

QUANTITA' E QUALITA' DELLA PRESSIONE FISCALE

Il convincimento che il nostro paese soffra di eccesso di pressione fiscale, pur essendo complessivamente corretto, porta spesso a diagnosi sbagliate e a ricette affrettate e quanto mai sbrigative e superficiali.

Mi chiedo innanzi tutto se parecchie delle affermazioni sull'eccesso di pressione fiscale, riferite soprattutto alla sua crescita recente, non riflettano un ragionamento svolto "a parità di condizioni", presupponendo che la pressione avrebbe potuto essere più bassa, fermo restando tutto il resto. Oggi i fondamentali dell'Italia sarebbero migliori o peggiori e il Paese starebbe meglio o peggio con una minore pressione fiscale, ma con mancato o ritardato aggancio alla moneta unica? Il fatto che sia in corso una crisi di dimensioni impressionanti su scala mondiale e che l'Italia possa guardarla quasi con distacco mi sembra un evento miracoloso. Senza quell'aggiustamento rapido dei conti pubblici (che non poteva che passare per il fisco) oggi forse ci troveremmo a dover fronteggiare i timori sulla valuta italiana a colpi di incrementi dei tassi di interesse e a dover varare una manovra non di 13.000, ma forse di 30.000 o 40.000 miliardi di lire.

Quando l'argomento dell'eccesso di pressione fiscale è introdotto con un occhio al futuro e non al passato per ribadire la necessità di una riduzione del carico come passaggio obbligato per aumentare l'occupazione, è di nuovo errato ragionare a "parità di condizioni". Il "come" **pervenire a tale riduzione** non è secondario.

A me sembra che gli interventi auspicati non siano tanto riferiti a quei recuperi di spazi fiscali che possono aversi attraverso la razionalizzazione delle spese o attraverso altre fonti di incremento del gettito **diretto** essenzialmente a chiudere elusione, evasione e zone franche; spazi fiscali che possono aprirsi nel tempo ed essere indirizzati a ridurre progressivamente gli oneri contributivi e la tassazione dei profitti. Gli interventi auspicati sono riferiti, piuttosto, a sostanziali e importanti abbattimenti, tali da produrre un salto di tassazione in tempi molto rapidi. L'estremizzazione di ciò è in quanto prospettato nella mozione presentata dall'opposizione in alternativa al Documento di Programmazione Economica e Programmatica: un 1% l'anno di abbattimento del carico fiscale per dieci anni, connesso all'1% l'anno di abbattimento della spesa pubblica.

Occorre chiedersi quanto realistica possa essere una strategia d'urto di questo o di altro tipo. Essa implica il trasferimento dell'intero sistema di previdenza all'esterno del settore pubblico e verso il settore privato.

Non mi sembra che ci siano altri capitoli di spesa che possano essere consistentemente compressi. Non certo il capitolo della spesa per i dipendenti pubblici, essendo ormai i livelli delle retribuzioni nel settore pubblico arrivati a punti di guardia. Se dobbiamo trasformare la Pubblica Amministrazione, renderla efficiente, darle nuovi compiti funzionali, non possiamo pensare di farlo, come lo stiamo facendo, prevedendo stanziamenti di spesa in questo capitolo crescenti in linea con l'inflazione, e mantenendo quindi stipendi molto bassi in settori cruciali (come ad esempio la

scuola). Dovremmo, invece, avere disponibilità per retribuzioni incentivanti e differenziate che una dirigenza maggiormente responsabilizzata deve poter gestire. Non si può alternativamente pensare di tagliare radicalmente la spesa pubblica in sanità, essendo la sanità pubblica arrivata a un punto di guardia.

