



SCHEDA TEMATICA PER IL SEMESTRE EUROPEO

FISCALITÀ

1. INTRODUZIONE

Nonostante il recente miglioramento delle condizioni economiche, l'Unione europea si trova ancora ad affrontare gli effetti della crisi, tra cui una carenza di investimenti e un incremento delle disuguaglianze; di conseguenza, molti cittadini in tutta l'UE auspicano una maggiore attenzione nei confronti della giustizia sociale.

La fiscalità svolge un ruolo fondamentale nella creazione di una società equa e di un'economia solida. Essa può contribuire ad eliminare le disuguaglianze non solo sostenendo la mobilità sociale, ma riducendo altresì le disparità di reddito di mercato.

Allo stesso modo, la politica fiscale può influire significativamente sulle decisioni in materia di occupazione, sui livelli di investimento e sulla volontà di espansione degli imprenditori¹, aspetti che favoriscono tutti una maggiore crescita.

Pertanto, le politiche fiscali sono valutate in base a quattro priorità:

- promozione degli investimenti;
- sostegno all'occupazione;
- riduzione delle disuguaglianze;
- garanzia dell'adempimento degli obblighi tributari.

La presente scheda descrive le sfide della politica fiscale per i paesi dell'UE in questi

settori; successivamente illustra le leve strategiche che potrebbero contribuire al loro superamento e, infine, esamina la situazione nei paesi interessati sulla base di una serie di indicatori e delle recenti riforme fiscali.

La presente scheda non affronta invece il problema dell'elusione fiscale, che forma oggetto di una scheda distinta. L'analisi qui esposta deve essere inoltre letta congiuntamente alle schede tematiche in materia di:

- ricerca e innovazione;
- partecipazione delle donne alla forza lavoro;
- lavoro sommerso;
- politiche attive del mercato del lavoro;
- disuguaglianza;
- inclusione sociale;
- lotta contro la corruzione;
- edilizia abitativa.

2. SFIDE DELLA POLITICA FISCALE PER I GOVERNI DELL'UE

2.1. Rilanciare gli investimenti

I livelli di pressione fiscale complessiva dei paesi dell'UE presentano ampi divari.

Secondo le stime, nel 2017 il rapporto tra gettito fiscale e PIL² nell'UE-28 dovrebbe variare tra il 24,1% in Irlanda e il 45,6% in Danimarca (figura 1).

¹ Per maggiori informazioni sui temi trattati in questa sede, cfr. Commissione europea (2017), Tax Policies in the European Union: 2017 Survey, in via di pubblicazione.

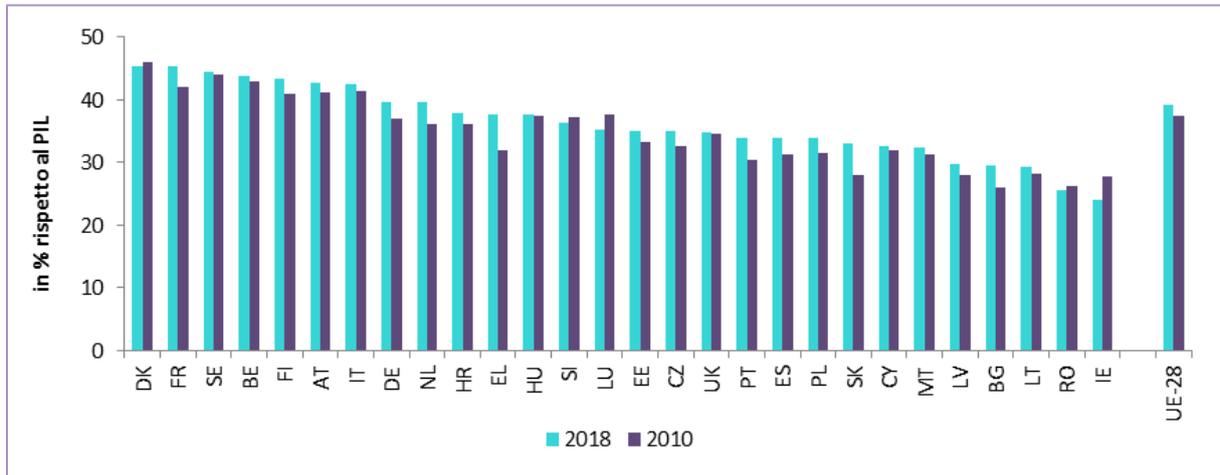
² Questo dato include i contributi sociali effettivamente pagati, ma non i contributi che, in quanto figurativi, alcuni governi ritengono di avere già versato per i funzionari pubblici.

In realtà, i divari presenti in termini di pressione fiscale complessiva riflettono le differenze nelle preferenze sociali per i beni pubblici.

Finora non vi sono chiare evidenze dell'impatto del livello globale di imposizione

sulla crescita economica. Tuttavia, vi è una migliore comprensione del modo in cui ciascuna componente del sistema fiscale influenza la crescita attraverso i canali della produttività totale dei fattori, l'aumento dello stock di capitale o l'offerta di manodopera.

Figura 1: pressione fiscale complessiva nei paesi dell'UE (in percentuale rispetto al PIL) nel 2012 e nel 2018



Fonte: Commissione europea, AMECO.

È ampiamente documentato che le imposte sul reddito delle società e delle persone fisiche si ripercuotono sulla crescita e sugli investimenti: le imposte sul reddito delle società influiscono tanto sull'ubicazione delle imprese quanto sugli investimenti diretti nazionali ed esteri.

Le aliquote fiscali, le modalità di definizione della base imponibile e gli aspetti dell'adempimento degli obblighi tributari costituiscono i principali fattori determinanti degli effetti economici della tassazione. Il trattamento fiscale di diverse fonti di finanziamento, la struttura degli incentivi fiscali e il tempo impiegato dalle imprese per ottemperare agli obblighi tributari possono influenzare l'investimento produttivo.

Le differenze tra le imposte sui redditi delle società possono innescare il

trasferimento degli utili delle multinazionali da paesi ad alta imposizione fiscale verso altri contraddistinti da una bassa tassazione.

Le aliquote fiscali effettive comprendono un ampio ventaglio di fattori che vanno oltre le aliquote legali dell'imposta sulle società, come ad esempio alcuni elementi della base imponibile, la fonte di finanziamento (strumenti di debito, utili non distribuiti o nuovo capitale proprio) e il tipo di attività in cui si investe (macchinari, edifici, attività immateriali, rimanenze e attività finanziarie).

La figura seguente illustra le differenze tra le aliquote medie effettive dell'imposta sulle società, che variano dal 38,4% in Francia al 9% in Bulgaria.

Figura 2: aliquote medie effettive dell'imposta sulle società negli Stati membri (in percentuale) nel 2016



Fonte: ZEW (2016), *Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology: intermediate report 2016. Progetto per la Commissione europea.*

Nota: 1) *l'aliquota media effettiva dell'imposta sulle società quantifica le imposte versate dalle aziende su investimenti inframarginali che generano utili superiori al normale rendimento sul capitale.* 2) *Per stimare l'incentivo al capitale proprio delle imprese a Cipro, in Belgio e in Italia, si presuppone che le aliquote di tale incentivo equivalgano al tasso di interesse di mercato nel modello.*

L'entità degli investimenti dipende dall'aliquota di imposta marginale effettiva, ossia dall'onere fiscale applicato all'ultimo euro investito in un progetto che chiude esattamente in pareggio (l'investimento "marginale").

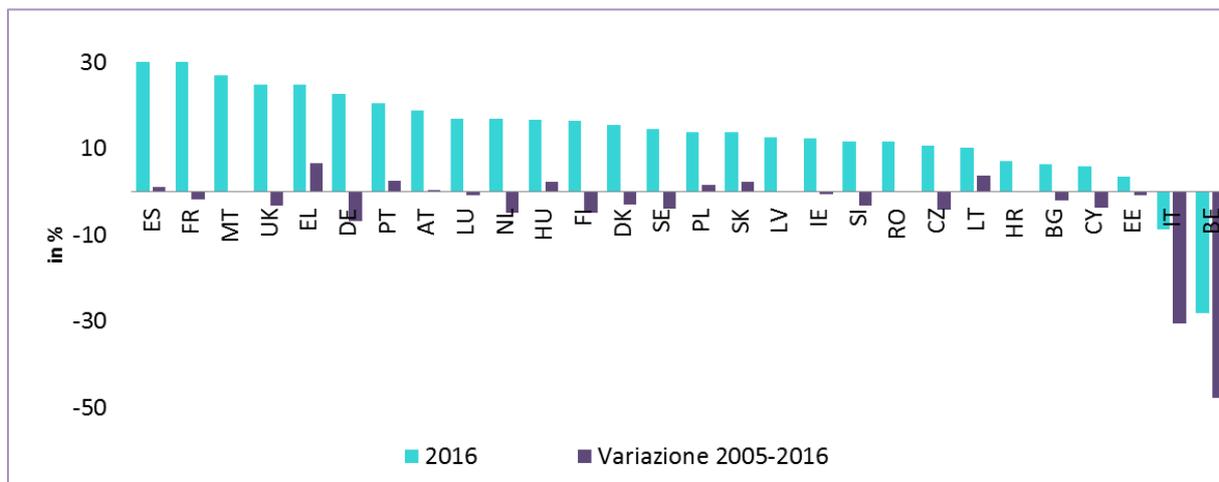
Più è bassa l'aliquota di imposta marginale effettiva, più il sistema fiscale è favorevole agli investimenti.

È possibile ridurre l'aliquota di imposta marginale effettiva e progettare un

sistema fiscale propizio agli investimenti in vari modi, ad esempio:

- prevedendo tempi di ammortamento più rapidi o l'imputazione immediata;
- rendendo deducibili i costi del capitale proprio;
- migliorando le condizioni per il riporto delle perdite;
- offrendo incentivi fiscali a favore della R&S.

Figura 3: aliquote effettive marginali dell'imposta sulle società nei paesi dell'UE (in percentuale), 2016



Fonte: ZEW (2016), *Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology: intermediate report 2016. Progetto per la Commissione europea.*

Note: 1) l'indicatore si basa sul modello Devereux/Griffith. 2) Per stimare l'incentivo al capitale proprio delle imprese a Cipro, in Belgio e in Italia, si presuppone che le aliquote di tale incentivo equivalgano al tasso di interesse di mercato nel modello.

