



Ministero
dell'Economia
e delle Finanze



DIPARTIMENTO DELLE
Finanze

SENATO DELLA REPUBBLICA
VI COMMISSIONE FINANZE E TESORO
Audizione del Direttore Generale delle Finanze
Prof.ssa Fabrizia Lapecorella
16 Giugno 2009

16 giugno 2009

Ringrazio il Presidente, Senatore Prof. Mario Baldassarri ed i Senatori della VI Commissione finanze per l'opportunità offerta di illustrare l'evoluzione organizzativa che sta attraversando il Dipartimento delle finanze a seguito della riorganizzazione del DPR 43/2008, che ha riguardato tutte le Strutture del Ministero dell'economia e delle finanze, le priorità strategiche che sono state assegnate al Dipartimento dall'Atto di indirizzo del Ministro e dalla Direttiva annuale, i principali progetti in corso per l'evoluzione del sistema fiscale .

Nel corso dell'audizione saranno anche illustrate procedure e metodologie di previsione delle entrate tributarie, e alcuni modelli per la quantificazione degli effetti finanziari dei provvedimenti fiscali.

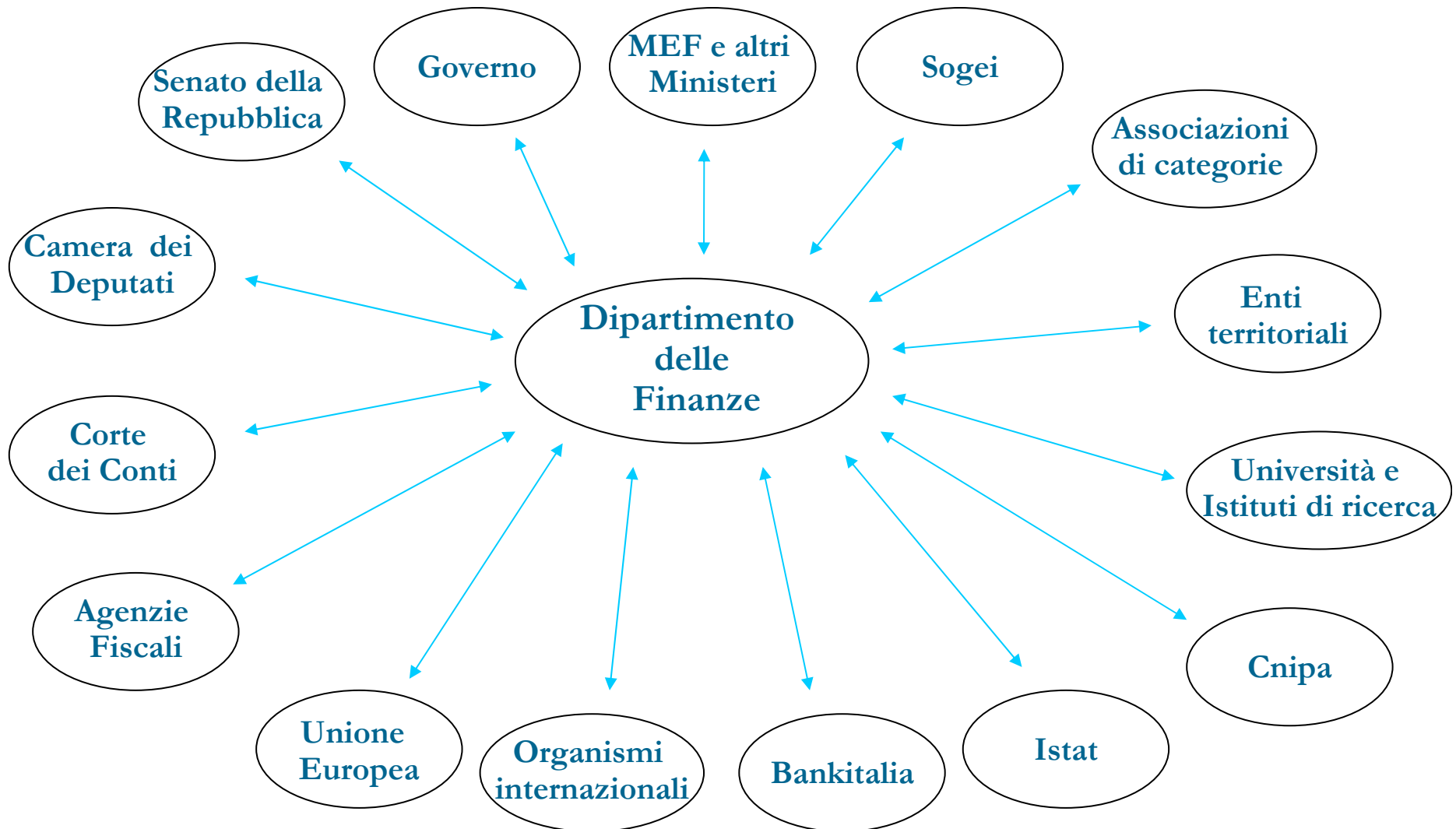
Indice

1. L'organizzazione del Dipartimento delle finanze e la mission
2. Gli obiettivi del Dipartimento delle finanze
3. I progetti del Dipartimento delle finanze
4. Le previsioni delle entrate tributarie
5. Modelli per la quantificazione degli effetti finanziari di provvedimenti fiscali

