

# Nella giungla dei cento tributi il conto lo paga l'Irpef

di Lello Lombardi

*Nel 1985 il prelievo sui lavoratori dipendenti ha fornito il 62,6 per cento del gettito delle imposte dirette, mentre si valuta una evasione di 260 mila miliardi frutto di lavoro autonomo e di capitali di impresa. Da qualche anno nei programmi di governo si prevede l'eliminazione delle distorsioni più evidenti senza mai giungere a soluzioni coerenti. Il prelievo fiscale non deve più essere individuale ma fondato sul reddito familiare.*



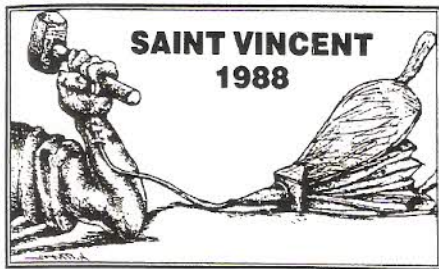
L'anno scorso abbiamo esposto quella che dal nostro punto di vista potrebbe essere una linea di politica fiscale. Credo che sia necessario acquisire le relazioni svolte l'anno scorso dall'on. Visco e da me, che la segreteria va distribuendo, e che sono i testi ai quali, anche per questa tavola rotonda, si continua a fare riferimento, perché è da lì che si parte per esprimere qualche giudizio sul dibattito che si è andato sviluppando intorno alla questione fisco in occasione della legge finanziaria del 1988 e delle misure fiscali varate di recente dal Consiglio dei ministri. Quindi, io proverò a riassumere i punti di vista esposti l'anno scorso per arrivare a qualche giudizio sulla attualità della questione.

Perché il nostro sistema tributario è ritenuto iniquo? C'è una sensazione generale di iniquità, derivante dal fatto che la maggior parte dei cittadini è convinta che non tutti in questo Paese concorrano in modo eguale alla alimentazione della spesa pubblica, di una spesa pubblica in costante ed incontrollabile aumento. La gente marcia contro il fisco; e non ha molto rilievo approfondire chi ab-

bia organizzato, chi partecipi a queste marce; ma ha rilievo il fatto che la protesta fiscale ha raggiunto il punto della rottura istituzionale, della dissociazione di larghe categorie sociali rispetto alle istituzioni. Si registra da qualche anno una presa di posizione costante del sindacato, che ha assunto la questione fiscale come la questione centrale del rapporto con il governo e con il mondo politico; e la questione fiscale è quella che è risultata più unificante non solo all'interno del sindacato, se si pensa al patto sindacato/Confindustria nella lotta per un fisco più giusto.

Perché tutto questo? In Italia, come negli altri Paesi dell'occidente europeo, la incidenza complessiva del prelievo tra imposte e contributi sociali si aggira intorno al cinquanta per cento del reddito individuale, essendosi accresciuta parallelamente alla dilatazione della spesa pubblica conseguente al Welfare State ed alla estensione dell'intervento dello Stato nella economia.

Ma il nostro sistema tributario è formato da oltre cento tributi. Di questi, quattro mezzi tributi (Irpef alla fonte, Iva all'importazio-



ne, imposta di fabbricazione sulla benzina, imposta sostitutiva sui depositi e conti bancari) drenano, come è stato detto, con molta efficienza e poca equità, circa il sessanta per cento del gettito. Gli stessi, con altri dodici tributi, coprono circa il novantotto per cento del prelievo. Il resto di quei cento tributi costa più del gettito che riesce a produrre. Senonché, la base imponibile effettiva dell'Irpef è poco più del sessanta per cento dei redditi assoggettabili e, per l'Iva, è di circa la metà dei consumi raggiungibili. Il resto sfugge per evasione, erosione, elusione ed esenzioni.

