

Evoluzione tecnologica e semplificazione nella riscossione dell'IVA e nel monitoraggio dei contribuenti

Umberto Zanini
Dottore Commercialista e Revisore Contabile in Modena

Indice

Indice.....	1
1. Introduzione	1
2. I quattro metodi proposti per migliorare la riscossione dell'IVA.....	2
2.1. The split payment model.....	3
2.2. The central VAT monitoring database model.....	5
2.3. The data warehouse model.....	7
2.4. The certified taxable person model.....	8
3. Conclusioni	10

1. Introduzione

Introdotta per la prima volta nel 1954 in Francia, ed adottata nel 1967 dai vari paesi che allora costituivano la CEE, l'Imposta sul Valore Aggiunto è attualmente presente in oltre 140 paesi, rappresentando una importante fonte del gettito fiscale, se si pensa che nel 2008 le entrate IVA degli Stati Membri UE era pari al 21,4% del totale delle entrate tributarie compresi i contributi previdenziali (per l'Italia era del 13,8%), ed era pari al 7,8% del PIL (per l'Italia era del 5,9%)¹.

Il totale delle entrate IVA riscosso nel 2008 dagli Stati Membri, corrispondeva a circa 862 miliardi di euro, e da uno studio² commissionato dalla UE e condotto nel 2009 su dati 2006, è emerso che il divario tra le entrate IVA effettivamente riscosse dagli Stati Membri e quelle che avrebbero dovuto teoricamente incassare in base ai propri dati economici era pari al 12%, con alcuni Stati più virtuosi in cui il divario era poco significativo (Lussemburgo 1%, Spagna e Irlanda 2%, Olanda e Svezia

¹ *Taxation trends in the European Union*, 2010 edition

² *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States*, Reckon LLP-London, 2009

3%, Danimarca e Portogallo 4%), ed altri in cui era estremamente significativo (Grecia 30%, Slovacchia 28%, Ungheria 23%, Italia, Lettonia e Lituania 22%).

Trascorsi oltre 40 anni dall'istituzione dell'IVA, la Commissione Europea, con la presentazione del *"Libro verde sul futuro dell'IVA"*³ e l'avvio di una pubblica consultazione aperta sino al 31 maggio 2011⁴, ha dato inizio ad un pubblico dibattito ed a un processo di consultazione con le parti interessate, per capire come l'attuale sistema IVA possa essere migliorato, semplificato ed ottimizzato.

In questa attività di rivisitazione e di riformulazione di nuove regole in ambito IVA, rientra anche l'analisi compiuta sulle modalità di riscossione dell'IVA e sul monitoraggio dei contribuenti, tenendo presente almeno quattro aspetti di particolare rilievo:

1-dall'introduzione dell'IVA, avvenuta nel 1967, ad oggi, le modalità di riscossione da parte degli Stati Membri sono rimaste pressoché invariate, e sono generalmente costituite da auto-dichiarazioni da parte dei contribuenti, a cui possono eventualmente seguire controlli da parte dell'Amministrazione Finanziaria;

2-l'attuale sistema delle norme IVA, compresa l'attività di riscossione, è estremamente complesso ed oneroso, se si pensa che la gestione dell'IVA rappresenta quasi il 60% del totale degli oneri amministrativi che le imprese debbono supportare, determinando come conseguenza una forte riduzione di interesse da parte delle aziende ad investire in Europa;

3-la presenza in ambito UE di numerose opzioni e deroghe in tema di IVA, determinano tra i vari Stati Membri una diversa modalità nel trattare la medesima operazione commerciale, creando una disparità IVA che consente alle aziende di usufruire di notevoli riduzioni ed esenzioni fiscali, e contrastando con l'obiettivo di creare un mercato unico, così come stabilito dalla Commissione con la comunicazione *"EUROPA 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"*;

4-la globalizzazione delle economie, la prevalenza dei servizi rispetto alla produzione dei beni (in ambito UE il 70% delle attività economiche è rappresentato da servizi), e l'enorme evoluzione tecnologica degli ultimi anni, consente di rivedere la metodologia di riscossione dell'IVA, ripensando a nuovi modelli in grado, da una parte di efficientare la gestione degli incassi riducendo quanto più possibile il divario tra le entrate IVA effettivamente riscosse dagli Stati Membri e quelle che avrebbero dovuto in teoria incassare in base ai propri dati economici, e dall'altro a migliorare ed ottimizzare l'attività di monitoraggio sui contribuenti.

