

I QUADERNI DE
IL POPOLO

Inchiesta sul fisco

Tasse più eque e per tutti

DI LUCA LAURIOLA



Hanno partecipato:

**David H. BROCKWAY, Innocenzo CIPOLLETTA,
Mario COLOMBO, Dario DEBERNARDI, Enrico
DE MITA, Francesco GALLI, Franco GALLO,
Raffaele GARSIA, Raffaello LOMBARDI,
Antonio MARTINO, Giancarlo MAZZOCCHI,
Eugenio PEGGIO, Sandro PEROBELLI,
Leonardo PERRONE, Fulvio ROSINA, Emilio
RUBBI, Paul SAMUELSON, Bruno TREZZA,
Mario USELLINI, Rolando VALIANI**

Un passo verso l'equità

La proposta DC del Senato elimina due sperequazioni: il drenaggio fiscale sui redditi da lavoro dipendente e il diverso trattamento tra famiglie mono e famiglie bireddito. Come? Mediante deduzioni in percentuale dall'imponibile e facendo soggetto di reddito il nucleo familiare.



DUE LE PRINCIPALI sperequazioni da superare per ristabilire un sano rapporto tra cittadino e fisco: eliminazione del drenaggio fiscale e della disparità di trattamento tra famiglia bireddito e famiglia monoreddito. Come? Mediante la sostituzione delle detrazioni fisse d'imposta con deduzioni in percentuale dell'imponibile nel primo caso. Facendo diventare soggetto di reddito il nucleo familiare invece che il solo suo capo e applicando deduzioni percentuali per carichi di famiglia — 15 per cento per la moglie e 5 per cento per i figli — nel secondo caso. In questo modo lo stesso meccanismo risolve due problemi di politica tributaria concettualmente autonomi: fiscal drag e reddito familiare.

Queste le proposte dei senatori democristiani illustrateci nell'intervista da Raffaello Lombardi, membro della Commissione finanze del Senato, ex-sottosegretario e avvocato dello Stato. Lombardi propone, inoltre, una patrimoniale ad aliquota molto ridotta e una graduale tassazione dei redditi da capitale fino ad arrivare a un'uniformità di trattamento con i redditi delle persone fisiche, una volta attenuata la progressività attuale delle aliquote di questi ultimi. Infine, occorre dedicarsi presto a una grossa riforma strutturale e funzionale dell'amministrazione finanziaria.

Qual è il problema politico di fondo alla base di tutta l'agitazione attorno alla questione fiscale?

In Italia, come nei paesi industrializzati avanzati europei, l'incidenza del fisco sul reddito è mediamente del 50 per cento. Ma ciò che fa diventare il rapporto cittadino-fisco questione istituzionale, investendo addirittura il consenso verso le istituzioni, è la sensazione che il sistema tributario non assicuri l'eguale concorso di tutti i cittadini, secondo le proprie capacità contributive, al finanziamento della spesa pubblica, peraltro in inarrestabile aumento.

Come eliminare le diseguaglianze della tassazione?

Il nostro sistema tributario è fondato su due pilastri: l'imposta personale e l'imposta sui consumi, l'Irpef e l'Iva. Il pilastro più grande, sul quale si fonda il finanziamento della spesa pubblica, è l'Irpef, che nel 1985 ha fornito il 57,4 per cento delle entrate tributarie e il 62,6 per cento delle imposte dirette.

C'è però la sensazione che vi sia tutta una fascia di base imponibile che sfugge all'imposizione fiscale. Essa nasce dal fatto che l'Irpef raggiunge poco più del 60 per cento dei redditi assoggettabili a imposta e l'Iva la metà dei consumi. Ma l'esclusione di larga parte dei redditi dal fisco non deriva tanto da evasione quanto da «elusione», dalla tendenza del sistema legislativo a concedere agevolazioni ed esenzioni, motivate quasi sempre dalla necessità di incentivare determinate attività, molto spesso frutto di pressioni corporative. Scopo della riforma fiscale del '71 era assoggettare tutti al pagamento delle imposte e invece si è realizzato un sistema fiscale a pelle di leopardo.

Si dice poi che non ha funzionato l'amministrazione finanziaria perché non ne è stata fatta la riforma. Questo è vero, ma la riforma dell'amministrazione non è stata fatta e non perché il sistema politico ha affidato al fisco una funzione prevalente

di percettore, e automatico, di reddito. Ora soltanto comincia ad avanzare l'idea che il sistema tributario debba svolgere anche una funzione di strumento di politica economica e sociale, di ricerca della mediazione e del consenso.

Come nasce questo nuovo modo di intendere la funzione del sistema fiscale?

Per una duplice esigenza. Perché l'entità del prelievo fiscale è diventata rilevante. E perché l'unicità dello strumento è preferibile a mezzi diversificati di politica sociale, che possono talvolta essere giudicati clientelari, corporativi. D'altra parte il paese è cresciuto, i poveri sono diminuiti, e più che di interventi di tipo assistenziale, solidaristico, si ha bisogno di operazioni di redistribuzione della ricchezza attraverso il fisco...

