

Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi

2007/10

**Un confronto nell'adempimento dell'IVA in Italia e
Francia: differenze quantitative e cause economico-
giuridiche**

Paolo di Lorenzo

Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi

2007/10

**Un confronto nell'adempimento dell'IVA in Italia e
Francia: differenze quantitative e cause economico-
giuridiche**

Paolo Di Lorenzo

Novembre 2007

I documenti di lavoro non riflettono necessariamente l'opinione ufficiale dell'Agenzia delle Entrate ed impegnano unicamente gli autori.

Possono essere liberamente utilizzati e riprodotti per finalità di uso personale, studio, ricerca o comunque non commerciali a condizione che sia citata la fonte secondo la seguente dicitura, impressa in caratteri ben visibili:

<http://www.agenziaentrate.it/ufficiostudi>.

Informazioni e chiarimenti: ae.ufficiostudi@agenziaentrate.it

Un confronto dell'adempimento IVA in Italia e Francia: differenze quantitative e cause economico-giuridiche.

L'articolo si articola in due parti. Nella prima parte vengono introdotte delle importanti differenze esistenti tra l'Italia e la Francia relativamente ad aspetti via via più circoscritti: la struttura d'insieme del sistema economico, i recenti risultati macroeconomici, l'assetto fiscale ed infine le norme riguardanti l'applicazione dell'IVA. Nella seconda parte viene proposto un indice, basato sulla contabilità nazionale e sui dati fiscali, per confrontare l'adempimento di questa imposta nei due paesi tra il 2001 ed il 2004. Risulta che l'Italia ha una quota di IVA evasa significativamente maggiore rispetto alla Francia, una questione che deve essere risolta in maniera definitiva se si vuole rendere più equo ed efficiente il nostro sistema fiscale.

Une comparaison de l'accomplissement spontané en matière de TVA en Italie et France: différences et causes.

Cette réflexion est articulée en deux parties. Dans la première on discute de certaines importantes différences existants entre l'Italie et la France: la structure d'ensemble du système économique, les performances macroéconomiques plus récents, l'organisation fiscale et enfin les règles sur l'application de la TVA. Dans la deuxième partie on propose un indice synthétique, fondé sur la comptabilité nationale et sur les données fiscales, pour confronter l'accomplissement de cet impôt dans les deux pays entre 2001 et 2004. Les résultats prouvent que l'Italie a une partie de TVA fraudée significativement majeure que la France ; il s'agit d'une problème à résoudre en manière définitive si l'on veut un système fiscale qui soit à la fois plus équitable et plus efficient.

VAT compliance in Italy and France : differences and raisons.

This paper is structured in two parts. The first one deals with some important differences between the countries in more and more bounded topics: the whole economic structure, the macroeconomic performance over the last years, the organisation of fiscal system and, finally, the VAT rules. The second part proposes a new index, based on national accounts and fiscal data, with the goal to compare the VAT compliance from 2001 to 2004. The estimation signals, not surprisingly, that VAT fraud is much more noteworthy in Italy; this is an essential problem, to tackle definitely if we aim to build a fiscal system linking together equity with efficiency.

Indice

Sintesi direzionale	4
Introduzione	7
1 Confronto nelle strutture economiche e fiscali	9
1.1 Le differenze istituzionali ed economiche di medio periodo	9
1.2 Il quadro macroeconomico	14
1.3 Il sistema fiscale	19
2 Confronto dell'adempimento IVA	27
2.1 La metodologia di analisi	27
2.1.1 Il modello aggregato	27
2.1.2 L'indice di adempimento fiscale	32
2.1.3 Il ruolo delle importazioni	34
2.2 Principali risultati	35
Conclusioni	47
Appendice La normativa sui rimborsi in Italia e Francia	50

Sintesi direzionale

Questa ricerca si occupa d'indagare le differenze in ambito economico e fiscale fra l'Italia e la Francia. In particolare, il confronto è finalizzato a rendere conto della divergenza nel rendimento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) tra il 2001 ed il 2004, tramite un'analisi statistica basata su un indice statistico fin qui inedito.

Il documento si articola in due parti. La prima presenta le differenze di tipo qualitativo esistenti tra il nostro paese e la Francia e costituisce un quadro di riferimento essenziale per la comprensione della successiva analisi quantitativa. La Francia ha in comune con l'Italia il ruolo fondamentale svolto dallo Stato nel sistema economico, ma con delle differenze significative in quanto ad efficacia, progettualità e trasparenza dell'intervento pubblico. Inoltre il modello francese ha incoraggiato la presenza di grandi imprese, mentre quello italiano si fonda prevalentemente su piccole e piccolissime aziende nella maggior parte dei casi a conduzione strettamente familiare.

Dal punto di vista della performance macroeconomica, che in quanto base per le entrate tributarie agisce da vincolo per l'azione pubblica, i risultati dell'Italia nella crescita del PIL sono nettamente inferiori nel periodo tra il 1991 ed il 2004, quando la crescita della produttività è addirittura negativa. L'Italia presenta una pressione fiscale minore ma sempre superiore alla media europea, stante il ruolo importante del settore pubblico. In entrambi i paesi la tassazione indiretta è la principale fonte di reddito per lo Stato, ma la differenza con le entrate dirette è molto più ampia; infatti l'IVA francese garantisce un gettito approssimativamente pari a quello proveniente dall'imposta sulle persone fisiche; anche i contributi sociali hanno un peso maggiore di quanto hanno in Italia.

Esaminando la legislazione in ambito IVA sembra che alcune scelte del legislatore francese abbiano permesso di raggiungere un livello più che soddisfacente negli adempimenti fiscali volontari. Non sono stati esentati dal pagamento dell'imposta solo i servizi pubblici come la scuola e la sanità o le assicurazioni private (come avviene in Italia), ma sono state previste delle agevolazioni su una serie di attività critiche come i servizi domestici o la fornitura di pasti, che permettono di modulare il carico fiscale su altri settori in cui è più difficile che si annidi l'evasione. Dall'analisi delle aliquote medie nelle categorie di consumo emerge che in Francia l'aliquota media nell'alimentare è inferiore di oltre un punto percentuale, il che comporta una perdita

di gettito relativamente all'Italia, dato che per nutrirsi i francesi spendono molto più degli italiani.

Il fisco francese può incassare molto dai consumi abitativi (specie per i combustibili) visto che in questo caso sia l'aliquota media che la spesa imponibile (per oltre il 35%) sono maggiori dell'Italia. Le aliquote teoriche vigenti in Francia sono maggiori anche nel caso dei consumi effettuati presso alberghi e ristoranti, dell'istruzione e nella categoria residuale degli altri beni e servizi, l'unica fra queste in cui è superiore anche la base imponibile. Nel settore sanitario le uniche spese imponibili sono per prodotti farmaceutici, ed il fatto che in Italia si applichi generalmente l'aliquota del 10% mentre in Francia alcuni prodotti sono imponibili al 2,1% e altri al 5,5%, consente un buon recupero nel gettito in un settore in cui è più scarso lo spazio per l'evasione.

La stima dell'adempimento dell'IVA è condotta tramite un confronto tra i dati fiscali ufficiali e la struttura teorica (gettito e base imponibile) dell'IVA, ottenuta dai dati di contabilità nazionale sui consumi finali delle famiglie e sui consumi intermedi del settore pubblico, che costituiscono la maggior parte della base imponibile. Risulta in questo modo che la Francia ha riscosso in media, tra il 2001 ed il 2004, il 12% in più, rispetto all'Italia del proprio gettito potenziale (in assenza di evasione fiscale) e ha mostrato un indice di adempimento, inteso come il rapporto tra il carico fiscale effettivo (quello sopportato da tutti i contribuenti, compresi gli evasori) e teorico, dell'82% contro il 69% dell'Italia. La situazione si fa ancora più critica per l'Italia (la media dell'indice di adempimento scende al 65%) eliminando le poste relative alle importazioni di provenienza extra-comunitaria, in modo da considerare solo l'IVA gravante sui beni e servizi per i quali le stime di contabilità nazionale includono la produzione sommersa.

Logicamente ci si aspetterebbe che il paese con un carico fiscale teorico maggiore abbia anche il maggiore carico effettivo. In questo caso si potrebbe anche avere un IA inferiore a quello dell'altro paese, nel caso in cui la differenza tra le aliquote implicite al numeratore non sia tale da compensare il maggiore denominatore. Si potrebbe parlare allora di un livello per così dire "difensivo" dell'evasione, dovuto ad un carico teorico ritenuto eccessivo. Nel caso dell'Italia e della Francia, abbiamo un completo disallineamento tra i valori comparati del carico fiscale e quelli della tassazione effettiva. In altri termini, la situazione dell'Italia, confrontata a quella della Francia, è quella di un paese che si trova a convivere con un livello di evasione che si può de-

finire *patologico*. Per ricondurre a livelli europei la dimensione dell'evasione fiscale bisogna contrastare i comportamenti evasivi nelle fasce d'attività in cui è più difficile instaurare un sistema di vigilanza dell'acquirente (il soggetto inciso) sul venditore (il responsabile del tributo). In questi campi occorre un intervento puntuale e severo per arrivare ad un riequilibrio complessivo del carico fiscale, un problema che non può essere affrontato prescindendo da misure efficaci per aumentare il rendimento dell' IVA.

Introduzione

Esiste un'ampia differenza negli incassi provenienti dall'IVA in Italia e Francia. Tale differenza può essere inizialmente ricondotta a tre ordini di spiegazioni. In primo luogo la disomogeneità in materia di legislazione dell'imposta sul valore aggiunto è maggiore di quello che può sembrare all'apparenza dato che si tratta di un'imposta europea, disciplinata pertanto in modo armonizzato. Nei margini di autonomia lasciati ai singoli paesi sono tuttavia compresi aspetti fondamentali quali ad esempio la fissazione delle aliquote specifiche e del contenuto delle esenzioni.

Anche le strutture economiche hanno importanti conseguenze sul gettito IVA. Il valore del gettito IVA è direttamente proporzionale all'incidenza dei consumi sul totale della domanda interna, poichè l'IVA costituisce a tutti gli effetti un'imposta sui consumi finali interni visto che le esportazioni e gran parte degli investimenti non rimangono incisi dal tributo. E' preferibile confrontare il rendimento dell'imposta non basandosi sul gettito nominale (che risente ovviamente anche delle dimensioni del sistema economico) ma su delle aliquote appositamente calcolate, che relativizzano l'ampiezza del gettito rispetto ad una base imponibile.

Il gettito è infine necessariamente condizionato dalla diversa capacità di accertamento e riscossione delle autorità amministrative. Le modalità con cui vengono concessi i rimborsi ai soggetti vantanti un credito d'imposta hanno delle conseguenze non secondarie nel determinare gli incassi finali, a differenza dai due aspetti trattati precedentemente che riguardano essenzialmente l'ammontare lordo dell'IVA (cioè senza i rimborsi ai creditori). A fronte di un gettito lordo elevato si può registrare infatti un basso incasso effettivo dell'imposta a causa di un ammontare elevato di acquisti portati in detrazione, soprattutto da soggetti che fanno operazioni non imponibili.

L'analisi condotta in questo lavoro verte su un peculiare indice di adempimento fiscale, realizzato proprio allo scopo di quantificare tale differenza e per fare delle ipotesi su quale tra delle tre cause viste precedentemente possa essere più accreditabile. Questo indice confronta il peso effettivo del tributo, ovvero l'incasso effettivo rapportato ad una base imponibile che comprende anche le attività sommerse, con il carico fiscale teorico che si ottiene applicando le aliquote legali alla base imponibile teorica del sistema calcolata a partire dalle stime di contabilità nazionale.

Nella prima parte del lavoro ci soffermeremo sulle differenze di tipo economico e legislativo che possono collegarsi alla diversità nel rendimento *potenziale* dell'imposta sul valore aggiunto. Il primo paragrafo illustra le differenze riguardanti le principali istituzioni che regolano e caratterizzano i due diversi sistemi economici, mentre il secondo è relativo ai risultati macroeconomici conseguiti. All'esame delle principali differenze esistenti in campo fiscale è dedicata l'ultima sezione, che partendo dall'alto (il livello della pressione fiscale) arriva allo specifico dell'andamento specifico dell'IVA, specialmente in relazione alle norme tributarie ad essa relative.

Nella seconda parte verranno esaminate le conseguenze delle strutture economiche sul gettito IVA. Nel primo paragrafo spiegheremo in maniera generale le linee guida della metodologia di confronto tra dati fiscali e statistici, i quali contengono una buona stima dell'economia sommersa. Verranno inoltre esaminati due casi diversi, a secondo del fatto che le importazioni (extra-comunitarie) ed il relativo gettito siano o meno estrapolate dal totale. Segue infine una esposizione dei risultati ed alcune considerazioni sulle possibili differenze di natura economica o fiscale che possono avere un ruolo nello spiegare le considerevoli differenze che emergono dall'analisi.

Capitolo 1

Confronto nelle strutture economiche e fiscali

1.1 Le differenze istituzionali ed economiche di medio periodo

Nel preambolo della Costituzione della Quarta Repubblica Francese del 1946, tuttora in vigore, è scritto: *“La Nazione assicura all’individuo e alla famiglia le condizioni necessarie al loro sviluppo”*. A pochi mesi di distanza, la Costituente italiana votava il cosiddetto principio di uguaglianza sostanziale (art.3 comma 2), secondo cui *“È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*.

In entrambi i casi non ci troviamo di fronte a mere dichiarazioni d’intenti, perchè queste regole dal valore istituzionale più alto possibile, hanno avuto delle conseguenze importanti sul modo di concepire i meccanismi di funzionamento dei sistemi economici ricostruiti dopo l’episodio bellico. In entrambi i paesi la preferenza fu data ad un sistema economico in cui alla proprietà privata dei mezzi di produzione e alla coordinazione degli scambi tramite il libero mercato si affiancasse un ruolo importante dello Stato affinché *“l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”* (art. 41 Cost.).

Il peso rilevante del settore pubblico nell'economia si evince, oltre che dai numerosi interventi legislativi e regolamentari, innanzitutto dall'aumento della spesa pubblica (Tab.1). In entrambi i paesi la giustificazione economica di questa continua espansione della spesa e della taglia del settore pubblico (Tab.2) è stata la volontà di giungere il più vicino possibile ad una situazione qualificabile come di pieno impiego. Malgrado questa identità nei programmi, diverse sono state la coerenza fra gli obiettivi delle politiche pubbliche e le forme d'intervento usate per la loro realizzazione, nonché il rispetto dei vincoli macroeconomici e di finanza pubblica, per tacere dell'efficacia dei risultati (Fig.1), anche in termini di crescita economica (Tab.3). Il reddito prodotto dai lavoratori francesi è sempre stato maggiore di almeno il 15% rispetto a quello realizzato in Italia, dove il breve processo di recupero si è arrestato negli anni '70, tant'è che a partire dal 1990 il divario è andato aumentando.

In Italia, dove lo strumento della pianificazione indicativa è stato poco utilizzato e ancor meno efficace, la politica degli investimenti pubblici è stata occasionale e condizionata da logiche elettorali, quindi del tutto priva di quella capacità direzionale e di programmazione che ha invece contraddistinto il lavoro della tecnocrazia francese. Il primo piano economico di tipo indicativo fu lanciato in Francia già nel 1947, con l'intento di mettere sotto il controllo pubblico i settori economici più importanti (*public utilities*, banche, industria automobilistica e siderurgica). L'impegno politico d'oltralpe è stato per lungo tempo orientato verso la creazione di cosiddetti campioni nazionali, grandi imprese capaci di affrontare la competizione internazionale nei settori strategici. Solo negli anni '80 e '90, anche grazie al processo di integrazione economica e monetaria che ha visto proprio i governi francesi tra i più convinti sostenitori, sono stati eliminati i controlli dei prezzi e del credito, è aumentata la liberalizzazione dei mercati, *in primis* quello dei capitali, e ridotto l'interventismo nella politica industriale¹.