Il presente contributo quindi, intende esporre quali sono i vari modelli alternativi all'attuale, ed ad oggi al vaglio della Commissione Europea, in grado di migliorare e semplificare la riscossione dell'IVA, e che nel breve potrebbero essere introdotti in ambito UE.

2. I quattro metodi proposti per migliorare la riscossione dell'IVA

Al fine quindi di individuare quali nuovi metodi possono essere introdotti in ambito UE con lo scopo di migliorare e semplificare la riscossione dell'IVA, la Commissione Europea, oltre ad aprire

³ COM (2010) 695, del 1 dicembre 2010

⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/2010_11_future_vat_en.htm

un pubblico dibattito con possibilità da parte di organizzazioni e cittadini di poter partecipare direttamente, anche con proposte, ha richiesto nel 2009 alla società di consulenza PricewaterhouseCoopers di stilare un elaborato riportante quali potrebbero essere, prendendo spunto anche dall'esperienza di altri Stati, le diverse soluzioni praticabili in grado di consentire un miglioramento ed una semplificazione del sistema di riscossione dell'IVA. Il documento prodotto, *“Study on the feasibility of alternative methods for improving and simplifying the collection of VAT through the means of modern technologies and/or financial intermediaries”*, ha sostanzialmente individuato quattro metodologie, che possiamo riassumere in:

1- *“The split payment model”*, il quale prevede che nel momento del pagamento della fattura, l'importo pagato dal cliente viene spezzato in due parti: l'imponibile, che viene accreditato sul conto bancario del fornitore, e l'IVA, che viene accreditata su un particolare conto bancario “bloccato” sempre del fornitore, ma inutilizzabile se non per movimentare somme riguardanti la sola IVA;

2- *“The central VAT monitoring database model”* (o push-model monitoring), che prevede l'istituzione obbligatoria della fattura elettronica e dove il fornitore, oltre ad inviare al cliente una fattura elettronica, trasmette altresì ad un database centrale gestito dall'Agenzia delle Entrate, i dati e le informazioni contenute nella fattura;

3- *“The data warehouse model”* (o pull-model monitoring), che prevede l'obbligo di conservare in formato digitale e secondo un prestabilito standard, tutti i dati e le informazioni inerenti le operazioni svolte ed in grado di supportare l'intero percorso ordine- pagamento, quale per esempio l'ordine, la conferma d'ordine, il DDT, la fattura ed il pagamento, ed al cui database l'Agenzia delle Entrate può accedere via web;

4- *“The certified taxable person model”*, che prevede l'obbligo per il contribuente di conseguire una certificazione in grado di garantire la conformità a prestabilite metodologie del processo IVA e la presenza in azienda di controlli interni in grado di svolgere una attenta attività di monitoraggio secondo prefissate linee guida.

2.1. The split payment model

Con il metodo denominato *“The split payment model”*, viene istituito un vero e proprio “conto bancario IVA bloccato” intestato a ciascun contribuente, e sul quale verranno accreditate le somme corrispondenti all'IVA incassate dai clienti, ed addebitate, se il saldo del conto lo consente, le somme corrispondenti all' IVA pagata ai fornitori.

Nel caso quindi di un acquisto da un fornitore di un bene o di una prestazione di servizi, nel momento in cui l'azienda salda la relativa fattura, si eseguiranno due pagamenti:

1-un primo pagamento, che corrisponderà all'imponibile riportato in fattura, continuerà ad essere addebitato sul conto bancario ordinario dell'azienda ed accreditato sul conto bancario ordinario del fornitore;

2-un secondo pagamento, che corrisponderà all'iva riportata in fattura, se il saldo del “conto bancario Iva bloccato” dell'azienda lo consente, verrà addebitato sullo stesso, diversamente, se il saldo è insufficiente, il suddetto addebito avverrà solo dopo che l'azienda ha ristabilito il saldo sufficiente ad eseguire l'addebito, e comunque in entrambi i casi l'importo dell' IVA sarà accreditato sul “conto bancario IVA bloccato” del fornitore.

Nel caso di vendita di un bene o di una prestazione di servizi, la logica è la medesima, e quindi nel momento in cui si andranno ad incassare le fatture dai clienti, l'azienda si troverà accreditata sul conto bancario ordinario la sola parte corrispondente all'imponibile riportato in fattura, mentre la somma corrispondente all'IVA, sarà dal cliente accreditato sul "conto bancario IVA bloccato".