2.2. Sostegno alla creazione di posti di lavoro e all'occupazione

Le imposte sul lavoro influenzano sia le decisioni dei cittadini in merito all'opportunità di lavorare e al numero delle ore lavorative (offerta di manodopera) che le decisioni, da parte dei datori di lavoro, di assumere dipendenti con un conseguente aumento del costo del lavoro (domanda di manodopera)³. Per alcuni gruppi di popolazione (lavoratori meno qualificati, giovani, anziani e secondi percettori di reddito) l'offerta di manodopera è particolarmente sensibile all'influenza delle imposte e dei contributi sociali⁴.

La figura sottostante mostra il tasso di impiego dell'intera popolazione e delle persone con scarsa istruzione, il che permette di stabilire se un paese incontra difficoltà nel rilanciare l'occupazione in generale oppure a livello di gruppi specifici.

Sebbene negli ultimi anni i tassi di occupazione siano migliorati negli Stati membri dell'UE, la situazione varia da paese a paese, analogamente al divario fra i tassi di impiego delle persone con scarsa istruzione e i tassi di occupazione complessivi.

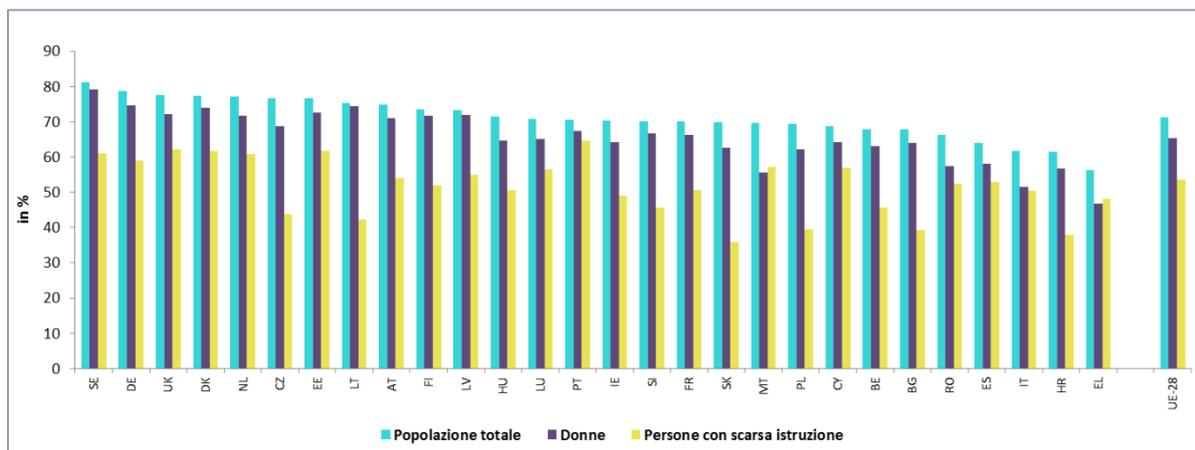
Il divario più ampio tra i due dati (33,9%) si registra in Slovacchia, mentre quello più basso (5,9%) si registra in Portogallo.

³ Tali decisioni dipendono anche dalle prestazioni sociali disponibili percepite in caso di inattività o di lavoro a tempo parziale. Per conoscere altri fattori che determinano l'impatto dei sistemi fiscali e previdenziali sull'offerta di manodopera, consultare i diversi indicatori disponibili nella banca dati comune Commissione europea-OCSE degli indicatori fiscali e previdenziali.

⁴ Cfr., per esempio, Costas Meghir e David Phillips (2010), *Labour Supply and Taxes*, in

Institute for Fiscal Studies (ed.), *The Mirrlees Review: Dimensions of Tax Design*, Oxford University Press, pagg. 202-274.

Figura 4: livello di occupazione della popolazione totale; donne e lavoratori meno qualificati, 2016



Fonte: Eurostat, 2017

Nota: 1) la fascia di età è compresa tra 20 e 64 anni. 2) Per "scarsa istruzione" si intende un livello ISCED compreso tra 0 e 2. 3) Il tasso di occupazione delle donne è utilizzato come indicatore per i secondi percettori di reddito. Si riconosce che questi dati non coincidono necessariamente. 4) Il tasso di occupazione non è misurato in termini di equivalenti a tempo pieno.

Il cuneo fiscale misura la differenza proporzionale tra il costo di un dipendente per il proprio datore di lavoro e la retribuzione netta del dipendente. Pertanto misura sia gli incentivi al lavoro (offerta di manodopera) sia gli incentivi all'assunzione (domanda di manodopera).

Tra il 2010 e il 2016, in media, il cuneo fiscale è diminuito per coloro che guadagnano il 50% della retribuzione media nell'UE. In altri paesi registra invece un andamento diverso con un aumento in 15 paesi e una riduzione in altri 10.

La composizione del cuneo fiscale è importante nel breve periodo, poiché le sue varie componenti possono influire sulla domanda o sull'offerta di manodopera.

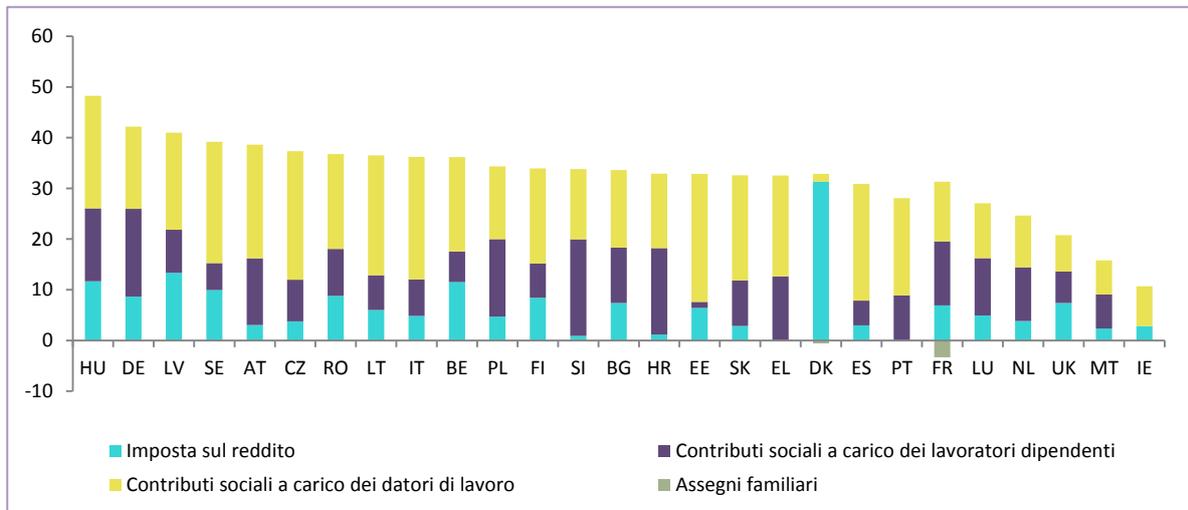
La figura seguente divide il cuneo fiscale per un singolo lavoratore che percepisce la retribuzione media nelle sue diverse componenti:

- imposta sul reddito delle persone fisiche;
- contributi sociali a carico dei datori di lavoro;
- contributi sociali a carico dei lavoratori dipendenti;
- assegni familiari⁵.

La figura riporta il cuneo fiscale per un singolo lavoratore che percepisce il 50% della retribuzione media.

⁵ Gli assegni familiari riducono il cuneo fiscale complessivo in Francia e Danimarca.

Figura 5: composizione del cuneo fiscale per un lavoratore a basso reddito in diversi paesi dell'UE, 2016



Fonte: Commissione europea, banca dati degli indicatori fiscali e di sicurezza sociale sulla base del modello fiscale e previdenziale OCSE, aggiornata al 10.4.2017.

Note: 1) non sono disponibili dati recenti su Cipro. 2) I dati riguardano i lavoratori singoli senza figli che percepiscono il 50% della retribuzione media.

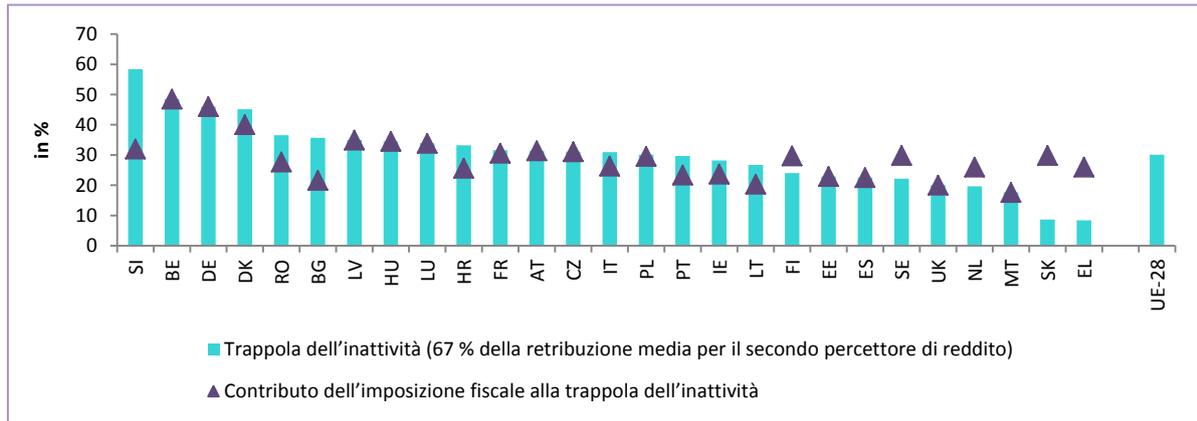
Caratteristiche del sistema fiscale come i **crediti di imposta trasferibili e il livello di tassazione congiunta**, unitamente a caratteristiche del sistema previdenziale come la soppressione delle prestazioni basate sulla verifica del reddito, **possono contribuire ad aliquote d'imposta marginali elevate per i secondi percettori di reddito che passano dall'inattività all'occupazione o vedono aumentare la propria retribuzione.**

Occorre osservare che altri fattori, come la disponibilità di servizi di assistenza formale accessibili e di elevata qualità, tra cui in particolare l'assistenza all'infanzia e politiche ben strutturate per l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, possono influenzare le decisioni riguardanti il rientro al lavoro o l'aumento delle ore lavorative.