Più che al pieno impiego e/o alla crescita della produttività da realizzare a livello nazionale oppure al controllo dei prezzi, la politica economica perseguita in Italia ha avuto per lungo tempo l'obiettivo di coniugare la proprietà pubblica di molte grandi industrie con un controllo politico molto blando sui manager dei gruppi pubblici, cui era lasciato un margine di libertà più ampio rispetto agli omologhi francesi. All'intervento pubblico è stato affidato specialmente il compito di correggere le gravi asimmetrie territoriali nel grado di sviluppo industriale, occupazione, reddito pro-capite. Tale obiettivo è stato

¹Cfr. Boltho (2001)

perseguito (e realizzato solo in parte) incoraggiando un sistema produttivo estremamente frammentato ed organizzato in agglomerati di piccole imprese presenti in zone limitrofe e realizzanti le fasi di uno stesso prodotto, generalmente dei beni di consumo destinati a segmenti alti di mercato oppure dei beni strumentali realizzati tramite delle tecnologie ad alta intensità di lavoro.

L'Italia ha infatti il 70% d'impresе in più della Francia, ma praticamente lo stesso numero di addetti ed un valore aggiunto inferiore del 26% (EUROSTAT 2006). In Italia oltre il 93% degli addetti è concentrato in imprese con meno di 20 addetti, contro meno del 90% francese (Tab. 4). Se questa differenza può sembrare secondaria, è importante allora ricordare che oltre il 72% delle imprese manifatturiere italiane abbia meno di 5 addetti (fonte: Istat). Inoltre le imprese più grandi, ovvero quelle che superano i 250 addetti producono solo il 31% del valore aggiunto complessivo del settore manifatturiero italiano, un contributo che rappresenta solo la metà di quello fornito dalle imprese francesi della stessa classe dimensionale. Questi limiti dimensionali del sistema industriale pongono diversi ostacoli, anche per mancanza di fondi, agli investimenti necessari affinché le imprese italiane possano competere sui mercati dei beni ad alto contenuto tecnologico. In questo modo nel 2003 la percentuale di esportazioni di beni ad alta tecnologia sul totale dell'esportazioni di beni era la metà della Francia (Tab. 5). È ampio il ritardo anche nella produzione di macchinari nel campo dell'informatica e della comunicazione, un settore il cui commercio su scala mondiale è cresciuto negli ultimi anni più della media del settore manifatturiero. Nel 2004 il valore delle esportazioni italiane in apparecchi per telecomunicazioni, computer etc. era di 14.453 milioni di dollari, contro i 32.000 della Francia o i 43.000 del Regno Unito.

In conclusione, nei due sistemi economici convivono delle caratteristiche figlie della storia di lungo periodo con delle altre direttamente legate alla congiuntura economica. In questo paragrafo abbiamo esaminato le prime fra queste. Dalla sedimentazione e dall'imitazione di comportamenti e regole d'azione pubbliche e private sono stati prodotti due modelli simili di capitalismo, che mantengono però ancora degli elementi sufficienti a creare delle forti differenziazioni².

²Esistono diversi motivi dietro la divergenza istituzionale dei sistemi economici, legati principalmente all'origine politica delle regole istituzionali le quali scaturiscono dalla necessità di porre un freno ai conflitti sociali, il che contribuisce a renderle molto più resistenti al cambiamento rispetto a degli accordi intenzionali fra agenti massimizzanti. Cfr.

Lo Stato è il perno del modello francese. Condiziona le decisioni delle parti sociali in materia di relazioni industriali sopperendo all'assenza di un forte movimento sindacale, così come influenza gli scambi internazionali tramite il proprio peso politico in sede europea. Esso controlla, inoltre, tradizionalmente la domanda attraverso i lavori pubblici e l'offerta attraverso le industrie nazionalizzate. Un sistema finanziario centralizzato e basato su delle relazioni consolidate fra banche (spesso a partecipazione pubblica) e grande impresa permette la realizzazione di piani industriali di lungo periodo. Il sistema di welfare è meno sviluppato che nei paesi scandinavi; in compenso i lavoratori occupati (specie quelli della grande industria) godono di una maggiore protezione.

Il modello italiano accentua alcuni di questi elementi. La protezione sociale è ancora più orientata alla protezione del posto di lavoro rispetto alla concessione di diritti universali. Una bassa concorrenzialità dei mercati e la presenza di rapporti finanziari e di *governance* orientati più alla stabilità dei rapporti inter-organizzativi che alla ricerca di profitti immediati favoriscono la protezione dell'impiego per gli occupati storici nella grande industria o nel pubblico impiego, a spese della precarizzazione (specie nei servizi) dei lavoratori meno qualificati e più giovani. Contribuiscono a questo risultato delle limitate esigenze salariali, anche in ragione del basso livello di qualificazione della mano d'opera e della segmentazione (in termini di diritti e salari) del mercato di lavoro fra dipendenti delle grandi imprese da una parte e delle piccole e medie dall'altra.

Tabella 1.1: *Spesa Pubblica in % del PIL p.c. (al netto degli interessi)* Fonte: Petit (2005)

	1980	1995	2004
Francia	44,3	51,0	50,5
Italia	36,4	40,9	42,9

Chavance (2001)

Tabella 1.2: *Occupati del settore pubblico (% del totale degli equivalenti a tempo pieno)*. Fonti statistiche nazionali

	1990	2002
Francia	20,74	20,86
Italia	16,00	14,8

Tabella 1.3: *PIL per addetto a prezzi del 2000 in euro e tassi di crescita*. Fonte: UE

	1960	1970	var	1980	var	1990	var	2000	var
Francia	19.670	31.730	61%	41.990	32%	52.900	26%	62.740	18%
Italia	15.170	27.660	82%	36.330	31%	43.400	19%	50.870	17%

Tabella 1.4: *Occupazione e v.a. nella manifattura (2002) (divisione per classe dimensionale)*. Fonte: OCSE

	% dell'impiego totale					% del v.a. totale				
	< 10	10-19	20-49	50-249	250 o >	< 10	10-19	20-49	50-249	250 o >
Francia	81,6	7,6	6,5	3,4	0,9	8,1	4,7	10,3	19,2	57,7
Italia	83,4	9,7	4,7	1,9	0,3	15,3	11,8	16,0	25,5	31,4

Tabella 1.5: *Esportazioni dell'industria ad alta tecnologia (% dell'esportazioni totali di beni)*. Fonte OCSE

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Francia	18,8	18,8	19,4	20,2	21,7	23,2	24,0	25,6	25,5	24,1	22,5
Italia	10,3	10,0	9,8	9,7	9,6	10,1	10,7	11,6	11,8	12,0	11,0

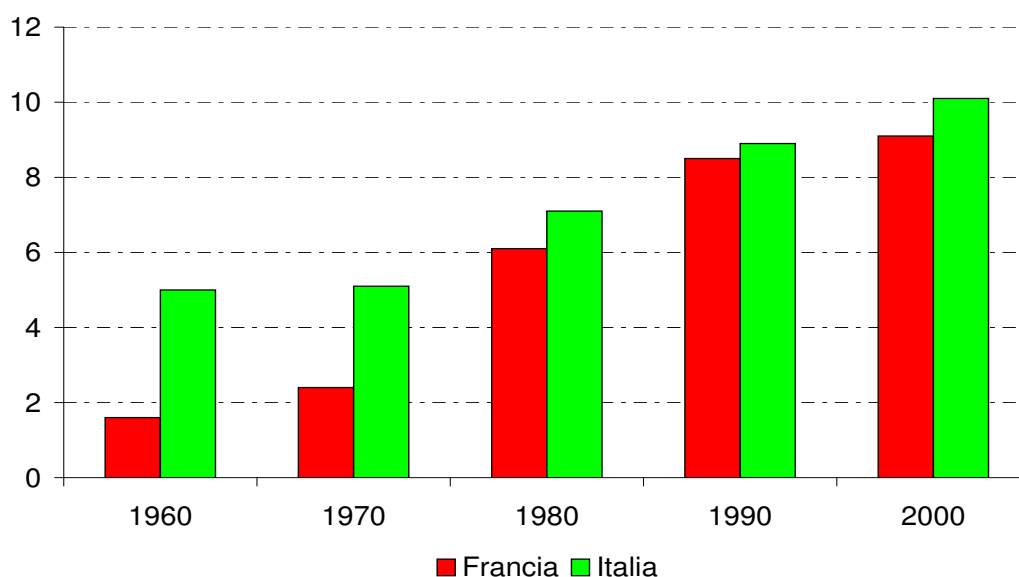


Figura 1.1: *Tassi di disoccupazione*. Fonte: UE

1.2 Il quadro macroeconomico

Le differenze fra i paesi appena esposte rappresentano i fattori strutturali più importanti per determinare il livello, la composizione e la dinamica temporale del gettito. Infatti delle differenze in termini di peso e composizione del prelievo sottendono delle differenze nazionali nella maniera di concepire e finanziare le spese nel campo sanitario, educativo o pensionistico³.

Il gettito fiscale può essere pensato come stretto tra un livello minimo, necessario per finanziare una quota incompressibile della spesa ed uno massimo dipendente, dalla situazione congiunturale dell'economia e dall'elasticità del gettito. La performance economica di breve periodo agisce allora da vincolo per l'azione pubblica per quel che riguarda l'ammontare di entrate tributarie sulle quali fare affidamento per realizzare i programmi di spesa, a meno di non scegliere la via dell'indebitamento.

L'aggiustamento macroeconomico e le riforme strutturali sono intercorse in Italia con una decina d'anni di ritardo rispetto alla Francia. Malgrado questo ritardo, si è infine giunti ad un riavvicinamento delle istituzioni econo-

³Si pensi alle differenze che intercorre fra sistemi che offrono un'elevata rete di protezione sociale in cambio di una pressione tributaria elevata, ed altri paesi che invece preferiscono permettere la deduzione delle spese assistenziali private.

niche fra i due paesi, specialmente per quel che riguarda il grado e la natura del controllo macro e microeconomico. Questo riavvicinamento ha probabilmente contribuito a sottoporre allo stesso movimento il tasso di crescita del PIL negli ultimi dieci anni (Fig. 2), ma la diverse strutture economiche non permettono ancora una medesima performance nei livelli della crescita, visto il perdurante distacco esistente fra i due paesi. Nel periodo fra il 1991 e il 2004 il tasso medio di crescita del PIL italiano è stato il terzultimo fra i paesi i membri dell'OCSE. Tutte le variabili che vengono di solito ritenute essenziali per la crescita economica concordano nell'indicare una situazione critica di medio periodo, particolarmente per l'Italia.

La percentuale del PIL impiegata negli investimenti fissi del settore privato è praticamente la stessa nei due paesi, con una media del 19% che è inferiore di un paio di punti a quella OCSE. L'Italia spende per rinnovare la propria dotazione di capitale più di quanto faccia la Francia, anche per quanto riguarda gli investimenti nelle nuove tecnologie. Ma siamo sempre al di sotto dei livelli di molti altri paesi come Svezia o Australia, per non dire degli USA. Si è realizzata una convergenza nella percentuale di reddito risparmiato dalle famiglie:⁴ in Italia era del 15,2% del 1990 ed è arrivato al 17,1% del 2004, mentre in Francia nello stesso periodo è passato dal 15,2 al 15,8%.

Ma il segnale più preoccupante del malessere del sistema italiano, sottolineato da diversi commentatori, viene dalla produttività del lavoro, che rappresenta forse la variabile chiave per innescare un processo virtuoso di crescita. Un paese con una produttività tradizionalmente molto elevata, quale è la Francia, è cresciuta negli ultimi anni (poco) più della media OCSE ed a livelli assoluti si trova vicino agli Stati Uniti mentre l'Italia ha addirittura conosciuto un tasso di crescita negativo nel 2003 e 2004. La situazione è ancora peggiore guardando alla produttività totale dei fattori (TFP), la quale rappresenta la quota della crescita del reddito nazionale derivante non dall'aumento dell'utilizzo dei fattori produttivi ma da una loro più efficiente sfruttamento o combinazione dovuta al progresso tecnico. Se ancora fra il 1991 e il 1995 l'Italia mostrava una crescita soddisfacente della TFP, il crollo avvenuto successivamente lascia perplessi sia per la sua entità sia perchè è

⁴Esso è indispensabile per finanziare gli investimenti senza dover ricorrere a capitali esteri come avvenne, sotto delle condizioni economiche e politiche molto diverse, negli USA.

avvenuto in assoluta controtendenza (Tab. 6)⁵.

Questo scenario di bassa crescita è prevedibile che coinvolga anche i due aggregati di contabilità nazionale che meglio approssimano le basi imponibili della tassazione diretta ed indiretta, ovvero il reddito nazionale disponibile ed i consumi delle famiglie. I tassi di crescita delle due serie presentano in entrambi i paesi un calo a partire dall'anno 2000. Nelle fasi alte del ciclo francese il tasso di crescita del reddito è superiore a quello dei consumi, e viceversa nei periodi di difficoltà (Fig. 1.3). L'opposto accade in Italia, in cui la propensione al consumo aumenta nei periodi di espansione economica e si contrae quando l'economia "tira" di meno (Fig. 1.5). Come vedremo meglio nel prossimo paragrafo, il sistema fiscale italiano si basa principalmente sulla tassazione delle persone fisiche (lavoratori dipendenti soprattutto) mentre oltrelpe si predilige affidarsi in primo luogo all'imposizione dei consumi, e quindi all'IVA in particolare.

L'andamento delle due serie storiche dimostra che i due paesi hanno delle caratteristiche che permettono di assorbire in maniera più agevole gli inevitabili effetti che il ciclo comporta sulla pressione fiscale, ottenendo un livello delle entrate quasi costante nel tempo. Anzi nel caso francese il sistema fiscale contribuisce alla regolazione stessa del ciclo economico favorendo il cosiddetto *consumption smoothing*, ovvero un profilo costante nel tempo del consumo. Nei momenti di espansione una tassazione indirizzata sui consumi premia l'accumulazione, incentivando ad investire il maggior reddito in capitale fisico allo scopo di rinforzare la crescita o in capitale finanziario in modo da mantenere un sentiero costante di consumo. In Italia questo impulso regolativo sembra funzionare meno, in favore di un sistema di stabilizzazione del livello del reddito⁶. Un sistema che si affida più alla tassazione (progressiva) del reddito che a quella (proporzionale) dei consumi diminuisce le potenzialità di crescita del reddito disponibile in caso di espansione economica, mentre d'altro canto permette un aumento dei consumi che fornisce un traino all'economia, seppur di breve periodo e bisognoso di esser rinforzato dalle esportazioni. La pressione sul reddito diminuisce quando il ciclo è discendente e nel contempo non vengono ulteriormente depressi i consumi finali in una situazione in cui la differenza tra tassi di crescita segnala l'aumento

⁵c'entra il progresso tecnico e quindi gli investimenti

⁶Infatti la deviazione standard della serie dei tassi di crescita del reddito disponibile lordo è maggiore in Francia rispetto all'Italia, al contrario di quel che avviene per i consumi finali.

del risparmio a causa delle aspettative negative che prevalgono normalmente quando la congiuntura è bassa.

In conclusione, si può affermare che i sistemi fiscali si presentano come coerenti con i rispettivi modi di regolazione dell'economia.

