte le attività produttive, in qualsiasi forma legale queste siano condotte e non solo al settore societario[11].

Grazie all'applicazione rigorosa del principio del beneficio, ciascuna giurisdizione si ritroverebbe ad applicare un tipo d'imposizione che rifletterebbe la domanda di livelli e tipi di servizi pubblici differenziati a seconda del mix industriale, e l'uno e l'altra evolverebbero congiuntamente tra di essi e con l'evolvere dell'attività delle imprese presenti nella giurisdizione.

A favore di un'imposta sugli *asset* societari – da affiancare a un'imposta sul monte salari – militano due ulteriori ragioni: 1) essa agirebbe, di fatto, nella presunzione che la sottostante attività produca un rendimento minimo, fungendo pertanto da espediente anti-evasione; 2) manderebbe fuori mercato quelle attività che non ottengono un rendimento normale, forzando il trasferimento della proprietà degli *asset* da usi meno efficienti a usi più efficienti (Bird (1996)). Un'imposta così configurata risulterebbe quindi neutrale rispetto alla fonte di finanziamento e, inoltre, risolverebbe il problema del riporto delle perdite. In misura analoga potrebbe funzionare un'imposta che, come l'imposta sul valore aggiunto *origin-based*, colpisse tutti i redditi, compreso il costo opportunità del capitale azionario.

---

[11] In Italia un'imposta con tali caratteristiche effettivamente esiste. Difatti, a seguito della riforma fiscale del 1997 (Di Majo, Pazienza e Triberti (2002)), all'interno di un riordino complessivo della fiscalità societaria è stata introdotta l'IRAP – Imposta Regionale sulle Attività Produttive. Come dice lo stesso nome, l'IRAP è un'imposta regionale che ha quale base imponibile il valore aggiunto generato da qualsiasi tipo di attività produttiva.

Analiticamente, la base imponibile è rappresentata dalla somma dei salari, dei profitti, delle rendite e degli interessi pagati dall'impresa, cui devono essere sottratti gli ammortamenti fiscali. È, pertanto, un'imposta sul reddito netto e consta della caratteristica di essere *source-based*, ossia applicata nella stessa giurisdizione in cui si realizza l'attività produttiva.

Come evidenziato da Bordignon, Giannini e Panteghini (2001), l'IRAP si segnala per le seguenti caratteristiche:

1) Una base imponibile molto ampia;
2) La sua applicabilità a tutti i tipi di imprese, a prescindere dalla forma organizzativa;
3) L'identico trattamento del finanziamento tramite *equity* e tramite debito, nonché delle diverse forme di *equity*;
4) La caratteristica per cui, se gli ammortamenti fiscali coincidono con quelli economici, si presenta quale imposta neutra nei confronti dell'utilizzo degli input capitale e lavoro.

Successivamente, la tassazione delle imprese in Italia è stata più volte riformata sulla base di una diversa "filosofia tributaria", come dimostra sia la riforma del 2004 (Panteghini (2009)) che quella, più recente, del 2008 (Crespi e Di Majo (2008)). Con queste ultime riforme si è tentato, difatti, di "normalizzare" la normativa fiscale societaria italiana, in modo avvicinarla a quella europea (e in particolare a quella tedesca, come evidenziato da Crespi, Di Majo e Pazienza (2009)).

Abbiamo già rilevato come l'imposta societaria sia erroneamente percepita dall'opinione pubblica come imposta fortemente progressiva e in quanto tale risulti spesso desiderabile agli occhi delle maggioranze elettorali. Indipendentemente da considerazioni relative al finanziamento di particolari beni e servizi pubblici forniti dallo stato, allora, l'imposta sulle società è vista come uno strumento apprezzabile ai fini della realizzazione della "equità sociale" in sé. Ebbene, configurando l'imposta societaria come un'imposta sul valore aggiunto totale si ridurrebbe questa fonte di illusione fiscale, poiché essa andrebbe a colpire anche i redditi da lavoro. Come mostrato da Harberger (1962), in una piccola economia aperta sarà il fattore lavoro a sopportare in ultima istanza il peso di un'imposta sulle società. Tuttavia, se tale imposta verrà disegnata secondo i crismi di un'imposta sul valore aggiunto proporzionata ai benefici apportati dal settore pubblico, si otterrà il doppio effetto di eliminare l'illusione per cui a pagarla sono i soli possessori di capitale e di renderla efficiente rispetto all'allocazione delle risorse. Non producendo fuoriuscita di capitali verrà eliminato il fenomeno della traslazione dell'imposta sui redditi dei fattori immobili.

Quanto finora detto è valido qualora ci si riferisca alla fornitura di beni e servizi pubblici di tipo *factor-augmenting*, ossia a quei e servizi che, per le proprie intrinseche caratteristiche, esauriscono il proprio effetto in un incremento della produttività e quindi della remunerazione dei fattori di produzione privati. Tuttavia la letteratura economica si è incaricata di trovare una soluzione anche per quanto riguarda l'altro tipo di servizi pubblici, quelli *firm-augmenting*.

Per rintracciare questa soluzione dobbiamo fare un passo indietro nel tempo e considerare un articolo di Sandmo (1972), nel quale viene derivata la regola ottima per la fornitura di quelli che Sandmo chiama genericamente fattori di produzione pubblici, definiti come quei fattori di produzione che non presentano rivalità nell'uso da parte delle diverse imprese. Per questi fattori vale la relazione secondo cui ciascuna impresa usufruirà, nell'ambito del proprio processo produttivo, dell'intero stock del fattore produttivo pubblico. Di conseguenza nelle funzioni di produzione dei singoli beni di consumo appariranno le provviste totali degli stock dei vari input pubblici esistenti.

Per trovare le condizioni di efficienza produttiva si ricorre alla consueta massimizzazione della funzione di utilità sociale, alla quale vengono imposti due vincoli dati dalle funzioni di produzione dei beni di consumo e degli input pubblici

produttivi. Contemporaneamente valgono le condizioni di *cleaning* dei mercati dei beni e dei fattori. La condizione di *first-best* così trovata è data da:

$$(39) \qquad \left(\sum_{i=1}^{l} \frac{\partial F_i}{\partial v_B}\right) \frac{\partial g_B}{\partial v_{Bj}} = \frac{\partial F_i}{\partial v_{ij}} \qquad \forall j, B$$

dove g_B è la funzione di produzione dell'input pubblico B, F_i è la funzione di produzione del bene di consumo i, v_{Bj} è la quantità di fattore produttivo privato j che entra nella produzione del bene pubblico B e v_{ij} è la quantità del fattore di produzione privato j che entra nella produzione del bene di consumo i.

La condizione di efficienza nella produzione impone che la produttività marginale indiretta di un fattore di produzione privato – derivante dal fatto che lo stesso fattore entra nella produzione dei vari beni pubblici, i quali a loro volta vengono utilizzati per produrre i diversi beni di consumo – sia uguale per tutti gli input pubblici, ossia per tutti i B. A sua volta, tale produttività indiretta deve essere uguale alla produttività marginale diretta che presenta il fattore di produzione privato nella produzione del bene di consumo.

Tale risultato, ottenuto tramite la finzione del dittatore onnisciente e benevolente, si traspone in un contesto di relazioni concorrenziali di mercato, nel quale risulta che le imprese, nel tentativo di massimizzare i propri profitti, pervengono alla situazione in cui i prezzi dei fattori produttivi saranno uguali al prodotto tra le rispettive produttività marginali e il prezzo del bene di consumo prodotto. Di conseguenza, la regola per la produzione efficiente degli input pubblici produttivi si modifica per assumere la seguente forma:

$$(40) \qquad \left(\sum_{i=1}^{l} p_i \frac{\partial F_i}{\partial v_B}\right) \frac{\partial g_B}{\partial v_{Bj}} = q_j \qquad \forall\, j,B$$

dove p_i rappresenta il prezzo del bene di consumo i, mentre q_j è il prezzo del fattore privato j.

La regola così ottenuta stabilisce che la produzione degli input pubblici deve essere spinta fino al punto in cui la somma degli incrementi marginali di valore prodotti dall'intervento dell'input pubblico aggiuntivo nelle funzioni di produzione dei beni di consumo sarà uguale al prezzo del fattore di produzione privato. Ciò varrà per tutti i fattori di produzione pubblici e privati

Il prezzo ombra dell'input pubblico è pertanto dato da:

(41) $$\sum_{i=1}^{l} p_i \frac{\partial F_i}{\partial v_B}$$

ossia, è dato dal profitto marginale che affluisce alle imprese grazie all'offerta marginale di input pubblico.

Come osservato da Feehan e Matsumoto (2000), Sandmo, isolando il prezzo ombra dell'input pubblico, lega la condizione per l'efficienza produttiva al pagamento da parte delle imprese di un'imposta di ammontare pari al beneficio marginale che esse ricevono dalla fornitura dell'input pubblico, variabile a seconda del tipo di bene di consumo prodotto. A seconda di quale sarà il bene di consumo i prodotto dall'impresa, supponendo che si abbia un unico bene pubblico la cui quantità totale è indicata con B, si avrà pertanto un'imposta ottima π_i data da:

(42) $$\pi_i = p_i \left(\frac{\partial F_i}{\partial B}\right) = \eta_i p_i Y_i / B$$

dove Y_i indica l'output totale del bene i e dove η_i rappresenta l'elasticità della produzione del bene i rispetto a B.

Siamo pertanto arrivati a determinare la configurazione dell'imposta, ispirata al principio del beneficio, che garantisce l'efficienza produttiva. Tuttavia tale regola vale solo per gli input pubblici di tipo *firm-augmenting*, quali sono quelli (implicitamente) considerati da Sandmo. Difatti $p_i \left(\frac{\partial F_i}{\partial B}\right) B$ rappresenta la rendita che affluisce all'impresa e che determina, quindi, il prezzo che, sotto forma di imposta, dovrà essere riscosso da ciascuna impresa – a seconda del tipo di produzione – onde soddisfare la condizioni di efficienza produttiva.

La configurazione dell'imposta ottima dal punto di vista dell'efficienza produttiva cambia nel momento in cui si prenda in considerazione un input pubblico di tipo *factor-augmenting*. In questo caso, difatti, la condizione di efficienza produttiva non potrà essere raggiunta tramite un'imposta sui profitti societari del tipo descritto da Sandmo. Ora, invece, un'imposta basata sul principio del beneficio dovrà tener conto del fatto che i benefici dell'input pubblico saranno appannaggio esclusivo dei fattori di produzione privati. È possibile, inoltre, che detti fattori vedano aumentare i propri rendimenti reali in proporzioni diverse. Un'imposta basata sul principio del beneficio che permetta di raggiungere l'efficienza produttiva dovrà di conseguenza prevedere un sistema si imposte differenziali sui diversi fattori della produzione.

Feehan e Matsumoto (2000) stabiliscono che l'imposta che permette di raggiungere l'efficienza produttiva in presenza di input pubblico *factor-augmenting*, sarà pari, per ogni singola unità di B, a:

(43) $$T_j = \lambda_j (\frac{\partial r_j}{\partial B})$$

dove λ_j rappresenta la quota del fattore di produzione privato j che è utilizzata nella produzione dei beni di consumo (e quindi non nella produzione dell'input pubblico) rispetto alla quantità totale di input j.

L'aliquota impositiva sul rendimento di ciascun fattore di produzione privato è data da:

(44) $$t_j = \lambda_j \varepsilon_j$$

dove ε_j indica l'elasticità del rendimento reale del fattore di produzione privato rispetto a B. Pertanto l'aliquota fiscale sul reddito dei diversi fattori dovrà essere proporzionale alla variazione del loro rendimento lordo che si verifica come conseguenza dell'aumentata produttività degli stessi nell'ambito della produzione dei beni privati, risultante dell'incrementata offerta di input pubblico.

Mentre nell'imposta ottima in presenza di un input pubblico *firm-augmenting* il ruolo cruciale è svolto dall'elasticità dell'output rispetto all'offerta di input pubblico, nel caso di input pubblico *factor-augmenting* tale ruolo è ricoperto dall'elasticità dei rendimenti dei fattori rispetto all'offerta di input pubblico.

Una tale imposta risulta essere "ottima" anche rispetto alle scelte di voto degli elettori, come già sostenuto da Oakland e Testa. Se, difatti, il regime impositivo appena esposto venisse stabilito prima del voto, i proprietari dei diversi fattori produttivi avrebbero tutto l'interesse a votare a favore di una fornitura ottima dell'input pubblico produttivo poiché, così facendo, massimizzerebbero sia il prodotto totale che le quote dello stesso afferenti ai vari fattori. Viene quindi confermata la validità dell'opzione relativa allo "scorporo" tra decisioni relative ai servizi destinati alle famiglie e a quelli destinati alle imprese. Per quanto riguarda questi ultimi, l'adesione preventiva e vincolante al principio del beneficio permetterebbe di raggiungere l'efficienza allocativa. Grazie agli incentivi prodotti sia rispetto al processo di decisione politica che a quello di produzione economica, un'imposta societaria così configurata garantirebbe il raggiungimento dell'efficienza economica e preverrebbe quella distorsione delle decisioni di investimento delle società – attinenti al solo aspetto allocativo – che può essere causata

dall'interferenza di considerazioni di ordine distributivo. Le quali, invece, riguardano le sole persone fisiche.

Non va, da ultimo, trascurato un ulteriore aspetto: vincolare rigidamente e credibilmente le decisioni in ambito d'imposta societaria al rispetto del principio del beneficio significa anche eliminare (potenzialmente) gli effetti deleteri dell'imprevedibilità delle politiche fiscali future sulle attività economiche. Tale imprevedibilità risulta fortemente dannosa rispetto ai livelli di investimento poiché sia il tasso di rendimento atteso degli investimenti sia la rischiosità degli stessi sono influenzati dalle potenziali future modifiche del sistema fiscale. Modifiche che sono sempre possibili e che, d'altronde, lo rimarrebbero anche nel caso dell'applicazione del principio del beneficio alle imposte societarie. In quest'ultimo caso, tuttavia, a differenza di quanto avviene quando tale principio non è vincolante, i possibili inasprimenti fiscali futuri saranno intrinsecamente associati a un'aumentata offerta di servizi pubblici, offerta di cui godranno anche gli investimenti realizzati nel passato. Il rendimento di tali investimenti non ne risulterà, dunque, ridotto, ciò che trasforma il principio del beneficio in una garanzia "automatica" rispetto ai comportamenti futuri del decisore pubblico.

10.1 L'imposta sulle società nella UE: concorrenza e coordinamento fiscale in un approccio "benefit-based"

Il processo di integrazione comunitaria si è basato fondamentalmente sulla liberalizzazione sempre più intensa della circolazione dei capitali, delle merci, del lavoro e delle persone. Essendo il capitale il fattore più mobile, è stato anche quello che ha fatto sorgere i maggiori interrogativi circa l'opportunità di un coordinamento o addirittura di un'armonizzazione delle normative fiscali cui lo stesso è sottoposto all'interno dei varî stati membri.

Come ben spiegato da Panteghini (2009), l'opposizione tra fautori e critici della concorrenza fiscale discende da una diversa previsione circa le possibili conseguenze della stessa. Se, da un lato, vi sono studiosi che, sulla base dell'analisi di Brennan e Buchanan (1980), ne evidenziano gli effetti potenzialmente benefici, dovuti alla sottrazione di risorse dalle mani di una classe politica egoista, dall'altro abbiamo la replica di chi sostiene, come ad esempio fa Sørensen (2001), che le eventuali

imperfezioni del sistema politico debbano essere risolte tramite un piano di riforme istituzionali e costituzionali indirizzate direttamente alla correzione di tali imperfezioni (sebbene ci si possa chiedere come sia possibile implementare tali riforme, se non in una logica puramente volontaristica, dal momento che dovrebbe essere la stessa classe politica auto-interessata a mettere mano alle modifiche del sistema).

La concorrenza fiscale in ambito di imposte societarie, nell'interpretazione che ne danno i suoi critici, provocherebbe dunque due effetti negativi: da un lato una corsa al ribasso delle aliquote societarie, con conseguente perdita di gettito fiscale; dall'altro lo spostamento del carico tributario verso i fattori meno mobili, *in primis* sul lavoro. Sorgerebbe pertanto, come sostenuto da Sørensen (2002, 2004), l'esigenza di armonizzare completamente sia la base imponibile dell'imposta societaria che l'aliquota ad essa applicabile. Si riuscirebbe così a proteggere gli stati membri dell'UE da una fuga di base imponibile, eliminando allo stesso tempo tutti quei costi di conformità che debbono essere sostenuti dalle società che operano in più stati membri a causa delle diverse normative fiscali (consistenti nei costi delle consulenze fiscali necessarie a rispettare le diverse normative e a ottimizzare il carico fiscale complessivo).

Come rilevato da Panteghini (2009), sebbene le proposte di completa armonizzazione fiscale risultino attraenti da un punto di vista puramente tecnico-teorico, esse si sono scontrate con la più prosaica ritrosia degli stati membri a rinunciare alla propria autonomia fiscale (e probabilmente alla destinazione del gettito così ottenuto al bilancio comunitario), i quali si sono invece mostrati maggiormente disponibili all'approfondimento di soluzioni che prevedano un blando coordinamento della base imponibile, ciò che lascerebbe interamente nelle loro mani sia la determinazione dell'aliquota, sia la parziale determinazione della base imponibile stessa, sia la gestione dell'imposta sia, infine, il relativo gettito. Va, per di più, rilevato, che i potenziali guadagni derivanti da una completa armonizzazione delle basi imponibili e delle aliquote societarie risultino esigui anche secondo gli studi dei suoi stessi sostenitori (Sørensen (2000, 2004) stima tali guadagni in un modesto 0,1-0,2% del Pil comunitario).

È in quest'ottica che va letto il cauto impegno profuso dalla Commissione Europea nella definizione di una base imponibile comune, la cosiddetta CCCTB (*Consolidated Common Corporate Tax Base*). Questa soluzione consisterebbe nel ripartire il reddito

della società tra i diversi stati europei in cui la stessa opera secondo un sistema di *formula-apportionment*, ossia commisurandolo alla quantità relativa di fattori (capitale, lavoro ed eventualmente fatturato) che essa utilizza nei diversi paesi. Si tratterebbe, inoltre, di un sistema facoltativo.

Al di là delle specifiche proposte di armonizzazione e di coordinamento fiscale, il problema di fondo risiede nell'analisi teorica che è alla base delle stesse. Difatti, assumere che si realizzerà un livellamento del rendimento del capitale al netto dell'imposta societaria non si traduce automaticamente nella previsione di una riallocazione del capitale dai paesi a più alta imposizione societaria verso i paesi a più bassa imposizione, per il semplice fatto che in questa previsione è del tutto ignorata la struttura della spesa pubblica che verrà finanziata con il gettito societario. Il livellamento del tasso di rendimento del capitale corrisponde a un'allocazione in cui le imprese considerano sia l'impatto negativo delle imposte societarie sia quello positivo delle spese pubbliche produttive che aumentano la produttività del capitale.

Il confronto tra le sole imposte societarie presenti nei diversi paesi non fornisce pertanto informazioni sufficienti a stabilire in che direzione si muoverà il capitale, dal momento che le scelte di investimento non sono influenzate dalle sole imposte societarie, bensì anche dai benefici loro garantiti dalla spesa pubblica. In assenza di un'informazione approfondita circa la struttura e la consistenza di tali benefici (informazione che, oltretutto, è difficile pensare possa essere valutata da altri che non siano le stesse società), le proposte di armonizzazione fiscale "unidimensionali" (ossia interessate al solo aspetto tributario) non condurrebbero a una convergenza "virtuosa" dei sistemi tributari verso una configurazione ottima di imposte e spesa pubblica – ciò che, invece, sarebbe richiesto dalla corretta considerazione sia del lato dell'entrata sia di quello della spesa dell'azione pubblica.

Vi è una importante obiezione a quanto sin qui sostenuto: cosa succede se lo stato, invece che perseguire unicamente l'obiettivo di un'allocazione efficiente delle risorse, cerca, con la modulazione delle imposte societarie, di raggiungere anche finalità redistributive? La risposta è: dal momento che la redistribuzione riguarda le persone fisiche e non le società, questa deve essere perseguita mediante politiche fiscali e di trasferimento che abbiano ad oggetto le persone fisiche stesse. Se uno stato tassa le attività produttive interne a fini redistributivi, ciò inevitabilmente genererà una spinta

alla fuoriuscita del capitale verso quei paesi che abbiano una struttura fiscale (di entrata e di spesa) più coerentemente informata alla logica del beneficio. Saranno quindi "premiati" quei paesi in cui la struttura fiscale rispecchia la struttura della spesa, ossia quei paesi in cui le imposte sulle attività produttive sono destinate, a fini allocativi, al finanziamento delle spese produttive, mentre le imposte sulle persone fisiche sono utilizzate, a fini redistributivi, per ripartire le risorse tra individui.

Se la struttura delle entrate dei diversi paesi europei rispecchiasse effettivamente la diversa struttura delle spese, non vi sarebbe evidentemente alcun bisogno di armonizzare le imposte sulle società; al contrario, l'armonizzazione si tradurrebbe in uno squilibrio della complessiva struttura dell'azione pubblica. Pertanto possiamo dire che quanto minori sono le distorsioni presenti in un sistema fiscale, tanto minore è l'esigenza di armonizzazione fiscale. Per di più, è possibile che, nello spirito di Tiebout (1956) e come evidenziato da Bénassy-Quéré, Gobalraja e Trannoy (2007), paesi diversi scelgano diverse combinazioni di imposte societarie e spesa pubblica produttiva, nel qual caso l'armonizzazione fiscale si tradurrebbe, oltre che in uno squilibrio della struttura complessiva dell'azione pubblica, nell'imposizione di un modello unico, non necessariamente quello più adeguato ai singoli stati. Nella condizione attuale, nella quale si disconoscono i benefici effettivi garantiti alle società dalla spesa pubblica dei singoli stati, l'armonizzazione, poi, come abbiamo già detto, è semplicemente indesiderabile.

Finora non abbiamo considerato il tipo specifico di imposta societaria che si vorrebbe armonizzare. Le proposte in tal senso formulate (come ad esempio la sopramenzionata CCCTB) prendono a propria base l'imposta societaria che colpisce il reddito delle società. Tuttavia, come abbiamo visto, non è questa la base imponibile che dovrebbe essere considerata per un'imposta che rispecchiasse il principio del beneficio. La base imponibile dovrebbe invece comprendere il valore aggiunto del capitale e del lavoro laddove si realizzi la produzione (*production based*).

Considerata in un'ottica europea, un'imposta di questo tipo godrebbe di ulteriori vantaggi rispetto a quelli precedentemente illustrati. In primo luogo, si tratta di un'imposta neutrale rispetto al ciclo: il suo gettito rispecchia difatti le variazioni dell'attività globale (Studenski (1940)). In secondo luogo, quanto più estesamente fosse adottata, tanto più ridurrebbe i costi di conformità che le società operanti in più paesi

europei devono sostenere. Eliminerebbe poi eventuali problemi di ripartizione del reddito tra i diversi paesi e, inoltre, sarebbe facilmente implementabile, dal momento che in tutti i paesi UE è già presente un sistema di imposizione del valore aggiunto. Infine, come già si è suggerito, spingerebbe a una formulazione più trasparente delle politiche fiscali e di spesa relative alle società e alle famiglie.

Un'imposta così formulata lascerebbe totale libertà agli stati circa l'aliquota da applicare e, per lo stesso principio per cui dovrebbe essere adottata, lascerebbe nelle mani degli stessi stati l'intero gettito dalla stessa prodotto. Se per raggiungere un tale risultato sia più consigliabile ricorrere al coordinamento o affidarsi alla concorrenza fiscale è una questione su cui è difficile pronunciarsi in maniera conclusiva (Oates (2001b)). Tuttavia, sembra del tutto ragionevole attestarsi su una posizione contraria all'armonizzazione e favorevole, invece, all'operare della concorrenza fiscale. Difatti, Oates (1988, 1999, 2001a, 2001b) rileva ripetutamente come una condizione importante affinché si realizzi un'allocazione efficiente delle risorse consista nella disponibilità da parte dei governi di un set di strumenti fiscali che gli permettano di implementare un'imposizione dei fattori mobili basata sul principio del beneficio. È, questo, sicuramente, il caso dei governi nazionali, i quali dispongono del più ampio spettro di strumenti fiscali e che di conseguenza hanno la possibilità di strutturare il proprio sistema impositivo in modo ottimale.

11. *Il ruolo delle multinazionali: l'interazione tra processo decisionale e differenti misure fiscali*

Nonostante le previsioni del modello teorico della globalizzazione, i dati empirici raccontano una storia diversa rispetto a quella della tendenza all'azzeramento delle aliquote societarie. Nei termini, ad esempio, del modello di Zodrow e Mieszkowski, ciò significa che effettivamente esiste un vincolo di qualche genere a cui il governo sottostà nell'utilizzo di imposte capitarie in somma fissa non distorsive, ovvero, più in generale, all'aumento delle aliquote delle imposte sui fattori meno mobili – il lavoro, tra tutti.

Entrano pertanto in campo spiegazioni e interpretazioni del ruolo dell'imposta sul reddito societario che considerano una varietà di fattori di cui i modelli "base" della concorrenza fiscale non tengono conto.

In parte tali spiegazioni vanno ricercate nel ruolo sempre più preminente (e nelle conseguenti complicazioni) che hanno assunto le multinazionali in un contesto di crescente apertura economica internazionale. Le influenze esercitate dall'imposta societaria in un tale contesto sono difatti molto complesse e, di conseguenza, la semplice prescrizione di un'imposta *source-based* ad aliquota zero sull'investimento marginale risulta indebolita.

Per fornire un quadro delle varie possibili influenze seguiremo la concettualizzazione proposta da Auerbach, Devereux e Simpson (2008). I tre autori assumono un ambiente caratterizzato da mobilità internazionale del capitale e isolano tre diversi passaggi che, in tale contesto, concorrono a formare il processo decisionale proprio delle società multinazionali. Ciascuno di questi passaggi è influenzato da una diversa misura della pressione fiscale sulle società. I governi, modificando tali misure fiscali, possono quindi agire sulle diverse dimensioni delle decisioni aziendali.

I passaggi sono i seguenti:

1) Innanzitutto la multinazionale si trova di fronte alla scelta tra produrre nel paese d'origine per poi esportare all'estero e produrre direttamente all'estero. In questa fase decisionale la variabile fiscale rilevante è il rendimento al netto delle imposte dei due investimenti alternativi. Tale rendimento è determinato dall'aliquota media effettiva (EATR) sul rendimento dell'investimento al lordo delle imposte. I governi potranno pertanto modulare l'EATR per influenzare la localizzazione degli investimenti delle multinazionali.

2) Condizionatamente a una data localizzazione dell'investimento, la multinazionale sceglierà la dimensione dello stesso. Siamo qui in presenza di una decisione marginale, determinata dal punto in cui il prodotto marginale del capitale è uguale al costo del capitale. Tale punto sarà modificato dall'aliquota marginale effettiva (EMTR) sul reddito da capitale.

3) Infine, la multinazionale sceglierà come allocare i profitti contabili, e su questa decisione influirà l'aliquota societaria legale.

Auerbach, Devereux e Simpson (2008) isolano tre condizioni necessarie affinché il sistema fiscale non provochi distorsioni nel suddetto processo decisionale:

I) L'EMTR deve essere pari a zero in modo da lasciare inalterata la condizione marginale di utilizzo ottimo del capitale.

II) Gli EATR (per le diverse profittabilità) devono essere uguali in tutti i paesi, in modo da non influenzare la scelta relativa alla localizzazione delle attività produttive.

III) L'aliquota legale deve essere uguale in tutti i paesi, in modo da non indurre il *profit shifting*.

Le strade aperte alle multinazionali per trasferire i propri profitti sono molteplici e tra queste ne spiccano due di particolare importanza: il *transfer pricing* e l'allocazione "strategica" del debito tra le varie giurisdizioni. La prima tecnica consiste nel sovra-prezzare quei beni e servizi prodotti dalla multinazionale che sono oggetto di trasferimenti tra sussidiarie della stessa multinazionale situate in giurisdizioni diverse. Sovra-prezzando i beni e i servizi trasferiti da una filiale che opera in una giurisdizione a basse aliquote legali a una filiale residente in un paese ad alte aliquote, si ottiene un risparmio fiscale. La seconda tecnica consiste nell'allocare la maggior quantità possibile di debito societario – e quindi nel far pagare i maggiori interessi possibili – presso la filiale residente nel paese ad alte aliquote legali – ovviamente solo nel caso in cui sia prevista la deducibilità delle spese per interessi dal reddito societario.

A parere di Zodrow (2006) la questione più importante sollevata dalla tassazione del reddito societario in un contesto internazionale è legata proprio alla facilità con cui le multinazionali trasferiscono i propri profitti tra le giurisdizioni in cui operano. Nella misura in cui i governi dei diversi paesi desiderano tassare i profitti in base a un sistema *source-based* e mediante un'imposta societaria standard, si crea un incentivo per le multinazionali a manipolare la localizzazione degli stessi in modo da spostarli all'interno delle giurisdizioni a più bassa pressione fiscale.

I governi cercano di minimizzare la conseguente perdita di gettito ricorrendo a varie contromisure. Innanzitutto ad accordi preventivi sul *pricing* dei beni e dei servizi scambiati tra sussidiarie di paesi diversi. Possono poi ricorrere al cosiddetto *arm's lenght pricing*, una tecnica che prevede di assegnare ai prodotti scambiati tra sussidiarie residenti in giurisdizioni diverse il prezzo di analoghi prodotti scambiati sul mercato – qualora esistano beni o servizi comparabili. Questa regola incontra un limite nel

momento in cui i prodotti scambiati sono altamente specializzati e pertanto non hanno un equivalente di mercato – come nel caso di *asset* intangibili quale la proprietà intellettuale. Inoltre, nel caso di produttori monopolisti, il prezzo del brevetto non può essere stabilito "come se" fosse comprato da una terza parte, poiché in tal caso verrebbe meno la posizione di monopolio da cui dipende il valore dello stesso brevetto, il quale pertanto ne risulterebbe ridotto. Va detto, poi, che l'*arm's length pricing* può considerarsi viziato all'origine se si pensa che una delle principali ragioni che stanno alla base dell'esistenza delle multinazionali è quella di sfruttare vantaggi che non si avrebbero se ci si affidasse a scambi di mercato – al netto delle opportunità offerte dall'arbitraggio fiscale, ovviamente. Si può poi tentare di contrastare il *profit shifting* ricorrendo alle cosiddette regole di *thin capitalization*, che limitano l'ammontare di interessi che la controllante può pagare alle sussidiarie. È infine possibile ricorrere a trattamenti speciali del reddito da interessi passivi, come accade ad esempio nel momento in cui si impongono regole di allocazione degli interessi che vincolano la deducibilità degli stessi all'effettivo finanziamento di operazioni avvenute all'interno della giurisdizione.

