

Finanza pubblica e fisco nelle considerazioni del Governatore della Banca d'Italia: riflessioni a prima lettura

del prof. Raffaele Perrone Capano

La relazione annuale del Governatore della Banca d'Italia pur dando atto al Governo dei buoni risultati ottenuti sul piano del riequilibrio dei conti pubblici, ne ha sottolineato due evidenti limiti: un eccesso di pressione fiscale, che nel 2007 aumenterà ancora ad un tasso superiore a quello stimato dal Governo; un ulteriore incremento della spesa corrente che ormai alimenta una spesa pubblica che supera il 50% del PIL.

Sottolinea ancora il Governatore che la pressione fiscale italiana, oltre ad essere in assoluto una delle più elevate d'Europa, (42,5% nel 2006) rispetto al PIL, è di fatto molto superiore per quei contribuenti, e sono la larga maggioranza, che sono appena sfiorati o non beneficiano per nulla delle riduzioni d'imposta, proprie dei segmenti irregolari dell'economia.

Da ultimo, ricorda il Governatore che la Germania che condivideva con noi il record della più elevata tassazione d'impresa, dal 1° gennaio 2008 la ridurrà di oltre 10 punti portandola al di sotto del 30%.

L'esempio tedesco è però incompleto: la Germania ha potuto alleggerire di oltre un quarto la tassazione delle imprese perché ha, tra il 2006 e il 2007, rimesso in ordine i propri conti attraverso un aumento della imposta personale e dell'IVA che comporterà nel 2007 maggiori entrate per circa 50 miliardi di euro.

Dal punto di vista della diagnosi le considerazioni del Governatore, sono per alcuni versi ovvie, per altri condivisibili; mentre per gli effetti attesi pongono correttamente dei vincoli di risultato (meno spesa corrente, meno tasse) lasciando alla discrezionalità legislativa di individuare i percorsi.

Questa impostazione offre l'opportunità di alcuni spunti di riflessione sugli effetti della politica tributaria degli ultimi anni e sulla tendenza in atto.

Un primo aspetto si riferisce alla scarsa conoscenza degli effetti della struttura distributiva del prelievo sulle dinamiche di gettito del sistema tributario e sui riflessi sulla competitività che esso determina.

Un secondo aspetto attiene alle interrelazioni e ai reciproci condizionamenti tra la struttura delle imposte e l'evasione.

Un terzo elemento, connesso con il secondo, riguarda la ricorrente sottovalutazione dei profili giuridici delle vicende tributarie, che riemerge periodicamente come un fiume carsico e rappresenta la principale causa delle carenze distributive che ne compromettono la competitività.

La prima questione, relativa alla scarsa conoscenza degli effetti distributivi della riforma del sistema d'imposizione personale, è balzata all'evidenza nell'ultimo anno.

Non solo la Finanziaria 2006 presentata dal Governo di centro destra ha incredibilmente sottovalutato gli effetti delle riduzioni fiscali decise nel 2005 che hanno determinato almeno 10 miliardi di maggiori entrate stabili su un totale di +37,8 miliardi registrato nel 2006.

Anche nel 2007, per effetto delle misure introdotte con il decreto Bersani - Visco, e della riforma dell'IRE, le entrate crescono con una dinamica molto maggiore rispetto alla dinamica del PIL.

Secondo alcuni dati parziali comunicati dal Ministero dell'economia, nei primi 5 mesi del 2007 le entrate tributarie hanno registrato un aumento del 7,2% con un incremento dell'IVA sugli scambi interni del 5,9%.

Mentre il dato dell'IVA era atteso ed è senz'altro positivo, perché indica che le misure correttive introdotte nel 2006 nel regime degli appalti e dei trasferimenti immobiliari hanno inciso positivamente su evasione ed elusione, lo stesso non può dirsi per il dato complessivo.

Il forte aumento delle entrate totali evidenzia infatti una chiara sottostima degli effetti della riforma dell'IRPEF (IRE), particolarmente onerosa per i contribuenti con carichi familiari.

