

Il *Tax Gap* delle Imposte Immobiliari e la Perequazione Fiscale

Lucia Imperioli, Marco Manzo e Maria Teresa Monteduro

XXXVI CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI
Arcavacata di Rende (Cosenza) 14-16 settembre 2015

Sommario

- Aspetti metodologici del *tax gap* IMU
- Quantificazione del *tax gap* IMU
- Correlazione del *tax gap* IMU con il *tax gap* dei principali tributi
- Il *tax gap* IMU e la capacità fiscale
- Gli effetti del *tax gap* IMU sulla perequazione fiscale
- La legge di stabilità 2015 e il FSC
- Conclusioni e implicazioni di *policy*

Aspetti metodologici del *tax gap* IMU

- Definizione del *tax gap* IMU
 - Differenza tra quanto i contribuenti dovrebbero versare e quanto viene effettivamente versato
- Letteratura di riferimento relativamente scarsa
 - NTRC 2006, US GAO 2009, HMRC 2013, IMF 2013
- Quantificazione *top down*
 - Confronto tra i dati dell'archivio catastale e i dati di versamento
- Standardizzazione del gettito effettivo
 - Differenza tra il gettito teorico *standard* (da catasto) e il gettito effettivo *standard* (da versamento)

Aspetti metodologici del *tax gap* IMU

- Utilizzo della banca dati integrata catasto-redatti
 - La metodologia sviluppata ne «Gli immobili in Italia» consente di distinguere le abitazioni di residenza
- Metodologia RTS per la quantificazione della capacità fiscale IMU, ovvero il gettito teorico *standard*
- Procedura di standardizzazione del gettito effettivo
- Omogeneizzazione delle basi imponibili
 - Analisi ristretta a abitazioni principali, altri immobili con esclusione di terreni, aree fabbricabili, fabbricati rurali

Aspetti metodologici del *tax gap* IMU

- Limiti e criticità del *tax gap* IMU
 - Errori e omissioni presenti nell'archivio catastale
 - Abbinamento puntuale catasto-dichiarazione al 90 per cento
 - Il *tax gap* IMU non coincide con l'evasione fiscale IMU
 - La tassazione immobiliare è maggiormente soggetta a forme non patologiche ma fisiologiche di *tax non compliance*
 - *Errori di calcolo dei versamenti (spillover di versamento e corretta destinazione d'uso dell'immobile)*
 - *Mancata percezione dei contribuenti proprietari di seconde abitazioni*
 - *Crisi di liquidità e mancati versamenti non intenzionali*