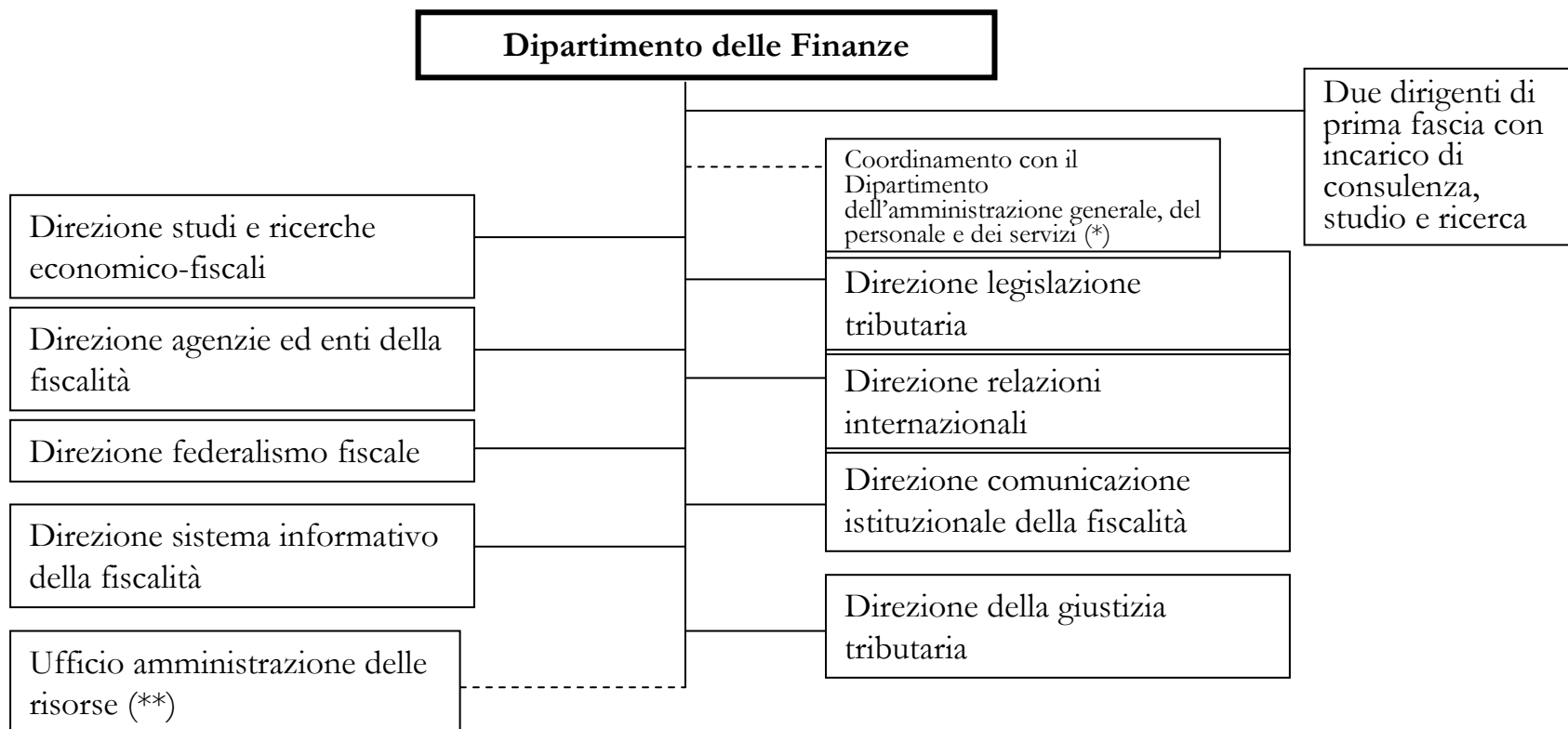
Il Dipartimento delle finanze è un'articolazione del Ministero dell'economia e delle finanze che occupa attualmente circa 3.155 dipendenti distribuiti tra Uffici centrali e periferici (le Commissioni Tributarie).



I principali stakeholders del Dipartimento delle Finanze



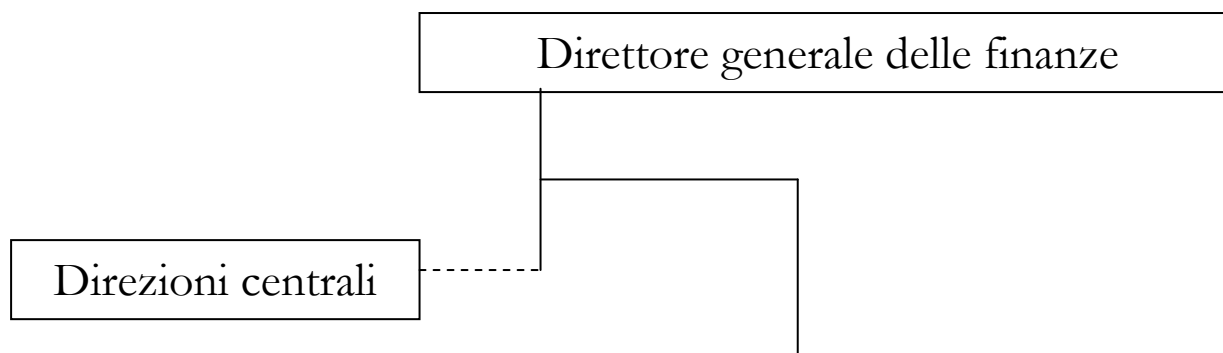
L'organizzazione del Dipartimento a seguito del DPR 43/2008



*L'art. 14, comma 4, del DPR 48/08 prevede che "Per le specifiche esigenze di consulenza, studio e ricerca sono assegnati al dipartimento due posti di funzione di livello dirigenziale generale per l'esercizio dei relativi compiti, di cui uno per l'esercizio delle funzioni di coordinamento con il Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi.". **L'art. 25 del DPR 43/08 stabilisce che "Fino all'adozione dei decreti ministeriali di natura non regolamentare di cui all'articolo 1, comma 2, ciascun dipartimento opererà avvalendosi dei preesistenti uffici dirigenziali con competenze prevalenti nel rispettivo settore di attribuzione.

L'organizzazione del Dipartimento a seguito del DPR 43/2008

Uffici alle dirette dipendenze del direttore generale delle finanze



Ai sensi dell'art. 14, comma 2, del DPR 43/2008, alle dirette dipendenze del direttore generale delle finanze operano **20** uffici di livello dirigenziale non generale, con competenze nelle seguenti materie: coordinamento dell'ufficio del direttore generale delle finanze; controllo di gestione dipartimentale; coordinamento e monitoraggio dei progetti dipartimentali; coordinamento dell'attività amministrativa; attività tecnica di supporto all'ufficio del direttore generale delle finanze; supporto nell'attività di studio, analisi e legislazione fiscali; servizio di vigilanza; coordinamento con il Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi nelle materie.

