

## **La politica tributaria tra spinte riformiste ed inerzia del sistema: dall'esperienza 2003 – 2006 un'anticipazione della tendenza 2007**

*del prof. Raffaele Perrone Capano*

A metà marzo il MEF ha reso disponibile on-line sia il Bollettino n. 58 del 1 febbraio, che si riferisce all'insieme delle entrate tributarie del 2006 sia il n. 59 del 14 marzo che riporta i dati di tutte le imposte riscosse dallo Stato nel gennaio 2007.

La lettura dei dati disaggregati e il confronto con quelli di precedenti periodi di imposta richiede qualche attenzione in più, quando si tratta di valutare gli effetti sul gettito di modifiche legislative, sia perché in alcune imposte (IVA, IRE, IRES) vi è uno sfalsamento tra flussi di cassa ed entrate di competenza, sia perché le interdipendenze tra il gettito dei diversi tributi si manifestano con lag temporali variabili.

Tra il 2003 e il 2006 il gettito tributario è passato da 341,173 miliardi a 397,566 miliardi. L'incremento è stato dell'1,6% nel 2003, del 5% nel 2004 (359,942 miliardi), dello 0,7% nel 2005 (361,713 miliardi), del 9,9% nel 2006 (397,566 miliardi). L'aumento cumulato è stato pari al 17,6%, mentre le imposte dirette hanno registrato un aumento del 17,2% e quelle indirette del 12,1%.

Tra le imposte dirette l'IRES (ex IRPEG) cresce negli ultimi 4 anni da 28.682 miliardi nel 2003 a 39,702 miliardi nel 2006 con un incremento del 25,3%, mentre l'IRE (ex IRPEF) passa da 127,788 miliardi a 144,679 con un trend positivo tra il 2003 e il 2006 del 15,3%.

Anche nell'IVA il gettito presenta un andamento analogo + 18,4% con una crescita degli incassi che va dai 98,864 miliardi nel 2003 ai 101,710 del 2004; nel 2005 l'IVA riscossa è stata pari a 106,179 miliardi che salgono a 115,503 nel 2006.

Il dato dell'IVA, considerato separatamente, è il meno significativo perché più influenzato da fattori congiunturali e di mercato (forte oscillazione dei prezzi del petrolio) e dall'andamento dei rimborsi.

Stesso trend positivo anche per l'IRAP il cui gettito passa dai 33,590 miliardi del 2003 a 39,091 del 2006 con un aumento nei 4 anni del 20,5%.

La lettura di queste cifre non sarebbe di particolare interesse se non evidenziasse un altro dato significativo: mentre la crescita economica nel primo biennio è stata molto simile a quella del secondo, l'andamento positivo delle entrate ha seguito un andamento diverso. Nelle principali imposte esaminate l'incremento maggiore si concentra infatti nel secondo biennio preso in considerazione (2005 - 06). In particolare l'IRE cresce del 5,5% tra il 2003 e il 2004 mentre nel secondo biennio l'incremento registrato è quasi doppio (9,8%). Anche l'IVA evidenzia un andamento analogo: +5,2% nel primo biennio, +13,2% nel periodo successivo. Ancora più evidenti i dati dell'IRES il cui gettito stabile intorno ai 28 miliardi di euro fra il 2003 e il 2004 aumenta nei due anni successivi del 36%, anche per effetto della rivalutazione dei beni aziendali nel 2006. L'andamento dell'IRAP conferma questa tendenza con un aumento del 4,1% nel periodo 2003 - 04 ed uno quadruplo negli ultimi due anni +16,4% (da 33,383 del 2004 a 39,091 del 2006).

E' difficile non collegare questa tendenza, che investe indistintamente tutte le principali imposte del sistema tributario, sia alle misure di riduzione fiscale, che hanno riguardato IRE ed IRAP tra il 2005 e il 2006, sia all'estensione degli studi di settore alle società di capitali e la loro manutenzione decisi negli stessi anni.

Anche la lettura di alcuni dati disaggregati è di qualche interesse.

In particolare mentre il gettito totale dell'IRE cresce nel quadriennio del 15,3%, le ritenute sui redditi da lavoro dipendente nel settore privato registrano un aumento del 14,3% e quelle relative ai redditi da lavoro autonomo del 20,6%, l'autotassazione aumenta nel quadriennio solo del 10,9%, ma cresce del 14% nel biennio 2005 - 06.

In definitiva negli anni 2005 – 06, laddove le ritenute alla fonte sui redditi da lavoro dipendente nel settore privato crescono del 9,7%, quelle sui redditi da lavoro autonomo registrano nel medesimo periodo un incremento del +10,0%, così come i redditi soggetti ad autoliquidazione. E' evidente l'effetto positivo su questi dati dell'incremento della no tax area e della family area, sebbene per via della diffusione e l'ampiezza dell'area dell'elusione e dell'evasione, si possa parlare solo di tendenza

e non di certezze.

Particolarmente interessante è poi l'andamento del gettito dell'IVA, aumentato del 5,2% nel periodo 2003–04 e del 13,2% nel biennio successivo. Il dato dell'IVA del 2006 evidenzia anche l'efficacia delle misure specifiche adottate con il decreto Bersani - Visco di luglio, che hanno eliminato un'ampia area sia di elusione nei trasferimenti immobiliari, sia di evasione nel settore dei subappalti in edilizia attraverso il reverse charge.

Cosa ci si può attendere nel 2007 di cui sono disponibili solo i dati di gennaio, assai poco significativi, salvo per l'IVA che conferma un'ottima dinamica (+4.7%) nonostante l'attrazione all'imposta di registro della maggior parte delle vendite immobiliari, e per l'IRE, investita da una riforma profonda della struttura del tributo?

