

IL CONTRASTO DI INTERESSI PER COMBATTERE L'EVASIONE FISCALE

Il *contrasto di interessi* tra compratore e venditore (che si potrebbe creare concedendo al primo di portare in deduzione/detrazione una parte delle proprie spese) è spesso presentato come strumento efficace per combattere l'evasione fiscale.

Tuttavia, a causa degli elevati costi a carico dello Stato e tenendo conto del rischio di possibili accordi collusivi tra consumatore e venditore, non sembra che questo strumento possa essere efficace per far emergere le compravendite *in nero*.

A cura di Carlo Valdes

La creazione di un *contrasto di interessi* tramite l'impiego di deduzioni e detrazioni è spesso citata come strumento semplice ed efficace (addirittura come l'uovo di Colombo) per combattere l'evasione fiscale.¹ L'idea è di incentivare il consumatore a chiedere la documentazione fiscale di una compravendita, in modo da costringere il venditore a dichiarare le proprie attività e, quindi, a far emergere la parte sommersa (non dichiarata al fisco) di queste.

Nel dibattito pubblico italiano la teoria del *contrasto di interessi* è stata proposta a più riprese, suggerendo di concedere ai consumatori la possibilità di portare in detrazione/deduzione una parte delle loro spese per acquisti (in particolare quelli effettuati con liberi professionisti). I sostenitori di questa tesi credono che, nonostante la perdita di gettito fiscale, si realizzerebbe l'*emersione* di molte attività precedentemente non dichiarate al fisco. A ulteriore supporto di questa tesi è portato spesso il caso degli Stati Uniti in cui, secondo la vulgata comune, si potrebbe portare in detrazione/deduzione un elevato numero di spese. Occorre subito sfatare questo mito: negli USA è possibile portare in detrazione e deduzione solo alcune spese specifiche (tra cui spese mediche, interessi sul mutuo e donazioni benefiche), similmente a ciò che accade attualmente in Italia.

Una questione di incentivi

Per capire quali siano i limiti del *contrasto di interessi*, è utile ricorrere a un esempio. Per semplicità di calcolo, concentriamoci sulla sola ipotesi di concedere al consumatore di portare in detrazione alcune spese (più avanti nel testo parleremo delle differenze con la deduzione).

Supponiamo che il prezzo della prestazione di un libero professionista sia pari a 100 euro. A questa somma occorre aggiungere l'IVA che è totalmente a carico del consumatore. Il prezzo finale al consumatore diventa quindi di 122 euro. Supponiamo ora che al consumatore sia riconosciuta la possibilità di portare in detrazione la spesa godendo di uno sconto fiscale del 10 per cento. In questo modo il compratore spenderebbe 122 euro

¹ Hanno fatto chiarezza sul *contrasto di interessi* in Italia sia Guerra e Zanetti nel 2006 (*Ma il contrasto di interessi non è la soluzione*, 20/11/2006, LaVoce), sia la Corte Costituzionale nel 2013 (*Considerazioni in merito alle strategie e agli strumenti per il contrasto all'evasione fiscale*, 19/06/2013, Corte dei conti, Elementi per l'audizione del Presidente della Corte dei Conti presso le Commissioni Bilancio V e Finanze VI della Camera dei deputati).
Si ringraziano Carlo Florio (Università di Milano) e Rinaldo Brau (Università di Cagliari) per i suggerimenti.

al momento della compravendita, ma avrebbe un beneficio fiscale in sede di dichiarazione dei redditi di 12,2 euro ($122 \times 10\%$). La spesa effettiva per la prestazione sarebbe quindi di 109,8 euro. Come è evidente, con questo livello di detrazione il consumatore avrebbe ancora un incentivo a preferire l'operazione *in nero*, che gli permetterebbe invece di pagare un prezzo di 100 euro, più basso del prezzo effettivo dell'operazione legale pari invece a 109,8 euro.