Tabella 1.6: *Tasso di crescita della produttività totale dei fattori.* Fonte: OCSE

	1991–1995	1995–2003
Italia	1,8	-0,3
Francia	1,2	1,5
Germania	1,3	0,8
Stati Uniti	1,1	1,5

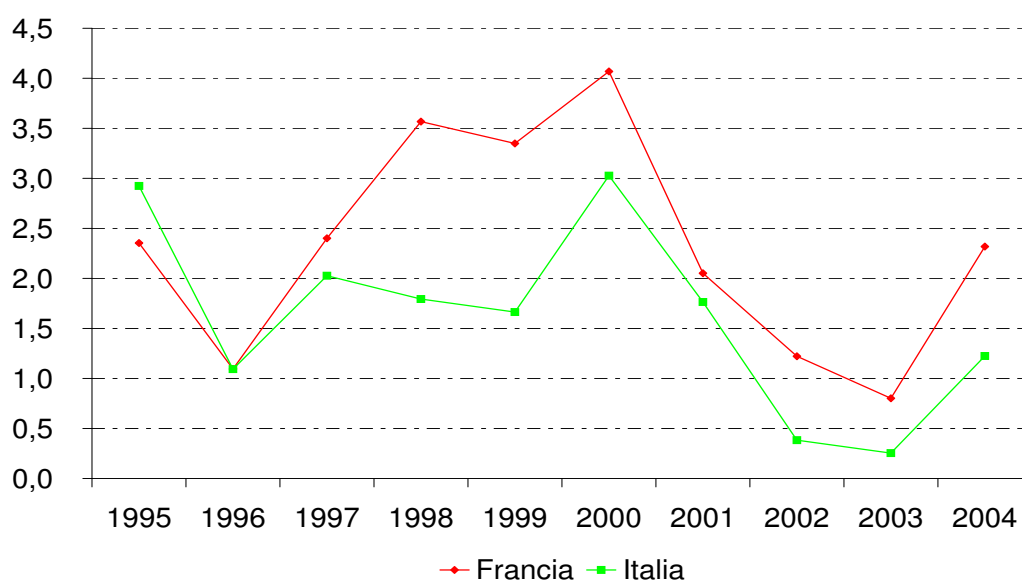


Figura 1.2: *Tasso di crescita del PIL reale.* Fonte: OCSE

Figura 1.3: *Tassi di crescita del RNL e dei CFP in Francia.* Fonte: Commissione UE

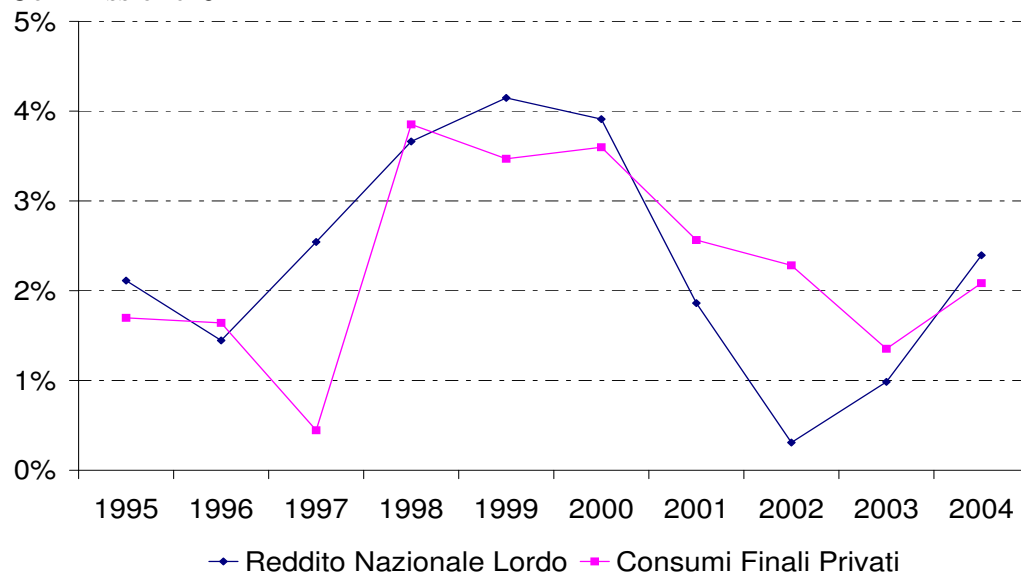
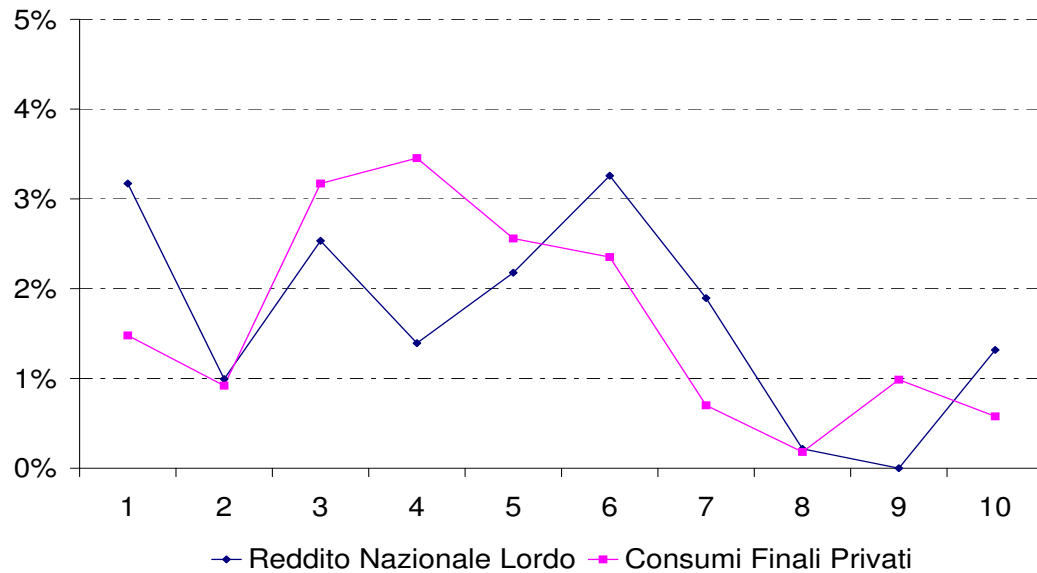


Figura 1.4: *Tassi di crescita del RNL e dei CFP in Italia.* Fonte: Commissione UE



1.3 Il sistema fiscale

Il modello istituzionale presente nei due paesi è costituito anche da quello che può essere visto come l'aspetto "formale" del sistema fiscale. L'aspetto sostanziale è invece molto differente perchè, come visto in precedenza, la gestione concreta della politica fiscale è influenzata dalle scelte politiche e dall'andamento congiunturale dell'economia.

Fra il 1999 e il 2004 la pressione fiscale è scesa in maniera graduale ma costante in entrambi i paesi. Il calo è stato di quasi 3 punti di PIL in Italia e di 1,5 punti in Francia, dove c'è stata una ripresa di mezzo punto nell'ultimo anno (Fig. 1.2). Questa discesa ha permesso alla pressione di tornare grosso modo agli stessi valori esistenti all'inizio degli anni '90, i quali erano successivamente aumentati in maniera regolare in Francia ed a fasi alterne in Italia, dove la pressione ha registrato picchi di notevole intensità nel 1993 e nel 1997, in parallelo a manovre di bilancio fortemente restrittive. Ciononostante il livello della pressione fiscale resta ancora sopra la media europea. Il ruolo giocato dallo Stato nell'economia nazionale richiede infatti un finanziamento consistente che, specie in Italia, è spesso insufficiente per evitare il deficit di bilancio. La pressione fiscale mostra comunque una minore variabilità del ciclo economico, anche per i motivi strutturali esposti nel paragrafo precedente, pur riflettendone l'andamento.

Considerata la somiglianza nelle variazioni della pressione fiscale, condivisa fra l'altro con vari paesi europei, non stupisce che la distanza fra le due nazioni si sia mantenuta costante nel tempo attorno ai 2 punti di PIL in favore della Francia, dove la media fra il 1995 e il 2004 è stata del 33,4%. Questo dato aggregato nasconde degli importanti cambiamenti rilevanti nella ordine d'importanza delle diverse fonti di entrata (secondo il tipo di imposizione), la quale è una variabile strutturale che generalmente evolve lentamente, fatta salva l'eventualità di riforme significative. E' il caso dell'Italia, dove tra il 1997 e il 1998 è avvenuto un importante aumento nel peso delle imposte indirette, che fino allora contavano solo per il 29% del gettito totale, ed erano quindi meno importanti delle dirette (37,8% del totale) e dei contributi (33,4%) (Fig. 1.7). In seguito alla riforma fiscale che ha introdotto l'IRAP, le imposte indirette su beni e servizi hanno aumentato gli incassi in un solo anno di 3 punti di PIL e sono adesso al primo posto tra le fonti di entrata.

Nello stesso momento, in seguito alla riforma previdenziale, in Francia i contributi hanno perso quasi 5 punti percentuali sul totale della pressione

fiscale, senza che sia stato alterato l'ordine esistente fra le fonti del gettito, visto che le imposte dirette sono sempre meno importanti delle indirette (36,2% nel 2004) e dei contributi sociali (37,6%) (Fig. 1.6). Questo alto livello dei contributi sociali, pari a circa il 18% del PIL si riflette nel valore sensibilmente elevato del cuneo fiscale in Francia, ovvero attorno al 50% del costo totale del lavoro per un dipendente con uno reddito medio. Infatti il cuneo è costituito per l'80% dai contributi sociali, mentre in Italia essi valgono per i 3/4 circa del cuneo.

Andando ancora più sullo specifico, si può esaminare la più importante delle imposte gravanti su beni e servizi quale l'IVA. Per capire la diversa importanza che questa imposta assume nei due sistemi fiscali, basta osservare che in Francia dopo la riforma del 1997 essa procura un incasso mediamente pari al 90% dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, mentre in Italia siamo a poco più del 57%, con un picco nel 2000. Le stesse aliquote implicite⁷ confermano che in Italia esiste un carico fiscale minore sul consumo e maggiore sul lavoro rispetto alla Francia (Fig.1.9).

Sebbene la differenza nel gettito dell'imposta sul valore aggiunto nel 1991 sia di poco inferiore a quella nel 2004 (40% in più di raccolta in Francia nel 1991 contro il 46% nel 2004), durante questo periodo il rapporto Italia-Francia è cresciuto fino a superare l'80% nel 1996-97 per poi tornare a livelli sempre elevati ma più ragionevoli (Fig.1.10). Il cosiddetto *efficiency ratio* (il rapporto tra gettito in percentuale al Pil e aliquota standard Iva), spesso usato nei confronti internazionali per comparare la capacità di raccolta relativa dei diversi paesi è stato negli ultimi anni (dal 2000 al 2004) in media pari al 30% in Italia ed al 36% in Francia. Ciò vuol dire che in Francia un aumento di un punto dell'aliquota standard porta ad un aumento del gettito di 0,36 punti di PIL cioè 0,06 punti più dell'Italia.

Per spiegare una tale patologica differenza nella raccolta fiscale occorre condurre un'analisi approfondita sul regime normativo regolante l'applicazione del tributo, ben sapendo che una discrepanza così larga e persistente nel tempo difficilmente può essere spiegata solo da differenze nelle basi imponibili e/o nelle aliquote legali. Ad esempio in Francia il settore privato (su

⁷Le aliquote macroeconomiche implicite sono calcolate dalla commissione UE come il rapporto fra gettito fiscale e una o più voci di contabilità nazionale utilizzate per approssimare la base imponibile macroeconomica. Si tratta di un indicatore che fornisce delle informazioni diverse rispetto al semplice rapporto fra imposte e PIL. Cfr. di Lorenzo (2005) per un'esposizione più dettagliata della metodologia di calcolo.

cui grava gran parte della imposizione dell'IVA) è maggiore di quello italiano del 13% circa (in termini di quota sul valore aggiunto). Ma il settore privato italiano si presenta molto più frammentato, visto da noi un lavoratore su tre è indipendente mentre in Francia è uno su 20 (Istat, Rapporto annuale 2006). Questo dato si riflette sul numero di contribuenti IVA, che in Francia sono 3.354.770 (2005) contro i 5.611.714 dell'Italia, di cui il 65% (3.683.577, più del totale francese) è costituito da ditte individuali.

Una prima differenza tra i due paesi è che la Francia adotta delle agevolazioni su base territoriale non previste in Italia. I Dipartimenti della Guadalupa, delle isole Réunion e della Martinica sono considerate come dei territori di esportazione verso la Francia metropolitana, ed assoggettati quindi allo stesso regime che per le importazioni/ esportazioni con gli Stati extra-comunitari. La TVA non viene per ora applicata in Guyana. Oltre alle esclusioni territoriali, esistono unicamente in Francia delle esclusioni sostanziali riguardanti una larga fetta di imprese, pari al 9,4% del totale, cui viene concessa l'esenzione dal tributo in qualità di contribuenti minimi. In pratica esse rimangono incise senza avere il diritto di portarsi in detrazione l'IVA pagata sugli acquisti. Tale esenzione viene determinata tramite una franchigia. Per le imprese che hanno un'attività di compravendita il regime della franchigia si applica se, nel corso dell'anno civile precedente, hanno realizzato una cifra d'affari inferiore a 76.300 euro lordi; per i prestatori di servizi la franchigia si applica per una cifra d'affari di 27.000 euro lordi⁸.

Per capire il contributo di ogni singola categoria di beni e servizi al gettito finale dell'IVA si può cominciare esaminando le principali differenze nell'ambito della legislazione sulle esenzioni dall'imposta. Esse sono riportate nell'articolo 10 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 e successive modifiche per l'Italia, e per la Francia negli articoli 261 e seg. del *Code général des impôts*. La scelta delle categorie di beni e servizi esenti dall'imposta, motivata dalla volontà d'incentivare il consumo di taluni beni essenziali o di renderli accessibili anche alle fasce dotate di un limitato potere d'acquisto, ha effetti importanti anche sul gettito, incidendo su basi imponibili di differente ampiezza e perchè spesso l'esenzione cade su delle categorie in cui è più agevole il controllo dell'adempimento da parte delle autorità tributarie.

Un esame delle norme applicate oltralpe permette di concludere che le differenze esistenti non sono del tutto secondarie, come si potrebbe pensare

⁸Mentre in Italia il sistema di forfettizzazione valeva per un volume d'affari molto inferiore (10000 euro).

visto che le regole di base dell'applicazione dell'IVA sono fissate dai regolamenti dell'Unione Europea. Per quel che riguarda i beni e servizi, la Francia concede delle esenzioni importanti per le spese legate all'istruzione privata, quasi completamente esenti. Questa esenzione concerne una voce di spesa più limitata che in Italia, visto il ruolo essenziale che la scuola pubblica repubblicana assume nel sistema educativo francese⁹. Anche per altre categorie di consumo in cui le regole sono identiche, come per esempio per le operazioni di assicurazione e re-assicurazione, abbiamo delle differenti conseguenze per gli incassi pubblici, poichè in Francia si spende per questi servizi il doppio che in Italia. Il regime di esenzione delle spese sanitarie è anch'esso praticamente identico (sono del tutto esenti i servizi medici ed ospedalieri) ma si tratta di un settore in cui la spesa francese è notevolmente più elevata. In Italia abbiamo infatti delle esenzioni su delle voci che in Francia sono interamente imponibili (anche se con aliquote ridotte) quali i prodotti alimentari, i servizi domestici o postali.

Quanto detto finora contribuisce prevalentemente a restringere il campo di applicazione del tributo in Francia rispetto all'Italia, e non sembra quindi che possa spiegare da dove venga il maggiore gettito IVA francese. L'esame della legislazione ci dà poche informazioni utili in questo senso.

Se si guarda al livello delle aliquote impositive legali, in Francia esistono due sole aliquote principali, al 19,6% e al 5,5%, più un'aliquota speciale del 2,1% valida per alcuni tipi di farmaci, per i quotidiani e per gli spettacoli teatrali. Le aliquote sono maggiori in Italia (20%- 10% - 4%). Fermandosi su quest'informazione non si riesce ancora a capire come mai gli incassi dell'imposta siano maggiori in Francia. Questo paradosso è rafforzato dal confronto con la dimensione relativa delle economie, poichè lo scarto in termini di IVA netta è superiore alla differenza fra le dimensioni dei sistemi produttivi¹⁰, e non sembra poter essere spiegato dalle differenze nel campo di applicazione, visto che in entrambi i paesi esistono delle esenzioni che non trovano un corrispettivo dall'altra parte, e forse è la Francia il paese che offre le maggiori esenzioni¹¹.