Per il 2007 si può parlare solo di prime tendenze, sia per gli effetti di trascinarsi del 2006, sia perché qualsiasi analisi, anche parziale, non può prescindere dai dati di giugno e luglio, i soli, con novembre, realmente significativi per analizzare il comportamento della nuova IRE.

In particolare l'imposta personale evidenzia a gennaio un notevole incremento delle ritenute sui dipendenti privati (+8,8%) mentre quelle da lavoro autonomo crescono solo del 2,8% a fronte di un aumento del 5,6% nell'anno precedente. Anche l'acconto 2006 scende al 3,1% rispetto al 6,7% registrato nell'anno precedente.

Il dato di gennaio è troppo parziale ed influenzato da fattori stagionali per permettere di formulare previsioni attendibili.

Tuttavia due elementi appaiono evidenti: da un lato il forte aumento delle ritenute alla fonte sui redditi da lavoro del settore privato (+8,9%) rappresenta una prima conferma della tesi espressa a dicembre circa la sottovalutazione, in termini di gettito, degli effetti della nuova curva della progressività e della sostituzione delle deduzioni con le detrazioni. Effetti che, se confermati nei prossimi mesi, come appare probabile, determineranno un consistente aumento del prelievo per la maggior parte dei contribuenti, a prescindere da ulteriori aumenti delle addizionali IRE, regionale e comunale.

Il secondo elemento è costituito dal rallentamento della dinamica delle ritenute sui redditi da lavoro autonomo (+2,8%) rispetto a quelle del settore privato (+8,9); rallentamento in controtendenza rispetto all'analogo dato del 2006 (+6,2% ritenute lavoro dipendente privato, +6,6% ritenute lavoro autonomo), ma di cui potrebbe costituire una anticipazione il significativo rallentamento registrato dall'autoliquidazione tra il periodo gennaio – luglio (+6,8%) e la seconda parte del 2006 (+ 3,1%).

L'analisi dell'andamento delle principali imposte, a tutto gennaio 2007 consente al giurista alcune valutazioni di metodo e di merito sugli indirizzi più recenti di politica tributaria.

Il primo dato è rappresentato dall'eredità della legislatura precedente, che ad una lettura neutra appare tutt'altro che negativa, sia in termini di gettito sia distributivi.

In punto di metodo, la sottrazione della legislazione tributaria ad un'analisi parlamentare espressiva di reale consenso, non vincolata sempre al voto di fiducia, rappresenta non solo una rottura dell'equilibrio istituzionale, ma un errore politico.

Nel merito, le riserve espresse dal mondo giuridico sull'eccesso di produzione normativa, spesso indifferente ai principi, non solo in tema di retroattività, trovano conferma nell'analisi dei dati di gettito.

La produzione di norme a mezzo di norme, che ha caratterizzato la seconda metà del 2006, espressione di scelte politiche asistematiche, non sembra influire positivamente sulle tendenze di fondo del sistema tributario.

Il forte aumento della progressività marginale nell'imposta personale è uno strumento improprio per ridurre l'evasione di massa, mentre la moltiplicazione degli adempimenti imposti indistintamente ai contribuenti difficilmente aumenterà l'efficacia dell'azione amministrativa di repressione dell'evasione criminale.

Al contrario, alcune norme più mirate di contrasto all'elusione ed evasione in tema di IVA e l'estensione degli studi di settore ai contribuenti con volume di affari fino a 7,5 milioni di euro, adottate nella seconda metà del 2006, evidenziano un percorso più razionale che merita apprezzamento.

## **BIBLIOGRAFIA**

Alfano, *Applicabilità d'ufficio del diritto comunitario nel processo tributario ( a proposito del tributo regionale sul passaggio del gas metano attraverso il territorio della Regione Sicilia )* in *TributImpresa*, 3, 2004

Amatucci, *L'Ordinamento giuridico della finanza pubblica* – Jovene Editore Napoli 2004, pag. 60.

Antonini, *La prospettiva del federalismo fiscale alla luce del nuovo art. 119 della Costituzione* in *Osservatorio sul federalismo*, giugno, 2002

BIZIOLI, *I principi statali di coordinamento condizionano l'efficacia della potestà tributaria regionale. La Corte costituzionale aggiunge un altro elemento alla definizione del nuovo federalismo fiscale* – nota a Corte Costituzionale n. 37/2004 in *GiurCost*

D e Joanna, *L'autonomia finanziaria: un'ipotesi di ricostruzione interpretativa fra diritti di cittadinanza e federalismo possibile* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) - 2002

De Mita, *Principi di diritto tributario* – quarta ed. – Giuffrè editore 2004, pag 217.

De Roberto, *La riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione - La ripartizione delle funzioni normative* in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

Del Federico, *Orientamenti di politica legislativa regionale in materia di tributi locali* in *La finanza locale*, 4, 2003

Fantozzi, *Il diritto tributario* – terza ed. – UTET, pag. 94

Falsitta, *Manuale di Diritto tributario* – parte generale – quarta ediz. – Padova CEDAM 2003, pag 135 - 136.

Micheli, *Corso di diritto tributario* , Torino, 1989

Perrone Capano, *L'unità della finanza pubblica, elemento di raccordo tra sistema tributario dello Stato, autonomia territoriale di entrata e di spesa e garanzie dei cittadini in campo fiscale* in [www.innovazionediritto.it](http://www.innovazionediritto.it).

Perrone Capano, *Prime riflessioni su autonomia finanziaria e riforme del Titolo V della Cost* in *Riv del Dipartimento di Scienza dello Stato*, Università degli Studi di Napoli Federico II, Napoli, 1, 2002

Russo, *Manuale di diritto tributario* , Milano, 1999

Tesaro, *Istituzioni di diritto tributario* , vol 1 Parte generale, Torino, 2004.