

I nodi del credito e del fisco

di Gianni Manghetti

Due riforme pressanti: non si può continuare con gli sprechi e con l'uso distorto delle risorse creditizie effettuati dalle banche sotto il dominio di una politica monetaria che tutto fa e disfa; non si può lasciare che il carico fiscale pesi prevalentemente sui lavoratori e sugli imprenditori, lasciando imperseguita l'altissima evasione nel campo dei redditi non da lavoro

L'incapacità della Dc a dare alla crisi politica uno sbocco aperto alle esigenze dei lavoratori si è tradotta per tutto il 1° semestre 1976 in un continuo rinvio dei gravi problemi economici aperti nel Paese, con un conseguente aggravamento della situazione economica.

Priva di direzione l'economia è andata per conto suo: lo si è ben visto quando gli speculatori hanno attaccato la lira provocandone la svalutazione. Certo, ciò ha comportato anche uno stimolo per le nostre esportazioni con una conseguente ripresa produttiva; ma l'assenza più completa d'una politica di rinnovamento ne ha accentuato la fragilità e la contraddittorietà: l'inflazione risaliva su livelli del 20%; l'occupazione nell'industria si riduceva; gli investimenti rimanevano pressoché stagnanti a dimostrazione dell'inerzia pubblica e dell'incertezza con cui guardavano al futuro gran parte degli imprenditori.

Eppure da tempo il movimento dei lavoratori indicava nella base produttiva troppo ristretta « il problema dei problemi » e sottolineava nel contempo l'esigenza di farvi fonte con provvedimenti di lungo respiro. In particolare si sottolineava l'esigenza di affrontare il problema della riconversione e riqualificazione dell'economia in funzione del soddisfacimento dei bisogni dei lavoratori e del nodo storico del Paese costituito dal Mezzogiorno. Urgevano — si notava ormai da più parti — adeguati e rigorosi programmi per l'edilizia popolare, per l'agricoltura, per il trasporto pubblico, per l'energia, per i beni strumentali.

La situazione politica emersa dopo il voto del 20 giugno non poteva non assumere il soddisfacimento di tali esigenze a decisivo punto di valutazione politica nei confronti di un Governo ancora così distante dalle attese del movimento dei lavoratori. Nel passato l'inerzia dei Governi nell'affrontare i problemi del Paese si è spesso trincerata dietro la giustificazione della scarsità delle risorse. Ora nessuno vuole negare che le risorse a disposizione del Paese siano scarse soprattutto se riferite alla gravità dei problemi irrisolti; tuttavia è proprio

la scarsità delle risorse che avrebbe dovuto imporre a chi ha guidato il Paese durante gli ultimi 30 anni di gestirle in un quadro programmato. Ecco perché, anziché imbastire fragili difese, sarebbe stato opportuno affrontarle. Il problema delle risorse in relazione ai nodi, rimasti irrisolti, del credito e del fisco.

Una riforma profonda del credito agevolato

La richiesta di un diverso uso delle risorse creditizie è divenuta pressante perché tanti sono stati gli sprechi, gli usi distorti e distorsivi fatti dalle banche sotto il dominio di una politica monetaria che tutto indirizzava, tutto faceva e disfaceva. Di qui l'esigenza di una selezione qualitativa del credito nel mercato finanziario, cioè per le risorse destinate a finanziare gli investimenti in impianti e in opere pubbliche. Per troppo tempo il ricorso indiscriminato al mercato da parte degli operatori privati e soprattutto pubblici ha operato a danno di chi voleva acquistare una casa popolare, di coloro (enti locali e operatori economici) che volevano fare investimenti produttivi; mentre è stato favorito chi si costruiva la seconda casa, chi utilizzava il credito per le proprie politiche clientelari o per investimenti speculativi.

Lo strumento principale di tali inique (e costose) discriminazioni è stato il credito agevolato, cioè il credito fornito a costo più basso rispetto al prezzo di mercato. In sostanza, come vedremo più avanti, tale differenza è stata pagata dai lavoratori (con le loro buste paga) e dagli imprenditori (con gli oneri sociali).