La figura sottostante mostra il dato relativo alla trappola dell'inattività per i secondi percettori di reddito nei paesi dell'UE⁶. Nella maggior parte dei paesi la fiscalità concorre in misura relativamente elevata alla trappola per i secondi percettori di reddito nei casi in cui il primo percettore di reddito riceve la retribuzione media.

⁶ La trappola dell'inattività (o l'imposta implicita sulla ripresa di un'attività per le persone inattive) indica la percentuale di retribuzione supplementare lorda che viene prelevata dal fisco quando una persona inattiva (che non ha diritto a indennità di disoccupazione, ma può beneficiare di prestazioni di assistenza sociale legate al reddito) accetta un'occupazione. In altri termini, questo indicatore quantifica gli incentivi finanziari per passare dall'inattività (e dall'assistenza sociale) all'occupazione.

Figura 6: trappola dell'inattività per i secondi percettori di reddito nei paesi dell'UE, 2015



Fonte: Commissione europea, banca dati degli indicatori fiscali e di sicurezza sociale sulla base del modello fiscale e previdenziale OCSE.

Nota: 1) i dati relativi alla trappola riguardano un secondo percettore di reddito che guadagna il 67% della retribuzione media in una famiglia con due percettori e due figli; la persona che costituisce la prima fonte di reddito familiare percepisce la retribuzione media. 2) Per "contributo dell'imposizione fiscale" si intende l'incidenza, in punti percentuali, della tassazione sulla trappola dell'inattività (altri fattori che vi concorrono sono, ad esempio, la revoca delle prestazioni di disoccupazione, di assistenza sociale e di alloggio).

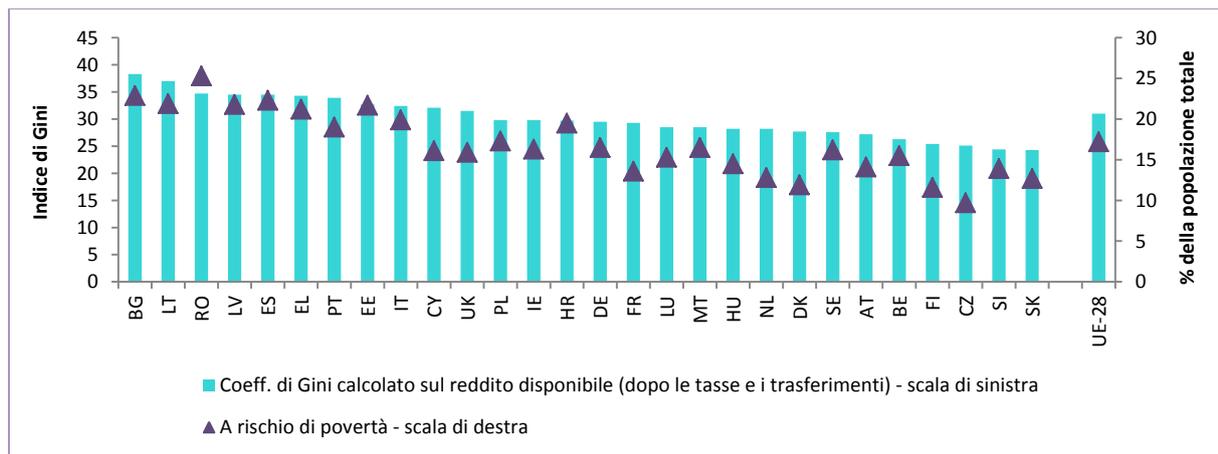
2.3. Correggere le disuguaglianze e promuovere la mobilità sociale

La figura seguente mostra il livello di **disuguaglianza del reddito disponibile** (al netto delle imposte e delle prestazioni sociali) in base all'indice Gini, oltre alla percentuale della popolazione **a rischio di povertà** in diversi paesi dell'UE.

Sebbene l'Unione europea disponga di uno dei sistemi di Stato sociale più avanzati, emergono ancora alcune marcate disparità.

La Lituania, la Romania, la Bulgaria, la Lettonia e l'Estonia registrano i livelli più elevati di disuguaglianza del reddito al netto delle imposte e dei trasferimenti sociali.

Figura 7: livello di disuguaglianza del reddito nei paesi dell'UE, 2016



Fonte: Eurostat, indagine UE-SILC. 2016

Nota: 1) asse verticale: coefficienti di Gini. La scala dei valori è compresa tra 0 e 100 e il valore 0 corrisponde alla perfetta equità (stesso reddito per tutti) mentre il valore 100 corrisponde alla massima disparità (tutto il reddito è posseduto da una sola persona e tutti gli altri non dispongono di alcun reddito). Le pensioni sono incluse nei trasferimenti sociali. 2) Asse orizzontale: tasso di rischio di povertà, in percentuale, rispetto alla popolazione totale. Questo indicatore integra il coefficiente di Gini per fornire un quadro più accurato delle sfide sociali nei paesi dell'UE e riporta la percentuale della popolazione totale che guadagna meno del 60% del reddito mediano equivalente al netto dei trasferimenti sociali. 3) In assenza dei dati del 2016 per IE, IT e LU, sono stati

utilizzati i dati del 2015. 4) La media dell'UE-28 è calcolata come media aritmetica, ponderata in base alla popolazione, dei singoli dati nazionali.

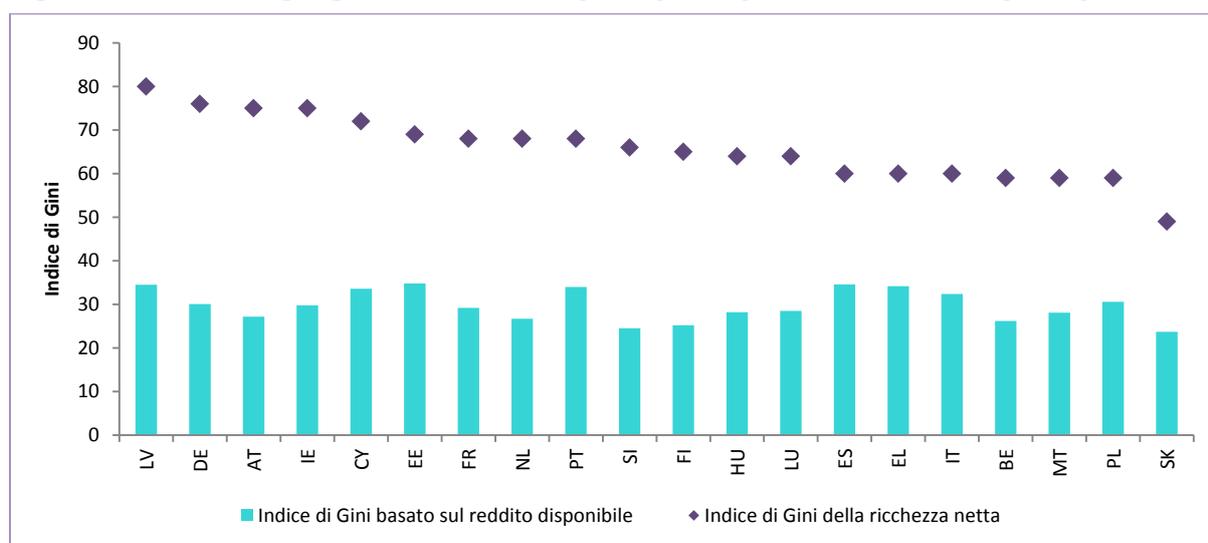
Il crescente accumulo di patrimoni privati in Europa negli ultimi 40 anni e l'aumento delle disparità hanno acceso un intenso dibattito pubblico sull'equità dei sistemi fiscali esistenti.

La disparità di ricchezza supera la disparità di reddito (figura 7). Pertanto è stata riconosciuta l'esigenza di affrontare

le disuguaglianze in un'ottica che consideri congiuntamente il reddito e il patrimonio.

I dati disponibili indicano che la disparità di ricchezza costituisce un problema particolarmente grave in Lettonia, Germania, Austria e Irlanda.

Figura 8: livello di uguaglianza di reddito (2016) e disparità di ricchezza (2014)



Fonte: calcoli della Commissione europea basati sull'indagine della BCE su patrimonio e consumi delle famiglie, 2016 ed Eurostat 2016.

Nota: la ricchezza netta è definita come la differenza tra il totale delle attività e il totale delle passività delle famiglie.

Una maggiore disparità è associata a una minore mobilità sociale, poiché la disparità condiziona l'opportunità⁷. La mobilità sociale può essere sia intragenerazionale che intergenerazionale.

Per **mobilità intragenerazionale** si intende la possibilità di salire o scendere, ad esempio sulla scala del reddito, nel corso della propria vita.

La **mobilità intergenerazionale** indica

2.4. L'adempimento degli obblighi tributari⁸

Per evasione fiscale si intendono, in generale, sistemi illeciti per i quali l'assoggettamento all'imposta è occultato o ignorato, ossia il contribuente paga meno di quanto sia tenuto a fare per legge occultando redditi o informazioni alle amministrazioni fiscali.

Tra gli esempi di evasione fiscale figura la mancata dichiarazione delle vendite

⁷ Corak, M. (2013), Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility. IZA Discussion Paper No 7520.

⁸ Le questioni attinenti alla pianificazione fiscale aggressiva e all'elusione fiscale sono discusse in una scheda distinta.

il grado in cui le caratteristiche socioeconomiche delle persone riflettono quelle dei propri genitori.

La mobilità intergenerazionale è un indicatore importante della possibilità di successo di una persona all'interno di una società, indipendentemente dal proprio contesto socioeconomico, ed è strettamente connessa alla **parità di opportunità**.

La fiscalità ha un ruolo da svolgere nella promozione della mobilità sociale, per esempio:

- come fonte di finanziamento per un'istruzione di qualità;
- come mezzo per ridurre la trasmissione di privilegi o di svantaggi da una generazione a quella successiva;
- attraverso la redistribuzione del reddito e - in particolare - della ricchezza, incentivando una condotta che incrementi la mobilità sociale.

per ridurre i versamenti IVA. Un altro esempio riguarda il lavoro sommerso, cui si ricorre per non pagare le imposte sul reddito delle persone fisiche e i contributi sociali.

