

# Il bilancio in pareggio e le misure fiscali pro crescita. Una combinazione virtuosa

La tempesta che ha sconvolto il mercato finanziario ed aumentato lo *spread* sui nostri titoli pubblici, in misura anomala, comporta un ripensamento della manovra di finanza pubblica, che è stata varata in tempi rapidissimi, ma non è riuscita a rassicurare, sia perché non abbastanza vigorosa per il 2012, in cui il saldo netto, calcolato sul bilancio a legislazione invariata, è di 0,8 miliardi e sia per il sopraggiungere di fattori politici e personali che hanno indebolito la figura del Ministro dell'economia. Secondo gli impegni presi dal Presidente del Consiglio e dal Ministro dell'economia, mediate il Programma di stabilità aggiornato del 2011, il bilancio pubblico complessivo del nostro "governo generale", nel 2014, dovrebbe chiudersi con un quasi pareggio, con un *deficit* di bilancio dello 0,2% del PIL. E' bene per altro che l'offerta di nuovi titoli pubblici italiani tenda ad annullarsi già alla fine del 2011 e nel 2012, con un *deficit* finanziario al di sotto dello 1%. Ciò grazie a una combinazione fra misure che incidono sul fabbisogno di cassa dell'anno prorogando i pagamenti, misure (in preferenza di contenimento di spesa e di alienazione patrimoniale) che incidono sul *deficit* effettivo e misure di privatizzazione che incidono sul fabbisogno finanziario effettivo, portando il *deficit* finanziario al di sotto del *deficit* di bilancio e riducendo il rapporto debito /Pil. Inoltre e in connessione a ciò è necessario adottare ampie e crescenti misure fiscali pro crescita (fra cui le privatizzazioni e le alienazioni patrimoniali) coerenti con l'obiettivo del bilancio in pareggio entro il 2014, come le liberalizzazioni, le deregolamentazioni e i contratti di lavoro aziendali sostitutivi di quelli nazionali. Ciò sia per migliorare il tasso di crescita del Pil e quindi agevolare la manovra per il pareggio e sia per ottenere quel consenso politico e dei mercati che una politica di

di Francesco Forte  
Professore emerito all'Università  
"La Sapienza" di Roma  
Facoltà di Economia



mero rigore non consente di ottenere. Inoltre occorre rendere obbligatoria la manovra correttiva che dovrà essere attuata nel 2013 e nel 2014 mediante una regola di rango costituzionale di obbligo del pareggio del bilancio che può essere inserita subito nella legge di contabilità pubblica riguardante la manovra annuale di finanza pubblica. Grazie a tale regola di rango costituzionale, infatti, dal 2026 il rapporto debito /PIL scenderebbe al di sotto il 60% . E nel 2040, il nostro rapporto debito pubblico/PIL giungerebbe al livello zero. Ciò pur assumendo un tasso di crescita del Pil reale estremamente contenuto, fra lo 1% e il 2%, con una media dello 1,6%. Dal 2026, dunque, sarà possibile allentare il vincolo del pareggio del bilancio e, nello stesso tempo, ridurre ancora il rapporto debito PIL, pur senza azzerarlo, in modo che si avrà un basso rapporto debito /Pil, ad esempio nell'area del 40-50%. Inoltre occorrerebbe stabilire un Fondo per il finanziamento del debito pubblico a cui affluiscono per legge le quote di determinate imposte, in modo da garantire il servizio del debito pubblico prima di

ogni altra spesa. In sostanza mediante le sue misure di correzione dei conti pubblici e queste altre misure istituzionali il governo Berlusconi, può risolvere il problema della riduzione del rapporto debito pubblico /PIL sotto il 60%, in un periodo di tempo relativamente ristretto, senza quegli aumenti fiscali che alcuni predicano come indispensabili, per il risanamento finanziario. Ma secondo una tesi corrente, avvalorata anche da un *Dossier* dell' Economist, il governo di Berlusconi non mantiene la sua promessa di riforme fiscali liberali e non fa politiche pro crescita. Occorre, dunque, che alla riduzioni di imposte sin qui attuate, cioè la abolizione dell'imposta di successione (poi parzialmente ripristinata dal governo Prodi del 2006 nella XV legislatura), nella XIV legislatura, la abrogazione dell'ICI sulla prima casa e la riduzione discalce per il salario di produttività nel 2008, all'inizio della XVI legislatura, la cedolare secca sugli affitti nel 2011, se ne aggiungano altre pro crescita, sul finire della XVI legislatura.

