

**MODELLI ECONOMICI PER L'ANALISI
DELLE POLITICHE FISCALI**

Anno accademico 2023/24

Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Scienze Politiche

**I MODELLI DELLA TASSAZIONE
E DELLA *TAX COMPLIANCE***

PRIMA PARTE

4 marzo 2024

Prof. Avv. Salvatore Villani

Dipartimento di Scienze Politiche (DISP)

Università Federico II di Napoli

**UNA BREVE PREMESSA
SUL RUOLO DELLA FINANZA
PUBBLICA E DEI SISTEMI
TRIBUTARI NEL XXI SECOLO**

IL RUOLO DELLO STATO NELL'ECONOMIA

- **TEORIA DELLA FINANZA NEUTRALE:** è una teoria economica elaborata da alcuni economisti alla fine del 1800 secondo la quale lo Stato doveva limitare al massimo il proprio intervento nell'economia; infatti, sempre secondo questa teoria, l'intervento dello Stato sarebbe risultato dannoso, in quanto finiva per alternare gli equilibri che il sistema economico naturalmente raggiunge.
- **TEORIA DELLA FINANZA FUNZIONALE:** nel corso del XX secolo, in special modo a seguito della grave crisi economica che colpì tutti i paesi occidentali, che ebbe il suo culmine con il crollo della borsa di New York avvenuto nel 1929, venne meno la fiducia riposta nella capacità dei sistemi economici, di raggiungere spontaneamente ed automaticamente un equilibrio di piena occupazione. Si affermarono così nuove concezioni economiche, legate principalmente al pensiero dell'economista inglese John M. Keynes, il quale teorizzò la necessità che lo Stato svolgesse un ruolo attivo nell'attività economica.

IL RUOLO DELLO STATO NELL'ECONOMIA

DALLA FINANZA FUNZIONALE ALLA FINANZA DINAMICA (1)

«... **lo Stato**, da qualche ventennio, non si limita a correggere la produzione o ad agevolarla secondo principi di finanza funzionale, ma va al di là; si intromette, si sostituisce, **diventa imprenditore** quasi come un qualsiasi operatore economico privato (IRI, ENEL, ENI, INT, ecc.). Ora, per questa **molteplicità di attività economico-finanziarie**, si passa **dalla FINANZA FUNZIONALE a quella DINAMICA**, ossia articolata in modo diretto sia nel settore pubblico che privato, ottenendo, anche in modo razionale, **azione redistributrice del reddito nazionale**, mediante **lo sviluppo delle zone depresse della penisola come creatore di attività e, quindi, di reddito**. E così questa molteplice attività che va al di là di quella funzionale costituisce **la nascita della FINANZA DINAMICA**» (D. CIAVARELLA, *La finanza dinamica*, Vol. I, con prefazione di Ernesto d'Albergo, ed. Fortunato, Bari, 1972, p. 77).

IL RUOLO DELLO STATO NELL'ECONOMIA

DALLA FINANZA FUNZIONALE ALLA FINANZA DINAMICA (2)

«Oggi lo Stato però, va al di là dei servizi pubblici sia generali che speciali, in quanto con strumenti fiscali e finanziari **indirizza la produzione, l'incentiva e si fa lui stesso imprenditore pilota**, onde attuare un **sistema di giustizia sociale con l'elevazione dei redditi dei meno abbienti e di zone depresse**, attraverso la **redistribuzione** in redditi ed in servizi o beni, delle entrate fiscali. Tuttavia, lo Stato, sia mediante il prelievo fiscale che mediante il sostituirsi all'operatore economico più audace, **attua la giustizia generale**. Ed è proprio questa nuova sfera di attribuzioni che **trasforma l'attività funzionale della finanza in quella dinamica**, ossia **binomiale**. Da una parte, cerca di **applicare la giustizia tributaria**, mediante una riforma del sistema fiscale e l'incentivazione delle imprese economiche esistenti e, dall'altra, mediante l'attività di imprenditore economico privato dà lavoro e sveglia le masse amorfe onde **attuare un criterio di giustizia sociale**» (D. CIAVARELLA, *La finanza dinamica*, Vol. I, con prefazione di Ernesto d'Albergo, ed. Fortunato, Bari, 1972, p. 87).