Malgrado tutte queste misure, rimane il forte sospetto che la perdita di gettito, inestricabilmente legata ai nuovi incentivi cui sono sottoposti i governi, sia un fenomeno nient'affatto trascurabile. Facendo propria la prospettiva del paese che ricorre all'imposta sul reddito delle società, allora, un'aliquota legale minore risulta desiderabile in quanto riduce il costo del capitale e contemporaneamente incentiva l'allocazione all'interno del paese dei profitti contabili delle multinazionali.

In un contesto internazionale, dunque, l'EMTR cessa di essere l'unica variabile fiscale rilevante, diventando solo una delle variabili manovrate da governi che competono per attirare investimenti internazionali. Difatti, per quelle attività che producono un rendimento maggiore rispetto a quello normale, sarà preferibile investire in un paese che tassi anche il rendimento normale – e che quindi abbia un EMTR maggiore di zero – piuttosto che in un paese che colpisca le sole rendite ma con un'aliquota legale sufficientemente alta da risultare in un'aliquota media più pesante (The Mirrlees Review (2011)). Il risultato di tale concorrenza "multidimensionale" dipenderà – tra le altre cose – dalla mobilità del capitale, dalle dimensioni del paese, dal numero di paesi che competono e dal costo di riscuotere gettito da altre fonti. Se, per ipotesi, fosse

disponibile il solo strumento fiscale dell'EMTR, dal punto di vista del singolo paese la scelta di tale aliquota rifletterebbe il *trade-off* tra la desiderabilità di tassare le rendite *location-specific* e quella di non provocare la fuga delle rendite mobili. Se, invece, i governi – dovendo riscuotere un dato ammontare di gettito – potessero modificare sia l'aliquota legale sia la base imponibile dell'imposta societaria, essi troverebbero conveniente ridurre l'aliquota legale e ampliare la base imponibile (Haufler e Schjelderup (2000)), in modo da proteggersi dalla pratica del *profit shifting* e contemporaneamente "difendere" il gettito dell'imposta societaria.

Un ulteriore elemento di complicazione procede dalle possibili soluzioni date al potenziale problema della doppia tassazione dei profitti delle controllate estere. Problema che si crea nel momento in cui si tassano i dividendi ricevuti da una sussidiaria estera come se fossero dei profitti ordinari della controllante. Esistono due fondamentali sistemi fiscali relativi al trattamento di tali profitti.

Il primo sistema prevede semplicemente l'esenzione totale – dall'imposta societaria del paese di residenza della società – dei dividendi provenienti dalla sussidiarie estere. Il secondo sistema, il cosiddetto sistema dei *foreign tax credit* – che vige, ad esempio, negli USA – riconosce uno sconto sull'imposta societaria dovuta nel paese di residenza pari all'ammontare d'imposta già pagato nel paese estero. Le *tax liability* sono differite al momento in cui i profitti verranno rimpatriati sotto forma di dividendi da sussidiarie aventi personalità giuridica autonoma rispetto alla controllante. Se l'ammontare di imposta pagata all'estero è superiore o uguale a quello che si sarebbe pagato qualora lo stesso investimento fosse stato intrapreso internamente, non si avrà alcun debito fiscale netto e la società si troverà in una situazione di *excess foreign tax credit*: il paese di residenza non riconoscerà un credito fiscale maggiore rispetto all'ammontare di imposte che la società avrebbe pagato internamente (Desai e Hines (2004)).

Se gli USA passassero a un sistema di esenzione dei profitti esteri, le multinazionali statunitensi risponderebbero investendo di più in paesi a bassa imposizione societaria, rimpatriando una maggiore frazione di tali profitti e cambiando la forma organizzativa delle operazioni estere. Il *Tax Reform Act* del 1986 impose notevoli oneri fiscali sul reddito guadagnato all'estero sotto forma di norme anti-elusione: si previde che alcune voci di spesa, come ad esempio quelle relative a quote di interessi, R&S e spese amministrative sopportate dalla controllante fossero dedotte forzosamente dai profitti

esteri in proporzione al rapporto tra *asset* interni ed esteri. Hines (1999) mostra come, in conseguenza di queste nuove disposizioni, le multinazionali americane abbiano ridotto la propria partecipazione a investimenti internazionali.

Per le giurisdizioni che importano capitali da paesi in cui vige un sistema di *foreign tax credit*, il costo di tassare i redditi societari è nullo fintanto che l'aliquota imposta internamente è minore o al massimo pari a quella vigente nei paesi che esportano capitali. Il comportamento razionale per una piccola economia che si approvvigiona di capitali esclusivamente o prevalentemente da un paese caratterizzato da un sistema di crediti fiscali esteri è pertanto quello di adottare un'imposta sul reddito delle società che abbia un'aliquota pari a quella del paese esportatore. È, questa, una strategia fisale nota col nome di *treasury transfer*, consistente nel trasferimento di imposte da un paese all'altro.

Questa conclusione richiede alcune qualificazioni. Innanzitutto il *treasury transfer* è assente tra paesi che esentano i profitti guadagnati all'estero. In secondo luogo, non ci sarà trasferimento di imposte per quelle imprese che si trovino in una condizione di *excess foreign tax credit*, dal momento che non riceveranno un ulteriore credito per le imposte pagate all'estero: per queste imprese, pertanto, una diminuzione dell'aliquota nel paese che importa i capitali non si traduce in un aggravio di imposta nel paese di residenza e pertanto incentiverebbe un maggior influsso di investimenti. Infine, bisogna rimarcare che, essendo i crediti fiscali valutati solo nel momento del rimpatrio dei profitti esteri, è verosimile che il carico fiscale considerato dalla multinazionale sia quello imposto dal paese che importa i capitali, tanto più alla luce della possibilità di reinvestire i profitti nello stesso paese.

Va in ultimo ricordato che in un contesto internazionale cambiano anche i rapporti tra imposizione societaria e personale. Tassare il risparmio non provocherà una diminuzione degli investimenti, in quanto il capitale internazionale mobile sarà pronto ad approfittare delle opportunità di investimento interne alla giurisdizione. Quando la tassazione societaria è *source-based*, mentre quella personale è *residence-based*, l'apertura economica fa sì che siano le imposte societarie ad esercitare un effetto sul livello di investimento interno.

Nell'ambito della modellizzazione del comportamento strategico degli stati e delle multinazionali – e pertanto della trattazione teorica degli effetti del nuovo tipo di

concorrenza che la diffusione di queste ultime comporta – Haufler e Schjelderup (1999) analizzano cosa accade alla fornitura degli input pubblici nel caso in cui alle multinazionali sia aperta la strada del *profit shifting*.

Come abbiamo visto, i modelli che studiano l'andamento dell'offerta di capitale pubblico in un contesto internazionale fanno dipendere la mobilità degli investimenti dagli EMTR presenti nelle varie giurisdizioni basandosi sull'ipotesi secondo cui le imprese che beneficiano della dotazione di input pubblici non possano evitare di essere simultaneamente tassate nella stessa giurisdizione in cui tali input sono forniti. Tale ipotesi sembra sempre meno accettabile a causa della crescente presenza di imprese multinazionali e, con esse, della rilevanza della mobilità dei profitti, totalmente scollegata dalle scelte di investimento reale. Lo scenario considerato dai due autori prevede, allora, che una multinazionale possa usufruire delle infrastrutture pubbliche di un paese e contemporaneamente portare all'estero i propri profitti contabili.

Il modello proposto da Haufler e Schjelderup (1999) studia il comportamento di un'impresa multinazionale che possiede una filiale estera e che pertanto ha l'opzione di trasferire all'estero i profitti contabili tramite manipolazione del *transfer price*. Tra le due giurisdizioni vige un sistema di esenzione dei profitti guadagnati all'estero. Vengono considerati due casi: nel primo l'imposta societaria colpisce i soli profitti puri mentre nel secondo colpisce anche il rendimento normale del capitale.

La multinazionale ha una funzione di produzione del tipo $F(K,B), F_K(K=0) \to \infty, F_B(B=0) \to \infty$. Può scegliere il livello ottimo di investimenti all'interno della giurisdizione e successivamente decidere in merito alla quantità di *profit shifting*. Il prezzo reale del bene scambiato con la sussidiaria estera è pari a 1 e tuttavia le autorità tributarie non possono osservarlo. Il *profit shifting* comporta un costo che può essere descritto dalla funzione $\theta(p), \theta(1) = \theta'(1) = 0, sign(\theta') = sign(p-1), \theta''(p) > 0$.

Nel caso in cui l'imposta societaria colpisca i soli profitti puri, le condizioni del primo ordine dell'impresa saranno date da:

(45) $$F_K(K,B) = r$$

(46) $$\theta'(p) = t^{s*} - t^s$$

Pertanto le decisioni di investimento non risulteranno distorte rispetto a quanto avverrebbe in assenza di imposta, mentre il *profit shifting* è spinto fino al punto in cui i risparmi fiscali derivanti dal *transfer pricing* – coincidenti con la differenza tra aliquota

estera, t^{s*}, e aliquota interna, t^s – sono uguali al costo marginale dello spostamento dei profitti. Le due diverse decisioni dell'impresa sono totalmente indipendenti l'una dall'altra.

Il governo quindi sceglie il livello di fornitura dell'input pubblico, B, e l'aliquota societaria da applicare alla base imponibile T – rappresentata dai profitti dichiarati dall'impresa, $T = f(k, g) + (p - 1) - rk$ – in modo da massimizzare l'utilità del consumatore rappresentativo. Ciò equivale a massimizzare i profitti netti dell'impresa, che per ipotesi sono trasferiti al consumatore e che dipendono dalla presenza di eventuali rendite nette generate dalla fornitura di input pubblici. La condizione del primo ordine relativa alla fornitura dell'input pubblico è data da:

(47) $$F_B = \frac{\lambda}{1+t^s(\lambda-1)}$$

In cui λ rappresenta il prezzo ombra dell'input pubblico. Quest'ultimo ha un *resource cost* rispetto al bene privato pari a 1. Se fossero disponibili imposte lump-sum, si avrebbe che $\lambda = 1$ e $F_B = 1$, ossia ritorneremmo alla condizione che vale in assenza di concorrenza inter-giurisdizionale e la fornitura del bene pubblico sarebbe al suo livello ottimo. Tuttavia la condizione del primo ordine rispetto all'aliquota societaria ci dice che:

(48) $$\lambda = \frac{T}{T - {t^s}/{\theta''}} > 1$$

Pertanto anche un'imposta sulle rendite economiche non rappresenta, in questo modello, uno strumento *lump-sum*. Si avrà sotto-fornitura dell'input pubblico, in quanto in equilibrio la produttività marginale dell'input pubblico eccede il suo costo di produzione unitario. Il governo dovrà soppesare i benefici derivanti dalla fornitura di un'unità marginale di input pubblico con i costi marginali derivanti dall'incrementato *profit shifting*. Il grado di sotto-fornitura dipende da quanto è costosa, per l'impresa, la stessa attività di pr*ofit shifting*. Tanto più convessa è la funzione θ, tanto maggiore è θ'' e tanto minore sarà la sotto-fornitura dell'input pubblico.

Nel caso in cui l'imposta societaria colpisca anche il rendimento normale del capitale, le condizioni marginali dell'impresa cambiano nel senso atteso. Indicando con α la quota del costo del capitale che è possibile dedurre dalla base imponibile avremo quale condizione marginale per K:

(49) $$F_K = \frac{(1-\alpha t^S)}{(1-t^S)} r$$

la quale comporta che, per $\alpha < 1 \rightarrow F_K > r$, con la produttività marginale dell'investimento interno che eccede il costo opportunità del capitale nel mercato mondiale. La FOC relativa al transfer price scelto dall'impresa rimarrà, invece, immutata.

Nel suo processo di massimizzazione, il governo dovrà ora considerare anche gli effetti che la tassazione societaria e la quantità di bene pubblico avranno sullo stock interno di capitale privato. La condizione del primo ordine rispetto alla fornitura dell'input pubblico sarà ora data da:

(50) $$F_B = \left[1 - t^S \frac{\partial K}{\partial B}(F_K - \alpha r)\right] \frac{\lambda}{1+t^S(\lambda-1)}$$

Per $\alpha < 1$ e $\partial K/\partial B > 0$ – ossia essendo il capitale pubblico e l'input privato fattori complementari nella produzione – il primo termine sarà minore di 1. Per sapere come si comporta il secondo termine dobbiamo considerare la FOC relativa a t^S, la quale dice che:

(51) $$\lambda = \frac{1}{\left(1+\frac{t^S}{T}\left[\frac{\partial K}{\partial t^S}(F_K-\alpha r)-\frac{1}{\theta''}\right]\right)} > 1$$

poiché $F_K - \alpha r > 0$ e $\partial K/\partial t^S < 0$. Il primo termine tra parentesi quadre rappresenta la distorsione dell'investimento in capitale privato causata dall'aliquota legale societaria quando $\alpha < 1$. Tale primo termine è negativo, ciò che si può corroborare derivando implicitamente la condizione di ottimo dell'impresa rispetto all'investimento marginale e ricordando che $f_K'' < 0$, ossia:

(52) $$F_K = \frac{(1-\alpha t^S)}{(1-t^S)} r \;\rightarrow\; \frac{\partial K}{\partial t^S} = \frac{(1-\alpha)r}{(1-t)^2 f_K''}$$

Il secondo termine tra parentesi quadre è anch'esso negativo poiché $\theta'' > 0$ e rappresenta il carico fiscale marginale eccessivo derivante dal *profit shifting*. Il prezzo ombra dei fondi pubblici, comprendente entrambi gli effetti, eccede pertanto l'unità.

Pertanto, se F_B risulterà alla fine maggiore, minore o uguale a 1, ossia al suo *resource cost*, dipenderà dal confronto tra prezzo ombra dei fondi pubblici e complementarità tra capitale privato e input pubblico. Derivando implicitamente la condizione di ottimo dell'impresa, questa volta rispetto a g, possiamo comprovare che un ruolo determinante è svolto dalla derivata seconda mista f_{KB}'':

(53) $$\frac{\partial K}{\partial B} = -\frac{f''_{KB}}{f''_K}$$

Nel caso in cui $\alpha = 1$ la derivata seconda mista non appariva tra gli elementi determinanti delle condizioni marginali perché in quel caso l'imposta non provocava distorsioni nelle decisioni di investimento. Adesso, invece, il valore di tale derivata rientra tra i fattori chiave, così come avveniva nel modello di Zodrow e Mieszkowski (1986), in cui il risultato della sotto-fornitura dell'input pubblico dipendeva in modo cruciale dall'ipotesi che $1 - Kf''_{KB} > 0$.

Aumentare la fornitura dell'input pubblico è una maniera di combattere la distorsione prodotta dall'imposta societaria nel mercato del capitale. Tale guadagno di benessere deve essere confrontato con la perdita di benessere derivante dall'incremento dell'aliquota societaria, che ora deriva non solo dall'aumentato *profit shifting*, bensì anche dalla distorsione che una tale più alta aliquota provoca sulle decisioni di investimento. Rispetto alla situazione in cui l'imposta societaria colpiva i soli profitti puri, ora si avrà un guadagno di benessere che prima non c'era ma anche un maggior costo di approvvigionamento per l'operatore pubblico.

12. Conclusioni

La letteratura economica relativa al comportamento dell'operatore pubblico quale fornitore di beni e servizi pubblici produttivi nell'ambito dell'imposizione societaria ha focalizzato la propria attenzione eminentemente sulla crescente influenza dell'apertura economica internazionale e sulla competizione fiscale tra governi (assumendo a propria base, a seconda delle ipotesi di partenza, la teorizzazione di Tiebout (1956) ovvero quella di Oates (1972)). I risultati che emergono da tale letteratura sono fondamentalmente due.

Il primo riguarda l'imposta standard sulle società: quella che colpisce sia il rendimento normale del capitale sia le rendite economiche, e la sua importanza deriva dalla generalizzata adozione di questo tipo d'imposta a livello internazionale. Sebbene l'esistenza, da un lato, di un'imposta così configurata e, dall'altro, di un'offerta di servizi pubblici produttivi crei un legame oggettivo tra il livello di imposte societarie e il livello di beni e servizi produttivi offerto dall'operatore pubblico, questo tipo di

imposta non riesce a garantire il raggiungimento di una struttura ottima di tassazione societaria e di fornitura dei beni e dei servizi pubblici produttivi (Zodrow e Mieszkowski (1986), Matsumoto (2010)). Ciò dipende dal fatto che tale imposta, a causa delle sue stesse caratteristiche, non è in grado di (contemplare? prevedere? dar conto di?) il principio del beneficio. Difatti, la distorsione generata dall'imposta standard deriva dallo squilibrio per cui, mentre essa insiste solo su uno dei due fattori (il capitale), i benefici generati dal capitale pubblico si distribuiscono tra capitale e lavoro, sotto forma di un aumento delle produttività di entrambi i fattori. Poiché il capitale è un fattore mobile, esso andrà alla ricerca del massimo livello di rendimento netto. In un contesto internazionale in cui (come è normalmente ipotizzato) il tasso di interesse è livellato su scala globale, se il peso fiscale che sostiene il capitale è maggiore rispetto ai benefici garantiti allo stesso dalla struttura della spesa pubblica, esso si sposterà alla ricerca di un mix di imposte e spesa pubblica più favorevole. E ciò accadrà ogniqualvolta siano caricati sul solo capitale i costi di servizi produttivi che beneficiano entrambi i fattori produttivi privati.

Per illustrare il secondo risultato si deve fare riferimento alla distinzione dei beni e servizi pubblici produttivi tra *firm-augmenting* e *factor-augmenting*. Mentre i primi corrispondono a quei beni e servizi pubblici il cui beneficio si traduce in una rendita goduta dall'impresa, i secondi, invece, sono quei beni e servizi pubblici che esauriscono il proprio effetto in un incremento della produttività e quindi della remunerazione dei fattori di produzione privati.

Nel caso dei beni e servizi di tipo *firm-augmenting*, la condizione di efficienza nella produzione richiede un pagamento da parte delle imprese di un'imposta di ammontare pari al beneficio marginale che esse ricevono dalla fornitura dell'input pubblico, rappresentato qui dalla rendita che affluisce alle stesse imprese (Sandmo (1972)). Nel caso dei beni e servizi pubblici *factor-augmenting*, invece, l'imposta societaria ottimale dovrà essere tale da prevedere un'aliquota fiscale sul reddito dei diversi fattori proporzionale alla variazione del loro rendimento lordo – conseguenza dell'aumentata produttività degli stessi – che risulta dall'incrementata offerta di input pubblico (Feehan e Matsumoto (2000)).

Un'imposta societaria improntata al principio del beneficio, dunque, è un'imposta che garantisce il raggiungimento dell'efficienza produttiva, in quanto non scoraggia l'offerta

dei fattori produttivi, mentre contemporaneamente conduce a una fornitura ottimale di beni e servizi pubblici produttivi da parte dell'operatore pubblico. La desiderabilità prescrittiva di questo tipo di imposta societaria non è un derivato delle sue sole caratteristiche economiche. Rispetto al criterio dell'equità individuale, andrebbe abbandonato il ricorso all'imposta societaria quale strumento funzionale al raggiungimento di una fiscalità progressiva (Oakland e Testa (1996, 1998)), poiché la sua reale incidenza rimane, in fin dei conti, alquanto incerta. Così facendo, tuttavia, si eliminerebbe una fonte importante di "illusione fiscale", garantendo all'elettorato la possibilità di confrontare in maniera limpida i costi e i benefici delle imposte e dei beni pubblici da esse finanziati. Se difatti gli elettori, pensando di poter evitare parte dell'onere impositivo trasferendolo sulle imprese, sottostimassero i costi dei servizi pubblici destinati alle famiglie, finirebbero per domandare una fornitura eccessiva di tali servizi. Al contrario, un'imposta societaria informata al principio del beneficio risulta essere "ottima" anche rispetto alle scelte di voto degli elettori. Se, infatti, tale regime impositivo venisse fissato prima del voto, i proprietari dei diversi fattori produttivi avrebbero tutto l'interesse a votare scegliendo una fornitura ottima dell'input pubblico produttivo, dal momento che, così facendo, massimizzerebbero sia il prodotto totale che le quote dello stesso spettanti ai vari fattori.

Un'imposta con queste caratteristiche è data dall'imposta sul valore aggiunto *origin-based*. La base imponibile di quest'ultima è costituita dal reddito degli input produttivi e pertanto colpisce il pagamento dei redditi da lavoro e da capitale. Essa è altresì approssimabile ricorrendo congiuntamente a un'imposta sulla proprietà delle società e a un'imposta sul monte salari, ovvero tramite un'imposta sul monte salari accompagnata da un'imposta societaria standard avente la stessa aliquota (Atkinson e Stiglitz (1980)).

La considerazione sia del lato dell'entrata sia di quello della spesa del bilancio pubblico ci ha spinti a muovere un'obiezione di natura teorica alle recenti proposte di armonizzazione fiscale nella UE (Sørensen (2000, 2002)). Queste ultime, difatti, propugnano un tipo di un'armonizzazione fiscale "unidimensionale", ossia concernente le sole imposte societarie, un'armonizzazione, cioè, si disinteressa della struttura della spesa pubblica propria dei diversi paesi. Il confronto tra le sole imposte societarie non è tuttavia adeguato, poiché non garantisce informazioni sufficienti a stabilire in che direzione si muoverà il capitale, dal momento che le scelte di investimento sono

influenzate sia dalle imposte societarie sia dai benefici garantiti dalla spesa pubblica. In assenza di un'informazione approfondita circa la struttura e la consistenza di tali benefici, le proposte di armonizzazione fiscale "unidimensionali" non condurrebbero pertanto a una convergenza "virtuosa" dei sistemi tributari verso una configurazione ottima di imposte e spesa pubblica, potendo al contrario provocare inaspettati squilibri nella complessiva struttura dell'azione pubblica.

CAPITOLO III

LE DETERMINANTI DELL'ALIQUOTA SOCIETARIA: UN'ANALISI EMPIRICA

1. *Una visione d'insieme*

Per avere un'idea della natura del fenomeno che stiamo considerando, illustreremo con una serie di grafici e di tabelle l'evoluzione di quelle variabili d'interesse che, ai fini della nostra analisi, rivestono una maggiore importanza.

Innanzitutto le aliquote legali dell'imposta sul reddito delle società. Consideriamo le media semplice delle aliquote legali marginali massime così come riportate dall'OECD per il periodo che va dal 1981 al 2012.

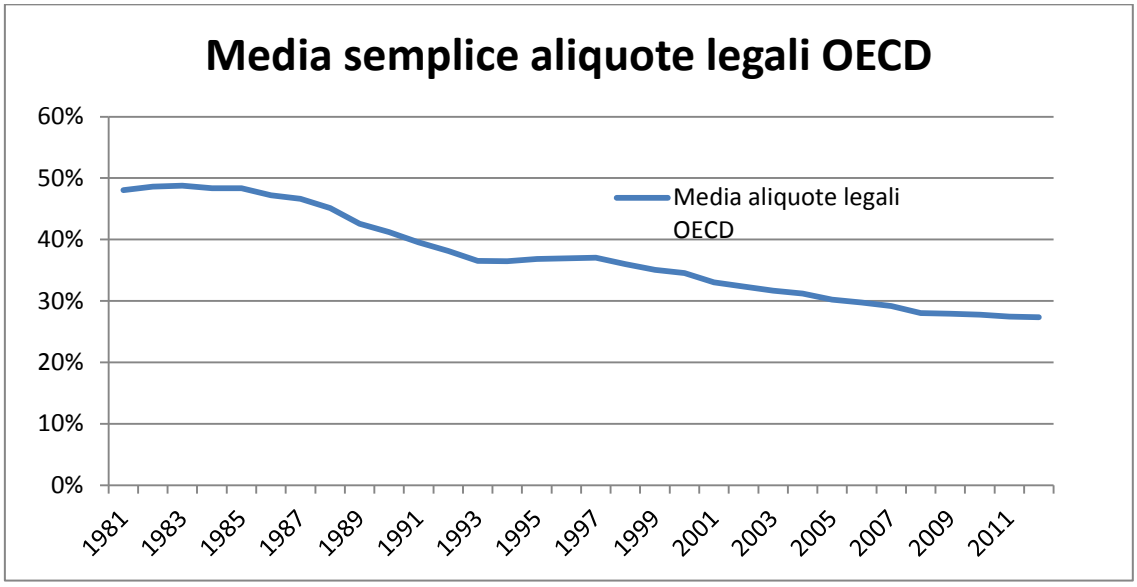

Grafico 1: andamento della media semplice delle aliquote legali dell'imposta societaria. I paesi considerati sono: Australia, Austria, Belgio, Canada, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Italia, Norvegia, Olanda, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera.

Per quanto riguarda le misure fiscali relative agli EMTR e agli EATR, si sono utilizzate le serie fornite dall'IFS (a nostra conoscenza, le più ricche) per il periodo 1980-2005.

Nel grafico 1 è riportato l'andamento della media aritmetica delle aliquote legali riportate dall'OECD per i 19 paesi oggetto di analisi durante il periodo 1981-2012[12]. Nel periodo considerato tale media è diminuita dal 48% a circa il 27%, una diminuzione di ben 21 punti percentuali.

Nel grafico 2 si riporta invece l'andamento della media delle aliquote legali ponderata per il Pil. Il valore di tale media passa dal 48% del 1981 al 33% del 2012, facendo segnare una riduzione importante e tuttavia minore rispetto a quella della media semplice. Ciò significa che i paesi che più hanno ridotto le proprie aliquote societarie legali sono stati quelli di dimensioni relativamente minori, ciò che conferma la predizione della teoria secondo cui maggior è la dimensione di un paese, maggiore sarà il suo potere di mercato e pertanto l'imposizione societaria (e più in generale del capitale) risulterà essere più elevata.

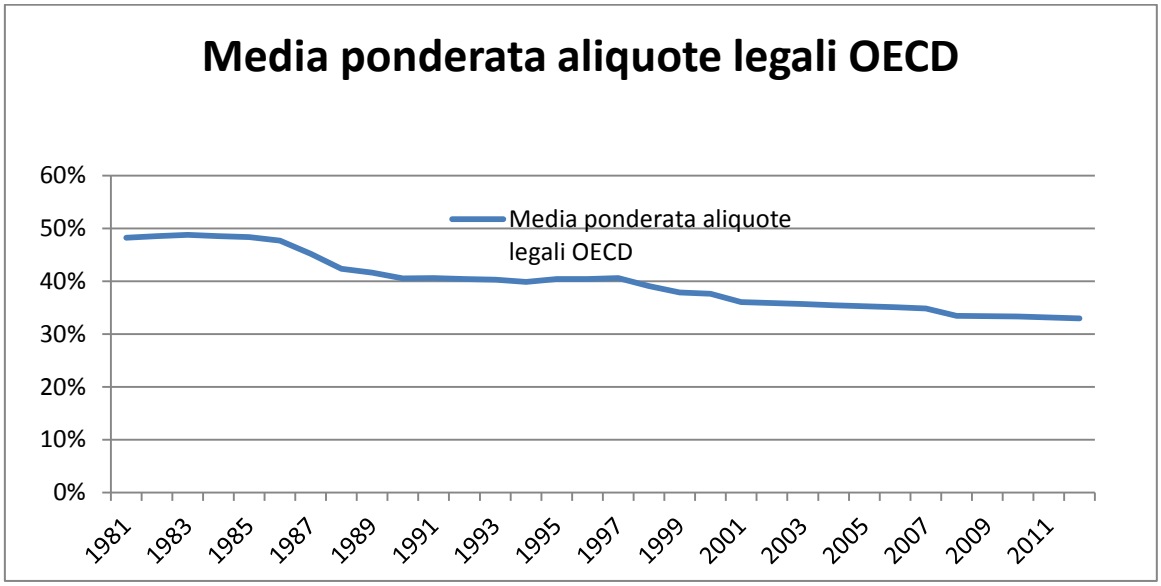

Grafico 2: andamento della media ponderata delle aliquote legali dell'imposta societaria.

In tabella 1 è riportato l'andamento sia della media aritmetica che della deviazione standard delle aliquote societarie legali. Vediamo come anche la deviazione standard abbia subito una diminuzione di circa un quarto. Questa riduzione rispecchia un deciso

[12] Per coerenza con i dati forniti dall'IFS si è scelto di considerare le aliquote societarie che l'OECD riporta sotto la voce "Combined Corporate Income tax rate", e che sono date dalla combinazione dell'aliquota legale dell'imposta societaria vigente a livello di governo centrale e delle eventuali aliquote legali vigenti a livello locale.

movimento delle aliquote legali sia verso il basso sia nel senso di una loro "omogeneizzazione" tra paesi, ossia di una diminuzione della loro dispersione.

Tabella 1
Media semplice e deviazione standard dell'aliquota legale

Anni	**Aliquota legale (OECD)**	
	Media	Dev. Stand.
1981	0,48050	0,07800
1982	0,48616	0,07464
1983	0,48795	0,07428
1984	0,48330	0,07269
1985	0,48372	0,07614
1986	0,47220	0,07307
1987	0,46622	0,07417
1988	0,45098	0,07963
1989	0,42555	0,08334
1990	0,41189	0,06756
1991	0,39544	0,07050
1992	0,38151	0,07569
1993	0,36533	0,07698
1994	0,36460	0,07244
1995	0,36853	0,07491
1996	0,36946	0,07372
1997	0,37032	0,07619
1998	0,36000	0,06645
1999	0,35052	0,06506
2000	0,34521	0,06618
2001	0,33035	0,05465
2002	0,32356	0,05738
2003	0,31681	0,05978
2004	0,31190	0,05872
2005	0,30205	0,05889
2006	0,29760	0,06015
2007	0,29153	0,06097
2008	0,28025	0,05380
2009	0,27915	0,05369
2010	0,27771	0,05370
2011	0,27440	0,05588
2012	0,27332	0,05737

Fonte: calcoli propri su dati IFS e OECD.