### PROGRAMMA DI STABILITA' E CRESCITA DEL PIL

Una serie di misure, sono state già attuate, per garantire il pareggio nel 2014. Secondo il Documento di finanza pubblica per il 2011 la manovra di finanza pubblica attuata sino al 2010, comporta per il 2011 un *deficit* di bilancio del 3,9 %. e per il 2012 il *deficit* al 2,7%. Ma nel 2010 il *deficit* è pervenuto al 4,6 % contro la previsione del 5%. Ne è conseguito che, nel 2011, per effetto del trascinarsi di tale miglioramento, si può ottenere un *deficit* del 3,5%. Il Tesoro, nella primavera del 2011, ha smentito tale ipotesi e la Relazione della Banca di Italia per il 2010 del 1 giugno 2011 anzi è andata un po' più in là, nel pessimismo, e ha presunto che nel 2011 il *deficit* del complesso delle pubbliche amministrazioni si fermi al 4%. Ma che questa sia una messa in scena, lo si desume dal fatto che la manovra correttiva per raggiungere, nel 2012, il *deficit* del 2,7% è stimata dal Tesoro solo in 5 miliardi di euro, pari a 0,3 punti di Pil. L'ipotesi del 3,5 % appare già prudenziale, considerando la dinamica del tasso di inflazione, che è maggiore del previsto, quella del tasso di disoccupazione minore del previsto e la dinamica dei bilanci delle imprese. Nel Programma di Stabilità del 2011, si assume, per i prezzi al consumo, un incremento del 2,3% sul 2010. Ma già nell'aprile e nel maggio l'indice dei prezzi al

consumo, in Italia, presentava una crescita del +2,6%. . Ne consegue che anche se nel terzo trimestre del 2011, il livello dei prezzi cesserà di crescere, e si presenterà, nel quarto una tendenza alla flessione, l'aumento nella media del 2011, sarà attorno al 2,5%. Il maggior tasso di inflazione genera un introito fiscale più che in proporzione per effetto della draga fiscale connessa alla progressività del sistema tributario. Quanto al tasso di disoccupazione, il Programma di stabilità per il 2011, presenta -per il 2011- una stima dello 8,4 %. Ma ad aprile il tasso di disoccupazione era già sceso allo 8,1%. La diminuzione della disoccupazione comporta una flessione della spesa per gli ammortizzatori sociali. Ed è indice di un andamento economico migliore del previsto. Il tasso di crescita reale del Pil previsto per il 2011 nel Programma di Stabilità è stato contenuto all'1,1%. Poiché nel primo trimestre è stato già conseguito un aumento di 0,5 punti di Pil, non vi è motivo di supporre che non si possa essere raggiungere tale modesto obiettivo. In conclusione, la modestia della manovra prevista per il 2012 dipende dal fatto che il Documento di finanza pubblica per il 2011 ha presentato volutamente pessimistico probabilmente allo scopo di evitare che si scatenassero richieste di riduzione delle imposte, senza copertura, basate sul fatto che i risultati sono considerevolmente migliori delle previsioni.

### CONTENIMENTO DELLA SPESA PUBBLICA E DIMINUIZIONE DELLA PRESSIONE FISCALE

Non appare, al momento, credibile che nel 2013 il livello tendenziale del *deficit* sia il 2,7 e nel 2014 si mantenga al 2,6. E' molto più probabile che il *deficit* tendenziale del 2013 si porti verso il 2%. Ma al presente non è facile stabilire l'ordine di grandezza specifico della manovra che allora servirà. E' pertanto, saggio spezzare in tre parti la manovra residua, lasciandone una al 2011, di portata limitata, una ipotetica di molto maggior portata per il 2012, così da scendere nell'area dello 1% del Pil, ad esempio allo 1,5%, anche con alienazioni patrimoniali, accompagnata da privatizzazioni, che comportano un ricorso a nuovo debito per meno di un punto di Pil ed una residua manovra per il 2013, di 0,6 punti di Pil, in modo da portare il *deficit* al di sotto dello 1%. Il governo che ci sarà nel 2013, dopo le elezioni politiche, avrà poi a che il compito di portare il *deficit* il del 2014 allo 0,2-0,5 % muovendo dal livello del 2013, dello 0,9 del 2013 con una operazione pari al massimo a 8-10 miliardi poco più mezzo punto di Pil. Una manovra complessiva di riduzione del *deficit* pubblico di 4 punti di Pil in 4 anni, come quella qui delineata, muo-