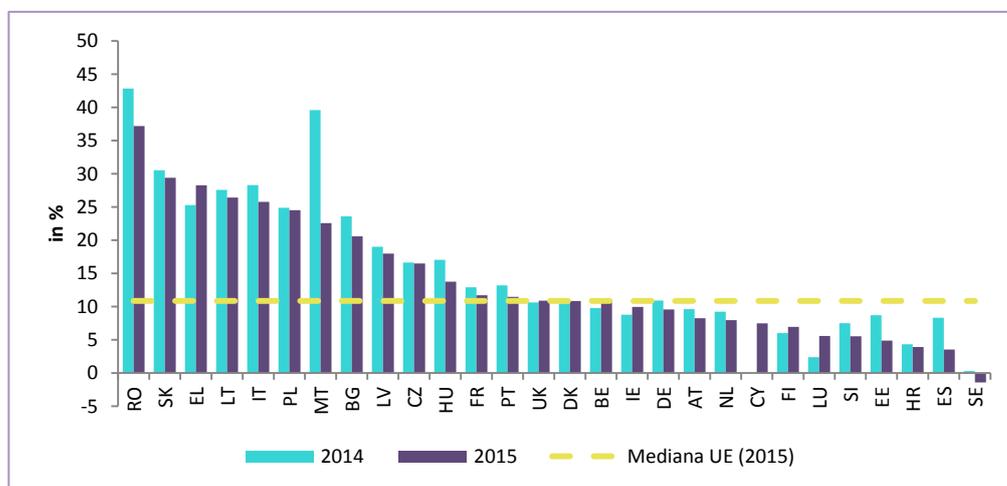
Esistono varie stime in merito alla quantità di imposte da riscuotere, ma che alla fine non vengono riscosse. Tuttavia, il divario dell'IVA è l'unico divario fiscale per cui sono presenti stime comparative basate su un metodo comune per tutti i paesi dell'UE.

Il divario dell'IVA è la differenza tra l'importo dell'imposta effettivamente riscosso e la stima del suo importo potenzialmente riscuotibile in base alle norme IVA.

Esso misura l'efficacia del rispetto delle norme sull'IVA e dei provvedimenti relativi alla loro applicazione in ogni Stato membro.

Tale divario è più elevato in Romania, Slovacchia, Grecia e Lituania.

Figura 9: divario dell'IVA in percentuale rispetto all'IVA potenzialmente riscuotibile, 2014/2015



Fonte: CASE et al. (2017). Studio e relazioni sul divario dell'IVA nei 28 Stati membri dell'UE: relazione finale 2017, TAXUD/2015/CC/131.

3. LEVE STRATEGICHE PER IL SUPERAMENTO DELLE SFIDE DELLA POLITICA FISCALE

Nella valutazione dell'equità e dell'efficienza di un sistema fiscale è fondamentale considerare in che misura tale sistema:

- incoraggia gli investimenti;
- favorisce l'occupazione e la creazione di posti di lavoro;
- corregge le disuguaglianze;
- consegue livelli di conformità elevati.

Nel complesso, benché talvolta si verifichino compromessi tra gli obiettivi

dell'efficienza e dell'equità, detti obiettivi non sono affatto in contrapposizione.

3.1. Rilanciare gli investimenti

La carenza di investimenti non comporta solo una minore crescita, ma comprime anche l'aumento della produttività e nuoce alle prospettive di occupazione e crescita nel lungo periodo.

Pertanto, il rilancio degli investimenti costituisce una delle priorità politiche principali della Commissione.

È importante progettare un sistema fiscale che mantenga l'aliquota di imposta marginale effettiva su livelli bassi, evitando in tal modo di disincentivare gli investimenti redditizi.

Ciò non significa che occorra tagliare le aliquote fiscali; piuttosto, tempi di ammortamento più rapidi, l'imputazione immediata o la deducibilità dei costi di finanziamento con il capitale proprio riducono l'imposizione marginale effettiva, benché questo fenomeno sia controbilanciato da una variazione delle aliquote fiscali.

La certezza del diritto e norme fiscali stabili, prevedibili e semplici sono importanti per le imprese e per le decisioni degli investitori.

Le distorsioni del sistema fiscale potrebbero incidere sull'accesso ai finanziamenti e scoraggiare gli investimenti azionari.

La fiscalità è uno degli strumenti principali a disposizione dei governi per incentivare l'imprenditoria e l'innovazione. Le politiche fiscali possono contribuire a ridurre il rischio d'impresa e i costi dell'attività imprenditoriale, concorrendo attraverso la tassazione a correggere le disfunzioni del mercato: esempi in tal senso sono gli investimenti inadeguati nella R&S, il finanziamento del rischio ed esternalità ambientali come l'inquinamento.

Un sistema fiscale ben concepito potrebbe dunque migliorare il tenore di vita offrendo incentivi per investimenti verdi e intelligenti.

L'efficienza dell'amministrazione fiscale influisce sul livello della fiducia pubblica nel sistema; i contribuenti tendono a riporre maggiore fiducia nelle organizzazioni percepite come efficienti ed efficaci.

Oltre alle spese di riscossione delle imposte occorre considerare anche i costi associati al relativo pagamento, spesso definiti come **costi di adempimento fiscale**, che possono scoraggiare la creazione di nuove imprese, incoraggiare l'economia sommersa, aumentare i casi di inadempimento e danneggiare la competitività delle imprese e degli Stati.

3.2. Sostegno alla creazione di posti di lavoro e all'occupazione

La riduzione del carico fiscale sul lavoro può essere uno strumento atto a promuovere livelli di occupazione più alti, in particolare nei casi in cui un costo del lavoro elevato scoraggia le assunzioni (problemi di domanda di manodopera) o gli incentivi ad accettare un'occupazione sono bassi quando lavorare non conviene (problemi di offerta di manodopera).

Riduzioni mirate del carico fiscale sul lavoro a beneficio di gruppi vulnerabili e maggiormente reattivi (come i lavoratori a basso reddito o i secondi percettori di reddito) possono contribuire ad aumentare i livelli di occupazione, diminuendo nel contempo la povertà e l'esclusione sociale.

Poiché solo alcuni paesi dispongono di un margine di manovra sufficiente per poter valutare la possibilità di ridurre il carico fiscale sul lavoro senza alcuna compensazione, occorre riflettere su come finanziare tale riduzione.

Un'opzione possibile consiste nel trasferire il carico fiscale su altre basi imponibili; il margine potenziale per questo trasferimento dipende dalla struttura fiscale esistente. Si ritiene che alcune tipologie di basi imponibili come le imposte sui consumi, quelle ricorrenti sulle abitazioni e quelle ambientali siano meno nocive alla crescita.

Tuttavia, la recente letteratura economica richiama l'attenzione su reazioni

eterogenee, effetti non lineari e differenze di entità tra gli effetti a breve termine e quelli a lungo termine. La progettazione dettagliata di un'imposta è importante almeno quanto la struttura del sistema fiscale.

Tuttavia, livelli elevati di imposizione sul lavoro, unitamente ad un onere fiscale relativamente basso sotto forma di imposte sui consumi, imposte patrimoniali ricorrenti o imposte ambientali, possono indicare la possibilità di trasferire la pressione fiscale dal lavoro ad altre basi imponibili. A sua volta, anche l'effetto distributivo dell'aumento del carico fiscale su questi settori deve essere preso in considerazione.

3.3. Correggere le disuguaglianze e promuovere la mobilità sociale

La fiscalità contribuisce a plasmare una società equa, anche attraverso i seguenti mezzi:

- la giusta combinazione di entrate per finanziare la spesa pubblica;
- l'attenuazione delle disparità; e/o
- il sostegno alla mobilità sociale e all'equità intergenerazionale.

Misure come la **parità di accesso a un'istruzione o a un'assistenza sanitaria di qualità puntano a migliorare la parità delle opportunità**. La fiscalità finanzia questa spesa pubblica basandosi sulla giusta composizione delle entrate fiscali e sulla conformità effettiva da parte di tutti i contribuenti.

Inoltre, **i sistemi fiscali e previdenziali possono costituire mezzi potenti per combattere le disparità di reddito attraverso la redistribuzione**. È importante continuare a tenere conto dell'impatto sociale dei sistemi fiscali, al fine di conseguire il giusto equilibrio tra l'efficienza e l'equità del modello tributario, in linea con le preferenze dei paesi.

La fiscalità può servire inoltre a incentivare alcuni tipi di condotta.

La struttura del sistema svolge un ruolo fondamentale. Al di là dell'imposizione sul reddito e delle

prestazioni in denaro, la struttura generale del sistema fiscale⁹ contribuisce a ridurre le disparità di reddito e di ricchezza e a promuovere la coesione sociale.

È importante garantire che il carico fiscale complessivo sui cittadini, che varia a seconda delle loro fonti di reddito, sia progressivo e che il sistema fiscale sia coerente ed efficace. Idealmente, un sistema simile può contribuire a correggere le disparità di reddito di mercato o, quantomeno, deve evitare di incrementarle.

3.4. L'adempimento degli obblighi tributari

Al fine di creare una società giusta è essenziale migliorare l'adempimento degli obblighi tributari e garantire, di conseguenza, il gettito fiscale a favore delle politiche pubbliche per finanziare l'istruzione, l'assistenza sanitaria, le infrastrutture, la difesa, ecc.

Per la lotta alla frode e all'evasione fiscale è importante mettere in atto una strategia multicanale¹⁰, esigere un maggior rispetto delle norme ed esercitare un controllo più intenso, ma altrettanto importante è instaurare un clima di fiducia e sviluppare una cultura della conformità.

È necessario che le amministrazioni fiscali rivedano le politiche e i quadri giuridici vigenti o sviluppino nuove strategie per garantire che i contribuenti rispettino i loro obblighi, preferibilmente su base volontaria.

La natura transfrontaliera degli abusi fiscali e l'integrazione delle economie nazionali all'interno dell'UE richiedono un approccio coordinato non solo mediante iniziative europee, ma anche attraverso il coordinamento di politiche nazionali.

⁹ Tale struttura comprende l'IVA, le imposte patrimoniali, sui redditi di capitale, di successione e la progressività dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

¹⁰ Le questioni attinenti alla pianificazione fiscale aggressiva e all'elusione fiscale sono discusse in una scheda distinta.