METODI DI STUDIO DELL'ECONOMIA PUBBLICA

ECONOMIA PUBBLICA TEORICA ED APPLICATA

ECONOMIA PUBBLICA TEORICA,

che procede per MODELLI, che possono anche essere dedotti, a priori, da alcuni **PRINCIPI** che appaiono generalmente validi, o mediante l'ANALISI EMPIRICA, con l'osservazione dei fatti e delle istituzioni, in modo da ricavarne «leggi economiche» valide per l'interpretazione del mondo reale e per le istituzioni ottimali, suscettibili di pratica applicazione.

ECONOMIA PUBBLICA APPLICATA,

che considera gli schemi di comportamento, le istituzioni, le regole e i problemi, nell'ambito di IPOTESI SPECIFICHE, che riguardano **un paese o gruppo di paesi**, in un dato contesto ed in una determinata epoca.

IL RUOLO DEI VALORI NEL METODO DI STUDIO DELLA FINANZA PUBBLICA

TEORIE POSITIVE E TEORIE NORMATIVE

TEORIA POSITIVA

Studia il funzionamento effettivo del sistema economico. Cerca di **individuare le leggi di comportamento della finanza pubblica**, con modelli atti ad interpretare la realtà. No ricorso a giudizi di valore.

Esempi: la teoria della produzione dei beni pubblici; la teoria degli effetti economici delle imposte.

TEORIA NORMATIVA

Individua la configurazione ottimale (desiderabile) di un sistema economico e le condizioni da soddisfare per realizzarla. Necessario definire esogenamente specifici **giudizi di valore**.

Esempi: la teoria della tassazione ottima del reddito; le caratteristiche di un sistema di tassazione ideale.

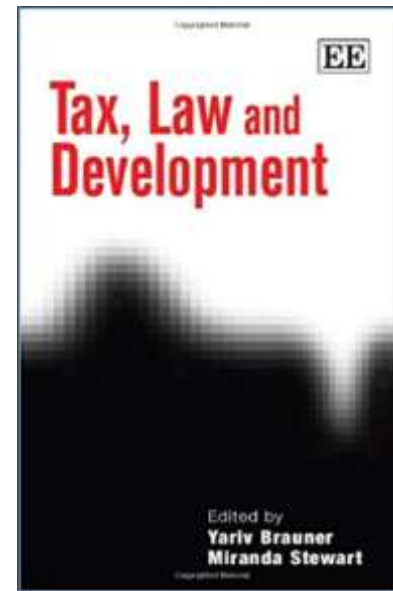
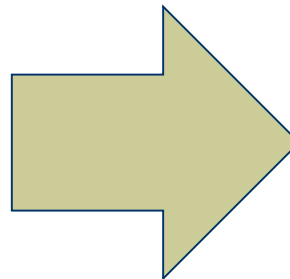
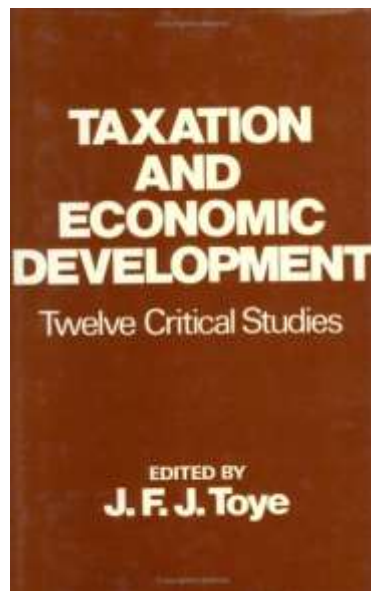
IL RUOLO DEI VALORI NEL METODO DI STUDIO DELLA FINANZA PUBBLICA

I seguenti **GIUDIZI DI VALORE** sono generalmente espressi in relazione alle «qualità» dei SISTEMI TRIBUTARI e/o dei singoli TRIBUTI che ne fanno parte:

- Oltre ad essere la principale fonte di finanziamento della spesa pubblica, i **TRIBUTI** possono essere un utile e versatile strumento di politica economica, in grado di influire significativamente sullo **SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE** di un paese.
- I **TRIBUTI** possono determinare tanto la **PROSPERITÀ** quanto il **DECLINO DELLE NAZIONI**.
- Un **OTTIMO SISTEMA TRIBUTARIO (O FISCALE)** può stimolare lo **SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE** di un paese e, per questa via, agevolarne il raggiungimento e/o il mantenimento della **PROSPERITÀ**.