La dinamica delle ritenute sui redditi del settore privato (lavoratori dipendenti ed autonomi) nei primi tre mesi del 2007, evidenzia una crescita intorno al 7% quindi molto superiore a quella del PIL nominale; come avevamo già sottolineato a dicembre, questo dato indica un aumento del prelievo per fasce di contribuenti con redditi molto più bassi rispetto alle stime del Governo.

Naturalmente si tratta di dati ancora molto parziali, che sottolineano una tendenza, che potrebbe essere in parte contraddetta da un possibile

aumento dell'evasione, alimentata dal notevole incremento della progressività marginale.

Il secondo aspetto riguarda il rapporto tra evasione e struttura del sistema tributario. Chi scrive non sottovaluta ovviamente il fenomeno, ma ritiene che l'evasione di massa, nelle cui pieghe si nasconde quella più proterva ed aggressiva, sia prevalentemente effetto e non causa delle criticità del sistema tributario. Due dati empirici confermano questa opinione.

Il primo attiene alle dinamiche della domanda interna che procede, da diversi anni, con il freno a mano tirato: se realmente l'evasione determinasse ogni anno una liquidità oscillante tra i 90 e i 110 miliardi di euro, prodotta da illeciti risparmi d'imposta e contributi sociali, collegati all'economia irregolare, l'andamento della domanda interna avrebbe dovuto registrare una crescita molto più sostenuta di quella degli ultimi anni.

In definitiva l'evasione ridistribuisce in modo poco efficiente il gettito tra le diverse imposte, con esiti distributivi non sempre omogenei, ma la quota di imposte realmente sottratta al prelievo ha dimensioni molto meno vistose e, almeno per quanto riguarda l'IVA, l'effetto, attraverso il sistema dei prezzi, si riverbera sui consumatori.

Un secondo spunto di riflessione viene dalle riduzioni mirate dell'imposta personale IRE (IRPEF) attuate in particolare con il secondo modulo della riforma tributaria.

L'avvio, soltanto parziale, della riforma dell'IRE, tra il 2003 e il 2005, una progressività marginale ancora troppo elevata, anche per il carattere decrescente delle deduzioni personali, e la stagnazione economica che aveva caratterizzato quel periodo, hanno reso meno percepibili gli effetti positivi in termini di emersione di imponibili precedentemente occultati e conseguentemente anche distributivi, della nuova struttura dell'imposta personale, che ha determinato una crescita del gettito complessivo dell'IRE molto superiore alla crescita del PIL nominale, nonostante riduzioni d'imposta mirate per complessivi 13 miliardi di euro.

Tra il 2003 e il 2006 le ritenute sui redditi da lavoro dipendente privato ed autonomo sono cresciute rispettivamente del 14,3% ($=0,3+4,3+3,1+6,6$) e del 20,6% ($=7+2,7+5,3+5,6$).

L'IVA interna ha registrato un aumento del 17,2% ($=3,3+1,9+4,2+7,8$).

Anche l'IRAP e l'IRES hanno registrato incrementi di gettito molto rilevanti, in particolare l'IRAP nel settore privato ha visto aumentare il gettito del 20,4% ($=2,7-2,1+10,5+9,3$), mentre l'IRPEG (IRES) ha segnato un +29,3% ($=-5,4-1,3+19,7+16,3$).

Questi dati sono di qualche interesse perché l'incremento più significativo del gettito delle principali imposte si registra negli ultimi 2 anni, in connessione con gli effetti del secondo modulo della riforma Tremonti, il cui preteso carattere regressivo, sottolineato ancora recentemente da Baldini e Bosi su "La voce info", applicando l'indice di Gini alle due curve della progressività, quella vigente nel 2006 e la nuova introdotta con la Finanziaria 2007, è contraddetto per il 2006 dalla crescita più che proporzionale del gettito dell'IRE, nelle aree più esposte all'evasione, e dallo spostamento di quote crescenti di reddito verso i decili superiori; mentre per il 2007, purtroppo, lo scenario che si intravede in base ai dati del gettito dei primi 3 mesi è quello di una soglia di indifferenza rispetto alla vecchia IRE a livelli di reddito molto più bassi rispetto ai 40.000 euro di cui parlava il Governo in sede di dibattito sulla Finanziaria.