4. ANALISI DELLA SITUAZIONE

4.1. Rilanciare gli investimenti

La promozione degli investimenti ha rappresentato una priorità importante delle riforme fiscali recenti, specialmente nei paesi colpiti dalla crisi. Malgrado gli sforzi compiuti per semplificare il contesto imprenditoriale per quanto riguarda la fiscalità, i governi nazionali possono impegnarsi ulteriormente per rilanciare gli investimenti attraverso le loro politiche fiscali.

La maggior parte dei regimi di tassazione delle società offre alle aziende incentivi affinché contraggano volumi di debito più elevati, consentendo la deducibilità degli interessi pagati, ma non prevede un trattamento analogo per il capitale proprio.

Poiché un investimento sotto forma di debito gode di un trattamento fiscale preferenziale, il rendimento minimo al lordo delle imposte necessario per giustificare l'investimento (il "costo del capitale") sarà inferiore per un investimento finanziato dal debito. L'entità di questa distorsione a favore del debito varia da uno Stato membro dell'UE all'altro.

Tale distorsione comporta livelli di indebitamento più alti, rendendo le aziende più fragili e le economie maggiormente esposte alle crisi. Di conseguenza ciò aggrava i rischi per la stabilità finanziaria e tende a causare livelli di insolvenza sproporzionati, aspetto particolarmente problematico per le

aziende giovani e innovative, che spesso non possono accedere a finanziamenti esterni e si trovano in una posizione di svantaggio, nonostante la loro importanza per lo sviluppo della crescita futura.

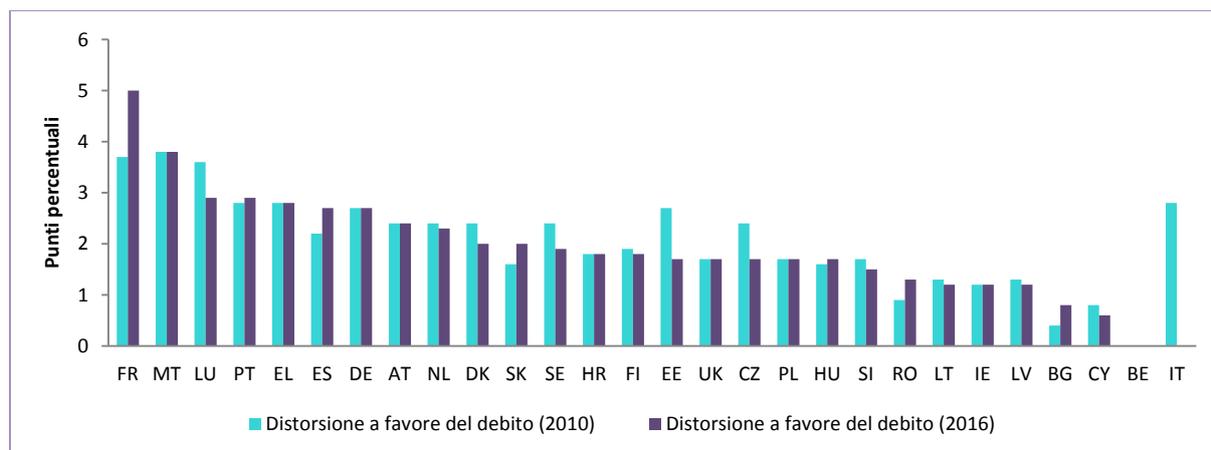
Inoltre, alcune multinazionali sfruttano il trattamento fiscale asimmetrico del debito e del capitale proprio per organizzare strategicamente il loro debito, in modo da ridurre il loro carico fiscale complessivo.

I paesi con la maggior distorsione del debito (ossia la differenza tra i costi del capitale proprio e del finanziamento del debito) sono la Francia, Malta, il Lussemburgo, il Portogallo e la Grecia.

La proposta della Commissione di una **base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB) affronta il problema della distorsione del debito offrendo la possibilità di una deduzione per la crescita e gli investimenti (*Allowance for Growth and Investment - AGI*),** di cui potrebbero usufruire le aziende che scelgono di finanziarsi aumentando il capitale proprio anziché ricorrere all'indebitamento. La deduzione si calcolerebbe moltiplicando la variazione del capitale proprio per un'aliquota fissa composta da un tasso d'interesse privo di rischio e da un premio di rischio.

L'AGI sarebbe corroborata da rigorose disposizioni anti-elusione, garantendo che il capitale proprio sia oggetto di agevolazioni fiscali di livello analogo a quelle del debito, creando così un contesto fiscale più neutrale e favorevole agli investimenti.

Figura 10: la distorsione nella tassazione del debito e del capitale proprio nel finanziamento delle società nei paesi dell'UE, 2016



Fonte: ZEW (2016), *Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology: intermediate report 2016. Progetto per la Commissione europea.*

Note: 1) il dato mostra la distorsione del debito per l'imposta societaria, calcolata come differenza tra il costo dell'aumento del capitale proprio e l'investimento sotto forma di debito. Il costo del capitale indica il rendimento minimo al lordo delle imposte di un investimento reale (l'"investimento marginale") necessario per ottenere lo stesso rendimento al netto delle imposte con un investimento sicuro nel mercato dei capitali. In base al presupposto standard di ZEW, un investimento sicuro offre un rendimento effettivo pari al 5%. 2) Per stimare l'incentivo al capitale proprio delle imprese a Cipro, in Belgio e in Italia, si presuppone che le aliquote di tale incentivo equivalgano al tasso di interesse di mercato nel modello. Nel caso di Cipro permane una piccola distorsione poiché l'incentivo non si applica agli investimenti in attività finanziarie.

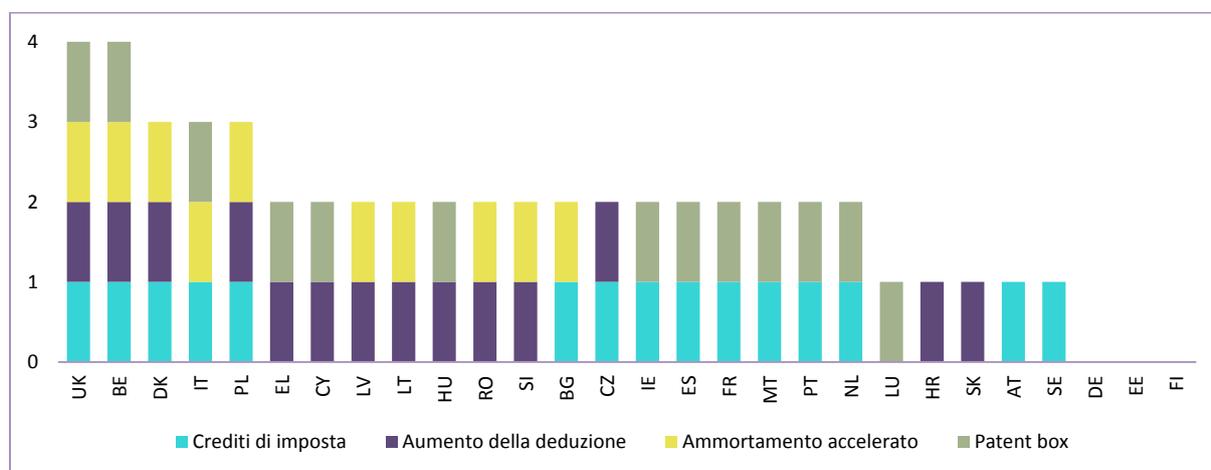
Una buona progettazione degli incentivi fiscali a favore della R&S stimola l'investimento e l'innovazione nel settore. Gli incentivi fiscali o i crediti di imposta basati sui costi effettivi della R&S sono considerati buone pratiche rispetto ai regimi basati sui risultati come quelli di tassazione agevolata in materia di brevetti (*patent box*).

I *patent box* prevedono sgravi fiscali in relazione all'esito delle attività di R&S. La

ricerca dimostra che non agiscono da stimolo per il settore e potrebbero invece essere impiegati come strumento per trasferire gli utili, comportando considerevoli perdite di entrate.

Attualmente, nell'UE, un totale di 25 paesi si avvale di incentivi fiscali per incoraggiare gli investimenti a favore della R&S. La figura che segue mostra i tipi di incentivi fiscali impiegati in ogni paese.

Figura 11: numero degli incentivi fiscali per la R&S nei paesi dell'UE, 2016



Fonte: CPB (2014) e aggiornamento a cura dei servizi della Commissione (ove disponibile).

Note: 1) non sono presenti incentivi fiscali a favore della R&S in DE, EE e FI. 2) L'incentivo si può applicare alle imposte sul reddito delle società e delle persone fisiche, ai contributi sociali e alle imposte sui salari. 3) La figura riporta solo gli incentivi fiscali, senza includere le misure di sostegno diretto.

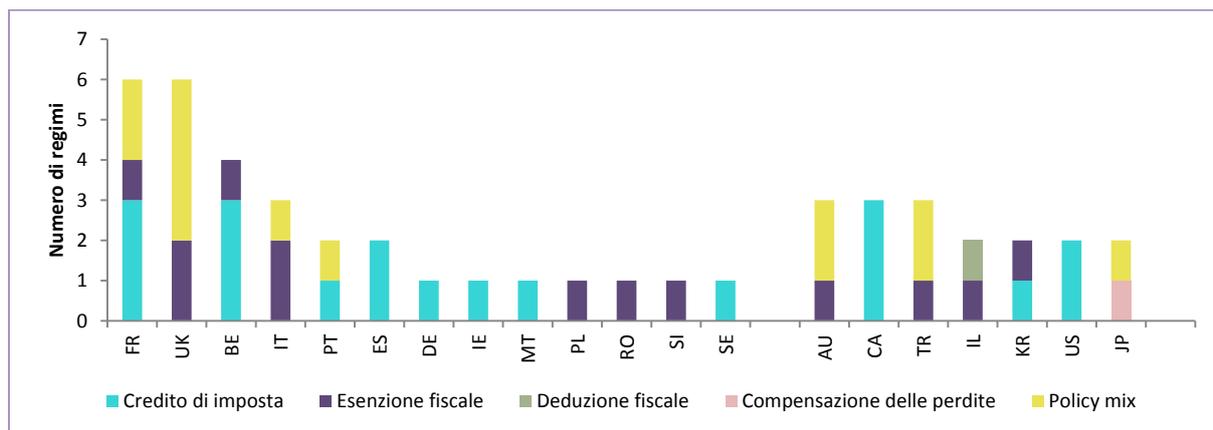
Gli incentivi fiscali per il *venture capital* (VC) e i *business angels* (BA) sono divenuti una parte sempre più importante del *policy mix*, ossia della combinazione di politiche in materia di investimento e innovazione nell'UE e altrove. Questo tipo di incentivi è stato adottato da 13 paesi, come mostra la figura 11.

