

Come conciliare i cittadini con il fisco: i passi da compiere.....

1

Alessandro Petretto

Università di Firenze

ANCE Toscana

Sala delle Assemblee, Confindustria

Firenze, 19 maggio 2015

Outline

- **Carico fiscale, benefici e costi individuali della tassazione**
 - Pressione fiscale teorica ed effettiva
 - Cuneo fiscale
 - Costi transattivi
- Uno sguardo alla **teoria economica**:
 - i criteri di riparto
 - il *tax compliance game*
 - la relazione principale agente fisco/contribuyente
 - Pressione fiscale e crescita economica
- I **drivers della tax compliance**
- Un **sistema fiscale più friendly**
 - come modellare il sistema fiscale per elevare il grado di accettazione dei *tax-payers*

Qualche definizione e misurazione.....

Il costo individuale della
tassazione

Il carico fiscale

- Il totale delle entrate fiscali (tributarie e contributive) ammonta nel 2015 (DEF 2015) al 48,1% del PIL. 15,3% sono le IL, 14,7 le ID e 13,4 i contributi sociali. La **pressione fiscale** (al netto di partite di giro e di oneri che non gravano sui residenti) è pari al 43,5%.
- Il dato non è correttamente confrontabile con tutti i paesi, se non tenendo conto dei diversi sistemi pensionistici. Confrontabile è la **pressione tributaria** (al netto dei CS) che è il 30% circa, in linea con i principali paesi europei.
- **EVASORI e TARTASSATI**: Stime attendibili danno circa 187 mld, 11,5 % del PIL come valore aggiunto del sommerso economico. Sommando le attività illegali (1% del PIL) si raggiunge il dato del 12,5% del PIL



- il **tax gap** (base imponibile potenziale – base imponibile dichiarata) è di circa 91 mld (7% del PIL) => imposte sottratte al fisco
- La **pressione fiscale effettiva** (gettito su base imponibile dichiarata) è quasi al 53% e la tributaria al 36%. E questo dato è anomalo rispetto agli altri paesi europei

Tax compliance, Evasione, elusione e riduzione della base imponibile

- La **tax compliance** indica lo sforzo e la disponibilità del contribuente a versare quanto dovuto al fisco
- L'**evasione fiscale** in senso stretto (gettito sottratto = aliquota media d'imposta per tax gap) determina una perdita di entrate intorno ai 40 mld.
- Il fenomeno dell'**elusione fiscale** (**abuso di diritto** con vantaggi fiscali indebiti grazie agli spazi concessi dalla legislazione) è più sfuggente nella quantificazione. Potrebbe esserci un'altra perdita di gettito di non meno di 10 mld.
- Le **agevolazioni fiscali** (282 disposizioni), le c.d. *tax expenditures* valgono circa il 10% del PIL. Alcune sono rimuovibili
- Ma «perdite di gettito» derivano dal fatto che il contribuente può semplicemente **produrre meno base imponibile**, spostando la sua attività altrove (altri paesi, altre attività meno tassate). Di questo fenomeno non si hanno dati certi perché tra l'altro dipende dalle condizioni dei mercati

Tax compliance: Benefici e costi individuali

- ▶ Una parabola «stupida», purtroppo diffusa:*fino a luglio lavoro per lo stato, solo da agosto comincio a lavorare per me!*
- ▶ Ogni cittadino paga **in media** circa **13** mila euro di tributi in un anno, ricevendone **13,7** mila di spesa pubblica, sotto forma di cura della salute, pensioni, assistenza sociale, istruzione dei figli, sicurezza.
- ▶ Tutte prestazioni cui dovremmo rinunciare se immaginassimo di smettere di «lavorare per lo stato». Oltretutto alcune di queste attività sono complementari e strumentali alla produzione di reddito privato, per cui senza non potremmo nemmeno «lavorare per noi stessi»
- ▶ La sottrazione netta di risorse ai cittadini è misurabile con riferimento all'**avanzo primario** (Entrate-spese al netto degli interessi) che è di circa **435 euro pro-capite**. Questa cifra è una sorta di risarcimento parziale verso le generazioni future cui trasferiamo gli oneri del debito

