

E se lo scudo fiscale finanziasse uno sconto fiscale?

Piercamillo Falasca

1. Introduzione

Il cosiddetto “scudo fiscale”¹ – la protezione legale assicurata a quanti acconsentono a riportare in Italia i capitali detenuti all'estero in cambio del pagamento di un'imposta del 5 per cento – farà affluire nelle casse dello Stato italiani alcuni miliardi di euro (le ipotesi più accreditate fissano tra i 3 ed i 5 miliardi le possibili entrate per l'erario, relative a rientri stimati tra i 60 ed i 100 miliardi di euro). La decisione del Governo di chiudere la “finestra” per il rientro e la regolarizzazione dei capitali al 15 dicembre 2009 (considerata da molti operatori come troppo ravvicinata), oltre ad evitare fenomeni di attendismo da parte dei titolari dei capitali stessi, permetterà all'esecutivo di quantificare le somme rimpatriate ed il relativo gettito in tempo per l'approvazione della Legge Finanziaria per il 2010: in questo modo, il Governo punta ad utilizzare fin da gennaio le risorse aggiuntive per l'attuazione di proprie politiche pubbliche. Cosa fare con questo “tesoretto”? La scelta migliore, quando si tratta di entrate una tantum, sarebbe quella di destinare le risorse all'abbattimento del debito pubblico. Da un punto di vista politico, le probabilità che questa sia la scelta del Governo sono oggettivamente limitate. In questo breve focus, pertanto, dopo alcune riflessioni generali sull'argomento si proporrà un *second best*, un modo per non sprecare il gettito fiscale dello scudo e per rispondere alla maggiore obiezione di natura politica che lo scudo solleva.

Piercamillo Falasca è fellow dell'Istituto Bruno Leoni e vicepresidente dell'associazione di cultura politica Libertiamo.

2. Un'entrata una tantum può servire solo ad una misura una tantum

Da più parti, si chiede l'abolizione dell'Irap o una sua riduzione. Può allora il tesoretto dello scudo fiscale aiutare a realizzare quest'obiettivo? No, purtroppo. La ragione è intuitiva: l'abolizione o la riduzione di un'imposta priva le casse dello Stato di un certo gettito annuo, mentre le entrate derivanti dallo scudo potrebbero eventualmente compensare il mancato introito per il 2010, ma già dall'anno successivo ci sarebbe da individuare una nuova fonte di copertura finanziaria.

La contabilità pubblica non ammette come copertura finanziaria di un certo provvedimento l'eventuale aumento di gettito fiscale derivante da una maggiore attività economica che misura come la riduzione dell'Irap potrebbe determinare. Sono il combinato disposto del comma 4 dell'articolo 81 della Costituzione (“Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”) e dell'articolo 11-ter della legge n. 468 del 1978 (come

¹ Contenuto nella legge n. 141 del 2009, di conversione del decreto-legge n. 103 del 2009.

modificato dall'articolo 7 della legge n. 362 del 1988) a fissare i paletti. Si tratta di un principio di prudenza contabile, condivisibile a parere di chi scrive, che evita eventuali comportamenti irresponsabili da parte del legislatore: tagliare le tasse libera risorse per il settore e stimola l'economia, ma farlo in deficit, ossia in assenza di una specifica copertura finanziaria stabile negli anni (che sia una minore spesa o finanche un'entrata alternativa), rischia di provocare più danni che vantaggi. Cosa accadrebbe, infatti, se un Governo prendesse l'abitudine di prevedere senza troppe precauzioni fantomatici aumenti di gettito per giustificare questo o quel provvedimento? Il livello pachidermico del debito pubblico è stato generato, nei decenni passati e fino alle riforme della procedura di bilancio del 1978 e del 1988², proprio da una scarsa responsabilità di finanza pubblica, accentuata dall'assenza di regole rigorose nella formazione delle leggi che comportassero minori entrate o maggiori spese.