Secondo i dati pubblicati dal ministro Guarino nel suo breve soggiorno al ministero delle Finanze, i redditi non dichiarati nel 1986 ammontavano a 240.296 miliardi. Di questi, il 72,2 per cento, pari a lire 175.968 miliardi, sarebbero redditi da lavoro autonomo e da capitale di impresa. Secondo una proiezione al 1988 per l'imponibile Irpef del Dipartimento dell'economia pubblica dell'università di Pavia, il reddito non dichiarato ammonterebbe a 260.930 miliardi, pari al 58,3 per cento del reddito dichiarato. Da che cosa dipende? Intanto, dal modo in cui il legislatore si è comportato nei confronti della riforma dell'Irpef, che dovrebbe essere una imposta generale, omogenea, uniforme e che dovrebbe colpire tutti i redditi, ma che ha visto, nel primo quinquennio della sua attuazione, la previsione di almeno cento casi di elusione introdotti da circa cinquanta provvedimenti legislativi, tutti di iniziativa del governo.

Dipende, per la verità, anche dal sistema di prelievo: la ritenuta alla fonte, il sostituto di imposta e, quindi, la possibilità di effettuare un prelievo senza scampo soprattutto a carico dei lavoratori dipendenti, mentre vi è una massa di lavoratori autonomi, pari a circa il trenta per cento degli occupati, che non sono soggetti ad un sistema di prelievo altrettanto implacabile. Proprio questo dato solleva più di qualche dubbio sulla idoneità dell'Irpef e del nostro sistema tributario, fondato sul reddito e sul valore aggiunto, a corrispondere alle imponenti trasformazioni che sono intervenute nel sistema economico del dopoguerra. A livello di dibattito, ormai non soltanto culturale, ma anche politico, si va facendo strada l'idea che la riforma tributaria sia sostanzialmente fallita e che occorra pensare ad un sistema tributario che sia più adeguato alle trasforma-

zioni del sistema economico e della società; senza, tuttavia, che nel mondo politico prenda corpo la consapevolezza del ruolo che ha il sistema fiscale rispetto al finanziamento della spesa pubblica.

Dirò subito che si ha la sensazione in questo Paese che la spesa pubblica non debba essere tutta finanziata con il sistema tributario, perché, tanto, c'è il debito pubblico! Permane, cioè, questo vizio all'origine del deficit di bilancio, che è dato dalla dissociazione tra la politica fiscale e la spesa sociale, che è intervenuta negli anni 70, quando si è andato costituendo il primo zoccolo del debito pubblico. Erano gli anni della riforma tributaria, quando cioè il nuovo sistema di imposte prendeva corpo, ma non era ancora entrato a regime — e poi, in effetti, non vi entrerà mai per via delle deroghe e delle discriminazioni che sono state introdotte — e la spesa sociale veniva alimentata attraverso due canali, il debito pubblico ed il sistema fiscale, oltre ad un'altra imposta occulta, che è, poi, la ragione principale della iniquità e della disuguaglianza e, cioè, quel fenomeno che, con una espressione inesistente nel mondo anglosassone, dalle nostre parti è stato definito *fiscal-drag*.

Certamente, il fallimento dell'imposta personale si è registrato dovunque: in Francia, in Germania, in Occidente, dovunque questa imposta era stata concepita come lo strumento tributario che doveva risolvere il problema della disuguaglianza; ma dovunque il modello teorico si è dimostrato assai lontano dal risultato pratico e l'imposta personale ha manifestato limiti rilevanti, soprattutto nella ristrettezza della base imponibile, effettivamente assoggettata alla imposta — in Italia solo il sessanta per cento dell'imponibile —, nella esclusione dalla imposta di una parte consistente dei redditi da capitale, nella difficoltà crescente di gestione della imposta in presenza di fenomeni inflazionistici che si protraggono nel tempo. E nel nostro sistema questo ultimo limite, in particolare, si è rivelato a proposito della questione del drenaggio fiscale e del trattamento tributario dei redditi familiari, la questione delle famiglie monoreddito.

La crescita imponente dell'Irpef nell'ultimo decennio (nel 1985 il gettito delle imposte dirette è stato pari al 57,4 per cento del totale delle entrate tributarie; l'Irpef ha fornito il 62,6 per cento del gettito delle imposte dirette) non è stata provocata da aumento di aliquote o da provvedimenti del legislatore, ma dalla applicazione di aliquote crescenti a redditi che erano cresciuti solo nominalmente per effetto della inflazione a due cifre. Una imposta, quindi, occulta, non deliberata dal legislatore, ma che ha colpito soprattutto i redditi da lavoro dipendente, soggetti alla ritenuta alla fonte, e non anche i redditi da lavoro autonomo e da impresa, che non incorporano il rigonfiamento dovuto all'inflazione. E il drenaggio fiscale è stato, insieme al debito pubblico, la fonte qua-

si esclusiva di alimentazione, in questi anni, della spesa sociale.