Come ho detto prima, il sistema fiscale non può produrre più gettito di quello prodotto. La pressione fiscale ha raggiunto livelli europei. E' difficile pensare di accrescerla. Anzi, le disuguaglianze del sistema inducono sindacati, associazioni di categoria e forze politiche a chiedere perequazioni, come la correzione del fiscal drag e l'eliminazione del diverso trattamento tra famiglia bireddito e famiglia monoreddito, che comportano una riduzione del gettito fiscale.

Entriamo allora nel merito di queste sperequazioni e delle proposte per eliminarle.

Ai lavoratori dipendenti, sottoposti alla ritenuta alla fonte, sono state di fatto applicate in questi anni aliquote crescenti sui redditi, aumentati solo nominalmente per rigonfiamento da inflazione. In un quinquennio, mi pare, sono stati rastrellati dallo Stato 25 mila miliardi in drenaggio fiscale: un'imposta occulta che nessun Parlamento ha deliberato e che ha colpito tutti i lavoratori dipendenti, non solo piccoli ma anche medi.

Prima questione. Cosa fare in relazione al drenaggio fiscale? Qual è la proposta di voi senatori dc?

Il sindacato ha condotto una battaglia per ottenere una riduzione degli effetti del fiscal drag e, in parte, una sua restituzione attraverso l'aumento delle detrazioni fiscali per carico di famiglia e per lavoro dipendente. E' una forma di restituzione mediante la correzione delle aliquote. Però tecnicamente questo strumento non è idoneo a raggiungere lo scopo dell'eliminazione del drenaggio fiscale perché la detrazione fissa copre il fiscal drag, e molto limitatamente, per il passato, ma determina un maggiore drenaggio per il futuro perché abbassando l'aliquota media, la divarica ulteriormente dall'aliquota mar-

ginale, causando perciò un aumento della progressività dell'imposta. Poiché il drenaggio fiscale dipende dal grado di progressività dell'imposta, più questo è elevato più c'è fiscal drag.

Noi proponiamo la sostituzione della detrazione fissa con la deduzione in percentuale dell'imponibile. Intervenire per deduzioni o intervenire sulle aliquote è tecnicamente la stessa cosa, ma noi riteniamo preferibile la deduzione perché impediamo la formazione del fiscal drag, sterilizziamo qualunque meccanismo di rovesciamento dell'inflazione sulle imposte.

Preferiamo questa soluzione agli interventi sulle aliquote, inoltre, perché cambiare ogni anno le aliquote significa creare un sistema di instabilità nelle previsioni di uscite tributarie delle imprese: nessuno può più fare i conti di quanto viene a costare un dipendente perché non si sa quale sarà l'aliquota che graverà a suo tempo. E' vero che il sindacato può chiedere di discutere di tutto questo con il governo, ma può anche discutere sulle percentuali di deduzione.

Passiamo ora all'analisi della seconda sperequazione, quella tra famiglia bireddito e famiglia monoreddito...

Questa è obiettivamente una disparità grave non solo per l'evidenza in sé, ma anche come concetto sociale. Sottende l'idea che il soggetto tributario debba essere solo il titolare del reddito, quello che lo produce, senza tener conto del fatto che il reddito è destinato alle persone che convivono con il percettore. E le persone che convivono con il percettore sono il 95 per cento degli italiani.

Quindi il problema è la sostituzione del concetto del contribuente come titolare di imposta con il soggetto nucleo familiare. Questa dimensione non serve soltanto ai fini fiscali, ma anche per realizzare un punto di riferimento di politica sociale, perché il nucleo familiare può essere preso in considerazione per tanti altri tipi di politica: la determinazione delle tariffe dei servizi pubblici, dell'energia elettrica, dell'equo canone.

Noi dovremmo tra l'altro allinearci, da questo punto di vista, a quello che hanno fatto i paesi europei industrializzati avanzati. Abbiamo due esempi: il sistema tedesco, che è il sistema dello splitting, e il sistema francese, che è il sistema del quoziente familiare. Noi senatori abbiamo proposto un sistema di quoziente familiare, abbiamo indicato le deduzioni in percentuale per carichi di famiglia, perché lo stesso meccanismo ci consente di affrontare due questioni di politica tributaria concettualmente autonome: il fiscal drag e il reddito fami-

liare. Le deduzioni in percentuale impediscono la formazione del drenaggio fiscale, ma se queste deduzioni sostituiscono le detrazioni per carico di famiglia risolvono anche l'altro problema, che è quello della sperequazione tra famiglia bireddito e famiglia monoreddito. Abbiamo proposto una deduzione del 15 per cento per la moglie e del 5 per cento per ciascuno dei figli.

Perché non siete favorevoli allo splitting?

Per una questione di principio, perché lo splitting prefigura un sistema tributario in una società senza figli giacché si tiene conto soltanto dell'esistenza del coniuge. Lo splitting può assolvere benissimo alla funzione di perequazione fiscale, ma il concetto di reddito familiare assolve a una funzione più complessa, che riguarda la politica sociale.