Rimane, quindi, come grande capitolo quello delle pensioni. I contributi sociali potrebbero al limite essere azzerati in un sistema totalmente privato e assicurativo. Mi chiedo, tuttavia, se ciò abbasserebbe effettivamente il costo del lavoro, dato che la retribuzione comprende oggi (e non potrebbe non comprendere domani) sia la parte *take away*, sia un salario differito (risparmiato forzosamente), destinato a costruire il reddito dell'età inattiva. **Anche in un sistema assicurativo privato quella parte dovrebbe essere corrisposta nel salario lordo. Tale parte potrebbe essere minore in un sistema privato (a parità di prestazioni pensionistiche) solo se il sistema a capitalizzazione producesse un rendimento dei contributi superiore a quello che si avrebbe nel settore pubblico.** Ciò è tutto da dimostrare, come testimoniano le recenti crisi borsistiche e le statistiche **di lungo periodo** dei corsi azionari. Ciò che è successo ai mercati finanziari (e soprattutto negli Usa) negli ultimi 5-6 anni non è estrapolabile nel lungo periodo. Credendo che lo fosse, il FMI ha spinto negli anni '90 i Paesi del Sud-Est asiatico a passare dal sistema a ripartizione al sistema ad accumulazione, provocando un'infinità di disastri sociali in quei paesi.

Ma la questione del rendimento è la questione minore rispetto a quella della transizione. Fermo restando che le pensioni in essere o maturande devono essere corrisposte (senza più avere a fronte il finanziamento dei nuovi contributi), un'intera generazione deve pagare le pensioni due volte, una per coloro che hanno cessato l'attività lavorativa, e un'altra per sé stessa, allo scopo di costruire nel frattempo le riserve per la pensione a capitalizzazione. Altro che riduzione della pressione fiscale!

In alternativa, le pensioni in essere vanno poste (in deficit) a carico del bilancio dello Stato: un'esplosione da capogiro del deficit pubblico per periodi lunghissimi. Comunque le si affronti, le ricette d'urto non sono semplici e coloro che le agitano devono dirci come attuarle concretamente.

Anche un moderato passaggio verso il sistema a capitalizzazione privato, che riguardi solo il flusso dei nuovi assunti e solo un terzo degli attuali contributi previdenziali, lascia per lungo tempo scoperta una parte delle entrate (contributive) che altrimenti affluirebbero al settore pubblico, lasciando, invece, inalterate le uscite (lo schema va a regime dopo circa 40 anni). Anche in questa forma blanda e parziale, la transizione comporta negli anni centrali **della transizione** un incremento del deficit pubblico pari al 2% del Pil, che deve essere coperto o con tasse o con emissione di titoli, cioè con l'indebitamento.

Personalmente, non sono sfavorevole a questa transizione, ritenendo utile una diversificazione dei rischi (quello demografico, attinente al settore pubblico a ripartizione, e quello finanziario o d'inflazione, attinente al settore privato), ma essa non può avere effetti sostanziali sul costo del lavoro, né sul reddito disponibile. Lo schema, inoltre, è adottabile solo se le convenzioni internazionali consentiranno di escludere dai conteggi standard del deficit il finanziamento della transizione, sia pure parziale, del sistema previdenziale verso il settore privato. Ma quale entità del

“finanziamento **della transizione**”? Non c'è da illudersi che il 2% in più di deficit annuo sia il costo finale, perché ricadrebbero inevitabilmente sullo Stato i fallimenti di assicurazioni private, gli oneri di integrazione ai requisiti minimi di contribuzione non raggiunti nel settore privato, il “**rischio**” che l'assicurato sopravviva al momento di termine della rendita, altri costi che lo stesso settore non potrebbe coprire in assenza di un adeguato fondo di garanzia; fondo che non può che essere costruito in un tempo lunghissimo.

Quindi, pur concordando con l'opportunità di ridurre la pressione fiscale, non rimane altra strategia che affidarla alla crescita dell'economia, impedendo che la spesa salga in linea con tale crescita, e abbassando in parallelo l'importo (rispetto al Pil) del suo finanziamento con imposte. E ancora: favorendo nel contempo tutti quei miglioramenti della prestazione di offerta dell'economia che è possibile ottenere per via non fiscale (efficienza della P.A., formazione, liberalizzazione dei mercati e degli accessi, infrastrutture ecc.), senza rinunciare comunque ad ottenere tutte quelle economie di spesa che è possibile ottenere **in tutti i campi**, né a combattere l'evasione. Un simile quadro è già prefigurato nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria per il triennio fino al 2000, che tiene fisso al 5% il saldo primario, pur in presenza di una diminuzione attesa del flusso di interessi da pagare, e che già prevede un abbattimento della pressione fiscale del 2% complessivo. Nel solo 1998 la pressione fiscale **dovrebbe cadere** dell'1,4% sul Pil rispetto all'anno precedente.