L'organizzazione del Dipartimento delle Finanze a seguito del DPR n.43/2008

La nuova organizzazione del Dipartimento delle Finanze prevista dal DPR 43/2008 ha, fra l'altro, stabilito:

- l'istituzione della nuova Direzione della giustizia tributaria, al fine di garantire un supporto dedicato alla funzione giurisdizionale tributaria.
- la soppressione dell'Ufficio amministrazione delle risorse (UAR) con trasferimento di gran parte delle funzioni (gestione delle risorse finanziarie, tranne quelle destinate alle Agenzie, gestione del personale, ecc.) al DAG (Dipartimento degli affari generali del MEF).
- l'istituzione di nuovi uffici alle dirette dipendenze del Direttore generale delle finanze, con compiti di analisi e supporto alle funzioni di direzione, coordinamento e controllo. A tali Uffici è affidato anche l'esercizio delle funzioni di coordinamento con il Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi.

La mission del Dipartimento delle Finanze

Le funzioni del Dipartimento sono riconducibili alle seguenti aree:

- POLICY MAKING
- GOVERNANCE DEL SISTEMA DELLA FISCALITA'
- GESTIONE DI SERVIZI AI CONTRIBUENTI ED ALLE ISTITUZIONI

Le Priorità del Dipartimento delle Finanze stabilite nella Direttiva del Ministro



Le attività del Dipartimento delle Finanze per il conseguimento degli obiettivi

POLICY MAKING

Le attività di Policy Making del Dipartimento riguardano prevalentemente:

- analisi, elaborazione, valutazione, studi, indagini e simulazioni per l'elaborazione sotto il profilo economico e giuridico delle politiche tributarie, in campo nazionale, comunitario ed internazionale;
- monitoraggio dell'andamento delle entrate tributarie e previsione sul gettito;
- emanazione di direttive interpretative della legislazione tributaria, al fine di assicurare la coerenza nell'applicazione delle norme da parte degli uffici rispetto alle esigenze di equità, semplicità e omogeneità di trattamento, con particolare riguardo ai principi fissati dallo Statuto dei diritti del contribuente.

Le attività del Dipartimento delle Finanze per il conseguimento degli obiettivi

GOVERNANCE

Le attività di governance riguardano:

- la verifica della congruità degli adempimenti fiscali dei contribuenti e dei relativi modelli di dichiarazione e modalità di assolvimento considerate le esigenze di semplificazione e di riduzione dei costi di gestione degli adempimenti stessi, sia per i contribuenti sia per l'amministrazione finanziaria;
- le relazioni con gli altri Stati e con gli organismi comunitari e internazionali, fatte salve le competenze del Ministero degli affari esteri e del Ministero dello sviluppo economico;
- la pianificazione, coordinamento e controllo degli obiettivi di gestione delle funzioni fiscali da parte delle Agenzie sulla base delle convenzioni stipulate tra Ministro e Agenzie Fiscali.

Le attività del Dipartimento delle Finanze per il conseguimento degli obiettivi

GOVERNANCE

- La vigilanza, sulle Agenzie sotto il profilo dell'applicazione dei principi di trasparenza, imparzialità e correttezza nell'applicazione delle norme tributarie, con particolare riguardo ai rapporti con i contribuenti nonché a quanto previsto dalla legge 27 luglio 2000, n. 212;
- Il coordinamento del sistema informativo della fiscalità, in relazione al quale il Dipartimento: svolge attività di supporto al Ministro per la definizione degli obiettivi strategici e delle linee guida dello sviluppo dell'informatica della fiscalità; assicura l'integrazione del sistema informativo; assicura criteri e regole per l'utilizzazione delle informazioni e dei dati della fiscalità.

Le attività del Dipartimento delle Finanze per il conseguimento degli obiettivi

GESTIONE SERVIZI

Le attività di gestione di servizi riguardano:

- La comunicazione istituzionale della fiscalità, in relazione alla quale il Dipartimento svolge le attività di promozione della conoscenza del sistema fiscale, della normativa fiscale, della sua applicazione e dei suoi effetti, anche coordinando le funzioni di informazione e assistenza ai contribuenti svolte dalle agenzie; raccoglie ed elabora notizie in merito alle aspettative e al livello di soddisfazione dei contribuenti.
- La gestione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia tributaria con particolare riguardo all'automazione dell'attività degli uffici, alla gestione del massimario e all'analisi della giurisprudenza in materia fiscale.

**I progetti del Dipartimento delle finanze per il
conseguimento degli obiettivi in materia di evoluzione
delle politiche fiscali e per lo sviluppo del sistema di
gestione della fiscalità**

Banca dati integrata della fiscalità immobiliare

Scopo generale del progetto: arricchire e valorizzare il Sistema informativo della fiscalità immobiliare, di particolare rilevanza nell'ottica dell'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale.

Il progetto è declinato nei seguenti 2 obiettivi

1. Acquisizione dei dati ICI di riscossione
2. Valorizzazione della banca dati ICI e costituzione di una banca dati integrata della fiscalità immobiliare