Qui sarà il caso di fare una notazione, che ha rilievo politico. Se è vero che il *fiscal-drag* è stata la fonte più consistente e quasi esclusiva di alimentazione della spesa pubblica e della spesa sociale e se è vero che il *fiscal-drag* è il prodotto della tassazione iniqua del lavoro dipendente, se rispetto a questa questione, per tanti anni, si è registrata tutto sommato una notevole indifferenza del mondo politico, che cosa vuol dire? Che la spesa sociale se la devono pagare i destinatari delle istituzioni della solidarietà? Che le istituzioni della solidarietà, il *Welfare State*, sono un affare che riguarda soltanto chi ne ha bisogno e non un problema di solidarietà della intera comunità nazionale?

Queste considerazioni vanno tenute presenti, soprattutto quando si va poi a discutere come superare il problema del drenaggio fiscale, che non è problema che esiste solo in presenza dell'inflazione a due cifre, ma che esiste sempre, anche quando l'inflazione è minore. Ed è un problema che esiste sempre perché investe la qualità del rapporto tra le categorie più aggredibili e più bisognose e l'intero sistema di sicurezza e la rete di protezione esistente nel Paese. Guardiamo il trattamento dei redditi familiari. Il trattamento dei redditi familiari è una questione di politica tributaria, concettualmente autonoma rispetto al discorso sull'Irpef. Se se ne parla in relazione alla imposizione personale è innanzitutto perché c'è il problema di prevedere una tassazione dei redditi familiari che sia in linea con il diritto di famiglia vigente e che assuma, in una società moderna che intenda superare l'individualismo del diciannovesimo secolo, la famiglia come unità impositiva, come soggetto unitario nell'intervento pubblico economico. Il 95 per cento degli italiani vive, per una ragione o per l'altra, inserito in un nucleo familiare ed il percettore del reddito destina le proprie entrate a quelli che vivono nel nucleo familiare. Ed è, perciò, impensabile che possa determinarsi una tassazione con riferimento soltanto al percettore del reddito e non anche con riferimento a coloro ai quali il reddito è destinato.

Se ne parla, inoltre, in relazione alla imposta personale perché, quando l'imposta è progressiva, nessun modello di tassazione dei redditi familiari può dirsi neutrale; gli effetti che conseguono specificamente alla adozione di ciascun modello hanno una intensità che è in funzione del grado della progressività ed effetti distributivi che dipendono dalla forma della progressività dell'imposta. Ed infatti, nel vigente sistema della tassazione separata dei coniugi, l'alto grado di progressività dell'Irpef determina l'effetto di discriminare tra famiglie monoreddito e bireddito, penalizzando le famiglie con una sola fonte di reddito. E noi abbiamo dimostrato, anche attraverso delle tabelle pubblicate nel numero 10 di *terzafase*, quale sia l'effett-

Uno scorcio della sala dei convegni durante il dibattito economico. In primo piano si riconosce Domenico Trucchi, segretario confederale della Cisl.



to penalizzante del *fiscal-drag* nei confronti delle famiglie monoreddito, quelle, cioè, che non si possono avvantaggiare della separazione illimitata dei redditi familiari, che è quella che vige nel nostro ordinamento.

Ora, queste sono, per quanto riguarda l'imposta personale, le più macroscopiche iniquità. Se si pensa che sono interessati alla questione del *fiscal-drag* circa undici milioni e mezzo di lavoratori dipendenti e circa sei milioni di famiglie monoreddito, rispetto ad una platea complessiva di contribuenti di ventidue milioni, i lavoratori dipendenti sono circa la metà del complesso dei contribuenti. Quali sono i rimedi che sono stati suggeriti ed individuati?

Certamente, nel dibattito politico e culturale si propongono soluzioni diverse per la sostituzione dell'Irpef: la imposta sulla spesa, fondata sul modello del reddito-consumo invece che su quello del reddito-entrata. La proposta è indubbiamente piena di fascino, ma al momento è impraticabile perché comporterebbe una serie di controlli che l'amministrazione finanziaria, soprattutto nelle condizioni in cui oggi si trova, non è in grado di predisporre.

