

# IVA

## Effetti di un intervento di riordino delle aliquote

---

### 1. Implicazioni della revisione delle aliquote

---

Per valutare in termini economici i risultati di un intervento di revisione delle aliquote IVA occorre fare alcune considerazioni che vanno al di là dei semplici effetti numerici legati alla loro variazione.

Nel rapporto “Misure di contrasto all’evasione fiscale – Una proposta di riforma del regime IVA” pubblicato dal NENS nel giugno del 2014, l’evasione IVA è stata scomposta e quantificata in quote corrispondenti ai diversi comportamenti evasivi. Tra le diverse misure di contrasto proposte, il governo ha accolto e attuato, in particolare, quella relativa allo “split payment” per le forniture di beni e servizi alla PA, la cui applicazione ha fruttato all’erario un maggior gettito calcolato dall’Agenzia delle entrate in 2,2 mld, di fatto superiore anche alle stime, volutamente cautelative, contenute nel rapporto (cfr. “Con lo split payment cresce il gettito IVA”- A. Carfora, M. Marigliani, S. Pisani, A. Spingola - La Voce – 13.09.2016).

Un interessante aspetto dell’analisi contenuta nel rapporto è che per la prima volta si evidenzia come l’evasione dell’IVA venga massimizzata occultando preferenzialmente i ricavi derivanti da vendite assoggettate all’aliquota più alta, quella ordinaria, e come, nel contempo, la sottrazione di questi ricavi sia mascherata, al fine di esporre un mark-up credibile, attraverso la mancata dichiarazione di una parte dei costi assoggettati alle aliquote ridotte, ancorché questo comporti la rinuncia alla restituzione della corrispondente quota di IVA pagata ai fornitori.

E’ quindi evidente il “guadagno extra” consentito dalla diversità delle aliquote, in termini di IVA sottratta allo Stato, rispetto a quello che si realizza attraverso l’omessa dichiarazione di parte delle cessioni effettuate.

Per contrastare questi comportamenti nel rapporto NENS si proponevano varie possibilità, tra le quali l’introduzione dell’aliquota unica. Tale misura avrebbe l’effetto di eliminare del tutto questa componente dell’evasione, quantificabile a oggi in circa 7 mld di euro. E’ chiaro che un analogo effetto sull’evasione sarebbe conseguito, ancorché in modo parziale, anche da qualsiasi misura che si muovesse nella stessa direzione, ad esempio non unificando tout-court le aliquote, ma provando a diminuire il gap tra quella ordinaria e quelle ridotte, ovvero prevedendo un uso più circoscritto delle aliquote agevolate, magari facendo salve solo alcune delle considerazioni di natura “socio-economica” che in passato le hanno suggerite.

Altro fattore da tenere presente, al di là delle stime economiche complessive, è il differente impatto che una revisione delle aliquote avrebbe sulle famiglie e sulle imprese, effetto non eludibile nel momento in cui le aliquote risultano legate esclusivamente alla categoria di bene/servizio in presenza di una distribuzione

non uniforme dei beni/servizi stessi tra le diverse tipologie di soggetti. Particolarmente significativi in questo senso sono il caso dei generi alimentari, assoggettati per il 95% ad aliquota agevolata (4%) e le abitazioni non di lusso, anch'esse soggette ad agevolazioni (4% per quella principale, 10% per le secondarie). In ambedue i casi, ovviamente, la modificazione delle aliquote concentrerebbe i suoi effetti sulle famiglie e, nel caso delle abitazioni, in misura molto rilevante, visti gli importi in gioco. Inoltre, nel caso delle abitazioni, come del resto per altre categorie di beni/servizi che godono delle agevolazioni, anche se in misura minore, va considerato l'effetto che un ritocco delle aliquote avrebbe su un settore critico come quello del mercato immobiliare.

In definitiva si può dire che più si accorpano le aliquote IVA più si riduce la quota di evasione che si riconduce esclusivamente alla loro differenziazione e che qualsiasi soluzione intermedia che riduca il gap tra le diverse aliquote consentirebbe un recupero d'imposta.