Nel Grafico 3, infine, si riportano i dati sulle aliquote legali per singolo paese, che ne confermano la generalizzata caduta, nessun paese escluso, sebbene con notevoli differenze tra paesi.

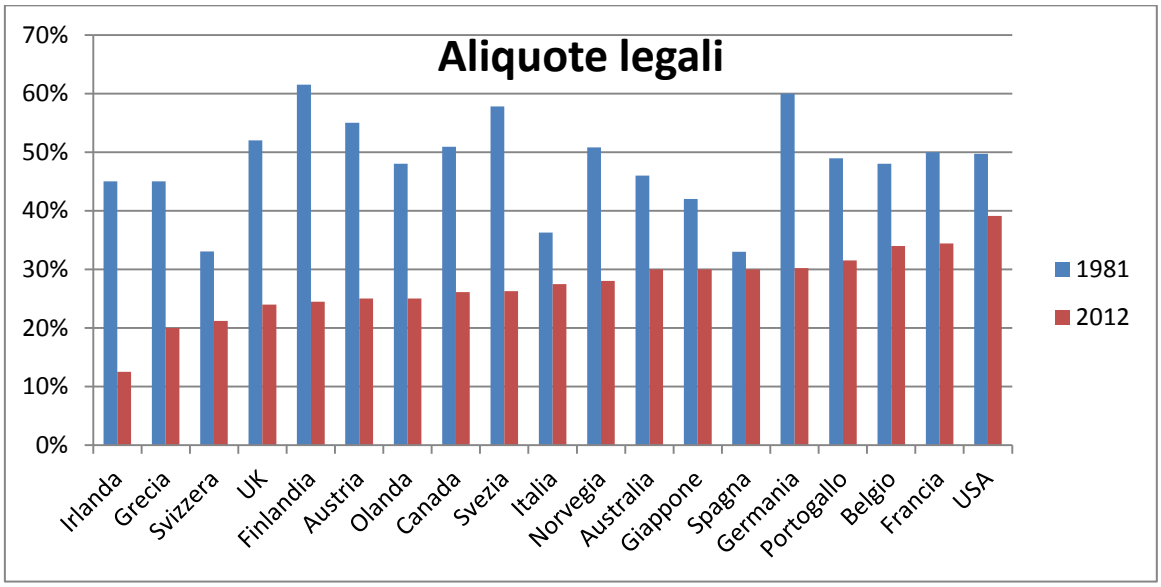

Grafico 3: Aliquote societarie legali (OECD).

Si considerino poi le altre due misure del carico tributario, ossia l'EMTR[13] e l'EATR[14]. Dal grafico 4 possiamo notare come la riduzione della media semplice degli EMTR dei 19 paesi sia stata notevolmente più contenuta rispetto a quanto avvenuto per le aliquote legali. Difatti, mentre nel 1980 questa si attestava al 25,8%, nel 2005 il suo valore era diminuito solo di 5,5 punti percentuali, arrivando al 20,3%.

Questo andamento conferma quanto già rilevato in altri studi (ad esempio Devereux, Griffith e Klemm (2002)), ossia che, a partire proprio dagli anni '80, la riduzione delle aliquote societarie legali è stata accompagnata in molti paesi dallo sfrondamento di una gran quantità di misure ad hoc, relative a determinati settori o tipi di investimento (quali ad esempio i crediti d'imposta o i piani di ammortamento accelerato), e quindi, in definitiva, dall'estensione della base imponibile cui si applica l'aliquota legale.

[13] Gli EMTR sono calcolati dall'IFS con la formula proposta in Devereux e Griffith (2003). Viene considerato un investimento in impianti e macchinari, finanziato tramite nuovo *equity* o profitti trattenuti, senza considerare l'imposizione a livello personale. Per tutti i paesi vengono fatte le seguenti ipotesi: il tasso di sconto reale è pari al 10%; il tasso di inflazione al 3,5%, il tasso di deprezzamento economico al 12,25%.

[14] Gli EATR sono calcolati con la stessa formula e le stesse ipotesi relative agli EMTR. Inoltre vi si aggiunge l'ulteriore ipotesi per cui il tasso di rendita economica sia pari al 10%, ciò che si traduce in un ritorno finanziario totale pari al 20%.

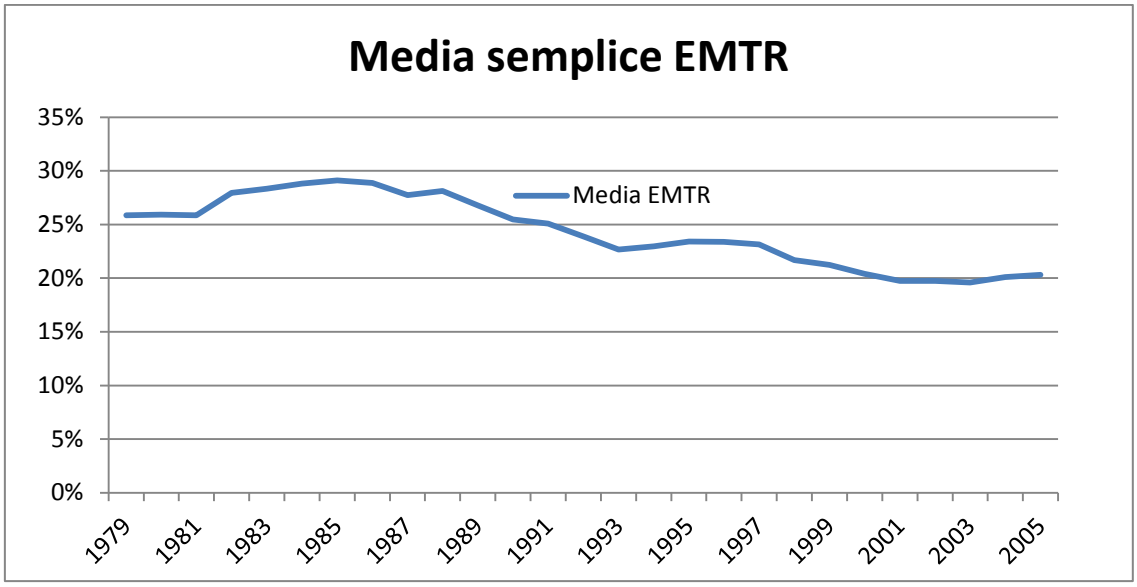

Grafico 4: andamento medio degli EMTR.

Il grafico 5 mostra come effettivamente il valore attuale netto degli ammortamenti fiscalmente riconosciuti sia passato da un valore dell'82% del costo dell'investimento nel 1980 a un valore del 74,5% dello stesso nel 2005. Ciò significa che, mentre nel 1980 si poteva dedurre dal reddito imponibile, in termini di valore attuale, l'82% del costo dei nuovi investimenti, nel 2005 questa percentuale si era ridotta del 7,5%.

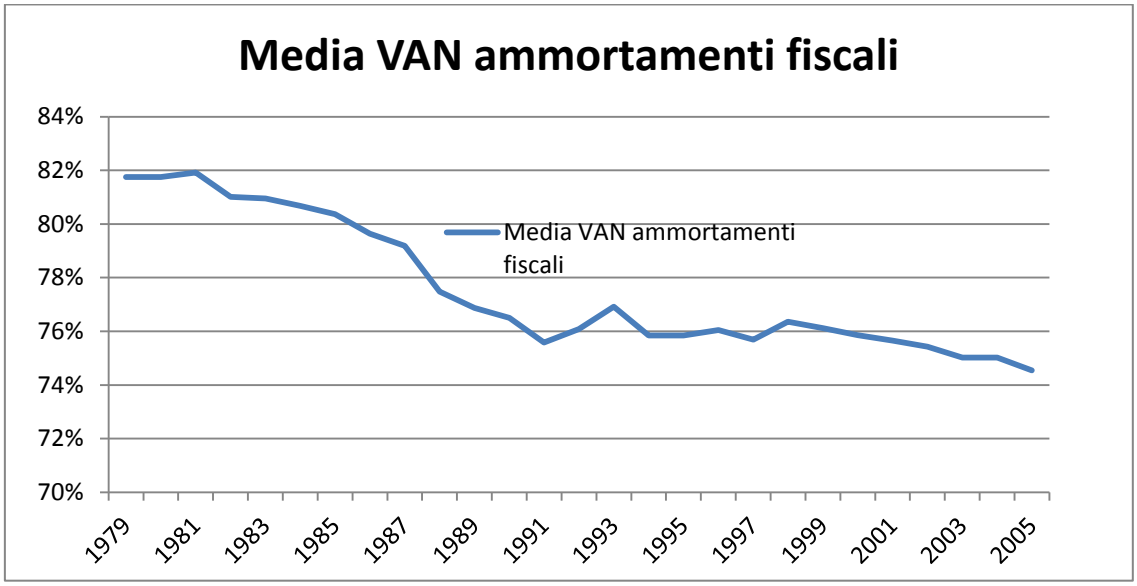

Grafico 5: andamento medio del VAN degli ammortamenti fiscali in rapporto al costo dell'investimento.

Il grafico 6 riporta l'andamento della media semplice dell'EATR per un investimento in impianti e macchinari che generi una rendita economica (l'eccedenza sul costo del

capitale) pari al 10%. La diminuzione di questa media di circa 9-10 punti percentuali (da circa il 33,9% al 24,5%) pone la dinamica di questa misura fiscale a metà strada tra quella delle aliquote legali e quella degli EMTR, come d'altronde era da aspettarsi, risultando essa da una media ponderata tra le due.

Infine, in tabella 2 vengono riportare le evoluzioni della media semplice e della deviazione standard degli EMTR e degli EATR per l'insieme dei paesi.

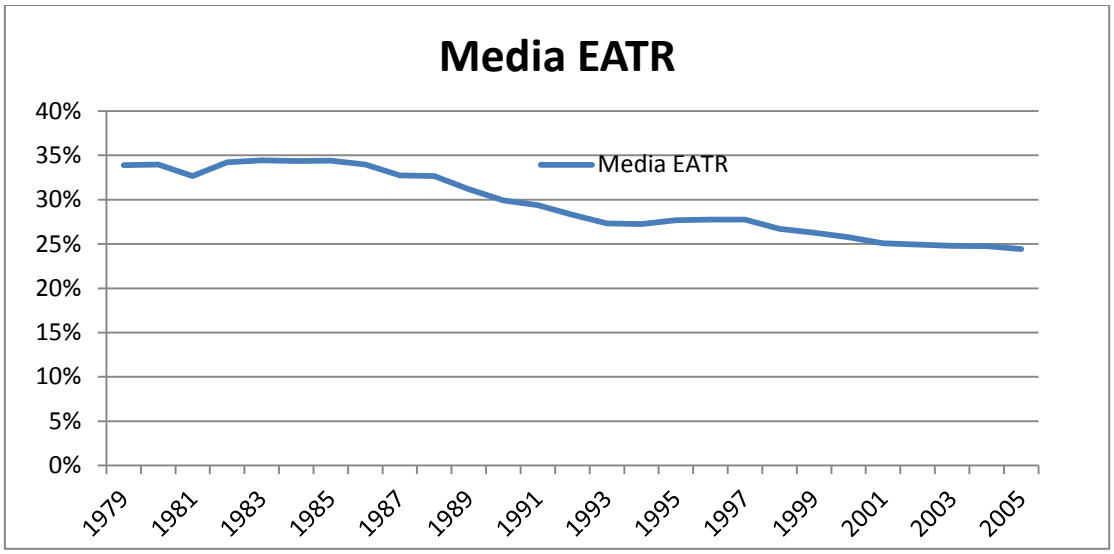

Grafico 6: andamento medio degli EATR.

Da tale tabella (che parte dal 1982 in modo da considerare tutti e 19 i paesi) si evince come la diminuzione della dispersione tra paesi abbia caratterizzato non solo le aliquote legali bensì anche gli EMTR e gli EATR. Anzi, sembra infatti che la dispersione sia diminuita in proporzione ancora maggiore per queste due ultime misure fiscali, e per l'EMTR in particolare. Questa evidenza potrebbe suggerire il fatto che, a fianco della concorrenza per i profitti contabili (che vede nell'aliquota legale la variabile decisiva), anche la concorrenza per i capitali internazionalmente mobili abbia continuato a esercitare la propria influenza.

La deviazione standard degli EATR dall'inizio alla fine del periodo risulta più che dimezzata, mentre quella relativa agli EMTR si è addirittura ridotta di quasi due terzi. Nei grafici 7 e 8 si riportano i valori degli EMTR e degli EATR dei singoli paesi per gli anni 1982 e 2005.

Tabella 2

Media e deviazione standard dell'EMTR e dell'EATR

Anni	**EMTR**		**EATR**	
	Media	Dev. Stand.	Media	Dev. Stand.
1982	0,27946	0,13910	0,34231	0,10143
1983	0,28346	0,13093	0,34428	0,09782
1984	0,28801	0,11764	0,34353	0,09649
1985	0,29110	0,11398	0,34403	0,09616
1986	0,28882	0,10903	0,33979	0,09357
1987	0,27728	0,09684	0,32754	0,08557
1988	0,28114	0,08951	0,32649	0,08250
1989	0,26771	0,08545	0,31184	0,07931
1990	0,25481	0,07004	0,29933	0,06834
1991	0,25087	0,07166	0,29381	0,07002
1992	0,23903	0,07079	0,28290	0,06930
1993	0,22666	0,07525	0,27305	0,07363
1994	0,22953	0,07083	0,27261	0,07087
1995	0,23417	0,07374	0,27695	0,07298
1996	0,23377	0,07479	0,27767	0,07250
1997	0,23139	0,07110	0,27747	0,06984
1998	0,21672	0,07288	0,26686	0,06518
1999	0,21241	0,06408	0,26255	0,05781
2000	0,20407	0,07033	0,25776	0,05793
2001	0,19756	0,07147	0,25077	0,05398
2002	0,19742	0,06764	0,24923	0,05247
2003	0,19612	0,06112	0,24777	0,04531
2004	0,20118	0,04758	0,24760	0,04369
2005	0,20315	0,04732	0,24442	0,04601

Fonte: calcoli propri su dati IFS.

Da questi grafici si vede chiaramente che alla "regola" della riduzione dell'EMTR vi sono state importanti eccezioni. Difatti, paesi quali l'Irlanda e il Regno Unito, che partivano da un EMTR pari a zero, lo hanno aumentato proprio grazie alla diminuzione del VAN degli ammortamenti fiscalmente riconosciuti, e ciò nonostante il fatto che anche in questi paesi le aliquote legali siano diminuite. Un'altra eccezione è rappresentata dagli USA i quali mostrano una sostanziale stabilità dell'EMTR. L'EATR, come sempre, segue un andamento che si pone a metà strada tra quello proprio dell'EMTR e quello delle aliquote legali. Difatti la riduzione sia della media semplice degli EATR che della loro deviazione standard assume un valore intermedio rispetto alla riduzione registrata dalle stesse statistiche calcolate sulle altre due misure fiscali.

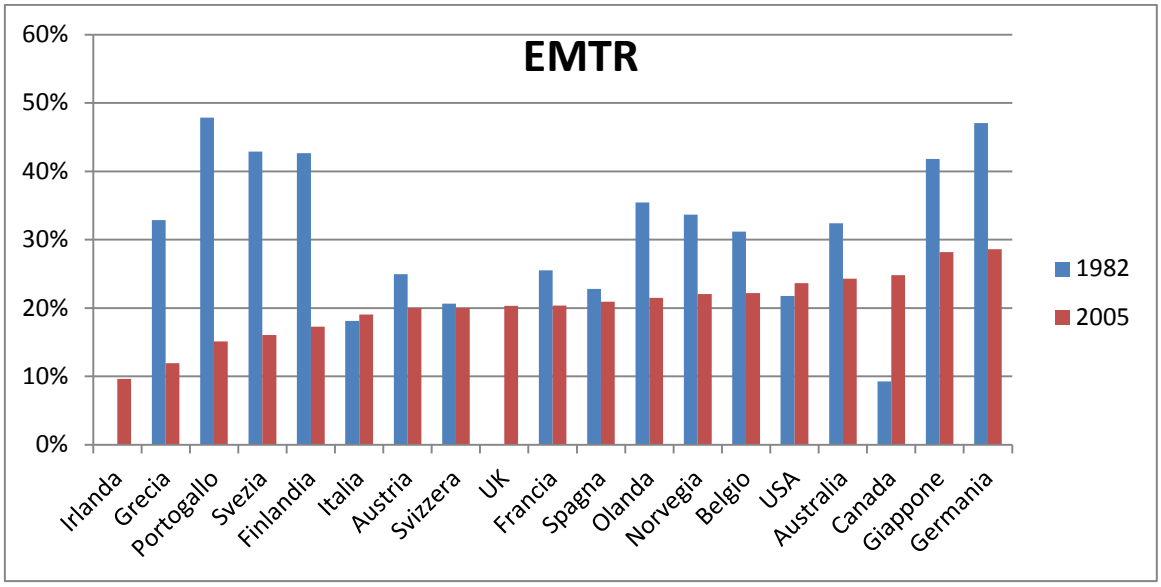

Grafico 7: EMTR per singoli paesi.

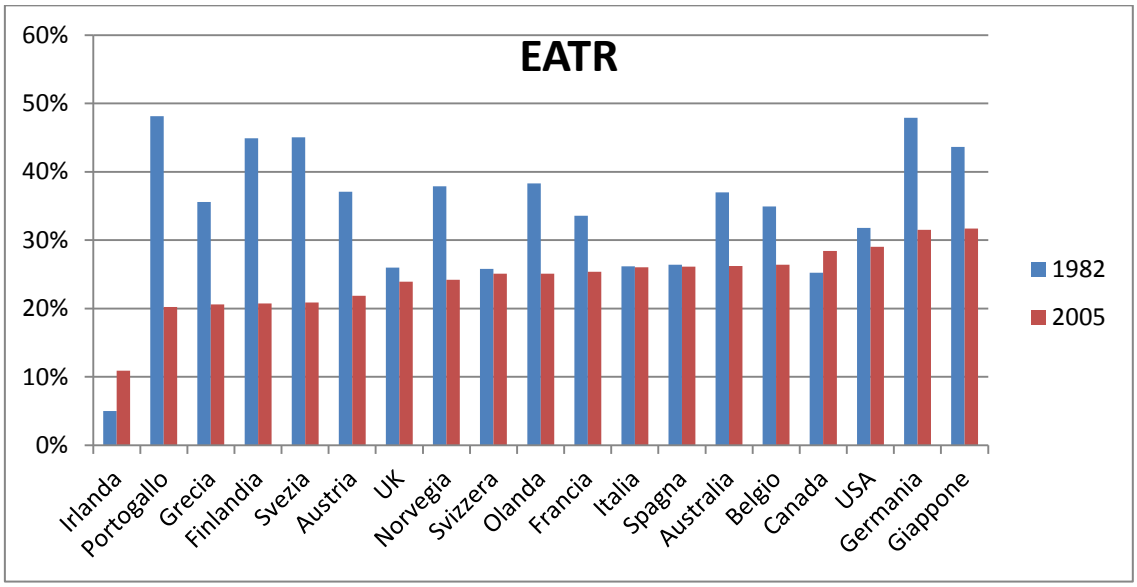

Grafico 8: EATR per singoli paesi.

Per quanto riguarda i dati relativi agli investimenti pubblici e al capitale pubblico, siamo ricorsi all'importante lavoro di Kamps (2006), unico a ricostruire una lunga serie relativa agli investimenti pubblici (periodo 1960-2001) e a stimare una altrettanto lunga serie di stock di capitale pubblico per ben 22 paesi appartenenti all'OECD. Prima di passare a commentare i dati, dobbiamo spendere alcune parole circa la metodologia all'uopo utilizzata da Kamps.

I dati sugli investimenti pubblici lordi sono presi dall'OECD e dalla contabilità nazionale dei 22 paesi appartenenti alla stessa organizzazione e includono gli

investimenti effettuati sia a livello centrale che locale. Per stimare il capitale pubblico si ricorre al metodo dell'inventario permanente, alla base del quale vi è l'idea che lo stock di capitale netto esistente all'inizio del periodo successivo, K_{t+1}, sia una funzione dello stock di capitale netto esistente nel periodo corrente, K_t, degli investimenti lordi effettuati nel periodo corrente, I_t, e del deprezzamento sofferto dal capitale nel periodo corrente, D_t:

(1) $$K_{t+1} = K_t + I_t - D_t$$

Kamps ipotizza poi che il capitale si deprezzi a un tasso pari a δ^t, cosicché l'ammontare dello stock di capitale esistente all'inizio del periodo $t + 1$ è dato da:

(2) $$K_{t+1} = (1 - \delta)^t K_1 + \sum_{i=0}^{t-1} (1 - \delta)^i I_{t-1}$$

dove K_1 indica lo stock di capitale esistente nel periodo 1.

Dal momento che dispone delle serie degli investimenti pubblici solo a partire dal 1960, deve risolvere due questioni: quale valore attribuire allo stock di capitale esistente all'inizio del 1960 nei 22 paesi considerati; quale valore e che tipo di profilo temporale assegnare al tasso di deprezzamento del capitale.

Kamps risolve il primo problema ipotizzando che nei cento anni che vanno dal 1860 al 1959 gli investimenti pubblici si siano attestati a un tasso costante del 4%, percentuale pari alla media degli investimenti pubblici registrata nei paesi considerati durante il periodo 1960-2001. In seguito mostra come l'ipotesi relativa allo stock di capitale pubblico iniziale non influenzi molto la dinamica della serie e che, inoltre, l'importanza dello stock di capitale iniziale rispetto alla serie si riduce nel tempo, arrivando a essere pari al solo 8% medio dello stock di capitale presente nel 2000. I nostri calcoli ci hanno permesso di stimare al 25% il peso medio – per i 19 paesi che interessano il nostro studio – del capitale residuo del 1960 rispetto a quello esistente nel 1980[15].

Per quanto riguarda il tasso di deprezzamento del capitale pubblico, Kamps assume che esso sia variabile nel tempo. Adotta quindi il tasso di deprezzamento per il capitale pubblico fornito dall'U.S. Bureau of Economic Analysis, il quale si basa su delle stime empiriche dei tassi di deprezzamento dei vari beni capitali di cui si compone lo stock di capitale pubblico. A ogni tipo di bene è associato un tasso di deprezzamento diverso, e

[15] Il calcolo è stato effettuato ipotizzando un tasso di deprezzamento del 2,5% (quindi prudenzialmente il tasso minimo previsto da Kamps, e per di più non crescente) e il tasso medio di crescita del Pil dei 19 paesi considerati nel nostro studio durante il periodo 1960-1980.

pertanto le variazioni nella composizione dello stock di capitale pubblico ne determinano anche il relativo tasso di deprezzamento "globale". Così, ad esempio, col passare del tempo il tasso di deprezzamento del capitale pubblico è andato crescendo a causa del fatto che all'interno dello stesso acquisivano un peso proporzionalmente maggiore *asset* caratterizzati da una più breve vita utile (quali ad esempio le ICT).

Pertanto Kamps adotta due diversi ipotesi in relazione al profilo temporale del tasso di deprezzamento. La prima è che esso, nel periodo 1860-1960, sia stato costante e pari al 2,5%. La seconda è che, nel periodo 1960-2001, esso sia cresciuto gradualmente, passando dal 2,5% al 4%. In formula:

(3) $$\delta_t = \delta_{min}\left(\left(\frac{\delta_{max}}{\delta_{min}}\right)^{\frac{1}{41}}\right)^{t-2001+41}$$

dove δ_{min} si riferisce all'anno 1960, mentre δ_{max} al 2001. Lo stock di capitale reale netto all'inizio del periodo $t+1$ – ipotizzando che nell'anno 1860 si parta da uno stock di capitale pari a zero – sarà pertanto dato da:

(4) $$K_{t+1} = \sum_{i=1860}^{t-1}\left[\prod_{k=i+1}^{t}(1-\delta_k)\right]\left(1-\frac{\delta_i}{2}\right)I_i + \left(1-\frac{\delta_t}{2}\right)I_t =$$

$$= (1-\delta_t)K_t + \left(1-\frac{\delta_t}{2}\right)I_t$$

I grafici 8 e 9 riportano l'evoluzione degli investimenti pubblici e dello stock di capitale pubblico così come calcolati da Kamps (2006) nel periodo 1980-2005.

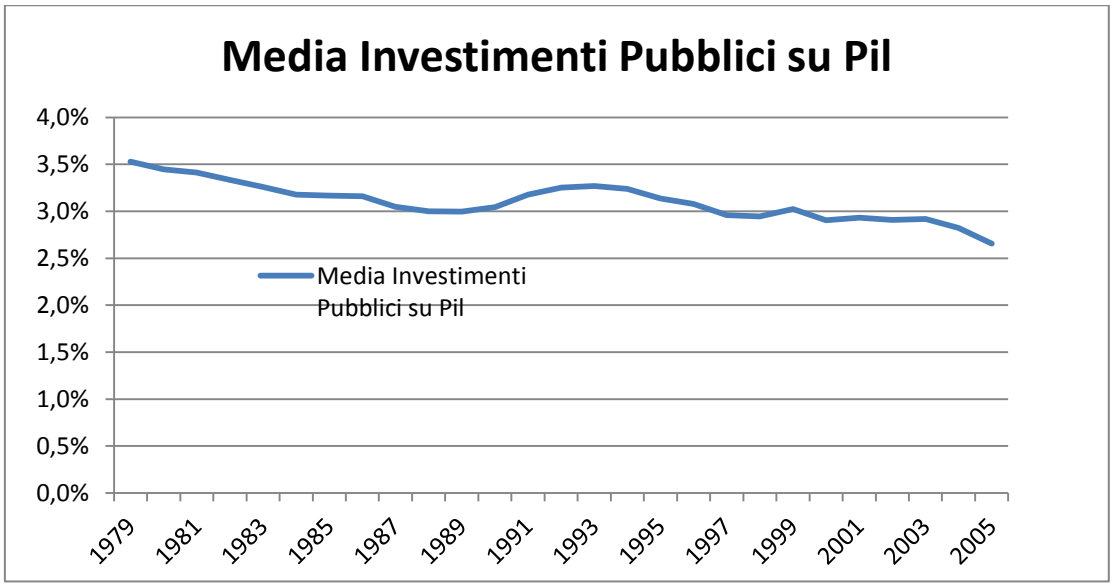

Grafico 8: andamento medio degli investimenti pubblici in rapporto al Pil

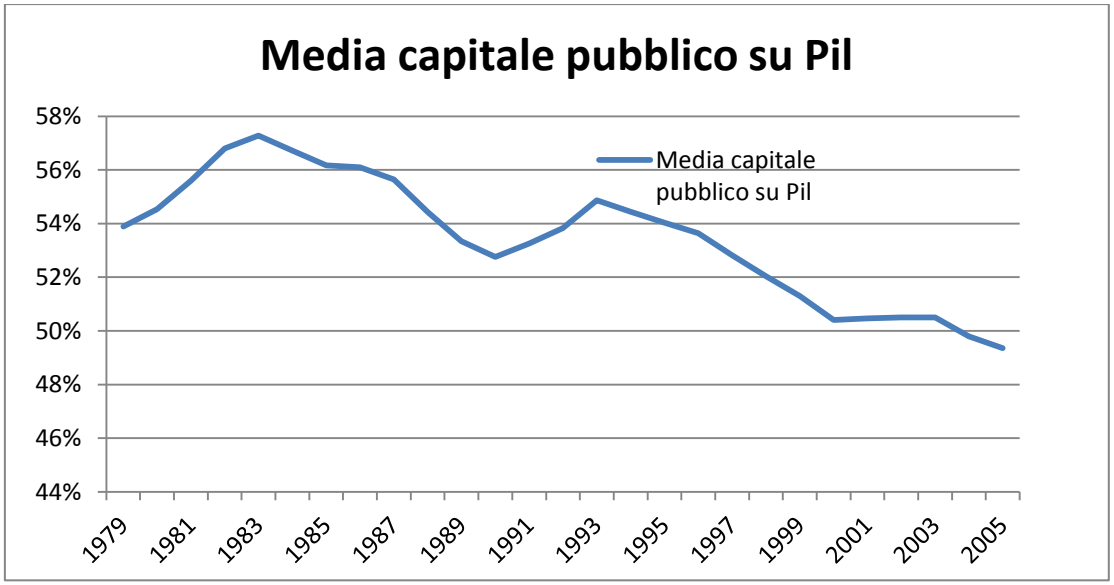

Grafico 9: andamento medio del capitale pubblico in rapporto al Pil.

Mentre gli investimenti in rapporto al Pil diminuivano da una media del 3,5% a una del 2,6%, il capitale pubblico, anche a causa di un tasso di deprezzamento crescente, passava nello stesso periodo dal 54% (con una punta del 57,2% nel 1983) al 49% del Pil, mostrando quindi un chiaro andamento decrescente. Il grafico 10 mostra come la riduzione media dello stock di capitale rispetto al Pil sia il risultato di andamenti differenziati tra paese e paese.

