

L'imposizione progressiva nei paesi sottosviluppati

1. - Si può dire che tutta la letteratura finanziaria del secolo scorso si era preoccupata di mettere in evidenza gli effetti economici negativi dell'imposta progressiva. E a coloro che caldeggiavano la progressività dell'imposta partendo soprattutto da un punto di vista equitativo, o basandosi su taluni principii logici dell'economia, quale quello dell'utilità marginale decrescente, si opponeva l'effetto deleterio di tale imposizione ai fini degli incentivi a produrre, a risparmiare e ad investire.

Questa posizione scientifica che copre, forse inconsapevolmente, taluni interessi delle classi privilegiate, persiste oggi in modo piuttosto diffuso nell'impostazione di una politica fiscale razionale per i paesi sottosviluppati. Sembra, invece, che soprattutto per le economie arretrate la presenza di un'imposta personale progressiva si imponga per motivi particolari, tipici di queste economie, non meno di quanto si impone nei paesi progrediti (1).

È necessario tener presente che nei paesi arretrati l'indice di concentrazione dei redditi è quanto mai elevato. Alla cima della piramide sociale, le classi più agiate, che costituiscono una percentuale insignificante della popolazione, detengono una percentuale molto alta del reddito nazionale o della proprietà fondiaria, che nei paesi arretrati è l'indice più evidente del reddito, mentre alla base la grande maggioranza della popolazione non detiene che percentuali insignificanti del reddito stesso. Per quanto manchino dati statistici completi, tuttavia i molti elementi parziali in nostro possesso, elaborati soprattutto da parte delle Nazioni Unite (2), ci

(1) Da taluno (TRIPATHY R. N., *Fiscal Policy and Economic Development in India*, World Press, Calcutta, 1958, p. 12) l'imposta progressiva viene considerata come una condizione per elevare la pressione fiscale in un paese povero.

(2) UNITED NATIONS, *National Income and its Distribution in Under-Developed Countries*,

consentono di affermare, come è stato dimostrato, tra gli altri, dal Marrama nel suo *Saggio sullo sviluppo economico dei paesi arretrati* (3), che indubbiamente esiste uno « stato di più acuta maldistribuzione del reddito nei paesi arretrati in confronto ai progrediti ». Questa constatazione di una più marcata concentrazione dei redditi nei paesi sottosviluppati costituisce un punto fondamentale nella impostazione del problema della funzione che un'imposta progressiva può adempiere in quei paesi.

2. - La maldistribuzione del reddito — per cui a fianco di poche persone privilegiate in possesso di un elevato tenore di vita, esistono larghissimi strati di popolazione che vivono in un vero stato di indigenza, spesso al limite del minimo fisiologico — rappresenta un notevole ostacolo allo sviluppo economico. L'ostacolo proviene essenzialmente dal fatto che lo stato di miseria e di abbruttimento della popolazione non consente un suo efficiente impiego nel processo produttivo. L'industria per svilupparsi e l'agricoltura per raggiungere una certa intensità nelle coltivazioni richiede lavoratori preparati, istruiti, specializzati e tecnicamente e socialmente evoluti. L'assenza di una classe lavoratrice che presenti questi requisiti determina una carenza di economie esterne nel campo di lavoro, costituendo un limite insuperabile per il progresso economico. Una politica di redistribuzione del reddito da parte delle autorità pubbliche, che alleggerisca le classi più povere il più possibile dal peso dei tributi posti a loro carico ed aumenti adeguatamente i servizi fondamentali a loro beneficio, come l'istruzione e l'igiene, servizi di solito molto trascurati nei paesi arretrati, accresce la produttività del sistema economico e crea un presupposto per lo sviluppo dell'economia.

In altre parole si può ritenere positiva ogni azione della finanza che sgravi dalle imposte le classi meno abbienti e aumenti la spesa nei servizi da esse goduti, caricando l'onere di questo duplice indi-

U.N., New York, 1951; CEPAL, *La política tributaria y el desarrollo económico en Centroamérica*, N.U., New York, 1956. Cfr. pure: BANCA INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO, *The Economic Development of Nicaragua*, John Hopkins Press, Baltimore, 1953, p. 75; WALLICH H. C., ADLER J. H., *Proyecciones económicas de las finanzas públicas - Un estudio experimental en El Salvador*, Fondo de cultura económica, Messico, 1949; ADLER J. H., SCHLESINGER E. R., OLSON E. C., *Public Finance and Economic Development in Guatemala*, Stanford University Press, Stanford, 1952.