Da ultimo va osservato che il reperimento di risorse reso possibile da un intervento "controllato" sulle aliquote IVA sarebbe di particolare importanza in questo momento visto l'impegno assunto dal governo a non far scattare le clausole di salvaguardia che, per il 2017, valgono 15,1 mld e la cui attivazione comporterebbe un innalzamento di 2 punti dell'aliquota ordinaria.

---

## 2. Ipotesi d'intervento

---

Come s'è detto, qualsiasi riforma dell'IVA basata sulla revisione delle aliquote, che, seppure con finalità semplificative e di riduzione dell'evasione mantenga legata la loro diversificazione esclusivamente alla natura dei beni e dei servizi trasferiti e non anche alla tipologia del soggetto acquirente, può comportare effetti distorsivi sulla struttura del prelievo operato nei confronti dei privati cittadini, dei soggetti IVA<sup>1</sup> e della Pubblica amministrazione.

Per tale motivo, nel già citato rapporto NENS, era stata analizzata la possibilità di differenziare la tassazione IVA tra transazioni intermedie, da assoggettare alla sola aliquota ordinaria, e quelle sul mercato finale, lasciate alle aliquote vigenti, pervenendo a una stima di recupero d'evasione pari a circa 7,5 mld di euro per il 2011.

Volendo invece perseguire un'ipotesi di riordino basata esclusivamente sulla natura dei beni e dei servizi trasferiti, per evitare effetti inattesi o indesiderati sulla struttura del prelievo si rende necessario fissare preliminarmente l'obiettivo, che, a seconda delle finalità e delle esigenze, può essere quello di utilizzare l'atteso recupero di evasione per incrementare il gettito fiscale, senza per questo aumentare l'attuale pressione fiscale, ovvero di ridurre quest'ultima in condizioni d'invarianza del gettito. Questa impostazione comporta che il valore della nuova aliquota ordinaria non venga stabilito a priori, ma diventi funzione dell'obiettivo fissato e delle aliquote ridotte previste.

Nel seguito vengono formulate quindi due distinte proposte d'intervento, che vanno ad agire in modo diverso sul "carico" e sul "gettito" fiscale.

A tal fine, definiamo come "carico" fiscale l'ammontare complessivo dell'IVA applicata sull'acquisto di beni e servizi che viene pagata dai consumatori finali (privati cittadini, Pubblica amministrazione) e dai soggetti IVA, per la parte che riguarda i beni e servizi non detraibili. Il "carico" fiscale, quindi, rappresenta l'IVA che dovrebbe essere dichiarata e poi versata allo Stato dai contribuenti IVA se non ci fosse l'evasione. Per "gettito" fiscale, invece, intenderemo l'imposta effettivamente dichiarata dai soggetti IVA (imprese, professionisti, ecc.), cosa diversa dal "carico fiscale", che invece coincide con l'imposta teorica da versare allo Stato.

Entrambe le soluzioni proposte prevedono l'applicazione delle seguenti aliquote:

- aliquota ridotta del 5% per:
  - l'acquisto di beni immobili da adibire ad abitazioni non di lusso (sia principali che secondarie, oggi rispettivamente al 4% e 10%);
  - l'acquisto dei generi alimentari attualmente assoggettati alle aliquote ridotte del 4% e 10%;
  - le prestazioni sanitarie relative a protesi e servizi per disabili ora al 4%;
  - la vendita dei prodotti editoriali oggi al 4%;
- aliquota ordinaria da determinare in funzione dell'obiettivo prefissato in termini di carico fiscale o gettito IVA.

---

<sup>1</sup> A causa dei beni e servizi non detraibili per natura o in proporzione alle cessioni effettuate in esenzione d'imposta.

L'accorpamento delle attuali aliquote ridotte per i prodotti alimentari (bibite escluse) e i fabbricati da adibire ad abitazione (senza la "dubbia" distinzione tra prime e seconde abitazioni) rappresenta una semplificazione del sistema vigente, mentre la previsione di un'unica aliquota ridotta del 5% ci riallinea alla normativa europea in materia di IVA, che, come si sa, prevede il limite minimo del 5% per le eventuali aliquote ridotte.

