

# Così la barca fiscale affonda per iniquità

di Lello Lombardi

*Si discute su proposte che non hanno il giusto respiro strategico. È impensabile aumentare la pressione fiscale: bisogna invece allargare la base imponibile. Per l'Irpef la strada è quella di sostituire l'unità familiare al singolo percettore di reddito. Per l'Iva occorre semplificare i meccanismi riducendo il numero delle aliquote. Va respinta ogni abdicazione dello Stato per il nuovo regime dei lavoratori autonomi. Una partita tutta politica.*

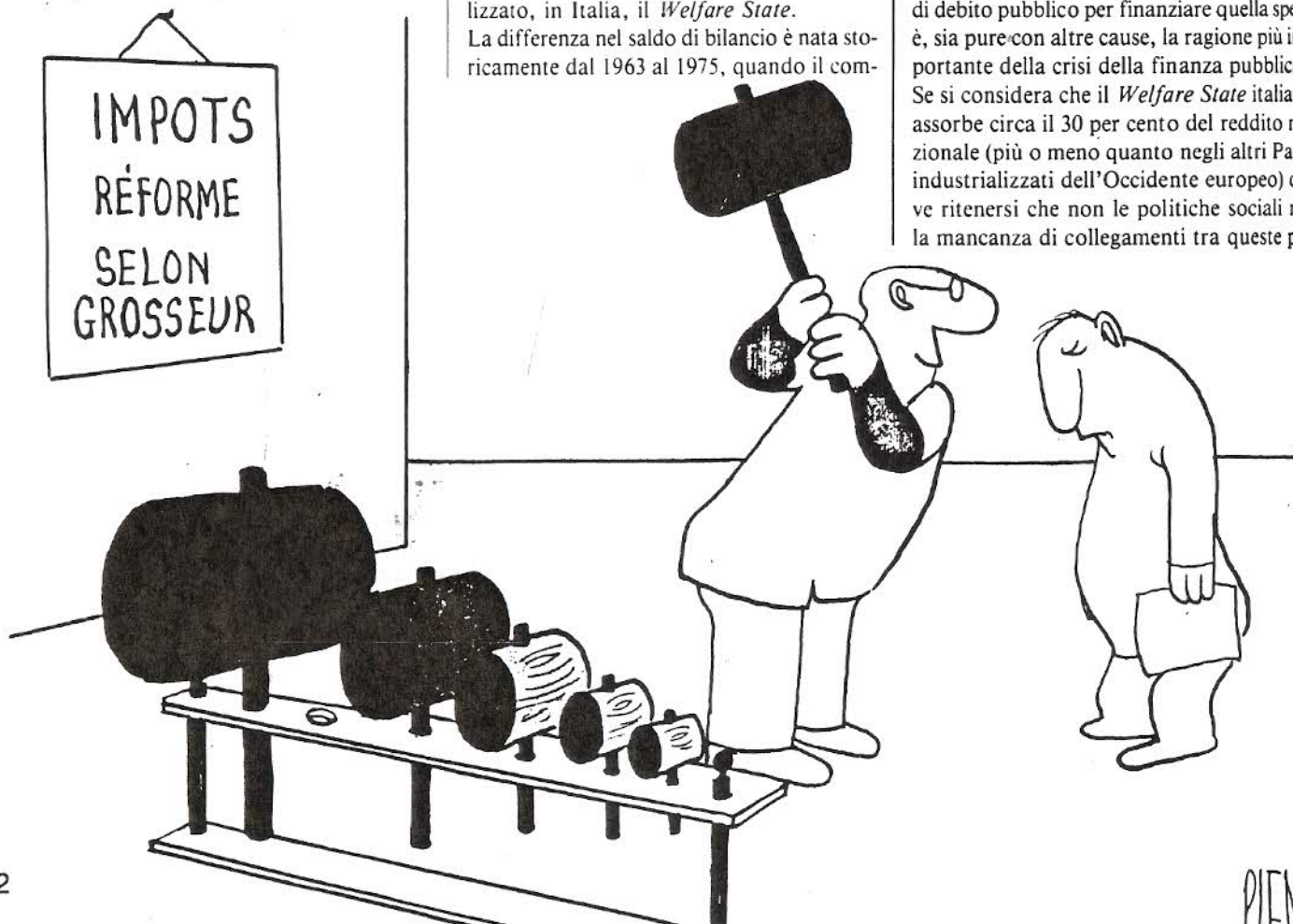
**I**l modo con il quale il governo sta affrontando la «questione fiscale» è certamente diverso dalla politica dei piccoli passi ed ha l'ambizione della riforma. Ma riforma non è, anche se va riconosciuta una più accentuata consapevolezza della necessità della correlazione tra spesa pubblica e politica del prelievo e, quindi, del rilievo crescente che la politica tributaria è andata assumendo in relazione allo stato della finanza pubblica (con un debito pubblico definito «mo-

