

Continuità e prudenza caratterizzano le imposte nel DPEF 2009/2013: un'eclissi della politica fiscale che non convince del tutto

del prof. Raffaele Perrone Capano

La cautela che ha caratterizzato l'azione del Governo nei primi 2 mesi della legislatura è apprezzabile, sia perché sottolinea una evidente discontinuità rispetto alla ipertrofia normativa del passato recente, sia perché indica la consapevolezza delle difficoltà che caratterizzano l'economia italiana, in una stagione di grandi incertezze e turbolenze internazionali.

In questo quadro si segnalano i primi interventi di politica tributaria adottati dal Ministro dell'Economia on. Tremonti, finalizzati a ridurre i vantaggi indiretti che la riforma della tassazione delle società introdotta dall'on. Visco con la finanziaria 2008, aveva determinato a favore di settori, quali le Banche e le Assicurazioni, non toccati dai limiti alla deducibilità degli interessi passivi e dal nuovo regime degli ammortamenti, introdotti dalla riforma dell'IRES; ovvero a colpire gli extraprofitti realizzati dalle Compagnie che operano nel settore dell'energia, a causa del forte aumento del prezzo dei prodotti energetici.

L'intervento sull'IRES, a prima vista asistemico, evidenzia invece un profilo critico della riforma del 2007: quello di aver realizzato, in modo obliquo e poco trasparente, una riduzione dell'aliquota nominale a vantaggio solo di una parte del sistema delle imprese, con aggravio per le altre, specie le minori. La misura quindi, se si esclude la limitazione (4%) della deducibilità degli interessi passivi delle banche, comunque discutibile, avrebbe una sua razionalità dal punto di vista congiunturale, specie se affiancata da un innalzamento del tetto alla deducibilità degli interessi passivi dal 30% al 35-40% per l'insieme delle imprese.

A patto ovviamente di essere riassorbita in futuro in una più ampia riforma della tassazione delle imprese, che ne corregga i più evidenti effetti regressivi a danno delle imprese minori, investe necessariamente anche l'IRAP, e ne riduca il peso eccessivo, incompatibile con la vocazione manifatturiera dell'economia italiana.

Quanto alla piena abolizione dell'ICI sulla prima casa, l'opzione può essere condivisa sia perché si inserisce in un quadro di sostanziale continuità, rispetto alla politica tributaria del Governo precedente, e non porterà alcun aggravio per i bilanci dei Comuni; sia in quanto rappresenta un segnale di minore aggressività fiscale per l'insieme delle famiglie. Anche il blocco delle addizionali regionale e comunale all'IRE/IRPEF che ha lo scopo di evitarne aumenti ingiustificati, in connessione con lo sgravio dell'ICI, rappresenta una scelta opportuna, nella prospettiva dell'avvio di una politica di decentramento tributario, meno irrazionale rispetto a quella attuata sin qui.

Meno convincente appare invece la detassazione sperimentale dei premi di produzione e del lavoro straordinario (la componente variabile del salario), sollecitata da ambienti impreditoriali, sulla base dell'esperienza francese, finalizzata ad incrementare la produttività del lavoro e ad avviare la riforma della contrattazione. Essa presenta infatti il limite di essere pro ciclica (in questo periodo aumenta la cassa integrazione non le ore di straordinario lavorate), di incidere solo marginalmente sulle imprese minori in cui si concentra la maggioranza degli occupati e soprattutto di lasciare impregiudicato il problema dell'eccesso di tassazione sul lavoro, che emerge impietosamente dalla crescita a due cifre delle ritenute sul lavoro dipendente privato nei primi 5 mesi del 2008 (+11,1%), e mina la competitività di sistema dell'Italia. In ogni caso si tratta di una misura fortemente sbilanciata a favore delle aree economicamente avvantaggiate (nel Mezzogiorno le ore di straordinario lavorate per addetto sono in media la metà rispetto al resto d'Italia).

