

Target è recuperare 2 miliardi in più

Pagine a cura
DI STEFANO LOCONTE

Maggiore impegno nella lotta all'evasione fiscale con l'obiettivo di recuperare almeno 2 miliardi in più. L'attività del 2014 dovrà essere, infatti, incentrata al miglioramento qualitativo dell'efficacia repressiva dei comportamenti evasivi e all'incremento di tutte le attività di controllo mirate a generare l'aumento di comportamenti fiscali virtuosi e quindi alla maggiore propensione all'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti (tax compliance).

Queste le linee guida che emergono dal «Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale», redatto dal Mef, che illustra i risultati del 2013 e i programmi per le annualità 2013-2015 e 2014-2016. La prevenzione e il contrasto all'evasione fiscale e all'elusione saranno quindi le priorità politiche di cui l'Amministrazione finanziaria deve tener conto nell'espletamento delle proprie attività istituzionali.

L'impegno dovrà essere rivolto all'adozione di sempre più affinate metodologie di intervento da differenziarsi in ragione di ciascuna macrotipologia di contribuenti, con distinti e mirati sistemi di analisi e valutazione del rischio di evasione, da im-

plementare anche attraverso l'utilizzo ancora più strutturato delle banche dati a disposizione dell'Anagrafe tributaria.

La strategia che si dovrà adottare, pertanto, identifica l'obiettivo del miglioramento della compliance fiscale in un processo integrato che ha inizio con l'erogazione dei servizi, si avvale dell'attività di contrasto e determina la certezza della pretesa tributaria mediante la riscossione effettiva. Il primo obiettivo da raggiungere sarà quello di orientare l'attività dell'Amministrazione fiscale verso un rapporto che favorisca i contribuenti adempienti tramite sistemi premiali. In secondo luogo si dovrà realizzare una ferma e decisa attività di prevenzione e contrasto all'evasione per condurre anche i contribuenti italiani su modelli di comportamento propri di quei paesi che hanno mostrato esperienze internazionali più virtuose.

Tali obiettivi si dovranno conseguire tramite una decisa opera di innovazione tecnologica, basata sulla valorizzazione delle leve informatiche e telematiche, non solo per realizzare un efficace contrasto all'evasione, ma ancor prima per proporre un nuovo rapporto tra fisco e contribuente.

Un altro fondamentale obiettivo messo in evidenza dalla relazione è quello rela-

tivo al contrasto degli illeciti fiscali nazionali e internazionali. Per fare ciò dovranno essere potenziate le interazioni con le giurisdizioni fiscali estere, le attività realizzate in stretto coordinamento fra gli organi di controllo dell'Amministrazione finanziaria e le strategie con le altre amministrazioni che svolgono attività ispettiva, quali l'Inps, l'Inail, la Siae e i comuni. In particolare, il coordinamento tra l'Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza, anche mediante condivisione delle analisi di rischio, costituirà un aspetto rilevante ai fini del potenziamento dell'attività di controllo degli specifici comparti. Al fine di garantire il contrasto dei fenomeni evasivi ed elusivi più complessi sarà altresì auspicabile la concreta possibilità di utilizzo, da parte dell'Agenzia delle entrate, delle informazioni di natura creditizia, finanziaria e assicurativa in possesso di autorità ed enti in ragione della loro attività di controllo e vigilanza.

E sarà parimenti altresì auspicabile l'attuazione della disposizione contenuta nell'art. 11-bis del dl 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, (Semplificazione degli adempimenti e riduzione dei costi di acquisizione delle informazioni finanziarie) in quanto consentirà non solo di rendere più

agevole ed efficace lo svolgimento delle investigazioni finanziarie nell'ambito dei procedimenti civili, penali e amministrativi, ma anche di contrarre gli oneri finanziari connessi all'esecuzione e inoltre delle richieste della specie agli intermediari.

Infine, il rapporto dell'esecutivo evidenzia come nell'ambito del processo di prevenzione e contrasto ai fenomeni evasivi, la riscossione coattiva costituisce il passaggio finale più delicato.

Lo scenario in cui l'agente della riscossione si è trovato a operare negli ultimi anni è stato caratterizzato dal significativo mutamento del contesto economico e normativo di riferimento; in particolare la congiuntura economica ha aggravato la criticità delle posizioni debitorie di cittadini e imprese nei confronti del Fisco e si è verificato un indebolimento di alcuni degli strumenti operativi.

Un'efficace azione di riscossione non dipende solo dal corretto funzionamento del servizio, ma anche dall'adeguatezza degli strumenti atti a garantire che la posizione creditoria dello Stato non sia significativamente deteriorata rispetto a quella che la legge riconosce al creditore privato.