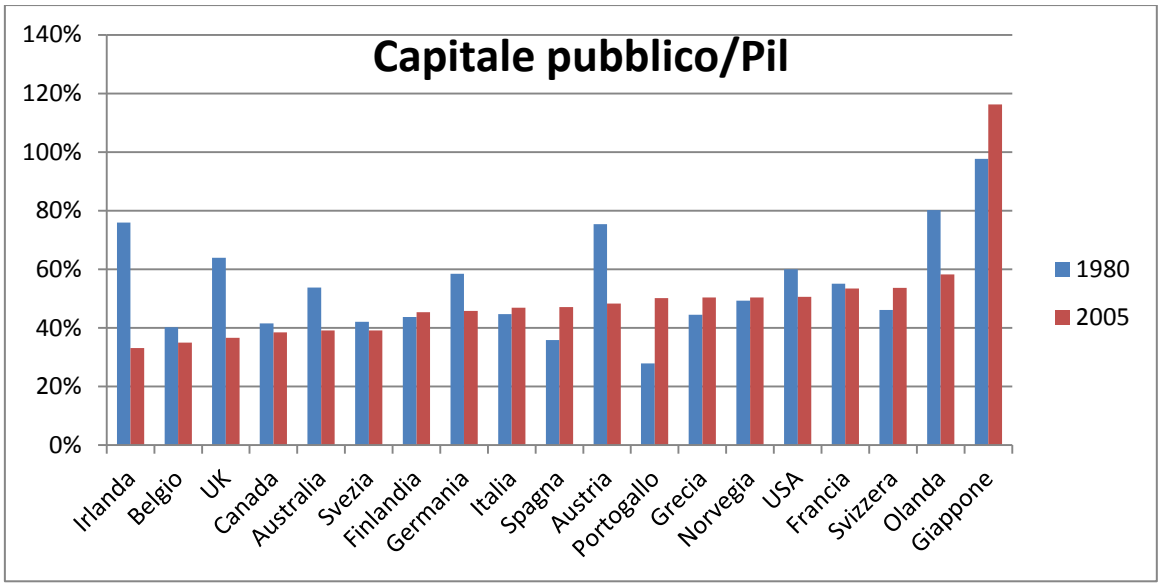

Grafico 10: Capitale pubblico in rapporto al Pil per singoli paesi.

Tuttavia, sebbene il confronto tra lo stock di capitale pubblico esistente nel 1980 e quello esistente nel 2005 – seppur testimone di un trend mediamente decrescente – ci restituisca un quadro più articolato rispetto a quello proprio di un generalizzato trend al ribasso, va sottolineato che, prendendo come anni di riferimento il 1995 e il 2005, gli unici paesi che hanno accresciuto il proprio stock di capitale in rapporto al Pil sono stati il Giappone e il Portogallo, come si vede dal grafico 11.

Questa evoluzione è il risultato di due diverse tendenze. Da un lato, la diminuzione della media semplice degli investimenti pubblici rispetto al Pil è stata pressoché costante. Dall'altro, il tasso di deprezzamento del capitale, inizialmente più che compensato dai nuovi investimenti, a un certo momento (diverso da paese a paese) ha fatto sì che

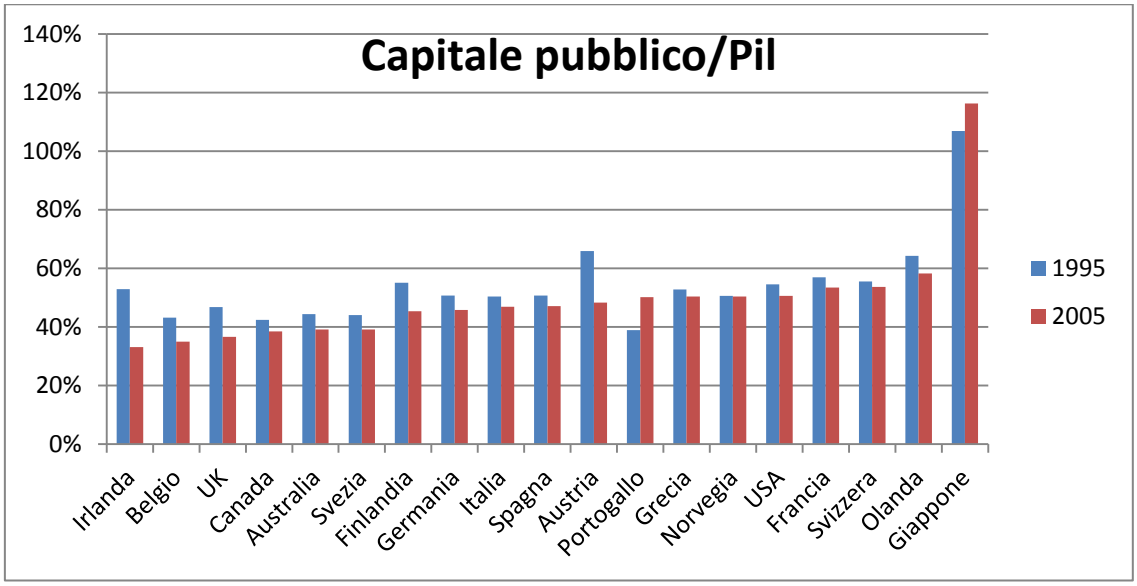

Grafico 11: stock di capitale pubblico in rapporto al Pil per singoli paesi.

l'accumulazione netta di capitale risultasse negativa, prevalendo rispetto ai nuovi investimenti. La tabella 3 considera l'evoluzione degli investimenti pubblici e del capitale pubblico in modo analogo a quanto fatto in precedenze per le varie misure di pressione fiscale sulle società, ossia "fotografandone" la media di cinque anni in cinque anni. Dall'osservazione di questa tabella si evince la dinamica appena esposta.

Tabella 3
Media degli investimenti pubblici e del capitale pubblico in rapporto al Pil

Anni	Investimenti pubblici/Pil	Capitale pubblico/Pil
	Media	Media
1980	0,035268	0,538915
1981	0,03448	0,545334
1982	0,034126	0,555974
1983	0,033344	0,567994
1984	0,032578	0,572785
1985	0,03176	0,567244
1986	0,031654	0,561752
1987	0,031589	0,560935
1988	0,030488	0,556427
1989	0,029989	0,544325
1990	0,029953	0,533416
1991	0,030445	0,527558
1992	0,031781	0,532568
1993	0,032527	0,538342
1994	0,032687	0,548752
1995	0,032389	0,544409
1996	0,03135	0,540374
1997	0,030784	0,536441
1998	0,0296	0,528212
1999	0,029447	0,520434
2000	0,030255	0,513062
2001	0,029039	0,504014
2002	0,029316	0,504612
2003	0,02909	0,505042
2004	0,029179	0,50508
2005	0,028216	0,498015

Fonte: calcoli propri su dati Kamps (2006).

2. *La concorrenza fiscale e il ruolo dell'offerta degli input pubblici nelle precedenti analisi empiriche*

Un filone di ricerca empirica ha cercato di spiegare l'evoluzione delle imposte societarie evidenziandone il legame fiscale con la produzione e la fornitura di beni e servizi pubblici utili alle imprese. Difatti, nella spiegazione della mancata convergenza a zero delle aliquote societarie, l'apporto produttivo fornito dal soggetto pubblico può, a livello teorico, svolgere un ruolo importante. Si tratta di verificare se le previsioni della teoria risultano o meno confermate dai dati.

Un lavoro fondamentale nella ricerca empirica relativa alla validità delle varie ipotesi e quindi della effettiva influenza dei diversi fattori nella determinazione delle imposte societarie da parte dei governi è quello di Slemrod (2004).

Slemrod solleva innanzitutto una questione metodologica: attribuire l'eventuale convergenza delle aliquote fiscali dell'imposta societaria di paesi diversi alla semplice pressione verso il basso esercitata dall'aumentata concorrenza internazionale può essere fuorviante. Può darsi, difatti, che tale convergenza sia il risultato della concomitante convergenza di fattori interni ai vari paesi e che questi fattori determinino l'altezza delle aliquote societarie. I paesi, secondo questa interpretazione, potrebbero essere diventati più "simili" e pertanto il declino delle aliquote legali potrebbe riflettere il fatto che tali imposte sono divenute meno convenienti da un punto di vista puramente interno.

Il ruolo interno dell'imposta sulle società è visto da Slemrod come la risultante del concorso di varie logiche. Tale ruolo esercita una pressione opposta a quella derivante dalla concorrenza fiscale internazionale, che spinge nel senso dell'eliminazione dell'imposizione societaria. Innanzitutto si tratta di considerare quello che Slemrod chiama il "*folk theorem*": meglio differenziare le fonti di gettito in quanto il costo sociale di riscuotere gettito da una singola imposta – magari a causa di un fenomeno di illusione finanziaria – è crescente. Possiamo aggiungere che questo comportamento è coerente non solo con la volontà di dissimulare il carico fiscale totale, bensì anche con quella di minimizzare gli effetti distorsivi delle varie imposte, ciò che comporta l'equalizzazione al margine dei relativi costi.

L'imposta societaria può poi servire come freno alla pratica di riclassificare il reddito da lavoro come reddito societario. Se, difatti, l'imposta sui guadagni di capitale è abbastanza "lasca" e non esiste un'imposta sui redditi societari, ci sarà tutta la convenienza a trasformare quello che in effetti è un reddito da lavoro in reddito societario. Ciò implica che un governo, nel determinare l'aliquota societaria legale dovrà tener conto dell'aliquota marginale massima sui redditi delle persone fisiche.

Vi sono poi considerazioni di ordine amministrativo che inducono a non trascurare l'imposta sulle società quale valida fonte di gettito: è, difatti, amministrativamente più efficiente riscuotere le imposte in capo alla società piuttosto che da coloro che investono capitale nell'impresa. Ciò è dovuto alla già menzionata circostanza per cui il numero di

società è ben minore rispetto a quello dei contribuenti individuali, nonché alla maggior affidabilità dei bilanci pubblici piuttosto che delle dichiarazioni dei redditi.

Bisogna poi considerare la letteratura relativa all'*optimal taxation*, la quale suggerisce che un'imposta societaria che colpisca le sole rendite economiche è economicamente efficiente (Gordon (1986)).

Slemrod considera poi anche la logica propria del principio del beneficio: nella misura in cui particolari attività e servizi pubblici si traducono in minori costi o in una maggiore produttività delle società, queste ultime possono essere chiamate a sopportarne i costi.

Esiste, infine, un motivo che ha a che fare con la ricerca del consenso politico: per molti elettori, difatti, l'imposta societaria è sinonimo di progressività.

Secondo Slemrod, il modello canonico di concorrenza fiscale non riesce a dar conto del reale per una ulteriore serie di motivi. Innanzitutto perché non considera la presenza di paesi di grandi dimensioni. Questi paesi godono di rendite dovute appunto alle loro dimensioni – quali i minori costi di trasporto dei prodotti – e pertanto possono tentare di appropriarsi di tali rendite. In secondo luogo i mercati dei capitali, sebbene abbiano conosciuto una progressiva liberalizzazione, non sono tuttavia perfettamente concorrenziali a livello internazionale. Vi è poi una ragione legata alla massimizzazione del consenso interno (o minimizzazione dell'opposizione politica): le imposte societarie permettono di esportare il carico fiscale, tassando i capitali e le rendite riconducibili a investitori esteri. Infine, data la presenza di paesi (su tutti, gli USA) che concedono forme di credito fiscale sui profitti guadagnati all'estero da imprese nazionali, imporre aliquote societarie di altezza non superiore a quella del paese di residenza delle società estere è un modo per appropriarsi di risorse che comunque sarebbero state pagate in patria dalle stesse società, senza quindi perdere i relativi investimenti.

Slemrod considera quale variabile dipendente sia le aliquote societarie legali sia, quale misura dell'aliquota media, il rapporto tra gettito dell'imposta societaria e PIL. È, questa, una misura che tuttavia risente di vari difetti. La stessa natura dei dati, presi dalla contabilità nazionale, sottopone sia il numeratore che il denominatore a numerose distorsioni (Monacelli (2003)). Innanzitutto il gettito dell'imposta societaria in un dato periodo di tempo è influenzato dalla storia passata degli investimenti, in quanto dipende da possibili perdite che siano state riportate in avanti, dagli ammortamenti utilizzati, etc.

In secondo luogo, non essendo il denominatore costituito dai profitti, il rapporto sarà tanto maggiore quanto più un paese abbia successo nell'attirare profitti al proprio interno. Può anche capitare che l'elasticità della base imponibile rispetto alle imposte sia maggiore di uno: abbassando l'aliquota si attireranno così tanti profitti da "più che compensare" il gettito perso a causa del fatto che ora l'aliquota è più bassa. In questo caso si ha il paradosso per cui ad aliquote più alte è associata una variabile dipendente di entità minore.

Riferendosi a un periodo che va dall'inizio degli anni '80 alla metà dei '90, effettua due regressioni a effetti fissi e due senza effetti fissi per entrambe le variabili dipendenti. Delle due, una considera solo variabili esplicative interne mentre l'altra considera anche variabili internazionali. Trova che l'aliquota marginale massima dell'imposta sul reddito delle persone risulta essere una variabile esplicativa significativa rispetto all'aliquota legale, mentre non ha relazione con l'aliquota media. Il rapporto tra spesa pubblica e PIL non è significativo rispetto a nessuna delle due variabili dipendenti. La popolazione non è quasi mai significativa, mentre la libertà di movimento dei capitali è significativa e negativa in relazione all'aliquota legale. La variabile della produzione interna di petrolio (*proxy* del livello di rendite economiche *location-specific*) è positiva e significativa nei confronti dell'aliquota legale.

Per quanto riguarda il principio del beneficio, Slemrod ricorre alla diffusione dell'elettrificazione quale *proxy* dei servizi ricevuti dalle imprese da parte dello stato. Come era prevedibile, questa *proxy* non da buoni risultati. Difatti, entra con segno positivo e con un valore significativo solo in una delle specificazioni testare da Slemrod, quella relativa alle aliquote legali in cui si considerano le sole variabili interne. Nelle altre specificazioni la variabile risulta significativa e con segno addirittura negativo. Come sottolineato dallo stesso Slemrod, questa variabile è viziata da due enormi difetti. Il primo è che essa si mostra altamente correlata con la variabile relativa alla spesa pubblica, rendendone il coefficiente a sua volta estremamente variabile; il secondo è che l'elettrificazione rappresenta una variabile produttiva inestricabilmente relazionata allo sviluppo economico, e pertanto finisce per rappresentare un fenomeno ben diverso rispetto a quello che Slemrod vorrebbe catturare. Si aggiungano due considerazioni. La prima è che il grado di elettrificazione è una variabile estremamente generica, e che pertanto, anche tra le tante variabili che possono essere relazionate allo

sviluppo economico, rappresenta una pessima scelta. In secondo luogo, è difficile stabilire in che misura il grado di elettrificazione sia responsabilità dell'operatore pubblico, potendo ben darsi il caso che esso sia appannaggio del settore privato, in modo peraltro variabile da paese a paese. Nella misura in cui ciò è vero, non vi è ragione per cui un maggior grado di elettrificazione si debba "ripercuotere" sul conto fiscale delle imprese.

Bénassy-Quéré, Gobalraja e Trannoy (2007) evidenziano come dai sondaggi condotti nel mondo delle imprese (citano, tra tutti, quelli di Ernst & Young) emerga che le aliquote societarie sono solo una delle caratteristiche di un paese di cui le stesse tengono conto al momento di pianificare i propri investimenti. Tra le varie caratteristiche considerate, la presenza di servizi e di infrastrutture pubbliche risulta essere uno dei fattori più importanti. Sembra quindi opportuno considerare un tipo di concorrenza diverso, bidimensionale – ossia basata sia sul livello delle aliquote che su quello dei servizi pubblici – piuttosto che una concorrenza basata sulle sole aliquote societarie – appunto, unidimensionale.

La differenza nelle combinazioni tra aliquote societarie e spesa pubblica sarebbe testimonianza della diversità e della permanente influenza di fattori storici e politici, nonché dell'azione dei gruppi di pressione. In questo senso, verrebbe addirittura rovesciata la conclusione normativa propria di una parte della letteratura (Oates (1972), Zodrow e Mieszkowski (1986)), che individua nel coordinamento fiscale tra giurisdizioni lo strumento principe per ristabilire la condizione di efficienza nella fornitura del bene pubblico. Al contrario, nello scenario delineato dagli autori, il coordinamento fiscale consistente nella determinazione di aliquote comuni non solo non apporterebbe benefici, bensì impedirebbe a ciascuna giurisdizione di esprimere il proprio mix di imposte e spesa pubblica preferito, come sostenuto inizialmente da Tiebout (1956).

Si considera un'impresa rappresentativa la cui funzione produzione di è descritta da $F(K, L, B)$ e pertanto dipende da tre fattori: il capitale privato; il lavoro; l'input pubblico. L'input pubblico, B, è fruito sia direttamente da parte delle famiglie – entrando come consumo nella loro funzione di utilità – sia indirettamente dalle imprese – accrescendo la produzione del bene privato, x. Lo stock di capitale privato interno è ipotizzato essere fisso, $\overline{K}$.

Il bene privato e quello pubblico sono prodotti tramite lo stesso processo produttivo e il costo opportunità lordo dell'input pubblico – senza cioè considerare l'aumentato prodotto derivante dal suo impiego nella funzione di produzione – è pari a una unità di bene privato. Il governo, supposto benevolente, massimizza una funzione di utilità del tipo $U(x, B)$, essendo sottoposto a un vincolo di bilancio dato da $t^K K = \alpha B$. Ciò significa che l'input pubblico è finanziato solo nella frazione α da un prelievo, di aliquota t^K, sul capitale privato. Se non esistono altri vincoli, essendo il lavoro un fattore immobile, il carico fiscale sarà addossato interamente su quest'ultimo. Tuttavia α può verosimilmente essere vincolato a essere maggiore di zero a causa di qualche vincolo di tipo politico.

In un'economia chiusa il capitale e il lavoro sono immobili, pertanto tassarli equivale a ricorrere a un'imposta *lump sum* non distorsiva. Ciò significa che l'efficienza dell'allocazione delle risorse rimane del tutto indipendente dai mezzi tramite cui il bene pubblico è finanziato. La condizione marginale di ottimalità dell'allocazione efficiente richiede, al solito, che il saggio marginale di sostituzione tra bene pubblico e bene privato sia uguale al saggio marginale di trasformazione tra gli stessi:

(14) $$MRS_{B/x} = 1 - F_B$$

dove $MRS_{B/x} = U'_B/U'_x$. Il consumatore rappresentativo sarà dunque disposto a rinunciare a un'unità di bene privato per avere un'unità aggiuntiva di bene pubblico fino al punto in cui l'utilità marginale del bene pubblico sarà uguale a quella del bene privato. Tuttavia l'utilità marginale del bene pubblico si compone sia di un'utilità diretta, U'_B, che dell'utilità indiretta derivante dalla maggior quantità di bene privato che rende possibile produrre, in quanto input della funzione di produzione, F_B.

In un'economia aperta, il capitale privato diventa internazionalmente mobile, mentre il lavoro continua a essere (considerato) immobile. Un aumento dell'imposta sul capitale spinge lo stesso a fuoriuscire dal paese, in cerca di un rendimento al netto delle imposte uguale al tasso di interesse mondiale. Tuttavia, questa fuoriuscita è contrastata dalla maggiore produttività marginale del capitale privato – e quindi dall'aumento del rendimento del capitale interno – indotta dall'input pubblico finanziato dalle imposte. È proprio da questo effetto indiretto dell'imposta che dipenderà il movimento del capitale privato. La condizione marginale della fornitura dell'input pubblico in un'economia aperta è:

(11) $$MRS_{B/x} = 1 - F_B - \alpha\, e_{K/t^K}/(1 + e_{K/t^K})$$

dove e_{K/t^K} rappresenta l'elasticità del capitale privato rispetto all'aliquota fiscale, quando si tenga contemporaneamente conto del fatto che una tassazione più elevata si traduce in una maggiore fornitura di bene pubblico. Questa elasticità fiscale, come si già visto trattando dei modelli teorici, misura la variazione percentuale del capitale privato generata da una variazione marginale dell'aliquota sul capitale, sotto l'ipotesi che il gettito aggiuntivo derivante dall'imposta sul capitale vada a finanziare la fornitura aggiuntiva di bene pubblico secondo il vincolo di bilancio $t^K K = \alpha B$.

L'elasticità e_{K/t^K} è data da:

(12) $$e_{K/t^K} = \left.\frac{\partial K/K}{\partial t^K/t^K}\right|_{B=\frac{1}{\alpha}t^K K}$$

(13) $$e_{K/t^K} = \frac{e^0_{K/B} + e^0_{K/t^K}}{1 - e^0_{K/B}}, e^0_{K/t^K} = \frac{\partial K/K}{\partial t^K/t^K} < 0, e^0_{K/B} = \frac{\partial K/K}{\partial B/B} > 0$$

dove le due elasticità del capitale rispetto a B e a t^K sono calcolate ipotizzando che, rispettivamente, t^K e B siano costanti. Questo risultato teorico si traduce direttamente in una metodologia di ricerca empirica, dal momento che per stabilire la portata della sotto-fornitura del bene pubblico basterà determinare quale sia il valore di e_{K/t^K}. Bisogna notare che in equilibrio $e_{K/t^K} \leq 0$ se e solo se $|e^0{}_{K/t^K}| \geq e^0{}_{K/B}$, oppure se $e^0{}_{K/B} \geq 1$. La seconda possibilità è esclusa dagli autori ipotizzando una funzione di produzione a rendimenti marginali decrescenti.

Nel convenzionale scenario del "*race to the bottom*", $e_{K/t^K} \leq 0$ e un aumento impositivo conduce a una fuoriuscita di capitale. Pertanto il $MRS_{B/x}$ risulta più alto in economia aperta, ciò che comporta che in equilibrio si produrrà una quantità minore di bene pubblico. Data la condizione marginale in economia aperta, se il governo volesse attirare capitali dall'estero, l'imposizione societaria dovrebbe aumentare in misura minore di α: dovrebbe pertanto crescere la quota di imposta pagata dal lavoro.

L'incentivo affinché si realizzi una "*race to the bottom*" dipende pertanto dalla grandezza relativa di due elasticità: l'elasticità del capitale rispetto all'imposta societaria, tenuto costante lo stock di capitale pubblico; l'elasticità del capitale rispetto all'input pubblico, tenuta costante l'aliquota societaria.

Per stimare le elasticità del capitale privato gli autori ricorrono alla stima dell'elasticità dei FDI USA in 18 paesi dell'UE durante il periodo 1994-2003, considerati nei loro livelli di stock. Approssimano la dotazione infrastrutturale tramite le stime dello stock di capitale pubblico fornite da Kamps (2006).

Il coefficiente dell'aliquota legale risulta negativo e significativo, con un'elasticità stimata a -2, ovvero al -1,3/-1,5 sui dati a livello settoriale. Il coefficiente relativo all'elasticità del capitale rispetto al capitale pubblico è significativo, positivo e minore di uno e quindi minore, in valore assoluto, dell'elasticità rispetto all'aliquota legale. Ciò significa che la condizione per la sotto-fornitura del capitale pubblico è realizzata: $e_{K/t^K} < 0$.

L'elasticità dei FDI rispetto alle imposte societarie risulta più alta per i paesi con basso stock di capitale pubblico. Le decisioni relative alle imposte societarie sono meno rilevanti nei paesi con alto stock di capitale pubblico che in quelli con uno stock più basso. Se ne conclude che, sebbene il capitale pubblico attiri effettivamente i capitali stranieri, tuttavia finanziare un aumento del capitale pubblico con un incremento delle imposte societarie conduce a una fuoriuscita del capitale privato. In un'economia aperta, il risultato della sotto-fornitura di servizi pubblici al margine è valido.

Gli autori ne deducono una serie di implicazioni di policy. Innanzitutto la concorrenza fiscale conduce a una riallocazione delle risorse dal settore pubblico a quello privato. Teoricamente, tanto più produttivo è il capitale pubblico, tanto minore sarà la distorsione a favore del bene privato.

I paesi che desiderano aumentare l'offerta di input pubblici devono spostare il carico sui fattori meno mobili. Questa tendenza sembrerebbe confermata da un ricorso proporzionalmente maggiore all'IVA piuttosto che alle imposte societarie.

I paesi possono attirare capitale privato internazionale offrendo servizi pubblici che ne aumentino la redditività. Questo significa che i governi sono sottoposti a una pressione per riallocare le risorse dai servizi pubblici alle famiglie (improduttivi) a quelli rivolti alle imprese (produttivi). È da notare come i nuovi membri dell'UE (prevalentemente paesi dell'Est Europa) abbiano un rapporto tra spesa pubblica produttiva e spesa pubblica destinata alle famiglie pari a 0,65/0,70, mentre nei paesi dell'UE a 15 questo rapporto si attesta intorno allo 0,45/0,55.

Potenzialmente la concorrenza fiscale può produrre incentivi affinché i sistemi pubblici migliorino l'efficienza con la quale forniscono i propri servizi, dal momento che una maggiore efficienza rappresenta una più efficace protezione contro la fuoriuscita di capitali. Paradossalmente, una fornitura più efficiente dei servizi pubblici produttivi aumenta la pressione a favore della riallocazione della spesa pubblica da spesa per famiglie a spesa produttiva, in quanto una più alta produttività dell'input pubblico destinato alle imprese aumenta l'incentivo a investire maggiormente in tale input piuttosto che in spesa pubblica improduttiva, garantendo quest'ultima solo un beneficio diretto in termini di consumo.

In conclusione, nel valutare la propria combinazione di aliquote e servizi pubblici, nonché la sostenibilità della stessa in un ambito di concorrenza internazionale, un paese dovrà tener conto dell'effetto che i propri servizi pubblici hanno sul rendimento privato del capitale.

Debortoli e Gomes (2012) incentrano il proprio lavoro sulla spiegazione di una doppia tendenza: oggi, rispetto agli anni '60, molti governi dei paesi sviluppati allocano più risorse al consumo pubblico piuttosto che al pubblico investimento; in secondo luogo, parte del carico fiscale è stato spostato, durante lo stesso periodo, dai profitti societari ai redditi da lavoro.

Nei paesi del G7 il consumo pubblico è passato dal rappresentare una media del 14% del PIL a una del 20%, mentre gli investimenti pubblici sono andati nella direzione opposta, passando da una media del 4,5% a una del 3%. Contemporaneamente, l'aliquota legale sul reddito delle società diminuiva di 15 punti percentuali, mentre l'aliquota marginale sui redditi da lavoro aumentava nella stessa percentuale.

Le spiegazioni teoriche che sono state formulate in riferimento a questa doppia tendenza sono molteplici. Tra queste si contano ovviamente quelle che pongono l'accento sull'aumentata concorrenza fiscale, così come la spiegazione che fa perno su un supposto minor bisogno di infrastrutture pubbliche (Mehrotra e Välilä (2006)), il quale sarebbe stato accompagnato da un'accresciuta domanda di protezione contro il rischio derivante dalla globalizzazione (Rodrik (1998)).

Debortoli e Gomes assegnano alla compresenza di capitale pubblico e imposte sui profitti societari il significato di legame tra fonte del prelievo e destinazione del gettito. Difatti, entrando nella funzione di produzione delle imprese quale input ulteriore

rispetto al lavoro e al capitale privato, il capitale pubblico aumenta la produttività marginale degli altri fattori. Pertanto, se dal lato dell'imposizione societaria il sistema fiscale non risulta neutrale rispetto alle decisioni di investimento, dall'altro l'investimento in capitale pubblico agisce in direzione contraria. Le imprese beneficeranno di rendite economiche altrimenti assenti, definite come profitti eccedentari rispetto al rendimento normale del capitale. L'imposta societaria costituisce quindi un sistema tramite cui l'operatore pubblico si riappropria delle rendite da esso stesso prodotte.

Se vigesse la deducibilità totale e immediata delle spese per acquisti di beni capitali, l'EMTR sarebbe pari a zero, l'imposta societaria non sarebbe distorsiva rispetto alle decisioni di investimento e l'operatore pubblico potrebbe appropriarsi delle rendite generate dal capitale pubblico ricorrendo a un'aliquota legale del 100%. Tuttavia gli autori ritengono di poter vincolare l'EMTR a essere diverso da zero sulla base dell'osservazione empirica: nella realtà, difatti, non solo l'EMTR non è uguale a zero ma più in generale le imprese non ricorrono esclusivamente al finanziamento tramite debito, pertanto non tutto il costo d'uso del capitale è deducibile dal reddito societario.

L'operatore pubblico offre un bene di consumo pubblico, g_t, e investe in capitale pubblico, B_t. Impone aliquote sul lavoro pari a t_t^l, e aliquote legali sui profitti societari pari a t_t^s. La funzione di produzione dell'impresa rappresentativa è data da $F(K_t, B_t, n_t)$ mentre la funzione di utilità del consumatore rappresentativo è $u(c_t, g_t, n_t)$, dove n_t rappresenta le ore lavorate. Il saggio salariale è dato da w_t, mentre δ e r_t rappresentano rispettivamente il tasso di ammortamento del capitale (differenziato tra pubblico e privato) e il rendimento al netto delle imposte e del deprezzamento del capitale privato. Infine, ζ rappresenta il costo finanziario del capitale che è deducibile dalla base imponibile, con $0 \leq \zeta < 1$.

L'equilibrio concorrenziale definito dal modello include le seguenti condizioni:

(14) $$g_t + B_{t-1} - (1-\delta^B)B_t = t_t^l(w_t n_t) + t_t^s\left[\frac{1-\zeta}{1-\zeta t_t^s}\left(F_{K,t} - \delta^K\right)K_t + F_{B,t}B_t\right]$$

(15) $$u_{c,t} = \beta u_{c,t+1}\left[1 + \frac{1-t_{t+1}^s}{1-\zeta t_{t+1}^s}(F_{K,t+1} - \delta^K)\right]$$

in cui si sono state sfruttate le condizioni di ottimalità del consumatore e dell'impresa. Quest'ultima, come di consueto, stabilisce che:

$$F_{K,t} = \frac{(1-\zeta t_t^s)}{(1-t_t^s)} r_t + \delta^s \tag{16}$$

La condizione di ottimalità dell'impresa ci mostra come una non totale deducibilità dei costi di finanziamento del capitale si traduca in un cuneo fiscale tra la produttività marginale del capitale e il tasso di rendimento dello stesso al netto delle imposte.

Dal momento che i consumatori scontano il futuro al tasso di interesse al netto delle imposte, questo cuneo riapparirà anche nell'equazione di Eulero, che descrive il modo in cui i consumatori equalizzano inter-temporalmente il consumo. Tanto più il fattore ζ è basso e tanto meno i costi di finanziamento del capitale sono deducibili; pertanto il tasso di rendimento del capitale sarà minore, ciò che indurrà a un minore investimento in capitale e a un maggior consumo presente. Questo cuneo fiscale rappresenta l'EMTR.

Dal vincolo di bilancio dell'equazione (14) si vede come la base imponibile sia composta sia dal rendimento del capitale privato che da quello del capitale pubblico. Incidendo su questa base imponibile il governo può appropriarsi quantomeno di parte delle rendite generate dal capitale pubblico.

