

Aumento strutturale delle imposte e politiche redistributive che ignorano il diritto tributario avvantaggiano il fisco; intanto l'economia si avvita su se stessa e gli italiani impoveriscono

del prof. Raffaele Perrone Capano

La polemica sui mirabolanti risultati delle politiche di contrasto all'evasione, nel periodo 2006-2007, rivendicati dal Vice-Ministro Visco, che attribuisce alla propria azione il recupero di una cifra oscillante tra i 20 e i 23 miliardi di euro, in 2 anni, sembrerebbe di scarsissimo interesse, dopo la caduta del Governo Prodi; specie per il giurista evidenzerebbe al più il tentativo legittimo, da parte dell'on. Visco, di difendere una politica tributaria dai risultati quanto meno controversi.

In realtà un'attenta lettura dei dati delle entrate tributarie negli ultimi 18 mesi, relativi a IRE/IRPEF, IRES, IRAP, IVA, Registro e Addizionali Locali, è illuminante, soprattutto per i giuristi.

Si scoprirebbero infatti, nelle pieghe delle diverse cifre, gli effetti, positivi in termini di gettito ma molto meno sotto il profilo economico, distributivo e dell'aumento degli oneri impropri, di una politica tributaria che le rare volte in cui ha preso in considerazione i principi giuridici lo ha fatto solo per aggirarli o derogarli.

Basti pensare alla riforma dell'IRE/IRPEF, inserita nella Finanziaria per il 2007 ed approvata senza alcun confronto parlamentare, che indicava effetti di gettito di pura fantasia; (secondo il Governo, l'effetto complessivo della riforma, dopo le modifiche parlamentari, avrebbe dovuto determinare addirittura un taglio netto di 230 milioni di euro); o alla catastalizzazione di fatto degli studi di settore, attuata secondo il modello della fattispecie a formazione successiva ben noto ai privatisti, i cui effetti sono stati estesi, dalla Finanziaria 2007, ai redditi prodotti nel 2006, violando non solo il divieto di applicazione retroattiva della legge tributaria, ed il principio di ragionevolezza, ma semplicemente il buon senso.

È proprio quest'ultimo elemento, che ha comportato, a partire dal luglio 2007, una variazione in aumento del saldo dell'autotassazione relativa ai redditi prodotti nel 2006 pari a 1,817 miliardi di euro (+32,8%) per l'IRE/IRPEF e di 4,120 miliardi, pari al 44,6% per l'IRES, per un totale di quasi 6 miliardi incassati tra luglio e novembre 2007, ma riferiti a redditi prodotti nell'anno precedente, a cui fa riferimento l'on. Visco, per appropriarsi dei risultati positivi del fisco nel 2006. I quali, per almeno 10 dei 12 miliardi di maggior gettito, che anche per il Vice-Ministro non troverebbero giustificazione nell'andamento dell'economia o in manovre discrezionali in aumento delle imposte, sono in larga misura l'effetto delle riduzioni mirate, dell'IRPEF e dell'IRAP, attuate dal precedente Governo tra il 2005 ed il 2006, che hanno favorito l'emersione di materia imponibile anche negli altri tributi collegati (IVA, IRAP e addizionali locali dell'IRE/IRPEF), attraverso l'ampliamento della no – tax area, della family area, degli scaglioni nell'IRE/IRPEF e la deduzione di 7.500 euro nell'IRAP, introdotta a favore dei contribuenti minori.

L'interpretazione non solo giuridica dei dati tributari, specie nell'ultimo periodo è stata tutt'altro che semplice, sia per lo scostamento tra incassi e competenza, il cui andamento non appare sempre lineare; sia per gli aggiustamenti tra preconsuntivo e consuntivo, che vengono regolati a fine anno e che, specie per i dati relativi agli incassi, suscitano non poche perplessità. Certo una società di capitali che si fosse comportata, nel maneggiare i dati, con la stessa disinvoltura del nostro fisco, difficilmente avrebbe trovato una società di revisione disposta a certificare il bilancio, sia pure a pagamento.

D'altra parte il recentissimo studio sull'andamento del gettito delle imposte tra il 2006 ed il 2007 condotto dal prof. Ridolfi (Ostaggi dello Stato – ed. Guerini), uno studioso esperto di analisi dei dati, ci conforta in quanto cifra l'aumento del gettito delle entrate, riconducibile al recupero di evasione, entro una forbice tra i 2 ed i 2,5 miliardi di euro; attribuendo il resto alla crescita economica e all'azione discrezionale sul sistema tributario attuata dal Governo Prodi tra il 2006 ed il 2007. Proprio quello che "Innovazione e diritto" aveva anticipato nel dicembre 2006, analizzando i prevedibili effetti di gettito della riforma dell'IRE/IRPEF, introdotta con la Finanziaria per il 2007.

Allora avevamo stimato, sulla base delle previsioni di crescita dell'economia nel 2007 (+1,9%) e dell'effetto combinato della

sostituzione delle deduzioni con detrazioni decrescenti e del dimezzamento del primo scaglione nell'IRE/IRPEF, un incremento del prelievo dell'ordine di 2,5 miliardi di euro, per il solo settore del lavoro dipendente privato.

