

Lotteria degli scontrini: è utile contro l'evasione?

di Alessandro Banfi
25 novembre 2019

Il recente decreto fiscale prevede l'introduzione di una lotteria degli scontrini a partire dal primo gennaio del 2020. È una cosa utile per combattere l'evasione? Guardando all'esperienza di altri paesi (Brasile, Portogallo e Cina) il quadro è positivo, anche se l'impatto di simili lotterie è difficile da quantificare esattamente perché spesso sono state introdotte insieme ad altre misure anti-evasione. È chiaro che una singola misura come la lotteria non risolverà il problema dell'evasione in italiana, il costo della misura (53 milioni, pari allo 0,0048 per cento del gettito IVA nel 2018) è basso e potrebbe essere facilmente superato dal potenziale recupero di gettito.

* * *

Introduzione

Il recente decreto fiscale prevede l'introduzione, dal primo gennaio 2020, di una lotteria degli scontrini.¹ In sostanza, comunicando il proprio codice fiscale al momento dell'acquisto, si potrà partecipare a una estrazione di premi in denaro. Anche alcuni commercianti, in quanto venditori, potranno partecipare all'estrazione.² L'ammontare totale dei premi è di 48 milioni, più 5 aggiuntivi per spese di gestione amministrativa e di comunicazione, con un costo totale per le finanze pubbliche di 53 milioni. L'obiettivo, oltre che incentivare l'emissione di scontrini, è di promuovere l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici, misura fondamentale per la lotta all'evasione. Infatti, a fronte di un montepremi di 48 milioni, 45 sono dedicati a chi effettua pagamenti elettronici.

¹ È probabile che la data d'implementazione slitterà al primo luglio 2020, come previsto dal seguente emendamento:

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Emendc&leg=18&id=1129399&idoggetto=1134832>. In ogni caso, già dal 2016 (Art. 1, comma 540, legge n.232 del 2016) era prevista l'istituzione per il 2018 di una lotteria, poi slittata al 2020. Nel decreto fiscale dell'anno scorso il governo giallo-verde ha stanziato 3 milioni di euro come montepremi per il 2020 e 6 per il 2021 (Art. 18, comma 2, Legge 13 dicembre 2018, n. 136).

² Potranno partecipare all'estrazione anche quegli esercenti che hanno certificato le operazioni di cessioni di beni o servizi. Le categorie incluse sono i soggetti citati all'articolo 22 del DPR 633/1972, ovvero i soggetti che si occupano di commercio al dettaglio ed attività assimilate (ad esempio, ristoranti, bar, alberghi, parrucchieri e altre alcune categorie di artigiani in diretto contatto con il privato).

Per i restanti 3 ogni mezzo di pagamento è possibile, ma pagando con carte la probabilità di vincita è doppia.

Prima di analizzare l'esperienza di altri paesi in quest'area, è necessaria una premessa. In assenza di controlli, non esiste un incentivo fiscale (es. detrazione o deduzione) che sia più conveniente di evadere - almeno in termini monetari. Per rendere il consumatore indifferente tra l'operazione in nero e l'operazione legale sarebbe necessario fissare un livello di detrazione pari all'ammontare delle tasse.³ Questo implica che la vincita attesa partecipando alla lotteria degli scontrini, non potrà mai essere conveniente tanto quanto uno sconto pari all'intero ammontare dell'IVA. Tuttavia, la natura del gioco d'azzardo vuole che gli individui tendano a sovrastimare la probabilità che accadano eventi poco probabili e questo potrebbe giocare a favore del buon esito della lotteria sulle casse dello stato.⁴

Altri paesi hanno implementato lotterie per contrastare l'evasione fiscale: a Malta è in vigore dal 1997, in Portogallo dal 2014, in Slovacchia dal 2013, la Cina nel 1998 ha avviato un progetto pilota nelle metropoli di Pechino, Shanghai e Tianjin. Il Brasile nel 2006 ha introdotto una lotteria fiscale che è in vigore ancora oggi. Nel seguito si analizzano tre casi per cui esistono valutazioni più complete dell'efficacia delle lotterie.

Brasile

Il programma introdotto nel 2007 dallo stato di San Paolo al fine di combattere l'evasione fiscale (*Nota Fiscal Paulista*) prevede vari incentivi monetari tra cui detrazioni fiscali per coloro che pagano con strumenti elettronici e l'istituzione di una lotteria degli scontrini.⁵ Il funzionamento è il seguente: il consumatore, al momento dell'acquisto, comunica il proprio codice fiscale al commerciante il quale deve inviare elettronicamente all'agenzia delle entrate l'importo di ogni transazione. Per partecipare all'estrazione, è necessario registrarsi su un apposito portale online e controllare che l'importo registrato dal commerciante corrisponda a quello riportato sullo scontrino; in caso contrario è possibile segnalare la difformità, sempre dal sito, all'agenzia delle entrate. Questo, a differenza di quanto previsto in Italia, non solo crea un incentivo a

³ A riguardo si veda la nota di Carlo Valdes "Il contrasto di interessi per combattere l'evasione fiscale" disponibile qui: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-il-contrasto-di-interessi-per-combattere-evasione-fiscale.pdf>.

