

**IL TRATTAMENTO FISCALE DEL TFR:
NON RIAVVIARE LA "RINCORSA" AI FONDI PENSIONE**
appunti a margine della proposta di emendamento in Finanziaria-2008

Fabio Pammolli e N. C. Salerno (CERM - Roma)

Sulla fiscalità dei pilastri pensionistici privati riformata nel 2005 è sicuramente necessario ritornare, perché quella allora definita contrasta con il principio costituzionale della progressività dell'imposizione e tradisce le più elementari regole di disegno delle agevolazioni efficaci allo scopo ed efficienti nel controllo della *tax-expenditure*¹. Nella discussione del Ddl di Finanziaria-2008 è comparso un emendamento che affronta il tema della fiscalità, ma lo fa nel tentativo di rimuovere l'unico aspetto positivo della riforma del 2005: lo "sganciamento" della fiscalità del TFR da quella dei pilastri privati.

Dopo che, a partire dal Decreto Legislativo n. 124/1993, l'innalzamento del favore fiscale per i pilastri privati si è accompagnato ad uno speculare miglioramento per la fiscalità del TFR, la riforma del 2005 aveva finalmente separato le due fattispecie. A fronte della revisione della fiscalità dei pilastri privati, l'imposizione sul TFR era rimasta quella sostitutiva ad aliquota dell'11 per cento per le rivalutazioni annuali, e quella in forma separata per il capitale². La proposta di emendamento alla Finanziaria-2008 sull'alleggerimento fiscale per il TFR³, riproponendo quella "rincorsa" delle agevolazioni per il TFR a quelle per pilastri privati, rischia di ostacolare il già lento processo di smobilizzo del TFR e di diversificazione multipilastro del sistema pensionistico italiano.

Emerge un forte problema di credibilità del processo riformista. Se prima si sceglie di focalizzare gli incentivi - pur con un disegno da rivedere - sul pilastro privato, con ciò influenzando anche sulle scelte di convenienza dei lavoratori allo smobilizzo del TFR⁴, e poi a distanza di meno di due anni si aumenta il favore fiscale dello stesso TFR (l'altro termine per valutare la convenienza), il messaggio che prevale è quello dell'incertezza, della mancanza di una "direzione", da cui inevitabilmente esce confermato lo *status quo*.

Ma, al di là della percezione di incertezza da parte dei lavoratori (che rimane un punto di rilievo nelle scelte pensionistiche⁵), è la mancanza di "direzione" a destare preoccupazione. Il TFR è una fonte di finanziamento indispensabile per lo sviluppo del pilastro privato nel comparto del lavoro dipendente, e passi indietro sugli incentivi fiscali al suo smobilizzo equivalgono a ridiscutere la necessità di far evolvere il sistema pensionistico nel modello *multi-pillar*. Se ne deve essere consapevoli.

¹ Cfr. Pammolli-Salerno (2006), "La nuova fiscalità della previdenza complementare per il lavoratore, l'impresa e l'Erario", working paper MEFOP n. 14/2006; cfr. anche Pammolli-Salerno (2004), "Incentivazione della previdenza privata e contenimento della *tax-expenditure*", Nota CERM n. 5-2004.

² Il montante del TFR, al netto delle rivalutazioni già assoggettate ad imposta sostitutiva con aliquota 11 per cento, è moltiplicato per 12 e diviso per gli anni in cui si è accumulato. Al reddito di riferimento così ottenuto sono applicati gli scaglioni progressivi IRE per definire, come rapporto tra il gettito virtuale IRE e il reddito di riferimento, un'aliquota media. Quest'ultima è poi applicata al montante del TFR netto delle rivalutazioni, per ottenere l'imposta finale dovuta.

³ Con modalità ancora in fase di definizione. Cfr. Il Sole 24 Ore dell'8 Dicembre u.s., prima pagina.

⁴ Independentemente dai risultati effettivi di adesione al pilastro privato; cfr. Boeri-Messori, "Previdenza complementare: un decollo senza i giovani", su www.lavoce.info.

⁵ Anche perché le modifiche regolatorie incidono su diritti patrimoniali in formazione (né più né meno di come avviene con le modifiche della normativa riguardante il pilastro pubblico).

Il dibattito in corso dovrebbe ripartire dalla *ratio* alla base delle agevolazioni fiscali. Il pilastro pubblico contributivo nozionale, finanziato a ripartizione, e il pilastro privato a capitalizzazione reale, finanziato con lo smobilizzo degli investimenti effettuati *ad hoc*, hanno proprietà diverse e complementari e, di fronte al processo di invecchiamento della popolazione, la loro combinazione è ottimale sia dal punto di vista macro (l'effetto sulla produttività, sull'occupazione, sulla crescita) che microeconomico (i benefici pensionistici accumulabili dal singolo, ma anche quelli ottenibili in altra forma grazie alla diversificazione degli istituti di *welfare* di cui il *multipillar* è *conditio sine qua non*)⁶. È questa la ragione per cui l'adesione al pilastro privato con smobilizzo del TFR è scelta meritevole che va incentivata. Il pilastro privato, inoltre, è strumento cui volontariamente possono aderire tutti - senza distinzione di tipologia di lavoro o professione, settore, comparto, etc. - e, di conseguenza, le agevolazioni previste per questo tipo di investimento si rivolgono potenzialmente all'intera platea dei lavoratori, come è giusto avvenga quando sono impiegate risorse della fiscalità generale (come quelle implicite nella *tax-expenditure*)⁷.