(3) Editto da Einaudi, Torino, 1958, p. 37.

rizzo sulle classi più abbienti. Questa politica naturalmente va qualificata per tener conto che ogni imposta progressiva, per se stessa, costituisce uno scoraggiamento agli incentivi a produrre per coloro che la pagano, come del resto può avvenire per ogni prelievo fiscale anche proporzionale. Ma quando si guarda all'economia nel suo complesso, ponendoci da un punto di vista macroscopico e non considerando solamente i contribuenti colpiti dall'imposta, non è lecito affermare che la progressione fiscale costituisce decisamente un disincentivo per l'economia nazionale nel suo insieme, se non si dimostra che lo scoraggiamento determinato dall'imposta progressiva sui maggiori redditi, che subiscono un'aliquota più elevata della corrispondente imposta proporzionale, è più intenso del minor scoraggiamento a produrre di cui beneficiano i redditi minori che, rispetto all'imposta proporzionale, vengono tassati di meno. A priori è impossibile dimostrare quale dei due elementi prevalga, se si parte dal presupposto di parità di gettito fiscale.

Non solo, ma se abbandonando l'ipotesi della parità di prelievo dei due tributi si suppone che lo Stato destini il maggior provento dell'imposta resa progressiva a creare servizi pubblici basilari suscettibili di elevare il tenore di vita, economica e sociale, dei meno abbienti, si dovrebbe dimostrare che nemmeno la maggior produttività delle classi più misere, attribuibile al miglioramento delle loro condizioni, non è sufficiente a compensare lo scoraggiamento a produrre delle classi più agiate, chiamate a pagare una somma d'imposta più elevata. Il che è, si deve ammetterlo, estremamente arduo.

Tanto più che la concentrazione dei redditi proviene in gran parte dal fattore ereditario, come è comprovato dal fatto che la curva di frequenza dei redditi non è simmetrica, o, come dimostra il Tripathy (4), parte notevole dei maggiori redditi non appartiene alla categoria imprenditoriale, ma è posseduta da persone che, non avendo tradizioni di risparmio o non promuovendo investimenti produttivi, danno luogo a dissipazioni di reddito in consumi non funzionali o a investimenti improduttivi. L'asimmetria della curva di concentrazione dei redditi non può venir collegata con un'asimmetria delle capacità a produrre della generazione attuale (5). Ma, come venne ampiamente dimostrato, tra gli altri, dal Benini, dal

(4) TRIPATHY R. N., *Fiscal Policy*, cit., p. 13.

(5) Sul problema vedi: MAYER T., *The distribution of ability and earnings*, in « The Review of Economics and Statistics », maggio 1960, pp. 189-195.

Gini e dal Pigou, dipende dall'influenza del fattore « eredità », accentuato dalla possibilità di conseguire redditi più elevati offerta da attività rese possibili dal possesso della ricchezza ereditata, indipendentemente dalle capacità produttive degli attuali redditieri. Ciò, in definitiva, l'asimmetria della distribuzione dei redditi dipende dalle capacità o attitudini produttive delle generazioni passate. Se si accetta questo punto di vista, si deve concludere che tassando in misura più che proporzionale i redditi più elevati aumenta considerevolmente la probabilità che si colpiscano più duramente redditi non meritati, cioè redditi in certa misura indipendenti da una capacità o da un rapporto produttivo attuale. E quindi le imposte progressive, sulle successioni e sui redditi, nei limiti ora considerati, non scoraggiano che in misura molto limitata la produzione attuale.

Sta di fatto che, in linea generale, l'influenza della progressività sugli incentivi a produrre non dipende tanto dalla progressività di per se stessa, quanto dal tasso marginale dell'imposta, cioè dall'aumento dell'imposta rispetto all'aumento del reddito globale. Così, se si suppone che il tasso di un'imposta progressiva aumenti, per esempio, dal 10% al 12%, la falce dell'incremento di reddito sarà solo del 14% se i due tassi d'imposta si applicano rispettivamente su 100.000 e 200.000, ma diventa il 52% se i due tassi si applicano rispettivamente a 100.000 ed a 105.000, cioè se la progressività è molto veloce. È evidente che nel secondo caso la remora ad aumentare la produzione e, quindi, a conseguire un maggior reddito imponibile sarà molto più sensibile che non nel primo. Ed è altrettanto evidente che un'imposta proporzionale, per esempio del 30%, costituirà una remora più sensibile ad incrementare attività e reddito, ogni volta che il tasso marginale di progressività si manterrà al di sotto del 30%.