Un aumento dell'aliquota legale sui profitti, t^s, provoca un aumento del gettito derivante sia dal reddito da capitale che dalle rendite da capitale pubblico, mentre contemporaneamente contribuisce a rendere più alto l'EMTR effettivamente sopportato dallo stesso reddito. Provocando una distorsione del tasso di interesse, genererà dei costi – dati dal moltiplicatore dell'equazione di Eulero – in termini di perdita di benessere.

Sono pertanto diversi gli elementi che influenzano la scelta dell'aliquota societaria da parte del governo. Innanzitutto la misura in cui una variazione dell'aliquota legale si traduce in una variazione dell'EMTR. Quanto più questo legame è forte – ossia quanto minore è la quota di costi d'uso del capitale deducibili – tanto maggiori sono gli effetti di una variazione dell'aliquota legale, sia in termini di gettito prodotto che di distorsioni economiche. Quindi, se i costi d'uso del capitale non sono totalmente deducibili – ossia se l'EMTR non è pari a zero e l'aliquota legale ottimale non è pertanto pari al 100% – il governo dovrà soppesare i costi derivanti dalla conseguente distorsione economica con la spinta ad appropriarsi delle rendite che esso stesso ha prodotto. Quanto più l'imposta è distorsiva, tanto minore sarà il suo livello. Quanto maggiori sono le rendite generate

dal capitale pubblico, tanto più è alto il valore ombra del gettito governativo e tanto più il governo imporrà aliquote legali elevate. Ciò significa che l'aliquota legale ottimale cresce al crescere del capitale pubblico offerto.

La composizione ottimale della spesa pubblica dipende in primo luogo dal tipo e dall'altezza delle aliquote fiscali. Un governo benevolente eguaglia i benefici marginali del consumo e degli investimenti pubblici. "Se il governo disponesse di imposte a somma fissa, il beneficio marginale dell'investimento pubblico consisterebbe nell'incremento delle risorse aggregate future. Tuttavia, la presenza di una tassazione distorsiva fornisce maggiori incentivi al governo per investire. Innanzitutto, incrementando la produttività dei fattori privati – e quindi i salari e il tasso di interesse – può stimolare l'occupazione e l'investimento, contrastando l'effetto delle imposte distorsive. In secondo luogo, il capitale pubblico aumenta anche il futuro gettito fiscale. In altre parole, il capitale pubblico aumenta la produttività marginale dei fattori e incrementa le rendite dell'impresa che sono tassate. Pertanto, più alte aliquote fiscali – specialmente una più alta aliquota societaria – accrescono il rendimento dell'investimento pubblico in termini di futuro gettito fiscale e amplificano l'incentivo per il governo ad investire piuttosto che a consumare".

La spiegazione dei dati abbracciata dagli autori fa riferimento al ruolo prevalente del cambiamento tecnologico. I cambiamenti tecnologici verificatisi durante l'arco di tempo considerato avrebbero reso il capitale privato (ben più specializzato) sempre più produttivo in relazione al capitale pubblico, per sua natura meno differenziato. L'aumento relativo della produttività del capitale privato ne avrebbe allora accresciuto l'importanza relativa all'interno della funzione di produzione. Il capitale pubblico, col passare del tempo, avrebbe prodotto meno rendite e per questo il governo avrebbe ridotto le aliquote onde appropriarsi delle stesse. Le imposte sul lavoro, in conclusione, sarebbero aumentate a causa sia di un effetto di gettito sia di un effetto di sostituzione, inducendo il rapporto tra imposte societarie e imposte sul lavoro a diminuire.

Dal lato della spesa, la riallocazione dall'investimento al consumo pubblico sarebbe la conseguenza sia del ridotto rendimento dell'investimento pubblico che della sua diminuita capacità di contrastare gli effetti distorsivi della tassazione e di generare gettito futuro. L'aumento della produttività del capitale privato si sarebbe quindi tradotto in un aumento della produttività totale, ciò che spiegherebbe la crescita

cumulata del prodotto pro-capite verificatasi nell'ambito dei paesi del G7 nel corso di 35 anni, pari al 220%.

Le stime empiriche – condotte su un campione di paesi OCSE nel periodo 1960-2004 – confortano le previsioni teoriche degli autori. La struttura fiscale risulta positivamente correlata alla composizione del capitale: dato un certo ammontare di stock di capitale totale, una più alta proporzione di capitale pubblico (per rappresentare il quale si servono dei dati forniti da Kamps (2006)) è associata a un più alto rapporto tra imposte societarie (aliquote legali) e imposte sul lavoro (aliquota marginale personale massima). Una più alta quota di servizi è associata a una minore imposizione societaria, ciò che viene letto come conferma della spiegazione fornita dal modello: tanto maggiore è questa quota, tanto minore è l'elasticità del prodotto rispetto al capitale pubblico e tanto minore sarà la domanda dello stesso. Ancora, il coefficiente del PIL pro-capite stabilisce una correlazione negativa tra crescita tecnologica e investimenti pubblici (meno specifici e quindi meno produttivi). Infine, una maggiore apertura risulta associata a più alti rapporti tra investimenti e consumi, suggerendo che la concorrenza internazionale tra paesi possa essersi basata anche sull'offerta di capitale pubblico.

Si considera, infine, il lavoro di Gomes e Pouget (2008). Mentre la tendenza decrescente delle aliquote societarie trova una logica spiegazione nella concorrenza fiscale tra paesi non altrettanto si può dire, a parere degli autori, dell'analoga tendenza al ribasso degli investimenti pubblici. Ci si dovrebbe aspettare, difatti, che i governi, nel tentativo di attrarre una maggiore quantità di investimenti, incrementassero lo stock di capitale pubblico produttivo.

Sempre a parere degli autori, tuttavia, una aspettativa di questo tipo non tiene conto di un'altra forma di mobilità, capace di innescare un tipo di concorrenza con caratteristiche diverse rispetto a quella motivata dal tentativo di attrarre capitale produttivo. Si tratta della già vista mobilità dei profitti contabili delle multinazionali, ossia del *profit shifting*, la cui rilevanza è andata di pari passo col crescere dell'internazionalizzazione delle società. È questo tipo di mobilità, nella lettura che ne danno Gomes e Pouget, ad aver prodotto effetti collaterali sul livello degli investimenti pubblici e dello stock di capitale pubblico.

In sintesi, l'idea degli autori è riassumibile come segue. I paesi possono competere per gli investimenti internazionali sia abbassando le imposte societarie che offrendo una

maggiore quantità di input produttivo. Tuttavia, l'entrata in gioco sempre più prepotente delle attività di *profit shifting* ha cambiato la struttura di costi e benefici associata all'utilizzo di questi strumenti in un ambito di concorrenza internazionale tra paesi. Un assetto di aliquote/capitale pubblico che prima – quando la concorrenza interessava quasi esclusivamente i capitali produttivi – poteva risultare efficiente, non lo è più nel momento in cui la base imponibile rappresentata dai profitti contabili diventa anch'essa estremamente sensibile alle aliquote societarie legali, rimanendo tuttavia indifferente rispetto alla quantità di capitale pubblico installata.

Il modello che viene proposto è un modello di equilibrio generale in cui due paesi, A e B, possono incrementare la propria base imponibile sia riducendo le aliquote societarie che aumentando l'offerta di capitale pubblico produttivo. È un modello di concorrenza fiscale in cui l'interdipendenza tra aliquote societarie e investimenti pubblici deriva dal fatto che la base imponibile è data dai profitti dichiarati dal settore societario. La possibilità che tali profitti vengano trasferiti da un paese all'altro introduce una forma di interazione strategica tra gli stessi. Il gettito societario è difatti dato da:

$$R_t^i(B_t^i, t_t^{s,i}, t_t^{s,j}) = t_t^{s,i}\left[F\left(K_t^{i*}, B_t^i, n_t^i\right) - \delta K_t^{i*} - w_t^{i*} \pm s_t^*\right] \tag{17}$$

Una società multinazionale opera nei due paesi con una funzione di produzione che conta tra i propri argomenti il capitale pubblico, B_t^i, cui è riconosciuto l'effetto di accrescere la produttività marginale del capitale privato. La multinazionale deve pagare un'imposta societaria, $t_t^{s,i}$, di tipo *source-based*, sui profitti dichiarati. La base imponibile in un dato paese è ottenuta sottraendo dai ricavi il monte salari, le quote di ammortamento di capitale, nonché l'ammontare di profitti spostati nell'altro paese tramite operazioni di *profit shifting*. Queste ultime presentano una funzione di costo convessa, data da $\Psi(S_t) = b(s_t)^2$, dove s_t rappresenta l'ammontare di profitti trasferiti nell'altra giurisdizione e b è un parametro che misura la dimensione del costo delle operazioni di *profit shifting*.

L'allocazione del capitale tra i due paesi segue la consueta regola:

$$F_K\left(K_t^{i*}, B_t^i, n_t^i\right) = \frac{r_t}{(1-t_t^{s,i})} + \delta \tag{18}$$

ossia il capitale investito nei due paesi sarà tale da eguagliarne la produttività marginale al costo lordo.

La decisione relativa all'ammontare di *profit shifting* è descritta da:

(19) $$s_t^* = \frac{t_t^{s,A} - t_t^{s,B}}{2b}$$

Pertanto il *profit shifting* aumenta all'aumentare del differenziale impositivo tra paesi e al diminuire dell'onerosità delle operazioni di *profit shifting*.

Il governo agisce da "leviatano benevolente". Difatti, se da una parte vuole incrementare infinitamente l'offerta dei beni pubblici, dall'altra, nel decidere il mix tra bene pubblico e bene privato, rispetterà le preferenze del consumatore. Ad esso è imposto un vincolo di bilancio per cui le entrate, oltre che dal gettito societario, sono date da un ammontare esogeno di altre imposte, il quale non viene scelto dal governo e che pertanto determina in ultima istanza la relazione tra consumo di beni pubblici e consumo del bene privato.

L'aliquota societaria sarà scelta in modo da massimizzare il gettito derivante dall'imposta stessa, senza considerare gli effetti che produce la fuoriuscita del capitale privato al di là di quelli sul gettito. La decisione relativa all'altezza dell'aliquota societaria risponde a due diversi ordini di considerazioni: il tentativo di massimizzare il gettito derivante dalla base imponibile "produttiva" interna; la risposta alla determinazione dell'aliquota societaria nell'altro paese, guidata dal tentativo di perdere il minor gettito possibile a causa del *profit shifting*.

Per quanto riguarda la scelta del mix dei due beni pubblici, in equilibrio si avrà che il beneficio generato da un'unità aggiuntiva del bene pubblico di consumo sarà eguagliato al beneficio derivante dall'accumulazione di una unità aggiuntiva di capitale pubblico. Quest'ultimo è dato dalla somma del beneficio diretto derivante dai suoi servizi e dai benefici indiretti derivanti dal maggior gettito che, grazie a detta maggiore accumulazione di capitale pubblico, si produrrà nel periodo successivo – il tutto, ovviamente, al netto del deprezzamento.

Il capitale pubblico e l'aliquota societaria sono i due strumenti utilizzati dal governo per generare gettito. Sono strumenti tra loro interdipendenti. Da una parte, lo stock di capitale pubblico è crescente al crescere del livello dell'aliquota legale. L'intensità di questa relazione dipende direttamente da quanto è forte l'impatto del capitale pubblico sul gettito societario totale, che declina quanto più basse sono le aliquote societarie. D'altro canto l'aliquota societaria dipende positivamente dal livello di capitale pubblico, poiché quanto più consistente è lo stock di tale capitale, tanto maggiori sono le rendite da esso generate e tanto più alte saranno le aliquote imposte dai governi. È da questa

relazione che deriverebbero allora i “trend gemelli” delle aliquote societarie e dello stock di capitale pubblico, prodotto di un contesto in cui la mobilità internazionale dei profitti contabili e la conseguente corsa al ribasso delle aliquote societarie ha rappresentato il fattore dominante.

L’accresciuta concorrenza fiscale provoca pertanto una diminuzione dell’offerta dell’input pubblico produttivo, nello specifico causata dall’azione congiunta di un effetto di reddito e di un effetto di sostituzione. Da un lato, difatti, la concorrenza fiscale, provocando una riduzione del gettito societario, induce una riduzione dell’offerta di entrambi i tipi di bene pubblico. D’altro lato, la riduzione delle aliquote societarie rende l’investimento nell’input pubblico produttivo meno attraente in relazione al bene pubblico di consumo, in quanto il suo effetto sul gettito è a questo punto minore.

L’analisi empirica conferma l’endogeneità dei due strumenti di policy: l’uno risponde positivamente all’altro. Nella fattispecie, una diminuzione del 20% dell’aliquota fiscale implica una riduzione dell’investimento pubblico di una percentuale compresa lo 0,56% e lo 0,9% del PIL. Analogamente, un incremento degli investimenti pubblici dell’1% comporta un aumento dell’aliquota societaria dell’ordine del 2%-5%. Per realizzare la propria analisi, i due autori si servono dei dati sugli investimenti pubblici forniti da Kamps (2006).

Viene inoltre accreditato l’effetto della concorrenza internazionale sia sugli investimenti pubblici che sulle aliquote societarie, sebbene il risultato sia significativo per le sole aliquote societarie. Difatti queste rispondono a un incremento dell’1% della media delle aliquote degli altri paesi aumentando all’incirca dello 0,5%. Infine, grazie all’utilizzo di una variabile che fa interagire la media ponderata delle aliquote con il livello di apertura dell’economia, emerge che quest’ultimo è significativamente correlato a una più robusta risposta dell’aliquota interna alle politiche fiscale degli altri paesi.

3. *Lo scopo dell’analisi*

La letteratura sia teorica sia empirica ci consente di isolare quei fattori che più chiaramente sembrano aver svolto un ruolo nella determinazione della dinamica delle aliquote societarie. Difatti, per avvicinarsi a una spiegazione dei fatti che non sia

condannata fin dall'inizio alla parzialità, dobbiamo dar conto delle influenze più chiaramente "visibili", senza trascurare deliberatamente a priori il ruolo dell'una o dell'altra variabile.

Qualsiasi analisi e qualsiasi tentativo empirico di spiegazione dei fatti, d'altro canto, è inevitabilmente viziato da una scelta soggettiva da parte del ricercatore e il tentativo portato avanti in questa sede non fa, in questo senso, eccezione. Tuttavia si è tentato di tener conto di tutte le grandi influenze cui sono soggetti i decisori pubblici nella scelta del livello impositivo da applicare alle società.

Lo scopo dell'analisi empirica che andiamo a sviluppare è pertanto quello di verificare le previsioni teoriche formulate dalla letteratura in relazione alle molteplici variabili che sono state identificate come rilevanti rispetto al livello delle aliquote societarie. All'interno di questa più generale verifica, due sono i fattori che si sono voluti isolare e che ci riportano al punto da cui eravamo partiti: la contrapposizione tra una visione "economicista" dello stato e una visione *latu sensu* sociologico-politica.

L'obiettivo è stabilire quale dei due modelli di stato risulti essere più fortemente "supportato" dai dati della realtà.

Con la selezione delle variabili rilevanti si è voluta cogliere l'influenza esercitata sul decisore pubblico da quattro grandi "categorie" di motivi:

1) Motivi di tipo economico, rappresentati innanzitutto dal contesto di crescente apertura internazionale in cui si sono trovati a competere i paesi, ma anche da alcuni indicatori economici che possono influenzare le scelte in materia di imposizione societaria, quali la crescita del Pil e il tasso di disoccupazione.

2) Motivi inerenti genericamente la "coerenza" del sistema fiscale, rappresentati da un lato dall'aliquota marginale massima sul reddito delle persone fisiche (coerenza in senso tecnico) e dall'altro dalle esigenze di bilancio dell'operatore pubblico (coerenza "quantitativa" tra le diverse fonti di gettito).

3) L'opportunità di legare – alla luce di quanto prescritto dal principio del beneficio – il livello di imposte societarie al beneficio conferito alle società dall'azione pubblica. Per approssimare la dimensione di tale beneficio si è ritenuto opportuno considerare quale *proxy* della quantità di beni e servizi pubblici offerti dall'operatore pubblico la dimensione dello stock di capitale pubblico.

4) Infine, l'influenza delle variabili di tipo politico. Per verificare fino a che punto le decisioni dell'operatore pubblico siano soggette a influenze "ideologiche" si è individuata quale variabile fondamentale la "determinazione media" nella difesa del libero mercato dei partiti rappresentati in parlamento.

4. Le variabili

4.1 La variabile dipendente

Innanzitutto andava risolta una questione fondamentale: quale variabile dipendente utilizzare? Alcuni autori (tra cui Slemrod (2004)) considerano una misura dell'aliquota media data dal rapporto tra gettito dell'imposta societaria e PIL. È, questa, una misura che risente di vari difetti. La stessa natura dei dati, presi dalla contabilità nazionale, sottopone sia il numeratore sia il denominatore a numerose distorsioni (Monacelli (2003)). Innanzitutto il gettito dell'imposta societaria in un dato periodo di tempo risulta influenzato dalla storia passata degli investimenti, in quanto dipende da possibili perdite che siano state riportate in avanti, dagli ammortamenti utilizzati, etc. In secondo luogo, non essendo il denominatore costituito dai profitti, il rapporto sarà tanto maggiore quanto più un paese abbia successo nell'attirare profitti al proprio interno. Può anche darsi il caso che l'elasticità della base imponibile rispetto alle imposte sia maggiore di uno: abbassando l'aliquota si attireranno così tanti profitti da "più che compensare" il gettito perso a causa del fatto che ora l'aliquota è più bassa. In questo caso si è di fronte al paradosso per cui ad aliquote più alte risulterà associata una variabile dipendente di entità minore.

Abbiamo visto come l'EMTR sia determinante in un ambito di concorrenza internazionale poiché, determinando il costo d'uso del capitale, rappresenta la variabile da cui dipende lo stock di investimenti totali di un paese. Tuttavia uno sguardo più attento ci spinge a considerare ulteriori elementi che risultano fondamentali all'interno di un'analisi accurata della realtà.

Il primo tra questi è costituito dalla concorrenza tra stati per la localizzazione delle multinazionali, i cui investimenti possono essere ritenuti particolarmente desiderabili da parte dei governi in virtù delle esternalità che, a torto o a ragione, si suppone producano

ovvero in virtù di un gettito maggiore in quanto mediamente più profittevoli. Questo tipo di concorrenza spinge i governi a confrontarsi sugli EATR.

È poi di capitale importanza la possibilità del *profit shifting*, che depotenzia l'EMTR quale variabile chiave per determinare lo stock di capitale investito in un paese, attribuendo un ruolo strategico all'aliquota legale (Overesch e Rincke (2010)). Per di più, gli stessi EATR perdono di importanza in questo contesto, dal momento che la possibilità di spostare i profitti da una giurisdizione all'altra apre alle multinazionali la strada dell'arbitraggio fiscale. Inoltre, ai nostri fini è cruciale la seguente considerazione: il legame vero e proprio che esiste tra imposizione societaria e investimenti pubblici nell'ottica del principio del beneficio interessa, da una parte, gli investimenti pubblici produttivi e, dall'altra, le aliquote legali. Difatti, i servizi pubblici (come mostrato da Debortoli e Gomes (2012)) generano due tipi di effetti diversi: da un lato generano dei profitti puri, delle rendite che affluiscono all'impresa; dall'altro, aumentando la produttività del capitale, spingono il rendimento dello stesso al di sopra del costo del relativo costo. Pertanto grazie all'aliquota legale – e a parità di deducibilità dei costi del capitale –l'operatore pubblico può appropriarsi delle rendite da esso stesso generate nonché della indotta maggior produttività del capitale. Questo è il fattore chiave nella scelta della variabile "regina" per quanto riguarda il legame con il capitale pubblico.

Nella stessa direzione spinge, poi, sia il potere "segnaletico" dell'aliquota legale sia la circostanza per cui tale aliquota rappresenta un "tetto massimo" di pressione fiscale cui un'attività imprenditoriale può essere sottoposta. La considerazione di tali ulteriori fattori, insieme al largo uso fatto delle aliquote legali nella letteratura empirica, è motivo più che sufficiente per assumere l'aliquota legale quale variabile dipendente dell'analisi.

Tra i vari motivi da addurre per giustificare la non considerazione di misure fiscali quali gli EMTR e gli EATR vi è poi il fatto che esse risultano da una serie di ipotesi ad hoc relative al tipo di fonte di finanziamento, al tasso di interesse di mercato, all'inclusione o esclusione delle aliquote personali nonché al tasso di inflazione considerato. Tenuto conto del fatto che il nostro campione comprende periodi e paesi diversi, è molto dubbio che tali misure possano effettivamente risultare affidabili. Inoltre, le aliquote legali

rappresentano la componente principale degli EATR se si considerano progetti di investimento caratterizzati da un rendimento sufficientemente elevato.

4.2 Le variabili esplicative

Tra le variabili esplicative, si deve sicuramente partire dall'influenza esercitata dall'apertura economica internazionale sul livello della pressione fiscale societaria. È, questa, il fattore "chiave", il centro dell'ipotesi canonica (illustrata, tra gli altri, da Devereux, Griffith e Klemm (2002)) , la quale prevede per tale variabile un effetto di segno negativo. L'apertura economica internazionale è il *fil rouge*, il fattore chiave in tutti i modelli di concorrenza fiscale considerati, da Tiebout (1956) a Oates (1972) a Zodrow e Mieszkowski (1986) fino alla letteratura di Public Choice (Rauscher (1996, 1998)). In tutti i modelli una maggiore apertura internazionale è associata a un più basso livello delle aliquote societarie.

Per approssimare l'apertura internazionale siamo ricorsi al rapporto tra la somma delle importazioni e delle esportazioni e il Pil del paese. È, questa, una scelta che condividiamo con la maggior parte dei lavori empirici in materia di imposte societarie (Devereux, Lockwood e Redoano (2004), Adam e Kammas (2007), Swank (2006) e Overesh e Rincke (2010), tra gli altri). Difatti tale rapporto, diversamente dagli altri indici di apertura internazionale – i quali o sono relativi al flusso di capitali ovvero, qualora sintetici, ricomprendono tale statistica al proprio interno – non risente della potenziale inversione del nesso di causalità dovuta al fatto che il flusso di capitale da e verso un paese è determinato anche dall'altezza dell'aliquota societaria.

La concorrenza tra paesi in materia di imposte societarie è stata poi analizzata anche alla luce della teoria dei giochi, ciò che ha dato vita a una molteplicità di modelli basati sull'ipotesi di concorrenza strategica (tra gli altri, Altshuler e Goodspeed (2002), Devereux, Lockwood e Redoano (2004), Besley, Griffith e Klemm (2005) e Overesh e Rincke (2010)). Questo filone della letteratura focalizza la propria attenzione sugli effetti dell'imposizione societaria sulle decisioni di localizzazione, investimento e *profit shifting* delle imprese multinazionali.

Come rilevato da Zodrow (2006a), da un punto di vista amministrativo tassare i redditi da capitale è diventata un'operazione sempre più difficoltosa, a causa della facilità con

cui le multinazionali ricorrono a pianificazioni contabili e finanziarie per ridurre il proprio carico fiscale. Tra queste spiccano per importanza le operazioni di *price transfer* e di riallocazione del debito, facilitate dall'esistenza di paradisi fiscali.

Già sappiamo che la teoria di *optimal taxation* bolla come inefficiente il ricorso a imposte sul capitale e sulle rendite *firm-specific* da parte di piccole economie aperte. Sappiamo anche che, tuttavia, tale teoria non tiene conto di una quantità di funzioni svolte dall'imposta societaria. La diffusione delle imprese multinazionali introduce nuovi elementi nel quadro teorico e comporta nuovi problemi a livello di azione governativa, tra i quali il più importante è probabilmente la facilità con cui le multinazionali trasferiscono i profitti tra le varie giurisdizioni in cui operano. In questo contesto, l'aliquota legale assume un'importanza che non aveva nel modello classico di concorrenza fiscale, nel quale tutta l'attenzione era posta sull'EMTR. È molto probabile che la concorrenza fiscale tra paesi non si basi unicamente sul tentativo di non perdere stock di capitale, bensì anche sul desiderio di attirare profitti contabili all'interno del paese. Nella misura in cui i governi dei diversi paesi vogliono tassare i profitti secondo il sistema *source-based*, ossia laddove i profitti vengono effettivamente prodotti, si crea un incentivo per le multinazionali a manipolare la localizzazione dei profitti verso le giurisdizioni a più bassa imposizione.

Abbiamo già descritto le tecniche tramite cui i governi cercano di minimizzare la conseguente perdita di gettito ricorrendo e che consistono principalmente nelle seguenti quattro: accordi preventivi sul *pricing* di beni e servizi scambiati tra sussidiarie di paesi diversi; l'*arm's lenght pricing*; l'imposizione di regole di *thin capitalization*, che limitano l'ammontare di interessi che la controllante può pagare alle sussidiarie; trattamenti speciali del reddito da interessi passivi. Al netto di tutte queste contromisure messe in campo dai governi, il *profit shifting* dipende dalla differenza tra aliquote legali di paesi diversi e un paese che voglia stabilire un EMTR pari a zero dovrà tenerne conto: in presenza di un vincolo di gettito, difatti, il paese si troverà di fronte a un *trade-off* tra un EMTR più alto e un'aliquota legale maggiore. Ciò prevedibilmente lo porterà ad accettare un po' di distorsione nel flusso di investimenti in cambio di un minor incentivo a spostare i profitti contabili al di fuori dal paese. Vi sarà, in definitiva, una forte influenza tra aliquote legali adottate da giurisdizioni concorrenti.

È importante sottolineare il fatto che la variabile legata all'apertura internazionale e quella relativa alla concorrenza strategica catturino fenomeni diversi. Con la prima si considera la possibilità che i governi reagiscano a una crescente elasticità della base imponibile capitale rispetto alle aliquote societarie indipendentemente dalla potenziale interazione tra di essi; cattura pertanto la difficoltà di tassare un fattore sempre più mobile internazionalmente. Con la seconda, invece, si vuole dar conto della interdipendenza decisionale tra governi, ossia del potenziale comportamento strategico che gli stessi governi adottano in risposta alle politiche fiscale degli altri paesi.

Per catturare questa seconda dinamica si è ricorsi all'inclusione tra le variabili dipendenti di una media delle aliquote societarie vigenti nei paesi inclusi nell'analisi (escluso il paese di cui si vuole spiegare l'aliquota) ponderata per il peso relativo dei rispettivi Pil. È, questa, una scelta condivisa dalla quasi totalità degli studi sulla concorrenza strategica , (Altshuler e Goodspeed (2002), Devereux, Lockwood e Redoano (2004), Besley, Griffith e Klemm (2005)), i quali di norma alternano la media così ponderata alla media semplice.

Si è poi cercata una variabile esplicativa che catturasse l'effetto del principio del beneficio (tra gli altri, Bird e Tsiopoulos (1997)). Una tale misura dovrebbe approssimare il beneficio che l'azione dello stato apporta alle società e in quanto tale consistere nella spesa pubblica in infrastrutture, ordine pubblico, sistema giudiziario e altri capitoli di spesa produttiva per il funzionamento del sistema industriale (nella linea tracciata dagli studi di Oakland e Testa (1996, 1998, 2000)) nella misura in cui le relative risorse beneficiano il settore societario. Tuttavia i dati disponibili a tale livello di aggregazione sono raramente disponibili e, quando lo sono, spesso non si può determinare in che proporzione tali spese si traducono in benefici diretti alle imprese, né tantomeno se tale proporzione rimane costante nel tempo. Per questi motivi si è fatto ricorso alla *proxy* data dallo stock di capitale pubblico in percentuale del Pil così come riportato da Kamps (2006). Quest'ultimo determina difatti la quantità di servizi goduti dalle società in termini di maggiore produttività/minori costi. Pertanto, valendo la logica del principio del beneficio, uno stato che decidesse di aumentare l'offerta di servizi pubblici – e quindi lo stock di capitale pubblico rispetto al Pil – imporrebbe un'aliquota societaria più alta come "controprestazione". Si poneva tuttavia un problema di estensione temporale dei dati, finendo la serie stimata da Kamps nel 2005 e pertanto

lasciando fuori gli anni più recenti. Data la centralità di questa variabile ai fini del presente studio, si è pertanto deciso di adottare un'ulteriore *proxy* dello stock di capitale pubblico, questa volta considerato in termini fisici e non di valore: l'estensione fisica della rete ferroviaria di un paese, espressa in termini di chilometri di ferrovie per mille chilometri quadrati di estensione territoriale per milioni di abitanti. Questa variabile ci ha permesso di "allungare" il periodo analizzato fino al 2012. La variabile selezionata gode di alcune proprietà desiderabili. Innanzitutto è una variabile immediatamente confrontabile. In secondo luogo è una variabile che si trova sotto il controllo del decisore pubblico, dal momento che la rete ferroviaria rappresenta ovunque un *asset* pubblico. Inoltre, sebbene sia una variabile relazionata allo sviluppo economico, non è tuttavia sovrapponibile ad esso. Infine, la relativa disponibilità dei dati è caratteristica impagabile.

Passiamo quindi a inserire tra le variabili esplicative l'aliquota marginale massima sul reddito delle persone fisiche, al pari di quanto fatto da Slemrod (2004), Devereux, Lockwood e Redoano (2004), Overesh e Rincke (2010) e Debortoli e Gomes (2012). Come si è visto trattando del ruolo dell'aliquota societaria quale meccanismo di trattenuta fiscale e anti-elusione, l'aliquota applicabile al reddito delle società dovrebbe coincidere con l'aliquota marginale personale dei proprietari della stessa (Mintz (1996a)). Un gap crescente tra l'aliquota personale dei proprietari della società e l'aliquota societaria legale crea un incentivo a differire il pagamento dell'imposta personale lasciando il reddito da capitale all'interno della società. In un sistema progressivo, tale aliquota è diversa a seconda del livello del reddito personale complessivo dei singoli proprietari. Pertanto, per svolgere efficacemente il suo ruolo anti-elusivo, l'aliquota societaria deve coincidere con l'aliquota personale marginale massima presente nel sistema tributario nazionale. L'imposta societaria può quindi servire come freno alla pratica di riclassificare il reddito da lavoro come reddito societario. Se, difatti, l'imposta sui guadagni di capitale fosse abbastanza "lasca" e non esistesse un'imposta sui redditi societari, ci sarebbe tutta la convenienza a trasformare quello che in effetti è un reddito da lavoro in reddito societario. Ciò implica che un governo, nel determinare l'aliquota societaria legale dovrà tener conto dell'aliquota marginale massima sui redditi delle persone fisiche.

