CAMERA DEI DEPUTATI N 3948

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

VISCO, MINERVINI, BASSANINI, RODOTÀ, FERRARA

Presentata il 30 luglio 1986

Norme volte a perequare i versamenti delle imposte dirette e disposizioni relative all'adeguamento delle deduzioni dell'imposta locale sui redditi

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La legge 9 ottobre 1971, n 825, contenente la delega al Governo per la riforma tributaria prevede all'articolo 10, n 7) che « Potrà provvedersi alla perequazione fra i diversi sistemi di riscossione mediante l'applicazione di abbuoni o interessi » alle imposte versate dai contribuenti Il legislatore della riforma era quindi pienamente consapevole della disparità di trattamento che si sarebbe potuta creare tra contribuenti che pagano l'imposta per ritenuta alla fonte mese per mese, o in occasione dell'emissione delle fatture e del successivo pagamento, e i contribuenti che versano l'imposta in occasione della presentazione della dichiarazione dei redditi, e al momento del pagamento dell'acconto nel mese di novembre, e indicava altresì le modalità tecniche idonee a risolvere questo problema

Da allora tale questione e stata ampiamente esaminata e discussa e sulla necessità di risolverla esiste un sostanziale accordo della maggioranza dei gruppi parlamentari, e lo stesso Governo si era impegnato a presentare un proprio disegno di legge già in occasione della discussione della legge finanziaria 1984

Da un punto di vista tecnico, l'equiparazione del trattamento fiscale delle due categorie di contribuenti può essere assicurata in diversi modi Si potrebbe prevedere, ad esempio, l'estensione anche ai redditi non da lavoro dipendente del sistema di versamento mese per mese, tuttavia ragioni di carattere amministrativo e gestionale valide sia per il fisco che per i contribuenti, sconsigliano l'adozione di questo sistema Per lo stesso motivo non si è ritenuto di proporre un metodo trimestrale di versamenti imperniato su

quattro pagamenti da effettuare a febbraio, maggio, agosto e novembre, e tali quindi da consentire una perfetta compensazione di vantaggi e svantaggi derivanti da anticipazioni e posticipazioni dei versamenti.

In verità la soluzione più semplice e razionale, se non si considera opportuno concedere abbuoni di imposte per i redditi di lavoro dipendente, consisterebbe nel consentire al contribuente che percepisce redditi di altra fonte la facoltà di effettuare entro il mese di giugno di ciascun anno il pagamento dell'intera imposta dovuta per l'anno in corso, e di stabilire un interesse sulle maggiori cifre eventualmente non versate, tale da compensare il guadagno di cui in ogni caso egli beneficerebbe in virtù del ritardato pagamento. Decidere di versare o meno l'imposta entro il sesto mese dell'anno diventerebbe così il risultato di un calcolo economico soggettivo, mentre l'uguaglianza di trattamento tra i contribuenti sarebbe tutelata dalla previsione del pagamento di un interesse sui versamenti eventualmente ritardati di entità idonea ad annullare il beneficio di fatto goduto su ogni eventuale posticipazione di versamento. L'obiezione più frequente a questa ipotesi è che i contribuenti, non conoscendo esattamente a fine giugno l'entità del loro reddito nell'anno, non sarebbero in grado, anche volendo, di versare l'ammontare dovuto, e sarebbero tuttavia costretti a pagare un interesse sulle somme non versate, cosa che sarebbe – secondo questo modo di vedere – ingiustificata.

In verità così non è perché indipendentemente dalle possibilità di esatta previsione o di errori da parte dei contribuenti, ogni posponimento di versamento, consapevole o meno, perseguito o involontario, determina comunque un guadagno (interesse) ingiustificato per il contribuente che sarebbe giusto acquisire al fisco, in modo di ristabilire la parità di trattamento con i contribuenti soggetti a ritenuta alla fonte.

Una soluzione secondo le linee indicate fu prospettata nel corso della discussione sulla legge finanziaria 1984 da un emendamento (il 4. 01) dei deputati Visco e Bassanini, discusso nella seduta del 16 dicembre 1983, e ritirato su invito del ministro Visentini che, pur affermando di condividere la soluzione prospettata, sottolineò tuttavia la necessità di alcuni approfondimenti tecnici, impegnandosi a proporre entro poco tempo una soluzione definitiva.