In altre parole il problema non consiste tanto nello scegliere tra imposta proporzionale ed imposta progressiva, quanto tra tipo e tipo d'imposta progressiva. Se si vuol ridurre al minimo gli effetti negativi sugli incentivi a produrre, si devono evitare tipi di progressività che implicino un elevato tasso marginale d'imposta.

3. - La redistribuzione del reddito da attuarsi attraverso un'imposizione fortemente progressiva sui redditi e sui patrimoni non ha gli effetti negativi che le vengono attribuiti nemmeno sugli incentivi a risparmiare e ad investire; al contrario in un'economia sottosvil-

luppata può svolgere una funzione positiva anche rispetto a questi due fattori fondamentali per lo sviluppo economico.

Tutti coloro che si occupano, anche superficialmente, dei problemi economici delle aree depresse, ricordano il circolo vizioso in cui tali paesi si dibattono: basso reddito nazionale pro capite, quindi modesto ammontare di risparmio e, perciò, del livello degli investimenti, che spesso sono perfino insufficienti per far seguire al reddito nazionale il ritmo di accrescimento della popolazione; donde, ancora, impossibilità di aumentare il reddito nazionale pro capite. Si tenga presente che mentre i paesi sviluppati dedicano agli investimenti, privati e pubblici, il 15-20% del loro reddito annuo, vi sono molti paesi sottosviluppati che non possono dedicarvi più del 2-3%.

Se si riesce a rompere uno qualsiasi degli anelli di questo circolo vizioso, il processo di sviluppo viene agevolato. Ora, si può facilmente dimostrare che l'imposta progressiva può avere un effetto positivo sul risparmio nazionale. Infatti, l'alta propensione al consumo che si nota nei paesi sottosviluppati, contrariamente a quanto si potrebbe supporre o desiderare, non dipende tanto dal basso reddito pro capite, quanto dal « demonstration effect » ampiamente illustrato dal Duesenberry (6) ed esteso ai rapporti economici internazionali dal Nurkse (7).

Ormai deve ritenersi per pacifico che, se si prescinde da fattori che agiscono in brevi periodi di tempo (a seguito, ad esempio, di rapide variazioni quantitative del reddito nazionale), sulla propensione al consumo influisce in misura notevole la concentrazione dei redditi (cioè la maldistribuzione interna dei redditi) e la coesistenza di paesi poveri con paesi ricchi (cioè la maldistribuzione internazionale dei redditi).

Infatti, nei paesi sottosviluppati, le classi molto agiate mantengono stretti rapporti con i paesi fortemente sviluppati — ove compiono molto frequentemente e per lunghi periodi viaggi e soggiorni di diporto anche a costo di spese notevoli, attratte dal diverso tenore di vita, e ove inviano i giovani, spesso per diversi anni, per compiere gli studi, anche per la carenza di scuole nazionali efficienti. Una volta rimpatriate tutte queste persone sono tratte a importare il modo di vivere che hanno visto all'estero e ad imitarne qualitati-

(6) DUSENBERRY J. S., *Income Saving and the Theory of Consumer Behavior*, Harvard University Press, Cambridge, 1952, pp. 25-28.

(7) NURKSE R., *Problems of Capital Formation in Under-Developed Countries*, Basil Blackwell, Oxford, 1953, p. 61 e segg.

vamente e quantitativamente il tenore di vita relativo. E tale imitazione si diffonde presso tutti coloro che appartengono alla stessa classe sociale. I contatti molto stretti tra paesi progrediti e paesi meno progrediti portano quindi, nei secondi, a consumi di beni nuovi e migliori, prodotti dai paesi più avanzati, consumi che, per spirito d'imitazione, danno origine a nuovi stimoli ed a nuove necessità, aumentando la propensione al consumo in generale e la propensione all'importazione dei beni di consumo in particolare.