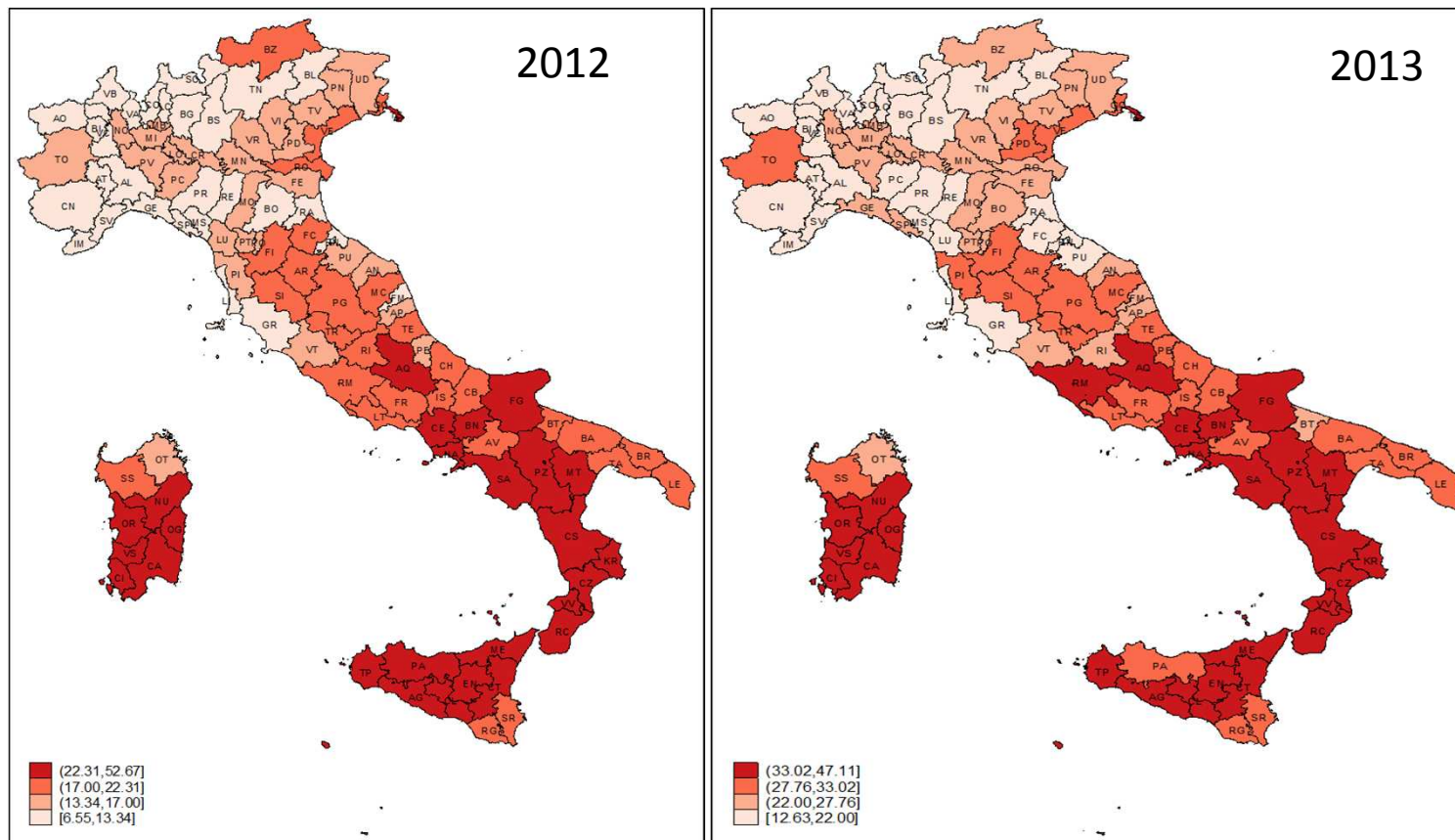
Quantificazione del *tax gap* IMU

	2012	2013
Gettito IMU teorico	22.649	19.506
Gettito IMU effettivo	18.487	14.019
<i>Tax gap</i> IMU	4.161	5.487
<i>Tax gap</i> IMU in %	18,37%	28,13%

Note: Dati in milioni di euro

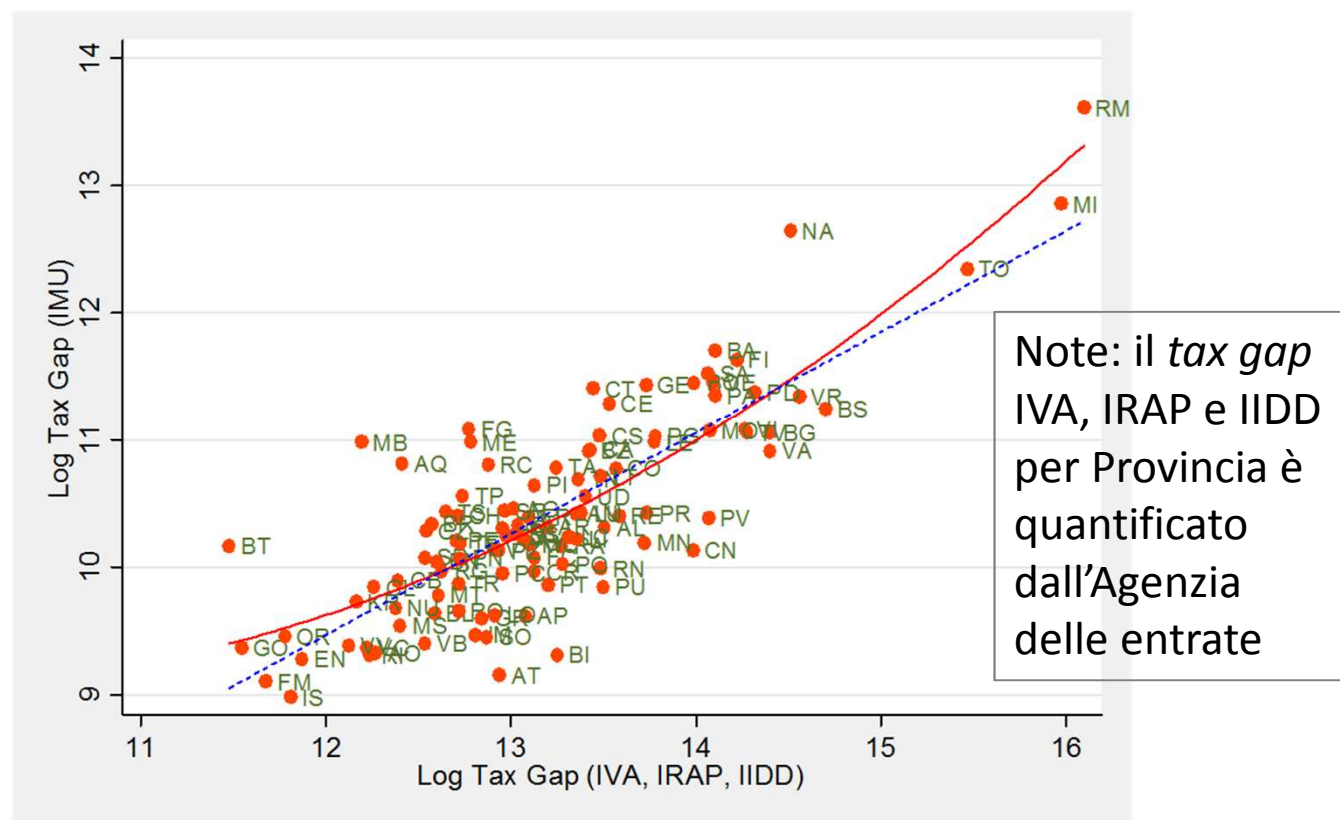
- Il gettito IMU teorico diminuisce per effetto dell'abolizione dell'IMU per le abitazioni principali
- Il *tax gap* IMU è aumentato dal 18,37 per cento nel 2012 al 28,13 per cento nel 2013

