

Effetto fisco: ovvero le origini tributarie della recessione italiana

del prof. Raffaele Perrone Capano

Quando, a gennaio scorso, in singolare coincidenza con la caduta del Governo Prodi, il vice – ministro Visco lanciò l'allarme circa una ripartenza dell'evasione, l'affermazione non suscitò particolare attenzione; fu considerata infatti al più una manifestazione di stizza per l'interruzione di quella esperienza di governo.

Ora anche il NENS, l'osservatorio economico diretto da Bersani e Visco con il V rapporto su "Andamenti e prospettive della finanza pubblica italiana", ritorna sul tema e quantifica in 6 miliardi di euro le minori entrate 2008 dovute alla ripresa dell'evasione fiscale nei settori dei redditi da lavoro autonomo e d'impresa e nell'IVA.

In assenza di dati disaggregati relativi alle dichiarazioni dei redditi 2008, che verranno presentate tra maggio e giugno 2009 e disponibili quindi tra un paio d'anni, un'affermazione così generica, ma anche impegnativa per la cifra elevata, più che prestarsi a valutazioni tecniche richiederebbe un atto di fede. Sarebbe quindi facile replicare che la stima dell'andamento dell'evasione nel 2008 sia stata realizzata con la medesima metodologia approssimativa con cui il Ministro dell'Economia Padoa-Schioppa aveva quantificato in 20 miliardi di euro, la riduzione dell'evasione conseguente alla propria attività di governo.

Un dato questo sopravvalutato, secondo il prof. Ricolfi di almeno 7-8 volte e che si basava su un'interpretazione disinvolta del gettito delle principali imposte registrate nel 2006 (attribuibile solo per 1,2 miliardi alle novità legislative introdotte con il Decreto – legge Bersani – Visco del luglio 2006). Operazione ripetuta ora con i dati relativi all'andamento delle entrate nel 2008 attribuibili al nuovo Governo solo per gli effetti del DL 112/08.

La questione quindi non meriterebbe particolare attenzione, se tra il 2006 e il 2007 il tema della lotta all'evasione non avesse rappresentato, con il supporto non disinteressato di alcuni tra i maggiori organi di informazione, di proprietà di banche e grandi gruppi industriali, lo schermo dietro cui era stata dissimulata una politica tributaria improvvisata, indifferente a qualsiasi regola e principio di diritto, finalizzata a finanziare nuova spesa pubblica per oltre 35 miliardi di euro.

Una politica tributaria priva di equilibrio, che non ha risparmiato alcun settore dell'economia ed ha sottoposto la larga maggioranza dei contribuenti, lavoratori dipendenti compresi, a condizioni di stress fiscale senza precedenti; assestando all'economia, a partire dal quarto trimestre 2007, un brusco colpo di freno, imprevedibile solo per l'incapacità del Governo di valutare gli effetti della propria politica tributaria. Un'azione caratterizzata da bulimia legislativa, che ha annegato alcuni interventi positivi di razionalizzazione del regime IVA in aree quali il trasferimento degli immobili ed i lavori edilizi, caratterizzati da elevata evasione, ed una più estesa ed efficace azione di contrasto all'evasione da parte dell'amministrazione finanziaria, in un mare di adempimenti burocratici, spesso inutilmente onerosi, e di aumenti dei tributi dissimulati con l'abuso di strumenti di illusione finanziaria e di norme a carattere retroattivo.

In questo quadro, l'elemento di maggiore criticità è stato rappresentato dalla riforma dell'IRE/IRPEF del 2007; un intervento legislativo improvvisato sia per la fonte anomala con cui è stato introdotto (la Legge finanziaria), sia per i profili distributivi poco meditati; una riforma che secondo il Governo proponente avrebbe dovuto comportare nel 2007 una riduzione del gettito dell'imposta personale di 590 milioni di euro (220 relativi alla struttura della nuova IRPEF e 370 determinati dagli effetti indotti dall'aumento delle aliquote contributive).

Basta una lettura, anche frettolosa dei dati relativi al gettito dell'IRE/IRPEF 2007, per comprendere che la neutralità in termini di maggiori entrate della struttura della nuova imposta costituisce un esercizio di pura fantasia.

A fine 2007 l'aumento del gettito dell'IRE/IRPEF (comprese le addizionali) è stato superiore ai 10 miliardi di euro, di cui 4,363 nel solo settore dei redditi da lavoro dipendente; una stima prudenziale consente di valutare in oltre 4 miliardi l'incremento di gettito determinato dalla struttura dell'IRPEF riformata, di cui 2,5 miliardi a carico dei redditi da

lavoro dipendente.

Le cifre relative alle maggiori entrate registrate dall'IRE/IRPEF nei primi 9 mesi del 2008, che ora significativamente anche la Banca d'Italia (Bollettino n.54 di ottobre 2008) attribuisce all'incremento della progressività, confermano la nostra stima, ampliandola.