TASSAZIONE E SVILUPPO ECONOMICO

- La **TASSAZIONE** è una funzione fondamentale dello Stato.
- Oltre ad essere **la principale fonte di finanziamento della spesa pubblica**, i **TRIBUTI** possono essere **un utile e versatile strumento di politica economica**, in grado di influire significativamente sullo **SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE** di un paese.



LE TASSE COME «MOTORE DELLA CIVILTÀ E DELLA STORIA»

«Tanto la **PROSPERITÀ** quanto il **DECLINO DELLE NAZIONI** hanno sempre avuto alla base un **FATTORE-IMPOSTE**. ...dietro alla maggior parte dei **GRANDI EVENTI DELLA STORIA** – la **prosperità** o la **povertà delle nazioni**, le **rivolte** e le **rivoluzioni**, la **libertà** e la **schiavitù**, e soprattutto la **guerra** – le **TASSE** hanno giocato un ruolo importante che si perde facilmente di vista nel dramma dei grandi accadimenti» (**CHARLES ADAMS**, *For Good and Evil. The Impact of Taxes on the Course of Civilization*, Madison Book, Lanham, Maryland USA, 1993; trad. it. a cura di Cristina Ruffini, *For Good and Evil. L'influsso della tassazione sulla storia dell'umanità*, Liberilibri, Macerata, 2007, 2016).

LE IMPOSTE COME «POTENZIALE PERICOLO PER LA CIVILTÀ ED IL BENESSERE»

«Guardando alle nostre radici, non ci faremo illusioni sulle **IMPOSTE** e sul **potenziale pericolo** che esse rappresentano per la stessa **CIVILTÀ** alla quale dovrebbero servire. Quando tassiamo trattiamo con il fuoco e, senza un attento controllo, possiamo facilmente **bruciare** fino alle fondamenta tutto ciò che abbiamo costruito, e le nostre speranze per un mondo migliore possono andarsene in **fumo**. D'altro canto, le imposte opportunamente controllate hanno creato grandi nazioni e portato molti vantaggi ai loro abitanti. Nel mondo antico, un giusto modo di tassare produsse la magnificenza della Grecia, fu determinante per la grandezza di Roma e addirittura per il successo e la popolarità di Cesare» (C. ADAMS, *For Good and Evil. The Impact of Taxes on the Course of Civilization*, cit., 1993; trad. it. a cura di C. Ruffini, 2007, 2016).

TASSAZIONE PER LA PROSPERITÀ

RANDOLPH EVERNGHIM PAUL, considerato l'architetto del moderno sistema di tassazione del reddito americano, nel suo famoso libro ***TAXATION FOR PROSPERITY***, pubblicato nel 1947, propose un progetto di riforma fiscale che contribuì a creare le premesse per una robusta e duratura crescita economica degli Stati Uniti d'America dopo la Seconda Guerra Mondiale. **UNA BUONA POLITICA FISCALE** può dunque giocare un ruolo fondamentale nel raggiungimento e nel mantenimento della **PROSPERITÀ**.

I SISTEMI TRIBUTARI VIGENTI E LE SFIDE DEL XXI SECOLO

Il Parlamento europeo «afferma che le norme fiscali esistenti spesso non sono in grado di tenere il passo con la crescente rapidità dell'economia; ricorda che le attuali norme fiscali nazionali e internazionali sono state concepite, nella maggior parte dei casi, all'inizio del XX secolo; afferma che sussiste la necessità urgente e continua di riformare le norme, affinché i sistemi fiscali internazionali, dell'UE e nazionali, siano idonei rispetto alle nuove sfide economiche, sociali e tecnologiche del XXI secolo; prende atto della comprensione generale del fatto che gli attuali regimi fiscali e metodi contabili non dispongono dei mezzi per tenere il passo di tale evoluzione e per garantire che tutti i partecipanti al mercato paghino la loro giusta quota di imposte» (Parlamento europeo, *Relazione sui reati finanziari, l'evasione fiscale e l'elusione fiscale*, 8 marzo 2019)