La soluzione, forse, più moderna, come obiettivo di medio periodo, potrebbe essere l'adozione di una imposta ad aliquota costante, muovendo dalla attuale struttura dell'Irpef, con un ampio scaglione iniziale ed aliquote marginali crescenti al di sopra di tale scaglione. Non si ignorano i problemi per i vincoli di gettito e di ordine distributivo posti dalla transizione ad una imposta con scaglione iniziale lungo. Ma bisogna pure cominciare a riformare seriamente. Eppure i

programmi di governo, soprattutto da qualche anno a questa parte, insistono nel prevedere la necessità di eliminare le distorsioni più evidenti dell'Irpef, con riferimento alla questione del *fiscal-drag* ed al trattamento dei redditi familiari, senza, però, che i vari governi, dopo la esposizione programmatica, vadano a proporre soluzioni coerenti con questo tipo di impegno. Ricordo il programma del governo Gorla, dove questa posizione era enunciata con chiarezza, ma che è risultata contraddetta dalle soluzioni contenute nella legge finanziaria del 1988.

E credo che tutti ricorderete quale fu la vicenda della prima finanziaria: cioè la proposta di abbattimento generalizzato delle aliquote, di sgravi fiscali per 5.800 miliardi, che non c'erano, e poi il ritiro della proposta, la riduzione al nulla dell'impegno e la promessa di restituire il *fiscal-drag*, se si fosse rilevato un indice di inflazione superiore al quattro e mezzo per cento; con un passaggio, che merita di essere qui ricordato, dinanzi alla commissione Bilancio del Senato, quando, rispetto a quella mancanza di possibilità di corrispondere al programma, fu avanzata una proposta che raccolse quasi la unanimità dei consensi su un ordine del giorno approvato il 22 ottobre 1987. Si disse al governo: voi venite avanti con una proposta di sgravi generalizzata, di abbattimento di aliquote, cioè con una politica di manco che, nella misura in cui prevede riduzioni per tutti, mantiene inalterate le iniquità esistenti. Tutto questo costa settemila miliardi, in aggiunta al costo delle leggi degli anni precedenti. Noi, invece, proponiamo una politica selettiva, proponiamo di intervenire,

cioè, sulle distorsioni, sulla questione del *fiscal-drag* e sul trattamento dei redditi familiari, sostituendo alle detrazioni fisse di imposta le detrazioni in percentuale dall'imponibile; la qualcosa consentiva di prevenire la formazione del drenaggio fiscale e, con lo stesso meccanismo, di perequare la posizione delle famiglie monoreddito.

Abbiamo trovato il consenso; cioè, quell'ordine del giorno è stato approvato quasi all'unanimità, contrario il governo ed il relatore socialista Forte. Ma questo sta a dire che vi è uno spazio politico effettivo nel parlamento, tra le forze politiche, per realizzare significative riforme della struttura dell'Irpef e che vadano in direzione, se non di un cambiamento radicale dell'imposta, di modifiche consistenti, della eliminazione delle distorsioni più rilevanti.

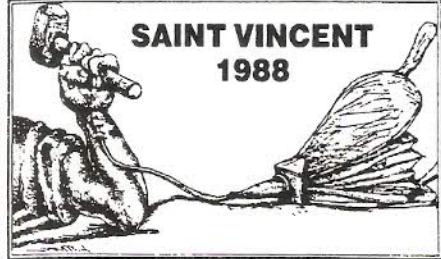
Oltretutto, il costo di quella proposta che avevamo quantificato era di 2.600 miliardi, rispetto ai 5.800 che erano stati promessi, ma che non si trovavano; e credo che non si trovassero perché il gettito dell'Irpef era stato stimato in eccesso, dal momento che era diminuito, in correlazione al minor tasso di inflazione, il drenaggio fiscale. Cioè anche in quel caso la restituzione del *fiscal-drag* e la riduzione delle aliquote sarebbero stati pagati con un prelievo sul reddito di coloro ai quali il *fiscal-drag* veniva restituito; ma la riduzione delle aliquote sarebbe andata a vantaggio anche di coloro che non sarebbero stati colpiti dal drenaggio fiscale.