Conclusione alla quale eravamo giunti già a dicembre, analizzando gli effetti della nuova IRE senza farci fuorviare dalla nuova curva delle aliquote, che rappresenta solo uno degli elementi ai fini della valutazione degli effetti distributivi, e dall'indice di Gini, il quale per essere di qualche aiuto presupporrebbe redditi statici della stessa natura e non segmentati e caratterizzati da una medesima elasticità rispetto alla nuova curva delle aliquote, il che ovviamente è molto lontano dalla realtà. Mentre il dimezzamento del primo scaglione e il forte aumento della progressività marginale, indotto anche dalla sostituzione delle deduzioni dall'imponibile con detrazioni d'imposta, evidenziavano il carattere irrealistico delle stime governative. La sostituzione delle deduzioni ha poi determinato un ulteriore aumento della progressività marginale per i redditi con carichi familiari: uno sgradevole mix di illusione finanziaria e di arbitrarità.

In definitiva, in base ai dati relativi al gettito dell'IRE nei primi 3 mesi del 2007, e a quello delle entrate complessive dei primi 5 mesi, che segnano un incremento del 7,2% su base annua, la pressione fiscale nel

2007 crescerà ulteriormente rispetto alle stime del Governo tra lo 0,3% e lo 0,7% del PIL, con un risultato complessivo che potrebbe superare l'1%, con effetti depressivi sulla crescita maggiori di quelli stimati dal Governo e da altri centri di ricerca.

Il terzo elemento che emerge da queste brevi note si riferisce alla sottovalutazione dei profili giuridici degli interventi sul sistema tributario. La questione non riguarda solo la violazione sistematica dei principi dello Statuto del contribuente, evidenziata dalla relazione della Corte dei Conti che pubblichiamo a parte.

Anche le continue modifiche normative e la moltiplicazione degli adempimenti amministrativi e dei relativi oneri, che ha accompagnato l'aumento della progressività nella nuova struttura dell'imposta personale, è assai discutibile, perché in una realtà caratterizzata da ampia diffusione dell'economia irregolare può determinare un ulteriore aumento dell'evasione. La forte diminuzione della circolazione degli assegni negli ultimi mesi, dato di comune esperienza, ne costituisce una spia evidente.

Tuttavia l'aspetto giuridico ed istituzionale più rilevante è rappresentato dal progressivo svuotamento del ruolo del Parlamento nelle scelte di politica tributaria. Il cui voto è sempre più uno strumento di approvazione fiduciaria privo di consenso e quindi di anima giuridica. Il problema non investe solo il rapporto tra leggi tributarie e legislazione di bilancio, le cui criticità sono giunte con le ultime Finanziarie ad un punto estremo. Si riferisce al fatto che gli effetti quantitativi delle nuove disposizioni fiscali sono ormai presentati all'esame del Parlamento più per obbligo formale che per orientarne le scelte.

In conclusione la relazione del Governatore è un invito ad innovare in molti campi, a partire dalla Finanza pubblica. Nel settore fiscale l'adeguamento della tassazione delle imprese al nuovo modello tedesco, comporterebbe sgravi per una cifra 2 volte e mezzo superiore (15 miliardi di euro) rispetto alla programmata riduzione del cuneo fiscale. Appare quindi evidente l'urgenza di una riforma fiscale radicale, che ne sburocratizzi la gestione, che restituisca, sul modello francese, all'Amministrazione finanziaria un ruolo attivo nella determinazione delle imposte relative ai contribuenti minori e ruoti intorno ad un modello di imposizione che abbatta decisamente le aliquote marginali implicite dei principali tributi diretti, attraverso interventi mirati all'allargamento degli imponibili, con particolare attenzione alle famiglie e all'inserimento nel mercato del lavoro dei soggetti deboli (giovani, donne, anziani). Tassando ad esempio per alcuni anni tutti i redditi aggiuntivi, sia nell'IRE sia nell'IRES, con un'aliquota ridotta e rimodulando al termine del periodo i tributi sulla base degli effetti indotti dall'allargamento degli imponibili sull'intero sistema.