Quantificazione del *tax gap* IMU



- Il *tax gap* per provincia risulta molto correlato spazialmente (province con relativamente alto *tax gap* sono vicine tra loro)

Correlazione del *tax gap* IMU con il *tax gap* dei principali tributi



- Esiste una notevole correlazione tra il *tax gap* IMU e il *tax gap* dei principali tributi (elasticità pari all'81,45 per cento)

Il *tax gap* IMU e la capacità fiscale

- La capacità fiscale dei Comuni
 - Metodo RTS per l'IMU, l'addizionale comunale IRPEF e la TASI; metodo RCA per la capacità fiscale residua
- L'inclusione del *tax gap* nella capacità fiscale
 - Il *tax gap* deve essere incluso nella stima della capacità fiscale
- Effetti del *tax gap* sulla perequazione fiscale
 - La capacità fiscale che include il *tax gap* ha effetti in termini di equità e efficienza della perequazione

Gli effetti del *tax gap* IMU sulla perequazione fiscale

- Il fondo sperimentale di riequilibrio (FSR) nel 2012
 - Il FSR è stato calcolato in funzione della differenza tra il gettito effettivo ICI e il gettito standard IMU
- Due principali distorsioni rispetto a un modello puro della capacità fiscale
 - La prima distorsione è data dalla differenza nel *target perequativo* tra le risorse storiche e le risorse standard dei Comuni
 - La seconda distorsione è data dall'assenza del *tax gap* nella capacità fiscale dei Comuni

Gli effetti del *tax gap* IMU sulla perequazione fiscale

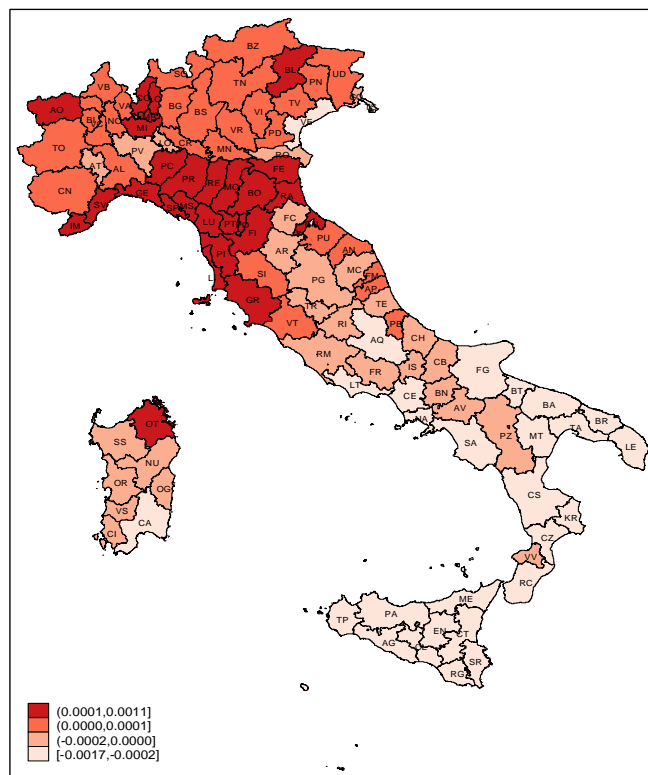
- L'utilizzo delle risorse storiche in luogo delle risorse standard ha avuto l'effetto di finanziare lo sforzo fiscale esercitato da alcuni Comuni (sull'ICI) con la capacità fiscale (sull'IMU) degli altri Comuni
 - Tale effetto ha maggiormente penalizzato i Comuni del Mezzogiorno
- I Comuni che avevano deliberato aliquote più elevate hanno avuto un maggiore trasferimento compensativo (*tax rate back*)

