

UNA REVISIONE IRPEF PER PERSEGUIRE OBIETTIVI STRUTTURALI

di Fernando Di Nicola
19 ottobre 2012

In questi giorni si è osservata la concomitanza di due eventi su temi apparentemente scollegati, quali la revisione dell'Irpef contenuta nel DDL di stabilità per il 2013 e la sentenza n.223 della Corte Costituzionale che, tra le altre decisioni, ha sancito l'illegittimità del contributo di solidarietà dovuto da dipendenti pubblici ex art.9, comma 2, del D.L. n.78 del 2010.

Entrambi gli argomenti, invece, riguardano interventi sul modello di progressività del prelievo, parte essenziale di quella redistribuzione che l'azione pubblica persegue sul complesso di entrate e spese.

Per l'Irpef il Governo propone di abbassare di un punto le prime due aliquote (quelle oggi al 23% fino a 15mila euro e 27% fino a 28mila) e di ridurre alcune detrazioni e deduzioni per oneri per i redditi maggiori di 15mila euro, con una franchigia sui primi 250 euro di spesa di ciascun onere considerato (tra cui gli interessi sui mutui e le donazioni di vario genere sono le spese di maggior rilievo con introduzione della franchigia) ed un tetto complessivo di 3mila euro di spese detraibili, sempre per i soli oneri presi in considerazione¹.

In tema di contributo di solidarietà, invece, la Corte Costituzionale ha bocciato (per disparità di trattamento tra dipendenti pubblici e privati) l'intervento del precedente Governo, che aveva deliberato con motivazioni di solidarietà un prelievo del 5% sulle retribuzioni di specie dei soli dipendenti pubblici per la parte eccedente i 90mila euro annui lordi e del 10% sulla quota eccedente i 150mila.

Si tratta, a ben vedere, di interventi che sembrano accomunati non solo dalla citata finalità redistributiva, ma anche dai limiti di modifiche realizzate in condizioni di emergenza, senza una sufficiente riflessione sui tratti desiderati del sistema di prelievo, nonché sull'insieme delle conseguenze ed in particolare su quelle da evitare. Da questo punto di vista anche la recente tendenza del Parlamento ad approvare i decreti, con il frequentissimo corollario di richieste di fiducia, senza un sostanziale dibattito e controllo, non contribuisce ad attenuare i limiti o gli effetti indesiderati di una legislazione di emergenza.

Per la nuova Irpef proposta si può notare dapprima che il mero intervento sulle due prime aliquote, senza adattamento di altre parti collegate, comporta la modifica di un elemento importante quale la soglia di esenzione dall'Irpef (e, per previsione di legge collegata, dalle addizionali locali): abbassare infatti la prima aliquota al 22% e mantenere il ventaglio di detrazioni massime e intermedie per i redditi da lavoro dipendente, autonomo in regime semplificato e da pensione, equivale a spostare in alto le soglie di esenzione, oggi fissate rispettivamente a 8000 euro per dipendenti e assimilati, 7500 o 7750 (se si superano i 75 anni) per i pensionati ed a 4800 euro per gli autonomi con contabilità semplificate. Se ad esempio un dipendente con 8000 euro di reddito ha oggi un'imposta lorda pari al 23%, cioè 1840 euro, esattamente compensata dalla detrazione spettante, con la riforma il 22% di 8000 sarà di soli 1760 ed il livello di reddito per il quale si eguagliano imposta lorda e detrazione spettante sarà 8274 euro.

Questa decisione non è di poco rilievo ed andrebbe forse dibattuta: alzare le soglie di reddito esente implica, a livelli analoghi di gettito, non intervenire sul notevole problema della elevatezza delle aliquote marginali effettive che l'Irpef ha adottato nell'ultimo decennio, in particolare già da livelli appena superiori appunto alla soglia di esenzione.