Esso è stato gestito da una giungla di enti sviluppatasi su una analoga giungla di leggi e leggine di incentivazione: queste sono state prodotte negli ultimi 20 anni senza una visione globale della politica economica e approvate invece solo per rispondere alle pressioni finanziarie di questo o quel settore, di questo o quell'ente pubblico. Il costo pagato dallo Stato in circa 20 anni è stato enorme: oltre 12.000 mi-

liardi di lire di stanziamenti sui bilanci pubblici; con il risultato di aver perfino peggiorato la situazione finanziaria di molte imprese.

Non è chi non veda, quindi, come non sia più rinviabile una riforma profonda del credito agevolato basata sui seguenti punti cardine: direzione unitaria degli incentivi, accentramento delle risorse in un fondo unico, selezione delle stesse in funzione di precise priorità, loro gestione sulla base di parametri oggettivi, controllo democratico di tutte le istruttorie degli istituti. Quanto alle banche ordinarie da più parti esse vengono poste sotto accusa per la loro inefficienza, per la loro incapacità a fare il loro mestiere verso le imprese produttive. La mancanza di informazioni sui costi di gestione ha finora impedito di incidere sulle scandalose rendite esistenti nel settore; non di rado, poi, si è assistito nelle parti più deteriori del sistema, come le banche pubbliche, a fenomeni di inquinamento quanto mai preoccupanti. Né vi è da meravigliarsi di tale situazione. Basta pensare che per 30 anni le nomine ai più alti vertici delle banche sono state gestite come atti di sottogoverno: con la conseguenza di aver dato spazio in molti casi a personaggi le cui oscure ambizioni si accoppiavano quasi sempre alla tessera Dc, spesso ad incapacità, non di rado a coscienze inquinate ed inquinanti. Ecco quindi perché il movimento dei lavoratori insiste con fermezza per ottenere una informazione articolata dei costi di gestione delle banche, e per far adottare nuovi criteri di nomina degli organi direttivi.

Analoghi problemi si pongono nel campo della politica fiscale. Il reperimento di maggiori e qualificate entrate fiscali è oggi determinante sia ai fini di una diversa accumulazione sia per fondamentali ragioni di equità tributaria. In Italia a tutt'oggi il carico fiscale pesa prevalentemente sui lavoratori e sugli imprenditori; per contro, alta è l'evasione nel campo dei redditi non da lavoro e nel campo dell'Imposta sul valore aggiunto (IVA). Basti un confronto con altri paesi: il nostro Paese ha la più bassa pressione fiscale del mondo capita-

Impieghi del sistema creditizio (dic. 1975) (in miliardi di lire)

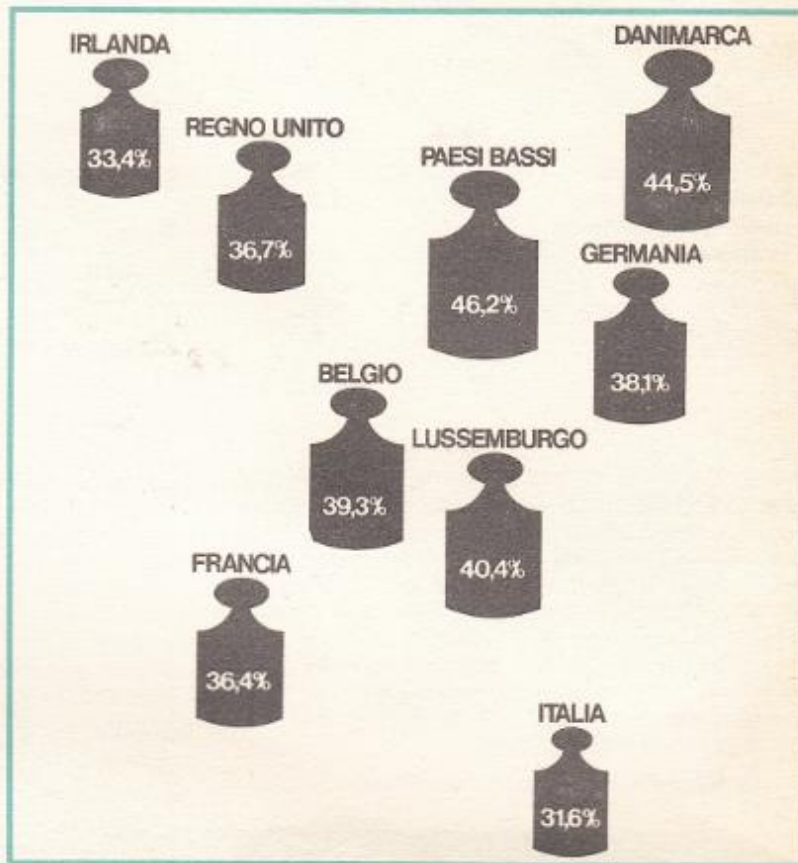
La tavola mette in evidenza gli impieghi delle banche ordinarie (poco più della metà del totale) e degli istituti di credito speciale. Tra questi ultimi hanno un peso di rilievo sia quelli a tasso agevolato sia quelli fatti per conto del Tesoro; a fronte di tali crediti del sistema bancario si hanno debiti di pari ammontare del Tesoro, della Pubblica amministrazione nel suo complesso, delle imprese.