La stima dei risultati economici è stata effettuata utilizzando i dati elaborati dal NENS per l'anno d'imposta 2011, "attualizzati" per tener conto del successivo innalzamento al 22% dell'aliquota ordinaria. Per quanto riguarda le stime del recupero di evasione, è stata anche sterilizzata la quota derivante dalle cessioni alla PA, per tener conto dell'intervenuta norma sullo "split payment".

#### ***Ipotesi a)***

Volendo mantenere inalterato il "carico" fiscale IVA, per quanto riguarda gli aspetti economici le conseguenze sarebbero le seguenti:

- nuova aliquota ordinaria pari al 19,4%, e non più al 22%;
- recupero di evasione pari a 3,7 mld, derivante per 1,5 mld dalle vendite al consumo finale e per 2,2 mld dalle operazioni intermedie;
- incremento del "gettito" pari a 3,7 mld;
- spostamento del "carico" fiscale, a parità di carico complessivo, dai soggetti IVA (-0,5 mld) e dalle PA (-0,8 mld) verso i privati (+1,3 mld).

Come si vede, il recupero di evasione, stimato in 3,7 mld di euro, si convertirebbe interamente in un incremento di gettito per lo Stato e potrebbe andare così a finanziare, ad esempio, manovre per la riduzione dell'IRPEF o per il disinnesco delle clausole di salvaguardia cui si faceva cenno in precedenza.

L'alleggerimento del carico fiscale per gli operatori IVA (-0,5 mld di euro) nell'invarianza di quello complessivo costituirebbe peraltro un incentivo alla produzione, così come il risparmio di spesa per le Pubbliche amministrazioni (-0,8 mld di euro) potrebbe essere utilizzato dagli enti territoriali per una ripresa degli investimenti. Di contro l'aumento del "carico" fiscale per i privati cittadini (+1,3 mld di euro), sottraendo ulteriori risorse al consumo, potrebbe finire per ostacolare la già difficile ripresa economica del Paese.

#### ***Ipotesi b)***

Fissando, invece, l'obiettivo di ridurre il "carico" fiscale complessivo lasciando inalterato il "gettito" IVA si avrebbero le seguenti conseguenze economiche:

- nuova aliquota ordinaria pari al 18,7%;
- recupero di evasione pari a 5,0 mld, derivante per 2,3 mld dalle vendite al consumo finale e per 2,7 mld dalle operazioni intermedie;
- riduzione del "carico" fiscale pari a 5,0 mld così ripartiti: -2,4 per i privati cittadini, -1,2 per gli operatori IVA e per -1,4 per le Pubbliche amministrazioni.

In questo caso l'evasione recuperata sarebbe sfruttata tutta per ridurre il carico fiscale complessivo senza perdite di "gettito" per lo Stato. Tale recupero (5,0 mld di euro), inoltre, sarebbe più elevato che nell'ipotesi precedente, e questo per l'ulteriore riduzione del gap esistente tra aliquota ordinaria e aliquota ridotta.

In più, la diminuzione delle tasse risulterebbe ora generalizzata e ben ripartita tra famiglie, imprese e Pubblica amministrazione, cosicché la corrispondente riduzione della pressione fiscale andrebbe a beneficio, oltre che degli operatori IVA e delle Pubbliche amministrazioni, come nell'ipotesi precedente, ma con effetti presumibilmente ancor più positivi su produzione e investimenti pubblici, anche dei privati cittadini, i cui consumi e investimenti, in questa seconda ipotesi, potrebbero risultare incentivati dal presumibile abbassamento dei prezzi determinato dallo sgravio di ben 2,4 mld di IVA su beni e servizi di consumo.

In allegato 1 è riportato un elenco dei principali beni e servizi con l'indicazione delle aliquote attuali e di quelle conseguenti alle ipotesi di revisione descritte.