struoso») e degli stessi rapporti cittadini-istituzioni.

I termini della questione fiscale non consistono, infatti, soltanto nella iniquità del sistema e nelle gravi sperequazioni che esso induce tra chi paga tutto il dovuto e chi lo paga in parte o non lo paga affatto, ma riguardano il complesso dei problemi collegati alla crisi, anche in Italia, dello Stato sociale e delle istituzioni della solidarietà; riguardano, in particolare, il modo in cui è stato realizzato, in Italia, il *Welfare State*.

La differenza nel saldo di bilancio è nata storicamente dal 1963 al 1975, quando il com-

plesso della fiscalità e della parafiscalità ha raccolto il 30 per cento del reddito nazionale, in presenza, quindi, di un aumento progressivo della spesa pubblica ed in assenza di un corrispondente impegno della politica del prelievo, anche per via dell'entrata in vigore, nella seconda metà del decennio, della riforma tributaria, mai andato effettivamente a regime soprattutto per la mancata riforma della amministrazione finanziaria. La formazione, dunque, di un primo zoccolo di debito pubblico per finanziare quella spesa è, sia pure con altre cause, la ragione più importante della crisi della finanza pubblica. Se si considera che il *Welfare State* italiano assorbe circa il 30 per cento del reddito nazionale (più o meno quanto negli altri Paesi industrializzati dell'Occidente europeo) deve ritenersi che non le politiche sociali ma la mancanza di collegamenti tra queste po-





Una vignetta di Paolo Bernacca sull'evasione fiscale, vero sport nazionale. A fianco: De Mita, con Colombo e De Michelis, illustra la strategia del governo. Nell'altra pagina: una vignetta di Piem su *Le Point*, sulle stangate fiscali.



litiche e gli interventi fiscali hanno prodotto la crisi finanziaria dello Stato. E poiché non solo in astratto, ma nel concreto della situazione di bilancio, la funzione di procacciamento del gettito assegnata al sistema tributario appare prevalente, va detto subito che se c'è una cosa che non si può fare per accrescere il gettito, è l'aumento della pressione fiscale. Il nostro sistema fiscale, pure essendo costituito da oltre 100 tributi, è fondato sui pilastri dell'Irpef e dell'Iva, che con altri mezzi tributi (imposta di fabbricazione sulla benzina, imposta sostitutiva sui depositi e conti bancari) forniscono «con molta efficienza e poca equità», come è stato scritto, oltre il 60 per cento del gettito. Ma la base imponibile effettiva dell'Irpef è poco più del 60 per cento dei redditi assoggettabili e, per l'Iva, è di circa la metà dei consumi raggiungibili. Ciò significa che vi è un 40 per cento di redditi e un 50 per cento di consumi che sfuggono alla imposizione per effetto di esenzio-

ni, agevolazioni, elusione, erosione ed autentica evasione.