Soprattutto per uno Stato così indebitato come la Repubblica Italiana, è sempre e comunque auspicabile che una riduzione del carico fiscale sia accompagnata da un contestuale taglio strutturale della spesa o da un'entrata compensativa anch'essa di natura pluriennale. Ciò che vale per l'Irap ha valore per qualsiasi altra imposta o tributo che s'intende tagliare. Per quanto concerne l'imposta sul reddito, ad esempio, è bene che gli eventuali *effetti Laffer*³ che un taglio delle aliquote potrebbe determinare (e ci sono molte evidenze empiriche a supporto) rappresentino una buona notizia *a posteriori*, piuttosto che un rischio *a priori*.

È allora opportuno che il gettito fiscale del provvedimento sullo scudo fiscale serva a finanziare misure *una tantum*: la copertura di una maggiore spesa non pluriennale, la copertura di una minore entrata per l'anno di riferimento o un abbattimento dello stock di debito pubblico. Le tre opzioni sono legittime dal punto di vista tecnico-formale, ma la scelta dell'una o di un'altra non è neutrale, né economicamente né politicamente. In un Paese che soffre di una pressione fiscale superiore al 43 per cento del Pil, con un rapporto debito pubblico/Pil risalito vertiginosamente in questa fase di recessione economica (dopo alcuni anni di lenta e faticosa diminuzione, e ormai pari al 115 per cento) e con una spesa pubblica pari alla metà del reddito nazionale, è evidente che destinare le risorse dello scudo per un piccolo ma significativo intervento di rientro del valore del debito pubblico sarebbe oltremodo preferibile ad un eventuale misura di nuova spesa. Il rischio più evidente, purtroppo, è che il Governo finisca però per "cedere" proprio alla tentazione di finanziare con le risorse del provvedimento misure di spesa pubblica dall'esito quanto meno dubbio, pur di offrire all'opinione pubblica "azioni concrete". E allora, se l'abbattimento del debito non dovesse essere all'ordine del giorno, proprio la congiuntura economica in atto e il significato fortemente politico che il provvedimento sullo scudo fiscale ha acquisito (e su cui torneremo) dovrebbero suggerire al Governo di perseguire un'ipotesi alternativa: l'uso del gettito dello scudo per un alleggerimento *una tantum* della pressione fiscale sui redditi delle persone fisiche.

3. *Panoramica pragmatica sullo scudo fiscale: difendere l'indifendibile?*

Il provvedimento sullo scudo fiscale appena approvato è il terzo del suo genere nel decennio in corso, il terzo emanato da un governo a guida Silvio Berlusconi. I primi due scudi (rispettivamente datati 2001 e 2003) consentirono di riportare in Italia circa 80 miliardi, sebbene gli auspici governativi fossero allora sensibilmente più ottimisti. Ad oggi, nonostante i due provvedimenti, l'entità dei capitali italiani ancora su conti

2 A tal proposito, si consulti "Il bilancio dello Stato", di Domenico da Empoli, Paolo De Ioanna e Giuseppe Vegas – finanza e mercati – Il Sole 24 Ore.