L'attività di "spezzare" il pagamento della fattura in due parti, ovvero la parte corrispondente all'IVA e quella corrispondente all'imponibile, così come la gestione del "conto bancario IVA bloccato", potrà avvenire sia manualmente, ovvero sarà cura del singolo contribuente verificare il saldo del conto ed effettuare i due pagamenti separatamente, oppure automaticamente, ovvero sarà il sistema informativo della banca a verificare la disponibilità del "conto bancario IVA bloccato" ed a suddividere automaticamente i due importi, attività che potrà essere svolta sia a livello della singola banca che a livello di "clearing house".

Per ogni movimentazione che viene eseguita sul "conto bancario IVA bloccato", sia di addebito che di accredito, compreso il versamento dell'IVA all'Erario risultante dalle liquidazioni periodiche, il sistema bancario comunicherà all'Agenzia delle Entrate le operazioni compiute, consentendo alla stessa di tracciare i movimenti eseguiti e poter così monitorare costantemente l'attività di ciascun contribuente, compreso la verifica in tempo reale della correttezza della somma trasferita all'Erario. Il vantaggio più significativo è sicuramente la certezza da parte dell'Amministrazione Finanziaria di non perdere le somme depositate sul "conto bancario IVA bloccato", dato l'impossibilità per il contribuente di utilizzare le suddette somme se non per pagare l'IVA ai fornitori o all'Erario.

Le controindicazioni più evidenti, oltre al forte impatto sulla gestione del cash-flow e sui flussi di tesoreria dovuto alla impossibilità ad utilizzare i depositi sul "conto bancario IVA bloccato", sono riconducibili agli oneri bancari inerenti la gestione del "conto bancario IVA bloccato", ai maggiori costi connessi alla gestione amministrativa e contabile del suddetto conto, ed alla inapplicabilità del suddetto metodo alle transazioni con pagamenti cash.

Nella fase di avvio, il suddetto metodo richiederà un forte investimento iniziale da parte del sistema bancario di aggiornamento delle piattaforme di pagamento, anche se sarà controbilanciato nel medio-lungo termine dai maggiori introiti derivanti dalla gestione del "conto bancario IVA bloccato", mentre lato contribuenti gli investimenti che dovranno affrontare saranno pressoché minimi.