Quanto alla cosiddetta Robin tax, che dovrebbe colpire gli extraprofitti delle società che operano nel settore dell'energia, attraverso una diversa valutazione del magazzino a fini fiscali, essa appare più uno strumento finalizzato ad aumentare il consenso intorno agli effetti distributivi della politica tributaria, che un incisivo elemento di differenziazione settoriale. E' infatti vero che l'aliquota IRES rimane al 33% (contro il 27,5% generale) e che la variazione della

contabilizzazione dei prodotti energetici a magazzino, attraverso l'applicazione del metodo di valutazione FIFO, farà emergere rispetto al metodo precedentemente applicato LIFO una plusvalenza tassata anticipatamente; ma si tratta di una tassazione separata, con imposta sostitutiva al 16% che evidenzierà un maggior costo fiscalmente riconosciuto nella tassazione ordinaria dell'IRE. Non è da escludere quindi che la nuova IRES possa, nel medio periodo, non solo non aumentare il carico fiscale complessivo sul settore, ma addirittura ridurlo; ma l'obiettivo, condivisibile, di scoraggiare un impiego speculativo del magazzino di prodotti energetici verrebbe comunque raggiunto.

Discutibile, invece, la disposizione che aumenta progressivamente le royalties sulla concessione e coltivazione dei prodotti energetici (essenzialmente petrolio e gas naturale). Si tratta di una misura che può deprimere gli investimenti in un Paese, l'Italia, in cui la ricerca di nuove fonti energetiche è particolarmente onerosa.

Se si guarda, poi, a quanto previsto dal DPEF in campo fiscale, le sorprese non mancano.

Intendiamoci, l'aver disegnato una programmazione economico finanziaria che ha come scenario l'arco dell'intera legislatura 2009-2013, rappresenta per il Governo una svolta di grande rilievo, che va sottolineata ed apprezzata, perché evidenzia l'obiettivo di sostituire al riequilibrio congiunturale avviato nel 2006/07 un risanamento dei conti pubblici di tipo strutturale. Viene, infatti, superato il precedente indirizzo di Finanza Pubblica, fissato nella RUEF presentata dal Ministro Padoa Schioppa (nel marzo 2008), che aveva puntato al riequilibrio dei conti essenzialmente attraverso l'incremento della pressione fiscale. Il nuovo scenario delineato dal DPEF si basa, invece, su un piano di riduzione degli oneri connessi con il funzionamento della Pubblica Amministrazione, che dovrebbe consentire in 5 anni un risparmio del 25% rispetto ai costi attuali e uno sviluppo potenziale a regime pari a 1,7 punti di PIL.

L'enfasi posta dal DPEF alla riduzione dei costi della P.A., una scelta, anche per le dimensioni, particolarmente ambiziosa, appare condivisibile; dubbi destano, invece, alcune delle misure introdotte con il decreto legge 112/08. Non vi è alcuna evidenza che le misure premiali, volte a sfoltire i ranghi della P.A. portino a liberarsi, come sarebbe auspicabile, dei dipendenti meno produttivi, mentre il sostanziale blocco del turn-over nelle Università (chiamata di un nuovo professore ogni 5 pensionamenti) penalizzerà, soprattutto, i grandi Atenei in cui lavorano i docenti entrati in servizio all'inizio degli anni 80 e, quindi, prossimi al pensionamento, mentre inciderà poco o nulla sulla proliferazione dei corsi e degli insegnamenti lievitati a seguito della riforma Berlinguer - Zecchino del 1999/2000. Anche in questo caso, servirebbero strumenti selettivi, finalizzati al potenziamento anche qualitativo dell'offerta didattica ed interventi sulle rette universitarie che ne aumentino gradualmente, ma in misura significativa, il costo a carico delle famiglie, per le quali dovrebbe essere prevista la deducibilità fiscale dei maggiori oneri.

Ma l'aspetto in qualche misura sorprendente e meno prevedibile del DPEF è evidenziato dal dato relativo alla pressione fiscale che rimarrebbe, nel 2013, al 43% del PIL, quindi allo stesso livello ereditato dal Governo Prodi. Una scelta prudente, forse troppo drastica che evidenzia una sostanziale rinuncia da parte del Governo Berlusconi a riprendere il processo riformatore avviato con la riforma tributaria del 2003, se non per spostare una quota del prelievo dallo Stato alle Regioni ed agli Enti Locali, attraverso il federalismo fiscale.