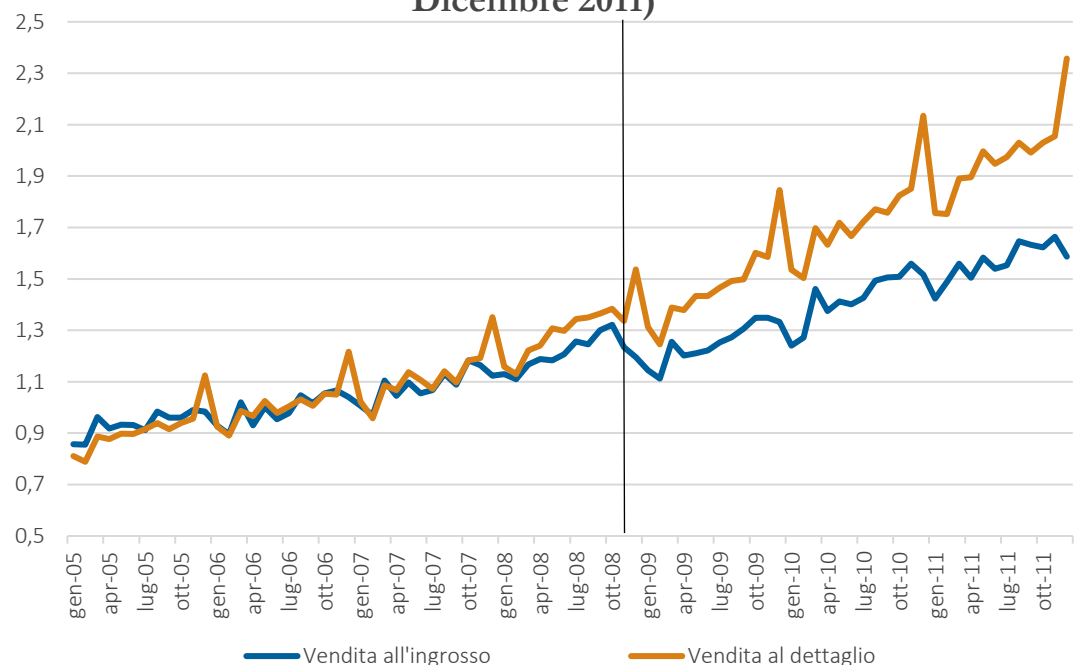
⁴ Si veda M. Fabbri & S. Hemels (2013) "Do you want a receipt? Combating VAT and RST evasion with lottery tickets" o più semplicemente si pensi al gioco del lotto. Non si spiegherebbe perché nel 2018 l'ammontare totale dei proventi dal gioco del lotto sia stato di circa 7,5 miliardi di euro. Ancora, come vedremo in seguito il valore atteso della vincita della lotteria istituita in Brasile era in media pari a 0,1 punti percentuali del valore dell'importo, quindi sensibilmente minore rispetto a qualsiasi detrazione o deduzione prevista.

⁵ Si veda la tavola della Resolução SF - 56, de 31-8-2009, disponibile all'indirizzo <https://legislacao.fazenda.sp.gov.br/Paginas/resf562009.aspx>

richiedere l'emissione della fattura, ma incentiva anche un controllo dei dati da parte del consumatore stesso. Nei primi quattro anni dall'introduzione, l'importo delle vendite registrate e delle ricevute fiscali aumentò del 3 e del 7 per cento rispettivamente dopo la prima segnalazione sull'apposito portale.⁶

Inoltre, sempre nello stato di San Paolo, nei quattro anni successivi all'implementazione della Nota Fiscal Paulista ci fu un aumento di circa il 21 per cento dei ricavi registrati nella vendita al dettaglio rispetto a quella all'ingrosso (Figura 1).⁷ Al netto degli sconti fiscali e del montepremi allocati, il gettito IVA aumentò del 9,3 per cento.

Fig 1: Incremento volume vendite, prezzi costanti - Vendita all'ingrosso e al dettaglio (Gennaio 2005 - Dicembre 2011)



Fonte: Naritomi (2019)

Nota: La linea nera fa riferimento all'entrata in vigore della prima lotteria nel dicembre 2008.