vendo dal *deficit* di oltre il 5% del 2009, con un tasso di disoccupazione di 2 punti maggiore a quello pre crisi, comporta una deflazione cospicua della domanda globale interna, in una fase in cui essa è già, per sua natura, debole. E un eccesso di deflazione, in queste circostanze, può compromettere la ripresa, che si alimenta della domanda estera, ma anche della domanda interna di investimento, in presenza di una riduzione della disoccupazione che tonifica la domanda di consumi. Occorre sottolineare che è la teoria keynesiana che prescrive manovre inflattive e deflattive di "fine tuning", presupponendo governi onniscienti con leve pervasive e sistemi di mercato altamente flessibili, quali quelli che emergono a tavolino, nella analisi macro economica per grandi aggregati, che trascura la complessità e la vischiosità degli intrecci micro economici. Ed occorre sottolineare che la manovra tendente al pareggio tendenziale del bilancio andrebbe fatta praticamente tutta mediante il contenimento delle spese pubbliche che hanno raggiunto e superato il 50% del Pil e, nel breve termine con alienazioni patrimoniali e non con un aumento della pressione fiscale, che tenderà ad accrescersi, comunque, per effetto dell'inflazione, dato che il tasso di inflazione dello 1,8 annuo che viene assunto per il quadriennio 2011-2014 appare irrealmente basso.

Essa va accompagnata, anche con l'apporto delle parti sociali, da energiche misure pro crescita, di liberalizzazione, privatizzazione, deregolamentazione delle infrastrutture e del mercato del lavoro, per dare ai mercati, ma in primo luogo agli italiani, la sensazione che accanto al rigore, si pratica la politica di sviluppo, mediante il ricorso alle forze del mercato.

### **ECONOMIA DI MERCATO E SISTEMA TRIBUTARIO**

Secondo una tesi che il Ministro dell'economia ripete di continuo e che è stata ripetuta da grandi editorialisti e anche da "esperti di economia", non è possibile attuare una politica di riduzione delle imposte, nell'epoca attuale, data la necessità di arrivare al pareggio del bilancio nel 2014. Poiché la pressione fiscale non può essere ridotta, dovendo mirare al pareggio, non si potrebbero modificare le aliquote fiscali. Si tratta di una affermazione errata, che muove dall'idea che la sola riforma fiscale che interessa, in Italia, consiste nella riduzione complessiva dei carichi tributari sui contribuenti, mentre il problema principale che vi è in Italia, dal punto di vista economico, per il sistema tributario, è quello di renderlo conforme ai principi dell'economia di mercato e quindi favorevole alla crescita economica. Ci sono poi problemi, che riguardano l'equità del sistema, che secondo una tesi cor-

rente, penalizza i nuclei familiari monoreddito composti da più membri. Si tratta di una tesi sostanzialmente corretta, che per altro singolarmente emerge dagli stessi ambienti cattolici che si sono battuti per la eliminazione del principio storico della tassazione personale sul reddito in Italia, secondo cui il suo soggetto non è il singolo, ma la famiglia. I politici della democrazia cristiana si batterono contro questo modello, sostenendo che esso penalizzava il matrimonio e favoriva le coppie di fatto ed ottennero il passaggio al regime attuale, in cui è il singolo contribuente che ha la capacità contributiva, per l'imposta personale sul reddito, non la famiglia. Nel diritto tributario, come insegna Ezio Vanoni, non sono applicabili direttamente le norme del diritto civile, che riguardano un altro campo del diritto. E, dunque, si poteva stabilire, in base all'articolo 53 della Costituzione sul principio di capacità contributiva, che essa compete alla famiglia, intesa non solo nel senso civilistico, ma anche come convivenza di fatto, fra persone di sesso diverso, che vivono insieme sotto lo stesso tetto.