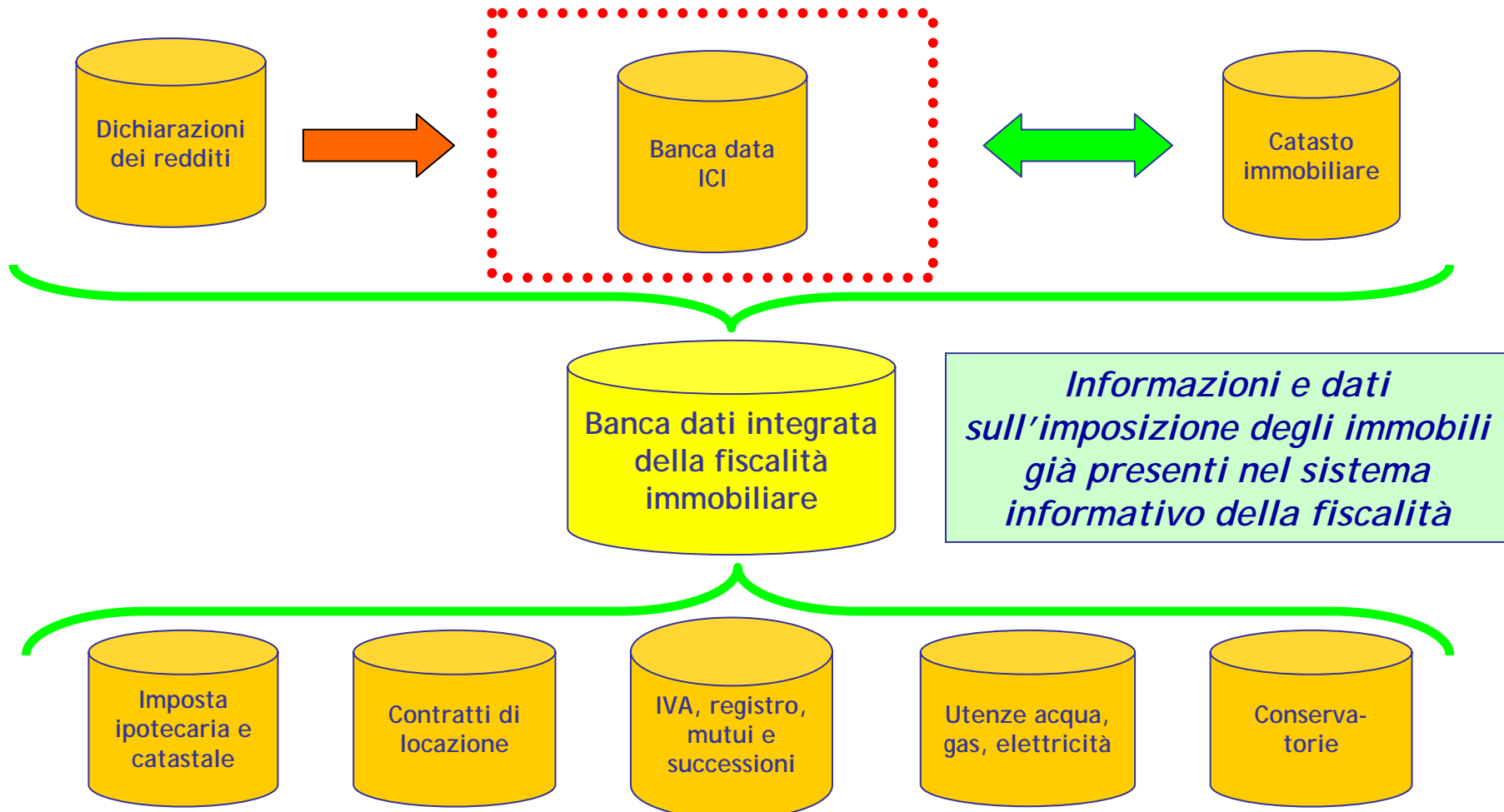
Banca dati integrata della fiscalità immobiliare

FINALITÀ: costituzione della prima banca dati che, a livello nazionale, contenga informazioni analitiche delle riscossioni ICI (ivi incluse le riscossioni relative alle abitazioni principali per il 2007). L'obiettivo è in fase avanzata di realizzazione.

FASI:

- ▶ assistenza agli enti tenuti all'invio delle comunicazioni e acquisizione dei dati inviati dai comuni e dagli enti delegati alla riscossione dell'ICI
- ▶ integrazione dei dati inviati con quelli centrali della riscossione (modd. F24) e costituzione della “Banca dati ICI”
- ▶ analisi qualitativa dei dati inviati
- ▶ realizzazione delle procedure per la consultazione dei dati via web
- ▶ sviluppo del servizio per la trasmissione dei dati in via telematica

Banca dati integrata della fiscalità immobiliare



Banca dati integrata della fiscalità immobiliare

FINALITÀ: effettuare analisi e valutazioni degli effetti finanziari di forme alternative di tassazione degli immobili a supporto delle scelte di politica tributaria

FASI:

- ▶ realizzazione del database sulla tassazione immobiliare a partire dall'incrocio dei dati ICI con i dati di fonte catasto, dichiarazioni dei redditi. Si tratta di una evoluzione del progetto “Analisi del Patrimonio immobiliare” (sviluppato con l'Agenzia del Territorio e Sogei) che ha integrato le informazioni della banca dati del catasto con quelle presenti nelle dichiarazioni dei redditi.
- ▶ successiva integrazione con altri dati fiscali in possesso dell'Anagrafe Tributaria (es. atti del registro)

Progetto di sviluppo della comunicazione istituzionale del Dipartimento

Il sito www.finanze.gov.it

E' in corso una sostanziale modifica di www.finanze.gov.it, sito del Dipartimento delle Finanze.

Il nuovo sito abbandona l'attuale impostazione incentrata esclusivamente sull'aggiornamento delle informazioni, adottandone una nuova, basata anche sull'**approfondimento** e il **confronto**.

Sarà implementato anche l'attuale sito *mobile* (<http://mobile.finanze.it>) nella piattaforma *mobile* dell'Amministrazione finanziaria.

Gli utenti potranno accedere tramite palmare o smartphone alle informazioni e ai servizi del Dipartimento e delle Agenzie fiscali.

Progetto di sviluppo della comunicazione istituzionale

La presenza del Dipartimento su Internet intende seguire due percorsi paralleli:

1. l'introduzione di tecnologie e soluzioni “Web 2.0” sul versante dell'e-participation: per il coinvolgimento dei cittadini e degli *stakeholder* nelle decisioni dell'Amministrazione, strumenti di misurazione trasparente (e “non mediata”) della *citizen's satisfaction*, come consultazioni pubbliche telematiche e sondaggi;
2. una graduale introduzione delle logiche “2.0” nella “fabbrica dell'informazione e della conoscenza”: quindi riviste on line aperte ai contributi e ai commenti (logica del social networking), apertura dei data base pubblici ai tagging individuali.

