

La legge Finanziaria per il 2002: alcune prime valutazioni

Agostino Megale

Antonio Ruda

- 1. Il quadro macroeconomico alla base della Finanziaria 2002: da rivedere le stime sulla crescita**
- 2. Mancanza di interventi anticongiunturali**
- 3. Entrate aleatorie: dalla cartolarizzazione degli immobili 15.000 miliardi di lire su 33.000**
- 4. La riduzione della pressione fiscale è pari allo 0,3% del PIL**
- 5. Aumento sino a un milione delle pensioni più basse**

Roma, 8 ottobre 2001

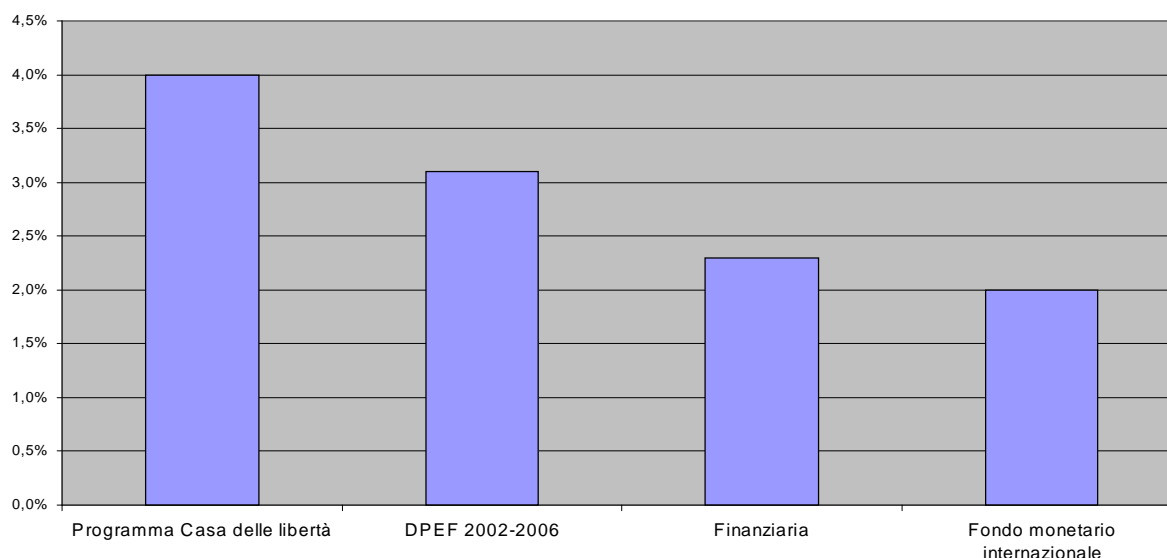
La legge Finanziaria per il 2002: alcune prime valutazioni

1. Il quadro macroeconomico alla base della Finanziaria 2002: da rivedere le stime sulla crescita

Alla base della manovra di bilancio per il 2002 (Legge Finanziaria) che il Governo si appresta a varare vi è un'ipotesi di crescita del PIL del 2,3% per il 2002 rispetto alle previsioni inferiori fornite dagli organismi economici internazionali e dagli istituti di analisi economica. Per l'Italia il Fondo Monetario Internazionale ha previsto alla fine di settembre 2001 una crescita del 2% per il 2002 avvertendo però che l'economia rallenta in misura maggiore del previsto per cui anche il raggiungimento di quel tasso di crescita è messo in dubbio. Istituti di previsione italiani hanno fornito stime ancora più pessimistiche con previsioni di crescita del PIL dell'1,8%. La minore crescita rispetto alle ipotesi governative comporterebbe l'esigenza di recuperare già nel corso del 2002 risorse comprese fra i 7 mila e i 11 mila miliardi di lire. Si noti, inoltre, che nel DPEF varato a luglio dal Governo di centro destra le stime di crescita del PIL per il 2002 erano del 3,1% (da parte sua, il programma della Casa delle libertà prevedeva di far crescere il reddito del 4%. Si veda il grafico).

In mancanza del raggiungimento delle previsioni di crescita sarebbe compromesso il raggiungimento di un rapporto deficit/PIL dello 0,5% che costituisce l'indicatore decisivo per rispettare il Patto di stabilità finanziaria sottoscritto a Bruxelles. **Esiste quindi il rischio concreto di dover realizzare una manovra**

previsioni di crescita del PIL nel 2002



aggiuntiva a primavera compresa fra 7 mila e gli 11 mila miliardi di lire, a patto che le altre previsioni di entrata siano rispettate.