La questione, ovviamente, non riguarda solo il livello della pressione tributaria, che opportunisticamente può spingere il Governo in questa fase di turbolenza a non intervenire con modifiche incisive su un sistema che si è dimostrato particolarmente efficiente rispetto all'obiettivo di aumentare il gettito dei tributi. L'aspetto singolare è rappresentato dall'assenza nel DPEF di rilievi rispetto ai profili contenutistici della politica tributaria del Governo Prodi; i cui evidenti eccessi, in particolare in seguito alla riforma dell'IRE/IRPEF del 2007, fin troppo trascurati dagli osservatori, hanno anticipato, amplificandoli, gli effetti della crisi internazionale dei mercati finanziari.

Il silenzio sulla politica tributaria dell'ultima legislatura, considerata dal centro - destra, a mio avviso con ragione, non solo eccessiva ma dannosa per il Paese, ha come corollario l'assenza nel DPEF di un disegno alternativo di politica tributaria, diverso dall'attuazione del

federalismo fiscale; il che, proprio per questo limite intrinseco renderà, ancora più complesso, parziale ed inevitabilmente lento, il processo di decentramento fiscale.

A queste scelte si possono muovere almeno quattro obiezioni.

La prima ed anche la più evidente è rappresentata dalla rinuncia, ad impiegare la politica tributaria in funzione anticiclica. Chi scrive ha considerato in modo critico la politica tributaria del viceMinistro Visco del 2006/07 non solo per l'eccesso di produzione normativa, spesso contraddittoria, ed inutilmente vessatoria, ma soprattutto per le conseguenze economiche della sovrastima della riduzione dell'evasione e per aver concentrato, (per via della rivalutazione retroattiva degli studi di settore e della contemporanea revisione dell'IRPEF), nel 2007 tra il luglio e il novembre 21 miliardi di maggior prelievo, a carico essenzialmente delle famiglie, del lavoro e delle imprese. Un intervento discrezionale sul piano delle entrate che ha messo insieme un maggior rigore fiscale, sacrosanto, con aumenti generalizzati delle imposte che non hanno risparmiato praticamente alcun contribuente. L'idea, politicamente comprensibile, di concentrare l'aumento delle imposte nel primo anno della nuova legislatura, per avere maggiori risorse da impiegare sia per il riequilibrio del bilancio sia per finanziare nuova spesa pubblica, è stata vanificata da una evidente sottostima degli effetti distributivi ed economici prodotti dall'incremento di quasi 3 punti della pressione fiscale in soli 2 anni, che andava, invece, spalmato, in un arco temporale più ampio e distribuito in modo meno squilibrato.

Appare quindi incomprensibile, in una fase recessiva dell'economia, accompagnata da una ripresa dell'inflazione che a molti osservatori non sembra effimera, la rinuncia ad intervenire sull'IRE/IRPEF nel 2009. Per attenuare la perdita di capacità di spesa delle famiglie a basso reddito occorrerebbe correggere almeno in parte, ed al più presto, l'eccesso di prelievo determinato dalla sostituzione delle deduzioni con detrazioni d'imposta introdotte con la riforma Visco del 2007 e dal dimezzamento del primo scaglione.

Basta leggere i dati sull'andamento del gettito tributario nei primi 5 mesi del 2008 per trovare una puntuale conferma di questa analisi.

Innanzitutto va rilevato che il trend degli incassi sembrerebbe evidenziare un andamento simile a quello del 2007 con un incremento del gettito nei primi 5 mesi del 2008 del 6,2% contro il 5,3% del 2007; il dato va tuttavia corretto in diminuzione, perché nel dicembre 2007 è stato abolito l'acconto ai concessionari della riscossione per oltre 4 miliardi, per cui il dato relativo agli incassi appare allineato a quello di competenza (+3,3%).