La modificazione della struttura dei gusti non rimane circoscritta alle classi più elevate, ma si travasa alle classi inferiori, che aumentano a loro volta la propensione al consumo, insoddisfatte del loro tenore di vita più ancora che in termini assoluti, in termini relativi, in considerazione di ciò che altri hanno e che esse non posseggono.

Per effetto di queste reazioni a catena, il tenore di vita della classe dominante, misurato in termini di consumo, è molto più elevato di quello che l'economia generale consentirebbe, sacrificando la formazione del risparmio al consumo di beni di lusso eccessivo (automobili e piscine fastose, clubs privati spesso opulenti e chiusi a piccoli gruppi) (8). A stimolare i consumi di lusso contribuisce talvolta anche una mentalità, per così dire feudale, di dominio, di preminenza sugli altri.

È vero che queste considerazioni possono venir dimostrate solo con statistiche parziali e forse inadeguate, ma chiunque abbia un poco di esperienza personale dei paesi sottosviluppati conserva nella propria memoria ben chiaro ed evidente questo fenomeno. Specie se si visitano paesi ad economia simile e contigui, per esempio se si confronta Costa Rica, che ha un reddito più equamente distribuito, con gli altri paesi dell'America Centrale a concentrazione di reddito più elevata.

La conseguenza per l'economia nel suo complesso è un'alta propensione al consumo, che priva il paese sottosvilupato della possibilità di procedere alla formazione del risparmio necessario per gli investimenti. Da questo punto di vista l'isolamento di certi paesi depressi dal resto del mondo e dal contatto con i paesi che godono di un tenore di vita più elevato, come è avvenuto in Russia ed in Giappone, nel quale paese l'effetto di dimostrazione non si

(8) Cfr. per tutti: MOSCARRELLA J., *Aspects fiscaux du développement économique de l'Amérique Centrale*, in « Revue de science financière », luglio-settembre 1957, pp. 463-465.

estese ai consumi, consente di mantenere bassa la propensione al consumo, e di dare allo sviluppo economico un ritmo più intenso. La stessa limitazione si può verificare quando il più alto tenore di vita goduto dalle classi sociali più elevate non si può estendere alle altre, o per il tipo di consumi o per motivi di costo o per il carattere chiuso di ceti aristocratici, come forse avvenne in Europa nel Medio Evo.

Tutto ciò porta a ritenere che una politica di redistribuzione del reddito da attuarsi con un'imposizione progressiva non ha una influenza negativa sul risparmio nazionale dei paesi sottosviluppati: sia perchè non falcidia il reddito risparmiato, ma essenzialmente quello consumato, sia perchè, costringendo le classi più abbienti ad un tenore di vita più moderato, induce anche le classi inferiori ad una maggiore austerità nei consumi.

In definitiva, l'imposizione progressiva ha in quei paesi un effetto favorevole sul risparmio e sugli investimenti. Tale effetto è tanto più notevole quanto più l'imposta sul reddito tiene in considerazione il fattore spesa, o in quanto si tratti di un'imposta personale sulla spesa, del tipo caldeggiato dall'Einaudi e recentemente dal Kaldor nel suo rapporto sulla finanza pubblica indiana, o in quanto l'imposta sul reddito si basi in misura più o meno ampia sull'accertamento induttivo e tenga quindi conto degli indici di spesa o tenore di vita del contribuente.

Anzi, un'ampia politica di redistribuzione in un paese arretrato si può imporre in periodi di tempo brevi, anche in termini molto drastici, ancorchè non direttamente giustificati dai motivi puramente economici di cui si è detto.

Come osserva il Kindleberger (9), l'esperienza dimostra che la stabilità sociale non è in funzione di un certo stadio dello sviluppo economico, ma del rapporto tra le aspirazioni economiche e sociali ed il tasso col quale queste possono venir soddisfatte. Ricorda il Kindleberger che nella società feudale stagnante regna la povertà e la fame, ma con essa l'ordine. Solo con lo sviluppo economico il problema dell'ordine si pone, quando l'aumento del tenore di vita non è accompagnato dal convincimento di un'adeguata partecipazione.