In queste condizioni, pensare di aumentare la pressione fiscale che, inevitabilmente si concentrerebbe sui redditi che non possono né evadere, né eludere (sostanzialmente sul grosso dei redditi da lavoro dipendente) si-

gnificherebbe far pagare di più soltanto a coloro che già pagano quanto dovuto, aggravando le disuguaglianze e le distorsioni della distribuzione dei redditi che sono tipiche del nostro sistema tributario. Perciò, se per il finanziamento della spesa

pubblica non si intende fare indefinitamente ricorso — e pare che non lo si possa fare di più — all'aumento del debito pubblico, così aggravando l'onere della spesa per interessi e accelerando il dissesto della finanza pubblica, non c'è che da pensare all'uso dello strumento tributario per l'allargamento della base imponibile. Senza, peraltro, dimenticare che un intervento riformatore complesso che in questa direzione investa sia la struttura di alcuni tributi sia la gestione degli stessi, non può prescindere da esigenze di perequazione le quali, rispetto alla fun-

zione di procacciamento del gettito, sono non del tutto secondarie.

Rispetto a questa esigenza (l'allargamento della base imponibile) i provvedimenti proposti dal governo forniscono, finora, una risposta parziale, perché intervengono certamente sui canali più consistenti del prelievo (l'Irpef e l'Iva) ed assumono posizione sul problema della elusione, ma non rivestono, sia in relazione ai tributi considerati, sia per le altre aree possibili di imposizione, quel carattere strategico che, reclamato a gran voce dal dibattito politico più recente, incontra una larga disponibilità nelle sedi parlamentari.

Per l'Irpef, pur conseguendo dalla riduzione delle aliquote e dall'allargamento degli scaglioni una certa attenuazione della forte progressività di quella imposta e, quindi, anche del *fiscal-drag*, restano irrisolti, nonostante il costo assai rilevante della manovra (7.000 miliardi), i problemi centrali dell'imposta personale, che sono quelli delle gravi sperequazioni, prima fra tutte la formazione del drenaggio fiscale e del trattamento fiscale dei redditi familiari, in particolare per quanto riguarda le famiglie monoreddito e quelle bireddito.

Mentre per la prima di dette sperequazioni, la formazione del drenaggio fiscale, che penalizza soprattutto le retribuzioni dei lavoratori dipendenti (11 milioni e mezzo circa) soggette alla ritenuta alla fonte, non soltanto non viene evitata, ma risulta, invece, aggravata dall'aumento delle detrazioni fisse, per la seconda il trattamento dei redditi familiari, la mancata introduzione di un regi-

me correttivo opzionale alternativo a quello della separazione illimitata dei redditi dei due coniugi non solo fa persistere a carico delle famiglie monoreddito (6 milioni e mezzo circa) una insopportabile ingiustizia, ma concretizza, come sottolineato dalla Corte, una inammissibile violazione costituzionale. La sostituzione come unità imponibile di base del nucleo familiare al singolo percettore del reddito non è una scelta politica discrezionale, ma un preciso obbligo costituzionale. E, per questo motivo, la soluzione del quoziente familiare (che considera anche i figli) in luogo dello *splitting* appare la più corretta. Eppure, se al posto di una riduzione generalizzata del carico tributario, che lascia inalterate le sperequazioni esistenti e comporta un costo, per diminuzione del gettito, assai rilevante, anche tenuto conto delle riduzioni praticate negli anni scorsi, si prevedessero interventi selettivi per eliminare le sperequazioni più vistose, quelle, per l'appunto, indicate, anche il costo per l'erario risulterebbe più che dimezzato.

Non si comprende, in verità, la ragione per la quale questa strada non sia stata battuta, dal momento che, alle prese di posizione in sede culturale (vedi il Convegno della Dc sulla famiglia del 1985 e il rapporto del Cer del 1987) in favore della adozione di meccanismi di prevenzione del *fiscal-drag*, hanno fatto seguito, nella scorsa e nella attuale legislatura, due iniziative legislative dei senatori democristiani e l'ordine del giorno della Commissione bilancio del Senato, approvato alla quasi unanimità nella seduta del 28 ottobre 1987, proprio a correzione di una

proposta della legge finanziaria, risultata poi sprovvista di copertura, e che prevedeva riduzioni generalizzate della imposizione.