I SISTEMI TRIBUTARI E LA SFIDA DELLA DIGITALIZZAZIONE

Il Parlamento europeo «rileva che il fenomeno della digitalizzazione ha creato una nuova situazione di mercato in cui le imprese digitali e digitalizzate possono cogliere le opportunità offerte dai mercati locali senza avere una presenza fisica, e quindi tassabile, in tale mercato, con conseguenti condizioni disomogenee e svantaggi per le imprese tradizionali; osserva che nell'UE i modelli aziendali digitali sono soggetti a un onere fiscale medio più basso rispetto ai modelli aziendali tradizionali; (...) deplora che le imprese digitali non paghino quasi nessuna imposta in alcuni Stati membri, nonostante la loro significativa presenza digitale e le considerevoli entrate maturate in tali Stati membri; (...) sottolinea che la mancanza di un approccio comune dell'Unione in materia di tassazione dell'economia digitale indurrà, e anzi ha già indotto, gli Stati membri ad adottare soluzioni unilaterali che comporteranno un arbitraggio normativo e la frammentazione del mercato unico e potrebbero inoltre diventare un onere per le imprese che operano a livello transfrontaliero nonché per le autorità fiscali» (Parlamento europeo, *Relazione sui reati finanziari, l'evasione fiscale e l'elusione fiscale*, 8 marzo 2019)

I SISTEMI TRIBUTARI E LA SFIDA DELLA DIGITALIZZAZIONE

Questioni attuali:

- La fiscalità d'impresa nel nuovo mondo globalizzato e digitalizzato → La crisi della Corporate Income Tax
- Il trattamento fiscale del commercio elettronico (e-commerce)
- La qualificazione giuridica e la disciplina fiscale delle operazioni aventi ad oggetto criptovalute e nuove crypto-attività (crypto-assets)
- La classificazione fiscale degli NFT (Non Fungible Token)
- Il fisco “potenziato” dall'intelligenza artificiale è ormai una realtà → L'utilizzo dei big data per contrastare l'evasione, l'elusione e le frodi fiscali
- Le prospettive future nel contrasto all'evasione fiscale: analisi predittiva ed intelligenza artificiale

LA SFIDA DELLA LOTTA ALLA CRIMINALITÀ TRANSNAZIONALE

«Nella contemporaneità, tra gli effetti della globalizzazione economica e dell'intensificazione degli scambi internazionali e transnazionali, è d'obbligo segnalare le sfide poste dal **terrorismo** e dalla **criminalità transnazionale**. Si deve a queste ultime se si sono ridisegnate **le politiche di sicurezza** nelle democrazie occidentali, tanto che nei documenti strategici riguardanti la sicurezza nazionale (specie dopo gli attacchi alle Torri Gemelle) adottati sia in sede americana quanto dagli alleati europei (la comunità di sicurezza euro-atlantica) risultano sempre più incluse **le minacce ascrivibili in toto o in parte alla sfera transnazionale**. Proprio gli accadimenti di questi mesi in Ucraina dimostrano, oltretutto, che **la globalizzazione economica non produce di per sé sicurezza internazionale**» (G. Di Gennaro, *Progetto per l'attivazione di un corso di studio in Scienze criminologiche e Cyber Security*, 2022).

LA RISPOSTA DELL'UE AL RICICLAGGIO E AL TERRORISMO INTERNAZIONALE

I rischi legati al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo costituiscono una grave minaccia per il sistema finanziario globale, non soltanto dell'UE. Si tratta di una sfida globale che richiede un impegno comune dei paesi coinvolti, ovvero un'intensa cooperazione a livello internazionale. A tale scopo, **l'UE collabora con il GAFI (Gruppo di azione finanziaria internazionale) per elaborare ed attuare norme internazionali dirette a contrastare il riciclaggio di danaro ed il finanziamento del terrorismo.**

Le raccomandazioni del GAFI sono attuate su ampia scala nell'UE attraverso LA QUINTA DIRETTIVA ANTIRICICLAGGIO (direttiva (UE) 2018/843).