Per avere un orientamento più preciso, relativo a tutto il 2008, bisognerà attendere i dati di luglio, relativi all'autotassazione, dati che non potranno comunque ripetere il risultato del 2007, su cui aveva inciso la revisione retroattiva degli studi di settore; tuttavia l'andamento delle imposte dirette e dell'IRAP, ha sin qui più che compensato il rallentamento dell'IVA. Se si analizzano invece i dati di competenza l'elemento più significativo è rappresentato dalla crescita dell'IRE/IRPEF, +8,9% complessivo, con un picco dell'11,1% per le ritenute sui redditi da lavoro dipendente del settore privato.

Se esaminiamo l'andamento delle ritenute sui redditi da lavoro dipendente del settore privato, i soli omogenei e quindi confrontabili, nel periodo gennaio – maggio, negli ultimi 6 anni, emerge un dato sorprendente: tra il 2003 e il 2006 il gettito cumulato è aumentato del 15,6%, mentre nel 2007 e 2008, quindi in soli 2 anni, le ritenute sono cresciute del 18,2% (7,1% nel 2007 e 11,1% nel 2008), a cui va aggiunto un incremento ancora più marcato delle addizionali locali.

Un elemento questo che dovrebbe fare riflettere perché sottolinea da un lato i rischi, da noi più volte evidenziati, di riforme improvvisate, quale quella dell'IRE/IRPEF del 2007, che ha aumentato il prelievo in misura crescente, per via dell'accentuata progressività, per la maggior parte dei contribuenti; dall'altro richiama l'urgenza di misure anticicliche di politica tributaria, da adottare con la prossima finanziaria, anche in quadro di sostanziale parità di gettito.

Sotto questo profilo l'esenzione della prima casa dall'ICI può essere considerata ragionevole solo se accompagnata da una più ampia manovra anticiclica delle imposte a favore dei redditi di lavoro e di impresa minore; mentre sarebbe inutilmente costosa (+1,7 miliardi) poco selettiva e scarsamente efficace se rimanesse l'unico intervento di riduzione dei tributi nel 2008/09.

Il secondo rilievo, collegato al precedente, riguarda gli effetti distributivi

delle manovre discrezionali sulle imposte e il loro impatto sull'economia. La sensazione che se ne ricava è quella di una tendenza diffusa a sottostimare gli effetti di gettito degli interventi di modifica del sistema tributario (nel 2006 si era fatto ricorso ad un fantasioso "effetto Visco" retroattivo per giustificare almeno 10 dei 22 miliardi di maggior gettito registrati rispetto alle previsioni di bilancio, la cui origine, con tutta evidenza era legata invece alle riduzioni fiscali mirate nell'IRE e nell'IRAP introdotte nel 2005 dal precedente Governo).

Tendenza accompagnata da una altrettanto evidente sovrastima delle dimensioni dell'evasione fiscale.

Una recentissima analisi pubblicata da "Il Sole 24 ORE" determina, sulla base dei dati ISTAT sull'economia sommersa relativi al 2007, una evasione fiscale pari a circa 100 miliardi di euro in diminuzione di 15 miliardi rispetto al 2006.

Il dato in sé, per la metodologia impiegata, è assai poco significativo perché mette insieme fenomeni molto diversi tra loro, quali l'evasione fiscale e l'economia irregolare. Da un lato non esistono stime attendibili sulla ripartizione tra evasione fiscale ed economia sommersa: solo la prima sottrae risorse nette al fisco, mentre la seconda riduce anche essa in misura variabile, gli oneri fiscali, ma contemporaneamente non deduce i costi, e quindi contribuisce comunque al gettito tributario.

La sensazione che se ne trae è che per una quota ampiamente maggioritaria il fenomeno determini una diffusa e diversa distribuzione delle risorse nette prodotte, piuttosto che l'occultamento di un tesoro nascosto. Non si spiegherebbe, altrimenti, il forte colpo di freno che ha investito l'economia italiana in seguito alla riforma dell'IRE/IRPEF e alla revisione retroattiva degli studi di settore, attuate in più riprese tra il 2006 e la primavera 2007: i cui effetti di gettito erano stati anticipati dalla rivista "Innovazione e Diritto", fin dal gennaio 2007. Sotto questo profilo appaiono, quindi, ancora più significative le stime sulla crescita del PIL nel 2008, elaborate dal Centro di ricerca "Economia Reale" diretto dal prof. Baldassarri nell'autunno 2007, che quantificava in circa un punto di PIL il rallentamento della crescita determinato dalle misure discrezionali di politica fiscale assunte dal Governo Prodi nel corso del 2007 e con la finanziaria del 2008.