3 Per una definizione dell'effetto Laffer si veda http://it.wikipedia.org/wiki/Curva_di_Laffer.

offshore è stimabile tra i 300 ed i 500 miliardi di euro. Si tratta di uno stock enorme. Come è evidente, “attirarne” in Italia anche solo una frazione è obiettivo difficilmente contestabile in sé. Più controversa è la scelta degli incentivi da porre in essere per il conseguimento di tale scopo. A parere di chi scrive, esclusa a priori l’ipotesi di un rientro spontaneo e a regole invariate di questi capitali (chi mai accetterebbe un’auto-denuncia senza alcun salvacondotto?), l’unica discussione possibile è relativa al quantum dell’incentivo che lo Stato dovrebbe offrire agli elusori fiscali, non se incentivo ci debba essere oppure no. In termini generali, o si crede che l’incentivo sia di per sé una palese ed inaccettabile violazione dell’ordine legale (e, conseguentemente, si rinuncia all’obiettivo di attirare in Italia i capitali rifugiatisi all’estero), o si accetta la logica derogatoria. Con lo scudo versione 2009, si punta a far rientrare fino a 100 miliardi. Troppi commentatori, soprattutto nell’alveo politico, hanno opposto ai termini del provvedimento del Governo obiezioni del tipo: sì all’incentivo, ma che sia limitato. Non c’è razionalità in questa posizione: accettata la logica derogatoria dell’incentivo al rimpatrio, la questione va affrontata con pragmatismo, chiedendosi quale incentivo sia sufficientemente efficace rispetto alle condizioni che i paradisi fiscali stanno offrendo. I paradisi fiscali non vanno “condannati”: fanno competizione fiscale, contribuiscono a moderare l’imposizione nel mondo e, di fronte ad essi, lo Stato italiano non può far altro che individuare strumenti concorrenziali alternativi, proprio partendo dal presupposto che la gran parte dei fondi all’esterno sono capitali che hanno cercato, con successo, di sottrarsi all’imposizione fiscale. Sono fuggiti da tasse troppo alte: in un Paese in cui la pressione fiscale è così alta, l’incentivo a sfuggire al fisco è molto elevato. È naturale che il contro-incentivo che lo scudo fiscale deve offrire ha da essere altrettanto robusto, affinché il comportamento auspicato – il rientro dei capitali – sia effettivamente realizzato. Ed ecco perché l’aliquota del 5 per cento prevista dal provvedimento sullo scudo fiscale non può far gridare allo scandalo⁴.

Più complesso è il giudizio relativo all’inclusione del reato di falso in bilancio nello “schermo” assicurato dallo scudo fiscale: non è il tema di questo breve focus, ma è chiaro che l’alterazione delle carte contabili d’azienda – per quanto dettata dall’intenzione di sfuggire alle grinfie dell’elevata tassazione di Stato – è un’azione che distorce anzitutto il mercato, producendo e diffondendo informazioni errate per gli investitori.

4. La “redistribuzione” dello “sconto fiscale ai ricchi”: la proposta

Quanto detto nel paragrafo precedente dovrebbe contribuire ad assorbire molte delle perplessità relative al provvedimento sullo scudo fiscale, eccetto la più sentita dal punto di vista politico: che lo scudo sia stato uno “sconto fiscale ai ricchi”. Non entriamo in questa breve trattazione sulle ragioni per le quali ridurre le tasse ai redditi medio-alti ed alle imprese è sempre e comunque auspicabile, ma ci soffermiamo sulla questione che segue. Se è vero che lo scudo fiscale avrà come platea di beneficiari dei contribuenti con un reddito prevalentemente medio-alto, è altrettanto plausibile che la “narrazione” del Governo sarà: con gli incassi dello scudo, produrremo più spesa pubblica in favore dei ceti medi-bassi o comunque meno abbienti.

È ciò che serve all’economia italiana? No. Molto più utile sarebbe rispondere al sentimento diffuso dello “sconto fiscale ai ricchi” con una misura di “redistribuzione” (i termini hanno a volte un uso inaspettato) dello sconto fiscale. La politica di attrazione dei capitali all’estero implementata dal Governo e prodotta dalla competizione fiscale

4 Al 5 per cento si è arrivato calcolando un rendimento medio del 2 per cento per 5 anni, ipotizzando che questo sia stato il periodo di permanenza all’estero dei fondi.

internazionale finirebbe per tradursi direttamente in un beneficio fiscale diretto per tutti i contribuenti italiani.

La soluzione potrebbe allora essere l'adozione di una detrazione *una tantum* sull'Irpef per il 2010, modulata sulla base dei componenti del nucleo familiare e non consentita a quelle persone fisiche che beneficiano dello scudo fiscale per il rientro dei propri capitali.

Già si prevedono le maggiori obiezioni alla proposta appena enunciata: come è probabilmente successo con il *rebate* fiscale dell'Amministrazione Bush, uno sconto fiscale esiguo e limitato nel tempo non incentiva certo l'offerta di lavoro, ma finisce per finanziare un piccolo aumento dei consumi o del risparmio. Nessuno ritiene che la detrazione *una tantum* possa essere la panacea dei tanti mali che affliggono il Belpaese, ma male non farebbe, a differenze degli effetti che da sempre producono le politiche di maggiore ed indiscriminata spesa pubblica.