Infatti, fino a quando gli strati inferiori e più numerosi della

(9) KINDLEBERGER C. P., *Economic Development*, McGraw-Hill, New York, 1958, pp. 224 e segg.

popolazione hanno un livello di vita così basso da consentire appena il soddisfacimento del minimo fisiologico, si può dire che non sono nemmeno sensibili all'effetto di dimostrazione — anche perchè il loro tenore di vita li costringe quasi ad un isolamento dal resto della collettività. Ma quando, per l'avviarsi di un processo di sviluppo economico, le comunicazioni del paese si fanno migliori, quando le conoscenze si diffondono attraverso la radio, la televisione, il cinema, la stampa, ecc., o quando per l'inizio di talune opere pubbliche si occupano, sia pure provvisoriamente, persone precedentemente disoccupate, facendo loro saggiare un tenore di vita superiore a quello abituale, allora l'effetto di dimostrazione si fa sentire in pieno. E si manifestano nuovi desideri e bisogni inappagati. Mentre per l'addietro gli strati sociali rimasti in condizioni di estrema indigenza si ritenevano soddisfatti o erano rassegnati, ora che si affacciano ad un tenore di vita più civile, desiderano migliorarlo rapidamente e bruciare le tappe. Il reddito di cui godono, per quanto aumentato, non li soddisfa più, nè possono aumentarlo come desiderano, intensificando la loro attività, perchè la loro produttività rimane bassa, o perchè non vi è ancora un'adeguata industria che crei la domanda di lavoro necessaria.

Si crea così una situazione di notevole instabilità sociale, che tende a sconvolgere gli ordinamenti esistenti. Questi possono resistere solo a condizione che il reddito nazionale aumenti con un ritmo velocissimo, ritmo che in pratica, anche per motivi tecnici, non si può ottenere, o a condizione di una radicale redistribuzione del reddito che appaghi le insoddisfazioni « relative », le insoddisfazioni cioè che dipendono non tanto dall'ammontare dei singoli redditi, quanto dagli enormi divari di reddito fra ceti e ceti. È il momento delle riforme agrarie e di altre riforme di struttura, le cui ragioni vanno oltre i motivi strettamente economici.

Questa evoluzione nell'atteggiamento delle classi meno abbienti verso l'ordinamento sociale è visibile in questi ultimi tempi anche in Italia, particolarmente nel Sud. E certamente si farà sentire, prima o poi, in molti paesi dell'America Latina, specie Centrale, o dell'Africa quando l'effetto di dimostrazione si impadronirà di larghe masse di popolazione, in specie contadina, oggi al limite dell'indigenza.

Superata questa fase storica, oltrepassata la fascia di reddito vicina all'indigenza, pericolosa per la conservazione dell'ordinamento giuridico e sociale, il problema si pone in termini di graduale mi-

glioramento della situazione relativa, nell'ambito dell'ordinamento esistente. Ora, nella fase transitoria, un'imposta fortemente progressiva sui redditi o sulle successioni si impone, anche in misura drastica, soprattutto come elemento di coesione sociale. Negli scritti più recenti il problema ha interessato gli studiosi, i quali, anche se non approfondiscono nella misura necessaria questi aspetti sociologici, considerano l'imposta progressiva come un mezzo di stabilità sociale (10).

4. - Nella misura in cui l'imposizione progressiva riesca a correggere la maldistribuzione del reddito nazionale, si producono ulteriori effetti positivi per una economia depressa in corso di sviluppo, soprattutto per quanto concerne gli investimenti e la bilancia dei pagamenti.

Il risparmio accumulato dai privati non sempre viene utilizzato in modo razionale in investimenti produttivi. È, questa, una constatazione ormai pacifica ed acquisita. Il tesoreggiamento in gioielli, valuta, oro, ecc. è un impiego del risparmio molto frequente nei paesi sottosviluppati e solo in parte è determinato da timori connessi con rischi economici e politici o dalla preferenza per la liquidità. A fianco del tesoreggiamento molto spesso si investono all'estero, normalmente in conti correnti bancari, somme ingenti. Generalmente questi impieghi sono da attribuire a scarsi incentivi ad investire il risparmio da parte dei proprietari o ad una incapacità a farlo. D'altro lato il risparmio si dirige verso la costruzione di palazzi fastosi, cinematografi e teatri costruiti con dovizia di mezzi, tutti impieghi del reddito che statisticamente sono considerati come investimenti. Ma sono o beni di consumo durevoli o investimenti certamente meno produttivi dell'impiego del risparmio in fabbriche ed opifici o in altri beni di produzione.