Altri elementi vanno presi in considerazione per una valutazione corretta dalla nostra pressione fiscale, partendo dalla constatazione che essa non è diversa dalla media europea. L'insieme di misure eccezionali prese nel '96 e '97 non ha modificato il posto in graduatoria dell'Italia rispetto agli altri paesi. Eravamo noni nel 1995, siamo noni nel 1997.

Si tenga conto, ancora, che i dati relativi non rendono giustizia alla competitività del Paese. Non è corretto fare delle percentuali di oneri sul lavoro un indice della competitività. Siamo all'ultimo posto della graduatoria per oneri indiretti che gravano in percentuale della retribuzione lorda o netta (**sono i più alti in Europa**); siamo al primo per il costo in **costo** assoluto di un'ora lavorata (che è poi l'unico dato che effettivamente conti nella graduatoria della competitività), nel senso che tale costo è il più basso nella Comunità, nonostante l'alta fiscalità indiretta che **incide** su essa. Non a caso, la capacità esportativa del Paese, misurata dal surplus commerciale, continua ad essere la più alta d'Europa.

Continuiamo, inoltre, ad avere situazioni vicine alla piena occupazione nella gran parte dell'Italia centro settentrionale, il che evidenzia come il problema occupazionale più che un problema generalizzato di fiscalità e di costo del lavoro, sia un problema localizzativo nell'area meridionale. Esso va soprattutto affrontato con politiche ad hoc (**supplementate, ovviamente, anche da interventi fiscali e sul costo del lavoro**), la cui sostanza consista in politiche di sollecitazione dell'offerta, di riqualificazione dell'intero settore pubblico al fine di aumentare il potenziale produttivo, di attrazione di investimenti in provenienza dall'esterno dell'area. Non è questa la sede per discutere tali politiche, ma a me sembra che vada in questa direzione la linea intrapresa dal Governo **in materia fiscale e di incentivi, ma, soprattutto**, con la creazione di Sviluppo Italia, **che**

fa perno sulla nascita di progetti, sul vaglio che questi ultimi devono avere sul mercato, su condizioni di maggiore flessibilità e snellezza burocratica in aree interessate da una organizzazione dal basso (patti territoriali e dai contratti di area). Una politica che mira anche a far emergere un quadro di finanza privata per lo sviluppo, specificamente mirata al Mezzogiorno.

Ricapitolando: strategia percepibile e graduale di riduzione della pressione fiscale, ma nessuna concessione a facili esercizi intellettuali, e, nel frattempo, una modifica sostanziale del fisco volta all'efficienza del sistema.

A parità di pressione fiscale – sfugge a molti -, il fisco può essere più o meno sollecitativo della crescita, dell'offerta, dell'occupazione, di comportamenti dinamici e virtuosi. A me sembra che la strategia seguita in questa direzione sia stata una strategia importante. Chi ha tenuto come unico criterio di giudizio la pressione fiscale ha totalmente mancato di capire quale profonda rivoluzione sia in atto, pur nell'ambito dei vincoli macroeconomici dati.

Mentre si reperivano disponibilità fiscali depurando il sistema da quell'insieme di particolarismi, di eccezioni sovrastanti le regole, di disposizioni ad hoc che si erano andate sovrapponendo disordinatamente nel corso del tempo senza criteri discernibili (se non la debolezza del Parlamento rispetto alle lobby); mentre si reperivano altre disponibilità di cassa nella semplificazione e incivilimento del sistema (con la riforma dell'accertamento e la definizione accelerata delle pendenze, l'informatizzazione e il miglior controllo della fedeltà fiscale, la riforma del sistema sanzionatorio e la responsabilità personale degli amministratori); mentre - **lo ripeto** - si reperivano, riformando, tali disponibilità, le stesse disponibilità venivano poi tutte reindirizzate verso il settore delle imprese seguendo criteri premiali.