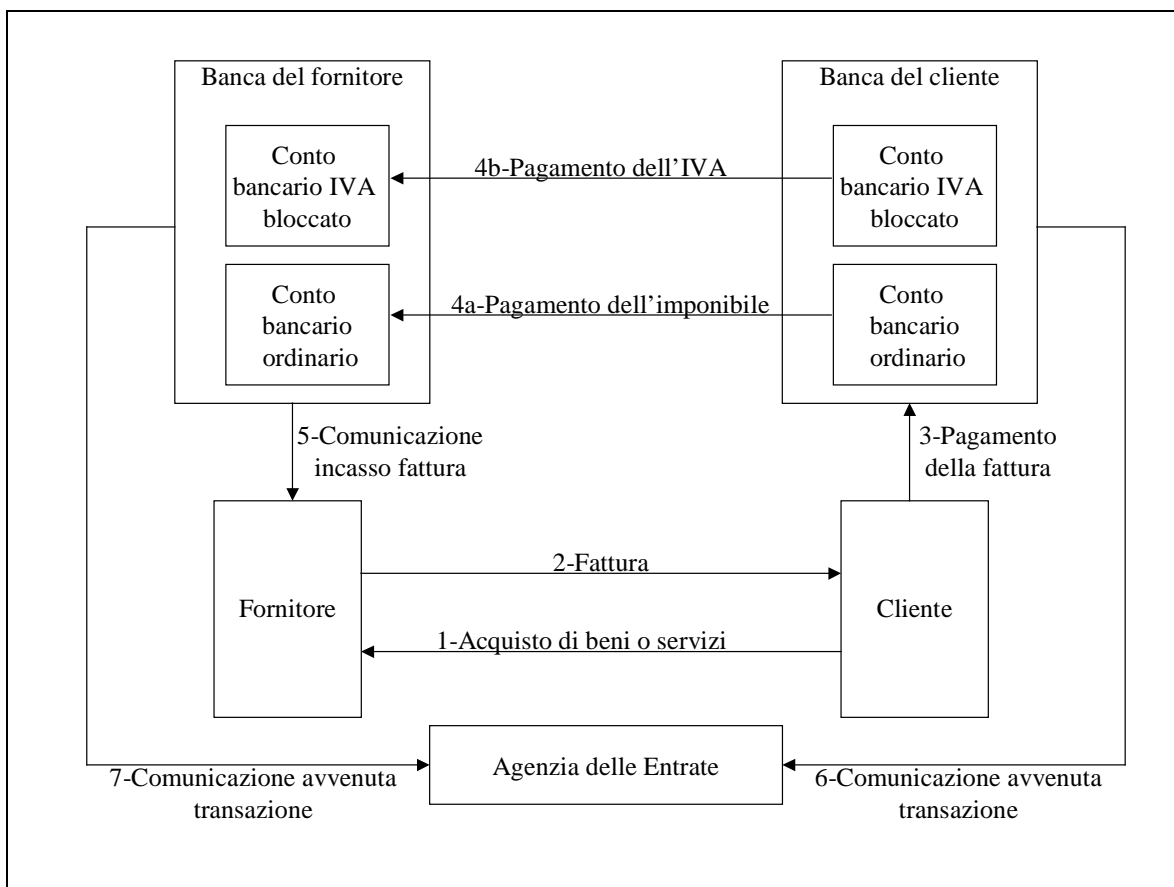


Fig.1 Schema di funzionamento del “*The split payment model*”, con attività di “spezzatura” eseguita a livello di banca del singolo contribuente

2.2. The central VAT monitoring database model

Con questa modalità, che prevede l’adozione obbligatoria della fattura elettronica, il fornitore, congiuntamente all’invio della fattura elettronica al cliente, dovrà trasmettere anche i dati in essa contenuti ad un “database di monitoraggio IVA centrale” che consente all’ Agenzia delle Entrate di controllare in tempo reale le operazioni avvenute tra i singoli contribuenti. Non si introduce nessuna modifica rispetto all’attuale sistema di riscossione dell’ IVA, se non la possibilità da parte dell’Amministrazione Finanziaria di monitorare in tempo reale la situazione IVA di ciascun contribuente.

Il sistema prevede un utilizzo obbligatorio della fattura elettronica tra i contribuenti, e questo è sicuramente l’impatto più rilevante, anche se consentirà al “Sistema Paese” di ottenere enormi vantaggi e risparmi economici, come ormai dimostrato in numerosi studi e ricerche⁵.

Un ulteriore impatto a carico dei contribuenti, oltre all’aggiornamento degli ERP⁶ e dei sistemi informativi aziendali all’utilizzo obbligatorio della fattura elettronica, è la trasmissione al “database

⁵ Sui vantaggi e benefici connessi all’utilizzo della fattura elettronica, si rimanda ai rapporti pubblicati annualmente dall’*Osservatorio sulla fatturazione elettronica e dematerializzazione* della School of Management del Politecnico di Milano, all’URL www.oservatori.net

⁶ Con il termine ERP, acronimo di *Enterprise Resource Planning*, si intendono quei sistemi informativi aziendali in grado di integrare le applicazioni logistico-commerciali-amministrative di un’intera impresa.

di monitoraggio IVA centrale”degli stessi dati ed informazioni in formato strutturato (per esempio in XML⁷).

Dopo aver ricevuto i files dai contribuenti secondo un formato ed uno standard prestabilito, l’Agenzia delle Entrate, direttamente oppure tramite l’ausilio di operatori specializzati, li dovrà necessariamente archiviare almeno per il periodo richiesto dalle disposizioni fiscali, con evidenti costi connessi alla gestione e manutenzione dei suddetti archivi.

L’attività di monitoraggio e controllo del “database di monitoraggio IVA centrale”da parte dell’Agenzia delle Entrate, sarà agevolata da sofisticati software costantemente attivi in grado di individuare operazioni sospette e profilati in base al grado di rischio dei singoli contribuenti.