La distinzione tra investimenti produttivi ed improduttivi è estremamente difficile perchè implica un certo giudizio di valore. Tuttavia il Marrama (11) ha suggerito un criterio che, in mancanza d'altro, si può ritenere soddisfacente. Per distinguere le due categorie non è sufficiente il semplice riferimento alla produttività dell'investimento in termini di reddito nazionale; bisogna considerare la

(10) KINDLEBERGER C. P., *Economic Development*, cit., p. 230.

(11) MARRAMA V., *Saggio sullo sviluppo*, cit., pp. 150-151. Sulla difficoltà di tale distinzione si veda, per es., KINDLEBERGER C. P., *Economic Development*, cit., p. 199.

capacità di abbassare il rapporto tra capitale e reddito complessivo. Ecco perchè nelle fasi primordiali dello sviluppo, quando manca ogni infrastruttura, gli investimenti pubblici, anche se effettuati in sostituzione o in aggiunta a quelli privati, ridotti dall'imposizione progressiva, si palesano più utili.

Infine, l'imposta progressiva provocando un aumento del potere d'acquisto delle classi povere, che generalmente consumano prodotti interni, a scapito delle classi più abbienti, costituisce un altro fattore d'aumento della domanda di prodotti nazionali, in quanto riduce la propensione al consumo di beni d'importazione e finisce con l'offrire nuove possibilità agli investimenti interni.

5. - Le considerazioni fin qui fatte ci consentono di concludere affermando che l'imposizione progressiva nei paesi sottosviluppati non va considerata solo dal punto di vista del finanziamento del bilancio pubblico ma anche, e direi, anzi, soprattutto, dal punto di vista redistributivo: nel senso che una serie di circostanze sconsigliano una imposta sul reddito a larga base, che colpisce la generalità dei contribuenti, ma inducono a preferire un'imposta limitata alle persone appartenenti alle classi più abbienti. Infatti un'imposta personale sul reddito a larga base incontra notevoli difficoltà di applicazione: l'accertamento delle imposte è reso difficoltoso per la mancanza di quel minimo di cultura che è necessario per adempiere alle formalità connesse col funzionamento del tributo; per la mancanza presso molti contribuenti del possesso di beni reali atti a garantire la riscossione del tributo in caso di mancato pagamento; per la diffusa disonestà fiscale che dà luogo a larghe evasioni; per lo stato di indigenza di una percentuale notevole di individui, incapaci di contribuire al riparto degli oneri sociali.

L'osservazione che un'imposta progressiva non è consigliabile in paesi poveri, perchè non può mai essere uno strumento efficiente per le finanze pubbliche, mi sembra priva di senso, oltre che per i motivi non strettamente fiscali prima ricordati, anche perchè, se attuata seriamente e ancorchè limitata ad una ristretta categoria di persone, è suscettibile di dare un gettito più notevole di quanto molti suppongono, e, comunque, superiore, *coeteris paribus*, al gettito ricavabile nei paesi più progrediti. Infatti, l'alta concentrazione dei redditi (spesso il 5-7% della popolazione percepisce la metà dell'intero reddito nazionale, mentre un terzo della popolazione più povera si distribuisce appena il 6-7% del reddito na-

zionale) consente di ottenere un buon gettito anche con la concessione di minimi imponibili molto elevati. Si può dire dunque che, a parità d'ogni altra circostanza, incluso il reddito medio, il gettito d'una imposta progressiva è più elevato nei paesi a redditi fortemente concentrati che non negli altri. Del resto si nota sovente che i minimi imponibili delle imposte personali nei paesi sottosviluppati sono molto elevati, e, malgrado ogni logica economica, spesso superano, nel loro ammontare assoluto, il minimo imponibile concesso nei paesi più progrediti (12).

6. - L'imposta sul reddito, nei paesi sottosviluppati, presenta due problemi particolarmente acuti: la tassazione della esportazione di alcuni beni fondamentali e la tassazione degli incrementi patrimoniali.

Per quanto concerne il primo problema conviene ricordare che i dazi d'esportazione su taluni prodotti agricoli o materie prime sono una caratteristica di alcuni paesi sottosviluppati, e vogliono rappresentare una rudimentale imposizione del reddito. È il caso della tassazione del caffè esportato da molti paesi dell'America Latina e dell'Africa.