Aggiungiamo poi tra le variabili esplicative la pressione fiscale media sull'intera economia. Vi sono varie possibili giustificazioni per l'introduzione di questa variabile. Nell'analisi di Alt e Sibieta (2008) si ipotizza che i governi cerchino di rinvenire le risorse necessarie a soddisfare le proprie necessità di bilancio pareggiando i costi marginali – sia economici sia politico-sociali – delle varie imposte. Ciò comporta che il carico fiscale sia ripartito tra le varie imposte, giacché ogni imposta presenta una funzione del costo marginale crescente. Secondo Swank (2006), anche in un contesto di crescente apertura internazionale un vincolo al taglio delle aliquote societarie effettive va comunque individuato nell'impossibilità, sia elettorale che economica (in termini di minore occupazione), di trasferire il carico fiscale interamente sui redditi da lavoro. Pertanto in vigenza di questo vincolo, un più pesante carico tributario complessivo non potrà che riflettersi anche in maggiori aliquote societarie. Un forte limite del modello canonico sarebbe difatti quello di considerare il lavoro quale fattore immobile che sopporta l'intero carico della tassazione dei capitali. Tuttavia è probabile che spostare direttamente il carico sui lavoratori provochi disoccupazione, ponendo i policy maker di fronte al *trade-off* tra ricorso alle imposte societarie o alle imposte sul lavoro. Per parte sua, Slemrod (2004) accoglie una giustificazione analoga, che riassume nel suggestivo titolo di *folk theorem*: meglio differenziare le fonti di gettito in quanto il costo sociale di riscuotere gettito da una singola imposta è crescente. Questo costo sociale può essere dovuto alla percezione propria dell'opinione pubblica, la quale, a causa magari di un fenomeno di illusione finanziaria, meglio sopporta un carico fiscale frammentato tra più imposte ad aliquote moderate piuttosto che un carico fiscale altrettanto pesante ma concentrato in poche imposte ad elevate aliquote. A livello empirico questo aspetto si dovrebbe tradurre in una relazione positiva tra ammontare globale della spesa pubblica e pressione fiscale societaria: quanto più alte sono le necessità di finanziamento, tanto più alte saranno le aliquote delle varie imposte – e maggiore il numero di imposte – esattamente a causa del costo marginale crescente del ricorso alle varie fonti di gettito. Nella scelta di questa variabile abbiamo deciso di seguire l'analoga scelta operata da Swank e Steinmo (2002) e da Swank (2006). Tuttavia, onde evitare problemi di causazione biunivoca abbiamo sottratto dal totale del gettito fiscale quello derivante dall'imposta societaria.

Sempre seguendo i lavori di Swank e Steinmo (2002) e di Swank (2006) includiamo quale ulteriore variabile dipendente il tasso di disoccupazione. In questo caso l'ipotesi è che i governi, in presenza di tassi di disoccupazione più elevati, ricorrano a riduzioni delle aliquote societarie allo scopo di stimolare gli investimenti interni e, di conseguenza, una maggiore domanda del fattore lavoro da parte delle imprese. Non è inverosimile ipotizzare che anche a livello di sostegno elettorale una riduzione delle imposte societarie sia valutata positivamente da parte dell'opinione pubblica soprattutto in presenza di elevati livelli di disoccupazione. Possiamo poi rilevare – sfruttando l'analisi di Beck (1983) – come una riduzione delle imposte societarie risulti particolarmente sensata in presenza di mercati del lavoro centralizzati o sindacalizzati. Difatti, se esiste una regolamentazione salariale rigida, si avrà una situazione di disoccupazione involontaria in cui il prodotto marginale del lavoro – corrispondente al salario fissato autoritativamente – sarà più alto del costo opportunità dello stesso lavoro – dato dal salario a cui sarebbe disposto a lavorare il lavoratore marginale. Grazie a una più bassa imposizione societaria si potranno attirare investimenti, ciò che provocherà un aumento dello stock di capitale e quindi del prodotto marginale del lavoro, riducendo la disoccupazione involontaria.

Con l'ultima variabile si tenta di catturare l'influenza esercitata dal fenomeno politico sulle scelte relative all'imposizione societaria. L'aspetto che si vuole cogliere è quello relativo all'effetto dell'ideologia sulle scelte di politica economica di un governo. Nota Swank (2006) che la permanenza al governo di partiti di centro-destra dovrebbe essere associata a un'adesione più convinta a politiche di stampo neoliberale e quindi a un taglio delle aliquote fiscali. A differenza dei modelli *à la* Zodrow e Mieszkowski (1986) Osterloh e Debus (2009) ipotizzano che i *decision-maker* siano differenti in quanto a preferenze politiche, in quanto spinti dall'interesse personale a implementare politiche diverse. Nello specifico, *policy-maker* più "di sinistra" sono caratterizzati da preferenze più intense rispetto alla fornitura di beni pubblici e da una più attenuata percezione della mobilità del capitale internazionale. Va ricordati difatti che, per molti elettori, l'imposta societaria è sinonimo di progressività. Quanto più un elettore si colloca alla sinistra dello spettro ideologico, tanto più la sua preferenza per la progressività sarà intensa. Le preferenze della propria *constituency* risulteranno particolarmente importanti per la

rielezione del *decision-maker*. Ciò si riverbererà, in ambito di imposizione societaria, in aliquote maggiori quanto più a sinistra si collochi il *decision-maker*.

Normalmente, per approssimare questo posizionamento sul *continuum* sinistra-destra si è optato a favore della variabile rappresentata dalla percentuale di seggi o di voti ottenuti dalla "destra" o dalla "sinistra" in un dato paese, volendo in tal modo sintetizzare il doppio aspetto del colore politico prevalente e dell'intensità di tale preferenza all'interno del paese. Tuttavia in questa sede si è ritenuto di dover accogliere la diversa scelta operata da Osterloh e Debus. La variabile che i due autori costruiscono risulta ben più sofisticata e potenzialmente capace di sintetizzare l'impatto del fattore politico ricorrendo ai dati resi disponibili dal *Comparative Manifesto Project* (CMP). Si tratta di uno studio condotto sui programmi che i diversi partiti presentano all'elettorato in occasione delle elezioni e che approssima la salienza attribuita alle varie *issue* tramite un conteggio delle frasi dedicate a una determinata questione. L'ipotesi di fondo è che quanto più numerosi sono i riferimenti di un manifesto/programma politico a una singola questione, tanto più tale questione è percepita come importante da parte del partito che ha stilato il programma. In particolare si considera l'enfasi posta sul grado di liberalismo economico. Si pondera quindi tale misura per la frazione di seggi ottenuti dal partito cui la misura si riferisce e si sommano infine i prodotti così ottenuti per tutti i partiti presenti in parlamento. In questo modo si ottiene un indice sintetico cui gli autori danno il nome di "centro di gravità" del parlamento, il quale rappresenta il posizionamento medio dei partiti presenti in parlamento nel corso di una legislatura rispetto alla relativa *issue*.

La misura così costruita risulta rappresentativa della posizione "media" di un partito in quanto il manifesto programmatico rappresenta il frutto di compromessi e negoziazioni interne a uno stesso partito. Gode, poi, di ulteriori importanti vantaggi rispetto alla classica variabile *dummy* di appartenenza politica: 1) permette di differenziare tra partiti di paesi diversi che, sebbene appartenenti a una stessa famiglia internazionale, possono divergere fortemente in quanto alla propria offerta politica; 2) tiene conto dell'evoluzione delle posizioni di uno stesso partito nel corso del tempo; 3) differenzia tra le varie *issue*. e di assumere pertanto quale variabile politica il "centro di gravità" del parlamento definito come adesione programmatica "media" all'economia di libero mercato. Ci si aspetta che quanto più un parlamento sia composto da partiti che si

dichiarano programmaticamente a favore del libero funzionamento di un'economia di mercato e quanto più i partiti pro-market siano consistenti numericamente, tanto minori saranno le aliquote societarie.

Infine, in un'ulteriore specificazione si inserisce una variabile *dummy* che assume valore 1 negli anni elettorali e 0 altrimenti. In questo modo si vuole controllare per la possibile influenza del cosiddetto "ciclo politico-elettorale", la quale si dovrebbe manifestare in una riduzione delle imposte (e quindi anche delle aliquote societarie) in anni elettorali, allo scopo di essere confermati in carica.

Il periodo coperto dall'analisi va dal 1982 al 2006 per quanto riguarda la specificazione che considera quale *proxy* dell'offerta di beni pubblici lo stock di capitale in valore. Va, invece, dal 1982 al 2012 quando a tale *proxy* si sostituisca la dotazione di infrastrutture ferroviarie in termini fisici. I paesi considerati sono 19 per la prima specificazione, tutti appartenenti all'OECD: Australia, Austria, Belgio, Canada, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Italia, Norvegia, Olanda, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera. Rispetto alla seconda si perde un paese, il Belgio, a causa di problemi relativi alla discordanza degli stessi dati riportati da fonti diverse.

5. *Il modello*

Il modello da stimare è il seguente:

$$\begin{aligned} cit_{it} = {} & \beta_1 pit_{it} + \beta_2 kpub_{i,t-1} + \beta_3 tottaxnet_{i,t-1} + \beta_4 apertura_{i,t-1} \\ & + \beta_5 crescita_{i,t-1} + \beta_6 disoccupazione_{i,t-1} + \beta_7 gravparl_{i,t-1} \\ & + \beta_8 cit_{i,t-1}^{rm} + v_i + \varepsilon_{it} \end{aligned}$$

dove *cit* è l'aliquota societaria legale; *pit* è l'aliquota marginale massima sul reddito delle persone fisiche; *kpub* indica la variabile che si è assunta quale *proxy* del beneficio fornito dall'operatore pubblico alle imprese, rappresentata alternativamente dallo stock di capitale pubblico così come calcolato da Kamps (2006) e dai chilometri di ferrovie per mille chilometri quadrati di superficie; *tottaxnet* è definito come il rapporto tra gettito totale dell'intero sistema fiscale e Pil al netto del gettito prodotto dall'imposta

societaria; *apertura* è definito come la somma delle importazioni e delle esportazioni in rapporto al Pil; *crescita* rappresenta la crescita reale del Pil; *disoccupazione* è il tasso di disoccupazione, definito come di consueto come il rapporto percentuale tra persone in cerca di occupazione e la forza lavoro (somma di persone in cerca di occupazione e occupati); *gravparl* è definito come media del numero di volte in cui in un programma elettorale dei partiti rappresentati in parlamento appare la difesa del libero mercato ponderata per la frazione di seggi conquistati in parlamento da ciascun partito; infine, cit^{rm} è la media delle aliquote legali dei restanti paesi considerati nell'analisi ponderata per i rispettivi Pil espressi in parità di potere d'acquisto.

Trattandosi di dati sia cross sezionali che in serie storica, siamo ricorsi a una stima con la tecnica dei *dati panel*, i quali consistono in osservazioni ripetute per le stesse unità statistiche. Nel nostro caso le unità statistiche sono rappresentate da singoli stati, mentre la variabilità dei dati avviene nella dimensione temporale. Il *dataset* è fortemente bilanciato quando si consideri tra le variabili esplicative il capitale pubblico così come stimato da Kamps (2006), poiché il numero di anni durante i quali le unità sono osservate è lo stesso quasi per ogni unità, cosicché non si registrano problemi di attrito legati alla fuoriuscita di alcune unità dal *dataset* secondo un processo endogeno (ossia relazionato con la variabile oggetto di studio). Nel caso in cui, invece, si consideri tra le variabili esplicative l'infrastruttura ferroviaria, il panel non è altrettanto bilanciato, mancando i dati di due paesi per un numero significativo di anni. Tuttavia, essendo questa deficienza di dati indipendente dal fenomeno in considerazione, non è fonte di problemi di stima.

A seconda che il termine di errore sia o meno correlato con alcune variabili esplicative, si può ricorrere a due tecniche fondamentali: la tecnica a effetti fissi e quella a effetti casuali. Il modello a effetti fissi assume che le differenze che sussistono tra singole unità statistiche siano relative alla costante, mentre permette a tali costanti di essere correlate alle variabili esplicative. Questo problema, se non disponessimo del metodo a effetti fissi, sarebbe causa di sovra o sotto-stima dei coefficienti associati alle variabili incluse nella regressione e correlate alle variabili escluse, ossia sarebbe causa potenziale di distorsione. Con i *panel* a effetti fissi siamo invece in grado di eliminare tale distorsione, sempre nel caso in cui le esplicative non osservate siano costanti per le singole unità statistiche, ossia non siano *time-varying*. Ciò, tuttavia, esclude che si

possano inserire nel modello di regressione quelle variabili esplicative che non varino, per una stessa unità, al passare del tempo. Nel nostro caso, l'importanza potenziale degli effetti non osservati distinti da paese a paese ci ha suggerito di ricorrere allo stimatore a effetti fissi. Difatti, è probabile che le strutture istituzionali dei diversi stati siano il risultato di sviluppi storici diversi, così come è probabile che le caratteristiche geografiche degli stessi stati possano ben essere rappresentate nella loro "funzione di risposta" tramite una diversa intercetta. Ci si aspetterebbe, insomma, un differenziale fra i diversi stati, il quale potrebbe essere adeguatamente approssimato ricorrendo all'ipotesi e al metodo degli effetti fissi.

Le variabili esplicative, per una scelta analoga a quella effettuata in diversi altri studi (Altshuler e Goodspeed (2002), Swank (2006), Gomes e Pouget (2008), Osterloh e Debus (2009)) sono inserite nella regressione con valori ritardati di un periodo. Difatti bisogna tener conto del fatto che, qualora vengano introdotte nuove aliquote societarie, queste quasi sempre entreranno in vigore a partire dal 1º gennaio dell'anno successivo rispetto alla data della deliberazione. Pertanto lo scenario economico-politico che influirà sul decisore pubblico sarà quello dell'anno precedente rispetto all'entrata in vigore delle nuove aliquote. Solo per quanto riguarda l'aliquota marginale massima sulle persone fisiche non si ricorrerà a tale accorgimento, dovendosi applicare a tale variabile lo stesso ragionamento adottato per le misure fiscali societarie.

La media delle aliquote societarie legali degli altri paesi è considerata anch'essa con un periodo di ritardo rispetto all'aliquota legale interna. In questo caso la scelta è stata dettata dalla necessità di ricorrere a una variabile strumentale per la media delle aliquote legali dei restanti paesi. Difatti, teoricamente andrebbe considerata la media nell'anno t e non $t-1$: i diversi paesi sono in grado di osservare i reciproci processi decisionali, pertanto sarà la media delle aliquote societarie vigenti del periodo t (deliberate nel periodo $t-1$) a influenzare la scelta dell'aliquota legale interna vigente nel periodo t (ma anch'essa determinata nel periodo $t-1$). Tuttavia l'influenza tra aliquote societarie sarà, appunto, reciproca, cosicché se considerassimo la media nel periodo t ci troveremmo di fronte a un problema di endogeneità. Difatti, avremmo una correlazione attesa tra il termine di errore dell'anno t e la variabile "media delle aliquote societarie legali nell'anno t" diversa da zero, poiché tale media dipende anche dal valore della variabile dipendente nel periodo t ed è pertanto influenzata dal termine di disturbo nello

stesso periodo. Pertanto abbiamo scelto di considerare la media delle aliquote societarie legali ritardata di un anno (in analogia a quanto fatto da Besley, Griffith e Klemm (2005)) a mo' di strumento rispetto alla media dello stesso anno.

6. *I risultati*

Per decidere quale dei due metodi di stima risultasse più appropriato al *dataset* in questione si è ricorsi al Test di Hausmann, il quale ha supportato la scelta del metodo a effetti fissi.

In tabella 4 riportiamo i risultati delle specificazioni in cui si è usato lo stock di capitale pubblico quale *proxy* dei servizi forniti dallo stato alle società. Si sono utilizzate tre diverse specificazioni: rispetto a quella originaria se ne sono considerate due ulteriori in cui rispettivamente sono stati introdotti dei *time common fixed effect* e una variabile di trend. Mentre con i *time common fixed effect* si vuole controllare per eventuali shock comuni a tutti i paesi considerati, con la variabile di trend si considera la possibilità che l'insieme dei paesi sia stato soggetto a qualche tipo di tendenza non catturata dalle variabili esplicative. Nella specificazione che include i *time common fixed effect* è stata eliminata – analogamente a quanto fatto da Devereux, Lockwood e Redoano (2004) – la variabile che cattura la concorrenza fiscale strategica tra paesi, a causa della sua collinearità con tali effetti. Difatti, essendo il numero di paesi abbastanza elevato, la media delle aliquote societarie "nei restanti paesi" sarà praticamente uguale, in uno stesso anno, per tutti i paesi, ciò che impedisce di distinguerla da un effetto tempo comune. In maniera simile, la variabile che cattura la concorrenza fiscale strategica tra paesi è stata eliminata anche nella specificazione in cui è stato inserito un *time-trend*, dal momento che le due variabili, rappresentando di fatto lo stesso fenomeno, finivano per togliersi significatività a vicenda. Inoltre, per ognuna di queste tre specificazioni, onde ovviare al problema della correlazione seriale dell'errore, si è ricorsi a procedure inferenziali (statistiche t) robuste sia rispetto alla correlazione spaziale che a quella seriale ossia al calcolo di errori standard robusti sia rispetto all'eteroschedasticità sia all'autocorrelazione dell'errore (con procedura analoga a quella seguita da gran parte della letteratura empirica, ad esempio Devereux, Lockwood e Redoano (2004) e Overesch e Rincke (2010)).

La prima conclusione che si può trarre dai risultati riportati nella tabella 4 è che, nello scegliere il livello delle aliquote societarie, il decisore pubblico risulta essere influenzato dallo stock di capitale pubblico presente nel paese. Il risultato è confortante poiché sembrerebbe confermare l'importanza delle considerazioni "economiciste" nel processo di decisione pubblica. Pare insomma di poter dire che gli stati effettivamente commisurino ciò che "chiedono" alle società in termini di imposte con ciò che, in cambio, restituiscono alle stesse sotto forma di servizi.

Tabella 4: determinanti dell'aliquota legale dell'imposta sulle società. Specificazione base.

Variabile dipendente	Aliquota societaria legale		
	(1)	(2)	(3)
Imposta personale $_{t}$	0.1991***	0.2148***	0.1709***
	(0.0642)	(0.0571)	(0.0699)
Capitale pubblico $_{t-1}$	0.2598**	0.2828***	0.2588**
	(0.0943)	(0.0860)	(0.0987)
Pressione fiscale $_{t-1}$	0.5318	0.5973	0.3750
	(0.3522)	(0.3929)	(0.5737)
Apertura $_{t-1}$	-0.1432**	-0.0557	-0.0795
	(0.0567)	(0.0562)	(0.0715)
Crescita Pil $_{t-1}$	0.3402*	0.3471*	0.1786
	(0.1872)	(0.1833)	(0.2476)
Disoccupazione $_{t-1}$	-1.0334***	-0.8704***	-1.0007***
	(0.2744)	(0.2927)	(0.2808)
Gravità parlamento $_{t-1}$	-0.0045***	-0.0044***	-0.0052***
	(0.0014)	(0.0014)	(0.0015)
Media dell'aliquota $_{t-1}$	0.9885***		
	(0.2070)		
Trend		-0.0063***	
		(0.0010)	
Costante	-0.2360	-0.1565	0.1884
	(0.1693)	(0.1373)	(0.1672)
Metodo	FE, robust	FE, robust	FE, robust
Dummy paese	Si	Si	Si
Dummy temporali	No	No	Si
Paesi	19	19	19
Osservazioni	475	494	494
R-quadro (within)	0.6781	0.6732	0.7018

Gli errori standard sono riportati tra parentesi. Gli errori standard sono robusti rispetto sia all'eteroschedasticità sia alla correlazione seriale. I livelli di significatività sono dati da: *10%, **5%, ***1%.

Tale variabile risulta estremamente robusta in tutte e tre le specificazioni, considerando anche il fatto che si sono corrette le procedure inferenziali per tener conto della non sfericità degli errori. In termini quantitativi, una riduzione dello stock di capitale

pubblico di un punto percentuale rispetto al Pil risulta produrre una riduzione dell'aliquota legale di circa 0,27 punti, cosicché la riduzione media di circa sette punti del capitale pubblico registrata tra il 1985 e il 2005 risulterebbe responsabile di una riduzione dell'aliquota media di circa due punti percentuali.

Il legame tra aliquote legali e offerta di servizi pubblici è quindi confermato dalle tendenze esistenti. Una data offerta di servizi pubblici permette di mantenere un'aliquota legale più elevata perdendo una quantità minore di investimenti privati e contemporaneamente consentendo all'operatore pubblico di appropriarsi di parte delle rendite da esso stesso create. Aumentare la fornitura dell'input pubblico è pertanto una maniera sia di combattere la distorsione prodotta dall'imposta societaria nel mercato del capitale sia di appropriarsi, da parte dello stato, di parte delle rendite di cui le società godono e che risultano propria dalla fornitura di servizi produttivi offerti pubblicamente. Di ciò si trova conferma nei dati.

Per quanto riguarda il resto delle variabili, i segni dei coefficienti confermano le aspettative iniziali.

L'aliquota marginale massima sulle persone fisiche risulta positivamente e significativamente relazionata con l'aliquota legale societaria, ciò che rispecchia il tentativo, da parte dell'operatore pubblico, di evitare fenomeni di elusione fiscale quale la trasformazione del reddito da capitale in reddito da lavoro (e viceversa) e quale la trasformazione di imprese soggette all'imposizione societaria in imprese soggette all'imposizione personale (e viceversa). Questo risultato è in linea con quanto trovato da Devereux, Lockwood e Redoano (2004), Osterloh e Debus (2009) e Overesh e Rincke (2010), i quali considerano grossomodo lo stesso lasso temporale qui investigato per un campione di paesi europei o appartenenti all'OCSE.

La crescita – solitamente introdotta tra le variabili di controllo – entra con segno positivo nella regressione ed è solo debolmente significativa (a un livello del 10%) in due delle tre specificazioni. Probabilmente la sua influenza può essere interpretata nella logica di una politica anti-ciclica: quanto più alto (basso) è il tasso di crescita di un paese, tanto più alte (basse) saranno le imposte societarie, in modo da agire nel senso contrario a quello del ciclo. Alternativamente, si può pensare che il costo marginale, di tipo sia politico – in termini di percezione dell'opportunità della manovra da parte dell'elettorato – sia economico, di un inasprimento dell'imposizione societaria sia tanto

più basso quanto più robusto è il tasso di crescita dell'economia e viceversa. Altri considerano la crescita quale *proxy* della profittabilità (De Moij e Nicodeme (2008)): i governi ricorrono ad aliquote maggiori nel momento in cui la base imponibile aumenta di consistenza. In precedenti studi che hanno considerato un campione di paesi europei durante un periodo che arriva fino alla fine degli anni '90 (Swank (2006) e Adam e Kammas (2007)) tale variabile è risultata non significativa. Osterloh e Debus (2009) considerando un campione di 32 paesi europei durante il nostro stesso periodo non trovano che la variabile della crescita sia significativa. Considerando anche la nostra successiva specificazione (per il periodo 1981-2012) nella quale la crescita non raggiunge neanche una debole significatività, possiamo dire che tale variabile non sembra aver avuto un effetto chiaro sull'altezza delle aliquote societarie.

Le esigenze di bilancio così come approssimate dal gettito fiscale globale rispetto al Pil (al netto del gettito prodotto dall'imposta sulle società) non risultano significativamente relazionate all'aliquota legale, sebbene il segno positivo rifletta le nostre aspettative. Ciò suggerisce che le crescenti necessità di bilancio non abbiano sottoposto le aliquote societarie a una pressione al rialzo. Questo risultato non appare irragionevole, essendo ben possibile che il decisore pubblico, dovendo tener conto di un contesto di crescente apertura internazionale – caratterizzato dalla mobilità sia dei capitali sia dei profitti contabili – non abbia considerato la possibilità di "fare cassa" ricorrendo all'imposta che probabilmente più di ogni altra risulta essere esposta alla crescente globalizzazione. La letteratura empirica non ha dato una risposta univoca rispetto all'effettiva influenza esercitata dalle esigenze di bilancio sulle imposte societarie. Difatti, troviamo sia lavori in cui tale variabile risulta essere non significativa (come in Devereuz, Lockwood e Redoano (2004)), sia lavori in cui invece tale variabile presenta un coefficiente positivo e significativo. È questo il caso di Gérard e Ruiz (2009), che tuttavia considerano un gruppo di paesi (53 paesi di tutto il mondo) e di anni (dal 1997 al 2008) troppo dissimili rispetto al campione qui investigato, e che ricorrono a una stima con dati panel senza effetti fissi – scelta controversa, data la natura dei dati. Lo stesso risultato lo si trova nel lavoro di Gomes e Pouget (2008), i quali considerano un campione molto simile a quello discusso in questa sede, ma che tuttavia non ricorrono a statistiche inferenziali robuste. Anche nella presente analisi, difatti, le stime effettuate senza ricorrere a procedure inferenziali robuste restituiscono un coefficiente positivo e significativo.

Detto ciò, riteniamo che il ricorso a una matrice dell'errore robusta sia necessario e che pertanto non si possa dire che le esigenze di bilancio abbiano esercitato un'influenza nitida rispetto alla scelta delle aliquote societarie.

Molto significativo e negativo in tutte le specificazioni risulta essere il coefficiente associato al tasso di disoccupazione. Così come sostenuto da Swank (2006), sembrerebbe che i governi abbiano reagito alla disoccupazione del fattore lavoro riducendo le aliquote societarie, in modo da rilanciare l'attività economica e incentivare la contrattazione di forza lavoro. Questa politica è ben giustificabile nell'ambito di paesi economicamente aperti, dal momento che una minore imposizione delle società si traduce qui in un maggior ammontare di capitale per lavoratore e, pertanto, in un maggiore prodotto marginale del lavoro e quindi in una maggiore remunerazione dello stesso. Ciò può essere tanto più importante quanto più le legislazioni nazionali in tema di tutele dei lavoratori impongano dei minimi salariali che altrimenti si tradurrebbero in maggiori tassi di disoccupazione.

Discorso a parte va fatto per quanto riguarda le variabili legate alla concorrenza internazionale. L'apertura dell'economia, nella regressione "base" è significativa e ha coefficiente negativo, com'era da attendersi. Ciò conferma la previsione secondo cui la crescente globalizzazione delle economie in esame ha aumentato la pressione alla riduzione delle aliquote fiscali, rendendo più mobili sia gli investimenti che la base imponibile rappresentata dai profitti. Tuttavia questa variabile perde significatività nel momento in cui si introducano nell'analisi i *time common fixed effects* ovvero una componente di trend – sebbene in quest'ultimo caso non si allontani molto da una significatività del 10%. Ciò significa probabilmente che l'influenza esercitata dalla maggiore aperture internazionale viene "assorbita", in queste due ultime specificazioni, dalle variabili legate al tempo. Per quanto riguarda questa variabile, letteratura empirica ha dato risultati assolutamente contrastanti, oscillando continuamente tra la significatività e la non significatività della stessa. Così, ad esempio, Devereux, Lockwood e Redoano (2004), Swank (2006) e Debortoli e Gomes (2012) non ottengono un coefficiente significativo; al contrario, Adam e Kammas (2007), Gomes e Pouget (2008), Gérard e Ruiz (2009) e Osterloh e Debus (2009), stimano un coefficiente negativo e significativo. Guardando ai diversi campioni, possiamo notare come i

coefficienti risultano significativi quando vengano compresi anche gli anni successivi al 1999. Come in effetti accade anche per il campione qui considerato.

Discorso in parte analogo va fatto per la variabile che cattura l'influenza della concorrenza strategica tra paesi, la quale mostra un coefficiente positivo e molto significativo, sebbene la si sia inclusa nella sola regressione in cui non si introducono né i *time common fixed effects* né un *time common trend*. Si è proceduto in questo modo poiché, per come è costruita tale variabile, essa di fatto risulta essere estremamente simile, in un singolo periodo, per tutti i paesi; ciò la porta a essere praticamente indistinguibile da un *time effect* e pertanto a essere fortemente collineare rispetto a quest'ultimo. Si è proceduto anche a testare delle specificazioni in cui, al posto della media dell'aliquota legale nei restanti paesi ponderata per il Pil, se ne è considerata, da un lato, la media semplice e dall'altro, la media ponderata per il reciproco della distanza geografica che separa il paese in considerazione dai diversi paesi. I risultati sono risultati del tutto simili a quelli qui riportati e pertanto si è ritenuto opportuno non riportarli. La rilevanza della concorrenza strategica è stata rilevata da un buon numero di studi, tra cui Devereux, Lockwood e Redoano (2004), Swank (2006), Gomes e Pouget (2008), Osterloh e Debus (2009) e Overesch e Rincke (2010). Interpretando adeguatamente i dati, possiamo sostenere che sia l'apertura internazionale che la concorrenza strategica tra paesi abbiano esercitano un effetto significativo sull'altezza delle aliquote societarie.

Infine, la variabile politica. Questa risulta entrare nella regressione con coefficiente negativo e altamente significativo. Ciò significa che quanto più i partiti presenti in parlamento sono *pro-mercato* e quanto maggiore è la consistenza parlamentare dei partiti liberali rispetto agli altri, tanto più basse saranno le aliquote societarie, confermando l'influenza potente dell'ideologia nelle decisioni politiche. Si è testata un'ulteriore specificazione in cui a tale variabile si è sostituita la variabile "standard" data dalla percentuale di seggi parlamentari conquistati dalla "sinistra", senza tuttavia ottenere un risultato significativo. Ciò è particolarmente significativo in un'analisi che consideri paesi e periodi diversi, dal momento che il significato dell'essere un partito "di sinistra" è, in questo contesto, estremamente mutevole.

6.1 Specificazioni alternative

Nella tabella 5 vengono riportati i risultati delle specificazioni in cui si è usato lo stock fisico di ferrovie quale *proxy* del capitale pubblico.

Tabella 5: determinanti dell'aliquota legale dell'imposta sulle società. Specificazioni alternative.