Benché gli investimenti in VC e BA generino posti di lavoro e incrementi di produttività, esiste una serie di fattori che ne ostacola lo sviluppo. Detti investimenti, ad esempio, sono molto rischiosi e spesso le informazioni in materia sono incomplete; la fiscalità può contribuire al superamento di queste barriere.

Uno studio recente¹¹ nel contesto dell'Unione dei mercati dei capitali ha individuato talune caratteristiche auspicabili nella progettazione degli incentivi fiscali per il VC e i BA. A titolo esemplificativo, i regimi di agevolazioni fiscali potrebbero contribuire a ridurre i rischi inerenti agli investimenti nelle PMI e nelle start up offrendo in anticipo i crediti di imposta o la compensazione delle perdite su una base favorevole. Gli sgravi fiscali sui redditi di capitale rappresentano una caratteristica legata alle *performance* e promuoverebbero la qualità degli investimenti.

¹¹ PWC & IHS (2017), Effectiveness of tax incentives for venture capital and business angels.

Figura 12: numero degli incentivi fiscali per il VC e i BA offerti da paesi dell'UE e al di fuori dell'Europa



Fonte: PWC & IHS (2017), *Effectiveness of tax incentives for venture capital and business angels, Final Report*. Studio commissionato dalla Commissione europea.

Nota: il policy mix è una combinazione di tipi di incentivi. La figura descrive la situazione in ciascun paese al 31 ottobre 2016. Da allora, a Cipro e in Ungheria sono stati istituiti altri nuovi regimi fiscali.

Emergono ancora ampie differenze tra i paesi dell'UE in termini di costi di conformità fiscale. Sistemi fiscali complessi, costi di conformità elevati e la mancanza di certezza fiscale assorbono risorse produttive e rappresentano un ostacolo per le imprese e gli investimenti. Gli alti costi di conformità fiscale incidono particolarmente sulle PMI.

Nella maggior parte dei casi, i costi di conformità derivano dal tempo impiegato dalle imprese per mettersi in regola, anziché essere spese dirette come quelle connesse alla contabilità.

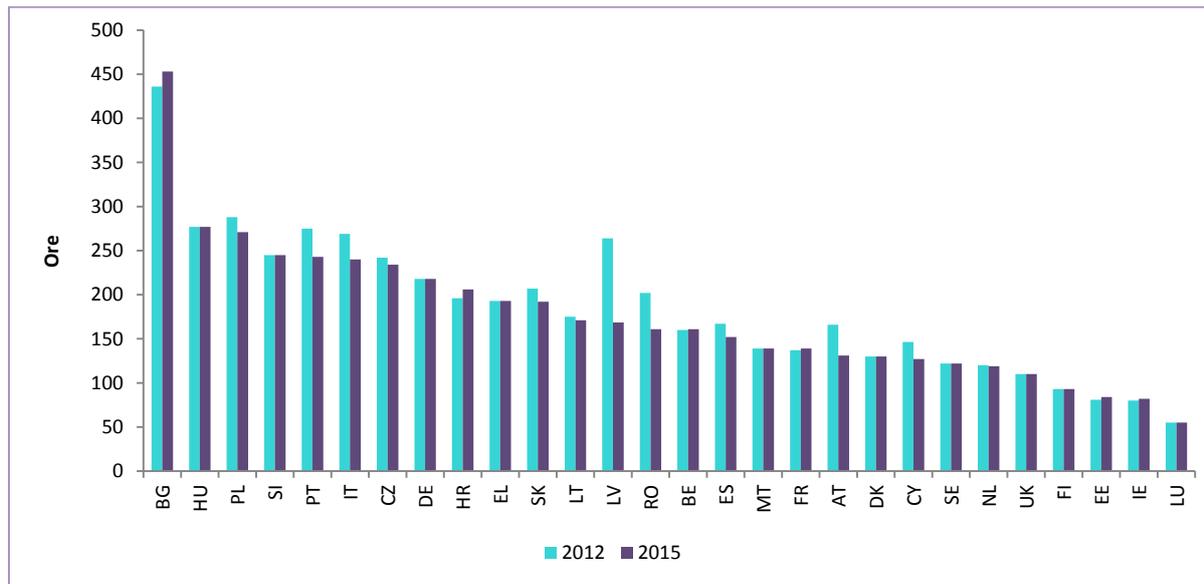
La figura 13 mostra il numero annuo di ore necessarie affinché un'azienda di medie dimensioni adempia ai propri obblighi tributari. Il tempo impiegato comprende le ore necessarie per occuparsi dell'imposta sui redditi societari, dell'IVA e delle imposte sui dipendenti, che comprendono quelle sui salari e i contributi sociali. Il tempo richiesto da queste aziende per adempiere agli obblighi tributari può costituire un buon indicatore dell'entità dei costi di conformità fiscale in un determinato paese.

Nell'intento di migliorare il contesto imprenditoriale si potrebbero riformare i sistemi fiscali seguendo tre linee di intervento:

1. semplificando e riducendo gli obblighi tributari, soprattutto per gli aspiranti imprenditori e le imprese di piccole dimensioni;
2. ampliando la gamma dei servizi elettronici e rendendoli disponibili presso sportelli unici;
3. sensibilizzando, informando e assistendo i contribuenti aziendali in merito all'osservanza delle norme tributarie, attraverso canali che comprendono anche i *social media*.

Avvalersi di nuovi modelli aziendali innovativi è importante per elaborare sistemi fiscali a prova di futuro. I paesi dell'UE si affidano sempre più all'integrazione digitale per agevolare l'adempimento degli obblighi tributari e sono incoraggiati a semplificare e chiarire ulteriormente l'applicazione delle norme tributarie all'economia collaborativa, nonché a facilitare e migliorare la riscossione delle imposte sfruttando il potenziale delle piattaforme di collaborazione che, a loro volta, sono invitate a cooperare con le autorità nazionali.

Figura 13: numero annuo di ore necessarie affinché una media impresa adempia ai propri obblighi tributari, 2012 e 2015



Fonte: Banca mondiale (2016), *Doing business 2017: Equal Opportunities for All*. Washington, DC: Banca mondiale.

4.2. Sostegno alla creazione di posti di lavoro e all'occupazione

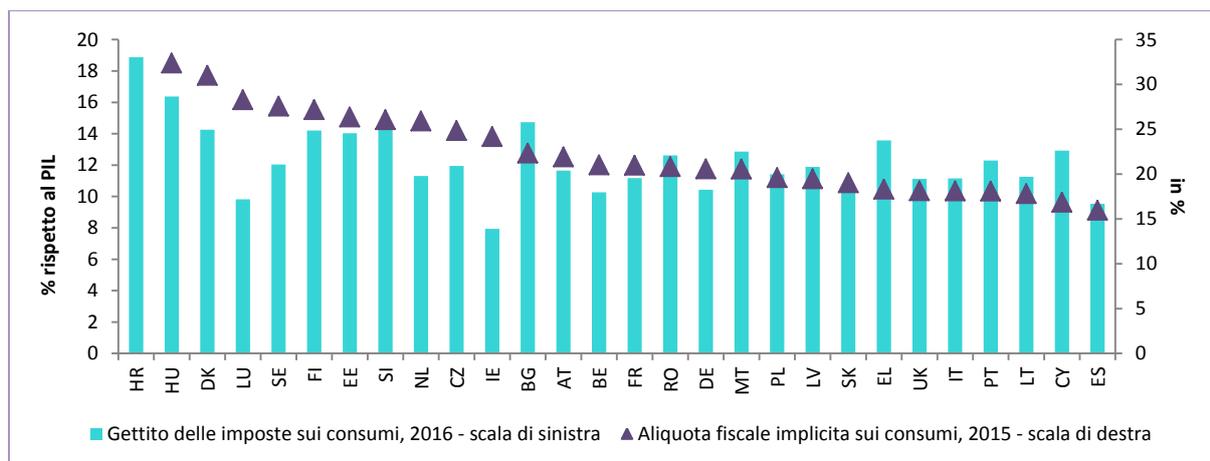
Negli ultimi anni, molti paesi dell'UE hanno ridotto il carico fiscale complessivo sul lavoro. Alcuni Stati hanno diminuito le imposte in materia per i percettori di basso reddito e gruppi specifici, aumentandole contestualmente per i gruppi a reddito più alto.

Tuttavia non si osserva una chiara tendenza nel modo in cui queste riduzioni sono state gestite sotto il profilo del finanziamento.

Nel momento in cui si individuano fonti alternative di gettito fiscale, è importante anche considerare gli effetti distributivi potenzialmente regressivi di un aumento del carico fiscale in questi settori.

La figura seguente mostra il gettito delle **imposte sui consumi** (in percentuale rispetto al PIL) per ciascun paese dell'UE, oltre a indicare l'aliquota fiscale implicita sui consumi negli Stati membri dell'Unione, definita come il rapporto tra il gettito di tutte le imposte sui consumi e la spesa per consumi finali delle famiglie.

Figura 14: gettito fiscale delle imposte sui consumi e aliquota fiscale implicita sui consumi (implicit tax rate - ITR), 2010-2015



Fonte: Commissione europea (2017), *Taxation trends in the European Union: 2017 edition*, sulla base dei dati Eurostat

Nota: aliquota fiscale implicita sui consumi non disponibile per HR.

L'imposizione patrimoniale ricorrente è un altro tipo di fiscalità che potrebbe costituire un mezzo per compensare le riduzioni delle imposte sul lavoro.

La figura seguente mostra il gettito delle imposte patrimoniali ricorrenti espresso in percentuale rispetto al PIL nei paesi dell'UE.