L'IRE/IRPEF ha evidenziato infatti nel periodo maggiori entrate per 9,645 miliardi, con una dinamica dei diversi redditi abbastanza omogenea; le ritenute sui redditi da lavoro dipendente privato (+8,7%) crescono un po' più velocemente di quelle del settore pubblico (+7,7%) e del lavoro autonomo (+6,2%), mentre l'acconto relativo all'autotassazione evidenzia un incremento del 9%. Un dato che sembra smentire le stime del NENS sull'evasione.

Certo se si confrontano queste cifre con quelle relative all'autotassazione del 2007 le differenze sono evidenti; il saldo versato a luglio sui redditi prodotti nel 2006 era infatti cresciuto del 32,8% mentre l'acconto aveva registrato un incremento molto meno vistoso (+14%).

Ma questa differenza non ha nulla a che vedere con la crescita dell'evasione; è invece il frutto avvelenato della estensione ai redditi prodotti nel 2006, quindi con effetto retroattivo, della revisione degli studi di settore attuata nel 2007; e così un'attività del tutto normale, quale la revisione periodica degli studi, applicata retroattivamente a rapporti già esauriti, in un anno in cui contemporaneamente era stata approvata una riforma dell'IRPEF assai più onerosa per la maggioranza dei contribuenti, di quanto affermato dal Governo Prodi all'atto della sua presentazione al Parlamento, ha determinato una stretta fiscale imprevista, ma certo non imprevedibile.

Nel 2007 le entrate tributarie dello Stato, comprese quelle destinate agli Enti territoriali, sono ammontate a 468 miliardi, con un incremento apparente di 21,7 miliardi rispetto al 2006.

Tuttavia l'aumento del prelievo è stato molto più elevato perché a questo dato vanno aggiunti 4,9 miliardi di entrate una tantum dell'anno precedente e 4,8 miliardi relativi all'acconto a carico dei concessionari della riscossione, relativo a tributi di competenza del 2008, ma contabilizzati nel gennaio successivo, acconto soppresso a dicembre 2007; l'incremento effettivo delle entrate tributarie è stato quindi superiore ai 31 miliardi (+6,8%); se a questa cifra si somma quella relativa all'aumento dei contributi sociali nei confronti di lavoratori e imprese, si giunge nel 2007 ad una lievitazione delle entrate pari a oltre 35 miliardi di euro con una pressione fiscale superiore di mezzo punto rispetto alle previsioni di bilancio (+43,3% contro 42,8%).

Ma l'aspetto più significativo di queste politiche tributarie governate dall'improvvisazione è rappresentato dalla concentrazione nell'arco di pochi mesi (da giugno a novembre) di aumenti del prelievo pari a 22 miliardi (IRE, IRES, IRAP, contributi sociali), una cifra ragguardevole, specie se confrontata con quella registrata dalle medesime imposte nell'anno precedente, in cui pur in presenza di un aumento della pressione fiscale superiore di mezzo punto di PIL (+1,7%) rispetto al 2007 (+1,2%) l'incremento del gettito delle tre imposte (IRE, IRES, IRAP) negli stessi mesi era stato circa la metà (11,7 miliardi).

Quest'ultimo dato deve far riflettere. Almeno una parte degli interventi sul sistema tributario decisi tra il 2006 ed il 2007 avevano motivazioni apprezzabili; ma quelle scelte, per avere effetti positivi, presupponevano il rispetto di normali regole di diritto, poste dall'ordinamento a garanzia non solo dei singoli, ma dell'intero sistema.

Probabilmente l'elemento che ha spinto il NENS a parlare di una forte ripresa dell'evasione, alimentata evidentemente dal cambio di Governo, e quantificata in 6 miliardi di euro, è dovuta ad una lettura frettolosa dei dati relativi al gettito dell'IRES e dell'IRAP nel 2008.

Nei primi 9 mesi del 2008 l'IRES ha registrato un calo delle entrate pari a 1,366 miliardi (-5%) ed una diminuzione tendenziale del gettito di 2,5 miliardi a fine 2008; nell'IRAP invece il decremento è stato ancora maggiore, con una perdita di gettito tendenziale, che sfiora anche essa i 2,5 miliardi.

Ma l'evasione, con il calo di gettito dell'IRES e dell'IRAP c'entra molto poco. Nel periodo 2007/2008 il Governo Prodi aveva ridotto l'aliquota IRES di 5,5 punti e aveva portato quella dell'IRAP dal 4,25% al 3,9% per tenere conto degli interventi di manutenzione (allargamento) degli imponibili ai fini IRES; a questo si deve aggiungere che nello stesso periodo era stata prevista una riduzione abbastanza significativa della base imponibile IRAP, attraverso la deducibilità di una quota del costo del lavoro (5.000 euro a dipendente-10.000 al sud).

Il maggior calo dell'IRAP (-9%), interessata da due distinti interventi di riduzione del prelievo rispetto all'IRES evidenzia in maniera inconfutabile che le riduzioni di gettito non sono state provocate dall'aumento dell'evasione, fenomeno per altro normale in periodi di recessione, ma da interventi discrezionali sulle imposte, di cui il Governo Prodi aveva, in questo caso volutamente, sottostimato gli effetti, per ragioni politiche interne alla propria maggioranza.