Il dato più convincente offerto dall'analisi elaborata da "Il Sole 24 ORE" è quello relativo al fatto che circa i due terzi dell'evasione si concentrerebbero su IRPEF e contributi sociali: è la prova che l'evasione in Italia ha origini strutturali e che deriva dalla impossibilità per i settori più deboli dell'economia di assolvere imposte sui redditi modulate sui limiti di sopportabilità del prelievo delle realtà economicamente più solide. Con la conseguenza di alimentare l'evasione nelle aree caratterizzate da maggior benessere, e l'economia irregolare di massa nel Mezzogiorno.

D'altra parte, sia il calo dei consumi delle famiglie che negli ultimi mesi ha investito perfino quelli alimentari, sia quello degli investimenti che, significativamente, è concentrato nelle imprese minori, in crisi di liquidità per il forte aumento del carico fiscale nel 2007 e per la riforma dell'IRPEF che dal 2008 limiterà fortemente la deducibilità degli interessi passivi, rendono eccessivamente prudente la rinuncia all'impiego della politica tributaria in funzione anticiclica.

Il DPEF appare, quindi, in questo senso, carente anche perché non contiene alcuna stima sulla componente depressiva strutturale sulla crescita del PIL determinata dalla riforma dell'IRE/IRPEF e dell'IRPEF attuate da Visco e Padoa Schioppa tra il 2006 e il 2007. Una lacuna questa non marginale, perché sembra dare per scontata una indifferenza della pressione fiscale rispetto alla crescita del PIL che non solo non è tale, ma i cui effetti sono amplificati dalla struttura assai poco competitiva dell'ordinamento vigente.

In una realtà caratterizzata da evasione ed economia irregolare diffusa, interventi mirati di riduzione delle imposte sui redditi possono determinare effetti doppiamente virtuosi. Da un lato, liberano risorse che contribuiranno ad alimentare la crescita del PIL; dall'altro se la riduzione delle imposte sul reddito è attuata attraverso correttivi che rendano meno conveniente l'evasione, quali l'ampliamento degli scaglioni e il riconoscimento della integrale deducibilità di alcune spese socialmente rilevanti, l'effetto si riverbera sugli imponibili, ampliandoli. Non è quindi da escludere che l'esito complessivo possa condurre addirittura ad un incremento del gettito, come è già avvenuto nel 2006, in seguito alle riduzioni fiscali introdotte con la finanziaria 2005. E che questo risultato possa essere conseguito in un quadro redistributivo degli oneri fiscali

volontaristico, che incida sulla propensione ad evadere e sull'economia irregolare.

Il terzo rilievo riguarda l'incertezza del quadro economico ed i possibili effetti sul gettito tributario determinati dal rallentamento dell'economia. La cautela in questo campo è virtuosa solo se non si traduce in immobilismo. E' vero che la struttura del nostro sistema tributario è fortemente sbilanciata sul versante delle famiglie e delle imprese; per cui il rallentamento dell'economia che ha investito i consumi e gli investimenti a partire dall'autunno 2007 si manifesterà, in assenza di interventi correttivi, sul gettito dell'IRAP e soprattutto dell'IRES nel 2009 e nel 2010.

D'altra parte, però, l'aumento dell'inflazione ha già determinato, a partire dalla seconda metà del 2007, un forte incremento delle ritenute sugli interessi sui depositi; un boom delle ritenute sui redditi da lavoro dipendente del settore privato, alimentato dall'aumento della progressività dell'IRE/IRPEF, una accentuata dinamica dell'IRAP, nonostante il taglio del cuneo fiscale. Anche l'IVA, sul cui gettito influisce il rallentamento dell'economia dovrebbe caratterizzarsi per una dinamica superiore alle attese per l'aumento generalizzato dei prezzi registrato negli ultimi mesi.