Ciò non è avvenuto e la mancata proposta governativa è all'origine della presente proposta di legge, la quale tuttavia non adotta la soluzione tecnica appena descritta sia perché, per i motivi appena ricordati, non pochi contribuenti non ne comprenderebbero le finalità e l'ispirazione logica, sia perché non sembra opportuno al momento attuale concentrare in un unico versamento, a ridosso del pagamento a saldo del mese di maggio, l'intera imposta dovuta nell'anno.

Si è preferito quindi, con la presente proposta di legge, indicare una soluzione diversa (vedi articolo 1), anche se sostanzialmente equivalente a quella sopra descritta nell'ipotesi in cui il reddito imponibile risultasse costante nel tempo, e che consiste nell'introdurre due versamenti di acconto commisurati all'imposta effettivamente versata nelle ultime dichiarazioni presentate. Un primo acconto, facoltativo, pari ai cinque dodicesimi dell'imposta dovuta in base all'ultima dichiarazione presentata andrebbe effettuato entro la fine del mese di febbraio di ciascun anno; e un secondo acconto pari ai dieci dodicesimi dell'imposta dovuta per l'anno precedente, quale risulta dalla dichiarazione presentata nel mese di maggio, da effettuare entro il mese di settembre, al netto della somma versata a titolo di primo acconto.

Qualora i contribuenti versassero effettivamente l'imposta secondo i criteri indicati si verificherebbe una posticipazione di un mese dei versamenti dovuti per il mese di gennaio, esattamente compensata dall'anticipo a settembre del versamento relativo al mese di ottobre, mentre l'anticipo dei versamenti relativi ai mesi di marzo, aprile e maggio (di uno, due e tre mesi rispettivamente) sarebbe esatta-

mente compensato dal rinvio a settembre del pagamento dell'imposta dovuta per giugno, luglio ed agosto.

Il prospetto che segue aiuta a comprendere la logica della proposta: come è ovvio nessun ritardo o anticipo nei pagamenti si verificherebbe nei due mesi (febbraio e settembre) nei quali vengono effettuati i versamenti di acconto.

MESI	Reddito mensile	Imposta mensile	Mesi di anticipo (—) o posticipazione (+) dei pagamenti
Gennaio	100	10	+ 1
Febbraio	100	10	0
Marzo	100	10	— 1
Aprile	100	10	— 2
Maggio	100	10	— 3
Giugno	100	10	+ 3
Luglio	100	10	+ 2
Agosto	100	10	+ 1
Settembre	100	10	0
Ottobre	100	10	— 1
Novembre	100	10	—
Dicembre	100	10	—

È evidente come, data l'ipotesi di costanza del reddito nel tempo (e anche nei due anni precedenti), guadagni e perdite derivanti da un anticipo o una posticipazione dei versamenti dell'imposta, rispetto alla cadenza mensile dei guadagni, si compenserebbero esattamente per i primi dieci mesi dell'anno.

Poiché il primo versamento di acconto (che, come risulta dal prospetto precedente, comporterebbe la posticipazione di un mese e l'anticipo di tre mesi dei versamenti di imposta) non è obbligatorio, l'articolo 1 prevede che, qualora esso non sia stato effettuato o risulti inferiore ai cinque dodicesimi dell'imposta indicata nell'ultima dichiarazione dei redditi presentata, la differenza tra le somme versate a titolo di secondo acconto e quelle effettivamente versate a titolo di primo acconto, sia maggiorata del 5 per cento a titolo perequativo, come indicato dall'articolo 10, n. 7) della delega legislativa per la riforma tributaria. La maggiorazione del 5 per cento equivale all'applicazione di un tasso di interesse annuo di circa il 15 per cento.

Va ancora osservato che la somma dei due acconti previsti rappresenta l'83,3 per cento dell'imposta complessiva pagata nell'anno precedente (anziché il 92 per cento attuale). In tal modo si cerca di ridurre le difficoltà derivanti dalla necessità di prevedere con esattezza l'ammontare degli incassi negli ultimi due mesi dell'anno, difficoltà che potrebbero determinare, ed attualmente determinano, un eccesso di versamento in acconto per al-

cuni contribuenti, che si tradurrebbe successivamente nella richiesta di rimborsi in sede di dichiarazione. La riduzione dell'entità dell'acconto risulta ovviamente ampiamente compensata in termini di gettito dall'anticipo dei versamenti. Va tuttavia notato che, nella maggior parte dei casi, il pagamento nell'anno dei dieci dodicesimi dell'imposta dovuta per l'anno precedente, rappresenta comunque un vantaggio per i percettori di questi redditi rispetto ai titolari di redditi che subiscono la ritenuta alla fonte. Un ulteriore vantaggio deriva dalla ipotesi di costanza nel tempo del reddito dichiarato su cui, come si è ricordato, si basa il meccanismo proposto, dal momento che – come è ovvio – il reddito guadagnato tende mediamente a crescere di anno in anno.