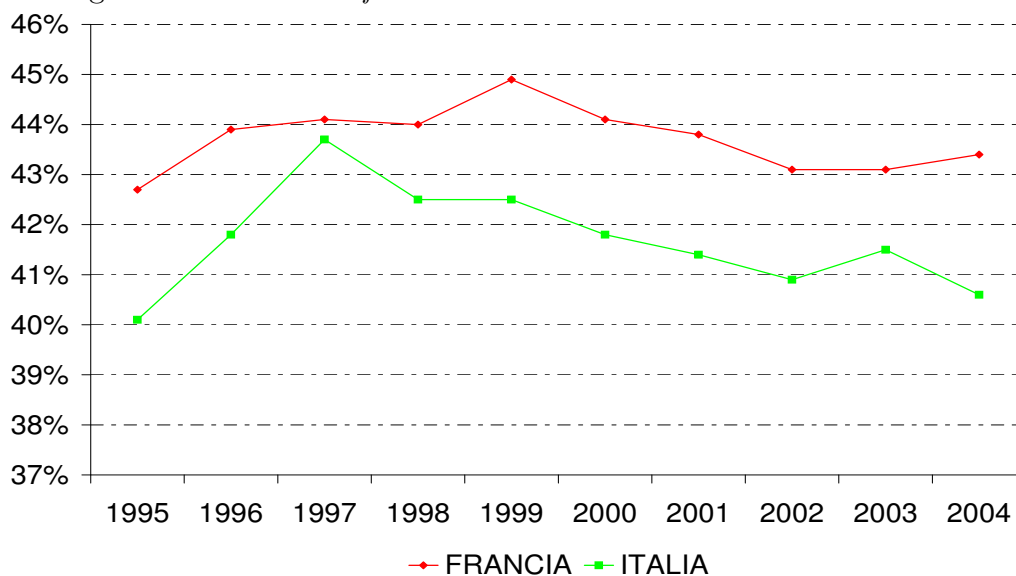
⁹I consumi finali delle famiglie qui considerati non comprendono i consumi forniti dalle amministrazioni pubbliche e dalle istituzioni senza scopo di lucro, i quali concorrono a formare quelli che in contabilità nazionale vengono chiamati i consumi effettivi finali.

¹⁰Cfr. Convevole (2006).

¹¹Nell'appendice viene proposto un confronto sintetico sulla normativa riguardante le modalità di ottenimento dei rimborsi IVA, in quanto caso particolare di divergenza normativa che però assume una valenza economica importante, visto che la concessione di

Per capire meglio allora le ragioni del maggiore gettito fiscale d'oltralpe, occorre andare a calcolare l'aliquota media teorica che grava sulle singole categorie di prodotti e quindi l'aliquota media teorica complessiva del sistema economico, che rappresenta il tetto massimo d'imposizione possibile e fornisce una misura del gettito potenziale. Successivamente, per capire in quale misura le differenze di gettito effettivo dipendono dal suo livello potenziale e quanto dalla presenza di evasione fiscale, dovremo guardare al rapporto fra l'aliquota effettiva e l'aliquota potenziale, il che costituisce una misura sintetica del rendimento dell'imposta e quindi del livello di adempimento fiscale.

Figura 1.5: *Pressione fiscale in % del PIL*. Fonte: Commissione UE



rimborsi contribuisce, a volte notevolmente, a ridurre il rendimento dell'imposta.

Figura 1.6: *Composizione della pressione fiscale in Francia.* Fonte: Commissione UE

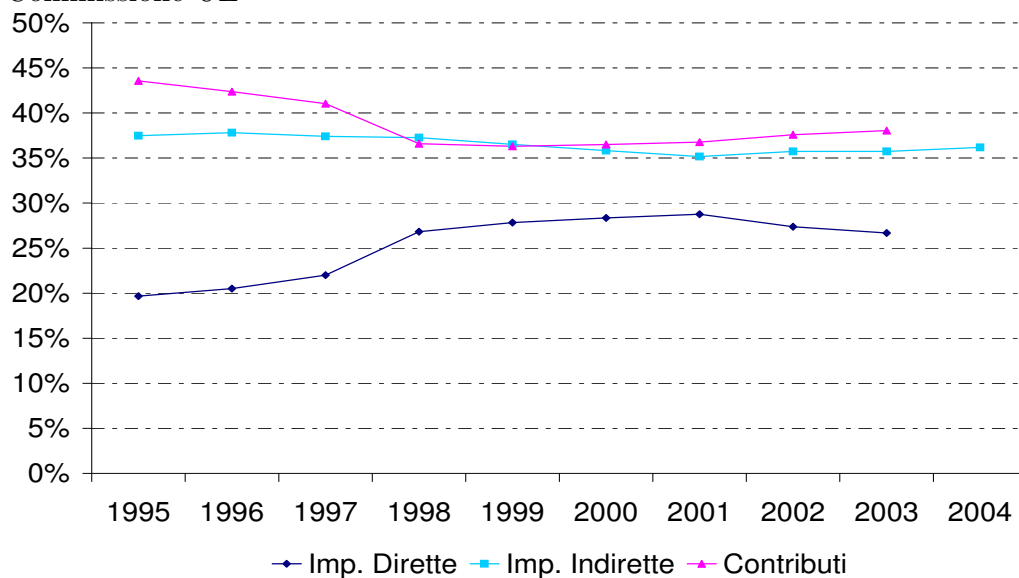


Figura 1.7: *Composizione della pressione fiscale in Italia.* Fonte: Commissione UE

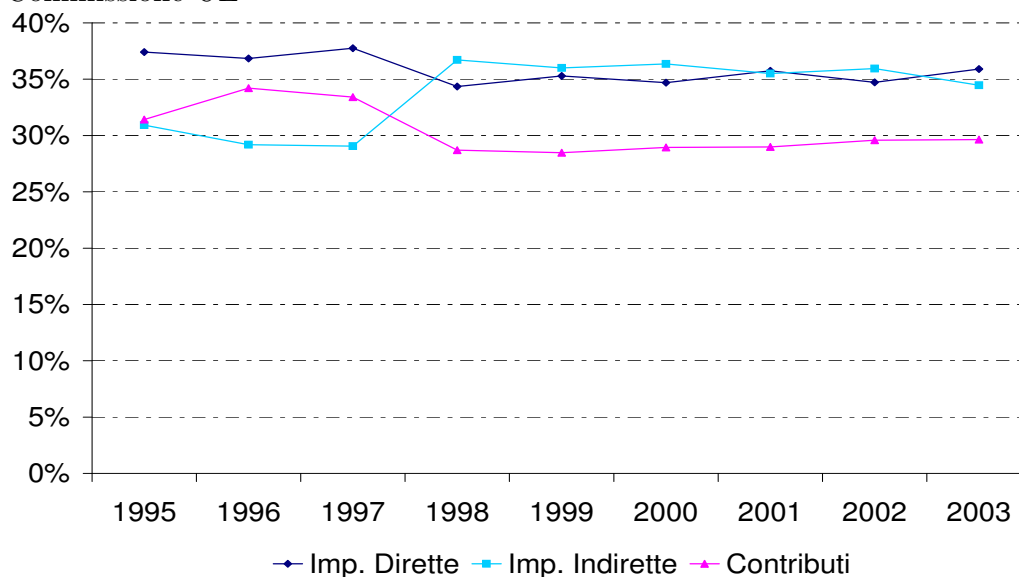


Figura 1.8: *Rapporto fra gettito Iva e Irpef.* Fonte: Commissione UE

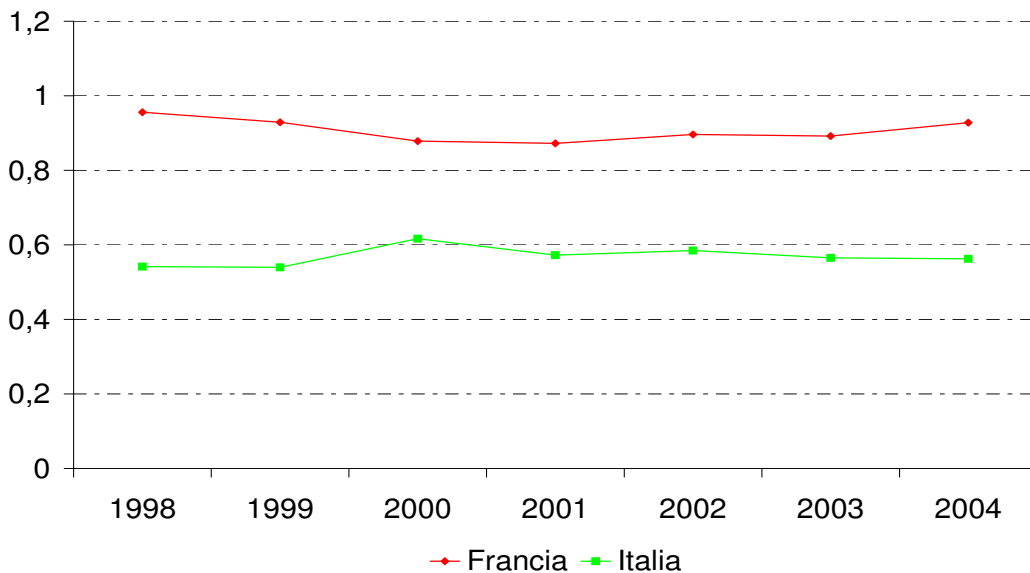


Figura 1.9: *Aliquote implicite su consumo (sinistra) e lavoro (destra).* Medie sui periodi. Fonte: Commissione UE

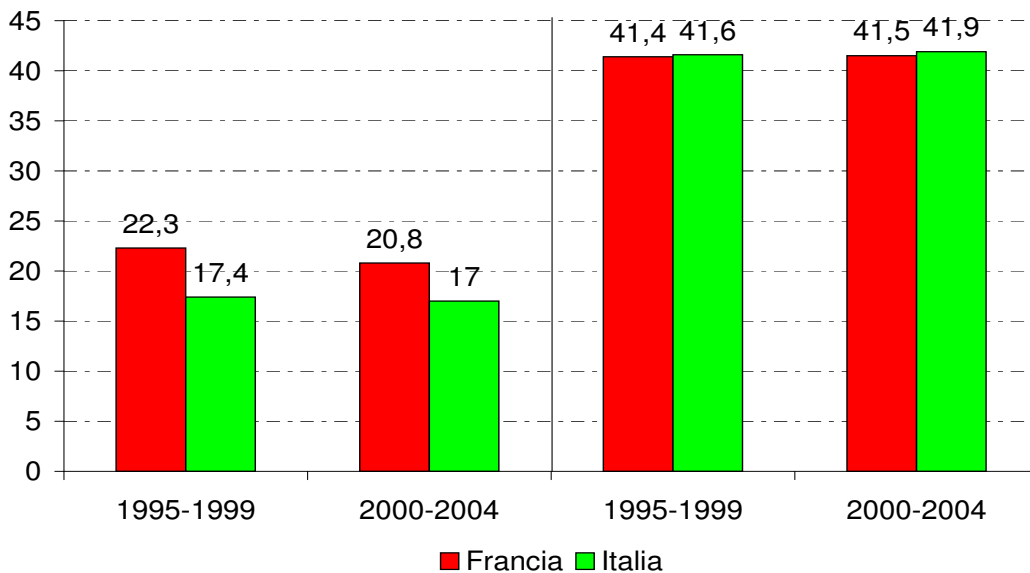
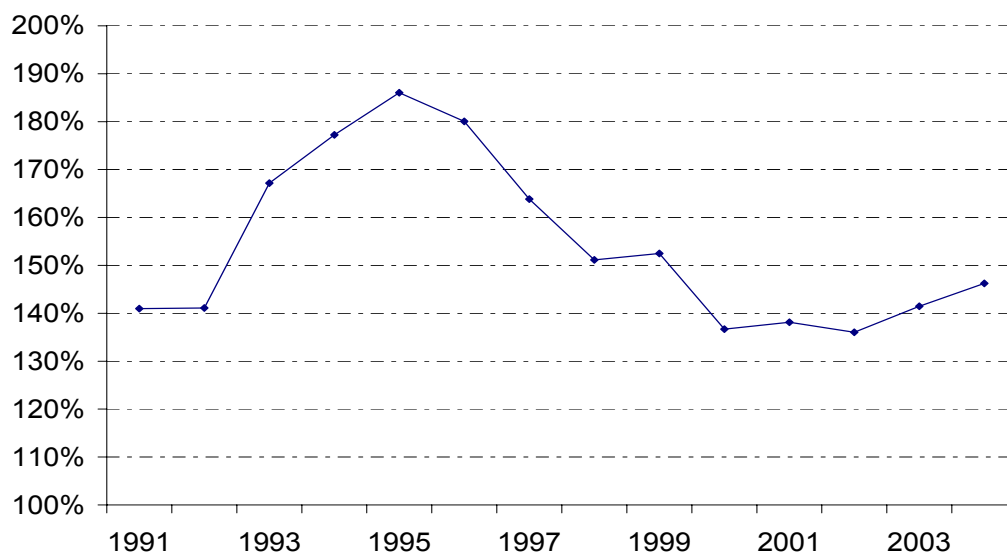


Figura 1.10: *Rapporto fra l'IVA di competenza giuridica francese e quella italiana.* Fonte: Eurostat



Capitolo 2

Confronto dell'adempimento IVA

2.1 La metodologia di analisi

2.1.1 Il modello aggregato

La stima dell'evasione fiscale in Francia è una pratica poco diffusa. A livello dell'intera economia, un rapporto recente di un organismo pubblico francese stima, utilizzando un metodo statistico basato sui controlli fiscali e contributivi, che l'evasione complessiva sia compresa in una forchetta che va dall'1,7 al 2,3% del PIL, con un'evasione IVA che si aggira tra 7,3 e 12,4 miliardi di euro (AA.VV. 2007). Per la stessa ammissione degli autori, si tratta di una stima eccessivamente prudente.

L'INSEE non produce delle stime delle frodi fiscali con l'intento di quantificare la perdita per le casse pubbliche, ma solo al fine di correggere i dati di contabilità nazionale riguardanti la produzione e il risultato di gestione. Una di queste correzioni riguarda particolarmente l'oggetto di questo studio, perchè si tratta dello scarto tra l'IVA teoricamente dovuta in assenza di evasione ed il totale degli incassi reali, il quale nel 2000 è stato stimato sullo 0,6% del PII, ovvero circa 8 miliardi di euro (INSEE 2002). Il calcolo di questo scarto avviene unicamente ogni cinque anni e solo al fine di calibrare la base dei conti nazionali, senza che ciò costituisca oggetto di attenzione particolare per l'amministrazione fiscale francese¹. Altri paesi conducono analisi più

¹Il ritardo è ancora più ampio per quel che riguarda la stima del sommerso e delle attività dissimulate. La Francia ad esempio non ha risposto ad un'inchiesta coordinata

sistematiche, come ad esempio il Regno Unito, che stima delle perdite che ammontano a oltre 15 miliardi di euro nel 2003 (AA.VV. 2005a).

Gebauer, Nam, e Parsche (2003) propongono una misura dell'evasione IVA tramite il rapporto tra il gettito ipotetico dell'IVA in assenza di evasione e il gettito effettivo, il primo stimato sulla base della contabilità nazionale. La formula usata è una somma ponderata di consumi ed investimenti fatti dai diversi settori istituzionali (famiglie, Stato, settore finanziario etc.). I pesi sono dati dalle diverse aliquote IVA. Uno studio condotto da Christie e Holzner (2006) utilizza una versione ridotta della metodologia, limitando le stime al settore istituzionale delle famiglie, ma allargando l'indagine anche ad altre imposte, come le accise e le imposte dirette. Queste ricerche danno dei risultati completamente divergenti. Nel primo caso gli autori ammettono che i loro risultati sovrastimano l'entità dell'evasione, che in Italia dovrebbe essere stata in media del 47,6% della base imponibile nel triennio 2000-2003 contro un 63% della Francia; lo studio di Gebauer, Nam, e Parsche sembra invece sottostimare l'evasione, visto che ad esempio per l'Olanda individua un adempimento del 98%, inverosimile anche a quelle latitudini.

