

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.



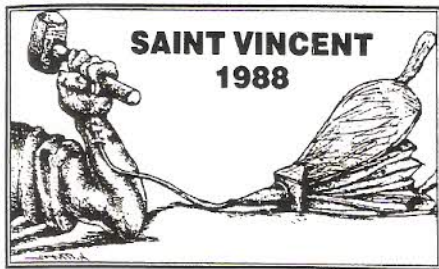
L'anno scorso abbiamo esposto quella che dal nostro punto di vista potrebbe essere una linea di politica fiscale. Credo che sia necessario acquisire le relazioni svolte l'anno scorso dall'on. Visco e da me, che la segreteria va distribuendo, e che sono i testi ai quali, anche per questa tavola rotonda, 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-