Gli articoli 2, 3 e 5 estendono il meccanismo di anticipi proposto anche all'imposta locale sui redditi e all'imposta sul reddito delle persone giuridiche.

L'articolo 4 indica i limiti minimi per i versamenti d'acconto, che vengono stabiliti di entità eguale a quella prevista dalla legislazione attualmente in vigore.

Infine va osservato che la soluzione del problema di cui la presente proposta di legge si fa carico, e che consentirebbe un consistente risparmio per il bilancio pubblico, permetterebbe di ridurre l'entità della ritenuta d'acconto prevista al primo comma dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, che provoca oggi per alcune categorie di contribuenti situazioni di credito di imposta di natura strutturale, e che quindi nell'articolo 6 del presente progetto di legge viene ridotta dal 18 al 15 per cento.

Inoltre, l'approvazione della presente proposta di legge consentirebbe di affrontare il problema della revisione (e razionalizzazione) dell'ILOR, finora sempre rinviato, e su cui già esistono numerose proposte di iniziativa parlamentare.

Come è noto in base all'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 599, la base imponibile dell'ILOR si determina deducendo dal reddito « una quota del 50 per cento » purché tale deduzione non risulti inferiore a 6 milioni né superiore a 12 milioni. È bene ricordare che il livello iniziale delle deduzioni fu stabilito nel 1973 in 2,5 e 7,5 milioni rispettivamente, e che esse furono portate ai livelli attuali nel 1975, e che da allora sono ferme. Si può rilevare che 2,5 e 7,5 milioni, corrispondono rispettivamente a circa 15,3 e 46 milioni nel 1986, mentre 6 e 12 milioni del 1975 equivalgono a 26 e 53 milioni di oggi il che significa che il legislatore della riforma (e ancor più quello del 1975) intendeva di fatto escludere dall'imposta la quasi totalità delle piccole imprese, a differenza di quanto ora accade. Un confronto tra l'incidenza dell'imposta nei vari casi e quella che sarebbe risultata dalla indicizzazione delle deduzioni del 1973 e 1975 è riportato nella tavola 1.

Nel 1983, in occasione dell'approvazione della legge sulla rivalutazione dei cespiti aziendali il regime dell'ILOR fu modificato introducendo, per le imprese artigiane, o esercenti il commercio al minuto o la pesca, un ulteriore abbattimento del 30 per cento del reddito imponibile (in aggiunta a quello del 50 per cento già previsto), rivalutando comunque le deduzioni minima e massima a 18 e 16 milioni rispettivamente. Inoltre fu introdotto un incentivo fiscale per l'assunzione di apprendisti da parte delle imprese artigiane per le quali i limiti di deduzione venivano elevati a 9 e 18 milioni, oppure a 10 e 20 milioni, a seconda che gli apprendisti fossero uno o più di uno. In sostanza, quindi, l'evoluzione della legislazione in materia sembra aver voluto tener conto da un lato degli effetti dell'inflazione, e dall'altro della peculiarità e delle esigenze di alcune imprese minori.

Le caratteristiche tecniche dell'ILOR sono tuttavia rimaste immutate nel tempo: si tratta di una imposta lievemente progressiva (a causa delle deduzioni in misura fissa), con un'incidenza sempre inferiore al 16,2 per cento (l'aliquota), e che diventa per un breve tratto proporzionale (nel caso normale, tra 12 e 24 milioni).

TAVOLA 1.