Naturalmente tutto questo da solo non basta a risolvere il problema della perequazione fiscale. Occorre anche affrontare il discorso della tassazione dei redditi da capitale, come già si è cominciato a fare con i titoli di nuova emissione. Le resistenze che ancora ci sono a questo riguardo non sono in difesa di chissà quali privilegi, ma solo in relazione alla funzione svolta da questi titoli. Se noi scoraggiamo il ricorso ai titoli da parte dei risparmiatori, soprattutto ai titoli di stato, si creano difficoltà per il finanziamento del fabbisogno pubblico.

Una volta però accettato il concetto della tassazione dei redditi da capitale, nasce la questione della progressività dell'imposta, se non altro per ragioni di equità di trattamento dei redditi. Ecco allora riaffiorare la questione della revisione dei livelli attuali delle aliquote d'imposta sui redditi delle persone fisiche...

Certo, dovrà essere prevista, superata la contingenza motivata dal costo del debito pubblico, una certa gradualità. Si deve tener conto in effetti che andiamo verso una riduzione della progressività delle imposte. E' orientamento diffuso tra tutti i settori, compreso quello di sinistra, che la progressività debba essere molto attenuata per favorire l'espansione dell'economia, l'affezione al lavoro, la professionalità. Si andrebbe così verso una convergenza di trattamento di tutti i redditi, ma su livelli di progressività più attenuati.

Patrimoniale. Qual è la posizione su questo tema di voi parlamentari Dc del Senato?

Una patrimoniale dovrebbe essere ad aliquota molto ridotta e dovrebbe sostituire l'Ilor, altrimenti sarebbe una duplicazione di imposta. Però, a conti fatti, il gettito che darebbe una pa-

trimoniale — con tutte le difficoltà di gestire l'applicazione per i limiti dell'amministrazione finanziaria e con lo stato in cui si trova il catasto — darebbe un gettito davvero molto modesto.

E a proposito di amministrazione finanziaria, che fare per elevarne la funzione da quasi passiva registrazione del gettito a soggetto attivo del controllo?

Il discorso dell'amministrazione finanziaria è importantissimo. Molte delle ragioni delle diseguaglianze del sistema fiscale dipendono dal fatto che, privilegiandosi la funzione di percettore di gettito attribuitogli, si è ricorso all'automatismo. E con l'automatismo i controlli e gli accertamenti dell'amministrazione finanziaria diventano irrisori e formali. Adesso, se la funzione che si vuole conferire al sistema fiscale è quella di strumento di politica economica e sociale, bisogna per forza procedere agli accertamenti, che implicano una riqualificazione dell'amministrazione finanziaria.

Ci sono radici storiche dell'insufficienza dell'amministrazione finanziaria. Per fare una politica della spesa che avesse come modello la ricostruzione e poi lo sviluppo si sono create amministrazioni separate da quella tradizionale, si è fatto il sistema delle partecipazioni statali, l'Enel, ecc. che si sono attrezzati con burocrazie non provenienti dallo stato ma da altre esperienze. L'amministrazione ordinaria dello stato è stata ritenuta quella minore, la meno stimolante, quella destinata alla routine. Pur così demotivata, su di essa gravano tuttavia compiti enormi, dall'imposizione diretta ai monopoli, dall'imposizione indiretta alle entrate speciali alla gestione del demanio. E se a tutto ciò si aggiunge che le retribuzioni degli alti dirigenti sono del tutto inadeguate si comprende perché abbiamo vuoti paurosi, uffici privi di titolari in misura massiva.

Poi c'è il discorso dell'alta burocrazia. Noi non abbiamo la scuola francese l'Ena (Ecole nationale d'administration). La formazione non può essere fatta soltanto dalla Scuola Vanoni, che è integrativa della Scuola centrale della pubblica amministrazione e che procede per brevi seminari di aggiornamento. Occorre qualcosa di diverso, un raccordo con le università, soprattutto con quelle che hanno corsi di laurea in scienza dell'amministrazione, che si facciano corsi di perfezionamento post-laurea per funzionari dell'amministrazione dello stato. L'amministrazione finanziaria in tutti i paesi è l'amministrazione per eccellenza.

In materie tanto tecniche, quali quelle trattate dall'amministrazione finanziaria, l'efficienza di quest'ultima è importan-

tissima perché il compito dell'amministrazione è di proporre al Parlamento leggi organiche e non di rimettere al Parlamento il compito di legiferare con leggi-provvedimento. Purtroppo questa distorsione istituzionale oggi si verifica.

Come procedere per modernizzare l'amministrazione finanziaria?

Per quel che resta di questa legislatura e per la prossima ci si dovrebbe dedicare soprattutto al riordino legislativo perché la proliferazione di leggi, che fa impazzire il contribuente, dipende dal fatto che non c'è un'amministrazione che assicuri una linea di continuità. D'altra parte, quando una società si è sviluppata in modo così impetuoso, c'è la tendenza a regolare quello che emerge a mano a mano che emerge. Sono perciò maturi i tempi per una grossa riforma.