Per quanto riguarda il trattamento dei redditi familiari, premesso che la modifica costituisce un obbligo costituzionale, avendo la Corte con la nota sentenza del 1976 dichiarato illegittimo il cumulo, suggerendo, con una successiva pronuncia del 1983, un sistema opzionale diverso dalla separazione illimitata, in linea con l'art. 31 della Costituzione, abbiamo preferito allo *splitting*, cioè alla divisione per due del reddito familiare, un metodo analogo al *quoziente familiare* francese per varie ragioni, prima di tutte quella che non riusciamo ad immaginare una società senza figli. E in questo abbiamo qualche pensiero sul Mezzogiorno, dove il peso dei figli nella economia della famiglia, per il numero e la mancanza di lavoro, ha una non secondaria consistenza.

Ma il problema non si risolve con la restituzione — che è sempre parziale — del *fiscal-drag*. La restituzione del *fiscal-drag* è da tempo una pratica che consente lo scambio tra politiche salariali, politiche economiche e politiche sociali. Però, mi sembra con risultati sempre complessivamente perdenti per i più deboli; la restituzione attraverso le contrattazioni sui vari tavoli risulta sempre penalizzante per i lavoratori dipendenti e per chi ha subito gli effetti dell'inflazione.

Il problema reale è la prevenzione del drenaggio fiscale, cioè l'adozione di un meccanismo che impedisca che si formi. Il Cer propone di ammettere in deduzione l'imposta pagata negli anni precedenti. Noi abbiamo

## SAINT VINCENT 1988



proposto la sostituzione delle deduzioni in percentuale dall'imponibile alle detrazioni fisse di imposta, avendo dimostrato che l'aumento delle detrazioni fisse, che solitamente si usa, non solo non copre rispetto al *fiscal-drag*, se non in minima parte, e per il passato, ma ne produce di nuovo e più elevato per il futuro. Quindi, la battaglia per l'aumento delle detrazioni fisse è una battaglia perdente rispetto al drenaggio fiscale. Sappiamo che per queste proposte c'è uno spazio politico favorevole. Ci rendiamo conto di una obiezione, che ci può venire anche dal sindacato e che riguarda la rigidità dell'automatismo che può derivare dalla predefinizione legislativa delle percentuali di imponibile da dedurre. Ma si può fare anche un'altra cosa; si può decidere di cambiare la struttura dell'Irpef, nel senso di prevedere la sostituzione delle deduzioni percentuali alle detrazioni fisse, e di determinare la misura della percentuale in sede di legge finanziaria, attraverso, cioè, una valutazione della compatibilità della deduzione e, quindi, dell'onere che comporta, con il complesso della manovra economica del governo; il che consentirebbe al sindacato di difendere con efficacia la posizione e di interloquire complessivamente sulla manovra economica.

Mi avvio rapidamente alla conclusione, chiedendo scusa per il tempo occupato e rimandando per tutto il resto alla relazione. Parliamo dei provvedimenti fiscali del Consiglio dei ministri. Per l'Irpef, non abbiamo nessuna novità rispetto al passato. Registriamo il mantenimento della attuale struttura, una riduzione generalizzata delle aliquote, motivata, al solito, con il recupero del *fiscal-drag*; non so se il sindacato è soddisfatto della misura delle riduzioni di imposta previste. Mi limito ad osservare, sulla base dei calcoli comparativi effettuati tra la proposta del governo e l'altra, quella che portiamo avanti noi, che con la metà del costo per l'erario per diminuzione di gettito, emerge che la nostra proposta è più vantaggiosa. Ad esempio, con un imponibile di ventiquattro milioni (lavoratore dipendente con coniuge e due figli), l'imposta netta, secondo la proposta governativa, è di 3.000.804 lire, con una aliquota media del 15,85 per cento, contro una imposta netta, secondo la nostra proposta, di 2.940.000, con una aliquota media del 12,25 per cento. Con un reddito di trentadue milioni, imposta netta di lire 6.024.000, aliquo-

ta media del 18,02 per cento, contro lire 5.260.000 (- lire 1.304.000) e aliquota media del 14,75 per cento (- 4,07 per cento). E così potremmo andare avanti per tutte le altre classi di reddito.