⁶ L'aumento è calcolato relativamente alle aziende che non hanno ricevuto alcuna. Sul portale viene data la possibilità di compilare un formulario di denuncia nel caso in cui l'azienda (i) non abbia rilasciato la fattura, (ii) si sia rifiutata di emettere una ricevuta con codice fiscale, (iii) abbia rilasciato una fattura senza registrarla sul portale, (iv) ci sia un'incongruenza tra la fattura e rilasciata e quella registrata sul portale, (v) altro.

⁷ Per i risultati sul Brasile si veda un paper pubblicato da Joana Naritomi (LSE).

Naritomi, Joana (2019) *Consumers as tax auditors. American Economic Review*. La valutazione degli effetti di tale programma è effettuata tramite il metodo differenza-nelle-differenze (*differences-in-difference*). In pratica viene comparata la vendita al dettaglio, cui si applica la lotteria, rispetto alla vendita all'ingrosso, senza lotteria. Le transazioni per i due gruppi hanno un trend parallelo fino all'implementazione della lotteria (e di altre rilevanti riforme). Questa incide principalmente sul comportamento dei consumatori finali (si assume che il pagamento dell'IVA sia un problema "a valle", che incide più sui consumatori che sui grossisti) e quindi su quelle aziende che operano nel settore delle vendite al dettaglio.

Insomma, sembra che il programma abbia funzionato, ma non è possibile isolare l'effetto della lotteria rispetto a quello delle altre misure. Inoltre, è plausibile che il Brasile fosse caratterizzato da un livello di evasione fiscale più alto rispetto all'Italia, avendo quindi più margine di miglioramento.

Cina

La Cina ha introdotto, gradualmente e in alcune zone specifiche del paese, una lotteria degli scontrini dai primi anni 90 con risultati positivi sia sul gettito sia sul numero totale di transazioni registrate.⁸ L'unico studio effettuato riguarda un progetto pilota introdotto all'inizio del 1998 a Pechino, Shanghai e Tientsin. Almeno fino al 2003 non era richiesta alcuna registrazione online ai fini della partecipazione e l'emissione della ricevuta costituiva già un biglietto della lotteria. Wan (2010), analizzando alcuni distretti di Pechino e Tianjin dal 1998 al 2003, stima una crescita del gettito IVA del 21,5 punti per cento maggiore rispetto alle zone limitrofe che non partecipavano al programma e un aumento del gettito totale di circa il 10 per cento.⁹

Portogallo

Come in Brasile, in Portogallo la lotteria degli scontrini venne introdotta nel 2014 insieme ad altre misure, quali sconti fiscali per alcuni settori ad alto rischio evasione.¹⁰ Stando ai rapporti redatti dal governo portoghese, le fatture emesse sono aumentate del 20 per cento dal 2014 al 2018,¹¹ con un costo in termini di montepremi di solo 2 milioni. Guardando all'andamento dell'evasione IVA negli anni, effettivamente c'è stato un miglioramento l'evasione stimata si è ridotta dal 14 al 10 per cento tra il 2014 e il 2017, anche se altre misure prese in questo periodo possono aver contribuito.

⁸ Si veda Wan J. (2010), The Incentive to Declare Taxes and Tax Revenue: The Lottery Receipt Experiment in China, *Review of Development Economics*, 14(3), 611-624, 2010.

⁹ Anche Wan (2010) stima il maggiore gettito derivante dalla lotteria utilizzando una metodologia statistica (*Differenza-nelle-differenze*) simile a quella utilizzata da Naritomi (2019).

¹⁰ Si applica una detrazione IVA del 15 per cento nei seguenti settori: (i) servizi di riparazione auto/moto, (ii) servizi di ristorazione e hotel, (iii) parrucchieri e cura personale. Dal 2015 si applicano anche una serie di deduzioni fiscali (con alcuni limiti di spesa) coerentemente con quanto riportato nella tavola 12 a pag. 54 del rapporto al seguente link <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=e2d8ee56-2f74-426e-9ef3-1ba2a20dfc82>.

¹¹ Pagina 55 del *Relatório de Atividades Desenvolvidas de "Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras" (2018)*, disponibile al link <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=e2d8ee56-2f74-426e-9ef3-1ba2a20dfc82>.

Bibliografia

Marco F. & Sigrid H., (2013) "Do You Want a Receipt?' Combating VAT and RST Evasion with Lottery Tickets" 41 Intertax, Issue 8/9, pp. 430–443.

Naritomi, J. (2019) "Consumers as Tax Auditors." American Economic Review, 109 (9): 3031-72.

Wan J. (2010), "The Incentive to Declare Taxes and Tax Revenue: The Lottery Receipt Experiment in China", Review of Development Economics, 14(3), 611-624, 2010.