Variabile dipendente	Aliquota societaria legale		
	(2)	(4)	(6)
Imposta personale $_{t}$	0.1000	0.1175	0.0185
	(0.1021)	(0.0921)	(0.0932)
Ferrovie $_{t-1}$	0.0443**	0.0474**	0.0410**
	(0.0203)	(0.0205)	(0.0190)
Pressione fiscale $_{t-1}$	0.2442	0.3284	0.3316
	(0.3197)	(0.3063)	(0.3381)
Apertura $_{t-1}$	-0.1940***	-0.1282**	-0.1787**
	(0.0630)	(0.0644)	(0.0704)
Crescita Pil $_{t-1}$	0.1255	0.0622	0.0366
	(0.1117)	(0.1131)	(0.1478)
Disoccupazione $_{t-1}$	-0.3635	-0.2998	-0.3582
	(0.3131)	(0.3102)	(0.3112)
Gravità parlamento $_{t-1}$	-0.0036***	-0.0034***	-0.0039***
	(0.0011)	(0.0012)	(0.0013)
Media dell'aliquota $_{t-1}$	0.8975***		
	(0.2345)		
Trend		-0.0054***	
		(0.0010)	
Costante	-0.0766	0.2898**	0.2342
	(0.1791)	(0.1349)	(0.1630)
Metodo	FE, robust	FE, robust	FE, robust
Dummy paese	Si	Si	Si
Dummy temporali	No	No	Si
Paesi	18	18	18
Osservazioni	524	540	540
R-quadro (within)	0.6969	0.6948	0.7311

Gli errori standard sono riportati tra parentesi. Gli errori standard sono robusti rispetto sia all'eteroschedasticità sia alla correlazione seriale. I livelli di significatività sono dati da: *10%, **5%, ***1%.

Vi è un'osservazione da fare e tre importanti cambiamenti da risaltare. Innanzitutto va osservato come anche questo genere di approssimazione "fisica" del capitale pubblico risulti entrare con coefficiente positivo e sempre significativo. Questo risultato conferma che lo stock di capitale pubblico, sia esso considerato in valore o in termini fisici, esercita un'influenza chiara, netta e positiva sul livello delle aliquote societarie. Tra i cambiamenti rispetto alle specificazioni che utilizzavano lo stock di capitale

pubblico in valore notiamo innanzitutto una significatività costante dell'apertura internazionale. Questo risultato è in sé molto interessante, in quanto conferma l'intuizione per cui quanto più l'analisi ricomprende anni recenti, tanto più l'apertura internazionale risulta essere significativa. Non solo, perché anche il coefficiente (sempre negativo) aumenta in valore assoluto, passando da una *range* che andava nelle precedenti specificazioni da -0,05 a -0,14 a uno che va da -0,12 a -0,19, dove i valori minori corrispondono alle specificazioni che includono i *time common fixed effects* e il *time common trend*.

Va in secondo luogo rilevato come la variabile relativa all'aliquota personale marginale massima, che prima risultava essere significativa, risulti ora non significativa. Questo risultato è dovuto al fatto che le "strade" delle due imposte si sono separate negli ultimi anni, ossia negli anni delle Grande Crisi iniziata nel 2006. Confrontando le due variabili tra l'anno 2005 e 2012 si constata quanto segue. L'aliquota societaria legale è diminuita in dodici paesi, è rimasta invariata in sei ed è aumentata in uno. L'aliquota personale marginale massima, invece è diminuita in soli due paesi, è rimasta invariata in nove e aumentata in otto. Ciò dipende molto probabilmente dal fatto che, mentre l'aliquota societaria non è stata utilizzata per reperire risorse aggiuntive nel tentativo di tenere sotto controllo i deficit pubblici, sorte diversa sia toccata all'imposta personale. La politica relativa all'aliquota personale marginale massima ha molto probabilmente risposto alla necessità (percepita come tale dai decisori pubblici) di "dare un segnale" sul piano dell'equità.

Infine, notiamo che la disoccupazione, che prima risultava significativa, ora non lo è più. In questo caso, la spiegazione non appare immediata, ciò che rende necessario proseguire con ulteriori future verifiche empiriche onde stabilire se effettivamente agli occhi dei governi, al di là di situazioni di crisi economica generalizzata, le imposte societarie possano essere manovrate in modo da combattere il fenomeno della disoccupazione.

Per concludere, consideriamo quale variabile aggiuntiva una *dummy* relativa agli anni elettorali e ne riportiamo i risultati in tabella 6.

Tabella 6: determinanti dell'aliquota legale dell'imposta sulle società. Specificazioni con variabile *dummy*.

Variabile Dipendente	Aliquota legale			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Imposta personale $_{t}$	0.2001***	0.2156***	0.1052	0.1203
	(0.0642)	(0.0572)	(0.1022)	(0.0924)
Capitale pubblico $_{t-1}$	0.2593***	0.2824***		
	(0.0944)	(0.0861)		
Ferrovie per 1000 km^2 $_{t-1}$			0.0446**	0. 0472**
			(0.0204)	(0.0205)
Pressione fiscale $_{t-1}$	0.5338	0.5985	0.2410	0.3324
	(0.3522)	(0.3929)	(0.3199)	(0.3134)
Apertura $_{t-1}$	-0.1436**	-0.0562	-0.1968***	-0.1296*
	(0.0567)	(0.0562)	(0.0622)	(0.0645)
Crescita Pil $_{t-1}$	0.3404*	0.3473*	0.1307	0.0676
	(0.1873)	(0.1834)	(0.1117)	(0.1148)
Disoccupazione $_{t-1}$	-1.0351***	-0.8718***	-0.3746	-0.3079
	(0.2741)	(0.2927)	(0.3124)	(0.3095)
Gravità parlamento $_{t-1}$	-0.0045***	-0.0045***	-0.0036***	-0.0035**
	(0.0014)	(0.0014)	(0.0012)	(0.0012)
Elezioni $_{t}$	-8.06e-07***	-5.51e-07***	-5.93e-07***	-4.36e-07**
	(1.61e-07)	(1.85e-07)	(2.05e-07)	(2.07e-07)
Media dell'aliquota $_{t-1}$	0.9859***		0.8824***	
	(0.2073)		(0.2360)	
Trend		-0.0063***		-0.0054***
		(0.0010)		(0.0010)
Costante	-0.2352	-0.1563	-0.0706	0.2882*
	(0.1694)	(0.1373)	(0.1970)	(0.1370)
Metodo	FE, robust	FE, robust	FE, robust	FE, robust
Dummy paese	Si	Si	Si	Si
Dummy temporali	No	No	No	No
Paesi	19	19	18	18
Osservazioni	475	494	517	533
R-quadro (within)	0.6784	0.6734	0.6963	0.6932

Gli errori standard sono riportati tra parentesi. Gli errori standard sono robusti rispetto sia all'eteroschedasticità sia alla correlazione seriale. I livelli di significatività sono dati da: *10%, **5%, ***1%.

Da questi ultimi risulta un'influenza negativa e altamente significativa del ciclo politico-elettorale sulla determinazione delle aliquote societarie: negli anni in cui si sono tenute elezioni le aliquote societarie hanno subito una pressione al ribasso chiaramente rilevata dai dati.

7. *Conclusioni*

Si è partiti dalla formulazione di alcune ipotesi relative ai fattori che possono esercitare un'influenza sulle scelte del decisore pubblico in materia di fiscalità societaria. In particolare si era formulata una previsione relativa al comportamento del legislatore, che si ipotizzava recasse traccia dell'influenza di considerazioni produttivistiche. Ci aspettavamo che, in accordo al principio del beneficio, la quantità di servizi pubblici entrasse significativamente e con segno positivo nelle regressioni relative ai vari strumenti fiscali disponibili. D'altro canto, si era interessati anche a verificare l'influenza di fattori alternativi, che possono essere intesi quali manifestazione della generica "irrazionalità" dell'operatore pubblico (nei termini di Pareto e Borgatta), irrazionalità a dire il vero razionalizzabile (se così si può dire) alla luce delle influenze dell'ideologia e di considerazioni egoistiche del decisore pubblico.

Si era in presenza di una curiosa asimmetria tra letteratura teorica e ricerca empirica: mentre la prima si era soffermata con grande attenzione sull'interazione tra la quantità di input pubblici produttivi forniti dallo stato e il livello delle aliquote societarie, la seconda, a parte alcune eccezioni, se ne era praticamente disinteressata, indirizzando prevalentemente i propri sforzi alla verifica dell'influenza esercitata sulla fiscalità societaria dalle varie forme di concorrenza internazionale.

Supportati dalla letteratura teorica, si è quindi proceduto alla verifica empirica dell'esistenza di un legame positivo tra servizi pubblici produttivi e altezza delle aliquote societarie legali. L'ipotesi era che i governi, nel determinare il livello delle aliquote societarie, tenessero conto anche dell'aumento della produttività del capitale privato e della quantità di profitti societari che l'offerta degli input pubblici produttivi avevano generato.

A tal fine si è ricorsi, con una decisione analoga a quella operata dalla quasi totalità della letteratura empirica sull'argomento, a delle stime panel a effetti fissi di un modello in cui la variabile dipendente è rappresentata dalle aliquote societarie legali e in cui tra le variabili esplicative si è voluta includere una misura che approssimasse la quantità di beni e servizi pubblici produttivi forniti dallo stato. A tal fine si sono considerate due grandezze diverse: 1) il rapporto tra lo stock di capitale pubblico di un paese e il relativo Pil così come stimato da Kamps (2006); 2) un'approssimazione fisica dello stesso

capitale pubblico data dal numero di chilometri di ferrovie per chilometri quadrati di superficie divisa per milioni di abitanti. Si è ricorsi a questa seconda variabile in modo da poter estendere la verifica fino agli anni più recenti. Difatti, mentre le stime relative allo stock del capitale pubblico rispetto al Pil si fermano al 2005, grazie ai dati sulla dotazione di ferrovie abbiamo potuto portare l'analisi fino al 2012. In questo modo abbiamo potuto disporre di due campioni composti rispettivamente di 19 paesi OCSE per il periodo 1981-2005 e di 18 paesi OCSE per il periodo 1981-2012.

Accanto a tale variabile si sono inserite una serie di ulteriori variabili in modo da catturare le influenze più importanti isolate dalla letteratura sia teorica che empirica. Tra le altre spiccano per importanza le seguenti: una misura dell'apertura economica dei paesi, approssimata dal rapporto tra la somma delle importazioni e delle esportazioni e il Pil; una variabile che catturi l'influenza della concorrenza strategica tra paesi, data dalla media ponderata rispetto al Pil delle aliquote societarie degli altri paesi inclusi nell'analisi; l'aliquota personale marginale massima; una sofisticata variabile politica, calcolata con metodo analogo a quello proposto da Osterloh e Debus (2009), che rappresenti il "centro di gravità" del parlamento rispetto alla difesa del libero mercato; una *dummy* che catturi l'effetto degli anni elettorali.

I risultati che si sono ottenuti sono in fondo più robusti rispetto a quelli che si ottengono da visioni alternative. Difatti il legame positivo tra capitale pubblico – considerato sia in valore che nella sua approssimazione fisica – e imposte societarie emerge chiaramente confermato dai dati, con livelli di significatività mai inferiori al 5%. L'*ipotesi del beneficio* risulta quindi valida. Questa conclusione è particolarmente rilevante in quanto ci permette di interpretare il comportamento del decisore pubblico non come meramente "reattivo" rispetto a variabili internazionali, bensì come risultante di un più complesso insieme di influenze, tra le quali risalta quella della considerazione contemporanea del lato della spesa e di quello dell'entrata del bilancio pubblico.

Per di più, i risultati della nostra analisi ci restituiscono un quadro che, sembra di poter dire, fa chiarezza rispetto a una serie di questioni. Innanzitutto emerge chiaramente l'influenza dell'ideologia e di considerazioni elettoralistiche. I dati difatti avvalorano la tesi per cui l'aspetto politico – nelle due dimensioni della lotta per il potere e dell'influenza dell'ideologia – riveste un ruolo importante anche nell'ambito della fiscalità societaria.

Inoltre, viene anche confermata l'ipotesi della concorrenza strategica tra paesi e, grazie soprattutto alla considerazione degli anni più recenti, si può dire una parola più chiara rispetto all'influenza della crescente apertura internazionale. Difatti, quest'ultima appare decisamente significativa, e la sua azione risulta tanto più intensa quanto più l'analisi è estesa ad anni recenti. È, questo, un ulteriore rilevante risultato, poiché la letteratura empirica era stata finora ondivaga rispetto alla effettiva rilevanza di tale fattore, ciò che probabilmente è dipeso dalla limitatezza temporale dei campioni utilizzati.

Ci troviamo quindi, per così dire, "a metà strada" tra Einaudi e Borgatta. Se da un lato il legame tra servizi pubblici e imposte societarie è ben riconoscibile, dall'altro è avvalorata anche la realtà di un'azione pubblica assoggettata all'influenza dell'ideologia e comunque al servizio delle sorti (per usare termini propri della sociologia fiscale) del "gruppo dominante". Un'influenza che tuttavia non è imprevedibile, poiché altrimenti i dati non "parlerebbero" una lingua tanto comprensibile. Siamo di fronte alla (cauta) conferma della validità di visioni opposte del *modus operandi* dello stato.

Tutti questi risultati spingono naturalmente nella direzione di ulteriori ricerche che abbiano ad oggetto la relazione che esiste tra imposizione societaria e quantità di servizi pubblici produttivi. In particolare, dal momento che tutti i paesi qui considerati appartengono all'OCSE, ci si può chiedere se una tale relazione valga anche in presenza di assetti istituzionali diversi, ad esempio in assenza di democrazia. Ciò è tanto più interessante in quanto la scuola della sociologia fiscale di Pareto e Borgatta sosteneva che la natura della costituzione politica di un paese, ossia il suo essere o meno una democrazia, non costituisse altro che un adattamento allo stato storicamente mutevole dei sentimenti popolari.

CONCLUSIONI

La scienza delle finanze italiana conosce un "periodo d'oro" (Buchanan (1980)) negli anni che vanno all'incirca dal 1880 fino al 1940. Durante questo periodo si confrontano, tra le altre, la scuola edonistica di De Viti, e poi di Einaudi, e la scuola sociologica (o della sociologia fiscale) di Pareto e poi di Borgatta. Queste scuole, sebbene estremamente diverse in quanto alle rispettive analisi e conclusioni, condividono la comune premessa secondo cui, per isolare le motivazioni e gli effetti del fenomeno fiscale, è necessario includere nell'analisi dell'azione pubblica sia il lato dell'entrata sia quello della spesa.

Nonostante questa comune premessa analitica, le rispettive concezioni dello stato risultano alquanto distanti. Mentre nell'approccio edonistico di Einaudi l'operatore pubblico agisce in funzione eminentemente produttivistica, e la sua essenza è quella di un fattore della produzione specializzato, nella sociologia fiscale di Borgatta, invece, il carattere fondamentale dell'azione fiscale è individuato nella redistribuzione extra-economica delle risorse. Altrimenti detto, mentre nella rappresentazione edonistica le forze economiche sono prevalenti sia nella genesi sia nella determinazione dell'agire dello stato, nell'interpretazione della sociologia fiscale si assiste al prevalere dei rapporti di forza e della coercizione, messi al servizio (non sempre con successo) di un rapporto di tipo *patron-client* che si stabilisce tra élite politica al governo ed élites economiche che la sostengono.

Nonostante partano da un *background* teorico tanto diverso, i due scienziati delle finanze aderiscono entrambi alla proposta di imposizione del reddito societario distribuito. Einaudi perché riconosce in essa un mezzo pratico per avvicinarsi ad alcuni dei risultati da lui considerati prioritari: l'esenzione del reddito risparmiato; la commisurazione dell'imposta alla quantità di servizi pubblici goduti; il tentativo di sottrarre le società all'incertezza generata da un legislatore che impone, a fini fiscali, una "verità contabile" (risultante dal bilancio) ben diversa dalla "verità economica" autonomamente emergente dalla vita societaria. In particolare, questa soluzione rappresenta per Einaudi il tassello di una prescrizione più generale che pretende che lo stato si attenga al principio del beneficio nel momento in cui stabilisce i carichi tributari. Il principio "macro" dell'equivalenza in media tra servizi pubblici e imposte pagate

risulta allora costituire il vero meccanismo di tutela del contribuente. Calato nella realtà del rapporto bilaterale tra stato e singolo cittadino o impresa, e in un contesto istituzionale contraddistinto dalle garanzie e dalle procedure tipiche di uno stato liberal-democratico, tale principio dovrebbe garantire quella reattività individuale – di tipo sia economico che politico – che Einaudi associa indissolubilmente all'affermazione del modello di stato quale fattore della produzione. È dal confronto che ogni singolo contribuente stabilisce individualmente, al riparo dalla vista degli altri contribuenti, tra quanto ha versato allo stato e quanto ha ricevuto dallo stesso, che dipende in definitiva l'*accountability* dell'operatore pubblico.

Per Borgatta, invece, l'incertezza cui un imprenditore e soprattutto un azionista-risparmiatore devono sottostare dipende in gran misura dalla natura stessa del fenomeno fiscale: questi potranno contenere tale incertezza solo sottraendo quanti più strumenti fiscali discrezionali possibili dalle mani del decisore pubblico. Si possono "legare le mani" allo stato per mezzo dell'adozione, quale cardine del sistema fiscale, di una misura – il reddito globale complessivo degli individui – facilmente controllabile dall'opinione pubblica e difficilmente manipolabile a scopi di predominio politico: ciò che richiede l'abolizione di tutte le imposte e gli oneri fiscali che non colpiscono il reddito netto e l'accettazione quale base imponibile del reddito distribuito. È nella stretta osservanza del principio del reddito netto – anche in virtù della sua più agile controllabilità da parte della platea dei contribuenti – che risiede l'unico autentico argine al capriccio fiscale del gruppo al potere. Non si può affidare alla razionalità dei singoli e alle procedure democratiche la verifica della coerenza tra servizi ricevuti e imposte pagate e l'eventuale sanzione di quelle azioni fiscali che non siano improntate a tale coerenza, poiché così facendo si ignora la natura del fenomeno fiscale. Ciò è chiedere troppo al contribuente, oltre che, ovviamente, allo stato. La soluzione (imperfetta, certo) per limitare l'arbitrarietà fiscale dello stato rimane dunque quella di alleggerire il sistema tributario di tutte quelle misure fiscali specifiche che colpiscono gli individui e le società pretendendo di corrispondere a un qualche principio di razionalità economica, e di informare l'intero sistema tributario al criterio dell'imposizione del reddito netto. In tal modo allo stato sarà imposto il massimo di trasparenza possibile e si fornirà al contribuente un indicatore "micro" sufficientemente chiaro, visibile e verificabile delle pretese fiscali dell'operatore pubblico verso di esso.

La teoria economica ha da allora sviluppato teorie, definito concetti e formalizzato modelli relativi sia al comportamento dell'impresa in presenza di imposte sulle società, sia a quello dell'operatore pubblico nell'ambito della tassazione societaria e rispetto al suo ruolo di fornitore di beni e servizi pubblici produttivi. In particolare, la caratteristica che con più forza si è imposta all'attenzione di questo filone di analisi economica teorica è stata la crescente apertura che ha connotato l'ambiente economico internazionale.

Due sono i risultati (uno positivo, l'altro positivo e prescrittivo) che emergono da tale letteratura. Innanzitutto abbiamo che l'imposta standard sulle società, quella che colpisce sia il rendimento normale del capitale sia le rendite economiche, crea effettivamente un legame tra livello di imposte societarie determinato dal decisore pubblico e livello di beni e servizi produttivi dallo stesso offerto. Tuttavia questo tipo di imposta non è quasi mai in grado di condurre a una configurazione ottima di tassazione societaria e di fornitura dei beni e dei servizi pubblici produttivi (Zodrow e Mieszkowski (1986), Matsumoto (2010)). Ciò, potremmo dire, per un semplice motivo: tale imposta, per come è disegnata, non rispecchia il principio del beneficio. Infatti il difetto cruciale dell'imposta standard sta nel suo insistere solo su uno dei due fattori (il capitale), mentre i benefici garantiti dal capitale pubblico si ripartono tra capitale e lavoro, determinando un aumento delle produttività di entrambi. Essendo il capitale un fattore mobile, si può spostare alla ricerca del massimo livello di rendimento netto. In un contesto internazionale in cui (come si ipotizza nei modelli considerati) il tasso di interesse è parificato a livello globale, se il peso fiscale che sostiene il capitale è maggiore rispetto ai benefici ad esso garantiti dalla struttura della spesa pubblica, questo si sposterà alla ricerca di un mix di imposte e spesa pubblica più favorevole. E ciò accadrà ogniqualvolta siano caricati sul solo capitale i costi di servizi produttivi che beneficiano entrambi i fattori produttivi privati.

All'interno del lavoro i beni e servizi pubblici produttivi vengono differenziati tra *firm-augmenting* e *factor-augmenting*: i primi corrispondono a quei beni e servizi pubblici il cui beneficio si traduce in una rendita goduta dall'impresa; i secondi, invece, sono quei beni e servizi pubblici che esauriscono il proprio effetto in un incremento della produttività e quindi della remunerazione dei fattori di produzione privati. Questa distinzione (importante a livello teorico sebbene non altrettanto nella pratica, dal

momento che la grande maggioranza dei beni offerti pubblicamente rientrano nella seconda categoria) ci permette di passare al secondo risultato.

Nel caso dei beni e servizi di tipo *firm-augmenting*, la condizione di efficienza nella produzione richiede un pagamento da parte delle imprese di un'imposta di ammontare pari al beneficio marginale che esse ricevono dalla fornitura dell'input pubblico, rappresentato qui dalla rendita che affluisce alle stesse imprese come effetto della fornitura pubblica di beni e servizi (Sandmo (1972)). Nel caso dei beni e servizi pubblici *factor-augmenting*, invece, l'imposta societaria ottimale dovrà essere tale da prevedere un'aliquota fiscale sul reddito dei diversi fattori proporzionale alla variazione del loro rendimento lordo – conseguenza dell'aumentata produttività degli stessi – che risulta dall'incrementata offerta di input pubblico (Feehan e Matsumoto (2000)).

Un'imposta societaria improntata al principio del beneficio, dunque, è un'imposta che permette di raggiungere l'efficienza produttiva, in quanto non scoraggia l'offerta dei fattori produttivi e contemporaneamente garantisce che l'operatore pubblico assicurerà una fornitura ottimale di beni e servizi pubblici produttivi. La desiderabilità prescrittiva deriva quindi dalle sue caratteristiche economiche. Ma non solo. Difatti, rispetto al criterio dell'equità individuale andrebbe abbandonato il ricorso all'imposizione societaria quale componente necessaria a una fiscalità progressiva (Oakland e Testa (1996, 1998)), poiché la reale incidenza dell'imposta rimane, in fin dei conti, quanto meno incerta. In questo modo si eliminerebbe una fonte importante di "illusione fiscale" e allo stesso tempo si garantirebbe all'elettorato la possibilità di confrontare con trasparenza costi e benefici delle imposte e dei beni pubblici da esse finanziati. Infatti se gli elettori, nell'illusione di poter spostare il carico tributario sulle imprese così da eludere parte dell'onere impositivo, sottostimassero i costi dei servizi che lo stato offre alle famiglie, domanderebbero una fornitura eccessiva di tali servizi. Al contrario, un'imposta societaria informata al principio del beneficio risulta essere "ottima" anche rispetto alle scelte di voto degli elettori. Se, difatti, un tale regime impositivo venisse stabilito prima del voto, i proprietari dei diversi fattori produttivi avrebbero tutto l'interesse a votare a favore di una fornitura ottima dell'input pubblico produttivo poiché, così facendo, massimizzerebbero sia il prodotto totale che le quote dello stesso spettanti ai vari fattori.

Un'imposta con queste caratteristiche è rappresentata da un'imposta sul valore aggiunto *origin-based*. La sua base imponibile è rappresentata dal reddito degli input produttivi e pertanto colpisce il pagamento dei redditi da lavoro e il rendimento del capitale. Essa è anche approssimabile ricorrendo congiuntamente a un'imposta sulla proprietà delle società e a un'imposta sul monte salari, ovvero tramite un'imposta sul monte salari accompagnata da un'imposta societaria standard avente la stessa aliquota (Atkinson e Stiglitz (1980)).

La considerazione sia del lato dell'entrata sia di quello della spesa del bilancio pubblico ci ha permesso di muovere un'obiezione teorica alle proposte di armonizzazione fiscale nella UE (Sørensen (2002)). Difatti, un'armonizzazione fiscale di tipo "unidimensionale", ossia relativa alle sole aliquote societarie, è un'armonizzazione che non tiene conto della struttura della spesa pubblica propria dei diversi paesi. Il confronto tra le sole imposte societarie non garantisce allora informazioni sufficienti a stabilire in che direzione si muoverà il capitale, poiché le scelte di investimento sono influenzate sia dalle imposte societarie sia dai benefici garantiti dalla spesa pubblica. In assenza di un'informazione approfondita circa la struttura e la consistenza di tali benefici, le proposte di armonizzazione fiscale "unidimensionali" non condurrebbero a una convergenza "virtuosa" dei sistemi tributari verso una configurazione ottima di imposte e spesa pubblica, bensì potrebbero provocare uno squilibrio della struttura complessiva dell'azione pubblica.

Infine, si è svolta un'analisi empirica dei fattori che influenzano le politiche fiscali degli stati in ambito di imposizione societaria, dedicando una particolare attenzione al ruolo svolto dalla quantità di beni e di servizi pubblici produttivi forniti dallo stato. Si parte dalla constatazione del trend fortemente discendente che ha interessato le aliquote societarie legali (ma anche effettive) dal 1981 al 2012 nell'ambito del gruppo di 19 paesi OCSE oggetto di studio, nonché di un altro trend, anch'esso discendente, relativo agli investimenti pubblici e allo stock di capitale pubblico (così come stimato da Kamps (2006)) durante il periodo 1981-2005.

L'analisi sembrava giustificata da una curiosa asimmetria che esiste tra letteratura teorica e ricerca empirica: mentre la prima ha indagato con grande attenzione la natura del vincolo esistente tra la quantità di input pubblici produttivi forniti dallo stato e il livello delle aliquote societarie, la seconda, a parte alcune eccezioni, non si è mostrata

particolarmente interessata alla verifica di un tale legame nell'ambito delle politiche statali, preferendo concentrare i propri sforzi sull'analisi degli effetti esercitati sul sistema fiscale societario dalle diverse forme di concorrenza internazionale.

L'ipotesi da verificare è, allora, quella secondo cui i governi nazionali, nel definire il livello delle aliquote societarie, tengano conto, oltre che dei fattori comunemente isolati dalla letteratura empirica, anche dell'aumento della produttività del capitale privato e della quantità di profitti societari che l'offerta degli input pubblici produttivi ha generato.

Si è dunque ricercata una variabile esplicativa capace di catturare l'effetto del principio del beneficio: ossia una variabile che approssimasse il beneficio che l'azione dello stato apporta alle società, e in quanto tale desse conto della spesa pubblica in infrastrutture, ordine pubblico, sistema giudiziario e altri capitoli di spesa produttiva per il funzionamento del sistema industriale (nella linea tracciata dagli studi di Oakland e Testa (1996, 1998, 2000)). Essendo i dati disponibili a tale livello di aggregazione raramente disponibili per molti paesi e per un numero sufficiente di anni, si è fatto ricorso alla *proxy* data dallo stock di capitale pubblico in percentuale del Pil così come riportato da Kamps (2006). Si poneva tuttavia un problema di estensione temporale dei dati, dal momento che la serie stimata da Kamps termina nel 2005, non tenendo così conto degli anni più recenti. Si è pertanto adottata un'ulteriore *proxy* dello stock di capitale pubblico, questa volta considerato in termini fisici e non di valore: l'estensione fisica della rete ferroviaria di un paese, espressa in termini di chilometri di ferrovie per mille chilometri quadrati di estensione territoriale per milioni di abitanti. Questa variabile ci ha permesso di protrarre il periodo analizzato fino al 2012. Tra le proprietà desiderabili possedute da questa variabile si segnala la sua immediata confrontabilità internazionale, il suo trovarsi sotto diretto controllo del decisore pubblico e, non ultima, la disponibilità dei dati.

Per la verifica empirica si è ricorsi, con una decisione in linea con quelle presenti nella gran maggioranza della letteratura empirica sul tema, a delle stime panel a effetti fissi di un modello in cui la variabile dipendente è rappresentata dalle aliquote societarie legali, e in cui tra le variabili esplicative si sono alternativamente incluse le due misure che abbiamo scelto per approssimare la quantità di beni e servizi pubblici produttivi forniti

dallo stato. Così facendo si sono considerati due campioni composti rispettivamente di 19 paesi OCSE per il periodo 1981-2005 e di 18 paesi OCSE per il periodo 1981-2012.
Accanto a tale variabile sono state inserite una serie di ulteriori variabili, così da catturare le più significative influenze isolate dalla letteratura sia teorica sia empirica. Tra queste risaltano per rilevanza le seguenti: la misura dell'apertura economica dei paesi, così come approssimata dal rapporto tra somma delle importazioni e delle esportazioni e Pil; la concorrenza strategica tra paesi, ricavata (come di consueto) dalla media ponderata rispetto al Pil delle aliquote societarie degli altri paesi inclusi nel campione; l'aliquota personale marginale massima, in funzione *back-stop*; una sofisticata variabile politica, calcolata con metodo analogo a quello adoperato per primi da Osterloh e Debus (2009), che rappresenta il "centro di gravità" del parlamento rispetto alla difesa del libero mercato; una *dummy* che catturi l'effetto degli anni elettorali.
I risultati ottenuti sono in fondo più robusti rispetto a quelli prodotti da visioni alternative. Ciò si deve innanzitutto al chiaro emergere, con una significatività della variabile mai inferiore al 5%, del legame positivo che corre tra capitale pubblico – considerato sia in valore che nella sua approssimazione fisica – e imposte societarie. L'*ipotesi del beneficio* risulta dunque valida. Il decisore pubblico non reagisce semplicemente alle influenze internazionali, bensì svolge anche un ruolo attivo che deriva dal considerare contemporaneamente la struttura della spesa e quello dell'entrata.
Inoltre, dai risultati della nostra analisi esce un quadro che, sembra lecito affermare, fa chiarezza rispetto a una serie di questioni. Innanzitutto emerge chiaramente l'influenza dell'ideologia e di considerazioni elettoralistiche. Viene avvalorata la tesi secondo cui l'aspetto politico – nelle due dimensioni della lotta per il potere e dell'influenza dell'ideologia – ricopre un ruolo rilevante anche nel contesto della fiscalità societaria. Viene poi confermata l'ipotesi della concorrenza strategica tra paesi e, grazie soprattutto all'inclusione nell'analisi degli anni più recenti, viene avvalorata l'influenza della crescente apertura internazionale: questa risulta decisamente significativa e tanto più intensa quanto più l'analisi è estesa ad anni recenti. Questo risultato appare rilevante se si considera che letteratura empirica si era dimostrata finora ondivaga rispetto alla effettiva influenza di tale fattore, probabilmente a causa della limitatezza temporale dei campioni fino a oggi utilizzati.