In questo quadro, non dovrebbero quindi mancare i margini con la prossima finanziaria per una riduzione mirata dell'IRE/IRPEF, la cui dinamica andrebbe riportata quanto meno ai livelli del 2006, finalizzata a rilanciare i consumi a favore dei redditi da lavoro e delle famiglie, anche con l'obiettivo di non deprimere eccessivamente la redditività del sistema delle imprese e quindi il gettito IRES nel 2009.

Un ragionamento analogo può estendersi al tema della deducibilità dell'IRAP delle imposte sul reddito, all'esame della Corte Costituzionale, sul quale il DPEF si limita ad evidenziare un elemento di incertezza circa gli effetti sul gettito di una eventuale decisione della Corte Costituzionale favorevole ai contribuenti.

Questa parte del DPEF, sia detto con grande rispetto, sembra scritta dall'on. Visco. L'indeducibilità è irragionevole per le imprese tassate con l'IRES, ed ha effetti abnormi sui soggetti IRPEF, in cui per via dell'indeducibilità, l'IRAP, (che costituisce un costo), entra nella base imponibile dell'IRE/IRPEF e quindi è tassata con aliquota progressiva. La forte dinamica che ha caratterizzato l'IRAP negli ultimi anni e che è conseguenza di una tendenza di fondo del sistema tributario, poco influenzata da elementi congiunturali, offre margini per realizzare, nell'arco di 3 o 4 anni, la piena deducibilità del tributo, con effetti positivi sia sulle imprese di ogni dimensione, sia sul lavoro autonomo; una iniziativa del Governo in questo senso potrebbe quindi consentire alla Corte Costituzionale di sciogliere il nodo IRAP senza incidere sui bilanci delle Regioni e senza implicazioni retroattive che comporterebbero rimborsi, non facilmente assorbibili dal sistema specie in una fase ciclica non favorevole.

L'ultimo rilievo, collegato ai precedenti, riguarda il federalismo fiscale.

L'esperienza di questi anni mentre conferma l'opportunità di assicurare al sistema delle Autonomie e soprattutto delle Regioni maggiori risorse tributarie autonome, ha evidenziato a questo fine i limiti e le criticità di un sistema tributario, pensato 40 anni fa con obiettivi ed in un contesto completamente diverso dall'attuale.

Scommettere sul federalismo fiscale, senza riformare in parallelo il sistema tributario, accentuerebbe le differenze tra le diverse aree del Paese, ed avrebbe costi, non solo fiscali insopportabili per il Mezzogiorno, la cui crescita negli ultimi anni, non a caso è stata ancora più lenta di quella certo non esaltante dell'Italia.

Chi scrive è convinto che uno degli elementi più significativi di perdita di competitività dell'Italia, per altro generalmente ignorato, sia costituito da un sistema tributario che forse preleva troppo, certamente presenta una ripartizione del prelievo concentrata su lavoro, imprese e famiglie, incompatibile con una economia essenzialmente manifatturiera quale si è confermata, anche in questi anni così difficili, l'economia italiana.

Il risanamento della finanza pubblica presuppone, quindi, non solo il riequilibrio dei conti pubblici, ma anche una riforma profonda del sistema tributario, che ridimensioni in tempi ragionevolmente brevi sia l'evasione, sia soprattutto l'economia irregolare, e ricostituisca adeguati margini di competitività fiscale al nostro sistema economico.

La conclusione è che nella finanza pubblica non esiste un prima (il riequilibrio) e un dopo (la crescita economica), ma un percorso necessariamente unitario che investe, contemporaneamente, sia la

spesa pubblica, sia la politica tributaria, non solo sotto il profilo quantitativo, ma cosa non meno importante, qualitativo.

Non credo, quindi, sia chiedere troppo che la politica tributaria trovi spazio, non solo, nei programmi elettorali ma rappresenti un elemento di forte innovazione anche nel DPEF all'esame delle Camere.