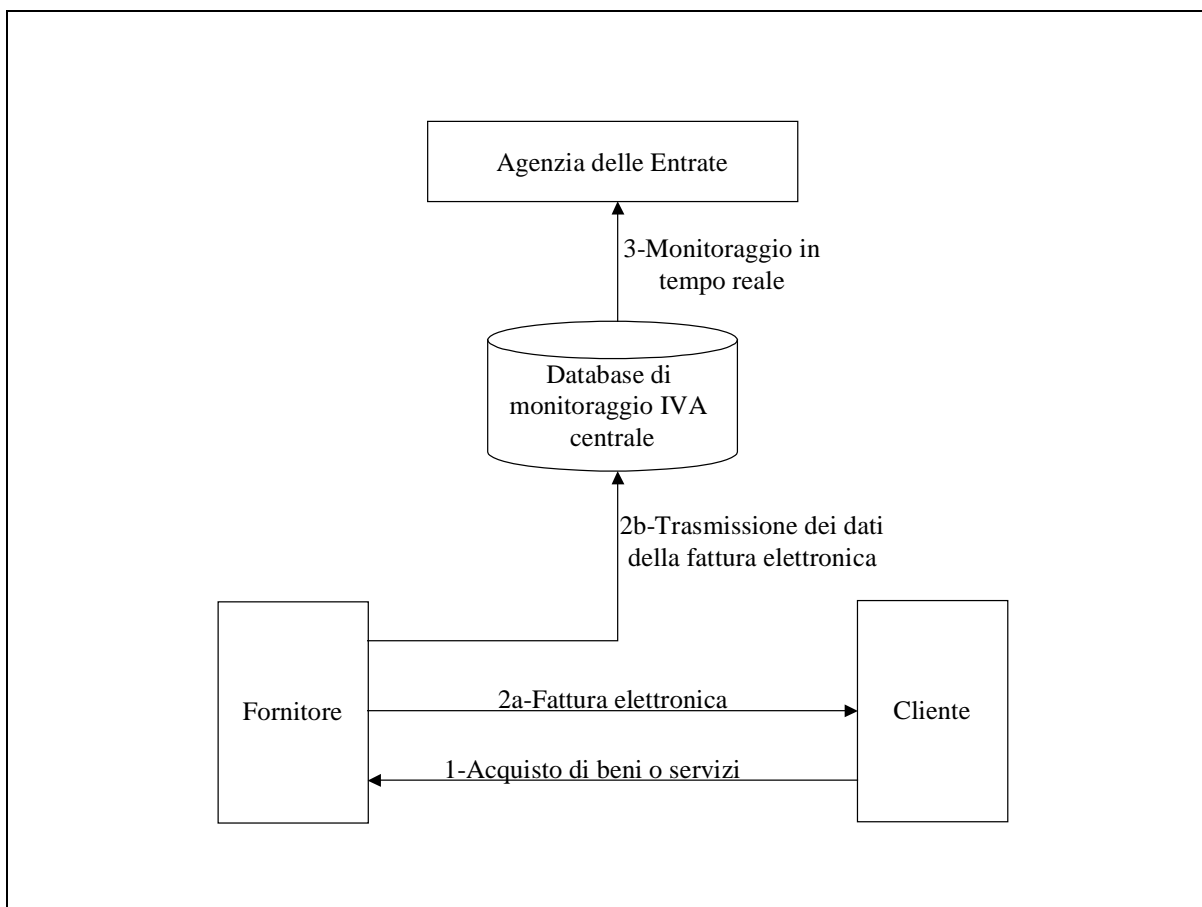


Fig.2 Schema di funzionamento del “The central VAT monitoring database model”

⁷ eXtensible Markup Language

2.3. The data warehouse model

Con questa metodologia i contribuenti dovranno obbligatoriamente conservare in un archivio tutte le informazioni inerenti le singole operazioni svolte, come per esempio l'ordine di acquisto, il documento di trasporto, l'avviso di ricezione, la fattura, ed il pagamento. La conservazione dei suddetti dati da parte del singolo contribuente, dovrà avvenire adottando schemi, metodologie e standard stabiliti dall'Amministrazione Finanziaria, visto che quest'ultima potrà accedervi on-line in qualsiasi momento e con possibilità di esportare i suddetti files. E' chiaro che, al fine di ridurre al minimo i costi di aggiornamento dei vari sistemi ERP agli standard richiesti dall'Amministrazione Finanziaria, e velocizzare gli scambi di informazioni tra le Agenzie delle Entrate dei vari Stati Membri, è auspicabile impiegare standard già riconosciuti a livello internazionale, come per esempio il SAF-T⁸ in formato XML ed elaborato dall'OECD⁹, e già utilizzato da Portogallo, Gran Bretagna, Olanda e Singapore.