Dal documento recentemente illustrato è dato evincere, altresì, che a breve saranno adottati accorgimenti atti a rendere più efficiente l'azione di riscossione, attraverso l'adozione di metodi e strumenti differenziati in ragione del diverso livello di rischio per la tutela dell'interesse erariale, contemplando, al tempo stesso, le esigenze di economicità dell'azione. Saranno, avviate opportune iniziative finalizzate ad assicurare una maggiore integrazione tra i soggetti deputati a porre in essere l'azione di riscossione e l'ente creditore.

—© Riproduzione riservata—

In sintesi

ATTIVITÀ

- Innovazione qualitativa degli strumenti volti alla repressione delle condotte evasive
- Implementazione c.d. «tax compliance»
- Utilizzo più strutturato delle banche dati dell'anagrafe tributaria
- Potenziamento delle interazioni con le giurisdizioni fiscali estere e con le altre amministrazioni ispettive
- Utilizzo delle informazioni di natura creditizia, finanziaria e assicurativa in possesso di autorità ed enti in ragione della loro attività di controllo

I SUGGERIMENTI DELLA UE

Verso l'unificazione di abuso di diritto ed elusione

Attualmente il governo è impegnato, in attuazione della delega contenuta nella citata legge 11 marzo 2014, n. 23, alla modifica del sistema tributario con l'obiettivo di individuare, in tempi rapidi, soluzioni alle esigenze di semplificazione e certezza del sistema nonché di favorire la ripresa dell'economia, ponendo le premesse per il miglioramento del rapporto di fiducia e collaborazione reciproca tra amministrazione fiscale e contribuente, anche nell'ambito dell'azione di controllo fiscale.

In tale quadro, come evidenziato dal Rapporto dell'esecutivo sulle strategie di contrasto all'evasione ed elusione fiscale, assume particolare rilevanza l'obiettivo di modificare le disposizioni antielusive attualmente vigenti in coerenza con i contenuti della raccomandazione della Commissione Ue sulla pianificazione fiscale aggressiva n. 2012/772/Ue del 6 dicembre 2012 e di pervenire a

una unificazione del concetto di abuso del diritto di derivazione comunitaria con quello di elusione fiscale.

La codifica del divieto di abuso del diritto è la via per dare all'Amministrazione finanziaria e alle imprese un quadro di certezza e stabilità normativa e amministrativa, nell'ottica di valorizzare regole, anche di natura procedimentale, destinate a garantire, da una parte, un efficace confronto con l'amministrazione fiscale in un quadro più stabile e, dall'altra, per il Fisco, l'utilizzo di uno strumento più efficace per la lotta ai fenomeni elusivi.

In tema di rafforzamento dei controlli, la legge delega (art. 9) detta anche il principio di «incentivare, mediante una riduzione degli adempimenti amministrativi e contabili a carico dei contribuenti, l'utilizzo della fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi...». L'obbligo di fatturazione elettro-

nica nei confronti della pubblica amministrazione è stato previsto dalla legge 244/2007 ed è entrato in vigore, per il primo gruppo di amministrazioni centrali (ministeri, Agenzie fiscali ed Enti nazionali di previdenza e assistenza), il 6 giugno 2014. Per le rimanenti amministrazioni l'obbligo scatterà il 31 marzo 2015, come previsto dall'art. 25, c. 1, del dl 24/4/2014 n. 66.

Stime non governative indicano che i fornitori della p.a. sono tra i 2 e i 2,5 milioni, rappresentando quindi una percentuale intorno al 35-40% del totale delle partite Iva, e che il volume totale di fatture inviate alla p.a. sia dell'ordine dei 60 milioni/anno.

L'utilizzo di tale strumento potrebbe, infatti, essere ampliato, e riguardare anche la fatturazione tra le imprese, con notevole semplificazione di una parte degli adempimenti comunicativi vigenti e l'utilizzazione delle informazioni ai fini del potenzia-

mento dell'attività di controllo dell'Amministrazione finanziaria. L'adozione generalizzata degli strumenti della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi consentirebbe, la realizzazione oltre che di risparmi per le imprese, di definire una strategia caratterizzata da analisi del rischio di evasione sempre più efficaci.

Se a questo si aggiunge la possibilità, prevista dalla legge delega, di associare all'utilizzo della fatturazione elettronica una riduzione degli adempimenti amministrativi e contabili a carico dei contribuenti, è possibile prefigurare, anche nel breve termine, una larghissima diffusione della fatturazione elettronica.

L'utilizzo in tal senso della delega fiscale contribuirebbe anche a rafforzare nei cittadini e nelle imprese la coscienza dell'importanza dell'assolvimento degli obblighi tributari.