### **TASSAZIONE DELLA PERSONA FISICA E METODO DEL COEFFICIENTE FAMILIARE**

Il passaggio dalla tassazione del nucleo familiare al singolo, ferme restando le aliquote, favorito da una opinabile sentenza della Corte costituzionale del 15 luglio 1976, n. 179, generò una riduzione del carico fiscale, che, allora, fu particolarmente dannosa, dati i problemi di equilibrio del bilancio, dovuti all'insuccesso della riforma tributaria Cosciani-Visentini. Dato che comportava una riduzione netta di carico fiscale, la tesi della tassazione della persona singola ebbe un largo seguito anche fra chi non aveva il problema della tutela del matrimonio. Essa fu altresì sostenuta dai movimenti femministi, che reputavano che la tassazione in testa al nucleo familiare penalizzasse il lavoro delle donne. Si volle, allora, ignorare che esistono metodi, come quello francese, del coefficiente familiare, che consentono di salvaguardare il principio della capacità contributiva della famiglia insieme a quello della non discriminazione contro il lavoro femminile. Un ritorno al metodo del coefficiente familiare, che in pratica comporta di conoscere che la capacità contributiva, per l'imposta personale sul reddito non è del singolo, ma del nucleo familiare, di diritto o di fatto, comporta una nuova riduzione del carico fiscale e quindi un problema di recupero di gettito, che non è semplice, se ci si muove entro i vincoli posti dalla esigenza di non ridurre la pressione fiscale, rispetto a quella tendenziale, sinché non si sia raggiunto il pareggio del bilancio e, nello stesso tempo, si riconosce che il sistema tributario italiano presenta delle

distorsioni, rispetto alle regole dell'economia di mercato, che hanno bisogno di essere corrette, se si pone la priorità di una politica economica favorevole alla crescita. Infatti il solo modo per effettuare queste manovre correttive della struttura fiscale, con gettito invariato, è quello di ridurre le evasioni e gli esoneri e le agevolazioni fiscali. Queste operazioni hanno dei limiti quantitativi e non appare accettabile la tesi di finanziare queste operazioni con un aumento dell'aliquota normale dell'IVA, che è già molto elevata e tale da generare una grossa spinta all'evasione.

### **OBIETTIVI DELLA MANOVRA TRIBUTARIA: IMPRESE, LAVORO, FAMIGLIE**

A me sembra, per conseguenza, che debba essere data la priorità alla manovra pro crescita, procrastinando quella riguardante il coefficiente familiare. E che, per la famiglia, tema importante dal punto di vista dell'equità e anche dal punto di vista economico-demografico, si debbano adottare misure attuali di minore impatto sul gettito, ferma restando l'esigenza di riformare la struttura dell'imposta personale sul reddito. Penso, pertanto, che occorra una manovra tributaria attuale con tre obiettivi: imprese, lavoro, famiglie.

Comincio dalle imprese. La riforma strutturale nel settore della tassazione delle imprese consiste nella riduzione dal 27,5% al 22,5 % dell'aliquota dell'IRE, che costa 6 miliardi e nella abolizione dell'Irap, mediante sua trasformazione in imposta regionale sul reddito di impresa, e in un contributo sanitario regionale per i costi del lavoro, detraibile pienamente dall'imposta sul reddito di impresa. La perdita di gettito per tale detrazione sarebbe di circa 5 miliardi. In totale 11 miliardi annui. La sostituzione dell'IRAP con i due tributi suddetti oltre a rendere evidente che la sanità costa e va pagata con un contributo sanitario, che potrà essere modulato dalle Regioni fra il 4% e il 5 %, incentiverà l'investimento estero perché l'imposta sul reddito di impresa è generalmente detraibile dall'imposta sulle società nel paese di origine, mentre non lo è l'IRAP, che è un tributo sconosciuto dai trattati internazionali sulla doppia imposizione.

### **TRE PROPOSTE PER IL COMPLESSO TEMA DEL LAVORO**

Per il lavoro presento tre misure, per la generalità dei lavoratori, per i giovani e per gli anziani. I) Riduzione dell'aliquota per il salario di produttività, per la nuova contrattazione periferica, sulla base di norme da discutere anche con il Ministro del Lavoro, al fine di stimolare la produttività. La perdita di gettito per la norma sino ad ora vigente era di 360 milioni annui.