Il carico fiscale e potere d'acquisto dei lavoratori: il **cuneo fiscale** (circa il 43-45%)

I Quattro tipi di prelievo fondamentali sul salario

t_{ss1} = aliquota Contributi sociali a carico dei datori di lavoro

t_{ss2} = Aliquota Contributi sociali a carico dei lavoratori

t_{IVA} = Aliquota Imposta sul valore aggiunto (Consumo nazionale)

t_{IR} = Aliquota media imposta sul reddito

W = Salario nominale $\Rightarrow t_{ss1}$ e $t_{IR} \Rightarrow$ reddito disponibile

P , Prezzi alla produzione

$\Rightarrow t_{IVA}$ e $t_{ss1} \Rightarrow$ Prezzi al consumo,



Reddito disponibile su prezzi al consumo = potere d'acquisto dei salariati

Dal salario reale al potere d'acquisto $\Rightarrow$ **CUNEO FISCALE**

L' «esatto» costo individuale della tassazione

- Per procedere a questo calcolo occorre tenere conto:
 - della distribuzione interpersonale del carico tributario e delle spese
 - della composizione familiare dei contribuenti
 - dell'utilità marginale decrescente del reddito e dei consumi pubblici
 - dell'eccesso di pressione delle imposte e quindi degli effetti distorsive delle stesse
 - dell'effetto composizione della spesa pubblica (più o meno produttiva)
 - MA SOPRATTUTTO 

I costi degli adempimenti

- **173 milioni** di «invii» (versamenti, dichiarazioni comunicazioni, ecc.) in un anno da parte dei contribuenti
- **19,3** milioni di giornate lavorative degli operatori per predisporre e a inoltrare i documenti al fisco
- **Costo totale: 17 mld** di €, oltre 400 € a contribuente che raddoppia per un'impresa media
- L'ammontare alimenta un mercato delle professioni molto esteso, ma c'è anche un costo che non si traduce in remunerazione dei professionisti => ***tempo impiegato in transaction costs e perduto per altre attività***
- Qualche spiraglio => LEGGE DELEGA: Decreto legislativo su abuso del diritto, fatturazione elettronica e internazionalizzazione delle imprese

Una sguardo alla teoria economica.....

Come è modellato il rapporto Fisco/cittadini

Cosa dice la teoria economica

- Come distribuire il carico tributario
 - Teoria del beneficio
 - Teoria della capacità contributiva
- La **tax compliance** *game theory*
- I Limiti alla pressione fiscale

Criteri di ripartizione del carico tributario: finalità dell'imposizione

Principio del Beneficio

- uguaglianza al margine tra beneficio della spesa e costo individuale (imposta) (Wicksell 1889):
- Equilibrio di Lindahl (1929): prezzi-imposte personalizzate pari al beneficio marginale
- Imposte *earmarked* di scopo

Principio della Capacità Contributiva

- → caratteristiche individuali: (i) potenzialità di ricchezza; (ii) il bisogno (Edgeworth 1897).
- Le possibili *proxy* (reddito e patrimonio)
- **Equità**
 - Orizzontale: uguale trattamento fiscale per gli “uguali”
 - Verticale: diverso trattamento fiscale per individui economicamente diversi
 - *No re-ranking* => l'ordine della graduatoria di reddito fissato dall'economia non deve essere ribaltato dal fisco (pur riducendo le distanze relative)

La struttura del *tax compliance game*

- **Due giocatori:** AGENZIA delle ENTRATE vs. CONTRIBUENTE
- L'Agenzia reagisce alla dichiarazioni (*audit strategy*) e i contribuenti compilano le dichiarazioni sulla base di una strategia attesa dell'Agenzia
- **Strategia dell'Agenzia** => la probabilità di effettuare un controllo di una dichiarazione. La probabilità dipende dal tipo di dichiarazione e dalla percezione del comportamento di quest'ultimo
- **Strategia del Contribuente** => la dichiarazione data la probabilità di una specifica strategia dell'Agenzia
- L'equilibrio del gioco (Nash $\Leftrightarrow$ Pareto) deve tendere ad essere mutualmente ottimale per i giocatori:
 - l'Agenzia deve *massimizzare l'entrata*, al netto dei costi di accertamento, date le dichiarazioni e il contribuente predispone la dichiarazione in modo da *massimizzare l'utilità* data la *audit strategy*