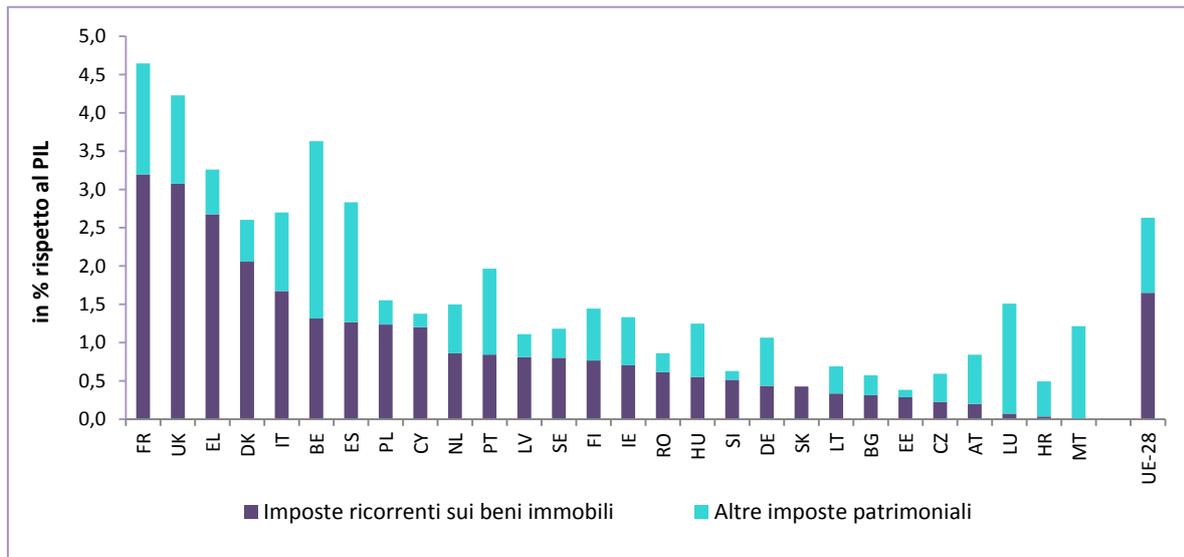
Le imposte patrimoniali ricorrenti si attestano a un livello basso nella maggior parte di tali paesi, con un potenziale margine di aumento.

Nei paesi in cui i sistemi vigenti di tassazione sulle abitazioni dipendono fortemente dalle imposte sulle transazioni, un passaggio interno da tali imposte a quelle ricorrenti potrebbe anche comportare un miglioramento in termini di efficienza¹².

Un'analisi approfondita è contenuta nella scheda tematica sul mercato immobiliare.

¹² Le imposte sulle transazioni tendono a scoraggiare le operazioni relative ai passaggi di proprietà con esiti più efficaci, ridimensionando così il mercato. Esse, inoltre, incidono negativamente sulla mobilità lavorativa, dati i costi elevati derivanti dalle suddette operazioni.

Figura 15: gettito fiscale derivante dalle imposte patrimoniali espresso in percentuale rispetto al PIL, 2015



Fonte: Commissione europea (2017), *Taxation trends in the European Union: 2017 edition*, sulla base dei dati Eurostat

Nota: i dati non includono l'imposta sul reddito delle persone fisiche sugli affitti imputati.

Un terzo tipo di fiscalità che potrebbe costituire un mezzo per compensare le riduzioni delle imposte sul lavoro è rappresentato dalla **fiscalità ambientale**, che può anche contribuire all'equità imponendo il pagamento delle esternalità negative dell'inquinamento o di altre attività nocive e favorendo un cambiamento comportamentale.

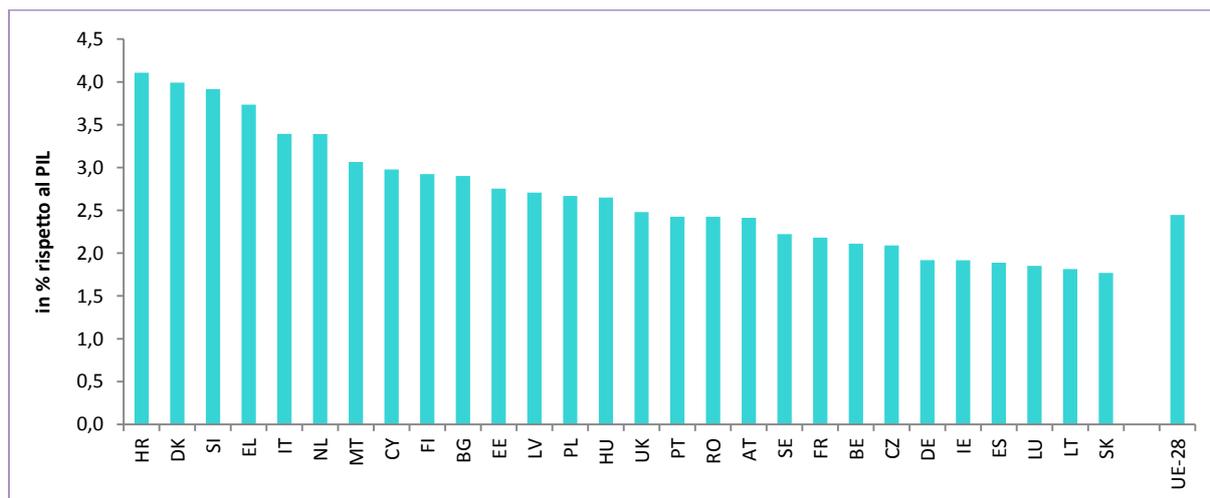
La figura sottostante riporta l'entità del gettito derivante dalle imposte ambientali (sull'energia, sul trasporto, sull'inquinamento e sulle risorse), espresso in percentuale rispetto al PIL.

A partire dal 2010, la quota del citato gettito in rapporto al PIL registra un leggero aumento, malgrado una lieve flessione rispetto alla pressione fiscale globale.

Le entrate derivanti dalle imposte ambientali rappresentano in media il 2,4% circa del PIL e il 4,1% circa in Croazia, ossia nel paese con il gettito più elevato rispetto al PIL.

Le fluttuazioni di questo tipo di gettito sono determinate non solo da variazioni delle aliquote fiscali, ma anche da quelle della base imponibile. È interessante osservare che, nello stesso periodo, sono diminuiti sia il consumo energetico interno lordo che quello finale.

Figura 16: gettito derivante dalle imposte ambientali, 2015



Fonte: Commissione europea (2017), *Taxation trends in the European Union: 2017 edition*, sulla base dei dati Eurostat.

Nota: le imposte ambientali sono ripartite in quattro categorie principali (energia, trasporti, inquinamento e risorse). Le tasse sull'energia includono quelle sui prodotti energetici utilizzati sia per i trasporti sia per le applicazioni fisse, mentre le tasse nel settore dei trasporti comprendono quelle relative alla proprietà e all'uso di autoveicoli, oltre alle tasse riguardanti altri mezzi - ad esempio gli aeromobili - e i relativi servizi di trasporto. Le tasse sull'inquinamento includono quelle sulle emissioni atmosferiche misurate o stimate (ad eccezione delle tasse sulle emissioni di anidride carbonica), sulla gestione dell'acqua e dei rifiuti nonché sull'inquinamento acustico. Le tasse sulle risorse comprendono tutte le imposte relative all'estrazione o all'utilizzo di una risorsa naturale.

4.3. Correggere le disuguaglianze e promuovere la mobilità sociale

La fiscalità contribuisce ad attenuare le disparità e a promuovere la mobilità sociale, sia attraverso la predistribuzione e la redistribuzione sia mediante la correzione o l'incentivazione dei comportamenti.

In Europa esistono diversi modelli sociali e la quantità di denaro pubblico necessaria per finanziarli varia a seconda dei casi.

Per assicurare fondi sufficienti al finanziamento della spesa pubblica occorre:

1. determinare la giusta combinazione di imposte, tenendo conto degli investimenti e delle considerazioni in materia di occupazione; nonché

2. garantire che ogni membro della società paghi la giusta quota di tasse.

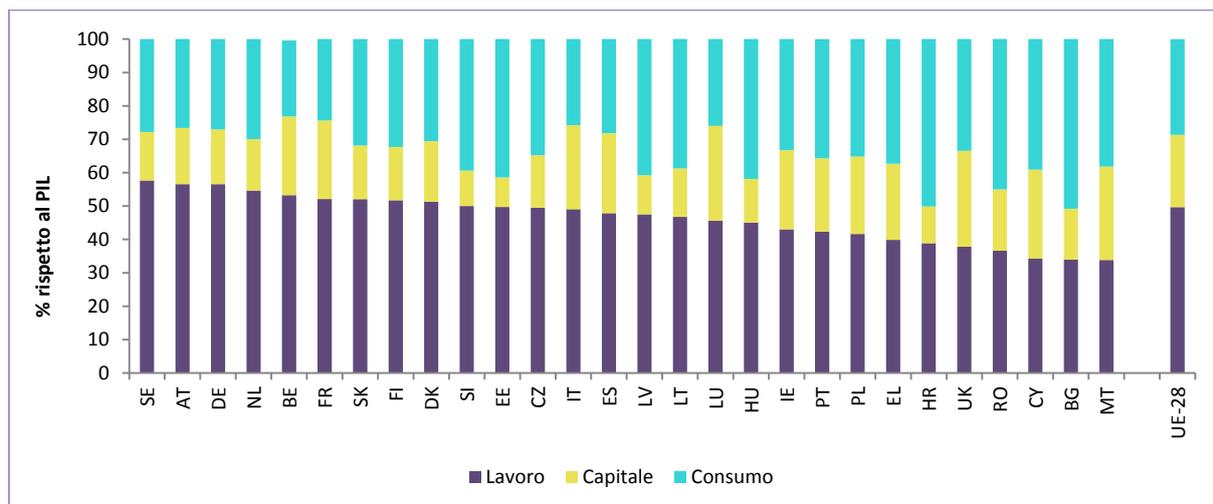
Nei paesi dell'UE la struttura dei sistemi fiscali differisce per quanto riguarda le aliquote fiscali e la scelta delle attività da tassare.

La figura 17 mostra la struttura delle imposte per funzione economica nei paesi dell'UE, indicando le differenze tra gli Stati.

Le imposte sul capitale possono costituire un mezzo adeguato per migliorare l'equità in termini di opportunità e distribuzione della ricchezza, tenendo in debito conto gli aspetti relativi all'efficienza.

Tuttavia, vi sono alcune difficoltà di ordine pratico nel garantire l'adempimento degli obblighi tributari relativi a questo tipo di imposte.