Altri studi misurano non tanto la perdita di gettito quanto il rendimento (o produttività) dell'imposta. La versione 2007 di EUROSTAT e Commission fornisce un indice rappresentativo della misura in cui l'IVA si avvicina ad una tassa *flat* sul consumo, caratterizzata da una sola aliquota e da una base imponibile più ampia possibile, ovvero i consumi finali interni. Questa misura si ottiene dalla differenza tra l'aliquota standard legale ed un'aliquota calcolata dal rapporto tra gettito IVA e la suddetta base imponibile, calcolata secondo i criteri di contabilità nazionale ESA95². Se un valore basso, al limite nullo, dell'indice sta a significare che la base imponibile IVA è prossima al valore dei consumi privati e che il peso delle aliquote ridotte è poco rilevante, un valore molto alto può essere attribuito a delle larghe esenzioni dalla tassazione sia per quanto riguarda i beni finali sia per il valore aggiunto prodotto dalle piccole imprese (soglie di esenzione) oppure a degli alti livelli di evasione dell'imposta.

Ebbene, l'Italia registra il valore più alto in assoluto tra gli Stati membri dell'Europa. L'indice è pari a 9.9% contro ad esempio il 6,6% francese o il

dall'ONU volta a confrontare i metodi di stima dell'economia sommersa nei paesi europei, cui hanno dato un contributo 29 paesi.

²Aizneman e Jinjirak (2005) utilizzano il rapporto invece della differenza, e definiscono questa misura come "C-efficiency"

4% danese. Secondo Eurostat, la principale spiegazione per il valore assunto dall'indice in Italia si trova nel ridotto campo di applicazione dell'aliquota standard; in particolare si punta l'indice contro il trattamento favorevole riservato all'edilizia immobiliare. Il problema di questo indice è proprio nella difficoltà a separare il peso della compliance fiscale da quello della struttura delle aliquote³.

Al fine di esaminare la differenza nell'efficienza della raccolta fiscale dell'IVA fra Italia e Francia abbiamo scelto di utilizzare un indice di rendimento dell'imposta piuttosto che una stima monetaria dell'evasione. Questo indice, presentato in questa sede per la prima volta, è costruito partendo dalla metodologia esposta in Convevole R., Pisani S. (2003). Rispetto al tipo di indice appena discusso, esso permette di sterilizzare gli effetti delle aliquote ridotte sul rendimento dell'imposta. Il modello è fondamentalmente basato su una semplice identità che lega i dati di fonte statistica con quelli fiscali:

$$BIT + IVAEG = BIAE + IVAE \quad (2.1)$$

dove l'IVA effettiva di competenza giuridica incassata (IVAEG) è ottenuta sottraendo dall'IVA lorda le compensazioni ed i rimborsi spettanti ai contribuenti. Si tratta del dato fiscale di partenza su cui si basa l'intera operazione di stima dell'evasione. Per valutare infatti il livello della *compliance* dei contribuenti italiani sia in maniera assoluta che rispetto a quella dei francesi occorre relativizzare il dato sul gettito rispetto alla base imponibile totale (BIT) e quindi confrontare l'aliquota risultante con quella che si avrebbe in un mondo senza evasione fiscale.

Una stima sufficientemente accurata della base imponibile in assenza di evasione (BIAE) può essere ricavata dai dati di contabilità nazionale (CN) (specialmente i consumi finale delle famiglie) elaborati dall'ISTAT eliminando quelle poste "non-IVA" (consumi finali esenti, impieghi intermedi ed investimenti ad Iva detraibile) tramite le informazioni contenute nel cosiddetto *relève* fiscale⁴.

³Ad esempio Aizneman e Jinjirak (2005) trovano che l'indice in questione aumenta proporzionalmente all'aumento del peso del settore agricolo, ma non è chiaro se ciò sia dovuto al fatto che il settore agricolo sia più arduo da tassare o perché i prodotti agricoli sono abitualmente sottoposti ad aliquote ridotte (o super-ridotte).

⁴Con questo nome è conosciuto il documento realizzato da ogni amministrazione fiscale europea (in Italia è prodotto dal Dipartimento per le politiche fiscali) in cui sono riportate le basi di calcolo dell'IVA secondo una classificazione della spesa per classi di consumo ed aliquote legali.

Per ottenere il gettito relativo a questa base (IVAE) è sufficiente applicare le aliquote legali relative ad ogni categoria merceologica. Il vantaggio di stimare la BIAE e l'IVAE tramite delle rielaborazioni di dati della contabilità nazionale risiede nel fatto che essa contiene delle stime esaurienti riguardo l'estensione dell'economia sommersa:

$$CN = BIAE + IVAE \quad (2.2)$$

$$IVAE = t * BIAE \quad (2.3)$$

$$\frac{CN}{1+t} = BIAE \quad (2.4)$$

$$IVAE = CN - BIAE \quad (2.5)$$

dove t è l'aliquota legale sul singolo bene o servizio finale imponibile. A questo punto è possibile:

1. calcolare un'aliquota media teorica del sistema economico (AMT) dividendo l'IVAE per la BIAE, la quale rappresenta l'aliquota formalmente vigente in assenza di evasione;
2. ottenere in maniera residuale dalla (1) la base imponibile totale (BIT), ovvero la base imponibile complessiva al netto del gettito sulla quale dovrebbe essere pagata l'IVA.

Per calcolare l'aliquota media teorica del sistema, che costituisce un punto di partenza ideale per giungere a delle elaborazioni empiriche relative all'andamento della lotta all'evasione dell'imposta sul valore aggiunto, è necessario innanzitutto applicare alle differenti tipologie di beni e/o servizi finali consumati sul territorio nazionale le rispettive aliquote legali. L'AMT indica in quale misura l'esistenza di aliquote IVA diverse dal valore normale alteri il carico fiscale complessivo. In un lavoro della Commissione Europea (AA.VV. 2005b), la base imponibile soggetta ad aliquota normale in Italia nel 2000 viene stimata al 58% del totale della base imponibile, contro il 71% francese. La base imponibile soggetta ad aliquota ridotta viene stimata al 29% del totale della base imponibile italiana, mentre in Francia essa rappresenta il 25%⁵. L'AMT calcolata in questo lavoro è pari al 15% in Italia e

⁵Queste percentuali non tengono conto dell'esenzione sulla base imponibile, le quali sono ampiamente diffuse in Lussemburgo (55%), mentre nel resto dell'Europa a 15 non superano

al 15,5% in Francia. Il valore dell'Italia coincide esattamente con quel che è stato calcolato in alcuni lavori dell'Ufficio Studi. Non sono invece disponibili, almeno a nostra conoscenza, altri stime dell'AMT francese. Per calcolarla con la stessa precisione di quella italiana occorrerebbe possedere il *relève* fiscale transalpino, nel quale sono riportate le percentuali di esenzione ed il gettito ottenuto. Questo problema è stato ovviato utilizzando il codice tributario francese e riadattando ove necessario le percentuali di imponibilità presenti in Italia al contesto francese.

Le aliquote medie sui consumi finali sono state calcolate assegnando a ciascuna delle 54 voci della classificazione COICOP⁶ l'aliquote legale appropriata, o al limite un valore medio quando la voce COICOP riguarda beni soggetti ad aliquote diverse. L'IVA pagata dalle AA.PP. è stata desunta dai dati ufficiali, gentilmente forniti dalla *Direction Générale des Impôts*, nei quali sono presenti la base imponibile ed il gettito pagati al fisco francese dall'amministrazione pubblica. Poiché la base imponibile dichiarata coincide quasi esattamente con quella stimata dall'INSEE, come è verosimile poiché difficilmente l'evasione si annida nei consumi intermedi pubblici che possiamo tranquillamente utilizzare l'aliquota ottenuta dividendo il gettito dichiarato per la sua base.

Mettendo assieme i consumi finali imponibili, i consumi intermedi e gli investimenti realizzati dalle AA.PP. abbiamo infine ottenuto una base teorica che nel caso dell'Italia rappresenta circa l'80% della BIAE complessiva⁷. La sottostima della BIAE si riflette ovviamente nella sottostima del gettito in assenza di evasione, il che altera il confronto con il dato sull'IVA incassata. Si otterrebbe anzi un risultato opposto a quello che ci aspetta; teoricamente infatti l'IVAE, comprendendo l'evasione fiscale, deve essere maggiore dell'IVAEG e per la (1) quindi la BIT maggiore della BIAE. Al fine di ristabilire i giusti rapporti fra IVAE e IVAEG, la prima è stata moltiplicata per un coefficiente pari al rapporto tra la BIAE italiana complessiva (già stimata dall'US)

il 20% nel Regno Unito e sono totalmente assenti in Danimarca, Olanda, Germania e Portogallo. A parte la Danimarca, la cui legislazione non prevede l'uso di aliquote ridotte, la Germania è il paese in cui è più diffuso l'uso dell'aliquota standard, che raggiunge l'85% del totale della base imponibile (al lordo delle esenzioni), mentre in Spagna è più estesa l'applicazione delle aliquote ridotte (44%).

⁶Si tratta di un sistema di classificazione dei consumi delle famiglie di tipo "funzionale", il quale suddivide le spese identificando gli obiettivi delle proprie transazioni.

⁷Le principali voci mancanti sono i consumi intermedi ad indetraibilità soggettiva ed oggettiva ammontanti a circa il 7% della BIAE e gli investimenti privati (sempre il 7%).

e quella “ridotta” (usata in questo lavoro) e cioè in media 1,25 circa; in questo modo si ottiene un’IVAE che approssimativamente è maggiore solo dell’1,4% rispetto a quella calcolata per l’Italia nei precedenti lavori dell’US. Per la Francia abbiamo scelto un moltiplicatore leggermente superiore perchè secondo i dati pubblicati dalla Commissione Europea (AA.VV. 2005b) risulta che le tre componenti qui utilizzate rappresentano il 77% della base dichiarata dell’IVA nel 2000⁸. La nostra stima dell’AMT per il 2001 è del 15,086% per l’Italia e del 14,94 per la Francia, ed è in linea con quella fatta dalla Commissione Europea (AA.VV. 2005b): quest’ultima attribuiva un’AMT del 15% l’Italia e del 15,5% alla Francia nel 2000, ma in quest’ultimo caso era stata usata un’aliquota standard del 19,9% (media ponderata fra il 20,6% e il 19,6% in vigore nel 2000).

2.1.2 L’indice di adempimento fiscale

Una volta ottenute le grandezze che compaiono nell’equazione, possiamo ricavare un indice che permette un confronto sintetico dell’adempimento fiscale nei due paesi. L’aliquota calcolata sulle grandezze statistiche, cioè l’AMT, non è di certo interpretabile come una misura dell’adempimento fiscale. Un’aliquota teorica più alta⁹, anche fino al limite massimo del 100% dell’aliquota standard, assicura un maggiore carico fiscale che non si traduce necessariamente in un maggiore gettito, anche a parità di base imponibile, se si tiene conto di quella “variabile omessa” rappresentata dall’evasione fiscale. Allo stesso modo una rimodulazione del campo di applicazione delle aliquote si tramuta in maggiore gettito solo quando non si assiste ad un parallelo incremento dell’evasione fiscale in grado di sterilizzare tale aumento. Per essere efficace un aumento dell’aliquota dovrebbe quindi riguardare quelle merci e servizi in cui è più difficile compiere delle pratiche fraudolente.

Due spiegazioni sono, in linea di principio, possibili per il fatto che il gettito dell’IVA in Italia è inferiore a quello registrato oltralpe. La prima è che il gettito potenziale (ossia il prodotto fra le aliquote e la base imponibile che andrebbe assoggettata a imposta sulla base della normativa) sia strutturalmente più basso. In questa direzione conducono le spiegazioni di cui sopra,

⁸I consumi intermedi e gli investimenti del settore pubblico francese hanno un peso nella BIAE pari a quasi il doppio di quello che hanno in Italia, a scapito dei consumi finali delle famiglie.

⁹Che è stata proposta, ad esempio da Arachi et al. in un articolo pubblicato sul sito www.lavoce.info il 16-06-2006.

per cui una bassa AMT si abbina ad una base imponibile minore in ragione della ridotta estensione del sistema economico italiano. La seconda è che il gettito effettivo sia anormalmente più basso del gettito potenziale a causa del problema dell'evasione fiscale¹⁰. Per discernere fra i due casi può essere utile mettere in relazione l'AMT con un altro tipo di aliquota artificiale, quale l'*aliquota implicita* (AI) ottenuta dividendo l'IVAEG per la BIT¹¹.

L'aliquota implicita¹² diverge dall'aliquota legale standard per due fattori: la presenza di aliquote ridotte per certe categorie merceologiche più ovviamente la presenza di evasione. Poiché l'aliquota media teorica sconta solo il primo di questi effetti, *un indice in cui essa compaia al denominatore indicherà la capacità del sistema di contrastare l'evasione*.

Tale indice di adempimento è quindi del tipo:

$$IA = \frac{AI}{AMT} = \frac{IVAEG}{BIT} : \frac{IVAE}{BIAE} \quad (2.6)$$

Esso sarà compreso tra un minimo di 0 quando l'incasso tributario è nullo, ed un massimo di 1 in assenza di evasione, quando le aliquote sono identiche e il carico fiscale effettivo raggiunge il livello massimo possibile. A questo punto non resta altro da fare che confrontare i valori dell'indice di adempimento per i due paesi nonché le dimensioni delle due grandezze che lo compongono, cioè l'aliquota implicita e l'aliquota media teorica. Infatti, per dare una spiegazione, anche parziale, all'evasione fiscale non è sufficiente avere un indice di adempimento ma anche poterlo scomporre in diversi fattori, un'operazione che non compare in altri lavori sul tema dell'evasione in un'ottica comparata.

¹⁰Indipendentemente dal fatto che essa si manifesti tramite il mancato versamento di una parte dell'imposta dovuta oppure perché una parte della base imponibile viene occultata

¹¹A sua volta l'IVAEG italiana è stata moltiplicata proprio per il rapporto tra la "nuova" IVAE e quella già stimata dall'US, per ovviare agli effetti di sottostima dell'AI provocati da una BIT e da un'AMT leggermenti maggiori rispetto a calcoli più esaurienti fatti in precedenza.

¹²Rispetto alla metodologia standard di calcolo delle aliquote implicite (adottata ad esempio dalla Commissione Europea) pur non essendoci al denominatore nel nostro caso delle poste di contabilità nazionale ben identificabili, è presente in ogni caso una voce stimata a partire dai dati di CN e quindi di fonte statistica, contenente cioè una stima di quanto viene prodotto o consumato in frode al fisco. Questo procedimento permette di salvaguardare l'idea principale sottesa alla costruzione dell'aliquota implicita, secondo cui il carico fiscale effettivo sui fattori di produzione o sul consumo può essere esaminato in maniera più completa considerando una base imponibile comprendente al suo interno un'approssimazione della quota non dichiarata al fisco.

La maniera in cui combinano il livello complessivo dell'indice, il livello del carico effettivo e del carico teorico può comunicare delle informazioni essenziali ai fini di un giudizio sulla natura comparata dell'evasione fiscale.

2.1.3 Il ruolo delle importazioni

La metodologia esposta finora riguarda tutta l'IVA incassata, senza fare distinzione fra la fonte interna e quella esterna del gettito. Secondo la disciplina comunitaria quest'ultima ha come base imponibile le importazioni di beni e servizi in provenienza dai paesi extra-UE. La disciplina in questione è ispirata al c.d. principio di destinazione, per cui gli acquisti dall'estero sono imponibili alla frontiera del paese acquirente, fatta salva la possibilità per l'importatore di portare l'imposta in detrazione (o al caso limite di chiederne il rimborso) all'Agenzia delle Entrate al termine del proprio ciclo produttivo. Le esportazioni rientrano di converso fra le operazioni non imponibili. L'IVA pagata sugli acquisti effettuati dagli esportatori è perciò ammessa in detrazione, tramite dei rimborsi erogati dall'Agenzia dell'Entrate. Per questo motivo l'ammontare dell'IVA sulle importazioni è *ipso facto* un'IVA netta.