I paesi che si servono di questi strumenti sono varie decine, soprattutto nell'America Latina, Asia e Africa. Per molti si tratta di fonti cospicue per il bilancio pubblico, come per il Pakistan, dove nel 1951 i prelievi di tal genere assicuravano il 40% di tutte le entrate statali (13).

Se il paese che colpisce con un'imposta le proprie esportazioni esporta una percentuale bassa del prodotto colpito rispetto al totale delle esportazioni mondiali, e se la tassazione non viene seguita dagli altri paesi esportatori, si può dire che il dazio in parola non influisce sul livello dei prezzi internazionali del prodotto stesso. Ne risulta che il dazio d'esportazione incide sui produttori nazionali, i quali vengono, d'altro lato, esonerati dall'imposta sul reddito, considerandosi il tributo ricordato come un suo sostituto.

(12) Cfr. N.U. - CEPAL, *La política tributaria y el desarrollo económico de Centroamérica*, cit., p. 48; BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO, *Base de un programa de fomento en Columbia - Informe de una Mision*, Bogotá, 1951, p. 642.

(13) JACKSON F. H., *Political Aspects of Export Taxation*, in « Public Finance », n. 4, del 1957, pp. 295-296. Il problema dell'imposta sulle esportazioni è stato discusso ampiamente da HICKS U., *El problema de las impresas en los países poco desarrollados*, in « Essays sobre el desarrollo económico », Instituto de estudios políticos, Madrid, 1954, pp. 193-211.

Questo tributo viene difeso dalle amministrazioni finanziarie dei vari paesi soprattutto per la facilità del suo accertamento e della riscossione, che non consente evasioni di sorta. Da un punto di vista economico, si aggiunge, tale prelievo presenta il pregio di consentire una pronta e rapida tassazione dei sovraprofiti che i produttori del bene percepiscono nei momenti in cui il bene esportato subisce improvvisi rialzi sul mercato internazionale, evitando che i maggiori profitti degli esportatori o dei produttori aumentino la domanda interna di beni. In tal caso un'imposizione delle esportazioni avrebbe un effetto antinflazionistico. Tale imposta presenta, infine, un vantaggio politico in quanto per le sue modalità di prelievo riesce poco avvertita dai consumatori.

Si tratta di elementi che hanno il loro peso, specie agli occhi dei funzionari del paese che percepisce tali dazi, anche se la funzione antinflazionistica si può realizzare solo se la spesa pubblica del gettito dell'imposta non ricrei, per altro verso, la spinta inflazionistica.

Ma a questi pregi, essenzialmente amministrativi, corrispondono non pochi inconvenienti economici, che sono nettamente contropianti ai fini dello sviluppo economico. Una tassazione specifica o ad valorem sulla quantità prodotta od esportata non consente alla produzione del bene colpito, di solito fondamentale per l'economia del paese, di estendersi ai terreni marginali. Vi sono così delle terre che non vengono destinate alla produzione del bene considerato, in quanto il costo di produzione già elevato non consente di sopportare l'ulteriore gravame dell'imposta, che è superiore al modesto profitto. L'imposta sul reddito netto, invece, consentirebbe lo spostamento dell'onere fiscale da queste terre a quelle più produttive, determinando un incremento della produzione. Mi sembra superfluo soffermarmi ulteriormente sugli effetti deleteri di un'imposta sulle esportazioni, essendo la critica abbastanza diffusa in ogni studio che tratti delle finanze pubbliche dei paesi sottosviluppati (14).

A ciò si aggiungono motivi equitativi evidenti, essendo tale imposta quanto mai sperequata, sensibilmente regressiva, dato che i terreni più poveri sono di fatto i più frazionati e nelle mani dei proprietari meno abbienti, mentre i grandi redditieri sfuggono alla

(14) Cfr. le mie osservazioni contenute in: NACIONES UNIDAS - TECHNICAL ASSISTANCE OPERATIONS, *Informe sobre el sistema tributario en El Salvador*, septiembre 25 de 1959, Cap. IV, U.N., *Missions to Haiti*, New York, 1949, pp. 310-311.

progressività del tributo che si applica nei confronti degli altri soggetti. I dati raccolti atti a dimostrare come un'imposta sul caffè esportato si comporta come un'imposta regressiva rispetto al reddito, sono più che probanti (15). Per evitare tali effetti progressivi nei confronti dei produttori marginali, alcuni esperti hanno pensato di suggerire taluni rimedi parziali che nella Conferenza delle Nazioni Unite di Ginevra nel 1954 vennero però definiti « sofisticati » (16). La via da seguire è una sola: la trasformazione di questi dazi in imposte sul reddito (17).