Chiudendo una volta per tutte con la pratica delle rottamazioni e degli incentivi all'acquisto di beni di consumo durevoli e con la graduazione pseudo-ambientale della tassa di possesso degli autoveicoli, i cui effetti sul ciclo economico sono marginali, mentre ne è evidente il carattere regressivo.

BIBLIOGRAFIA

ABBAMONTE G., *Intervento preparatorio per le giornate di studi per "Gli ottanta anni di Diritto e pratica tributaria"* – Genova 9-10 febbraio 2007

BASILAVECCHIA M., *Verso il codice, passi indietro; spunti critici sulla tecnica legislativa nel decreto delegato sull'IRES*, in *Riv. Dir. Trib.* n.1/2004, p. 83

BIONDO, *Gli Studi di settore alla luce della legge n. 311 de 30.12.2004*, in *Dir. Prat. Trib.* n. 6/2005, p. 1213

CALIFANO C., *Principi comuni e procedimento tributario: dalle tradizioni giuridiche nazionali alle garanzie del contribuente*, in *Riv. Dir. Trib.* n.9/2004, p. 983

CAPOZZIV., *La famiglia nella riforma dell'IRPEF*, in *Riv. Dir. Trib.* n.1/2005, p.333

COCIANIF.S., *Attualità o declino del principio di capacità contributiva?*, in *Riv. Dir. Trib.* n.7-8/2004, p.823

DE MITA E., *L'evoluzione del principio di legalità*, 1999, in *Interesse fiscale e tutela del contribuente. Le garanzie costituzionali*, V ed., Milano, 2006