Essa può pertanto essere sottratta dall'IVA, cioè complessivamente incassata dallo Stato, allo scopo di avere un'informazione circoscritta al solo andamento della raccolta interna. Se chiamiamo M la base imponibile delle importazioni extra-comunitarie valutate ai prezzi *cif*¹³ e IVA02 (secondo la terminologia dell'US) il relativo gettito, allora l'equazione (1) può essere scritta come:

$$(BIT - M) + (IVAEG - IVA02) = (BIAE - M) + (IVAE - IVA02) \quad (2.7)$$

A sinistra dell'uguaglianza abbiamo la base totale e l'incasso interno, mentre a destra abbiamo le medesime grandezze viste sotto l'aspetto teorico (in assenza di evasione). A seguito di questa modifica, cambia anche l'interpretazione delle aliquote e dell'indice di adempimento definiti più in alto.

¹³Il cosiddetto valore *cif* (*cost insurance freight*) comprende il valore *fob* (*free on board*) dato dai prezzi base, i margini di distribuzione alla frontiera e le imposte al netto dei contributi, più il costo delle assicurazioni e dei noli di trasporto fino alla frontiera del paese d'arrivo.

$$IA = \frac{AI}{AMT} = \frac{IV AEG - IVA02}{BIT - M} : \frac{IVAE - IVA02}{BIAE - M} \quad (2.8)$$

L'AMT esprime ora l'aliquota media gravante sulle transazioni interne, ed è interessante confrontarla non solo con la stessa posta relativa alla Francia ma anche con IVA02/M, ovvero l'aliquota media sulle importazioni, per giudicare l'entità del carico fiscale gravante su queste in rapporto a quello esistente sulla produzione interna. Lo stesso AI al numeratore assume ora una valenza prettamente interna perché il gettito fa riferimento al valore dei beni consumati e *prodotti* all'interno del paese e non anche su quelli introdotti tramite gli scambi commerciali. Questa base imponibile compare infatti al denominatore dell'AI una volta sottratte le importazioni.

Non è tutto. Poiché le importazioni registrate dall'ISTAT sono esclusivamente quelle ufficiali comunicate dall'Agenzia delle Dogane, mentre i consumi finali (sempre forniti dall'ISTAT) comprendono anche una stima degli acquisti effettuati presso operatori non regolari, sottraendo le prime dai secondi si ottiene una crescita del peso dell'economia sommersa al denominatore dell'AI, il che si riflette quindi in una diminuzione dell'aliquota implicita e dell'indice di adempimento, a meno ovviamente dell'agire di forze contrastanti.

2.2 Principali risultati

Dall'analisi delle aliquote medie nelle categorie di consumo emerge che in Francia l'aliquota media nell'alimentare è inferiore di oltre un punto percentuale (Tab. 2.2), il che comporta una perdita di gettito relativamente all'Italia, dato che per nutrirsi i francesi spendono molto più degli italiani (Tab. 2.1). Il fisco francese può incassare molto dai consumi abitativi (specie per i combustibili) dove sono maggiori dell'Italia sia l'aliquota media (del 3% del gettito) che la spesa imponibile (per oltre il 35%). Le aliquote teoriche vigenti in Francia sono maggiori anche nel caso dei consumi effettuati presso alberghi e ristoranti, dell'istruzione e nella categoria residuale degli altri beni e servizi, l'unica fra queste in cui è superiore anche la base imponibile. Invece le spese dello Stato italiano sottoposte all'IVA, quali i consumi intermedi e gli investimenti, pur essendo largamente inferiori a quelle francesi sono tassate con una maggiore aliquota media, probabilmente a causa del più elevato livello delle aliquote ridotte. Anche nel settore sanitario, in cui

le uniche spese imponibili sono quelle per prodotti farmaceutici, il fatto che in Italia si applichi generalmente l'aliquota del 10% mentre in Francia alcuni prodotti sono imponibili al 2,1% e altri al 5,5%, consente un buon recupero nel gettito in un settore in cui c'è poca possibilità di evadere.

Nel totale, visto che il sistema economico francese è più esteso e permette un reddito pro-capite più alto che in Italia, non stupisce che base e gettito teorici siano entrambi più elevati ed altrettanto dicasi di conseguenza per l'IVA incassata in termini assoluti. Purtroppo per l'Italia anche la riscossione rispetto al gettito potenziale è inferiore in media nei 4 anni (72% contro 84%) e tra il 2002 ed il 2004 il trend è stato nettamente in discesa al contrario di quello che è accaduto in Francia nello stesso periodo dove c'è stata una ripresa nel 2004¹⁴ (Tab. 2.3).

Date queste premesse, non dovrebbe destare sorpresa la divergenza nei valori dell'indice di adempimento. Infatti, mentre per la Francia esso è sostanzialmente stabile attorno ad una media più che soddisfacente (0,819), in Italia è avvenuto un calo di 300 punti base fra il 2002 e il 2004, cosicché l'IA è arrivato ad un livello che **rappresenta poco più dell'80% di quello francese**¹⁵.

Esaminando le componenti dell'IA, si nota che fra i due paesi non ci sono differenze importanti nei livelli dell'AMT (Fig. 2.3). Una differenza più ampia la si trova all'interno del consumo di beni alimentari e per beni e servizi di trasporto, le due voci di spesa quantitativamente più importanti, per le quali l'aliquota media è maggiore in Italia. Ma tale scarto nell'aliquota media del sistema è troppo contenuto per permettere di spiegare, né tanto meno giustificare, una differenza nell'aliquota implicita pari in media a circa il 2% in più in Francia. Se l'aliquota implicita rappresenta la tassazione effettiva a cui viene sottoposto il sistema economico (ufficiale e non), il differente grado di adempimento tra i due paesi non può essere attribuito ad un livello di imposizione eccessivo in Italia, dato che a parità circa di imposizione teorica l'aliquota implicita sopportata dagli operatori italiani è insolitamente bassa, almeno rispetto a quella francese, e ciò a causa dei bassi incassi rispetto alla

¹⁴Rispetto alle stime ufficiali francesi citate precedentemente, i nostri dati forniscono un gap maggiore tra l'IVA teorica e quella incassata. Parte di questa maggiore quantificazione è chiaramente da attribuire alla mancata presa in conto nella nostra stime degli esoneri territoriali e per le piccole imprese dei quali si è riferito nella prima parte.

¹⁵La differenza è comunque molto più ridotta rispetto alle stime presenti in Christie e Holzner (2006).

base imponibile, e perdipiù in discesa dal 10.6 al 10.1% tra il 2002 e il 2004 (Fig. 2.2).

La situazione, se è possibile, peggiora ulteriormente se le elaborazioni precedenti vengono depurate l'effetto "tranquillizzante" provocato dall'IVA incassata sulle importazioni in arrivo dai paesi non facenti parte nella UE (Tab. 2.4). Infatti, la base imponibile dell'IVA in questo caso non comprende le merci introdotte clandestinamente, eliminando quindi l'eventualità stessa dell'evasione fiscale.

In seguito a tale calcolo la media dell'IVA incassata in Italia rispetto a quella potenzialmente in circolazione scende dal 72 al 68%, un calo quasi doppio di quello francese; nell'ultimo anno il divario fra i due paesi è tale che ad una performance del 82% dell'incasso francese rispetto a quello potenziale l'Italia risponde con un 67% (Fig. 2.5). Si allarga, conseguentemente, anche la differenza nell'adempimento. Infatti **nel 2004 il valore dell'IA in Francia è del 22% più alto di quello registrato in Italia.** (Fig. 2.9),

Sul valore dell'IA italiano pesa un margine superiore al 6% fra l'aliquota media teorica applicata di competenza interna e quella sulle importazioni. Si tratta di una differenza molto più forte rispetto a quanto avviene in Francia, dove infatti l'aliquota media sulle importazioni è solitamente di oltre due punti superiore alla nostra¹⁶. L'alto valore dell'AMT interna italiana (16%, oltre mezzo punto in più della Francia nel 2004), spiega completamente la diminuzione dell'indice di adempimento in seguito alla disaggregazione delle poste relative alle importazioni extra-comunitarie, vista la sostanziale invarianza dell'aliquota implicita¹⁷. Malgrado che la tassazione legale media sulle merci prodotte all'interno dell'Unione Europea e consumate nel territorio nazionale in Italia sia superiore a quella francese, il livello di tassazione effettiva è notevolmente inferiore in Italia per via di una quota consistente delle vendite imponibili che non viene di fatto dichiarate.

¹⁶Sui motivi che in Italia hanno spinto così in basso l'AMT sulle importazioni, sia rispetto alla Francia che al livello d'imposizione interna, pesa il fatto che il sistema tributario francese concentra le proprie riduzioni di imposta in alcuni settori di attività in cui la penetrazione delle importazioni è piuttosto bassa, come l'alimentare, i servizi sanitari, il trasporto di passeggeri, la ristorazione e la fornitura di alloggi.

¹⁷L'aliquota implicita aumenta perchè il suo valore al lordo delle importazioni è maggiore dell'aliquota media gravante sulle importazioni. Sottrarre l'IVA02 dal numeratore e le importazioni dal denominatore comporta quindi un aumento malgrado che in questo modo cresca il peso del sommerso al denominatore, come è stato spiegato nella sezione precedente.

Ci si aspetterebbe logicamente che il paese con un carico fiscale teorico maggiore abbia anche il maggiore carico effettivo. In questo caso si potrebbe anche avere un IA inferiore a quello dell'altro paese, nel caso in cui la differenza tra le aliquote implicite al numeratore non sia tale da compensare il maggiore denominatore. Si potrebbe parlare allora di un livello per così dire "difensivo" dell'evasione, dovuto ad un carico teorico ritenuto eccessivo. Nel caso dell'Italia e della Francia, abbiamo un completo disallineamento tra i valori comparati del carico fiscale e quelli della tassazione effettiva. In altri termini, la situazione dell'Italia, confrontata a quella della Francia, è quella di un paese che si trova a convivere con un livello di evasione che si può definire *patologico*. Si tratta chiaramente di un risultato che deve essere differenziato secondo il grado di coinvolgimento dei diversi settori nell'attività evasiva, e chiama in ballo anche l'efficacia del sistema di controllo e di contrasto a tali comportamenti fraudolenti.

Le ragioni di questa differenza fra tassazione effettiva e tassazione potenziale sono molte. Ci limitiamo a quelle che riguardano la struttura della tassazione in relazione alle possibilità di evasione:

1. La quota dei consumi finali delle famiglie nella base imponibile IVA dell'Italia era nel 2000 la più alta d'Europa (AA.VV. 2005b), a scapito dei consumi intermedi e degli investimenti del settore pubblico. Questa situazione non è priva di conseguenza in termini di gettito, poichè è nell'area dei consumi privati che presumibilmente si annida maggiormente l'evasione fiscale;
2. All'interno dei due sistemi fiscali spiccano delle scelte impositive capaci di spiegare parte delle differenze nell'adempimento. La Francia prevede delle aliquote ridotte per delle classi di consumo in cui è probabilmente considerevole l'intensità dell'imposta evasa rispetto a quella dovuta (come per le riparazioni domestiche) o in cui è bassa la base imponibile teorica (prodotti editoriali). Entrambi i casi permettono di minimizzare la distanza fra aliquota implicita e aliquota media teorica;

Le conseguenze di questa situazione per le entrate tributarie sono facilmente intuibili. Per averne una quantificazione, basti dire che con un adempimento dell'Iva pari al 90% di quello francese, cioè riducendo di circa la metà la distanza fra i due paesi, nel solo 2004 sarebbe stato possibile per le casse dello Stato d'incassare un maggior gettito di circa 9,5 miliardi di euro, ovvero 0,66 punti di PIL, senza considerare l'impatto sulle imposte dirette.

Tabella 2.1: *Stima dei consumi finali imponibili.*

	Francia				Italia			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Alimentari e bevande non alcoliche	119.301	123.769	128.305,0	130.746	112.921	117.347	121.668	124.362
Bevande alcoliche e tabacco	28.354	29.478	29.378	29.819	12.349	12.776	13.451	13.557
Vestiario e calzature	42.559	44.195	45.472	46.143	69.022	69.922	70.692	72.369
Abitazione, acqua, elettricità, gas	56.596	58.474	61.563	64.270	43.621	42.599	46.119	46.436
Mobili, elettrodomestici e man. casa	49.609	51.525	53.331	54.898	61.350	61.218	63.323	64.665
Servizi sanitari	11.211	11.843	12.519	13.735	10.300	11.440	12.308	12.242
Trasporti	115.114	115.139	116.187	122.860	81.007	81.335	84.754	88.830
Comunicazioni	20.628	22.705	24.380	25.347	21.612	22.090	22.979	24.786
Ricreazione e cultura	64.500	69.385	70.994	74.575	48.767	51.287	51.668	54.474
Istruzione	1.237	1.386	1.400	1.382	1.688	1.824	1.833	1.957
Alberghi e ristoranti	50.553	52.897	55.007	55.938	69.104	71.329	73.724	75.634
Beni e servizi vari	71.801	68.707	68.398	71.111	47.488	46.482	50.342	50.483
Totale consumi interni	631.465	649.504	666.934	690.827	579.238	590.011	612.862	629.799
Pubb. Ammin. (Consumi e Inv.)	119.166	126.862	139.420	144.379	67.478	68.871	71.415	73.233

Fonte: Elaborazioni su dati contabilità nazionale

Tabella 2.2: *Aliquote medie teoriche per categoria di consumo*

	Francia				Italia			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Alimentari e bevande non alcoliche	6,7	6,7	6,7	6,7	8,0	7,9	7,9	7,9
Bevande alcoliche e tabacco	19,6	19,6	19,6	19,6	19,91	19,9	20,0	19,7
Vestiario e calzature	19,6	19,6	19,6	19,6	20,0	20,0	20,0	20,0
Abitazione, acqua, elettricità, gas	18,4	18,4	18,4	18,4	15,1	14,9	15,0	15,0
Mobili, elettrodomestici e man. casa	18,3	18,3	18,2	18,2	20,0	20,0	20,0	20,0
Servizi sanitari	3,8	3,8	3,8	3,8	11,0	11,0	11,5	11,5
Trasporti	17,8	17,7	17,7	17,7	18,9	18,8	18,8	18,8
Comunicazioni	19,6	19,6	19,6	19,6	19,2	19,3	19,1	19,0
Ricreazione e cultura	11,8	11,9	11,9	11,9	12,6	12,7	12,9	12,7
Istruzione	19,6	19,6	19,6	19,6	4,0	4,0	4,0	4,0
Alberghi e ristoranti	14,0	14,0	13,9	13,9	9,9	9,9	9,8	9,9
Beni e servizi vari	19,6	19,6	19,6	19,6	18,7	19,2	17,9	18,3
Totale consumi interni	14,8	14,8	14,7	14,7	14,9	14,8	14,7	14,8
Pubb. Ammin. (Consumi . e Inv.)	15,2	16,6	15,3	15,5	16,6	16,8	16,6	16,8

Fonte: Elaborazioni su dati contabilità nazionale

Tabella 2.3: *Dati sull'evasione IVA senza esplicitazione delle importazioni.*

	Francia				Italia			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
BIAE (mil.euro)	848.113	876.043	911.759	944.114	708.656	725.596	754.580	780.752
IVAE (mil.euro)	126.732	132.225	135.454	140.569	106.906	109.168	112.825	117.200
IVAEG (mil.euro)	107.885	109.993	111.924	118.882	77.128	80.167	80.971	82.597
IVAEG (% IVAE)	85,1	83,2	82,6	84,6	72,1	73,4	71,8	70,5
BIT (mil.euro)	866.961	898.275	935.289	965.801	738.434	754.596	786.434	815.354
AI (%)	12,4	12,2	12,0	12,3	10,4	10,6	10,3	10,1
AMT (%)	14,9	15,1	14,9	14,9	15,1	15,0	15,0	15,0
IA (AI/AMT)	0,833	0,811	0,805	0,827	0,692	0,706	0,689	0,675