Progetto di sviluppo della comunicazione istituzionale

Il sistema di ascolto integrato del contribuente: obiettivi e ruoli

Il Dipartimento, insieme alle Agenzie, si sono dati l'obiettivo di sviluppare un sistema integrato e coordinato di ascolto del contribuente per la misurazione sistematica delle percezioni/attese dei livelli di servizio attraverso:

- la raccolta, elaborazione e analisi di dati e informazioni tratte da fonti interne (esiti delle indagini di customer satisfaction provenienti dalle Agenzie, monitoraggio dei servizi di informazione e assistenza, ecc.) ed esterne (organi e mezzi di informazione, ricerche, studi e analisi di istituzioni e soggetti esterni, ecc.);
- la conduzione diretta di sondaggi e consultazioni sui portatori di interessi rispetto alle tematiche di attualità fiscale e agli scenari evolutivi della fiscalità, secondo le logiche dell'*e-democracy* supportate dalle tecnologie dell'informazione;
- la valutazione dei flussi informativi attraverso un'apposita Banca dati della qualità, in grado di evidenziare i trend evolutivi e di miglioramento dei servizi.

Sviluppo degli accordi internazionali

Il Dipartimento delle Finanze negozia accordi internazionali in materia fiscale. Tra questi si segnalano le Convenzioni contro le doppie imposizioni e i cosiddetti TIEA (Tax information exchange agreement). Gli accordi che consentono lo scambio di informazioni tra diverse giurisdizioni sono lo strumento cruciale per il contrasto all'evasione fiscale internazionale.

Il negoziato di nuovi accordi o la rinegoziazione di accordi esistenti trae origine, in primo luogo, da richieste del Ministero Affari esteri al MEF, ma può originare anche da altre fonti.

I fattori rilevanti nella determinazione delle priorità nella stipula di accordi bilaterali sono:

- relazioni bilaterali esistenti (MAE/MEF)
- rapporti multilaterali (UE; OCSE; G20; G8; etc.)
- richieste degli operatori economici
- adeguamento normative nazionali
- mutato quadro economico

Sviluppo degli accordi internazionali

Il negoziato di un nuovo accordo è un processo che si conclude con la parafatura, generalmente in un tempo di circa dodici mesi. Negli ultimi anni si è riscontrato un notevole allungamento dei tempi di ratifica con conseguente invecchiamento degli accordi prima dell'entrata in vigore; è quindi auspicabile che il processo sia velocizzato anche per evitare difformità di comportamento rispetto ai Paesi stranieri che chiudono in pochi mesi lo stesso processo.

Le convenzioni attualmente in attesa di ratifica sono:

Slovenia (firmata nel 2001), Canada (firmata nel 2002), Libano (firmata nel 2000; risulta non riassegnata), Bielorussia (firmata 2005), India (Protocollo di modifica firmato nel 2006), Moldova (firmata nel 2002; risulta non riassegnata), Croazia (firmata nel 1999), Malta (firmata nel marzo 2009).

Le convenzioni presentate al Parlamento in attesa di assegnazione alle Commissioni sono:

Arabia Saudita, Azerbaijan, Belgio, Cuba, Gabon, Giordania, Iran, Mongolia, Qatar, San Marino.

Sviluppo degli accordi internazionali

In questa fase sono in corso contatti e negoziati con numerosi Paesi per addivenire entro breve tempo alla stipula/ratifica di un consistente numero di accordi che consentano il più completo scambio di informazioni in linea con gli indirizzi internazionali e, in particolare, con il risultato del G20 di Londra del 2 aprile 2009. Per cui, all'impegno dell'Amministrazione finanziaria, deve seguire una rapida ratifica onde poter disporre tempestivamente di strumenti che consentono di scambiare informazioni e di scoraggiare l'uso improprio dei regimi fiscali delle diverse giurisdizioni.

Con il G 20 (Aprile 2009) vi è stata una spinta alla conclusione di accordi che rafforzano la cooperazione amministrativa in ambito fiscale

- Nuova clausola per lo scambio di informazioni (art. 26 Standard OCSE 2005): Austria, Barbados, Belgio, EAU, Lussemburgo, Messico, Norvegia, San Marino, Svizzera.
- Accordi TIEA (Tax Information Exchange Agreements): Andorra, Aruba, Jersey, Gibilterra, Guernsey, Isola di Man, Liechtenstein, Monaco.

Progetto integrazione del sistema informativo della fiscalità e qualità dei dati

Per conseguire gli obiettivi di unitarietà ed integrazione del sistema informativo il Dipartimento delle Finanze ha individuato e condiviso con tutti i Soggetti della fiscalità (in particolare Agenzie fiscali) specifici progetti tra cui:

- **Mappa dei Sistemi**
- **Modello della qualità dei dati**

Progetto integrazione del sistema informativo della fiscalità e qualità dei dati

La Mappa dei Sistemi:

Obiettivi

L'applicativo di supporto alla mappatura dei Sistemi assolve alle seguenti esigenze:

- garantire una visione globale dei sistemi informativi e delle applicazioni in esercizio e delle loro mutue relazioni
- permettere interrogazioni in tempo reale sulle dotazioni informatiche utilizzate dal DF e dalle Strutture Organizzative
- rendere disponibili informazioni integrate a più livelli e costantemente aggiornate
- accedere a “viste” e report direzionali per area funzionale e per area “utente”

Benefici attesi

- Creare un unico punto di accesso alla conoscenza relativa al patrimonio applicativo relativo al SIF
- Fornire una conoscenza integrata del patrimonio dati gestito dal SIF
- Facilitare le iniziative di integrazione di nuovi sistemi o gli interventi di manutenzione correttiva ed evolutiva