FALSITTA G., *Il doppio concetto di capacità contributiva*, in *Riv. Dir.*

Trib. n.7-8/2004, p.885
FALSITTA G., *Riforma del sistema fiscale e certezza del diritto: dalla nascita prematura e a scalini dell'IRES al mancato varo del codice*, in Riv. Dir. Trib. n.10/2005, p.1089
FANTOZZI A., *Riserva di legge e nuovo riparto della potestà normativa in materia tributaria*, in Riv. Dir. Trib. n.1/2005, p.3
GALLO F., *Giustizia sociale e giustizia fiscale tra decentramento e globalizzazione*, in Riv. Dir. Trib. n.10/2004, p.1069
GALLO F., *Ordinamento comunitario e principi costituzionali tributari*, in Riv. Dir. Trib. n.2/2006, p.407
GIOVANARDI A., *Limiti al potere di introdurre per via regolamentare esenzioni ed agevolazioni nella disciplina dei tributi locali*, in Riv. Dir. Trib. n.6/2006, p.545
GRIPPA SALVETTI M.A., *Lo Statuto dei diritti del contribuente tra valore formale e portata interpretativa*, in Rass. trib. n.5/2004, p.1719
LOMBARDI S., *Statuto dei diritti del contribuente e teoria delle fonti*, in Riv. Dir. Trib. n.2/2005, p.165
LUPIR., *Concorrenza tra ordinamento, Comunità Europea e prelievo tributario*, in Rassegna tributaria n.3/2004, p.985
LUPIR., *Circolazione della ricchezza e "tassazione delle rendite"*, in Riv. Dir. Trib. n.6/2006, p.437
MARINO G., *Lo Statuto dei diritti del contribuente a cinque anni dalla sua istituzione*, in Rass. Trib. n.2/2006, p.460
MARONGIUG., *Lo Statuto dei diritti del contribuente nella quinquennale esperienza giurisprudenziale*, in Dir. e pr. trib. n.5/2005, p.1007
MARONGIUG., *La produzione di norme tributarie e l'elusione dei principi costituzionali*, in Riv. dir. trib. n. 9/2006, p. 589
MONACOC., *I principi fondamentali del diritto tributario tra diritto costituzionale, diritto comunitario e diritto pubblico: indicazioni sistematiche sulla genesi e sul ruolo ad essi attribuito nel diritto tributario in una recente pronuncia della Cassazione*, in Riv. Dir. Fin. e Scienza delle Finanze n.2/2003, p.51
MOSCHETTIF. e MOSCHETTI G., *L'adeguamento al diritto europeo deve avvenire nel rispetto del principio di legalità: a proposito della rilettura dell'Agenzia delle Entrate in tema di disciplina IVA delle prestazioni di medicina legale*, in Riv. Dir. Trib. n.4/2005, p.357
PERRONE CAPANO R., *L'unità della finanza pubblica, elemento di raccordo tra sistema tributario dello Stato, autonomia territoriale di entrata e di spesa e garanzia dei cittadini in campo fiscale*, in Innovazione e diritto n.1-2/2005, p.12
PERRONE CAPANO R., *Finanza pubblica e riforme istituzionali tra occasioni di scontro politico e garanzie del sistema*, in Innovazione e diritto n.4/2005, p.6
PERRONE CAPANO R., *La perdita di competitività dell'Italia tra vincoli internazionali, limiti strutturali e indirizzi di Finanza Pubblica: riflessioni di un giurista*, in Innovazione e diritto n.6/2005, p.4
SCALINCIC., *Riserva di legge e primato della fonte statale nel "sistema delle autonomie locali"*, in Riv. Dir. Trib. n.4/2004, p.233
TONCIE., *Le soglie di punibilità nel diritto penale tributario: la determinazione dell'imposta evasa*, in Dir. e pr. trib. n.2/2006, p.373
AA.VV., *Les chantiers fiscaux à engager*, L'Harmattan, Paris, 2002
AA.VV., *L'Europe et la gouvernance mondiale*, Descartes et Cie, Paris, 2003
ALVIG., *Una repubblica fondata sulle rendite*, Mondadori, Milano, 2006
CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Laterza, 2002
DE MITA E., *Principi di diritto tributario*, Giuffrè, Milano, 2004
LUPIR., *Diritto tributario*, parte gen., Giuffrè, Milano, 2005
NOUZILLE V., *La traque fiscale*, Albin Michel, Paris, 2000
PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996
RAWLS J., *Giustizia come equità: una riformulazione*, Feltrinelli, 2001
RUSSO P., *Manuale di diritto tributario*, Giuffrè, Milano, 2005
BASILAVECCHIA M., *Sulle garanzie tutto da definire*, in Il Sole 24 ORE del 03.11.2006
CARACCIOLII., *Conto corrente, arma tutt'ora contro l'evasione*, in Il Sole 24 ORE del 06.09.2006
DE MITA E., *Resta una riforma che penalizza chi è già in regola*, in Il Sole 24 ORE del 02.10.2006

DE MITA E., *Interpretazione per legge a senso unico*, in *Il Sole 24 ORE* del 10.12.2006
DE MITA E., *Il diritto penale va utilizzato senza distorsioni*, in *Il Sole 24 ORE* del 14.01.2007
DE MITA E.; *Miraggio di stabilità nella delega sui codici*, in *Il Sole 24 ORE* del 15.01.2007
LUPIR., *Attenzione a non mitizzare gli automatismi*, in *Il Sole 24 ORE* del 15.01.2007
BOERIT., *Il fabbisogno dimezzato*, in *www.lavoce.info* del 10.01.2007;
BOERIT. e GARIBALDI P., *Dal maxiemendamento alla finanziaria*, 20.12.2006, in *Raccolta di articoli scritti da Tito Boeri e Pietro Garibaldi*, *www.lavoce.info* del 17.01.2007
BORDIGNON M., *Quando la redistribuzione passa per l'addizionale*, in *www.lavoce.info* del 18.01.2007
ONIDA V., *Verso la finanziaria "snella"*, in *www.lavoce.info* del 10.01.2007
ZAGREBELSKY G., *La Finanziaria, una legge "speciale"*, in *www.lavoce.info* del 09.01.2007