L'aliquota marginale effettiva (cioè quella che ci si trova a pagare realmente su incrementi di reddito come somma dell'aliquota applicabile a tale incremento e della riduzione di detrazioni o assegni spettanti) è l'indicatore di maggiore impatto su obiettivi di politica economica dichiarati spesso come prioritari, e cioè il tasso di partecipazione al lavoro e l'offerta di lavoro stessa attraverso la riduzione del cuneo. Da questo punto di vista appare un intervento trascurabile la riduzione di un solo punto per redditi bassi e perciò più sensibili alle variazioni di tassazione e di reddito effettivo, riduzione peraltro attenuata o annullata frequentemente dai nuovi citati vincoli sulle detrazioni per oneri.

Permanerebbe dunque quella struttura effettiva dell'Irpef che dal 2007 è attestata per la gran parte dei contribuenti su tre soli livelli sostanziali: l'esenzione, un'aliquota attorno al 30% al suo superamento (dunque anche su redditi ben inferiori ai 15mila, considerato che l'iniziale decrescenza della detrazione da lavoro dipendente e assimilato nasconde un'aliquota implicita di ben 7,2 punti, che si aggiungono al 23%) ed infine un range attorno al 41-43% al superamento dei 28mila euro di imponibile, livello certamente non così elevato da giustificare l'equiparazione, di fatto, all'aliquota marginale gravante su redditi davvero alti. Con la riforma appena presentata aumenterebbe poi di un ulteriore punto il notevole salto di aliquota nominale, oggi di 11 punti (dal 27% al 38%) al superamento dei citati 28mila euro di imponibile, in quanto si passerebbe dal 26% al 38%.

Tra i dettagli dell'Irpef che emergerebbe da questo disegno di legge si ricorda poi la permanenza di microdetrazioni tra i 10 ed i 40 euro per un ristretto range di reddito da lavoro dipendente, tra i 24mila ed i 28mila (art.13 del TUIR). Tali microdetrazioni erano state introdotte per evitare micro-aggravi derivanti dalle nuove aliquote stabilite a partire dal 2007, ma non avrebbero più senso con le nuove aliquote ridotte.

Sulle detrazioni da oneri si può osservare brevemente che mentre il meccanismo delle singole franchigie tende a sfavorire i contribuenti a minor reddito, per i quali la franchigia costituisce una riduzione del risparmio d'imposta percentualmente rilevante, il tetto complessivo (ma applicato a spese che escludono le voci rilevanti) tende invece a sfavorire taluni contribuenti ad alto reddito, caratterizzati da notevoli spese per oneri detraibili o deducibili, parte dei quali costituiti da erogazioni liberali.

Per quanto riguarda invece il prelievo straordinario sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici superiori a 90mila euro, annullato ora dalla Corte Costituzionale, si può osservare innanzitutto che esso avveniva come elemento straordinario, al di fuori dell'imposta sui redditi delle persone fisiche deputata a regolare il prelievo in base alla loro elevatezza; e, al di là della disparità di trattamento contestata, non si può non notare come quel prelievo non fosse tarato sul livello del reddito complessivo, quanto su un reddito di specie, cosicché due soggetti con stesso elevato reddito, ma formato da un diverso mix di retribuzione lorda da dipendente pubblico, subivano diversi prelievi.

Sul punto allora andrebbe fatta una riflessione, pubblica e trasparente, sulle forme idonee di intervento in momenti in cui si ritiene che gli alti redditi dovrebbero partecipare di più alle entrate pubbliche. Opinione di chi scrive, anche in sintonia con la rinnovata tendenza a chiedere una maggiore imposta ai redditi molto elevati, che le massime aliquote Irpef, pur non ignorando i limiti di questa imposta, potrebbero essere elevate in sostituzione delle diverse e un po' pasticciate forme di maggiorazione d'imposta su alti redditi adottate negli ultimi anni.