Qual è la *ratio* alla base delle agevolazioni per il TFR? Questo strumento, da un lato, non riequilibra l'eccesso di accumulazione nozionale finanziata a ripartizione oggi esistente nel sistema pensionistico⁸ e, dall'altro, è disponibile soltanto per i lavoratori dipendenti regolari⁹ (privati e pubblici), così che il suo trattamento fiscale/contributivo di favore¹⁰ è accessibile soltanto per costoro.

⁶ Cfr. Pammolli-Salerno (2007), "PIL, fondi pensione e TFR", su www.lavoce.info; cfr. anche Pammolli-Salerno (2007), "Il sistema pensionistico: quale riforma?", in "La riforma del welfare dieci anni dopo la 'Commissione Onofri'", a cura di Luciano Guerzoni (versione telematica disponibile su <http://www.fondazionegorrieri.it>).

⁷ Quando sono utilizzate risorse della fiscalità generale, la politica dovrebbe assolvere la funzione di identificare la scala delle priorità per il loro utilizzo, soprattutto facendo riferimento a caratteristiche oggettive e soggettive dei cittadini beneficiari, ma sempre mantenendo il più possibile una prospettiva universale (*i.e.* tutti i cittadini che si trovano nella fattispecie ...). L'obiettivo di pensioni sostenibili e adeguate riguarda tutti i lavoratori e, proprio per questa ragione, sia la riforma del pilastro pubblico che il sostegno fiscale allo sviluppo del pilastro privato dovrebbero interessare in maniera omogenea tutti i lavoratori. È un'impostazione di *policy* necessaria anche per ricavare la disponibilità, nel vincolo di bilancio pubblico, di risorse sufficienti per finanziare interventi di natura genuinamente redistributiva per i disoccupati e per i titolari di redditi bassi, sia nella fase della vita attiva che durante la quiescenza. Cfr. Pammolli-Salerno (2007), "Non si sottragga il TFR allo sviluppo del sistema pensionistico multipilastro", Nota CERM n. 1-2007.

⁸ Il tradizionale TFR è un contratto a capitalizzazione nozionale finanziato a ripartizione: i benefici si accumulano ad un tasso prefissato, scollegato dal rendimento dell'attività in cui i capitali sono virtualmente investiti, cioè quella del datore di lavoro; a scadenza, l'*una tantum* è sì pagata con liquidità del datore di lavoro, ma con il supporto di due meccanismi a ripartizione, consistenti (a) negli accantonamenti che i lavoratori ancora attivi continuano a versare e (b) nel fondo di garanzia del TFR (a logica mutualistica) sempre pronto a soccorrere in caso di inadempienza del datore di lavoro. La caratteristica "nozionale" o "reale" della capitalizzazione sta nella responsabilità, e quindi nella forza degli incentivi individuali, della parte di chi domanda capitali di far corrispondere al tasso nominale di indebitamento (il tasso di rivalutazione per rimanere sull'esempio del TFR) un impiego dei capitali che realizzi almeno quel tasso (anzi, auspicabilmente di più, se il movimento di capitali deve creare ricchezza). Da questo punto di vista, le regole del TFR fanno sì che gli incentivi a massimizzare la resa reale dei capitali per legge "immobilizzati" presso il datore di lavoro siano affievoliti rispetto al caso in cui essi vengano gestiti sul mercato e indirizzati costantemente verso le migliori opportunità di investimento (valutate sia nel rendimento sia nel rischio).

⁹ Assunti a tempo indeterminato o determinato.

¹⁰ Il TFR si giova del *tax-deferral* ai fini IRE e sconta una contribuzione sociale complessiva (di datore di lavoro e lavoratore) ridotta: uno 0,5 per cento della retribuzione annua lorda (parte del 7,41 che costituisce l'accantonamento annuale) versato a INPS/INPDAP a fini pensionistici. A tale proposito, cfr. il precedente Editoriale "Le pensioni degli iscritti alla Gestione Separata dell'INPS".

Nel primo caso, lo strumento non è in grado di concorrere alla riforma strutturale delle pensioni e del *welfare* (pensioni *multipillar* con diversificazione degli istituti di assicurazione/assistenza); nel secondo caso, attraverso questo strumento la fiscalità tratta in maniera disomogenea i redditi da lavoro di diverse categorie occupazionali, *in primis* il lavoro dipendente regolare rispetto al parasubordinato. Da entrambe queste considerazioni emerge la vetustà del TFR, disegnato per una fase storica in cui, contemporaneamente, la demografia rendeva sostenibile un finanziamento esclusivamente a ripartizione delle pensioni, il lavoro dipendente era quasi interamente di tipo regolare, e il modello familiare del *male bread winner* permetteva che gli istituti di *welfare* incentrati sulla figura del maschio *pater familias* assolvessero alla pluralità dei bisogni del suo nucleo familiare.