L'introduzione dell'Irap è stata in realtà una detassazione del settore produttivo, che ha visto in migliore posizione le imprese in grado di produrre profitti. La Dit ha predisposto, per le altre, un meccanismo di compensazione ed ha introdotto al contempo per tutte le imprese un meccanismo premiale per la patrimonializzazione, l'investimento, il mantenimento degli utili nelle aziende. **Al procedere della patrimonializzazione**, è legato un abbassamento della tassazione dei profitti. Abbassamento che si sovrappone ad un abbattimento dell'aliquota formale già passata dal 56,5 al 37% (più 4,25 di Irap **sui profitti**). Ma, le nuove imprese potranno partire dall'inizio col limite minimo della tassazione Irpeg, cioè col 27% di tassazione dei profitti. Il meccanismo di tassazione duale sarà, poi, ulteriormente potenziato con la Finanziaria in corso.

Accanto a questi pilastri, una miriade di disposizioni intervengono nel settore societario, là dove i negozi giuridici di scissioni, fusioni, conferimenti, cessioni di aziende vedono il fisco ritirarsi in posizione di neutralità e consentire la continuità delle scritture contabili in sospensione d'imposta (o una moderata imposizione sostitutiva); là, ancora, dove la fiscalità del gruppo fa notevoli passi avanti, lasciando alle imprese, la facoltà di collocare fiscalmente le perdite di una unità del gruppo sulle altre **unità**, o di compattare comunque all'interno del gruppo debiti e crediti fiscali e utilizzare i disavanzi nel caso di fusione. Anche per le imprese singole è stato possibile compattare i crediti d'imposta con i debiti, dove in precedenza sarebbero occorsi anni per i rimborsi.

Non è tutto. E' stata facilitata la trasformazione (senza oneri) di imprese più semplici in imprese più complesse, in particolare di imprese personali in società di capitali; si è introdotta (precedentemente alla riforma) nel nostro ordinamento la società unipersonale; si è varata una normativa sui dividendi che trasferisce alle imprese il favore fiscale di cui godevano gli azionisti. La Finanziaria, inoltre, va verso la revisione della tassazione delle imprese personali, con il doppio beneficio di favorire per esse un utilizzo più pieno della Dit e di indurre una cultura più specificamente d'impresa. Si è consentito alle nuove imprese di utilizzare le perdite dei primi anni all'infinito. Un meccanismo fiscale premiale è stato inserito nella Finanziaria anche per chi crea occupazione. Chi va in borsa gode di ulteriori vantaggi.

E tutto ciò per non citare che gli aspetti principali di una revisione complessa che è stata tutta orientata a dare stimolo ai comportamenti virtuosi dell'impresa, restituendole la sua libertà di azione tra negozi giuridici e forme di finanziamento.

Il fisco interviene nel nuovo scenario macroeconomico (di basso fabbisogno di finanziamenti del settore pubblico e bassi tassi di interesse) anche reimpostando in modo originale il quadro fiscale dell'intermediazione finanziaria e della trattazione del risparmio (incluso quello destinato ai fondi pensione) e spingendo i risparmiatori verso gli intermediari finanziari, con ovvio vantaggio sistemico per la stabilità e l'efficienza dei circuiti finanziari e con vantaggi di fedeltà fiscale. Anche questo intervento è un tassello di una costruzione complessa posta attorno alle imprese per portarle in un mercato aperto in condizioni ottimali. Con portafogli finanziari che si indirizzano verso il mercato dei capitali, si può fare della finanza un punto di forza del nostro sistema produttivo, ma è necessario trovare le imprese pronte a questa trasformazione. Lo stimolo fiscale ai comportamenti microeconomici virtuosi disegna un assetto quindi che su più fronti pagherà nel lungo periodo in modo addirittura più profondo della pur necessaria riduzione della pressione fiscale.