A partire da queste considerazioni si potrebbe prevedere allora una revisione Irpef che, a parità di risorse ad essa destinate, intervenisse con maggiore coerenza per gli obiettivi sufficientemente condivisi di:

ottenere una struttura effettiva delle aliquote crescente con maggiore regolarità e caratterizzata da una reale differenziazione tra bassi ed alti redditi;

attenuare l'elevatezza delle marginali effettive a bassi livelli di reddito, per questa via agevolando l'offerta di lavoro e riducendo il cuneo fiscale in misure non trascurabili;

riconduurre le esigenze di maggiore partecipazione degli alti redditi alla definizione di coerenti aliquote irpef, applicabili a livelli realmente elevati di reddito.

Su nelmerito.com del 9 marzo c.a.5 prospettai una revisione che modificava e semplificava le detrazioni per tipo di reddito, facendole decrescere in maniera costante e perciò aumentando in media, con particolare sgravio dei redditi bassi, in parallelo con una riduzione di mezzo punto delle prime tre aliquote ed un leggero aumento delle ultime due.

A partire dalla concreta modifica Irpef proposta dal Governo, e quindi dalle risorse destinabili a tale revisione, si può oggi immaginare una riforma solo leggermente diversa, fondata sui seguenti aspetti:

1. decrescenza lineare (cioè a pendenza costante) delle detrazioni da lavoro dipendente e assimilato.
2. abbassamento della prima aliquota al 22%
3. elevamento della quarta aliquota al 43% oltre i 55mila euro e della quinta aliquota al 46%, ma solo oltre i 100mila euro (invece che i 75mila attuali);
4. conferma della riduzione delle detrazioni da oneri, possibilmente con una rivisitazione che facesse emergere meglio le scelte allocative e di indirizzo del legislatore.

Una tale riforma, con un costo leggermente inferiore in termini di minor gettito, potrebbe ottenere risultati non in contrasto con obiettivi desiderati ed abbastanza condivisi. In particolare:

- a) le aliquote marginali effettive di dipendenti e collaboratori coordinati sotto i 15mila euro di reddito scenderebbero di quasi 5 punti, dal 30,2% attuale al 25,5%, differenziandosi effettivamente dallo scaglione successivo;
- b) si otterrebbe un leggero abbassamento del carico medio e marginale anche per i redditi medi;
- c) aumenterebbe leggermente l'azione redistributiva dell'Irpef, in coerenza con le spinte ad una maggiore solidarietà perseguita dalle misure adottate degli ultimi due anni;
- d) si inizierebbe un cammino di riavvicinamento tra aliquote nominali ed effettive, reso difficile dallo scarso appeal politico di riduzioni di aliquote implicite poco percepite dal contribuente.
- e) futuri interventi di ulteriore razionalizzazione dell'Irpef potrebbero proseguire sulla strada delle modifiche già realizzate, senza dover rimettere in discussione aspetti delicati, quali ad esempio l'aumento dell'area di esenzione ed il forte salto di aliquota effettiva al suo superamento.

1. Di notevole rilievo in questo senso l'esclusione delle spese per recupero energetico e per interventi sui fabbricati dal tetto, mentre le spese sanitarie, pur escluse dal vincolo del tetto, vedono comunque crescere la franchigia non detraibile.

2. Tra le quali, va detto, in qualche caso possono nascondersi anche meccanismi illeciti di riappropriazione di parte della donazione, grazie al gioco del sostanzioso sconto fiscale.

3. Sul tema fu fatto un interessante approfondimento da Tutino (in www.centroeuropearicerche.it/userfiles/08-09-11_Tutino_Solidarieta.pdf), nel quale si evidenziava tra l'altro anche la contraddittoria concomitanza con un altro contributo, sempre di solidarietà, su redditi questa volta complessivi superiori ai 300mila euro.

4. Principalmente l'esclusione dei rilevanti redditi finanziari e di una parte di quelli immobiliari dal suo imponibile, oltre all'annosa questione dell'evasione, che tuttavia non impedisce ai massimi scaglioni di reddito di registrare quote prevalenti di reddito da lavoro autonomo, da impresa e da amministrazione di società.

5. www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1638&Itemid=66