2. Mancanza di interventi anticongiunturali

A fronte del rallentamento del ciclo mancano, nel Disegno di legge finanziaria consistenti interventi anti congiunturali. **L'incremento degli investimenti pubblici sul PIL è limitato allo 0,1% del PIL, passando dal 3,8 al 3,9% del Prodotto interno.** Contrariamente a quanto affermato dal governo i 15.000 miliardi di lire indicati come il nuovo livello di spesa pubblica per infrastrutture rappresentano soltanto un limite di spesa per il prossimo triennio e non reali impegni di finanziamento. Non solo per ciò che riguarda gli investimenti, ma anche sul lato dei consumi manca un adeguato sostegno della domanda: mancano infatti le risorse per i contratti pubblici e non vengono riviste le aliquote IRPEF come prospettato nell'ultimo DPEF e come previsto dalla scorsa legge finanziaria. Le risorse stanziare per i contratti pubblici risultano, infatti, pari a circa 6.000 miliardi di lire, cifra assolutamente insufficiente per il rinnovo dei contratti per il biennio 2002-2003, per il recupero del potere d'acquisto e della differenza fra inflazione programmata e inflazione effettiva del biennio precedente, nonché della quota di produttività utile per la contrattazione decentrata – integrativa, nel quadro dell'accordo del 23 luglio del 1993. È importante ricordare che le risorse stanziare riguardano soltanto l'Amministrazione dello Stato (ministeri, aziende, scuola) mentre sono escluse il settore della sanità e degli enti pubblici non economici. Un altro aspetto da tenere presente riguarda il tasso d'inflazione preso a riferimento per la crescita delle retribuzioni per il prossimo anno pari all'1,7% rispetto alle previsioni dell'1,9% per il 2002 (stima ISAE).

3. Entrate aleatorie: dalla cartolarizzazione degli immobili 15.000 miliardi di lire su 33.000

Per ciò che riguarda le entrate occorre dire che per circa il 50% sono costituite dai proventi che dovrebbero derivare da una complicata operazione di cartolarizzazione degli immobili pubblici, ossia dalla trasformazione del flusso di redditi e delle vendite immobiliari in risorse disponibili immediatamente e derivanti dalla sottoscrizione di obbligazioni. Si tenga presente che i 15.000

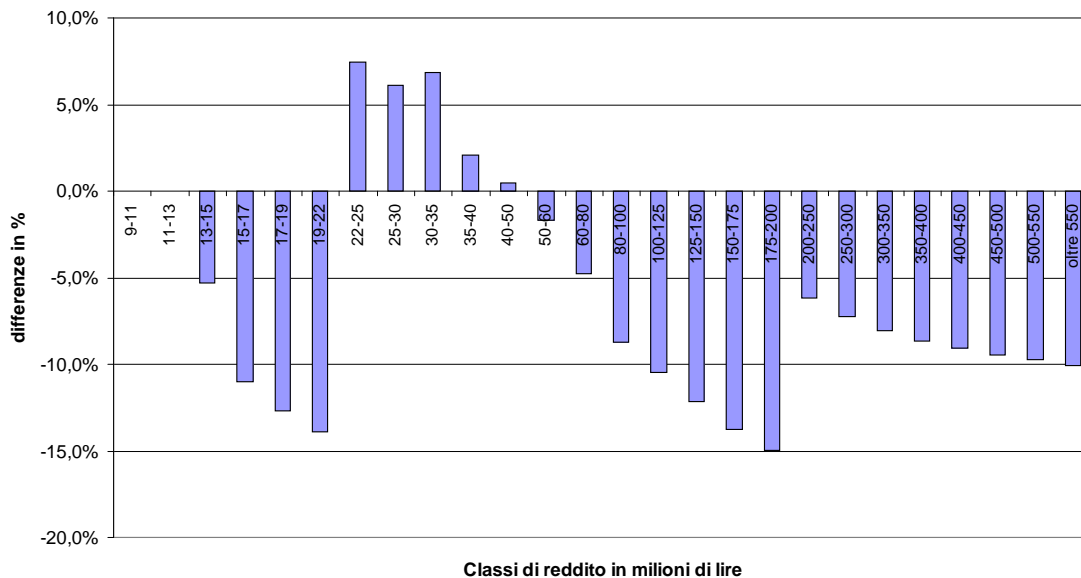
miliardi di entrate previsti dalla cartolarizzazione devono essere realizzati, per raggiungere gli obiettivi di stabilizzazione del bilancio, entro il 31 dicembre 2002. Tutto ciò comporta il forte rischio che l'operazione si trasformi in una svendita del patrimonio pubblico.