Per rendere il consumatore indifferente tra l'operazione *in nero* e l'operazione legale sarebbe quindi necessario fissare un livello di detrazione del 18 per cento.² In termini tecnici, con questo livello di detrazione si offrirebbe al consumatore la cosiddetta *neutralità monetaria*. Per un livello di detrazione così alto, il beneficio fiscale offerto al consumatore del nostro esempio sarebbe di 22 euro ($122 \times 18\%$), pari esattamente all'ammontare dell'IVA dovuta. Così, il consumatore sarebbe indifferente tra una transazione *in nero* (con prezzo 100 euro) e una transazione legale con un pagamento immediato di 122 euro e uno sconto fiscale in sede di dichiarazione dei redditi di 22 euro.³

Ma in questo caso il gettito IVA per lo Stato sarebbe interamente compensato dal minore gettito dalle imposte sul reddito! L'IVA versata al fisco sarebbe pari a 22 euro, ma il consumatore potrebbe detrarre altrettanto: l'effetto netto per lo Stato sarebbe pari a zero. Detto ciò, i sostenitori della teoria del *contrasto di interessi* sostengono comunque che in questo modo il venditore sarebbe tenuto a dichiarare tutto il suo fatturato e questo renderebbe più difficile evadere le imposte sui redditi. Ma l'esempio fatto sin qui non tiene conto di due considerazioni fondamentali:

1. La prima è che il venditore potrebbe comunque praticare dei ribassi del prezzo *in nero* per renderlo più conveniente rispetto agli sconti fiscali offerti dallo Stato. Immaginiamo che il libero professionista del nostro esempio, determinato a effettuare la compravendita *in nero* al fine di risparmiare sulle imposte sul reddito, decida di rinunciare a una parte del suo guadagno e proponga un ribasso, portando il prezzo *in nero* a 95 euro. In questo modo il consumatore avrebbe nuovamente vantaggio dall'operazione illegale, grazie alla quale risparmierebbe 5 euro, rispetto all'operazione legale (con prezzo di 122 e detrazione al 18 per cento) che lo costringerebbe a una spesa effettiva di 100 euro. **Questo esempio ci mostra il**

² Per semplicità espositiva i valori sono arrotondati.

³ Stiamo qui trascurando il fatto che il beneficio fiscale per il consumatore arriverebbe solo in sede di dichiarazione dei redditi, cioè molto tempo dopo l'avvenuta compravendita. Questo ritardo potrebbe costituire un problema per il consumatore, spingendolo a preferire la compravendita *in nero* anche in caso di neutralità monetaria.

problema fondamentale del *contrasto di interessi*: finché esiste un gettito fiscale per lo Stato, consumatore e venditore possono trovare un accordo sul prezzo dell'operazione *in nero* conveniente per entrambi. L'unico modo per escludere qualunque accordo collusivo tra acquirente e venditore diventa quindi quello di offrire una detrazione talmente alta da generare una perdita netta, anziché un gettito, per lo Stato. Ma ciò equivarrebbe alla totale abolizione delle imposte!

2. La seconda considerazione è che non tutti evadono. Anzi, nella maggior parte dei mercati prevalgono le transazioni *in chiaro*. Ora è evidente che, sulla parte di contribuenti che pagano regolarmente le imposte, le detraibilità/deducibilità del corrispettivo avrebbe il solo effetto di generare una perdita per lo Stato. Si pensi al caso di due compravendite identiche tra loro, una svolta *in nero*, l'altra svolta *in chiaro*. Introducendo il *contrasto di interessi* per come lo abbiamo descritto, lo Stato rinunciarebbe al gettito fiscale derivante da entrambe le operazioni al solo fine di far emergere fiscalmente la compravendita *in nero*. In larga scala, quindi, l'implementazione di questa misura comporterebbe un'enorme perdita di gettito finalizzata a far emergere esclusivamente la parte illegale (e minoritaria) delle transazioni svolte.