Nei prospetti che seguono sono invece riportati più nel dettaglio gli effetti che sono stati stimati per ciascuna delle due proposte formulate. Risultano in tal modo evidenti i grossi benefici che, in entrambe le ipotesi, potrebbero derivare per un settore trainante come quello delle costruzioni dal dimezzamento dell'IVA sulle seconde abitazioni e, più in generale, dall'abbattimento dell'aliquota ordinaria.

Regime aliquote IVA	Aliquota ordinaria	Carico fiscale IVA	IVA sui consumi delle famiglie	IVA sugli investimenti privati	IVA a carico dei soggetti IVA	IVA a carico di PA e ISP	Gettito IVA	Evasione IVA
<b>Situazione attuale</b>	22%	149,9	103,2	7,9	19,5	19,3	108,0	41,9
<b>IOTESI a)</b>	19,4%	149,9	106,2	6,1	19,0	18,5	111,7	38,2
<b>IOTESI b)</b>	18,7%	144,9	102,7	6,0	18,3	17,9	108,0	36,9

Tutti i dati sono in mld di euro e fanno riferimento alla situazione 2011 attualizzata

Variazioni percentuali	Aliquota ordinaria	Carico fiscale IVA	IVA sui consumi delle famiglie	IVA sugli investimenti privati	IVA a carico dei soggetti IVA	IVA a carico di PA e ISP	Gettito IVA	Evasione IVA
<b>IOTESI a)</b>	- 12,0%	=	+ 2,9%	- 22,5%	- 2,7%	- 3,9%	+ 3,4%	- 8,8%
<b>IOTESI b)</b>	- 15,1%	- 3,3%	- 0,5%	- 24,2%	- 6,1%	- 7,3%	=	- 12,0%

I dati esposti danno una misura delle variazioni attese rispetto ai valori attuali in termini percentuali

**Allegato 1.**

<b>ELENCO DEI PRINCIPALI BENI E SERVIZI E DELLE RELATIVE ALIQUOTE IVA</b>			
<b>Beni e servizi</b>	<b>Aliquote attuali</b>	<b>Nuove aliquote (ipotesi A)</b>	<b>Nuove aliquote (ipotesi B)</b>
<i>Pane e cereali</i>			
Riso	4%	5%	5%
Farina e altri cereali	4%	5%	5%
Pane	4%	5%	5%
Altri prodotti di panetteria e pasticceria	10%	5%	5%
Pasta secca, fresca e preparati di pasta	4%	5%	5%
Cereali per colazione	10%	5%	5%
Altri prodotti a base di cereali	10%	5%	5%
<i>Carni, pesci, formaggi e uova</i>			
Carni, salumi altri preparati a base di carne	10%	5%	5%
Pesci e frutti di mare freschi, refrigerati o surgelati	10%	5%	5%
Latte fresco	4%	5%	5%
Latte conservato	10%	5%	5%
Yogurt	10%	5%	5%
Formaggi e latticini	4%	5%	5%
Uova	10%	5%	5%
<i>Oli e grassi</i>			
Burro	4%	5%	5%
Margarina e altri grassi vegetali	4%	5%	5%
Olio di oliva	4%	5%	5%
Altri oli alimentari	10%	5%	5%
<i>Frutta e vegetali</i>			
Frutta secca, fresca e refrigerata	4%	5%	5%
Vegetali freschi o refrigerati	4%	5%	5%
Vegetali secchi, trasformati o conservati	10%	5%	5%
<i>Zucchero, cioccolato e dolci</i>			
Zucchero	10%	5%	5%
Confetture, marmellate e miele	10%	5%	5%
Cioccolato	10%	5%	5%
Confetteria	10%	5%	5%
Gelati	10%	5%	5%
<i>Prodotti alimentari n.a.c</i>			
Salse e condimenti	10%	5%	5%
Sale, spezie ed erbe aromatiche	10%	5%	5%