Poiché si tratta di nuovi contratti, si tratta in gran parte di nuova occupazione, forse si può immaginare un onere di 0,5 miliardi; II) Riduzione dei contributi per il nuovo contratto di apprendistato, che dovrebbe essere allo studio del Ministero del lavoro : perdita di gettito probabilmente non ve ne è trattandosi di nuove assunzioni, che comportano una maggior base imponibile, anche se i contributi sono ridotti ; III) Abolizione dei contributi sociali per lavoro autonomo o lavoro dipendente, per i lavoratori della terza età, che abbiano già una pensione di vecchiaia ordinaria (non una pensione di anzianità o una pensione di vecchiaia agevolata ) e abbiano superato i 65 anni e sostituzione con un contributo di solidarietà del 7%, che cessa al compimento del 75esimo anno : non c'è perdita di gettito, perché in gran parte questi contratti di lavoro (spesso sono a tempo parziale o di lavoro autonomo ) attualmente sono in nero.

Per quanto riguarda le famiglie, propongo un credito di imposta a valere su IRE di 1000 euro annue per ogni nuovo nato, cittadino italiano, sino alla età di 16 anni: poiché i nati sono 400 mila all'anno si tratterebbe di 400 milioni il primo anno, che diventano 6,4 a regime nel 2026, quando, secondo i calcoli del Programma di stabilità del 2011, l'Italia grazie alla regola del pareggio del bilancio, introdotto dal governo Berlusconi avrà un debito/Pil del 60%.

### **LA MANOVRA FINANZIARIA E L'ESIGENZA DI UNA SPENDING REVIEW**

Il costo complessivo della manovra è di 12 miliardi, 0,75 punti di Pil. Distribuito su due anni, la copertura da reperire, ogni anno, è di 0,32 punti di Pil.

Lo scaglionamento nel biennio della attuazione della riforma dell'IRAP farebbe guadagnare tempo nel reperimento delle risorse, che vanno trovate, mediante eliminazione di esenzioni ed agevolazioni, nella selva di esse, nelle varie imposte, in particolare nell'IVA, ma anche nell'IRPEF. Il totale del gettito perso mediante sovvenzioni e agevolazioni, cioè cosiddette "tax expenditures" ossia spese pubbliche attuate tramite sconti fiscali, è di 140 miliardi annui. Una loro taglio lineare dell'8% darebbe 11 miliardi. Ma non si tratta di fare un taglio lineare bensì una "spending review", possibilmente non a cura di esperti esterni, come quelli della Commissione di Tremonti, ma di tecnici della maggioranza che lavorano in tempi brevi. Alcune agevolazioni fiscali, apparentemente opportune, sono prive di giustificazione. Che senso ha il concedere le agevolazioni fiscali dei lavoratori dipendenti o quelle per le assicurazioni pensionistiche e sanitarie integrative ai soggetti che ricevono retribuzioni lorde di 100 mila euro o più all'anno? I contribuenti in questione

sono appena 400 mila su 40 milioni di dichiarazioni dei redditi, il che indica che ci sono molti mezzi non solo illegali per ridurre l'imponibile per i redditi elevati. Ammesso che si sfoiscano le detrazioni e deduzioni fiscali per i soggetti da 100 mila euro in su si potrebbe ricavare facilmente, da ciascuno, una maggiore imposta di 5 mila euro, recuperando 2 miliardi annui di gettito. C'è poi l'IVA del 4% su una grande quantità di beni, praticamente tutti gli alimentari, ma anche altri come i fertilizzanti, mentre l'Unione europea prescrive che l'aliquota minima sia il 6%. Molti di questi beni sono importati e mentre l'IVA all'importazione per beni di massa non può essere evasa, viene invece ampiamente evasa l'IVA sul settore agro alimentare e nel commercio al minuto. Un aumento di questa IVA, senza toccare il grano e il latte, può generare un provento di 1,5-2 miliardi, per la copertura della manovra, giustificato con l'adeguamento alle regole comunitarie, dotato di bassissimo effetto per i prezzi al consumo.

---

---