—© Riproduzione riservata—

Contribuenti suddivisi per macrocategorie per migliorare l'analisi da parte del fisco

Identikit del profilo di rischio

Gli obiettivi di politica fiscale interna che il governo si propone per gli anni 2013-2015 e 2014-2016 (e che sono state illustrate nel Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale) hanno individuato nella prevenzione e nel contrasto all'evasione e all'elusione fiscale una delle principali priorità politiche di cui l'Amministrazione finanziaria deve tenere conto nello svolgimento delle proprie attività istituzionali.

Per tale motivo rientra tra i piani dell'Amministrazione l'implementazione di tutte quelle attività tese da un lato a favorire le attività di tax compliance e dall'altro all'analisi dei profili di rischio dei contribuenti suddivisi per macrocategorie (Grandi contribuenti; Imprese di medie dimensioni; Imprese di minori dimensioni e lavoratori autonomi; enti non commerciali e persone fisiche).

Con riferimento alle attività riguardanti la platea dei «Grandi contribuenti» (imprese con fatturato superiore a 100 mln di euro) per quanto riguarda le attività di prevenzione è stato avviato nel giugno 2013 il progetto pilota «Regime di adempimento collaborativo» che si propone

l'obiettivo di implementare la collaborazione tra mondo delle imprese e Amministrazione finanziaria attraverso un sistema di autovalutazione preventiva del rischio fiscale (Tax control framework) che, una volta a regime, comporterà, per le aziende che lo mettono in atto, benefici in termini di minori adempimenti per i contribuenti, riduzioni delle eventuali sanzioni o accesso a forme specifiche di interpello preventivo con procedura abbreviata. Le attività di contrasto ai fenomeni di evasione hanno invece dato vita al progetto B.E.P.S. (Base Erosion and Profit Sharing), un progetto che si propone il fine di contrastare i fenomeni, sempre più frequenti tra i gruppi multinazionali, di pianificazione fiscale aggressiva che comportano la veicolazione delle basi imponibili verso giurisdizioni con trattamenti fiscali più favorevoli (come per esempio nel caso di determinati flussi reddituali quali royalties in entrata).

Per quanto riguarda le imprese di medie dimensioni (fatturato tra 25 mln e 100 mln) l'obiettivo è quello di

sviluppare un nuovo modo di analizzare i profili di rischio fiscale distinguendo i contribuenti su base territoriale e riservando particolare attenzione a quei fenomeni (sempre più frequenti) di migrazione delle imprese dalla platea dei grandi contribuenti a quella delle imprese di medie dimensioni. Per tali ultimi soggetti dovrà essere messo a punto



un nuovo sistema di controlli mutuati dalle esperienze in relazione ai grandi contribuenti come il tutoraggio per comprendere se la migrazione da una categoria all'altra è avvenuta per motivi leciti o nell'ambito di una pianificazione fiscale aggressiva.

Per le imprese di minori dimensioni e per i lavoratori autonomi l'attività di preven-

zione e contrasto dovrà privilegiare innanzitutto l'analisi delle anomalie che si evidenziano in sede dichiarativa o in caso di omissione della dichiarazione dei redditi. In secondo luogo occorrerà potenziare i processi che garantiscono l'analisi del rischio fiscale attraverso l'elaborazione di nuovi indicatori di coerenza e normalità economica, tenendo altresì conto che gli attuali studi di settore non rispecchiano l'attuale situazione economica del paese. Infine dovrà essere portato a termine quel processo di semplificazione degli adempimenti dichiarativi e contributivi a carico dei contribuenti, anche attraverso regimi di premialità, in attuazione dei principi espressi dalla delega fiscale.

In capo agli Enti non commerciali l'analisi del rischio dovrà focalizzare la propria attenzione su quei soggetti che apparentemente si presentano come «non profit» ma in realtà svolgono vere e proprie attività commerciali.

Infine, per quanto riguarda le persone fisiche dovrà, in

primo luogo, implementarsi il confronto tra Amministrazione e contribuente diretto a promuovere relazioni basate sulla collaborazione e trasparenza, privilegiando iniziative, non riconducibili al controllo in senso stretto, volte a migliorare il rapporto con il Fisco e l'innalzamento del livello di adempimento spontaneo (c.d. tax compliance). A tal fine, verranno inviate ai contribuenti apposite comunicazioni finalizzate a favorire la dichiarazione spontanea di redditi compatibili con le spese sostenute, anche dal proprio nucleo familiare. Inoltre dovranno essere potenziate le attività per attenuare i significativi rischi di microevasione che caratterizzano generalmente la platea dei contribuenti soggetta ai controlli formali delle dichiarazioni dei redditi ai sensi dell'articolo 36-ter del dpr n. 600 del 1973. Per questo andranno implementate le attività di analisi del rischio finalizzate alla definizione di criteri selettivi sempre più mirati delle posizioni da sottoporre a controllo, nell'ottica di individuare quelle maggiormente meritevoli di controllo, temperando le esigenze di presidio dei comportamenti dichiarativi non corretti, con quelle di efficacia dell'azione.