Progetto integrazione del sistema informativo della fiscalità e qualità dei dati

Modello della qualità dei dati

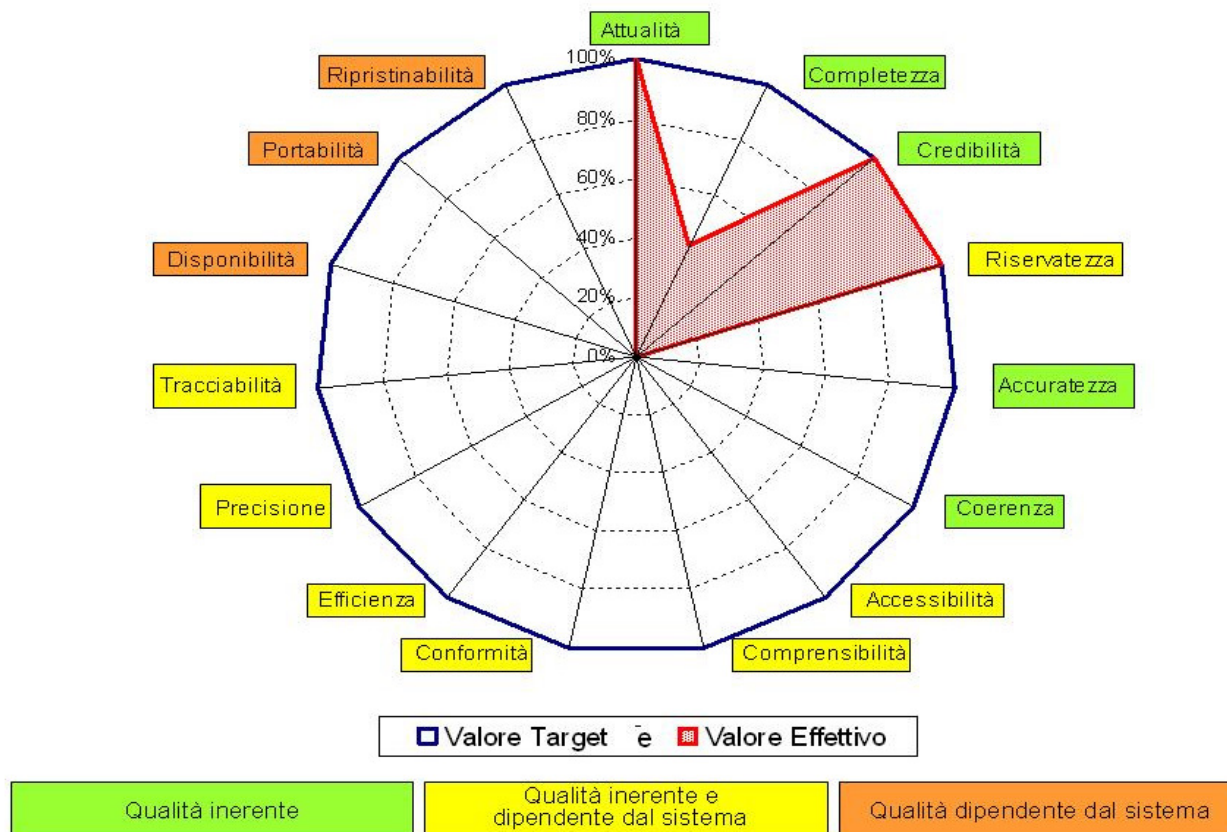
Assicurare la qualità dei dati significa rendere il dato unico e fruibile, anche se gestito da competenze diverse.

Lo sviluppo del modello per la valutazione della qualità dei dati del sistema informativo della fiscalità può, tra l'altro, dare un importante contributo all'efficacia all'attività di controllo e contrasto all'evasione.

Progetto integrazione del sistema informativo della fiscalità e qualità dei dati

Modello della qualità dei dati

La qualità dei dati del sistema informativo della fiscalità dovrà valutarsi attraverso la verifica di talune caratteristiche fondamentali quali: attualità, completezza, riservatezza, coerenza, ... (il cruscotto della qualità)



Progetto integrazione del sistema informativo della fiscalità e qualità dei dati

Modello della qualità dei dati

Alcune caratteristiche di qualità sono particolarmente importanti per l'unitarietà e l'integrazione.

Ad esempio:

- L' **accuratezza**: il dato deve rappresentare il valore esistente e vero;
- L' **attualità**: il dato assume un valore aggiornato al “giusto tempo”;
- La **coerenza**: implica la standardizzazione tra informazione e formati di interscambio (la struttura dell'indirizzo anagrafico, di quello di residenza e l'identificativo del soggetto); assicura che non si verifichino disallineamenti tra i dati all'interno dello stesso sistema e tra sistemi;
- La **completezza**: consente di colmare criticità di integrazione dovute ad omissioni di informazioni dei soggetti dichiaranti;
- La **comprensibilità**: è la facilità di interpretazione da parte degli utenti;
- La **conformità**: è l'aderenza a standard, regolamenti, direttive (ad es. privacy).

Progetto integrazione del sistema informativo della fiscalità e qualità dei dati

Sistema delle regole

E' istituito presso il Dipartimento il "Tavolo permanente di lavoro sulla gestione integrata delle banche dati del Sistema informativo della fiscalità" tra DF, Strutture Organizzative e Sogei per concordare regole, standard, strumenti, azioni.

Il sistema di regole, in particolare, permette di conoscere in qualunque momento e da più punti di vista lo stato degli scambi di dati, apportando benefici in termini di rispetto della privacy, trasparenza ed imparzialità dell'Amministrazione.

Il Dipartimento delle Finanze ha definito un sistema di regole per lo scambio di dati fra il Sistema Informativo Fiscalità e i soggetti esterni (Enti territoriali, ecc.).

Aspetti principali:

- Standardizzazione:
- Monitoraggio e governo;
- Condivisione.