4. La riduzione della pressione fiscale è pari allo 0,3% del PIL

Con la finanziaria 2002 viene ipotizzata una riduzione della pressione fiscale dello 0,3%, passando dal 42,2% al 41,9% del PIL, e corrispondente a circa 7 mila miliardi di lire. Questa cifra rappresenta un terzo della riduzione fiscale prevista dal DPEF 2002-2006 con il quale veniva programmata la riduzione fiscale di un punto l'anno a partire dal 2002. **È bene ricordare a questo proposito che quanto promesso dal programma elettorale della Casa delle libertà in tema di imposte sui redditi, ossia l'esenzione dall'IRPEF dei redditi sino a 22 milioni di lire e la sostituzione delle attuali aliquote con due sole aliquote del 22 e del 33% avrebbe comportato una riduzione del gettito compresa fra 44.000 e 60.000 miliardi di lire che in termini di PIL rappresenta una quota compresa fra l'1,8% e il 2,5% del PIL. Da una prima simulazione risulta, inoltre, che in mancanza di interventi sul lato delle detrazioni l'accorpamento delle aliquote porterebbe a un aumento della pressione fiscale per le classi reddito comprese fra i 22 e i 50 milioni di lire (si veda il grafico).** È presumibile che l'intervento sull'IRPEF verrà attuato con lo strumento della delega ma è altamente improbabile che la riforma sia operativa a partire dal prossimo anno in quanto, sulla base dei dati della manovra forniti dallo stesso governo, manca la copertura finanziaria per il 2002. **Più in generale, il rischio di avviare riforme senza copertura è reso concreto dal fatto che il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità è affidato alla ripresa della crescita, obiettivo contraddetto dalla mancanza di misure anti cicliche della stessa Finanziaria.**

La finanziaria porta a 1 milione di lire la detrazione per i familiari a carico per i redditi inferiori a 70 milioni di lire annui. Questa voce comporta una spesa di 3.100 miliardi di lire per il 2002. **Non si tratta di risorse completamente aggiuntive rispetto al bilancio 2001** in quanto a circa 2.000 –2.500 miliardi di lire ammonta anche la mancata riduzione delle imposte dovuta all'annullamento della diminuzione delle aliquote IRPEF predisposta dalla precedente finanziaria.

Differenze fra le aliquote effettive attuali e quelle del programma della Cdl



Per i redditi inferiori ai 70 milioni verrebbe annullata la detrazione ulteriore di 240.000 lire per i figli con meno di tre anni. Ciò equivale a un mancato beneficio fiscale stimabile in circa 660 miliardi di lire. **Tenendo conto della mancata riduzione delle aliquote IRPEF l'effetto netto dell'aumento delle detrazioni si riduce a soli 436 miliardi di lire se non viene ad annullarsi del tutto.**

Effetto netto dell'aumento delle detrazioni a 1 milione di lire per i figli a carico per i redditi inferiori a 70 milioni

	Miliardi di lire
Aumento delle detrazioni a 1 milione (Finanziaria 2002)	3100
Meno	
Mancata riduzione delle aliquote IRPEF (Finanziaria 2001)	2000
Eliminazione detrazioni per i figli di 0-3 anni per i redditi inferiori 70 milioni di lire	664
Saldo netto	436

Il DPEF prevedeva, inoltre, l'azzeramento dell' IRAP, sostituendola con una compartecipazione all'IRPEG la cui aliquota, a sua volta, dovrebbe essere portata al 33% dal 36%. Non risulta chiaro in che modo l'intervento sull' IRAP si rifletta sulla redistribuzione del carico fiscale e sulle risorse poste a copertura della spesa sanitaria visto il forte squilibrio regionale del gettito IRPEG.