L'obbligo di conservare nel database del contribuente ed in formato digitale tutti i dati riguardanti le singole operazioni compiute, consentirà all'Amministrazione Finanziaria di accedervi on-line in qualsiasi momento ed eseguire un vero e proprio controllo dell'intero percorso delle operazioni compiute, dall'ordine di acquisto al pagamento, e verifica la presenza di eventuali operazioni sospette o discordanza nei dati.

I maggiori costi derivanti dall'introduzione della presente metodologia sono a carico dei contribuenti, dato che dovranno aggiornare i propri sistemi ERP per essere in grado di produrre i files secondo il formato richiesto, oltre che conservare obbligatoriamente in digitale tutti i dati inerenti le singole operazioni svolte.

E' chiaro che l'introduzione di un obbligo di conservazione non di tutti i documenti dell'operazione, ma solamente di alcuni di essi, consente di ridurre notevolmente l'impatto in termini di costi in capo al contribuente, pur mantenendo un discreto livello investigativo nell'ambito dell'attività di controllo.

⁸ *Guidance for the Standard Audit File-Tax*, Version 2.0, April 2010

⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development

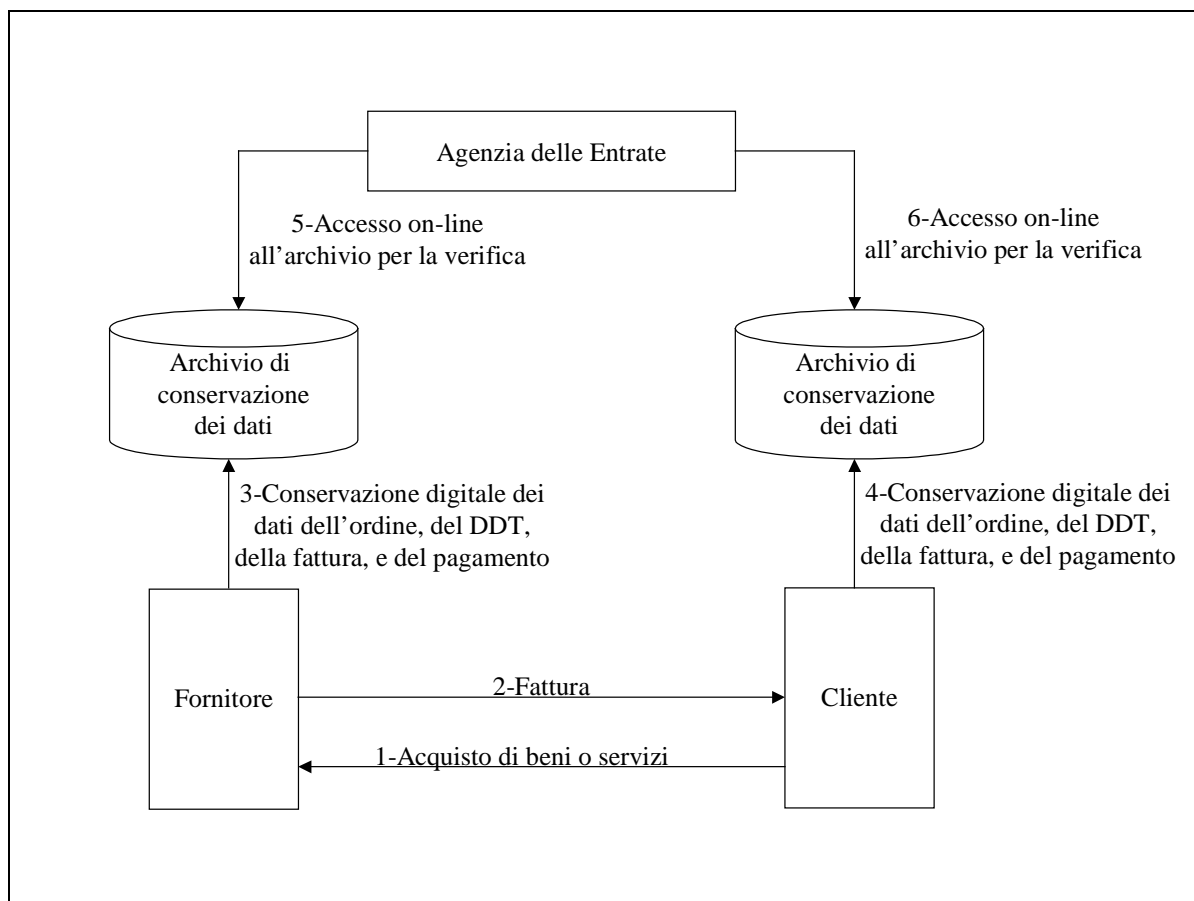


Fig.3 Schema di funzionamento del “*The data warehouse model*”