INCIDENZA ATTUALE DELL'ILOR E INCIDENZA NELL'IPOTESI DI INDICIZZAZIONE DELLE DEDUZIONI FISSE

Reddito (milioni)	Incidenza attuale (caso normale) %	Incidenza nell'ipotesi di indicizzazione delle deduzioni previste nel 1973 %	Incidenza nell'ipotesi di indicizzazione delle deduzioni previste nel 1975 %
5	—	—	—
10	6,48	—	—
15	8,1	—	—
20	8,1	4,05	—
25	8,42	6,48	—
30	9,72	8,1	2,16
35	10,65	8,1	4,17
40	11,34	8,1	5,67
50	12,31	8,1	7,78
60	12,96	8,1	8,1
80	13,77	8,1	8,1
100	14,26	8,75	8,1
150	14,90	11,23	10,48
200	15,23	12,25	11,91
300	15,55	13,72	13,34

La razionalità di tale soluzione è dubbia, infatti non si comprende perché l'incidenza debba crescere molto rapidamente (da 0 a 8,1 per cento) tra i 6 e i 12 milioni, per poi rimanere costante fino a 24 milioni, ed infine riprendere a salire (molto lentamente questa volta) dopo i 4 milioni.

Per questo motivo si propone (articolo 7) di eliminare la deduzione percentuale trasformando l'ILOR in una imposta blandamente progressiva per tutti i livelli di reddito. È forse inutile sottolineare che l'abbattimento percentuale previsto nella legislazione vigente ha rappresentato, con ogni probabilità, un ostacolo all'adeguamento dell'incidenza dell'imposta alle variazioni dei prezzi negli ultimi anni, mentre in presenza di deduzioni stabilite in misura fissa la necessità di adeguamenti periodici si sarebbe imposta con maggior forza.

L'ipotesi prospettata nell'articolo 7 si fa carico delle esigenze di bilancio e quindi si limita ad una modesta riduzione di incidenza rispetto alla situazione attuale a beneficio soprattutto dei redditi più bassi. Si mantiene inoltre il trattamento agevolato a favore dei contribuenti indicati nel primo comma dell'articolo 13

della legge 19 marzo 1983, n. 72, e in particolare delle imprese artigiane. Si elimina invece l'incentivo collegato al numero degli apprendisti eventualmente assunti perché concesso in sede impropria, ed inoltre con probabilità inefficace, dal momento che una lieve riduzione di una imposta sul reddito è cosa ben diversa da una diminuzione mirata del costo del lavoro, e sostanzialmente ininfluente. L'intervento più adeguato e diretto a questo fine consisterebbe ovviamente in una riduzione degli oneri sociali che eventualmente potrebbe essere introdotta in sede di discussione parlamentare. Gli effetti della proposta sono sintetizzati nella tavola 2.

TAVOLA 2.

INCIDENZA DELL'ILOR RISULTANTE DALLE PROPOSTE DELL'ARTICOLO 6

Reddito (milioni)	Incidenza (caso normale)	Incidenza (contribuenti ex articolo 13 legge 19 marzo 1983, n. 72)	Incidenza (imprese artigiane)
5	—	—	—
10	—	—	—
15	2,16	—	—
20	5,67	2,43	0,81
25	7,78	5,18	3,89
30	9,18	7,02	5,94
35	10,18	8,33	7,41
40	10,93	9,31	8,50
50	11,99	10,69	10,04
60	12,69	11,61	11,07
80	13,57	12,76	12,35
100	14,09	13,45	13,12
150	14,80	14,36	14,15
200	15,15	14,82	14,66
300	15,50	15,28	15,17

Va infine rilevato che le misure proposte in questo progetto di legge non comportano aggravi per il bilancio pubblico poiché gli sgravi previsti per l'ILOR sono più che compensati dalle riduzioni di spesa assicurate dagli anticipi di imposta.

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. A decorrere dall'anno 1987, i contribuenti soggetti all'imposta sul reddito delle persone fisiche hanno la facoltà di versare, entro il mese di febbraio, a titolo di primo acconto dell'imposta dovuta per il periodo di imposta in corso, un importo pari ai cinque dodicesimi dell'imposta indicata, al netto delle detrazioni e dei crediti di imposta e delle ritenute d'acconto, nell'ultima dichiarazione dei redditi presentata. In caso di omessa dichiarazione, il primo acconto è commisurato ai cinque dodicesimi dell'imposta corrispondente al reddito complessivo che avrebbe dovuto essere dichiarato, al netto delle detrazioni, dei crediti di imposta e delle ritenute d'acconto.