LA RISPOSTA DELL'UE AL RICICLAGGIO E AL TERRORISMO INTERNAZIONALE

LA V DIRETTIVA AML (ANTI MONEY LAUNDERING) (direttiva (UE) 2018/843)

Tale direttiva è entrata in vigore nel giugno 2018 e mira a:

- migliorare la trasparenza riguardo alla titolarità delle società e dei trust;
- rafforzare i controlli sui paesi terzi a rischio;
- affrontare i rischi connessi alle carte prepagate e alle valute virtuali;
- rafforzare la cooperazione tra le unità nazionali di informazione finanziaria;
- migliorare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità di vigilanza antiriciclaggio e la Banca centrale europea.

LA RISPOSTA DELL'UE AL RICICLAGGIO E AL TERRORISMO INTERNAZIONALE

Nel dicembre 2019 il Consiglio europeo ha adottato **PRIORITÀ STRATEGICHE** per rafforzare ulteriormente il quadro dell'UE in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Nel maggio 2020 la Commissione europea vi ha dato seguito con un **PIANO D'AZIONE** che stabilisce le misure previste per l'anno successivo per migliorare l'attuazione, la supervisione ed il coordinamento delle norme UE in questo settore.

Il 5 novembre 2020 il Consiglio ha adottato **CONCLUSIONI** in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo che forniscono orientamenti politici in particolare per la creazione di:

- un **codice unico** di norme che armonizza le norme dell'UE;
- un'**autorità di vigilanza** dell'UE con poteri di vigilanza diretta;
- un **meccanismo di coordinamento e sostegno** per le unità nazionali di informazione finanziaria.

Nel luglio 2021 la Commissione europea ha proposto nuove norme volte a rafforzare le misure dell'UE in quest'ambito.

LA RISPOSTA DELL'UE ALL'EVASIONE FISCALE INTERNAZIONALE

La difficoltà sempre crescente di arginare le **manifestazioni fiscali di tipo evasivo-elusivo** realizzate in un **contesto economico completamente globalizzato, digitalizzato e deterritorializzato** ed attuate mediante **articolati schemi di pianificazione fiscale aggressiva** ha reso necessaria l'individuazione di **NUOVE MODALITÀ DI COLLABORAZIONE**, anche di tipo preventivo, finalizzate ad incentivare forme di adempimento spontaneo e collaborativo da parte del contribuente.

LA RETE DELLA TRASPARENZA PER LE INFORMAZIONI FISCALI TRA I PAESI DELL'UNIONE ha da poco compiuto 11 anni. Il 15 febbraio 2011, infatti, vedeva la luce la Direttiva 2011/16, che ha gettato le basi dell'attuale **SISTEMA DI COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA FISCALE TRA GLI STATI MEMBRI DELL'UE NELL'AMBITO DELLE IMPOSTE DIRETTE.**

Conosciuta con l'acronimo **DAC1**, la direttiva del 2011 è la capostipite di una serie di altre direttive (**DAC2**, **DAC3**, fino alla più recente, la **DAC7**, pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 25 marzo 2021) che ne hanno ampliato la portata e gli strumenti previsti, fino a costituire l'attuale rete di scambio automatico di informazioni fiscali tra i Paesi Ue.

LA RISPOSTA DELL'UE ALLA PIANIFICAZIONE FISCALE AGGRESSIVA

L'Unione Europea, allineandosi ai principi di fondo ed agli indirizzi normativi contenuti nel **PROGETTO BEPS (BASE EROSION AND PROFIT SHIFTING) DELL'OCSE**, finalizzato alla «lotta all'erosione della base imponibile e al trasferimento degli utili», ha introdotto nell'ordinamento unionale una specifica disciplina antielusiva, a contrasto della pianificazione fiscale aggressiva, basata essenzialmente su due direttive:

- la **Direttiva 2016/1164** (Anti Tax Avoidance Directive – **ATAD I**);
- la **Direttiva 2017/952** (**ATAD II**).

Tale disciplina europea, denominata nel suo complesso **ATAP (ANTI TAX AVOIDANCE PACKAGE)**, è poi trasmigrata nell'ordinamento italiano attraverso il D.Lgs. n. 142/2018.