Se per quanto riguarda il meccanismo indicato dalla proposta democristiana e dal voto della Commissione bilancio (sostituzione delle detrazioni fisse per carichi di famiglia con deduzioni in percentuale dall'imponibile) ragioni di perplessità possono derivare dall'automatismo della deduzione, nulla vieta che la proposta venga limitata alla indicazione del meccanismo rinviando alla sede annuale della legge finanziaria la determinazione della entità delle percentuali deducibili. Questo emendamento avrebbe il non trascurabile effetto di superare ogni problema di copertura (che verrebbe effettuata in sede di finanziaria), e di coinvolgere le parti sociali nella trattativa sulla compatibilità delle deduzioni percentuali proposte o richieste con il complesso della manovra di politica economico-finanziaria.

Per quanto riguarda l'Iva, la cui disciplina resta assai legata agli scambi internazionali ed alla necessità di una sua armonizzazione in sede Cee, il problema centrale da affrontare resta quello del ruolo che si vuole attribuire, non in termini di sostituzione, ma di coordinamento con altri tributi, a questa imposta, considerata in Italia sempre con sospetto ed accettata nel nostro sistema senza convinzione.

Poiché, però, per il breve periodo si avverte la esigenza di una semplificazione e di un riordino di questa imposta che ne consentano la estensione della base imponibile, l'incremento del gettito complessivo e la riduzione del numero delle aliquote, bisogna dire che le proposte conosciute non sembrano

ESEMPIO: *Lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico.*

#### Situazione 1

REDDITO	IMPOSTE	ALIQUOTA MEDIA
10.000	556	5,6%
20.000	3.206	16,0%
30.000	6.046	20,2%
50.000	12.846	25,7%

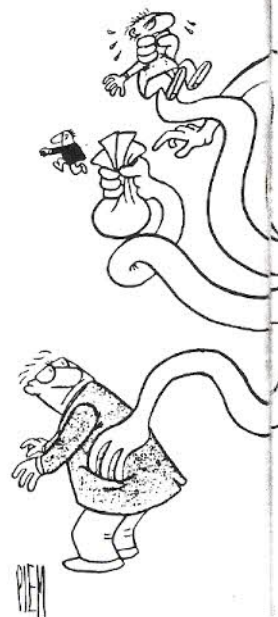
Se l'inflazione è al 6 per cento e a tale tasso crescono i redditi monetari, dopo un anno si avrebbe:

#### Situazione 2

REDDITO	IMPOSTE	ALIQUOTA	FISCAL-DRAG	
			(in migliaia di lire)	(incremento aliquota media)
10.600	688	6,5%	99	+0,9%
21.200	3.536	16,7%	130	+0,7%
31.800	6.658	20,9%	249	+0,7%
53.000	14.076	26,6%	459	+0,9%

N.B. — Poiché il *fiscal-drag* non è dato dalla differenza tra le imposte della situazione due e quelle della situazione uno, bensì dalla differenza tra le imposte delle due situazioni sopra descritte rivalutate al tasso di inflazione, rivalutando le detrazioni in corrispondenza al tasso di inflazione, si ottiene:

I tentacoli della piovra fiscale spremono i cittadini, secondo una vignetta di *Le Point*.



**Situazione 3**

REDDITO	IMPOSTE	ALIQUTA	FISCAL-DRAG RESIDUO	FISCAL-DRAG CORRETTO(%)
10.600	625	5,9%	36	64%
21.200	3.467	16,3%	69	47%
31.800	6.595	20,7%	186	25%
53.000	14.013	26,4%	396	14%

La tabella che segue specifica il guadagno di imposta di una famiglia mono-reddito che si ottiene introducendo, il luogo delle attuali detrazioni per il coniuge a carico e per i due figli, una deduzione in percentuale dall'imponibile del 15 per cento per il coniuge e del 5 per cento per ciascun figlio, con un limite massimo al predetto guadagno di L. 2.000.000.