Confronto della pressione fiscale nella Cee (1974)

Rapporto tra imposte e contributi sociali rispetto al prodotto nazionale lordo.

La pressione fiscale in Italia è la più bassa della Cee, con scarti che vanno da un massimo di 15 punti percentuali ad un minimo di 2 punti. Il dato per l'Italia conferma l'ampiezza dell'evasione fiscale esistente nel nostro Paese.



Analisi entrate tributarie riscosse

	1974 %	1975 %
Patrimonio e reddito	33,7	39,2
Imposte sugli affari	7,1	7,2
Imposte sullo scambio merci di cui IVA	34,2 (14,7)	30 (11,3)
Imposte sui consumi	23,9	22,3
Lotto e lotterie	1,1	1,2
	100	100

La percentuale d'imposta sul reddito è pari al 40% a fronte di una percentuale di circa il 60% di imposte indirette. La percentuale dell'IVA sul totale ha subito una netta diminuzione tra il 1974 e il 1975. La percentuale delle imposte sul reddito è cresciuta tra il 1974 e il 1975 di 5 punti e mezzo.

(Fonte: Ragioneria generale dello Stato)

Analisi entrate tributarie riscosse (in miliardi di lire)

	1974	1975
Patrimonio e reddito	5.963,7	7.766,1
Imposte sugli affari	1.254,4	1.423,1
Imposte sullo scambio merci di cui IVA	6.062,8 (2.600)	5.927,1 (2.226)
Imposte sui consumi	4.236,8	4.420
Lotto e lotterie	193,3	231
	17.711,0	19.767,3

Dall'analisi delle entrate tributarie effettivamente incassate dallo Stato si deduce che le imposte indirette (sugli affari, sugli scambi, sui consumi) sono ancora prevalenti rispetto alle imposte dirette (sul reddito); e che tra il 1974 e il 1975 il gettito dell'IVA (imposta sul valore aggiunto) è rimasto costante nonostante l'aumento dei prezzi a conferma della forte evasione fiscale esistente. L'aumento del gettito complessivo realizzato nel 1975 deriva certamente dall'aumento dell'imposta personale a carico dei lavoratori.

(Fonte: Ragioneria generale dello Stato)



La giungla degli Istituti di credito speciale

	1950	1975
Mobiliari	17	32
— istituti	9	23
— sezioni	8	9
Fondari	13	21
— istituti	5	9
— sezioni	8	12
Sezioni OO.PP.	1	19
Agrari	10	13
— istituti	5	6
— sezioni	5	7
Totale	41	85
— istituti	19	38
— sezioni	22	47

Gli istituti di credito speciale erogano finanziamenti a medio termine per l'industria (acquisto di impianti), per l'edilizia (costruzione di case), per gli enti locali (opere pubbliche), per l'agricoltura (finanziamenti d'esercizio o in conto capitale). Come si nota dalla tabella vi è un numero eccessivo e per di più crescente di istituti e di sezioni (che fanno capo a banche ordinarie) del tutto privi di un indirizzo unitario.