Concludendo con una similitudine, potremmo dire che ci troviamo “a metà strada” tra Einaudi e Borgatta. A favore delle tesi del primo milita l’evidenza di un legame tra servizi pubblici e imposte societarie ben riconoscibile; d’altro canto, in consonanza con la visione del secondo, appare avvalorata anche l’ipotesi di un’azione pubblica informata all’ideologia e comunque attenta alle sorti (per ricorrere a termini propri della sociologia fiscale) del “gruppo dominante”. Un’influenza comunque non imprevedibile, come emerge dal linguaggio dei dati. Siamo di fronte alla (cauta) conferma della validità di opposte visioni del *modus operandi* dello stato o, quantomeno, di influenze di natura diversa.

Tabella 7: Descrizione delle variabili.

Variabile	Fonte
Aliquote societarie legali	OECD statistics, 2013
Aliquote personali marginali massime	OECD statistics, 2013
Somma di importazioni ed esportazioni in rapporto al PIL	World Bank, World Development Indicators, 2012
Tasso di crescita del PIL	World Bank, World Development Indicators, 2012
Pressione fiscale totale in rapporto al PIL	World Bank, World Development Indicators, 2012
Gettito dell'imposta sul reddito delle società in rapporto al PIL	OECD statistics, 2013
Investimenti pubblici in rapporto al PIL	Kamps (2006)
Tasso di disoccupazione	World Bank, World Development Indicators, 2012
Centro di gravità del parlamento rispetto al libero mercato	Comparative Manifesto Project, 2012
Chilometri di ferrovie	World Bank, World Development Indicators, 2012
Anno elettorale	Database of Political Institution, 2010

BIBLIOGRAFIA

ADAM, A. E KAMMAS, P. (2007), "Tax policies in a globalized world: Is it politics after all?", *Public Choice*, Volume 133, Num. 3-4, pagg. 321-341.

ALFANO, M. R. E BARALDI, L. (2011), "*Political Competition and Economic Growth: Evidence from Italy*", http://ssrn.com/abstract=1751066 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1751066

ALT, J. E SIBIETA, L. (2008), "The Political Economy of Tax Policy", in *Dimension of Tax Design: The Mirrlees Review*, The Institute for Fiscal Studies.

ALTSHULER, R. E GOODSPEED, T. (2002), "Follow the Leader? Evidence on European and U.S. Tax Competition", Rutgers University Economics Department Working Paper 200226.

ARON, R. (1989), "Pareto", in *Le tappe del pensiero sociologico*, Mondadori, Milano, pagg. 371-448.

ASCHAUER, D. A. (1989), "Is public expenditure productive?", *Journal of Monetary Economics*, 23, Num. 2, Marzo.

ATKINSON, A. B. E STIGLITZ, J. E. (1980), "Taxation and the firm", in *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, New York.

AUERBACH, A. J, DEVEREUX, M. P. E SIMPSON, H. (2008), "Taxing Corporate Income", in *Dimension of Tax Design:The Mirrlees Review*, The Institute for Fiscal Studies.

AUERBACH, A. J. (2002), "Taxation and Corporate Financial Policy", in *Handbook of Public Economics*, Vol. 3, Auerbach, A. J. e Feldstein (eds), pagg. 1251-92, Elsevier-North Holland, Amsterdam, Olanda.

BECK, J. H. (1983), "Tax Competition, Uniform Assessment, and the Benefit Principle", *Journal of Urban Economics*, Num. 13, pagg. 127-146.

BECKER, S. O., EGGER, P.H. E MERLO, V. (2012), "How business tax rates attract MNE activity: Municipality-level evidence from Germany", *Journal of Public Economics*, doi: 10.1016/j.jpubeco.2012.05.006

BELLANCA, N. (1993), *La teoria della finanza pubblica in Italia, 1883-1946*, Collana dell'Accademia "La Colombaria", Olschki, Firenze.

BÉNASSY-QUÉRÉ, A., GOBALRAJA, N. E TRANNOY A. (2007), "Tax and Public Input Competition", *Journal of Economic Policy*, April, pagg. 385-430.

BERGSTROM, T. C. E GOODMAN, R. P. (1973), "Private Demands for Public Goods", *The American Economic Review*, Vol. 63, Num. 3, pagg. 280-296.

BESLEY, T., GRIFFITH, R. E KLEMM, A. (2005), "Empirical evidence on fiscal interdependence in OECD countries", *LSE Research Online*.

BINI, P. (2008), "Maffeo Pantaleoni", Luiss University Press, Roma.

BIRD, R. M. (1996), "Why Tax Corporations?", International Centre for Tax Studies, University of Toronto, Working Paper 96/2.

BIRD, R. M. E THOMAS, T. (1997), "User Charges for Public Services: Potentials and Problems", *Canadian Tax Journal*, Vol. 45, Num. 1.

BOADWAY, R. (2004), "The Dual Income Tax System - An Overview". *CESifo DICE Report*, 2 (3), 3–8.

BONTEMPI, M. E. (2000), "Il ruolo dell'imposizione societaria e di altri fattori nel determinare l'indebitamento bancario delle imprese", Seminario Rovigo 3 aprile 2000, Università degli Studi di Brescia.

BORDIGNON, M., GIANNINI, S. E PANTEGHINI, P. (2001), "Reforming Business Taxation: Lessons from Italy?", *International Tax and Public Finance*, Num. 8, 191-210.

BORGATTA, G. (1918), "Ancora intorno alla pressione tributaria sulle società per azioni", *Rivista delle Società Commerciali*, Marzo, pagg. 235-261.

BORGATTA, G. (1919a), "La riforma tributaria Meda e le società per azioni", *Rivista delle Società Commerciali*, Maggio, pagg. 321-335.

BORGATTA, G. (1919b), "La riforma tributaria Meda e le società per azioni", *Rivista delle Società Commerciali*, Giugno, pagg. 424-435.

BORGATTA, G. (1928), "La nuova inchiesta sulla pressione fiscale sulle società per azioni", *Rivista di Politica Economica*, Ottobre, pagg. 743-753.

BORGATTA, G. (1929), "Natura fiscale ed andamento dei profitti societari italiani", *Rivista di Politica Economica*, Novembre, pagg. 901-916.

BORGATTA, G. (2007), "The scientific study of fiscal phenomena", in McLure, M., The *Paretian School and Italian Fiscal Sociology*, Palgrave Macmillan, First New York, pagg. 203-248.

BORGATTA, G. E GEISSER, A. (1916), "La pressione tributaria su le società per azioni in Italia", Associazione fra le società italiane per azioni, ToriNum.

BORGATTA, G. E GEISSER, A. (1916), "La pressione tributaria sulle società per azioni", *Rivista delle Società Commerciali*, Novembre, pagg. 790-810.

BRADFORD, D. (2000), "Blueprint for International Tax Reform", *Brooklyn Journal of International Law*, XXVI, pagg. 1449-63.

BRADFORD, D. (2004), "The X Tax in the World Economy", *CESifo Working Paper*, Num. 1264.

BRENNAN, G. E BUCHANAN, J.M. (1980), "The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution", Cambridge University Press, Cambridge.

BUCHANAN, J.M. (1980), "La scuola italiana di finanza pubblica", in *Il pensiero economico italiano 1850/1950*, a cura di Finoia, M., Cappelli Editore, pagg. 203-242.

BUCOVETSKY, S. E WILSON, J.D. (1991), "Tax competition with two tax instruments", *Regional Science and Urban Economics*, Num. 21, pagg. 333-350.

BUETTNER, T. (2001), "Local business taxation and competition for capital: the choice of the tax rate", *Regional Science and Urban Economics*, Num. 31, pagg. 215-245.

BUSINO, G. (1980), "Vilfredo Pareto", in *Il pensiero economico italiano 1850/1950*, a cura di Finoia, M., Cappelli Editore, pagg. 345-351.

CLEMENS, F. (2008), "The European Commission's Proposal for a Common Consolidated Corporate Tax Base", Oxford University Centre for Business Taxation, Working Paper 08/23.

CRAWFORD, C. E FREEDMAN, J. (2008), "Small Business Taxation", in *Reforming the Tax System for the 21st Century: The Mirrlees Review*, The Institute for Fiscal Studies.

CRESPI, F. E DI MAJO, A. (2008), "La tassazione delle imprese nella Legge Finanziaria 2008", in Trupiano G. (a cura di), *La legge Finanziaria 2008*, Roma, Aracne.

CRESPI, F., DI MAJO, A. E PAZIENZA, M. G. (2009), "La riforma italiana della tassazione delle imprese e i suoi effetti sulle decisioni di investimento", Economia Pubblica, Vol. 3-4, pagg. 91-115.

DE MOOJI, R. E NICODEME, G. (2008), "Corporate tax policy and incorporation in the EU", *International Tax and Public Finance*, Springer, Vol. 15(4), pagg. 478-498.

DE VITI DE MARCO, A. (1934a), "Teoria dell'imposta", in *Principi di Economia Finanziaria*, Editore Boringhieri, Torino, pagg. 112-128.

DE VITI DE MARCO, A. (1934b), "Teoria della produzione dei beni pubblici", in *Principi di Economia Finanziaria*, Editore Boringhieri, Torino, pagg. 31-50.

DEBORTOLI, D. E GOMES, P. (2012), "Labour and Profit Taxation and the Supply of Public Capital", http://www.eco.uc3m.es/~pgomes/1-Academia/DynamicCorporateTax.pdf

DEMARIA, G. (1980), "L'opera economica di Vilfredo Pareto", in *Il pensiero economico italiano 1850/1950*, a cura di Finoia, M., Cappelli Editore, pagg. 352-372.

DESAI, M. A. E HINES JR, J. R. (2004), "Old Rules and New Realities: Corporate Tax Policy in a Global Setting", *Ross School of Business Paper*, 920.

DEVEREUX, M. P. E GRIFFITH, R. (2003), "Evaluating Tax Policy Decisions forLocation Decisions," International Tax and Public Finance, Vol. 10, pagg. 107–26.

DEVEREUX, M. P., GRIFFITH, R. E KLEMM, A. (2002), "Corporate income tax and international tax competition", *Economic Policy*, Vol. 17, Issue 35, pagg. 449-495.

DEVEREUX, M. P., LOCKWOOD, B. E REDOANO, M. (2008), "Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?", *Journal of Public Economics*, Num. 92, pagg. 1210-1235.

DI MAJO, A., PAZIENZA, M. G. E TRIBERTI, B. (2002), "La riforma italiana dei tributi sulle imprese (1996-2000)", in BALDASSARRI, M., GALLI, G. E PIGA, G. (a cura di), *La competitività dell'Italia*, Centro Studi Confindustria, Milano, Il Sole 24Ore.

DI NICOLA, F. (2007), “Gli studi di settore: fondamenti, risultati e prospettive”, *I Temi dei Rapporti dell’ISAE*, Istituto di Studi e Analisi Economica, Estratto dal Rapporto ISAE Politiche pubbliche e redistribuzione.

DICKS-MIREAUX, L., FELDSTEIN, M. E POTERBA, J. (1983), "The Effective Tax Rate and the Pretax Rate of Return" *Journal of Public Economics*, Vol. 21, Num. 2, pagg. 129-158.

DJANKOV, S., GANSER, T., MCLIESH, C., RAMALHO, R. E SHLEIFER, A. (2010), "The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship", *American Economic Journal: Macroeconomics*, American Economic Association, Vol. 2(3), pagg. 31-64, July.

DOWNS, A. (1957), “An Economic Theory of Democracy”, Harper and Row, New York.

EINAUDI, L. (1916), “La logica nominativistica”, Rivista delle Società Commerciali, Settembre, pagg. 634-638.

EINAUDI, L. (1917), “...nel quale si ripetono le cose già dette”, *Rivista delle Società Commerciali*, Febbraio, pagg. 64-68.

EINAUDI, L. (1926), “La riforma del metodo di tassazione delle società per azioni”, *La Riforma Sociale*, Gennaio-Febbraio, pagg. 30-51.

EINAUDI, L. (1927), “La guerra e il sistema tributario italiano”, Laterza e Figli, Bari.

EINAUDI, L. (1938), “Miti e paradossi della giustizia tributaria”, Einaudi Editore, Torino.

EINAUDI, L. (1948), “Princípi di scienza delle finanze”, Editore Boringheri, Torino

FASIANI, M. (1980), “La teoria della finanza pubblica in Italia”, in *Il pensiero economico italiano 1850/1950*, a cura di Finoia, M., Cappelli Editore, pagg. 117-202.

FEEHAN, J. P. E MATSUMOTO, M. (2000), “Productivity-Enhancing Public Investment and Benefit Taxation: The Case of Factor-Augmenting Public Inputs”, The Canadian Journal of Economics, Vol. 33, Num. 1, pagg. 114-121.

FELDSTEIN, M. E SUMMERS, L. (1979), “Inflation and the taxation of capital income in the corporate sector”, *NBER Working Papers*, 312.

FORTE, F. (1982), "Einaudi e Vanoni: i principi e la prassi fiscale", in *Luigi Einaudi: il mercato e il buongoverno*, Piccola Biblioteca Einaudi, Torino, pagg. 131-189.

GALE, W.G. (2005), "Tax Reform Options in the Real World", Cap.2 in T*oward Fundamental Tax Reform*, Washington: AEI Press.

GARCIA-MILÀ, T. E MCGUIRE, T. J. (1992), "The contribution of public provided inputs to states' economies", *Regional Science and Urban Economics*, Num. 22, pagg. 229-241.

GAVANA, G., MALOCCHI, A. E MARENZI, A. (2000), "Gli effetti della riforma fiscale sui bilanci delle imprese manifatturiere", Università dell'Insubria, 2000/2.

GÉRARD, M. E RUIZ, F. M. M. (2009), "Corporate Taxation and the Impact of Governance, Political and Economic Factors", *CEsifo Working Paper*, 2904.

GOMES, P. E POUGET F. (2008), "Corporate tax competition and public capital stock", Unpublished manuscript.

GORDON, R. H. (1986), "Taxation of investment and savings in a world economy", *American Economic Review*, Num. 76, pagg. 1086-1102.
GRAVELLE, J.G. (1995), "The Corporate Income Tax: Economic Issues and Policy Options", National Tax Journal, Num. 48, Vol. 2, pagg. 267-277.

GROFMAN, B. E SELB P. (2009), "A fully general index of political competition", *Electoral Studies*, doi:10.1016/j.electstud.2009.01.010

GRIFFITH, R., HINES, J. E SØRENSEN, P. B. (2008), "International Capital Taxation", in *Dimension of Tax Design: The Mirrlees Review*, The Institute for Fiscal Studies.

HARBERGER, A. C. (1962), "The Incidence of the Corporation Income Tax", *The Journal of Political Economy*, Vol. 70, Num. 3, Giugno, pagg. 215-240.

HARTMAN, D. (1985), "Tax Policy and Foreign Direct Investment", *Journal of Public Economics*, Num. 26, pagg. 107-121.

HAUFLER, A. E SCHJELDERUP, G. (1999), "Corporate Taxation, Profit Shifting and the Efficiency of Public Input Provision", *Finanzarchiv: Public Finance Analysis*, Vol. 56, Num. 4/5, pagg. 481-499.

HAUFLER, A. E SCHJELDERUP, G. (2000), "Corporate tax systems and cross country profit shifting", *Oxford Economic Papers*, Num. 52, pagg. 306-325.

HAUPTMEIER, S., MITTERMAIER, F. E RINCKE, J. (2008), "Fiscal competition over taxes and public inputs: theory and evidence", *CESifo Working Paper Series*, Num. 2499.

HAYEK, F. A. VON (1988), "La concorrenza come procedura di scoperta del nuovo", in *Conoscenza, mercato, pianificazione*, pagg. 309-323, Il Mulino, Bologna.

HINES, J. R. (1997), "Tax Policy and the Activities of Multinational Corporations", *Fiscal Policy*, The Mit Press, Massachussets.

HUBBARD, G. R. (2005), "Would a Consumption Tax Favor the Rich?", ch.5 in *Toward Fundamental Tax Reform*, Washington: AEI Press.

JORGENSON, D.W. (1963), "Capital Theory and Investment Behavior", *American Economic Review*, Vol. 53, Num. 2.

KEEN, M., KLEMM, V. E PERRY, V. (2010), "Tax and the Crisis", *Fiscal Studies*, Num. 31, pagg. 43-79.

KING, M. A. (1974), "Taxation and the Cost of Capital", *The Review of Economic Studies*, Vol. 41, Num. 1, gennaio, pagg. 21-35.

KRZYZANIAK, M. E MUSGRAVE, R. M. (1963), "The Shifting of the Corporation Income Tax", Baltimore: Johns Hopkins University Press.

KLEMM, A. (2009), "Causes, Benefits, and Risks of Business Tax Incentives", *IMF Working Paper*, 09/21.

LEE, D. R. (1994), "Reverse Revenue Sharing", *Cato Journal*, Vol. 14, Num. 1, primavera/estate.

LIGGIO, L. P. (1977), "Charles Dunoyer and French Classical Liberalism", *The Journal of Libertarian Studies*, Num. 1, pagg. 153-165.

MAGNANI, I. (2008), "Note a margine di una recente opera sull'indirizzo sociologico della scienza delle finanze italiana", *Quaderni del DESeD*, febbraio, Università di Pavia.

MARCHIONATTI, R. E GAMBINO, E. (1997), "Pareto and political economy as a science: methodological revolution and analytical advances in economic theory in the 1890s", *Journal of Political Economy*, Vol. 105, Num. 6, pagg. 1322–48.

MATSUMOTO, M. (1998), "A note on tax competition and public input provision", *Regional Science and Urban Economics*, Num. 28, pagg. 465-473.

MATSUMOTO, M. (2010), "Entry in tax competition: a note", International Tax and Public Finance, Vol. 17, Num. 6, pagg. 627-639.

MAURIZI, G. E MONACELLI, D. (2002), "Il processo di riforma della tassazione dei redditi societari in Italia", *Studi e note di economia*, Num. 3, pagg. 23-74.

MCLURE, C. E. (1977), "State corporate tax: lambs in wolves' clothing?", Office of Tax Analysis, Paper 25.

MCLURE, M. (2006), "The fiscal sociology of Gino Borgatta: Pareto, extra-economic redistribution and economic growth", Cambridge Journal of Economics, Num. 30, pagg. 521–539.

MCLURE, M. (2007), "Fiscal Politics and fiscal sociology: Murray, Griziotti and Sensini", in *The Paretian School and Italian Fiscal Sociology*, Palgrave Macmillan, First New York, pagg. 114-136.

MCLURE, M. (2007), "Fiscal redistribution and growth: Gino Borgatta", in *The Paretian School and Italian Fiscal Sociology*, Palgrave Macmillan, First New York, pagg. 137-154.

MCLURE, M. (2007), "The 'paretiani' and their critics", in *The Paretian School and Italian Fiscal Sociology*, Palgrave Macmillan, First New York, pagg. 99-113.

MEADE, J. E. (1978), "Corporation Tax", in *The Structure and Reform of Direct Taxation: Report of a Committee chaired by Professor J. E. Meade for the Institute of Fiscal Studies*, London: George Allen & Unwin.

MEDA, F. (1920), "La riforma generale delle imposte dirette sui redditi", Fratelli Treves Editori, Milano

MEHROTRA, A. E VÄLILÄ, T. (2005), "Evolution and Determinants of Public Investment in Europe", *Economic and Financial Report*, European Investment Bank, 2005/01.

MIESZKOWSKI, P. (1972), "The property tax: an excise tax or a profits tax?", *Journal of Public Economics*, Num. 1, pagg. 73-96.

MINTZ, J. (1996a), "Corporation tax: a survey", *The Institute for Fiscal Studies*, Vol. 16, Num. 4, pagg. 23-68 .

MINTZ, J. (1996b), "The Corporation Tax", Cap. 4, in *The Economics of Tax Policy*, M. P. Devereux (Ed.), OUP.

MOLINARI, G. DE (1849), "De la production de la securité", *Journal des Économistes*, XXV, Febbraio, pagg. 277-290, tradotto come Molinari G. de (1977), "The production of Security", McCulloch, J., New York: Center for Libertarian Studies.

MONACELLI D., STADERINI, A. E ZOTTERI, S. (2001), "Il contributo alla crescita della tassazione dei redditi da capitale: un'analisi del caso italiano", in M. Bordignon e D. da Empoli (a cura di), *Politica fiscale, flessibilità dei mercati e crescita*, Franco Angeli Edizioni.

MONACELLI, D. (2003), "Indicatori di pressione fiscal. Un confronto internazionale per imprese finanziarie e banche", Ente Luigi Einaudi, *Quaderni di Ricerche*, Num. 34.

MUSGRAVE, R. A. (1959), "The benefit approach", in The Theory of Public Finance, McGRAW-HILL, New York, pagg. 61-89.

NOISET, L. (1995), "Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods: Comment", *Journal of Urban Economics*, Num. 38, pagg. 312-316.

OAKLAND, W. E TESTA, W. (1996), "State-local taxation and the benefit principle", *Federal Reserve Bank of Chicago Economic Perspectives*, Gennaio/Febbraio, pagg. 2-19.

OAKLAND, W. E TESTA, W. (1998), "Can the Benefits Principle Be Applied to State-local Taxation of Business?", *Federal Reserve Bank of Chicago Working Paper Series*, Num. 16.

OAKLAND, W. E TESTA, W. (2000), "The Benefit Principle as a Preferred Approach to Taxing Business in the Midwest", *Economic Development Quarterly*, Maggio, 154-164.

OATES, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.

OATES, W.E. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, Num. 3, pagg. 1120-1149.

OATES, W.E. (2001a), "Fiscal Competition and European Union: Contrasting Perspectives", *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 31, pagg. 133-145.

OATES, W.E. (2001b), "Fiscal Competition or Harmonization? Some reflections", *National Tax Journal*, Vol. 54, Num. 3, pagg. 507-512.

OATES, W.E. E SCHWAB, R. (1988), "Economic competition among jurusdictions: efficiency-enhancing or distortion-inducing?", *Journal of Public Economics*, Vol. 35, pagg. 333-354.

OSTERLOH, S. E DEBUS, M. (2009), "Partisan politics in corporate tax competition", *ZEW Discussion Papers*, Num. 078.

OVERESCH, M. E RINCKE, J. (2010), "What Drives Corporate Tax Rates Down? A Reassessment of Globalization, Tax Competition, and Dynamic Adjustment to Shocks", *CESifo Working Paper Series*, Num. 2535.

PANTEGHINI, P.M. (2009), "La tassazione delle società", Società editrice il Mulino, Bologna.

PARRAVICINI, G. (1975), "Principi di scienza delle finanze", Giuffrè Editore, Milano

PARRAVICINI, G. (1986a), "Benvenuto Griziotti", in *Scritti scelti*, UTET, Padova, pagg. 739-754.

PARRAVICINI, G. (1986b), "Gli effetti economici generali di un'imposta sulle società", in *Scritti scelti*, UTET, Padova, pagg. 73-122.

PARRAVICINI, G. (1986c), "L'imposizione delle rendite nel Griziotti e in altri e la ripartizione del carico tributario", in *Scritti scelti*, UTET, pagg. 181-198.

PARRAVICINI, G. (1986d), "Note per una teoria generale dell'illusione finanziaria", in *Scritti scelti*, UTET, Padova, pagg. 289-300.

PARRAVICINI, G. (1986e), "Sulla teoria delle scelte finanziarie", in *Scritti scelti*, UTET, Padova, pagg. 265-288.

PERÉE, E. E VÄLILÄ, T. (2005), "Fiscal rules and public investment", *Economic and financial reports*, European Investment Bank, 2005/02.

RAUSCHER, M. (1996), "Interjurisditional Competition and Efficiency of the Public Sector: The Triumph of the Market over the State?", *Kiel Working Paper*, Num. 732.

RAUSCHER, M. (1998), "Leviathan and Competition among Jurisdictions: The Case of Benefit Taxation", *Journal of Urban Economics*, Vol. 44, pagg. 59-67.

RAUSCHER, M. (2005), "Tax Competition, Capital Mobility, and Innovation in the Public Sector", *Thünen- Series of Applied Economic Theory*, Working Paper Num. 54.

RODRIK, D. (1998), "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?", *Journal of Political Economy*, Vol. 106(5), pagg. 615-639.

SAMUELSON, P. A. (1954), "The Pure Theory of Public Expenditure", Review of Economics and Statistics, Vol. 36, Num. 4, Novembre, pagg. 387-389.

SANDMO, A. (1972), "Optimality rules for the provision of collective factors of production", *Journal of Public Economics*, Num. 1, pagg. 149-157.

SCOTTO, A. (1980), "L'opera scientifica di Gino Borgatta", in *Il pensiero economico italiano" 1850/1950*, a cura di Finoia, M., Cappelli Editore, pagg. 463-490.

SINN, H. W. (1991), "Taxation and the Cost of Capital: The" Old" View, the" New" View and Another View", in *Tax Policy and the Economy*, Vol. 5, pagg. 25-54.

SINN, H. W. (2008), "The End of the Wheeling and Dealing", *CESIfo Forum*, 4/2008.

SLEMROD, J. (2004), "Are corporate tax rates, or countries, converging?", *Journal of Public Economics*, Vol. 88, Issue 6, pagg. 1169-1186.

SØRENSEN, P.B. (2000), "The Case for International Tax Coordination Reconsidered", *Economic Policy*, Vol. 31, pagg. 429-472.

SØRENSEN, P.B. (2001), "Do We Need Tax Co-ordination?", in *Liber Amicorum in Honour of Sijbren Cnossen*, Dordrecht, Kluwer.

SØRENSEN, P.B. (2002), "Il futuro della tassazione delle società nell'Unione europea", *Fiscalia*, Num. 5, pagg. 474-478.

SØRENSEN, P.B. (2004), "Company Tax Reform in the European Union", *International Tax and Public Finance*, Vol. 11, pagg. 91-115.

SØRENSEN, P.B. (2007), "Can Capital Income Taxes Survive? And Should They?", *CesIfo Economic Studies*, Num. 4, Giugno.

STADERINI A. (2001), "Tax Reforms to Influence Corporate Financial Policy: The Case of the Italian Business Tax Reform of 1997-98", Banca d'Italia, *Temi di discussione*, Num. 423.

STEVE, S. (1980), "Luigi Einaudi e gli studi di finanza pubblica", in *Il pensiero economico italiano 1850/1950*, a cura di Finoia, M., Cappelli Editore, pagg. 429-440.

STEVE, S. (1997a), "Appunti sulle società per azioni nella teoria finanzizaria", in *Scritti vari*, Franco Angeli, Milano, pagg. 283-290.

STEVE, S. (1997b), "La finanza di Antonio De Viti de Marco", in *Scritti vari*, Franco Angeli, Milano, pagg. 353-367.

STEVE, S. (1997c), "Luigi Einaudi e il concetto di reddito imponibile", in *Scritti vari*, Franco Angeli, Milano, pagg. 309-320.

STEVE, S. (1997d), "Miti e paradossi della giustizia tributaria", in *Scritti vari*, Franco Angeli, Milano, pagg. 333-344.

STEVE, S. (1997e), "Sul concetto di imposta generale", in *Scritti vari*, Franco Angeli, Milano, pagg. 73-132.

STUDENSKI, P. (1940), "Toward a Theory of Business Taxation", *Journal of Political Economy*, Num. 58, pagg. 621-654.

SWANK, D. (2006), "Tax Policy in an Era of Internationalization: Explaining the Spread of Neoliberalism", *International Organization*, Vol. 60, Num. 4, pp. 847-882.

SWANK, D. E STEINMO, S. (2002), "The New Political Economy of Taxation in Advanced Capitalist Democracies", *American Journal of Political Science*, Vol. 46, Num. 3, pagg.. 642-655.

THE MIRRLEES REVIEW (2011a), "Corporate Taxation in an International Context", in *Tax by Design*, Oxford University Press, Settembre.

THE MIRRLEES REVIEW (2011b), "Small Business Taxation", in *Tax by Design*, Oxford University Press, Settembre.

THE MIRRLEES REVIEW (2011c), "Taxing Corporate Income", in *Tax by Design*, Oxford University Press, Settembre.

TIEBOUT, C.M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, Num. 5, pagg. 416-424.

VIVANTE, C. (1917), "Azioni nominative e azioni al portatore", *Rivista delle Società Commerciali*, Febbraio, pagg. 65-69.

WEICHENRIEDER, A. J. (2005), "(Why) do we need corporate taxation?", *CESIfo WP*, 1495, Munich.

WEINBURG, M. (1978), "The Social Analysis of Three Early 19th Century French Liberals: Say, Comte and Dunoyer", *The Journal of Libertarian Studies*, Num. 2, pagg. 45-63.

WILSADIN, D. E. (1989), "Interjurusditional Capital Mobility: Fiscal Externality and a Corrective Subsidy", *Journal of Urban Economics*, Num. 25, pagg. 193-212.

WILSON J. D. (1999), "Theories of Tax Competition", *National Tax Journal*, Num. 52, pagg. 269-304, Giugno

ZODROW, G. R. (2006a), "Capital Mobility and Source-Based Taxation of Capital Income in Small Open Economies", *International Tax and Public Finance*, Num. 13, pagg. 269-294.

ZODROW, G. R. (2006b), "Should Capital Income be Subject to Consumption-Based Taxation?", Oxford University Centre for Business Taxation, Working Paper 07/15.

ZODROW, G. R. E MIESZKOWSKI, P. (1986), "Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods", Journal of Urban Economics, Num. 19, pagg. 356-370.