Gli effetti del *tax gap* IMU sulla perequazione fiscale

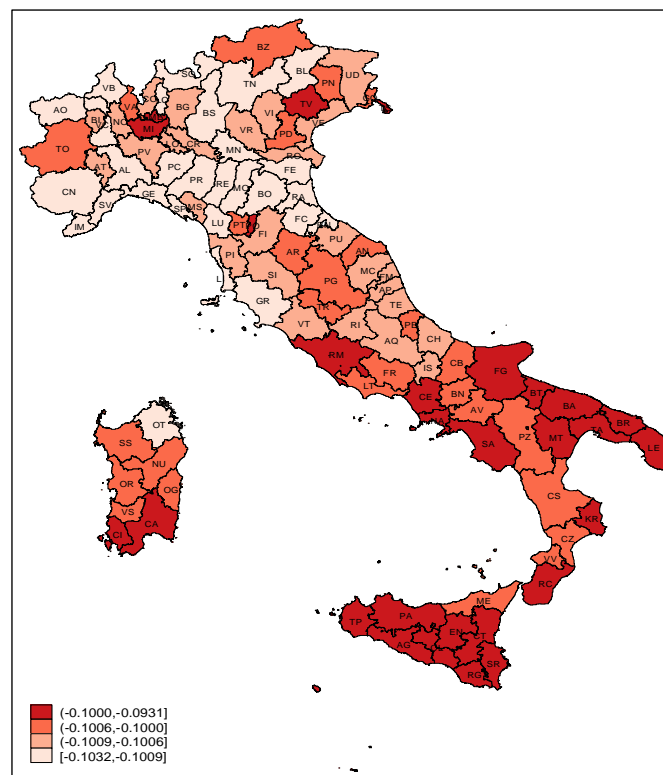
- La non inclusione del *tax gap* nella determinazione della capacità fiscale dei Comuni nello schema del FSR ha avuto l'effetto di premiare i Comuni con maggiore «evasione fiscale»
 - Tale effetto ha maggiormente penalizzato i Comuni del Centro-Nord
- I Comuni sono maggiormente incentivati a tollerare un alto livello di evasione fiscale per ottenere maggiori trasferimenti (*tax base back*)

Gli effetti del *tax gap* IMU sulla perequazione fiscale

Panel a)



Panel b)



Perdita dovuta alla differenza di perequazione fiscale tra la capacità fiscale con o senza il *tax gap*

Perdita dovuta alla differenza di perequazione fiscale tra il *target* delle risorse standard e delle risorse storiche

La legge di stabilità 2015 e il FSC

- La legge di stabilità ha introdotto due importanti novità nell'ambito del Fondo di Solidarietà Comunale
 - Le risorse del FSC sono ripartite solo per l'80 per cento sulla base della compensazione delle risorse storiche; per il 20 per cento sono ripartite sulla base della capacità fiscale e dei fabbisogni standard
 - La capacità fiscale dei Comuni include, nella misura prudenziale del 5 per cento, il *tax gap* IMU e TASI
- Il legislatore si è orientato a risolvere le principali distorsioni presenti all'interno dello schema del FSR 2012 e del FSC 2013

Conclusioni e implicazioni di *policy*

- Il modello basato sulla *compensazione* delle risorse storiche è gradualmente sostituito dal modello basato sulla *perequazione* dei fabbisogni standard e della capacità fiscale inclusiva del *tax gap*
- Numerosi limiti restano nello schema del FSC, tra cui:
 - Il FSC è interamente orizzontale;
 - Una quota dell'IMU è trattenuta dallo Stato per effetto delle misure di finanza pubblica per il 2015;
 - Rimane una «compartecipazione erariale» al gettito di un'imposta municipale, la riserva erariale sul gettito Imu degli immobili produttivi;
 - La ripartizione sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali consente una perequazione dai Comuni «ricchi» ai Comuni «poveri», ma è del tutto assente la dimensione dell'efficienza, dai Comuni «non virtuosi» ai Comuni «virtuosi»