Fonte: Elaborazioni su dati contabilità nazionale

Tabella 2.4: *Dati sull'evasione IVA con esplicitazione delle importazioni.*

42

	Francia				Italia			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
BIAE (mil.euro)	713.657	746.511	786.012	803.809	587.888	608.321	638.552	652.583
IVAE (mil.euro)	109.832	116.925	119.954	123.970	94.175	97.426	101.566	106.050
IVAEG (mil.euro)	90.985	94.693	96.424	102.282	64.397	68.426	69.712	71.447
IVAEG (% IVAE)	82,8	81,0	80,4	82,5	68,4	70,2	68,6	67,4
BIT (mil.euro)	732.505	768.743	809.542	825.496	617.666	637.321	670.406	687.185
AI (%)	12,4	12,3	11,9	12,4	10,4	10,7	10,4	10,4
AMT Interna(%)	15,4	15,7	15,3	15,4	16,0	16,0	15,9	16,2
AMT Import.(%)	12,6	11,8	12,3	11,8	10,5	10,0	9,7	8,7
IA(AI/AMT INT.)	0,807	0,786	0,780	0,803	0,651	0,670	0,654	0,640

Fonte: Elaborazioni su dati contabilità nazionale

Grafici dei risultati senza esplicitazione delle importazioni

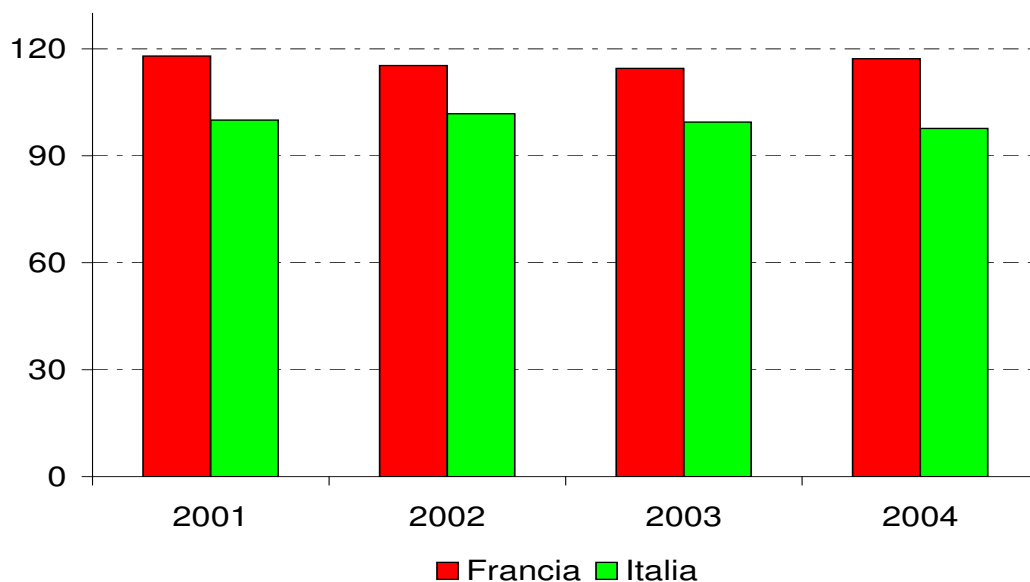


Figura 2.1: *IVA incassata (in percentuale dell'IVA teorica)*. Italia 2001 = 100

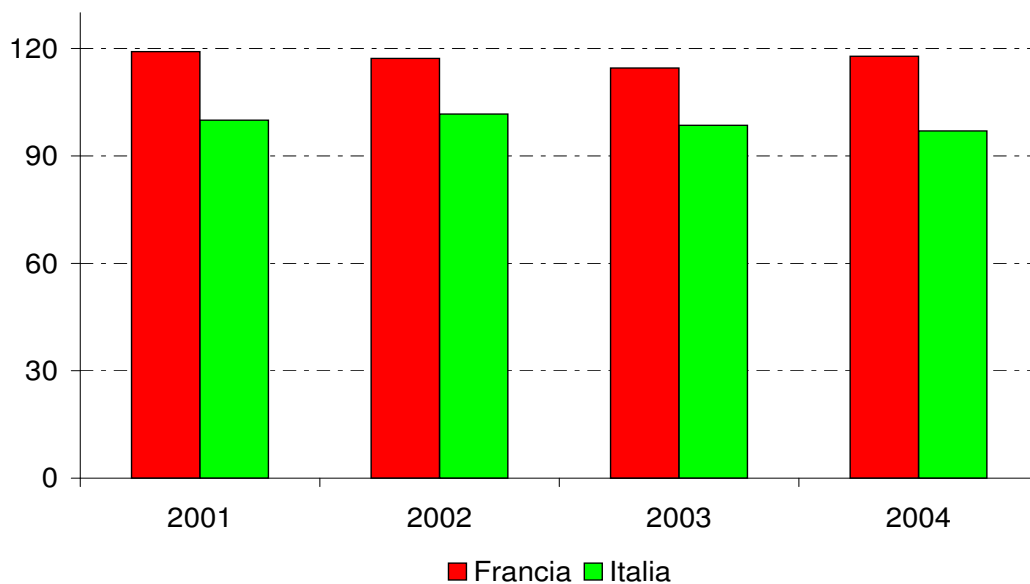


Figura 2.2: *Aliquota Implicita*. Italia 2001 = 100

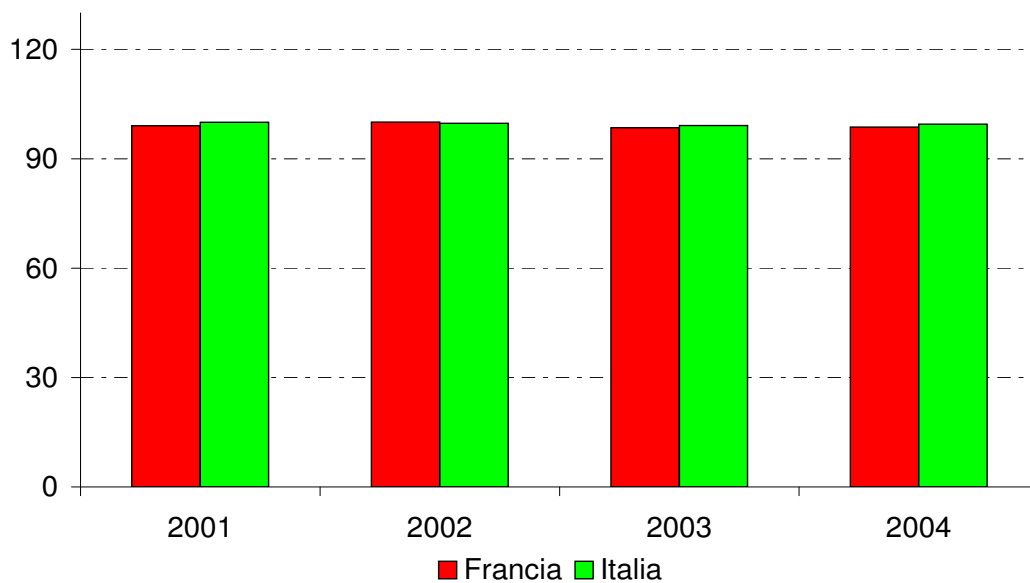


Figura 2.3: *Aliquota Media Teorica*. Italia 2001 = 100

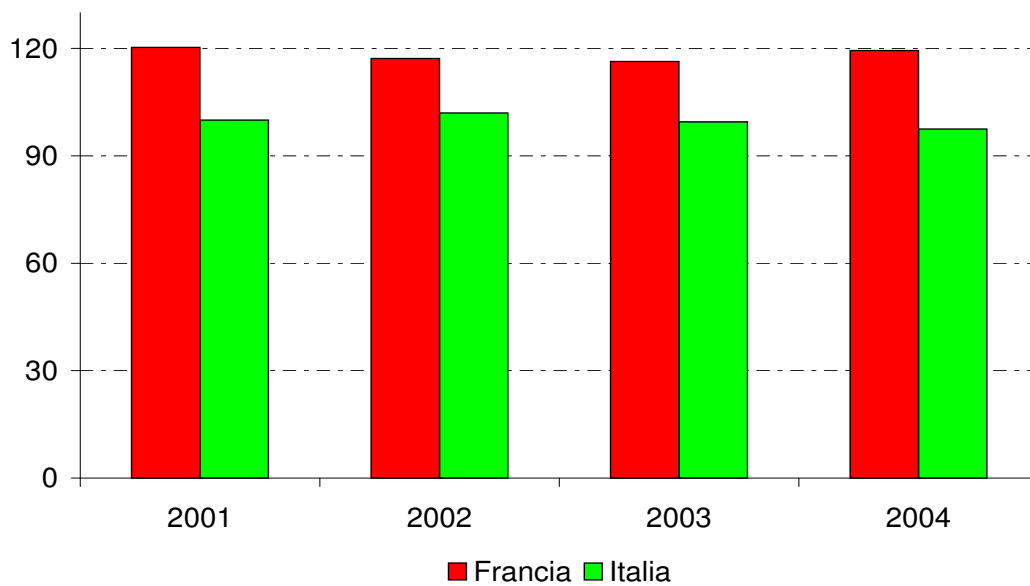


Figura 2.4: *Indice di Adempimento*. Italia 2001 = 100

Grafici dei risultati con esplicitazione delle importazioni

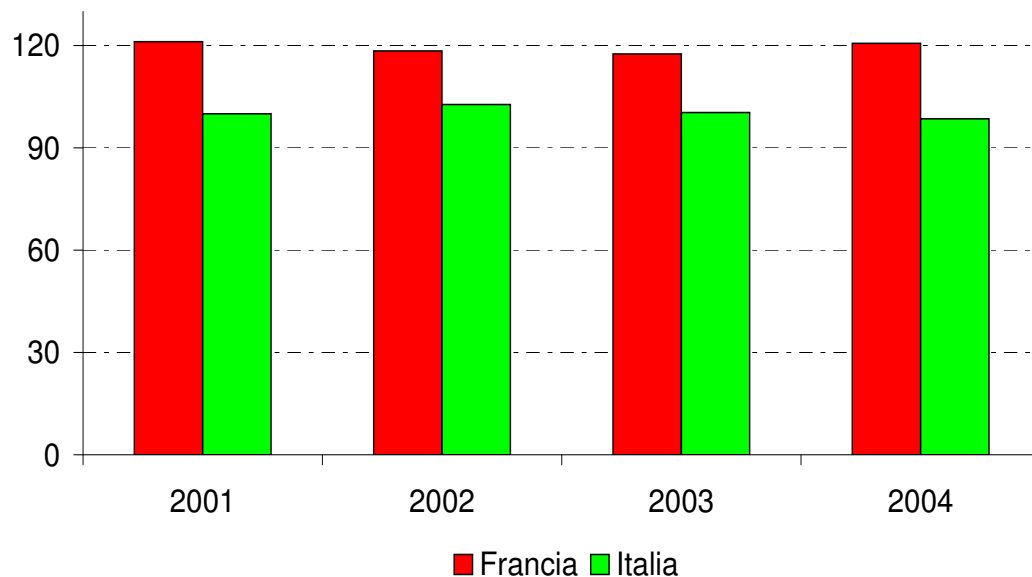


Figura 2.5: *IVA incassata (in percentuale dell'IVA teorica)*. Italia 2001 = 100

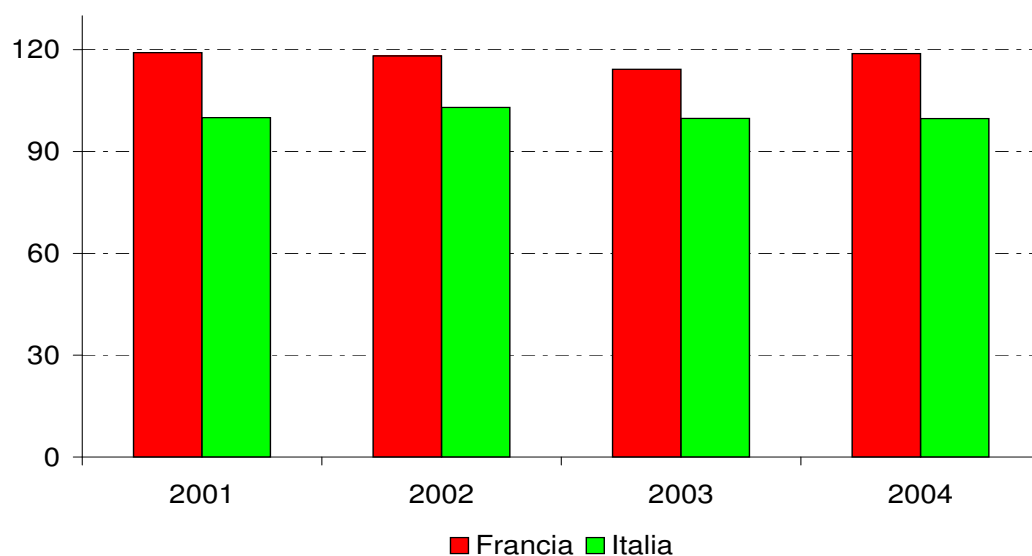


Figura 2.6: *Aliquota Implicita*. Italia 2001 = 100

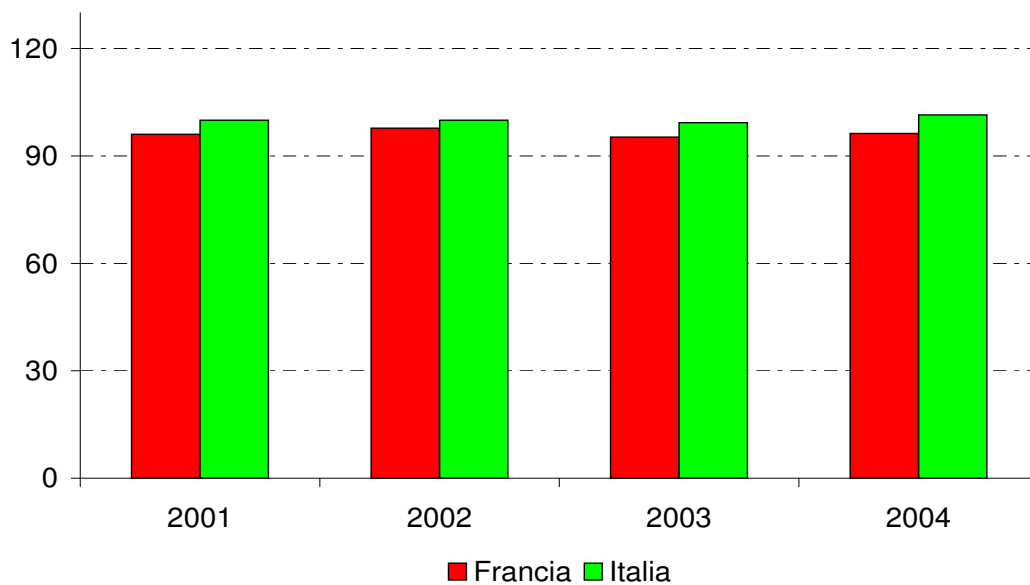


Figura 2.7: *Aliquota Media Teorica sulle transazioni interne.* Italia 2001 = 100