Credo che una riflessione vada fatta; perché questo è possibile, perché con un costo inferiore è possibile realizzare un vantaggio maggiore? Perché la proposta è selettiva, non riguarda la generalità dei contribuenti, ma interviene soprattutto in favore di quegli undici milioni e mezzo di lavoratori dipendenti colpiti dal *fiscal-drag*, anche se, nella sostanza, avvantaggia tutti coloro che hanno carichi di famiglia. Per i redditi familiari, nei provvedimenti del governo non vi sono soluzioni. E chi ricorda nel mese di agosto la polemica dell'*Avvenire* su questa questione può dedurre quale è stata la reazione di un certo mondo rispetto ad una politica fiscale che sistematicamente omette di affrontare il problema del trattamento tributario della famiglia.

C'è, dunque, la possibilità, in sede di discussione parlamentare, di portare avanti una proposta di modifica? Nel tema del nostro convegno c'è certamente la iniquità fiscale che ridurre si può, ma, direi, se si vuole. Ci sono le condizioni politiche, il consenso del sindacato per una modifica in questo senso? Per l'Iva: non è che si possa dire tanto di questa imposta che, accettata nel nostro ordinamento con diffidenza, come imposta voluta dagli obblighi comunitari, trova in sede Cee la ragione della sua giustificazione, ma anche le possibilità di essere usata come strumento di politica economica. Non c'è dubbio che in relazione alla crisi dell'Irpef e della imposizione diretta in genere, in una



società che si è andata trasformando profondamente rispetto ai tempi della riforma tributaria, che si caratterizza per la progressiva riduzione del numero dei lavoratori dipendenti con occupazione stabile e con retribuzioni elevate e per l'aumento delle unità produttive di piccole dimensioni, il ruolo delle imposte sui consumi e delle imposte che non richiedono un'attività di gestione complessa deve essere riscoperto.

Bisogna, tuttavia, dire che non si avverte, nelle proposte presentate, il grande respiro di una strategia complessiva di politica fiscale. Vi è il tentativo di affrontare, in termini nuovi e per qualche verso diversi, la questione fiscale, perché si è ormai consapevoli della rilevanza che lo strumento tributario ha assunto rispetto al discorso complessivo della spesa pubblica, ma siamo ancora in una logica che è la logica di un sistema inadeguato. In materia di finanza locale vorrei che l'amico senatore Triglia dicesse, come certamente dopo dirà, che cosa pensa della proposta, come quella presentata, di una imposta locale che nella sostanza è un'addizionale, che non adempie al precetto costituzionale del riconoscimento di uno spazio impositivo locale, che oscilla tra una addizionale dell'imposta sui consumi ed un'addizionale sull'Irpef, senza avere chiara la distinzione, che è a monte della scelta, tra autonomia fiscale e autonomia finanziaria e che rimane centralistica, non collegata al disegno generale di riforma delle autonomie. Noi avevamo fatto l'anno scorso una proposta: quella cioè di una imposta comunale sulle vendite al dettaglio da affiancare ad un'Iva applicata finò al penultimo passaggio, che consentirebbe di dare agli enti locali una fonte di entrata potenzialmente molto consistente, corresponsabilizzandoli nell'accertamento del fatturato. La proposta governativa, invece, è un'addizionale sull'Iva, non coinvolge l'ente locale, non consente alcuna autonomia e rientra nella logica dei trasferimenti; lo Stato incamera e ripartisce.

Io ho concluso. Vorrei dire, però, che la questione della iniquità non ha soltanto valore per le ragioni di giustizia di fondo che ne reclamano la eliminazione, ma perché, rispetto al problema, che appare irresolubile, di come controllare la crescita della spesa pubblica, richiede scelte politiche fondamentali, di cui ieri si è detto parlando di Stato sociale. Occorre ridefinire, certamente, lo Stato sociale, riconsiderare obiettivi e qualità della spesa. Ma una questione è centrale: la spesa sociale deve essere pagata con lo strumento tributario. Se è vero che un nuovo Stato sociale richiede un nuovo contratto tra cittadini e istituzioni, questo contratto deve passare non attraverso forme patologiche, come quella del finanziamento della spesa per mezzo del debito pubblico, ma attraverso una maggiore efficienza del sistema tributario, meno ingiusto e più corrispondente alle ragioni della solidarietà.