Il trattamento agevolato di quella parte del reddito/costo del lavoro dei dipendenti regolari, corrispondente al TFR, si è sinora giustificata col fatto che vi aveva accesso la maggior parte dei lavoratori e che, nell'equilibrio del *welfare system* dal Dopoguerra sino agli anni Ottanta¹¹, con pensioni generose per tutti (anche al di fuori del comparto del lavoro dipendente¹²) finanziate a ripartizione, lo strumento non appariva nelle sue caratteristiche di inefficienza e iniquità. Adesso, invece, dopo le riforme pensionistiche degli anni Novanta, e di fronte all'esigenza di sviluppare le pensioni multipilastro, il trattamento fiscale/contributivo del TFR costituisce una discriminazione rispetto a quei lavoratori (*in primis* i parasubordinati¹³) che non hanno parti di reddito/costo del lavoro con il medesimo trattamento.

Concludendo, alla luce di queste argomentazioni, appare fuorviante la proposta di un emendamento alla Finanziaria-2008 che aumenti il favore fiscale per il TFR. Il vero nodo di *policy* è il ridisegno della fiscalità del pilastro privato, in modo tale che, rimanendo coerente con il principio della progressività dell'imposizione, essa risulti la più efficace possibile nell'incentivare la più ampia parte dei lavoratori nell'adesione al pilastro privato. Se questo è l'obiettivo, la revisione della fiscalità del TFR dovrebbe muoversi addirittura nella direzione opposta, verso l'equiparazione dell'aliquota sulle rivalutazioni a quella dell'imposta sostitutiva sui redditi degli investimenti in titoli di Stato, come avveniva prima della riforma del 2000 (*ante* Decreto Legislativo n. 47 del 18 Febbraio 2000)¹⁴.

Con i seguenti vantaggi:

- la *tax-expenditure* potrebbe concentrarsi sul pilastro privato senza accelerazioni dovute alla "rincorsa" della fiscalità del TFR (le compatibilità di bilancio ne trarrebbero giovamento);
- la rinnovata fiscalità di favore del pilastro privato sarebbe potenzialmente accessibile a tutti i lavoratori;
- la stessa fiscalità, rimodellata verso schemi di detrazione (suggeriti anche dall'OCSE per il pilastro privato) e non di deduzione, darebbe maggior sostegno/incentivazione alle platee dei redditi medio-bassi;
- all'interno del ridisegno della fiscalità del pilastro privato e della misura della *tax-expenditure* per l'Erario, si potrebbe tener conto della necessità di equiparare i parasubordinati al lavoro dipendente regolare, prevedendo che una quota parte del loro reddito/costo del lavoro abbia

¹¹ Il TFR è stato riformato in maniera significativa con la Legge n. 297 del 29 Maggio 1982, ma l'istituto esisteva già nel Codice Civile del 1942 (articolo 2.120); *cfr.* Castellino-Fornero (2000), "Il TFR: una coperta troppo corta", su www.cerp.unito.it.

¹² Per gli autonomi iscritti all'INPS e i liberi professionisti.

¹³ Lo stesso argomento vale anche per gli autonomi iscritti all'INPS e per i liberi professionisti, a condizione, però, che accettino le regole generali, contributive e di calcolo, per la partecipazione obbligatoria al pilastro pensionistico pubblico. *Cfr.* "Le pensioni degli iscritti alla Gestione Separata dell'INPS" (*cit.*).

¹⁴ In "Meno risorse per l'accumulazione", su www.lavoce.info, Jappelli-Pagano riconoscono nelle caratteristiche del TFR quelle di una obbligazione a lungo termine che l'impresa vende al lavoratore e rimborsa con gli interessi al lavoratore.

accesso allo stesso trattamento fiscale/contributivo del TFR (*cfr.* nota in calce n. 10), purché sia dedicata al pilastro privato.

In particolare, gli ultimi punti dovrebbero essere di estremo rilievo per le parti sindacali, perché, da un lato, il buon disegno delle agevolazioni permette di mantenere lo spirito di coesione sociale nella trasformazione multipilastro e, dall'altro, perché l'omogeneità di trattamento rispetto ai dipendenti regolari è necessaria per porre i parasubordinati nelle stesse condizioni per partecipare volontariamente al pilastro privato e per sostenere contribuzioni obbligatorie agli altri istituti assicurativi/assistenziali del *welfare* (maternità, famiglia, malattia, disoccupazione, istituti che per questa categoria devono esser rafforzati)¹⁵.

La scelta che si compirà in Finanziaria-2008 sul trattamento fiscale del TFR indicherà inequivocabilmente se davvero si vuol perseguire l'obiettivo del sistema pensionistico multipilastro e della riforma del *welfare system* di cui quest'ultimo è perno.

12 Dicembre 2007

¹⁵ *Cfr. Le pensioni degli iscritti alla Gestione Separata dell'INPS" (cit.).*