La Commissione Europea si è riunita il 22 dicembre 2021, a Bruxelles, per discutere la proposta di **Direttiva COM (2021)565**, cosiddetta “**Anti-Tax Avoidance Directive III**” (**ATAD III**), che risponde all'esigenza di fissare regole comuni che consentano, in maniera uniforme e coordinata a livello unionale, di evitare che persone giuridiche con una sostanza o attività economica assenti o minime (c.d. *shell company* o società di comodo) possano essere utilizzate dagli operatori economici per ottenere benefici fiscali impropri, trasformandosi, quindi, in strumenti di elusione, se non proprio di evasione, fiscale.

LE PRINCIPALI CARENZE DEL FISCO ITALIANO (1)

1. La generale frammentazione che ha prodotto una sorta di balcanizzazione e “ri-cedolarizzazione” del sistema per cui diverse tipologie di reddito sono trattate diversamente (e contribuenti con lo stesso reddito subiscono prelievi differenti, anche in misura rilevante).
2. La ridotta capacità redistributiva del sistema nel suo complesso, e la scarsa preoccupazione per la sua efficienza e neutralità economica.
3. La perdurante evasione di massa.
4. Il trattamento difforme dei redditi di capitale.
5. La struttura delle aliquote Irpef, erratica e caratterizzata da numerose aliquote implicite che risulta(va)no talvolta decrescenti al crescere del reddito e l'erosione della sua base imponibile.

LE PRINCIPALI CARENZE DEL FISCO ITALIANO (2)

6. La scarsa razionalità dell'imposizione a base patrimoniale e la questione del catasto.
7. La necessità di riorganizzare la imposizione sulle imprese differenziando tra contribuenti minimi, imprese individuali o società per azione.
8. L'eccesso del prelievo, fiscale e contributivo, sul lavoro rispetto agli altri redditi.
9. Il sistema di riscossione.
10. Il contenzioso.
11. La modernizzazione dei sistemi di accertamento con l'utilizzazione dei *big data* e dell'intelligenza artificiale.
12. Il rafforzamento del sistema doganale.

I MODELLI DELLA
TASSAZIONE E DELLA
TAX COMPLIANCE

MODELLI MICROECONOMICI

– MODELLI CLASSICI

- Pietro Verri ed i suoi principi di regolazione del tributo
- Adam Smith e le sue massime fondamentali sulla tassazione
- David Ricardo e la teoria dell'ottima imposta
- J.S. Mill e la teoria della doppia tassazione del risparmio
- Cesare Beccaria e la teoria del contrabbando e dell'evasione fiscale

– MODELLI NEOCLASSICI

- La teoria neoclassica e la nozione di equilibrio
- Il modello di Allingham e Sandmo (Modello AS)
- Le modifiche al modello AS suggerite da Yitzhaki (modelloASY)

– MODELLI DI ECONOMIA COMPORIMENTALE

– Modelli di utilità non attesa

- Modelli basati sulla teoria del prospetto cumulativo (es. Dhami-Nowaihi, 2007)
- Il modello di Hashmizade et al. (2012) delle decisioni in condizioni di ambiguità e il paradosso di Ellsberg
- Modelli che cercano di tenere in considerazione l'influenza degli effetti sociali (costi psicologici, reputazione, prestigio, equità, norme sociali, effetti di gruppo) sulle decisioni del contribuente