Progetto integrazione del sistema informativo della fiscalità e qualità dei dati

Sistema di regole

- **Standardizzazione**, definizione valida per tutto il SIF di:
 1. Requisiti soggettivi ed oggettivi per l'accesso ai dati
 2. Procedure di autorizzazione all'accesso ai dati
 3. Requisiti, obblighi e doveri di sicurezza e privacy

- **Monitoraggio e governo:**
 1. Registro elettronico degli scambi di dati:
 - Gestito dal Dipartimento delle finanze ed alimentato dalle agenzie fiscali
 - Per ciascuna convenzione stipulata fra Amministrazione fiscale e soggetto esterno contiene:
 - Dati del soggetto esterno
 - Periodo di validità ed eventuali revoche
 - Motivazione e requisiti all'accesso
 - Requisiti di sicurezza
 - Dati acceduti

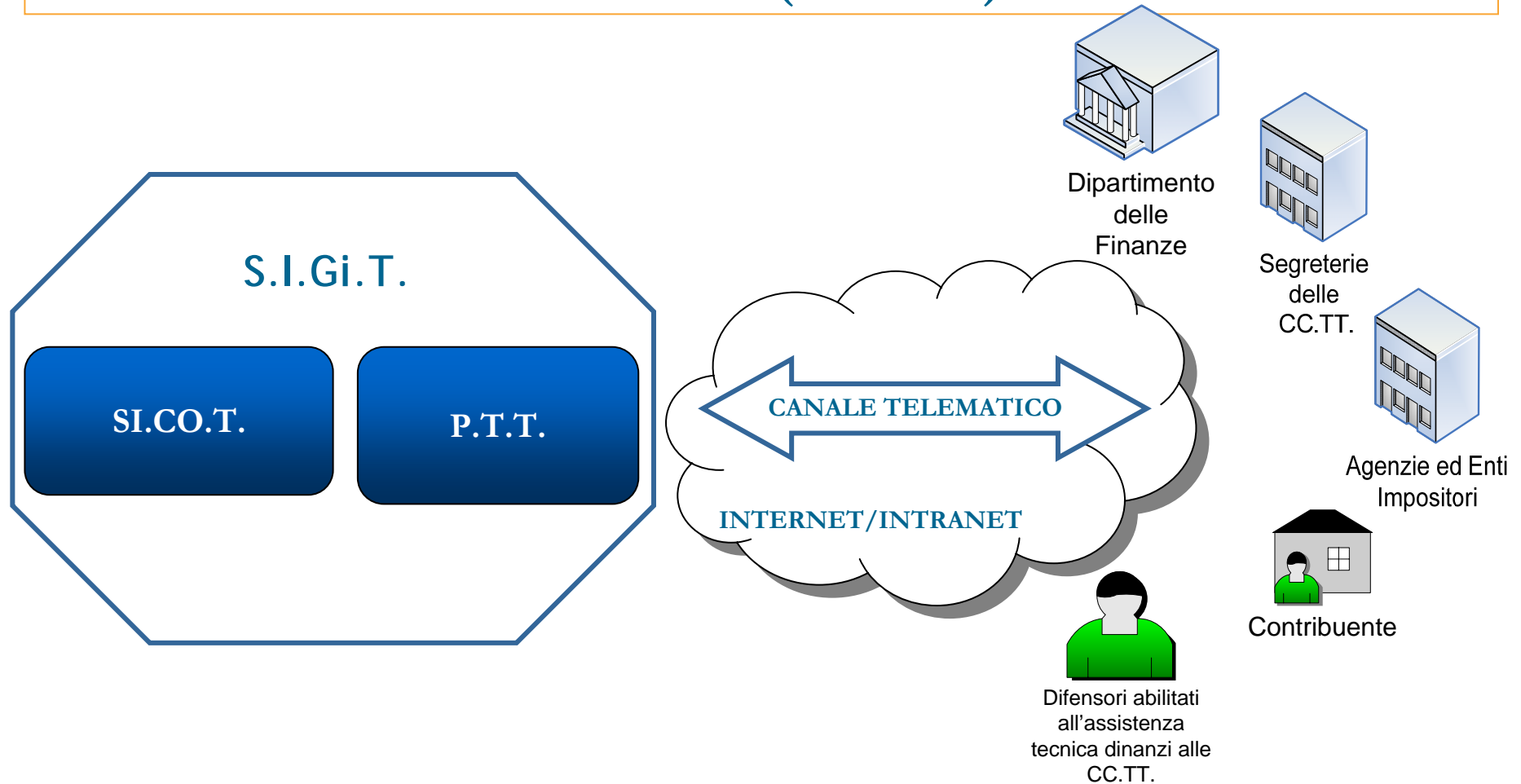
Progetto integrazione del sistema informativo della fiscalità e qualità dei dati

Sistema di regole

- **Condivisione**, istituzione del “Tavolo permanente di lavoro sulla gestione integrata delle banche dati del Sistema informativo della fiscalità”
 1. Vi partecipano: DF, Strutture Organizzative e Sogei
 2. Permette l'adozione condivisa di:
 - Regole
 - Standard
 - Strumenti
 - Azioni

Il sistema di regole permette di conoscere in qualunque momento e da più punti di vista lo stato degli scambi di dati e consentirà benefici in termini di rispetto della privacy, trasparenza ed imparzialità dell'Amministrazione

Progetto di sviluppo del Sistema Informativo della Giustizia Tributaria (S.I.Gi.T.)