(Fonte: Ente per gli studi monetari, bancari e finanziari E. Einaudi, Ricerca sul sistema creditizio)

listico. Nella Cee la percentuale delle imposte e dei contributi sociali rispetto al prodotto interno lordo si situa tra il 31,6% in Italia e il 46,2% nei Paesi Bassi. Ebbene, ove la percentuale del nostro Paese crescesse fino a raggiungere appena quella della Francia, che è pari al 36,4%, il gettito delle imposte aumenterebbe di oltre 5.000 miliardi di lire.

Progressività fiscale e lotta agli evasori

Né la situazione italiana desta meraviglia ove si consideri che la macchina fiscale si caratterizza solo per il burocratismo e l'accentramento: da un lato l'amministrazione affoga ogni anno sotto la valanga di dichiarazioni fiscalmente inutili che impediscono ogni serio accertamento soprattutto di redditi non da lavoro; dall'altro la cosiddetta riforma tributaria ha tolto agli enti locali ogni possibilità di portare nel processo tributario il proprio contributo attivo.

E' evidente allora che la politica fiscale non poteva essere utilizzata come qualificato strumento di politica economica. Di norma essa ha sempre ceduto il campo al dominio della politica monetaria. Quando se ne è deciso l'impiego esso è stato doppiamente negativo: in primo luogo ha aumentato le ingiustizie fiscali, traducendosi solo in secco aumento della pressione fiscale sui redditi più bassi o in aumento delle imposte indirette sui consumi; inoltre, ha aggravato gli effetti distorsivi della politica monetaria sulla congiuntura.

Per contro, una nuova politica fiscale che voglia attuare rigorosamente e senza iniquità il principio della progressività deve considerare la lotta agli evasori come uno dei suoi punti cardine.

Uno degli strumenti più idonei per il successo della lotta è costituito dall'accertamento a campione da parte della Guardia di Finanza: il suo scopo è quello di ricostruire a mezzo di minuziosi controlli il reddito degli evasori. L'accertamento dovrà essere in primo luogo selettivo: si dovrà

cioè attuare nei confronti di quei contribuenti che appartengono a categorie diverse da quelle dei lavoratori dipendenti e che finora hanno goduto di posizioni di privilegio fiscale (liberi professionisti, proprietari di immobili, ecc.); esso inoltre dovrà disincentivare le evasioni: una volta effettuati i controlli, si dovranno avviare, in casi ben definiti e oggettivamente accertati, azioni penali, senza attendere lunghi tempi connessi all'esaurimento del contezioso tributario.

Un secondo strumento per impedire le evasioni può venire dall'applicazione del « controllo incrociato »: si tratta di ammettere in deduzione del proprio reddito talune spese di primaria necessità, come quelle mediche e l'affitto, obbligando invece i beneficiari delle stesse, nel caso i medici e i proprietari di case date in affitto, a sommarle al proprio reddito. In tal modo si conseguirebbero sia una migliore giustizia tributaria sia un più preciso accertamento del reddito.

Un terzo strumento può venire dalla messa in funzione dell'anagrafe tributaria che può permettere rapidi e più completi controlli sul reddito dei contribuenti. In questo caso al fine di un suo qualificato funzionamento è essenziale che si realizzi un controllo democratico su tutte le fasi: sia all'atto del suo avvio, affinché le informazioni di cui si avvale siano fiscalmente utili, sia successivamente per poter utilizzare macchine e notizie contro gli evasori.

Un ulteriore e fondamentale strumento può infine venire dagli enti locali e dal loro qualificato coinvolgimento nel processo tributario: ad esempio offrendo loro uno spazio tributario nella formazione del catasto edilizio urbano, o ancora nel controllo del funzionamento dell'anagrafe tributaria.

Necessariamente l'ampiezza dei problemi creditizi e fiscali irrisolti richiederà un impegno prioritario e continuo da parte del Governo. Ma aldilà dei provvedimenti specifici essa richiederà soprattutto l'avvio di un indirizzo unitario di politica economica con lo scopo di finalizzare agli obiettivi programmatici sia le decisioni fiscali sia quelle monetarie.