La relazione Principale/agente con informazione asimmetrica tra Agenzia delle entrate e contribuente (Mirrlees 1971)

- Il fisco non conosce la produttività dei contribuenti su cui si modella la retribuzione sul mercato. Ne conosce il valore medio secondo una data distribuzione di probabilità



- La scelta dell'aliquota marginale dell'imposta sul reddito (la progressività), con l'intento di privilegiare l'utilità dei meno abbienti (da Rawls a Bentham), deve soggiacere al
 - vincolo del gettito da reperire
 - il vincolo incentivo-compatibile (selezione avversa => indurre il contribuente a dichiarare il vero, producendo reddito quanto sa) => es. non eccedere nella progressività



La progressività va modellata con cautela:**tassare i «ricchi» è suggestivo, giusto ma difficile e spesso neppure conveniente**

Esiste un limite alla pressione fiscale?

- Pur ammettendo che il fisco finanzi spesa altamente produttiva come le infrastrutture o il capitale umano, per Barro, Sala-i-Martin (1995)
- esiste effettivamente un livello massimo di PF, τ^* :
 - Con $\tau < \tau^*$ la spesa pubblica aumenta la crescita
 - Con $\tau > \tau^*$, le distorsioni del fisco riducono la crescita
- Non è la curva di Laffer, ma la relazione tasso di crescita-pressione fiscale di Barro, Sala-i-Martin ha un analogo andamento a U rovesciata. Ma è teoricamente fondata
 - Nel tratto decrescente La pressione fiscale incide sul tasso di rendimento del capitale privato => oltre un certo livello cala l'investimento più della spesa pubblica produttiva
 - VERSO il partneriato-pubblico privato con opere a rendimento adeguato

I drivers della *tax compliance*

.....

I risultati di un'indagine OCSE
(2010)

Da cosa dipende la TAX COMPLIANCE

- Deterrenza
 - Norme
 - Opportunità
 - Imparzialità e fiducia
 - Fattori economici
- 

Le scelte fiscali dei cittadini vengono prese sulla base di

Elementi razionali

- ammontare dell'imposta
- Probabilità di subire accertamenti
- Sanzioni irrogabili

Elementi intuitivi

- Percezione soggettiva dei fenomeni
- Comportamenti collettivi
- Etica individuale
- Interazione con la qualità della s

La logica della deterrenza: controlli, accertamenti e sanzioni

- Severità delle **sanzioni** per gli evasori (sia pecuniarie che penali)
- Efficacia dei **controlli** => mirati su contribuenti a rischio
 - Tutela dell'affidamento e dei diritti difensivi
 - Mappatura del territorio <= applicativi informatici
 - Individuazione e selezione delle posizioni a rischio di evasione e di elusione (censimento a *risk core*)
- **Azioni di controllo diversificate**
 - Le schede per le grandi imprese
 - Specifici percorsi per le imprese minori
 - Estensione dei metodi di forfaitizzazione
 - I controlli finalizzati alla determinazione sintetica del reddito complessivo

Le norme personali e sociali

► Le **norme personali**

- I valori => l'evasione ricade sugli altri e sulle future generazioni
- Le regole di condotta
- L'etica

=> Discutere di fisco a scuola

► Le **norme sociali e la comunicazione**

- Il ruolo delle associazioni di categoria nella sensibilizzazione degli associati
- Informare sul comportamento dei contribuenti onesti e sulle azioni nei confronti dei disonesti
- Forme di pubblicità dei redditi e delle dichiarazioni: vantaggi e svantaggi
- Il messaggio: evadere è riprovevole!