Settore quest'ultimo scelto non a caso, sia perché da solo rappresenta oltre il 40% del gettito totale dell'IRE, (61,959 miliardi su un totale di 155,160 miliardi nel 2007) sia perché meno influenzato nel periodo preso in esame (2006-2007) da fattori contingenti, quali il pagamento di cospicui arretrati; o dal ritardo o dalla determinazione approssimativa delle nuove ritenute nel settore pubblico; ma anche esposto, nella vasta area delle imprese minori, al fenomeno della corresponsione di quote del salario variabile fuori busta, e quindi in evasione d'imposta: uno spaccato quindi significativo della realtà tributaria.

Nel 2007 il gettito totale dell'IRE/IRPEF (per i redditi da lavoro dipendente i dodici mesi presi in esame vanno da febbraio al gennaio successivo, per tenere conto delle tredicesime) è stato pari a 155,160 miliardi di euro con un incremento di 9,131 miliardi (+6,2%), mentre le ritenute sui redditi da lavoro dipendente privato hanno registrato incassi (febbraio 2007 – gennaio 2008) pari a 61,959 miliardi, con un aumento del 5,9%. Poiché nello stesso periodo le retribuzioni nel settore sono cresciute del 2,4% mentre l'incremento dell'occupazione (+1,1%) è stato più che compensato dalla minore crescita dei redditi da pensione, rispetto ai lavoratori in attività, si può stimare prudentemente che la quota di maggior gettito riconducibile alla riforma dell'IRE/IRPEF, nel settore considerato, sia stata nel 2007 pari al 3,2%, per un totale di 2 miliardi di euro.

Applicando la stessa percentuale (3,2%) ai redditi da lavoro autonomo e d'impresa, caratterizzati nel 2007 da una più elevata dinamica rispetto al lavoro dipendente privato, pari a 1,3 miliardi, e una poco più che simbolica dello 0,6% ai redditi del settore pubblico, caratterizzati da una crescita particolarmente ridotta (1,1%) e dal mancato rinnovo delle collaborazioni a progetto, non quantificabili, pari a 300 milioni, si ottiene un totale di 3,6 miliardi, su un maggiore gettito di 9,131 miliardi.

Una stima questa molto prudente che è confermata dal raffronto dei dati del gennaio 2007 (che si riferiscono ai redditi comprensivi delle tredicesime mensilità corrisposti a dicembre 2006 dal settore privato), +8,9% rispetto a quelli di gennaio di quest'anno +11,4% (nonostante la brusca frenata dell'economia) e che convalida le riserve di metodo e di merito che avevamo espresso nel dicembre 2006 sulla riforma dell'IRE/IRPEF, attuata con lo strumento della Legge finanziaria.

La quale, occorre ricordarlo, aveva stimato come negativo (-230 milioni di euro) l'effetto della riforma dell'imposta personale, alla quale è al contrario, come abbiamo visto, imputabile almeno il 40% del maggior gettito realizzato dalla nuova IRPEF nel 2007 (+3,6 miliardi).

L'errore di valutazione circa gli effetti distributivi e di gettito della nuova IRE/IRPEF, di per se inaccettabile, si è riflesso sulla pressione fiscale che ha registrato un aumento di mezzo punto di PIL rispetto alle previsioni (43,3% contro 42,8%); ha comportato inoltre effetti moltiplicativi a cascata sia sulle addizionali regionali e comunali all'IRE/IRPEF, il cui gettito è aumentato di circa 1,9 miliardi, sia sull'autotassazione.

Quest'ultima in seguito alla revisione degli studi di settore e alla loro applicazione retroattiva ai redditi prodotti nel 2006, ha comportato tra luglio e novembre 2007, un aumento del prelievo nell'IRE/IRPEF pari a 5,1 miliardi di euro, ai quali vanno aggiunti 0,8 miliardi sui redditi da lavoro dipendente.

Nello stesso periodo l'IRE ha registrato maggiori entrate per 10,9 miliardi mentre l'IRAP a carico dei privati è cresciuta di 1,8 miliardi e le addizionali locali di oltre 0,7 miliardi, per un totale di 20,5 miliardi, concentrati in cinque mesi.

Su base annua il maggior gettito delle imposte riscosse dallo Stato (comprensivo di IRAP e addizionali IRE) si è attestato nel 2007 a 25,676 miliardi al lordo delle una tantum, in diminuzione rispetto al 2006 per 4,8 miliardi; l'incremento effettivo del prelievo è stato quindi nel 2007 pari a 30,5 miliardi di euro.

Una cifra, cui vanno aggiunti i 37 miliardi di maggiori entrate del 2006, priva di qualsiasi giustificazione economica, in una fase, lo scorso autunno, che già registrava segnali di una preoccupante inversione del ciclo; per di più concentrata come abbiamo visto nell'arco ristretto di cinque mesi, che ha imposto all'economia italiana un brusco colpo di freno, mentre i principali partners europei mettevano in atto politiche

fiscali espansive.