—© Riproduzione riservata—

La parola d'ordine è scambio di informazioni internazionale

Il Rapporto del governo sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale recentemente pubblicato ha messo in evidenza come l'aumento degli illeciti tributari transnazionali abbia generato la necessità di individuare una strategia di intervento ad ampio respiro per migliorare l'efficacia del contrasto all'evasione fiscale. Per questo motivo, nell'ambito del citato rapporto, sono state rese note una serie di misure volte a contrastare e prevenire tali fenomeni già messe in atto dal governo o in via di definizione. A tale fine assume sempre più rilevanza il ricorso alla cooperazione amministrativa sia con gli Stati membri dell'Unione europea, sia con gli Stati partner dei trattati.

Per quanto attiene alle attività di contrasto sono state attivate una serie di procedure che consentono la cooperazione tra gli Stati da un lato attraverso (I) l'attivazione dello scambio di informazioni a richiesta nei confronti delle amministrazioni fiscali estere, e dall'altro (II) attraverso la consultazione e l'utilizzo delle informazioni che vengono ricevute in via di scambio automatico in applicazione di particolari accordi stipulati con Stati partner.

Con riferimento alle modalità di contrasto tramite «scambio automatico» assume particolare importanza la proposta di revisione della direttiva 2011/16/UE del Consiglio del 15 febbraio 2011 che estende lo scambio automatico di informazioni ai redditi di natura finanziaria non coperti dalla direttiva «risparmio» in modo da allineare il campo di applicazione delle disposizioni comunitarie con il nuovo standard Ocse in materia di scambio automatico (Common reporting standard).

Un altro modello di cooperazione internazionale che assume sempre più rilevanza è costituito dall'accordo Fatca (Foreign account tax compliance act) con gli Stati Uniti siglato il 10 gennaio 2014. Mediante tale accordo il fisco statunitense acquisirà informazioni su redditi e patrimoni detenuti in Italia dai propri cit-

tadini e il fisco italiano conoscerà i redditi e i patrimoni detenuti dai propri cittadini presso istituzioni finanziarie statunitensi. Il modello inoltre è stato assunto come base di partenza per lo sviluppo dell'attuale modello di scambio multilaterale automatico di informazioni (Common reporting standard - Crs) realizzato in ambito Ocse.

Per quanto attiene alle modalità di prevenzione verrà ulteriormente implementato l'istituto del ruling di standard internazionale che si rivolge a «imprese con attività internazionale» che si trovino a voler definire preventivamente con l'Amministrazione finanziaria italiana: I) i metodi di calcolo del valore normale delle transazioni con soggetti collegati; II) l'applicazione a un caso concreto di norme, anche di origine convenzionale, concernenti l'erogazione

di dividendi, interessi, royalties o altri componenti reddituali; III) l'appuramento dell'esistenza di una stabile organizzazione nonché la relativa attribuzione di utili o perdite.

Infine, sul piano interno, da una parte è intervenuto il recente art. 9 della legge del 6 agosto 2013, n. 97 che ha modificato il dl 167/1990 sul «monitoraggio fiscale» che ha soppresso la soglia minima di esenzione dall'obbligo dichiarativo ed ha espressamente posto gli obblighi di dichiarazione anche in capo ai titolari effettivi degli investimenti, per superare le manovre di schermatura attraverso l'utilizzo di strutture opache (c.d. look through). Dall'altro il Parlamento è attualmente impegnato nella discussione sul nuovo programma di Voluntary disclosure presentato dopo la soppressione dell'articolo 1 del decreto legge 28 gennaio 2014, n. 4 che illustrava una precedente versione del medesimo istituto. Il programma di Disclosure è delineato in conformità con le best practices dell'Ocse, dovrebbe essere operativo entro la fine del 2014 e si pone l'obiettivo di far rientrare i capitali illecitamente detenuti all'estero attraverso una serie di misure «temporanee» per quei contribuenti che intendono sfruttare la «finestra» di facilitazioni previste dal programma.

Gli scambi

ATTIVITÀ	PIANO INTERNAZIONALE	PIANO INTERNO
Contrasto	Scambio di informazioni a richiesta Scambio automatico di informazioni (Fatca, Crs)	Voluntary disclosure Monitoraggio fiscale
Prevenzione	Ruling internazionale	