2.4. The certified taxable person model

Diversamente dai precedenti, questo modello è basato sul conseguimento da parte del contribuente di una certificazione riguardante sia la conformità a prestabilite metodologie dell’intero processo che ha portato al calcolo dell’IVA, sia la presenza in azienda di controlli interni in grado di svolgere una costante ed attenta attività di monitoraggio in almeno tre direzioni:

a-verifica dei processi amministrativi e contabili, e quindi per esempio: controllare che per ciascuna operazione di vendita e di acquisto siano presenti tutti i relativi documenti (ordine, DDT, fattura, pagamento) ed in grado di giustificare l’intero percorso che dall’ordine di acquisto arriva al pagamento della fattura, esaminare la metodologia impiegata nella contabilizzazione delle fatture di acquisto e di vendita, eccetera;

b-verifica del personale addetto, e quindi per esempio verificare la presenza di metodi che consentano una continuità del processo IVA pur in assenza di alcuni impiegati, la presenza di matrici riportanti le responsabilità operative dei singoli impiegati, eccetera;

c-verifica del software e degli strumenti informatici impiegati dal contribuente nel calcolare l’IVA, nell’aggiornare la contabilità e nel conservare le scritture contabili, nello stilare la dichiarazione IVA, eccetera.

Con il conseguimento della certificazione quindi, il contribuente avrà la sicurezza di poter costantemente monitorare il grado di conformità del proprio processo IVA, grazie alla presenza dei controlli interni che sorvegliano l'intera procedura e tengono traccia di quanto riscontrato con produzione di rapporti, resoconti e relazioni. In caso di verifica da parte dell'Agenzia delle Entrate, il contribuente dovrà quindi essere in grado, oltre che di presentare dettagliatamente la metodologia impiegata nell'eseguire i controlli interni, di riferire sulle criticità emerse.

Sebbene simili certificazioni siano già da anni obbligatorie in alcuni paesi, come per esempio la Sarbanes-Oxley Act in vigore dal 2002 negli Stati Uniti, è evidente che l'adozione di una simile metodologia in un contesto economico come quello Italiano costituito essenzialmente da piccole e medie aziende, comporterebbe un costo non indifferente per i singoli contribuenti.