Da questo punto di vista la lettura della Relazione Unificata sull'Economie e la Finanza Pubblica presentata il 12 marzo scorso è istruttiva, perché evidenzia un'assenza di percezione degli effetti della politica tributaria sull'economia italiana, semplicemente disarmante.

L'azione di riequilibrio dei conti pubblici (che peraltro prevede nel 2008 lo stesso livello di disavanzo effettivo ereditato nel 2006) appare infatti tutta incentrata sul denominatore dell'aumento delle imposte, senza alcuna attenzione al numeratore, il PIL, frenato proprio dall'aumento incontrollato della pressione fiscale.

Viene posta invece una particolare enfasi all'azione di contrasto all'evasione e all'adesione fiscale da parte dei contribuenti (tax compliance) che avrebbe recuperato nel biennio 20 miliardi di euro di maggiori entrate; mescolando insieme realtà completamente diverse, quali l'effetto di misure di contrasto all'evasione, non quantificate, rispetto al ben diverso impatto delle riduzioni fiscali introdotte nel 2005/2006 o della revisione retroattiva degli studi di settore del 2007.

Quest'ultima è alla base del boom del saldo dell'autotassazione nell'estate 2007 cresciuta del 32,8% (1,817 miliardi) nell'IRE/IRPEF e addirittura del 44,6% nell'IRES (4,120 miliardi) ed ha alimentato, in sinergia con la riforma dell'imposta personale che, sia detto per inciso, aumenta la convenienza ad evadere, una redistribuzione del prelievo tra le diverse categorie e fasce di percettori di reddito, dalle motivazioni quanto meno labili.

L'estensione del fenomeno dell'evasione fiscale richiederebbe di intervenire sui punti critici del sistema (come è stato fatto ad esempio estendendo l'istituto del reverse charge nell'IVA ai subappalti in edilizia), e sulla struttura dei tributi, riducendo la convenienza ad evadere; mentre la tendenza agli interventi modificativi degli studi di settore che si sono succeduti nel 2006/2007, appare finalizzata a trasformarli in un catasto anomalo; il quale, imponendo forti aumenti del prelievo in caso di scostamento dai parametri, ha poco a che vedere con il contrasto all'evasione; l'esperienza dimostra infatti che la difficoltà a rientrare nei parametri di coerenza e normalità riguarda i contribuenti marginali, non l'evasione organizzata che risulta inevitabilmente quasi sempre congrua, coerente ed in linea con l'indice di normalità economica.

In realtà la lotta all'evasione appare lo schermo utilizzato per ridurre l'impatto sull'opinione pubblica di una politica tributaria finalizzata essenzialmente alla redistribuzione del prelievo tra le diverse categorie e classi di percettori di reddito; ed il cui insuccesso è stato determinato dalla incapacità di dominarne gli effetti.

Una scelta di cui non si contestano le finalità, ma di cui non si può certo ignorare l'arbitrarietà degli strumenti impiegati e l'assenza di qualsiasi trasparenza nella determinazione degli obiettivi e delle soluzioni normative adottate per raggiungerli. In una parola la pretesa di attuare una politica tributaria che prescindere dal diritto, ed espropri il Parlamento della sua funzione di decidere le imposte, alimenta solo illusioni. Quale, ad esempio, quella di considerare ai fini dell'incremento della pressione fiscale l'aumento del prelievo risultante da manovre discrezionali delle imposte, di natura diversa rispetto al recupero di gettito determinato da misure di contrasto all'evasione. Non contesto che dal punto di vista filosofico l'opinione del Ministro Padoa Schioppa possa prestarsi a riflessioni: purtroppo però, come dimostra il crollo del PIL negli ultimi tre mesi, l'economia non se ne è accorta!

In conclusione emergono con grande evidenza i limiti di una politica tributaria che sin dall'inizio, nell'estate 2006, è stata caratterizzata da una produzione abnorme e caotica di disposizioni, in un contesto in cui il diritto tributario appare come un fastidioso ingombro; ed ha avviato un'azione di Governo in campo tributario, finalizzata a perseguire, dietro lo schermo della lotta all'evasione, obiettivi di redistribuzione inaccettabili proprio in quanto privi di qualsiasi trasparenza, circa gli effetti distributivi e soprattutto economici.

In questa troppo lunga campagna elettorale le posizioni in campo fiscale dei due maggiori partiti appaiono quasi sovrapponibili ed orientate ad un'apprezzabile prudenza. Manca tuttavia una visione complessiva del ruolo che la politica tributaria dovrebbe assumere nei prossimi anni per imprimere alla società italiana una svolta innovativa virtuosa. Una carenza comprensibile nel Partito Democratico costretto ad una conversione ad U rispetto alle politiche fiscali attuate dal Governo Prodi negli ultimi 18 mesi; sorprendente nel Partito della Libertà che sembra non credere più alle linee della riforma del 2003, i cui limiti vanno

ricercati nella sua attuazione molto parziale e troppo diluita nel tempo, non nelle linee innovative di fondo, che andrebbero poste al centro di un serio confronto nazionale.

Ma di questo occorrerà riparlare dopo le elezioni