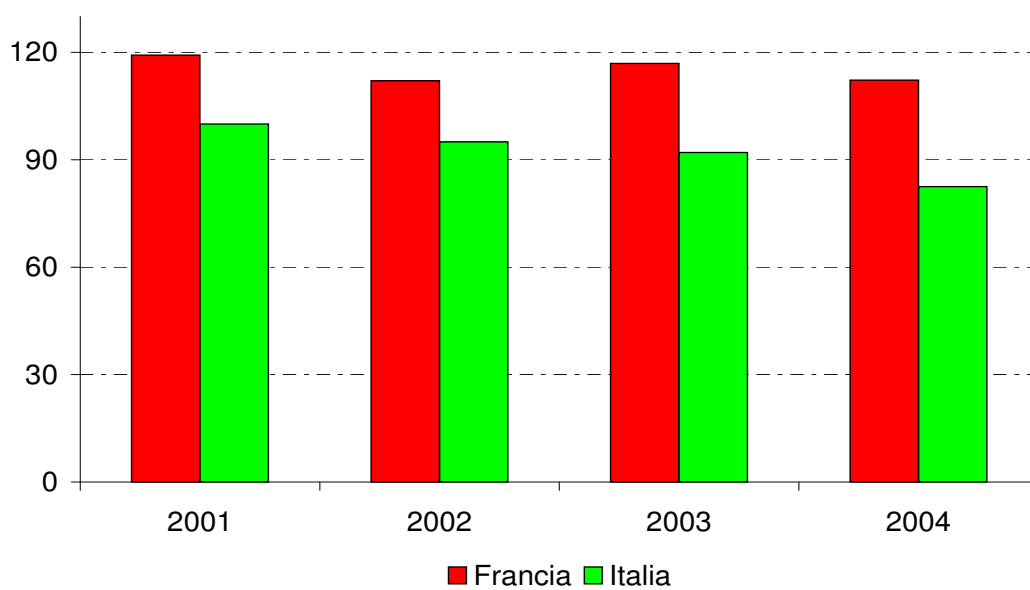


Figura 2.8: *Aliquota Media Teorica sulle importazioni.* Italia 2001 = 100

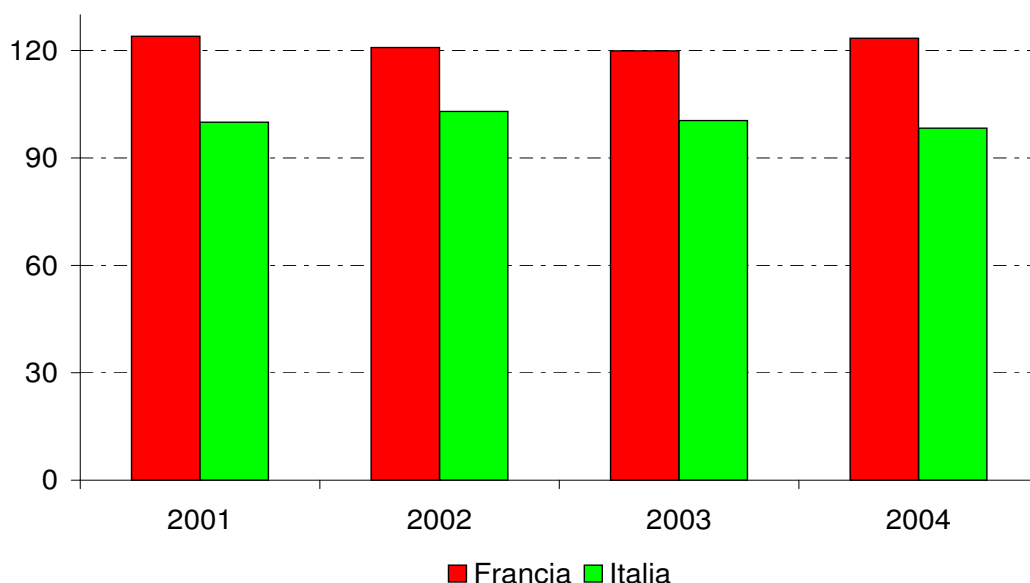


Figura 2.9: *Indice di Adempimento*. Italia 2001 = 100

Conclusioni

L'Agenzia delle Entrate è una struttura operativa che agisce nell'ambito di un quadro normativo fissato all'esterno dai decisori politici. Questo quadro mette a disposizione degli strumenti da usare, nell'ambito di alcuni vincoli, in modo da giungere alla realizzazione degli obiettivi di interesse pubblico. Il confronto con la situazione economica, giuridica e di *compliance* presente in altre realtà nazionali ha una forte utilità non solo nel valutare i risultati dell'organizzazione ma anche per cercare di isolare i fattori di successo nella lotta all'evasione, specialmente quelli più facilmente replicabili.

Il presente studio ha messo, in primo luogo, in luce la distanza significativa esistente fra i due paesi non solo nella struttura generale dei sistemi economici e dell'organizzazione delle entrate pubbliche, ma anche nell'applicazione dell'IVA. Alcune scelte del legislatore francese in materia d'IVA hanno sicuramente permesso di raggiungere un livello più che soddisfacente negli adempimenti fiscali volontari. Non sono stati esentati dal pagamento dell'imposta solo i servizi pubblici come la scuola e la sanità o le assicurazioni private (come avviene in Italia), ma sono altresì state previste delle agevolazioni su una serie di attività critiche come i servizi domestici o la fornitura di pasti, che permettono di modulare il carico fiscale su altri settori in cui è

più difficile che si annidi l'evasione. In generale ci sembra di poter affermare che la legislazione francese permette un maggiore rendimento del tributo.

L'esistenza di tale maggiore rendimento è stata verificata tramite un confronto tra la struttura teorica (gettito e base imponibile) dell'IVA, ottenuta dai dati di contabilità nazionale sui consumi finali delle famiglie e i consumi intermedi del settore pubblico, che costituiscono la maggior parte della base imponibile IVA, ed i dati fiscali ufficiali. Risulta in questo modo che, a parità di aliquota media del sistema, la Francia ha riscosso in media tra il 2001 ed il 2004 il 13% in più del proprio gettito potenziale, mostrando un indice di adempimento, ovvero un rapporto tra il carico fiscale effettivo (quello sopportato da tutti i contribuenti, compresi gli evasori) e gettito teorico dell'82% contro il 60% dell'Italia. La situazione si fa ancora più critica quando si eliminano le poste relative alle importazioni extra-comunitarie, in modo da calcolare solo l'IVA gravante sui beni e servizi prodotti nel mercato interno, gli unici sui quali le stime di contabilità nazionale includono la produzione sommersa.

I risultati più positivi della Francia non dipendono da una tassazione più alta e nemmeno da una maggiore inclinazione dei cittadini verso le imposte, forse derivante da una tradizione in cui lo Stato, anche se criticato per l'eccessiva presenza, è spesso visto come il garante del benessere collettivo e l'unico organismo in grado di fornire alcuni servizi sociali necessari per garantire pari diritti nell'accesso ai cittadini, con la conseguenza di legittimare in questo modo il contributo finanziario chiesto per il funzionamento della cosa pubblica.

Ci sono anche altri fattori economici esterni al sistema fiscale, come la presenza di un apparato industriale di grandi dimensioni in cui la formalizzazione delle operazioni di acquisto e vendita dei beni di consumo permette di ridurre l'evasione, a differenza dell'Italia in cui la maggiore presenza di piccole o piccolissime imprese non contribuisce certo ridurre l'estensione del sommerso.

A questo punto occorre individuare gli spazi concessi all'amministrazione finanziaria per giungere all'obiettivo di ricondurre a livelli europei la dimensione dell'evasione fiscale, viste le difficoltà che il sistema italiano incontra nell'ambito della *compliance* volontaria. Infatti il problema dell'Italia non è nel livello dell'aliquota teorica media, praticamente pari a quella francese. Il nodo è nel livello dell'incasso tributario rispetto alla base teoricamente imponibile, il quale continua a rimanere troppo basso sia in termini generali che

settoriali. Ciò dipende soprattutto dalla persistenza di comportamenti evasivi in tutte quelle fasce d'attività in cui è più difficile instaurare un sistema di vigilanza dell'acquirente (il soggetto inciso) sul venditore (il responsabile del tributo). E' il caso ad esempio dei servizi domestici e della ristorazione. Qui e in altri campi simili occorre un intervento puntuale e severo della nostra amministrazione cosicché si possa presto arrivare ad un riequilibrio complessivo del carico fiscale, un problema che non può essere affrontato prescindendo da misure efficaci per aumentare il rendimento dell' IVA.

Appendice A

La normativa sui rimborsi in Italia e Francia

Esistono tre differenze fondamentali da prendere sicuramente in considerazione, poiché hanno conseguenze dirette sul processo di trattamento delle domande di rimborso di credito e sulla valutazione del rischio legato a questo rimborso:

- Le condizioni legali e regolamentari del rimborso, più rigorose in Italia che in Francia;
- i termini del rimborso, fissati dalla legge in Italia, con ritardi sanciti dal pagamento di interessi, mentre nulla è precisato in questo settore per la Francia;
- la presentazione di una garanzia, sistematica in Italia, eccezionale in Francia.

A.1 Il regime francese

A.1.1 Regime generale

Secondo il Codice Generale delle Imposte tutti i soggetti possono, indipendentemente dal loro regime d'imposizione, chiedere il rimborso del credito IVA risultante dalla propria dichiarazione.

Nel caso di rimborso annuale, le domande di rimborso devono riguardare un importo almeno uguale a 150 euro. Le imprese non sono obbligate a

produrre sistematicamente, in allegato alla domanda di rimborso, le fatture di acquisto, eccetto se si tratti della prima domanda di restituzione presentata da un'impresa nuova o se l'ufficio lo richiede.

I rimborsi trimestrali sono effettuati al termine di uno qualunque dei tre primi trimestri civili quando sussistono due condizioni: ogni dichiarazione mensile d'IVA depositata a titolo del trimestre deve fare apparire un credito e il rimborso deve riguardare un importo minimo di 760 euro.

In ogni caso il credito per il cui il rimborso è stato richiesto non può dare più luogo ad imputazione. In conseguenza, fino alla presentazione della sua domanda, l'impresa deve ridurre il suo credito dell'importo del rimborso chiesto.

A.1.2 Regime speciale

E' previsto un regime speciale per le imprese che effettuano operazioni che dipendono da commercio estero, esonerate o situate al di fuori del campo d'applicazione territoriale della tassa o che beneficiano di un regime sospensivo di tassa. Normalmente sottoposte al regime generale, queste imprese possono tuttavia, beneficiare di una procedura speciale di rimborso che riguarda i debitori che sottoscrivono dichiarazioni mensili con una periodicità anche mensile di rimborso, con un limite massimo di rimborso equivalente all'importo della tassa che sarebbe dovuto in ragione della realizzazione di operazioni esonerate o situate fuori del campo d'applicazione territoriale della tassa e senza l'esigenza di un minimo di rimborso.

A prescindere dal regime, ogni contribuente che richiede il rimborso di credito di tassa può essere tenuto a presentare una garanzia con la quale si impegna a rimborsare somme indebitamente restituite. Questa garanzia deve essere presentata, su richiesta dell'ufficio, quando appare che la restituzione richiesta è di natura tale da mettere in pericolo gli interessi del tesoro, in ragione, da un lato, della sua importanza relativa e, d'altra parte, della situazione finanziaria e fiscale dell'impresa in causa, ad esempio per le imprese nuove.

A.2 Il regime italiano

A.2.1 Rimborso annuale

In alternativa alla compensazione o al riporto del credito, e nei casi previsti della legge, i contribuenti possono chiedere il rimborso totale o parziale del credito IVA maturato nel corso dell'anno o del trimestre. Salvo il caso della cessazione dell'attività, il rimborso annuale può essere richiesto secondo condizioni ben definite. La domanda di rimborso deve riguardare un importo almeno uguale a 2582,28 euro e devono verificarsi una delle seguenti condizioni:

- La differenza tra l'aliquota media su tutti gli acquisti e tutte le importazioni e quella mediamente applicata su tutte le operazioni effettuate è superiore al 10%;
- acquisto od importazione di beni ammortizzabili;
- operazioni non imponibili (principalmente esportazioni e operazioni assimilate) per un ammontare superiore al 25% di tutte le operazioni effettuate;
- prevalenze di operazioni extraterritoriali, fuori dal campo IVA per mancanza del presupposto di territorialità;
- contribuente che agisce in veste di rappresentante fiscale di soggetto non residente;
- nel caso di eccedenze di credito per tre anni consecutivi è possibile chiedere il rimborso anche per importi inferiori a 2.582,82 euro.

La richiesta di rimborso va presentata al concessionario; una garanzia deve essere presentata per i soggetti (contribuenti virtuosi) che non siano esonerati nei casi di importi inferiori a 5.164,57 euro, per un credito non superiore al 10% del totale dei versamenti effettuati nei 2 anni precedenti, e da imprese strutturalmente in credito che presentino condizioni di solvibilità e affidabilità. Il rimborso è effettuato dal concessionario nei limiti di 516.456,9 euro, decorsi i 40 giorni successivi dalla presentazione della domanda. Il rimborso del credito eccedente tale importo è disposto direttamente dall'ufficio

locale competente. Sulle somme rimborsate si applica attualmente un interesse del 2,75% annuo con decorrenza dal 90° giorno successivo a quello in cui è stata presentata la richiesta.

A.2.2 Rimborso infra-annuale

Il contribuente può chiedere il rimborso dei crediti maturati in ciascuno dei primi 3 trimestri dell'anno (il credito relativo al 4° trimestre può essere chiesto solo in sede di dichiarazione annuale). La richiesta può essere presentata se l'importo del credito supera 2.582,28 euro e se si verifica una delle seguenti condizioni:

- La differenza tra l'aliquota media su tutti gli acquisti e tutte le importazioni e quella mediamente applicata su tutte le operazioni effettuate è superiore al 10%;
- operazioni non imponibili (principalmente esportazioni e operazioni assimilate) costituiscono un ammontare superiore al 25% di tutte le operazioni effettuate;
- acquisto od importazione di beni ammortizzabili per un ammontare superiore ai 2/3 dell'ammontare complessivo degli acquisti e delle importazioni di beni e servizi imponibili all'IVA effettuati nel trimestre.

La richiesta deve essere presentata all'ufficio locale entro l'ultimo giorno del mese successivo al trimestre di riferimento. Una garanzia deve essere presentata con le stesse possibilità d'esonero che per i rimborsi annuali. Come per i rimborsi annuali, in caso di tardiva esecuzione del rimborso si applicano gli interessi del 2,75% l'anno.

Tabella A.1: Riepilogo rimborsi Italia-Francia, anno 2005

	Francia	Italia
Totale delle richieste	33.707.028.854 eur.	7.137.000.000 eur.
Totale rimborsato	32.930.360.145 eur.	7.114.000.000 eur.
Totale rigettato	786.660.709 eur.	194.000.000 eur.
Percentuale di rigetto	2,33%	1,33%

Riferimenti

- AA.VV. (2001–2004): “Base di calcolo risorse proprie Iva,” Ministero Economia–Finanze.
- (2005a): “Measuring indirect tax losses,” H.M. Revenue and Customs.
- (2005b): “VAT indicators,” Commissione Europea.
- (2007): “La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle,” Conseil des Prélèvements Obligatoires.
- AIZNEMAN, J., E Y. JINJIRAK (2005): “The Collection Efficiency of the VAT: Theory and International Evidence,” NBER Working Paper No. 11539.
- BLANCHARD, O. (2004): “The Economic Future of Europe,” *Journal of Economic Perspectives*, XVIII(4), 3–26.
- BOLTHO, A. (2001): “Economic Policy in France and Italy since the War: Different Stances, Different Outcomes?,” *Journal of Economic Issues*, XXXV(3), 713–731.
- CHAVANCE, B. (2001): “Organisations, institutions, système : types et niveaux de règles,” *Revue d’Économie Industrielle*, XCVII(4), 85–102.
- CHRISTIE, E., E M. HOLZNER (2006): “What explains tax evasion? An empirical assesment based on Europea data,” WIIW Working Paper n. 40.
- CONVENEVOLE, R. (2006): “Come accrescere il gettito IVA - analisi comparata dei sistemi italiano e francese,” Documento di lavoro n°5 Ufficio Studi dell’Agenzia delle Entrate, www1.agenziaentrate.it.

- CONVENEVOLE, R., E S. PISANI (2003): “Le basi imponibili IVA: un’analisi del periodo 1982 2001,” Documento di lavoro n.1 Ufficio Studi dell’Agenzia delle Entrate, www1.agenziaentrate.it.
- DI LORENZO, P. (2005): “Diversità e similitudini dei sistemi fiscali europei,” Documento di lavoro n.5 Ufficio Studi dell’Agenzia delle Entrate, www.agenziaentrate.it.
- EUROSTAT (2006): “Structural business Statistics,” .
- EUROSTAT, E E. COMMISSION (2006): “Structure of the Taxation Systems in the European Union,” .
- GEBAUER, A., C. NAM, E R. PARSCHE (2003): “Is the completion of EU single market hindered by VAT evasion?,” CESifo Working Paper n. 974.
- INSEE (2002): “Les comptes nationaux passent en base 2000,” .
- PETIT, P. (2005): “Interventions publiques: nouvelles contraintes, nouveaux enjeux. Le cas du soutien au système d’innovation français,” CEPREAMP-ENS docweb0504.