MODELLI MACROECONOMICI

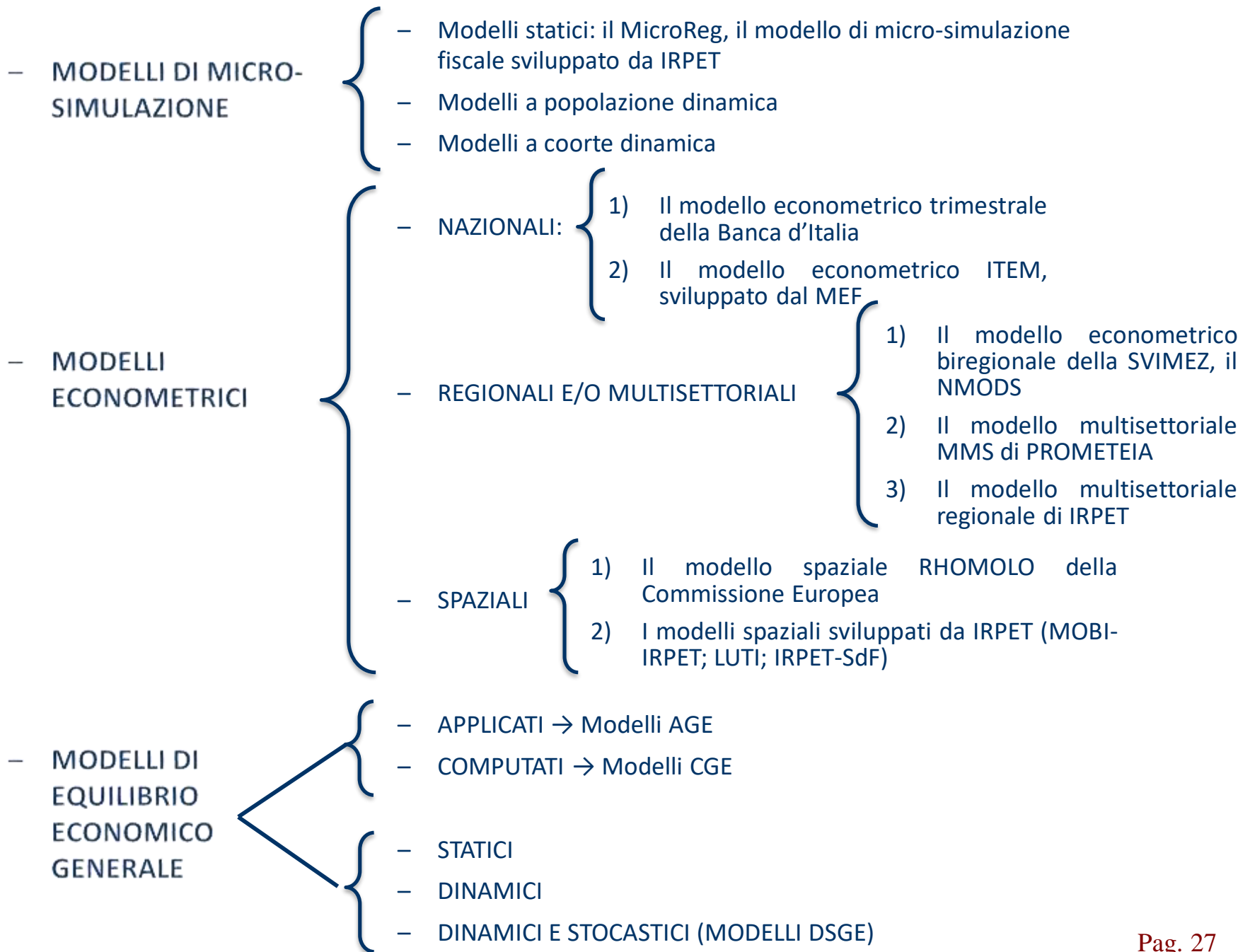
- Il modello Keynesiano e il meccanismo del moltiplicatore
 - Aspetti macroeconomici della politica tributaria
- 1) Effetti dell'applicazione delle imposte sui prezzi



- 2) Effetti macroeconomici dei tributi: le nozioni di stabilizzatore automatico e discrezionale
- 3) Effetti distorsivi delle imposte: eccesso di onere (o di pressione) e teoria dell'ottima imposta



- 4) Effetti redistributivi delle imposte:
 - I principi distributivi dei tributi (p. di capacità contributiva e p. del beneficio)
 - Discriminazione dei redditi
 - Forme e misura della progressività



GRAZIE PER L'ATTENZIONE

CONTATTI:

Salvatore Villani

Università di Napoli Federico II

Via Rodinò, 22; 80138 – Napoli (Italia)

Phone: +39 081 253 46 53; Fax: +39 081 253 46 53

E-mail: salvatore.villani@unina.it

Web site: www.docenti.unina.it/salvatore.villani