Figura 17: struttura delle imposte per funzione economica della base imponibile, 2015



Fonte: Commissione europea (2017), *Taxation trends in the European Union: 2017 edition*, sulla base dei dati Eurostat.

Nota: ai fini della presente figura, le imposte sul capitale comprendono tutte le altre categorie non classificate nell'ambito del lavoro o del consumo.

L'imposizione progressiva dei redditi delle persone fisiche è un'importante misura redistributiva dei sistemi fiscali e previdenziali. La figura seguente mostra il livello di progressività dei sistemi di imposizione del reddito da lavoro, confrontando il cuneo fiscale sui lavoratori ad alto e a basso reddito.

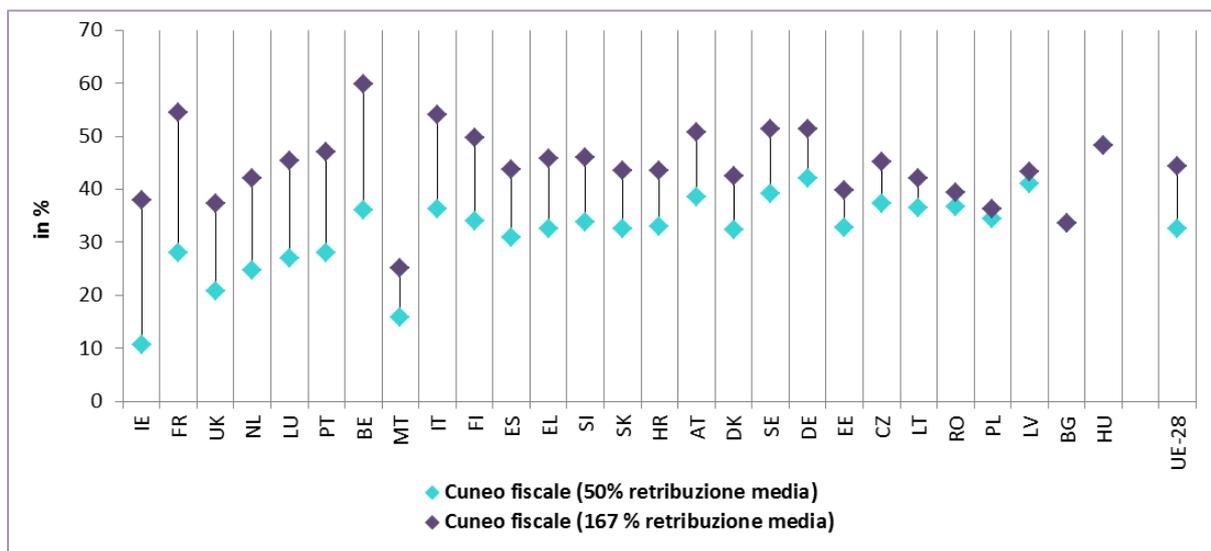
Il livello di progressività è teorico e si basa su aliquote standard. Non tiene conto della frode, dell'elusione o dell'evasione fiscale.

La progressività dei sistemi di imposizione del reddito, e in particolare dell'onere fiscale sui lavoratori a basso reddito,

influisce anche sulla creazione di posti di lavoro, che offre una via d'uscita dalla povertà e dall'esclusione sociale.

In Irlanda, Francia, Regno Unito e Paesi Bassi vigono i sistemi di imposizione del reddito da lavoro con il maggior grado di progressività, mentre quelli con il minor grado di progressività si riscontrano in Ungheria, Bulgaria e Lettonia.

Figura 18: livello di progressività dei sistemi di imposizione del reddito da lavoro nei paesi dell'UE, 2016



Fonte: Commissione europea, banca dati degli indicatori fiscali e di sicurezza sociale sulla base dei dati OCSE. Nota: 1) i dati sul cuneo fiscale si riferiscono ai singoli lavoratori senza figli. 2) Non sono disponibili dati recenti su Cipro. 3) I paesi sono classificati in ordine discendente in base al rapporto tra il cuneo fiscale al 167% della retribuzione media e il cuneo fiscale al 50% della retribuzione media. 4) Non sono disponibili dati relativi al 2016 per MT, HR, LT, RO e BG.

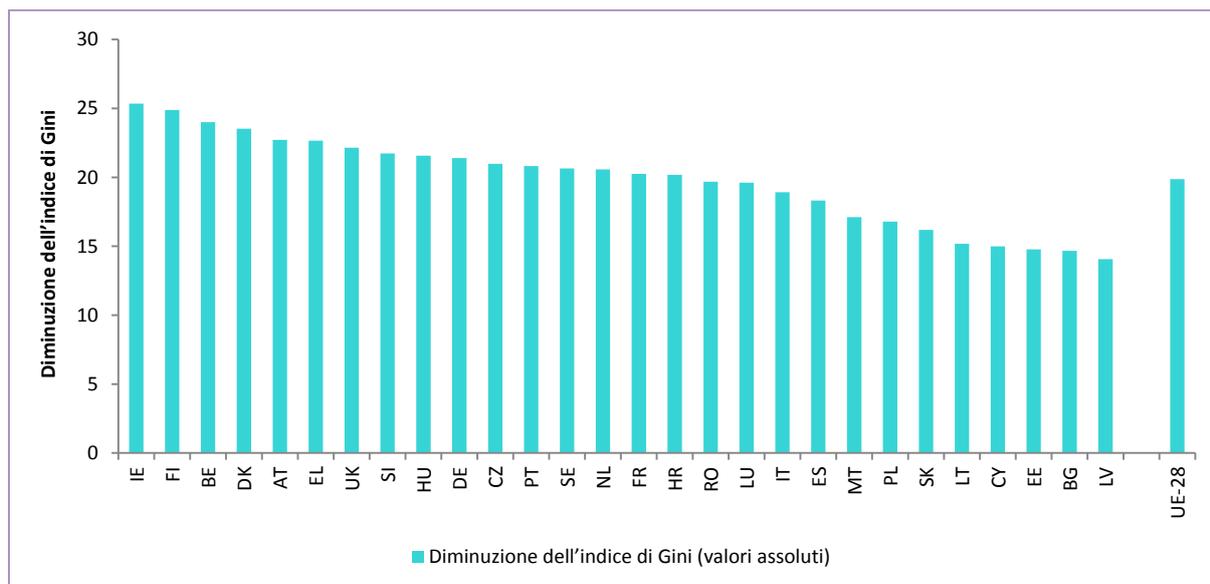
La figura sottostante indica il **potere redistributivo dei sistemi fiscali e previdenziali**, comparando l'indice di Gini del reddito di mercato con l'indice di Gini del reddito disponibile (in termini sia assoluti sia relativi).

Essa mostra che i menzionati sistemi in atto per ridurre le disparità di reddito in tutti i paesi dell'UE producono effetti di entità variabile.

Tali disparità rimangono elevate in alcuni paesi dell'UE, compresi alcuni Stati dove l'effetto redistributivo delle imposte e delle prestazioni sociali è relativamente ridotto.

I maggiori effetti redistributivi, misurati come diminuzione relativa dell'indice di Gini, si registrano in Finlandia, Belgio e Danimarca.

Figura 19: potere redistributivo dei sistemi fiscali e previdenziali nei paesi dell'UE



Fonte: Eurostat, 2016

Nota: 1) differenza tra gli indici di Gini per le disparità di reddito di mercato (ossia al lordo delle imposte e delle prestazioni sociali) e le disparità di reddito disponibile (vale a dire al netto delle imposte e delle prestazioni sociali). I dati relativi al reddito sono adeguati alla dimensione delle famiglie (perequazione). 2) Non essendo disponibili i dati del 2016 per IE, IT e LU, sono stati utilizzati in sostituzione i dati del 2015.

4.4. L'adempimento degli obblighi tributari¹³

L'applicazione delle norme è stata e rimane uno strumento di importanza cruciale per rendere più equi i sistemi fiscali, avvalendosi al massimo del potere dell'autorità pubblica per obbligare i contribuenti a comportarsi correttamente, anche attraverso la cooperazione transfrontaliera, audit efficaci, l'accesso alle informazioni e ai dati e procedure rapide di recupero.

Inoltre, **è essenziale promuovere la fiducia, la trasparenza e una cultura dell'adempimento degli obblighi tributari con vari mezzi:**

- comunicare ai contribuenti in modo efficace i risultati raggiunti attraverso il gettito fiscale; monitorare e mostrare i risultati ottenuti dalle amministrazioni fiscali;
- incoraggiare i contribuenti a comportarsi in modo più etico

nell'adempimento dei loro obblighi tributari, attraverso campagne di comunicazione e di educazione per spiegare perché è importante che tutti paghino la giusta quota di tasse. Tali campagne devono rivolgersi in particolare ai giovani, che sono i futuri contribuenti;

- cooperare con le imprese per migliorare l'adempimento degli obblighi tributari, servendosi nel contempo di approfondimenti in tema di economia comportamentale per spingere i contribuenti a fare la cosa giusta al momento giusto.

Nel 2016-2017, i paesi dell'UE hanno continuato ad adottare provvedimenti per migliorare i propri sistemi, confermando la tendenza degli ultimi anni.

Tuttavia, nonostante le riforme e i progressi compiuti, l'evasione e la frode fiscale restano un problema importante per l'Europa. Pertanto, la lotta all'evasione fiscale rimane una priorità per la Commissione, come dimostrano le numerose iniziative in questo ambito.

Una di tali iniziative consiste nella modernizzazione del sistema dell'IVA, che contribuisce alla lotta contro la frode. Nel

¹³ Le questioni attinenti alla pianificazione fiscale aggressiva e all'elusione fiscale sono discusse in una scheda distinta.

2017 e nel 2018 la Commissione ha adottato un pacchetto globale sulla riforma dell'IVA al fine di contrastare il rischio crescente di frode fiscale, semplificare gli obblighi in materia di IVA per le aziende e offrire una maggiore flessibilità agli Stati membri per quanto riguarda la scelta dei prodotti da tassare ad aliquote ridotte.

5. RISORSE UTILI

- Commissione europea, Tax Policies in the European Union: 2017 Survey, in via di pubblicazione
- Commissione europea, Taxation Trends in the European Union: 2017 Edition, Lussemburgo, 2017

Data: 28.9.2017