La crisi finanziaria internazionale, esplosa nella seconda metà del 2008, non poteva non riverberare i suoi effetti negativi anche sull'economia italiana; ma questi effetti sono stati anticipati ed amplificati da una politica tributaria restrittiva di segno opposto, rispetto a quella praticata dai principali partners europei, fin dal 2007.

Dall'interpretazione di questi dati emerge con sufficiente chiarezza che l'equilibrio finanziario pur rappresentando un elemento centrale della politica di bilancio, non la esaurisce.

Non ci sono quindi ragioni che cancellino l'esigenza di affiancare al rigore nella politica della spesa, una politica tributaria, non solo a carattere anticiclico, finalizzata a migliorarne le caratteristiche distributive e di efficienza strutturali; le cui carenze emergono con chiarezza dal rapporto equilibrato nella ripartizione delle entrate tra imposte dirette ed indirette, e da un carico fiscale assurdo sui redditi familiari, di lavoro e di impresa.

Esaminata in questa prospettiva, la dinamica delle entrate negli ultimi due anni appare illuminante.

Il recupero di competitività fiscale delle imprese, attraverso la riduzione del cuneo fiscale e il riallineamento della aliquota dell'IRES dal 33% al 27,5%, un impegno elettorale del programma con cui il centro sinistra aveva vinto le elezioni del 2006, ha comportato nel biennio 2007/2008 risparmi per le imprese superiori ai 5 miliardi di euro.

Un'azione positiva che ha favorito il processo di ristrutturazione in atto nell'industria manifatturiera, ed i cui effetti si sono ripercossi nelle esportazioni, caratterizzate da una dinamica positiva sia in Europa, sia in particolare nei nuovi mercati.

Nello stesso periodo tuttavia l'incremento del gettito del IRE/IRPEF relativo ai soli redditi da lavoro dipendente, determinato dalla nuova struttura di tale imposta comporterà, in base a stime prudenziali, un incremento superiore ai 7 miliardi di euro (2,5 nel 2007 e 4,8 nel 2008).

Il cuneo fiscale, ridotto con gli sconti all'IRES e all'IRPEF, rientrerà quindi nel giro di un paio d'anni maggiorato attraverso l'aumento del prelievo sulle busta paga: con quali effetti sulla competitività del sistema è facile immaginare.

La conclusione per il giurista è abbastanza semplice. L'ordinamento tributario (non a caso non si può purtroppo parlare di sistema) costituisce una realtà complessa, con interdipendenze molteplici fra le principali imposte, di cui nessuno sembra curarsi, che non possono essere ulteriormente ignorate.

L'improvvisazione elevata a sistema, gli effetti di annuncio (lotta all'evasione, abolizione dell'ICI sulla prima casa, detassazione sulle tredicesime, quoziente familiare) in cui l'elemento suggestivo fa premio nella razionalità delle scelte, la produzione di norme a mezzo di norme (i decreti legge che correggono le disposizioni della legge di conversione del decreto legge appena convertito) sono al tempo stesso effetto e causa di una realtà tributaria che soffoca l'economia senza assicurare un grado accettabile di equità distributiva.

Il richiamo agli effetti della riforma dell'IRE/IRPEF del 2007 e della riduzione del cuneo fiscale (sconti IRES e IRAP) 2008 che abbiamo evidenziato attraverso gli eloquenti numeri delle variazioni del gettito delle diverse imposte, hanno lo scopo di sottolineare che l'immobilismo in campo tributario non rappresenta un esercizio virtuoso di prudenza nella gestione dei difficili equilibri di bilancio, ma una delle concause che ne alimentano l'instabilità.

L'esperienza di questi anni ha evidenziato i limiti di una politica tributaria basata su riforme fiscali parziali, e su interventi settoriali, privi di sistematicità: nei prossimi anni mentre la pressione fiscale rimarrà stabilmente al di sopra del 43%, non vi è alcuna evidenza circa un miglioramento della distribuzione del prelievo tra le diverse imposte. Al gettito tributario continueranno a mancare l'equivalente di due punti di PIL dal lato dell'IVA e le imprese dovranno continuare a convivere con un reddito netto dopo le imposte (comprese quelle sui redditi da lavoro) inferiore al 30% del reddito prodotto.

Ma è l'imposta sul reddito delle persone fisiche il punto di maggiore

criticità dell'intero sistema.

Una imposta personale il cui gettito è aumentato di 9,2 miliardi nel 2007 e che nel 2008 si avvia a superare i 14 miliardi di maggiori entrate, per effetto di una progressività marginale eccessiva, aggravata dall'effetto cumulato delle detrazioni d'imposta decrescenti, che penalizza irragionevolmente i redditi familiari e il lavoro dipendente, il più esposto all'imposta da inflazione, come riconosce anche il rapporto del NENS, che ovviamente sorvola sulle cause, costituisce, per il ruolo rappresentato nel sistema dall'imposizione personale, un elemento di instabilità autodistruttivo per la finanza pubblica e l'economia italiana, che non può essere ulteriormente ignorato.