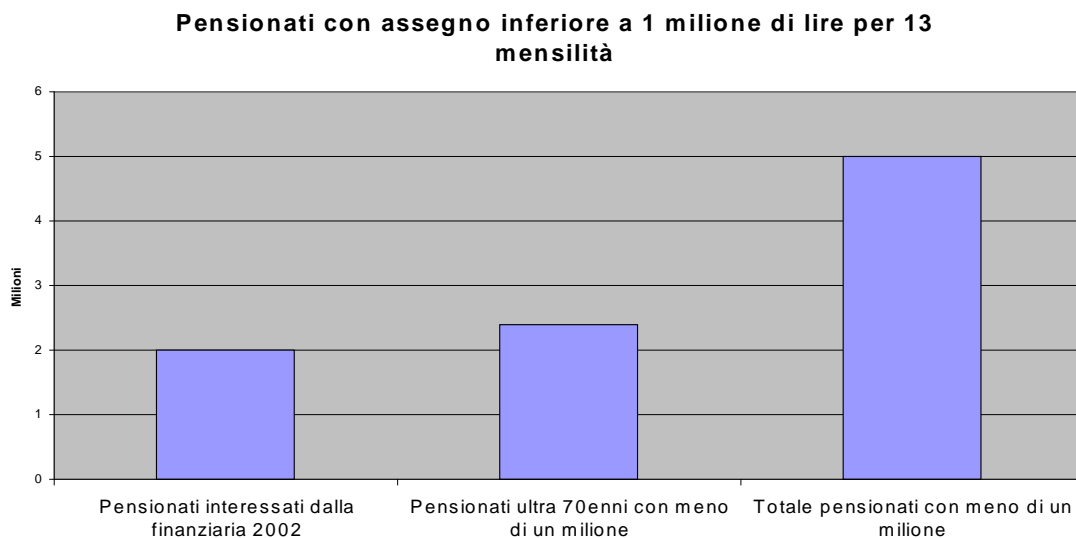
Con l'eccezione dell'aumento delle detrazioni per i familiari a carico tutti gli interventi di natura fiscale ed economica saranno attuati, nelle intenzioni del

governo per mezzo di leggi delega. Questo metodo era stato già annunciato nel luglio scorso in coda al DPEF 2002-2006 (capitolo V, La sessione di bilancio). Nel documento si affermava che *“è intenzione del Governo auto limitare il contenuto della finanziaria a: 1. Il valore dei saldi; 2. L'eventuale regolazione delle aliquote fiscali, 3. Le tabelle, “lasciando ai provvedimenti collegati la definizione, non esclusivamente ordinamentale, delle altre materie oggetto d'intervento...I provvedimenti collegati costituiranno, pertanto, la vera struttura portante delle politiche del Governo nei vari settori.*

Siamo quindi di fronte a una finanziaria “leggera” accompagnata dalla proposta di deleghe. Così come è stata presentata questa impostazione rappresenta un passo indietro rispetto al metodo della concertazione nella definizione dei provvedimenti di politica economica e rende meno trasparente il percorso delineato con la stessa finanziaria. Il Governo, si afferma nel DPEF, considera provvedimenti collegati quelli riferiti a un gran numero di settori quali: fisco; devoluzione di poteri dallo Stato alle Regioni in materia di sanità, istruzione, sicurezza; previdenza, soprattutto costruendo il “secondo pilastro” della previdenza integrativa; istruzione e ricerca; infrastrutture e trasporti; pubblica amministrazione e sua informatizzazione, gestione del patrimonio pubblico, sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse, liberalizzazione dei mercati e dei servizi pubblici, tutela dell'ambiente. In questa situazione la finanziaria rappresenta un mero documento contabile utile soltanto a definire i parametri finanziari per il rispetto del patto di stabilità.

5. Aumento sino a un milione delle pensioni più basse

L'intervento sulle pensioni inferiori a un milione di lire al mese riguarda due milioni di pensionati su un totale di 7,5 milioni che sono al di sotto di questa soglia. La cifra stanziata è di 4.200 miliardi di lire per ciascun anno nel periodo 2003-2004 pari in media a circa 161.000 lire per 13 mensilità. Il dato medio è solo



indicativo e non deve far dimenticare che al disotto della soglia di un milione mensile vi sono situazioni molto differenziate non solo per i livelli di reddito, ma anche per ciò che riguarda la natura delle prestazioni essendovi rendite derivanti da contribuzione e altre di natura prettamente assistenziale. Si rischia quindi di scatenare una corsa alla richiesta di aumenti da parte di coloro che, a fronte del versamento di contributi, ritengono di non dover essere assimilati agli interventi assistenziali.