Se questa è senza dubbio la strada da seguire, non si deve però dimenticare che è necessario preliminarmente risolvere il problema tecnico fondamentale di trovare un sistema d'accertamento della rendita con uno strumento fiscale semplice, poco costoso e sicuro, così da evitare l'evasione. E qui non si può non pensare al catasto geometrico particellare, che accerti il reddito medio, normale per quanto concerne i coefficienti fisici di ricavi e costi, ma valutato in termini monetari sufficientemente mobili e flessibili per seguire le variazioni dei prezzi. Il catasto così modernamente concepito conserva tutti i pregi di essere uno stimolo alla produzione ed un premio ai coltivatori migliori (18).

7. - Rimane infine il problema degli incrementi patrimoniali (*capital gains*). Il problema si pone in termini diversi per i paesi sottosviluppati, in quanto la tassazione degli incrementi patrimoniali non ha tanto la funzione di adeguarsi ad una potenzialità di spesa, come dice il Kaldor, quanto di falciare un guadagno, e combattere in tal modo una speculazione eccessiva togliendo o riducendo gli incentivi relativi, specie durante periodi di ascesa dei prezzi dei terreni e di spinte inflazionistiche (19). La esclusione dalla tassazione

(15) N.U. - CEPAL, *La politica tributaria*, cit., p. 43; MOISES BEATRIZ A., *La imposizione al café en El Salvador*, in « *Economía Salvadoreña* », gennaio-marzo 1955.

(16) U.N., *Taxes and Fiscal Policy in Under-Developed Countries*, New York, 1954, p. 34.

(17) N.U. - CEPAL, *La politica tributaria*, cit., p. 39.

(18) Cfr. WALD H. P., *Taxation of Agricultural Land in Underdeveloped Economies*, Harvard University, Cambridge, 1954, soprattutto Cap. II; COSCIANI C., *La riforma tributaria*, Firenze, La Nuova Italia, 1950, pp. 139-225; *Papers and Proceedings of the Conference on Agricultural Taxation and Economic Development*, Harvard University, Cambridge, 1954.

(19) U.N., *Taxes and Fiscal Policy*, cit., p. 36. Più ampiamente il problema è discusso in N.U. - CEPAL, *La politica tributaria*, cit., pp. 40-42.

degli incrementi patrimoniali venne criticata dal Kaldor (20) oltre che nel suo volume sull'imposta sulla spesa, anche nel suo rapporto sulla riforma fiscale in India, prendendo posizione contro la Commissione d'inchiesta nominata dal governo indiano. Il Kaldor osserva che un'esclusione dalla tassazione degli incrementi di capitale non si difende nè sulla base dell'equità, nè dal punto di vista della efficienza economica. E proseguendo, il Kaldor non ritiene giustificata la tesi che la tassazione degli incrementi patrimoniali possa avere un effetto psicologico negativo sugli investimenti e sul movimento dei titoli. Si riduce solo la convenienza di acquistare terreni o altri elementi patrimoniali che ci si propone di conservare esclusivamente con lo scopo di attendere che il loro prezzo aumenti per motivi del tutto estranei alla volontà del possessore. È evidente che durante il periodo di tempo in cui il terreno è posseduto dallo speculatore, esso viene distratto dal normale processo produttivo, in quanto il reddito corrente non interessa il proprietario, che in tal modo trascura ogni investimento. In nessun modo, comunque, una tassazione degli incrementi patrimoniali attribuibili esclusivamente alla congiuntura del mercato e non a merito del proprietario scoraggia la produzione o gli investimenti.

CESARE COSCIANI

(20) KALDOR, *Indian Tax Reform - Report of a Survey Government of India*, New Delhi, 1956, Cap. III. Dimostra di condividere le idee del Kaldor il LAKDAWALA D.T., *Taxation and the Plan*, Popular Book Depot, Bombay, 1956, pp. 99-100. È invece contrario a tale tassazione, sempre con riferimento all'India: BALAKRISHNA R., *Recent Trends in Indian Finance*, University of Madras, Madras, 1955, p. 99.