REDDITO	DEDUZIONE CARICO FAMILIARE (25%)	ALIQUTE MARGINALI	VALORE DEDUZIONE IN TERMINI DI IMPOSTA migliaia	DETRAZIONE ATTUALE migliaia	GUADAGNO DI IMPOSTA migliaia
6	1.500	12	180	552	- 372
7	1.750	14	245	552	- 307
8	2.000	22	440	552	- 112
9	2.250	22	495	552	- 57
10	2.500	22	550	552	- 2
11	2.750	22	605	552	+ 53
12	3.000	22-27	720	552	+ 168
15	3.750	27	1.013	552	+ 461
18	4.500	27	1.215	552	+ 663
21	5.250	27	1.418	552	+ 866
24	6.000	27	1.620	552	+ 1.068
25	6.250	27	1.688	552	+ 1.136
27	6.750	27	1.823	552	+ 1.271
30	7.500	27-34	2.000A	552	+ 1.448
32	8.000	27-34	2.000A	552	+ 1.448

*agrées*, dall'altra si rileva l'inammissibilità della attribuzione agli stessi contribuenti di compiti di controllo e di attestazione in ordine alle scritture contabili e alle dichiarazioni. Come pure non è ritenuto accettabile che la determinazione di coefficienti di reddito venga affidata agli organi amministrativi, che vi provvederebbero con decreti ministeriali, e con richiamo alle categorie interessate.

Certamente vi è l'esigenza, per l'esercizio di una seria attività di controllo, di restringere la platea dei contribuenti (che sono attualmente circa cinque milioni), mettendo fuori campo le prestazioni *part-time* di quanti svolgono attività assimilabile al lavoro dipendente ed i soggetti che esercitano congiuntamente lavoro dipendente ed altre attività professionali, commerciali ed artigianali, con ricavi non superiori a un certo ammontare, in modo da consentire la concentrazione dell'attività di verifica e di controllo su soggetti ben più rilevanti. Ma una cosa è che i due milioni circa di contribuenti minori vengano gestiti con le tecniche utilizzate dall'anagrafe tributaria (a proposito della quale è tempo che la Sogei che la gestisce come società per azioni venga trasformata in agenzia pubblica) ed altra che la determinazione dei coefficienti avvenga, oltre tutto, contro la Costituzione che demanda la deliberazione dei tributi al Parlamento, a procedure non del tutto trasparenti e con una sostanziale abdicazione dello Stato ad esercitare una sua irrinunciabile funzione.

Senza voler pregiudizialmente rifiutare esperienze straniere che si collocano in un ben altro contesto di efficienza amministrativa e riconoscendo il merito di proposte senza dubbio molto interessanti per il significato innovativo, resta il problema di una loro collocazione in un quadro generale di strategia fiscale che non può essere né proposto, né realizzato per parti.

Così come non è possibile parlare di finanza locale in termini di riedizione della Socof, e, perciò, prescindendo da ogni discorso autenticamente autonomistico, o vedere accontentata la riforma della amministrazione finanziaria, che resta lo snodo obbligato di qualunque discorso di efficienza fiscale, per mancanza di copertura e perciò rendendo difficile comprendere quale ruolo vengano ad assumere i cosiddetti centri contabili. Ma la discussione è ancora aperta, anche perché non sarà fuor di luogo una verifica della corrispondenza del complesso delle proposte di politica fiscale con le indicazioni contenute nell'ordine del giorno parlamentare di approvazione del documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1988-92.

La musica è in buona parte diversa. Ma si ha la sensazione che nell'orchestra i «virtuosi» prevalgano sull'armonia complessiva. E soprattutto si avverte la necessità che la parte del «maestro» la faccia la politica.

andare né nella direzione dell'allargamento della base imponibile, né in quello del coordinamento con le altre forme di imposizione. Per quanto riguarda il regime tributario degli autonomi, sembra che prevalga, nella necessità di stabilire una disciplina definitiva che sostituisca quella sperimentale triennale prevista nel 1984 (regime opzionale di forfettizzazione) la suggestione di una normativa del tutto diversa sia per quanto riguarda le basi imponibili che il sistema di accertamento. E le critiche si appuntano proprio sui nuovi metodi di accertamento e, di conseguenza, sul modo di definire i rapporti aperti degli ultimi cinque anni per il passaggio dal vecchio al nuovo regime. Perché, se da una parte si dice che la risposta alla inefficienza nei controlli della amministrazione finanziaria può essere efficacemente data dai cosiddetti centri abilitati al «controllo della regolarità formale della documentazione contabile» da allegare alle dichiarazioni sul modello francese dei *centres*