2. Nel mese di settembre i contribuenti di cui al comma 1 devono versare, a titolo di secondo acconto, i dieci dodicesimi dell'imposta relativa al periodo precedente, quale risulta dalla dichiarazione presentata nel mese di maggio dello stesso anno, previa detrazione della somma versata a titolo di primo acconto.

3. Qualora il versamento a titolo di primo acconto non sia stato effettuato, o risulti di entità inferiore a quella indicata al comma 1, le somme versate a titolo di secondo acconto, o la differenza tra queste ultime e le somme effettivamente versate a titolo di primo acconto, sono maggiorate del cinque per cento a titolo perequativo.

4. Qualora il secondo acconto risulti inferiore a quanto stabilito nel comma 2, sulla differenza si applicano le disposizioni degli articoli 9 e 92 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni.

ART. 2.

1. Le disposizioni di cui all'articolo 1 si applicano anche all'imposta locale sui redditi dovuta dalle persone fisiche. I contribuenti soggetti all'ILOR non devono effettuare i versamenti d'acconto se l'imposta, calcolata con l'aliquota del 16,2 per cento, corrispondente al reddito assoggettato all'ILOR risultante dalla dichiarazione dei redditi relativa al periodo di imposta precedente, è di ammontare non superiore a lire quarantamila.

ART. 3.

1. A decorrere dall'anno 1987, i contribuenti soggetti all'imposta sui redditi delle persone giuridiche hanno la facoltà di versare, entro il secondo mese dell'esercizio o periodo di gestione, un primo acconto della imposta dovuta ai fini IRPEG ed ILOR per il periodo di imposta in corso, non inferiore ai cinque dodicesimi dell'imposta indicata, al netto delle detrazioni e crediti di imposta e delle ritenute d'acconto, nell'ultima dichiarazione dei redditi presentata. In caso di omessa dichiarazione dei redditi, il primo acconto è commisurato ai cinque dodicesimi dell'imposta corrispondente al reddito complessivo che avrebbe dovuto essere dichiarato, al netto delle detrazioni e crediti di imposta e delle ritenute d'acconto.

2. Entro il nono mese dell'esercizio o periodo di gestione, i contribuenti di cui al comma precedente devono versare a titolo di secondo acconto i dieci dodicesimi dell'imposta relativa al periodo precedente quale risulta dalla dichiarazione presentata nel mese di maggio, previa detrazione della somma versata a titolo di primo acconto.

ART. 4.

1. I versamenti di acconto di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 1 ed ai commi 1 e 2 dell'articolo 3 non devono essere

effettuati se l'imposta relativa al periodo di imposta precedente, come indicata, al netto delle detrazioni e dei crediti di imposta e delle ritenute d'acconto, nella dichiarazione dei redditi presentata per il periodo stesso, è di importo non superiore alle lire 100.000 per i contribuenti soggetti all'IRPEF e a lire 40.000 per i contribuenti soggetti all'IRPEG.

2. Con decreto del Ministro delle finanze, emanato di concerto con i Ministri del tesoro e delle poste e delle telecomunicazioni possono essere variati i dati e le informazioni dei versamenti diretti mediante delega alle aziende di credito e all'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, che dovranno essere trasmessi su supporto magnetico al Centro informativo della direzione generale delle imposte dirette, nonché i tempi e le modalità tecniche di attuazione delle relative forniture.

ART. 5.

1. Le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 1 si applicano anche ai contribuenti soggetti all'imposta sui redditi delle persone giuridiche.

ART. 6.

1. A partire dal primo gennaio 1987, la ritenuta del 18 per cento di cui al primo comma dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica del 29 settembre 1973, n. 600, come elevata dall'articolo 5 del decreto-legge 30 settembre 1982, n. 688, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 1982, n. 873, è stabilita nella misura del 15 per cento.

ART. 7.

1. Il primo comma dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 599, come modifi-

cato dall'articolo 11 della legge 2 dicembre 1975, n. 576, è sostituito dai seguenti:

« Nei confronti delle persone fisiche si deducono dal reddito di impresa, dal reddito agrario e da quello di lavoro autonomo lire 13 milioni.

La deduzione prevista al primo comma è elevata a lire 17 milioni per i contribuenti di cui al primo comma dell'articolo 13 della legge 19 marzo 1983, n. 72; essa è ulteriormente elevata di 2 milioni per le imprese artigiane iscritte nell'albo previsto dalla legge 8 agosto 1985, n. 443 ».