Alimenti per bambini	10%	5%	5%
Piatti pronti	22%	19,4%	18,7%
Lieviti ed altri preparati alimentari	10%	5%	5%
<i>Bevande analcoliche, alcoliche e tabacchi</i>			
Caffè	22%	19,4%	18,7%
The	22%	19,4%	18,7%
Acque minerali	22%	19,4%	18,7%
Bevande analcoliche	22%	19,4%	18,7%
Succhi di frutta e verdura	22%	19,4%	18,7%
Alcolici	22%	19,4%	18,7%
Vini	22%	19,4%	18,7%
Birre	22%	19,4%	18,7%
Tabacchi	22%	19,4%	18,7%
<i>Abbigliamento e calzature</i>			
Abbigliamento e accessori	22%	19,4%	18,7%
Servizi di lavanderia, riparazione e noleggio di abiti	22%	19,4%	18,7%
Calzature	22%	19,4%	18,7%
Riparazione e noleggio di calzature	22%	19,4%	18,7%
<i>Abitazione, acqua, elettricità e combustibili</i>			
Abitazione non di lusso adibita a prima casa	4%	5%	5%
Abitazione non di lusso diversa dalla prima casa	10%	5%	5%
Immobili diversi dalle abitazioni	22%	19,4%	18,7%
Beni per ristrutturazioni edilizie	10%	19,4%	18,7%
Ristrutturazioni edilizie	10%	19,4%	18,7%
Fornitura acqua	10%	19,4%	18,7%
Raccolta rifiuti	10%	19,4%	18,7%
Energia elettrica	10%	19,4%	18,7%
Gas	10%	19,4%	18,7%
<i>Mobili articoli e servizi per la casa</i>			
Mobili e arredi	22%	19,4%	18,7%
Riparazione di mobili e arredi	22%	19,4%	18,7%
Articoli tessili per la casa (tappeti, biancheria, ecc.)	22%	19,4%	18,7%
<i>Elettrodomestici e utensili</i>			
Elettrodomestici	22%	19,4%	18,7%
Riparazione di elettrodomestici	22%	19,4%	18,7%
Attrezzi da giardino	22%	19,4%	18,7%
Prodotti per la pulizia e la manutenzione ordinaria della casa	22%	19,4%	18,7%
<i>Beni e servizi per la salute</i>			
Medicinali e prodotti farmaceutici (compresi gli omeopatici)	10%	19,4%	18,7%
Occhiali, lenti a contatto e altre protesi	4%	5%	5%
Servizi medici e dentistici	0%	0%	0%
Laboratorio analisi	0%	0%	0%
<i>Mezzi di trasporto</i>			

Acquisto automobili	22%	19,4%	18,7%
Acquisto motocicli	22%	19,4%	18,7%
Acquisto biciclette	22%	19,4%	18,7%
Pezzi di ricambio e accessori per mezzi di trasporto	22%	19,4%	18,7%
Manutenzione e riparazione mezzi di trasporto	22%	19,4%	18,7%
Trasporto passeggeri su autobus	10%	19,4%	18,7%
Trasporto passeggeri su taxi	0%	0%	0%
Trasporto passeggeri su rotaie	10%	19,4%	18,7%
Trasporto aereo	10%	19,4%	18,7%
Trasporto marittimo	10%	19,4%	18,7%
<i>Comunicazioni</i>			
Servizi postali	0%	0%	0%
Servizi di telefonia e fax	22%	19,4%	18,7%
<i>Ricreazione, spettacoli e cultura</i>			
Apparecchi audiovisivi, informatici, fotografici e cinematografici	22%	19,4%	18,7%
Apparecchi di ricezione, registrazione, riproduzione di suoni e immagini	22%	19,4%	18,7%
Strumenti musicali	22%	19,4%	18,7%
Giochi	22%	19,4%	18,7%
Servizi sportivi	22%	19,4%	18,7%
Parchi divertimento	22%	19,4%	18,7%
Lezioni e corsi per attività ricreative	22%	19,4%	18,7%
Stabilimenti balneari	22%	19,4%	18,7%
Cinema, teatri e concerti	10%	19,4%	18,7%
Musei, giardini e parchi nazionali	0%	0%	0%
Canone radio, tv e abbonamenti	10%	19,4%	18,7%
Giochi, lotterie e scommesse	0%	0%	0%
Libri	4%	5%	5%
Giornali e periodici	4%	5%	5%