

Proposte per la finanza pubblica

DI GIORGIO FUA'

CONTRARIAMENTE ad un'opinione volgare, il nuovo governo non erediterà un livello di spesa pubblica preoccupante. Il rapporto tra la complessiva spesa pubblica italiana d'oggi ed il reddito nazionale appare elevato solo in confronto a quello di economie molto più arretrate della nostra, come la Spagna o il Portogallo o la Grecia; ma non certo in confronto a quello della Germania, dell'Inghilterra e della massa dei paesi progrediti. Va poi tenuto presente che, secondo la corrente di pensiero legata al nome di J. K. Galbraith e largamente accolta, il progresso richiede ulteriori aumenti della quota di reddito nazionale destinata al consumo pubblico.

Ma se l'attuale livello non è preoccupante, altri aspetti della spesa pubblica lo sono in modo grave. Si presentano insieme due ordini di mali. Il primo, avvertito da qualunque cittadino, è dato dalla irrazionale distribuzione della spesa; per cui si notano evidenti sprechi in talune direzioni accanto a gravi carenze nel soddisfacimento di esigenze primarie. Il secondo male, avvertito da chi ha qualche cognizione di politica economica, è dato dal fatto che il governo non è in grado di manovrare con tempestività e precisione il livello della spesa per influire sul mercato ai fini del mantenimento di un alto livello di attività economica combinato con la stabilità monetaria.

Ambedue i mali provengono dalla stessa origine, cioè dalla procedura di formazione delle leggi finanziarie e delle decisioni di spesa (lasciate all'iniziativa parlamentare), che non offre la possibilità di modellare la politica della spesa in tutte le sue parti secondo una visione unitaria. Gli inconvenienti di questa procedura possono essere apparsi tollerabili finché le funzioni dello Stato non erano in rapida evoluzione (e quindi l'assetto della spesa era meno soggetto a sollecitazioni) e finché non si attendeva dallo Stato un'azione stabilizzatrice sulla economia: ma non lo sono più ora.

Il nuovo governo si caratterizzerà come un governo progressista nel

SE IL PSI VA AL GOVERNO

sensu più consistente del termine se avrà subito una riforma diretta a creare gli strumenti per l'elaborazione ed attuazione di una vera e propria, unitaria, « politica di bilancio », studiando gli esempi positivi offertici da qualche altro paese come l'Inghilterra.

Un passo successivo sarà il coordinamento, con la politica di spesa dello Stato, delle spese di tutti gli enti pubblici, territoriali ed altri.

Intanto, nell'attesa che la riforma degli istituti della finanza statale maturi, è da raccomandare pienamente la proposta indicata nella « Nota sulla congiuntura dell'economia italiana » della sezione economica del partito socialista: un impegno, da parte dei partiti di governo, di non avanzare per un determinato periodo (per esempio fino al termine dell'esercizio finanziario) nessuna proposta di aumentare una voce di spesa, se non accompagnata dalla proposta di riduzioni per importo almeno uguale in altre voci.

Siffatto impegno, che comporta una disciplina più restrittiva di quella (del resto largamente elusa) del quarto comma dell'art. 81 della Costituzione, avrebbe il doppio effetto benefico:

— di indirizzare subito tutti gli sforzi del Parlamento e del governo verso la correzione dell'irrazionale struttura della spesa;

— di dissipare subito presso gli operatori il preconcetto timore (fonte di perturbamenti nella vita economica) che un governo di centro-sinistra sia per sua natura portato alla prodigalità nella spesa.

Gli accertamenti fiscali

Anche per quanto riguarda le entrate ci troviamo ancora — nonostante i meritori sforzi di Vanoni — con un meccanismo fiscale gravissimamente insoddisfacente. Ma abbiamo almeno il conforto di constatare che esiste un largo consenso sulle linee generali della riforma che si impone. Non c'è seria divergenza tra le indicazioni che si leggevano nel programma elettorale del PSI, quelle che risultano dalla recente « Sin-

tesi dei lavori » della Commissione per lo studio della riforma tributaria e dell'articolo del suo vice-presidente prof. Cosciani nell'« Espresso » del 13 ottobre, quelle date dal prof. Forte nel « Nuovo osservatore » di settembre, e quelle di altri autorevoli esperti che sarebbe lungo elencare.

I lavori della citata Commissione, ingiustificabilmente sospesi e occultati in buona parte al pubblico (avendo il ministro competente posto il veto alla pubblicazione integrale della relazione provvisoria), costituiranno un ottimo punto di partenza per il nuovo governo.

Il primo passo della riforma deve essere quello di migliorare gli accertamenti. Forte spiega molto bene nell'articolo citato come ciò che ha ostacolato finora il miglioramento degli accertamenti e la lotta all'evasione sia una precisa volontà politica: quella di una classe dirigente che, non volendo combattere frontalmente il movimento in favore di un sistema fiscale progressivo, lo frustra coltivando condizioni ambientali in cui la progressività non può trovare seria applicazione. Ma se il nuovo governo avrà la volontà politica di spazzare via queste condizioni, esistono i mezzi tecnici per farlo, come risulta anche dai lavori della Commissione.