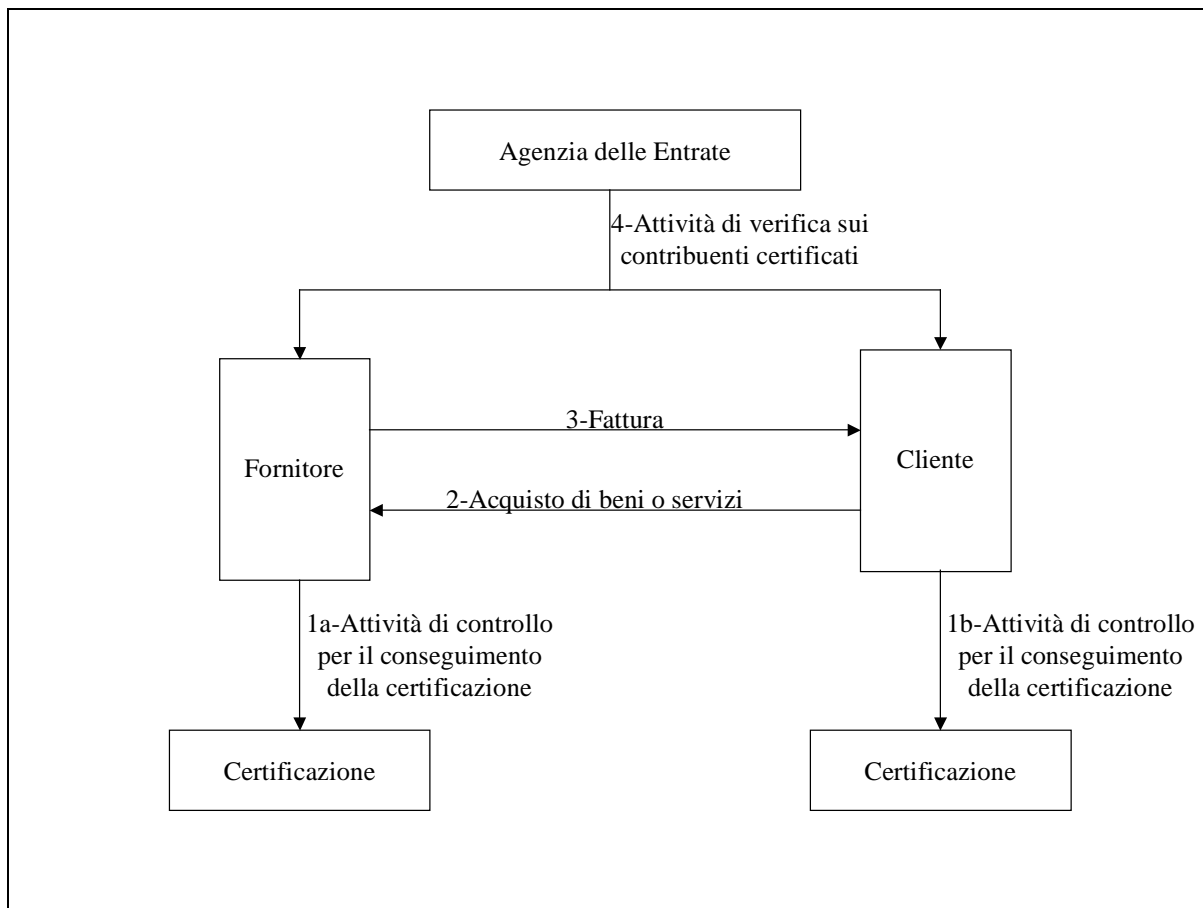


Fig.4 Schema di funzionamento del “*The certified taxable person model*”

3. Conclusioni

Con la stesura del “*Libro verde sul futuro dell’IVA*” e l’avvio della pubblica consultazione, la Commissione Europea ha inteso evidenziare la necessità di un forte intervento innovativo in grado, da una parte di semplificare l’attività amministrativa in capo ai singoli contribuenti riducendone i costi connessi alla gestione dell’IVA, e dall’altra di aumentare la capacità investigativa e di monitoraggio dell’Amministrazione Finanziaria, consentendo agli Stati Membri di ridurre il gap tra le attuali entrate IVA e quelle che potrebbero essere teoricamente riscosse.

Tutti i modelli sopra esposti presentano un ritorno in termini di costi/benefici positivo, con il “*The data warehouse model*” che presentando il NPV¹⁰ più alto sembra essere il più conveniente, ed il “*The central VAT monitoring database model*” il meno conveniente.

Oltre a poter essere implementati singolarmente, i quattro modelli proposti potrebbero anche essere adottati congiuntamente, e dal documento stilato per la Commissione è emerso che la migliore soluzione percorribile potrebbe essere il “*The split payment model*” congiuntamente al “*The data warehouse model*”, casomai prevedendo una versione “limitata” di quest’ultimo.

Le riflessioni che si ritiene debbano comunque essere fatte, e che la Commissione Europea dovrà tener in debito conto nell’introdurre innovative soluzioni nel semplificare la riscossione dell’IVA e nell’aumentare il monitoraggio dei contribuenti, sono sicuramente :

1-qualsiasi sia il modello che si deciderà di adottare, dovrà essere adottato congiuntamente da tutti gli Stati membri, diversamente si determinerebbero tra i vari Stati Membri delle diversità che, oltre a consentire agli imprenditori meno onesti di continuare nei propri propositi, di non perseguire l’obiettivo di creare un mercato unico, così come stabilito dalla Commissione con la comunicazione “*EUROPA 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*”;

2- il “*The split payment model*”, oltre a richiedere notevoli investimenti iniziali da parte del sistema bancario, ed avere un forte impatto, in periodi di scarsa liquidità, sulla gestione del cash-flow e sui flussi di tesoreria, comporta ulteriori oneri bancari per le aziende derivanti dalla istituzione del “conto bancario IVA bloccato”, una impossibilità ad essere utilizzato nei pagamenti cash, ed una notevole complessità nei pagamenti rateali;

3-il “*The certified taxable person model*”, che prevede il conseguimento da parte dell’azienda di una certificazione del processo IVA e la presenza di controlli interni, comporterebbe per le aziende Italiane, costituite essenzialmente da piccole e medie imprese, costi difficilmente sostenibili.

¹⁰ Net Present Value, ovvero l’attualizzazione dei benefici economici conseguibili al netto dei costi di implementazione