Le opportunità di (in)adempimento

➤ **Opportunità di adempimento** $\leq$ ridurre i costi di adempimento e fissare regole semplici

➤ **Opportunità di inadempimento** $\leq$ facilità dell'evasione

- Assenza di ritenute alla fonte
- Segreto bancario
- Complessità del sistema (le tax expenditures)

Contrasto all'inadempimento

- Stretta sull'intestazione fittizia di beni
- Indagini sui C/c
- Tracciabilità dei pagamenti
- «Spesometro» e accertamenti sintetici
- Contrasto ai paradisi fiscali
(gli accordi internazionali FATCA, Iniziativa *early adopters* => trasparenza e informazioni tramite il CRS (legislazione comunitaria), accordi con la Svizzera, P.Monaco e Vaticano)
- Reati fiscali => abbassamento della soglia
- I **Costi** e i **benefici** delle misure restrittive

Accrescere le opportunità di adempimento

- Semplificare e dare certezza
- Fornire servizi ai cittadini
(clienti e non potenziali evasori)

Imparzialità e fiducia: come agisce l'autorità fiscale

- ▀ Imparzialità ed equità del sistema
- ▀ Imparzialità del trattamento: equità percepita nel rapporto con il fisco

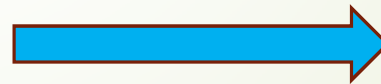


Lo **statuto dei diritti del contribuente** (in vigore dal 2000.....)

- ▀ I flussi informativi Agenzia Entrate - contribuenti
- ▀ Dialogo preventivo con gli interpelli => verificare la fattispecie di abuso di diritto => l'onere della prova all'Amministrazione
- ▀ Accertamento con adesione e la conciliazione giudiziale
- ▀ Accertamento sintetico e contraddittorio <= diritto di difesa
- ▀ Agevolazioni connesse all'istituto del ravvedimento operoso

Fattori economici => **tax compliance**

- Livello della pressione fiscale per categorie di contribuenti
- Aliquote marginali d'imposta e aliquote medie
- La qualità della spesa pubblica determina i benefici della tassazione
- Crisi economica e crisi di liquidità del contribuente
- Un € sottratto con un'imposta sull'attività economica, soprattutto se progressiva, fa più male di un € sottratto da un lascito ereditario => La composizione delle imposte: è possibile scegliere quelle meno «sgradevoli»?Se ce ne sono.....



Verso un sistema fiscale più friendly.....

Un problema di composizione del *tax system* e di singoli tributi

Modificare la composizione del sistema tributario per avere un fisco più accettabile

- Moderare la pressione fiscale aggregata, contenendo la spesa pubblica
- Ridurre le imposte più distorsive l'attività economica che sono:
 - Imposte sui redditi da lavoro e di impresa
 - le accise
- Ampliare la tassazione dei non residenti se usufruiscono gratuitamente di servizi o generano costi sociali
- Tassare le base imponibili meno mobili specie se assumono la veste di extra-profitti e rendite di posizione (IMU prime case vs. IMU seconde case)
- Estendere il più possibile la teoria del beneficio per confrontare i costi della tassazione con i benefici della spesa

.....Quale sistema emergerebbe?

- Un'IRPEF con moderata progressività
- Un'imposizione generale sul VA
- Un'imposizione locale sul patrimonio immobiliare al valore di mercato, ma che non risulti «punitiva» nei confronti degli investimenti immobiliari
- Una tassazione sui redditi da capitale compatibile con il fenomeno della concorrenza fiscale => un'imposizione moderata sul patrimonio finanziario
- Una tassazione che equipara il reddito normale di impresa ai redditi da capitale finanziario (DIT) e tassa il sovrappiù (extra-profitto)

➡ IL TRATTAMENTO FISCALE dell'impiego del RISPARMIO (mobiliare, immobiliare e finanziario), pur considerando le diverse elasticità delle basi non deve distorcere eccessivamente le «scelte di portafoglio»

- Una diffusione delle imposte *earmarked* (di scopo...), specialmente a livello locale