Basti qui accennare ad alcuni soltanto tra i provvedimenti da prendere. Con l'applicazione dei sistemi meccanografici si potrà realizzare una anagrafe precisa, aggiornata e veloce di tutti i contribuenti e si potranno effettuare verifiche mediante « incroci » (nel senso che le detrazioni per spese e passività dichiarate da un contribuente, con l'indicazione dei soggetti a cui sono state pagate, servono a determinare le entrate di questi ultimi). Con la riforma delle società per azioni e delle norme che regolano il segreto bancario (anche qui l'esempio inglese e quello americano sono istruttivi) si potranno eliminare alcune delle maggiori possibilità di evasione. Il controllo delle dichiarazioni potrà essere reso più serio se anziché pretendere di effettuarlo (superficialmente) su tutta la massa, lo si limiterà ogni anno ad un campione di dichiarazioni estratto a sorte, e su questo campione si faranno indagi-

ni molto approfondite risalendo vari anni indietro. L'amministrazione potrà essere resa più efficiente se si rivedrà la distribuzione territoriale degli uffici, oggi insufficienti nei grandi centri d'affari e pleorici nei piccoli, e se si miglioreranno le retribuzioni e le carriere del personale in modo da frenare e poi invertire l'attuale migrazione dall'amministrazione statale verso le carriere private di consulente tributario.

Le forme di tassazione

Non ci sono dubbi sulla necessità di sfortire l'attuale intrico d'imposte antiquate per realizzare una struttura fiscale che soddisfi una serie di esigenze oggi impellenti: chiarezza; progressività; funzionalità ai fini di una politica diretta sia a regolare la domanda globale, sia ad orientare lo sviluppo; ed infine « armonizzazione » su scala europea.

C'è anche un notevole accordo nell'individuare quelli che dovrebbero essere i pilastri della struttura fiscale futura:

— un'imposta progressiva sul reddito globale delle persone, affiancata da un'imposta patrimoniale;

— un'imposta sul reddito e sul patrimonio delle società;

— un'imposta sulle plusvalenze patrimoniali;

— un'imposta sul valore aggiunto;

— un'imposta unifase sulle vendite, ad aliquota differenziata per categorie di prodotti.

Ragioni di spazio mi impediscono di illustrare nei dettagli questi orientamenti, per i quali rinvio ai citati articoli di Cosciani e di Forte, a quel poco che è stato reso pubblico dei lavori della Commissione, al libro di Sylos-Labini e mio intitolato « Idee per la programmazione », ad un mio scritto sul « Nuovo osservatore » di settembre.

Debbo però almeno accennare che in connessione con la riforma del sistema tributario statale si imporrà anche, nel futuro, una revisione di tutto il sistema delle entrate degli enti locali, le quali —

SE IL PSI VA AL GOVERNO

se si vuole che la finanza pubblica nel suo insieme conservi semplicità ed unità funzionale — dovranno prendere prevalentemente la forma della compartecipazione ai tributi erariali o della sovraimposizione. In particolare, dovrà scomparire come tributo autonomo l'imposta di famiglia; in compenso gli enti locali potranno essere chiamati a godere di una compartecipazione o di una sovraimposizione alle imposte erariali sul reddito e sul patrimonio delle persone, nonché a collaborare all'accertamento di tali imposte.

Penso però che, rispetto alla riforma della finanza locale, un'attenzione prioritaria spetti — per

ragioni di dimensioni — a quella della finanza della sicurezza sociale. Essa si basa oggi su contributi (con un gettito complessivo pari, ad oltre la metà di quello di tutti i tributi erariali, ed a quasi quattro volte quello di tutti i tributi locali) che, commisurati come sono ai salari, finiscono per produrre — anche quando percuotono nominalmente i datori di lavoro — effetti più sfavorevoli ai lavoratori di quelli che si avrebbero con tante altre forme possibili di prelievo.

L'attuale sistema contributivo, che si spiega con le origini assicurative della sicurezza sociale, perderà ogni giustificazione con la trasformazione — che dovrà essere

al più presto completata — dei vari rami della sicurezza sociale in servizi nazionali. Il nuovo governo dovrà quindi puntare sull'abolizione, sia pure graduale, degli attuali contributi sui salari, da compensarsi con un'espansione del gettito dei tributi erariali, espansione che dovrà essere alimentata dalla tassazione del reddito e del patrimonio, delle plusvalenze, del valore aggiunto, delle vendite.

Così ci avvieremo finalmente a perdere il triste primato che oggi deteniamo tra i paesi progrediti come quello che estrae dai salari la maggiore quota delle sue entrate fiscali e parafiscali.

GIORGIO FUA'