Finora abbiamo analizzato l'ipotesi di riconoscere al consumatore una detrazione. Il caso della deduzione è lievemente diverso ma si fonda sugli stessi meccanismi. In questo caso il vantaggio fiscale di cui il consumatore potrebbe beneficiare dipenderebbe dall'aliquota marginale Irpef a cui è soggetto. In questa fattispecie il vantaggio per il consumatore di portare in deduzione le proprie spese sarebbe crescente al crescere dell'aliquota marginale a cui è soggetto.⁴

Gli altri elementi da considerare

Il *contrasto di interessi* come strumento per combattere l'evasione fiscale ha quindi dei limiti significativi. Qualcuno potrebbe dire che, comunque, esistono alcuni elementi che giocano a favore della legalità delle compravendite e che potrebbero essere supportati con questa misura.

In generale vi è una preferenza di consumatori e venditori per le operazioni legali e, nei casi in cui il vantaggio dell'evasione fosse modesto e il rischio di essere sanzionati fosse

⁴ In questo caso diventa più difficile offrire al consumatore la neutralità monetaria. Per rendere indifferente il consumatore tra l'operazione legale e l'operazione *in nero* occorrerebbe fissare la deduzione a un livello che gli consenta di avere un beneficio fiscale almeno pari al gettito IVA.

elevato, la possibilità di portare in detrazione/deduzione alcune spese potrebbe effettivamente convincere alcuni consumatori e venditori a preferire l'operazione *in chiaro*. Ma questi fattori (preferenza per le transazioni legali e rischio di subire controlli) agiscono contro l'evasione fiscale anche in assenza di detrazioni/deduzioni concesse per realizzare il *contrasto di interessi*. Non si può quindi avere certezza del fatto che l'introduzione di questa misura potrebbe fare di per sé una grande differenza.⁵

Alla luce di tutto ciò, non sembra che un utilizzo massivo del *contrasto di interessi* possa dare un contributo efficace alla lotta all'evasione fiscale. Un impiego di questa misura potrebbe essere preso in considerazione, a patto di accettarne i costi elevatissimi, solo temporaneamente e limitatamente a specifici settori, al fine di consentire una momentanea emersione di alcune attività sommerse. Ma non ci sarebbero, a priori, certezze sul successo dell'operazione.⁶ Sarebbe invece opportuno che eventuali politiche di questo tipo venissero anticipate da un significativo aumento dei controlli, anche tramite l'incrocio delle banche dati delle pubbliche amministrazioni.

⁵ Anche altri elementi minori costituiscono già attualmente un incentivo a pretendere che l'operazione avvenga legalmente. Si pensi al fatto che la documentazione attestante l'avvenuta transazione è spesso condizione necessaria affinché il consumatore possa far valere alcuni suoi diritti (come, ad esempio, il ricorso alla garanzia in caso di mancata conformità di un prodotto con quanto previsto nel contratto di vendita).

⁶ In alcuni Paesi, al fine di introdurre il contrasto di interessi tra consumatore e venditore, è stata istituita la cosiddetta *lotteria fiscale*. L'idea è quella di far diventare ogni ricevuta fiscale una sorta di "biglietto della lotteria" da presentare in sede di dichiarazione dei redditi (il meccanismo viene snellito obbligando il venditore a trasmettere il codice fiscale del compratore all'autorità competente, che in Italia sarebbe l'Agenzia delle Entrate). Con questo meccanismo, i benefici fiscali (deduzioni o detrazioni) non vengono riconosciuti a chiunque richieda la documentazione fiscale delle proprie compravendite, ma solo ad alcuni beneficiari estratti a sorte. È verosimile che questo rimborso probabilistico non riesca a dare incentivi più efficaci di quelli che abbiamo descritto nel testo, ma consentirebbe allo Stato di non dover rinunciare a una parte così importante del proprio gettito nella lotta all'evasione fiscale.

In Italia, un meccanismo di questo tipo (chiamato *Lotteria dei corrispettivi*) era previsto nella Legge di bilancio 2017, con inizio previsto per il 2018. Il Decreto Legge 23 ottobre 2018, n. 119, art. 18, recante *Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria*, ne ha posticipato l'introduzione al 2020.

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

Osservatorio CPI

l Osservatorio conti pubblici italiani



[@OsservatorioCPI](#)



[@CottarelliCPI](#)