<p align="center"><u>Il programma fiscale ed economico della Casa delle libertà</u></p>	<p align="center"><u>Il DPEF 2002-2006 e la Finanziaria 2002</u></p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Riedizione della legge Tremonti sulla detassazione degli utili reinvestiti e sulle nuove assunzioni. 2. Estensione della legge Tremonti ai settori della new economy con completa deducibilità degli investimenti in hardware e software; esclusione da IRPEG e IRAP per i consorzi del settore informatico e dell'e-commerce 3. Abolizione dell'imposta sulle successioni e donazioni. 4. Esenzione dei redditi sino a 22 milioni di lire in rapporto alla composizione del nucleo familiare; concentrazione delle deduzioni familiari sui redditi medi e bassi. 5. Sostituzione delle 5 aliquote Irpef attuali con due sole aliquote del 23% per i redditi sino a 200 milioni e del 33% per i redditi oltre i 200 milioni di lire. 6. Contrasto all'evasione fiscale stipulando un "concordato preventivo" con i piccoli operatori per mezzo della definizione di un "imponibile giusto" per tre anni senza obblighi di contabilità fiscale. 7. Passaggio dalle 100 imposte attuali a 8 imposte principali. 8. Facilitazioni per l'emersione. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Decreto dei 100 giorni 2. Decreto dei 100 giorni 3. Decreto dei 100 giorni 4. – 5. L'unico intervento sul fronte IRPEF riguarda l'elevazione a 1 milione delle detrazioni per assegni familiari. L'attuazione dei punti 4 e 5 comporterebbe minori imposte per circa 42 mila miliardi di lire di cui 12 mila miliardi di lire dovuti alla sostituzione delle attuali aliquote con le due aliquote IRPEF del 23 e 33% e altri 30 mila miliardi derivanti dall'elevazione a 22 milioni di lire della quota esente 6. Rimandato a disegni di legge delega 7. Rimandato a disegni di legge delega 8. Decreto dei 100 giorni. La finanziaria prevede entrate per 2.000 miliardi di lire. Manca un accordo fra le parti sulle modalità di emersione e sull'impegno al rispetto dei contratti nazionali senza i quali le risorse previste sono aleatorie. È assente un riferimento specifico al Mezzogiorno dove il fenomeno del sommerso è di gran lunga più rilevante rispetto al Centro - Nord

Segue - Il programma fiscale ed economico della Casa delle libertà

9. Un Testo unico fiscale con l'abrogazione delle oltre 3.000 leggi fiscali attuali
10. Integrazione sino a 1 milione di lire per 13 mensilità dei trattamenti inferiori a questo livello
11. Grandi opere per dare uno shock positivo all'economia e portare la crescita del PIL al 4% annuo

Segue - Il DPEF 2002-2006 e la Finanziaria 2002

9. Rimandato a disegni di legge delega
10. È previsto per 2 milioni di pensionati con uno stanziamento di 4.200 miliardi per il 2002. I potenziali beneficiari sono 7,5 milioni di pensionati per cui l'estensione a tutta la platea degli aumenti comporterebbe una spesa di 12-15 mila miliardi di lire.
11. Gli investimenti pubblici passerebbero dal 3,8 al 3,9% del PIL. Manca un robusto intervento anti ciclico con nuovi investimenti in infrastrutture. I 15.000 miliardi di lire indicati nella relazione previsionale rappresentato un limite massimo per il prossimo triennio e non reali impegni di spesa.

Il comunicato del Governo

I NUMERI DELLA MANOVRA PER IL 2002

17 MILIARDI DI EURO (pari a circa 33mila miliardi di lire) è l'ammontare degli interventi correttivi che portano l'indebitamento netto allo 0,5% "europeo"

1 MILIONE DI LIRE per oltre **2 MILIONI DI PENSIONATI** (che superano così la soglia di povertà) è il livello a cui sono innalzate le pensioni più basse

1 MILIONE DI LIRE per **8,5 MILIONI DI SOGGETTI** è il livello a cui è innalzata la detrazione IRPEF per ogni figlio a carico. La riduzione IRPEF è dunque confermata, coperta (era senza copertura), spostata a favore delle famiglie con redditi bassi e medi

3.532 MILIARDI DI LIRE è l'incremento della spesa per il personale del "comparto sicurezza" nel biennio 2002-2003

15.000 MLD DI LIRE CIRCA è il livello a cui sale la spesa per le infrastrutture

4.487 MILIARDI DI LIRE è l'incremento dei finanziamenti della scuola nel triennio

41,9% è il livello della pressione fiscale, in calo dal 42,2%

46,9% è il peso della spesa complessiva in rapporto al PIL, in calo dal 47.2%