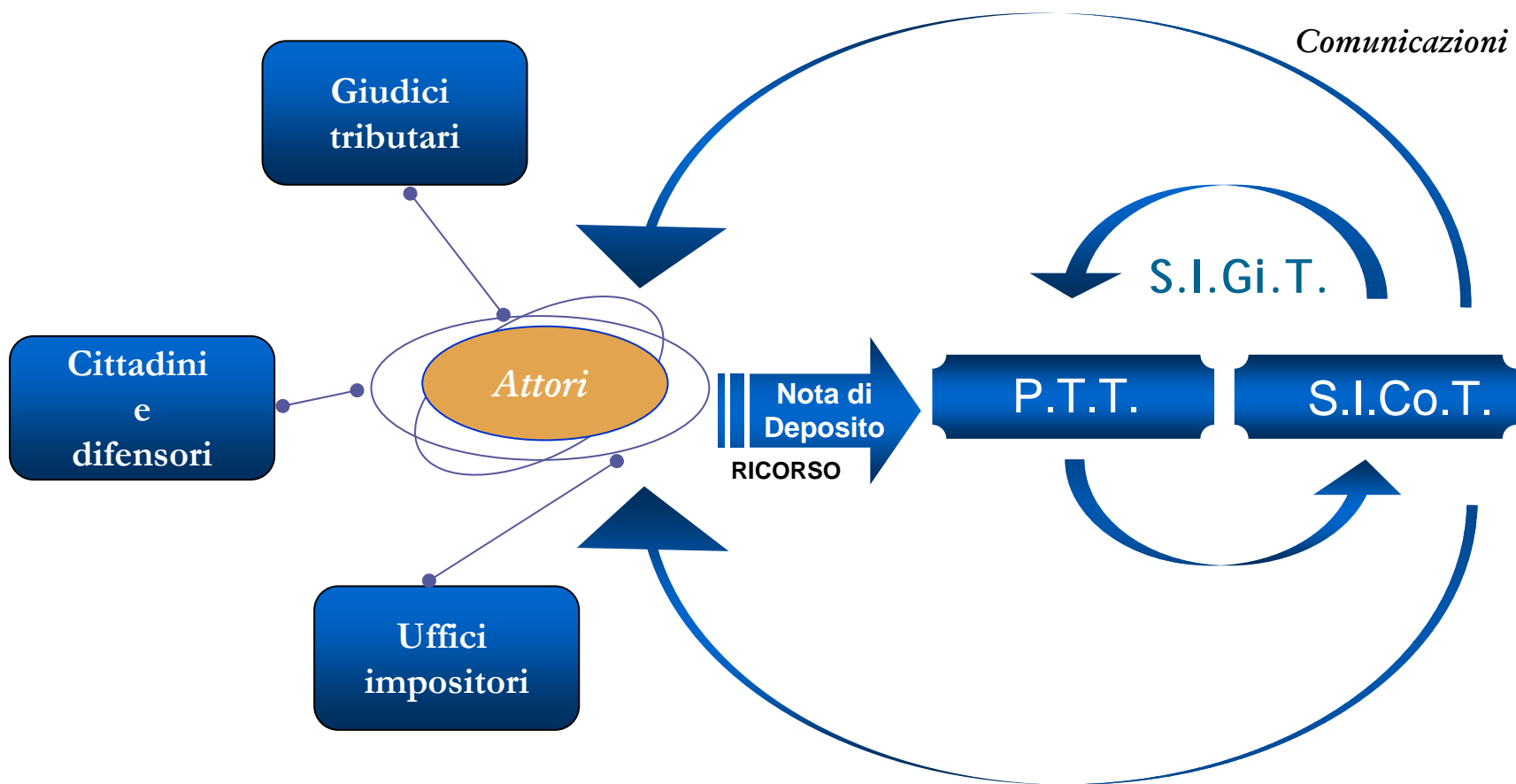


Progetto di sviluppo del Sistema Informativo della Giustizia Tributaria (S.I.Gi.T.)

Il Dipartimento delle Finanze sta programmando una serie di interventi tesi ad integrare i sistemi informatici e telematici esistenti ed in via di sviluppo per realizzare una complessiva architettura informatizzata dei processi di supporto alla funzione giurisdizionale in modo da consentire a tutti gli “attori” di colloquiare telematicamente con i seguenti benefici :

- Automazione di tutte le fasi procedurali
- Minori costi gestionali
- Riduzione dei tempi procedurali
- Riduzione degli archivi cartacei
- Sviluppo nelle analisi statistiche

Il progetto prevede, in particolare, la realizzazione “Processo tributario telematico (PTT)” che consentirà il deposito telematico dei ricorsi, ed altri atti processuali, presso le Commissioni Tributarie



Processo tributario telematico (PTT)

Effetti Positivi del PTT

PARTI PROCESSUALI
minori costi di gestione
maggiore controllo
dell'iter processuale

**PERSONALE DELLE
SEGRETERIE DELLE CT**
Semplificazione ed efficienza
per le operazioni di supporto
all'iter processuale

- Automazione delle fasi procedurali
- Minori costi gestionali
- Riduzione dei tempi procedurali
- Riduzione degli archivi cartacei
- Sviluppo nelle analisi statistiche

COLLETTIVITA'
un processo più celere
ed efficace produce
effetti positivi sul diritto
e sul gettito fiscale

GIUDICI
Minor tempo da dedicare
agli adempimenti burocratici

Progetto di sviluppo degli strumenti di supporto alla Giustizia Tributaria

Il Dipartimento delle Finanze si sta organizzando anche per gestire le ulteriori competenze assegnate dal DPR 43/2008 in materia di monitoraggio della giurisprudenza tributaria.

Il monitoraggio delle decisioni delle CCTT e della Cassazione sarà finalizzato a:

1. Supportare gli enti impositori e le società di riscossione negli indirizzi interpretativi;
2. Supportare gli enti impositori nella scelta di proseguire o meno il contenzioso per ridurre il numero dei casi di soccombenza da parte degli enti stessi;
3. Analizzare l'efficacia dei provvedimenti normativi alla luce del contenzioso generato soprattutto quando tali provvedimenti assumono la veste di riforme strutturali;
4. Proporre modifiche normative a seguito dei contenziosi generati laddove i ricorsi dei contribuenti risultano tendenzialmente accolti.

Evoluzione del sistema delle relazioni tra Ministero ed Agenzie Fiscali

A circa 9 anni dall'attivazione delle Agenzie Fiscali appare necessaria una riflessione sul sistema delle regole attraverso il quale, nell'ambito delle apposite Convenzioni tra Ministro e Agenzie, sono regolati i rapporti per la gestione:

- dei profili economico finanziari
- delle modalità di esercizio da parte del Dipartimento della funzione di monitoraggio e controllo dei risultati della gestione della fiscalità
- dell'incentivazione del personale.

In tale prospettiva è prevista l'attivazione di appositi tavoli tecnici con l'obiettivo, per la prossima Convenzione, di un ridisegno di tale sistema

Pianificazione e previsioni delle entrate tributarie

La deliberazione n 7/2008/G emessa dalla sezione centrale della Corte dei Conti per il controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato in materia di “Metodologie e procedure di elaborazione delle previsioni di entrata per titolo, per UPB e per capitolo” non ha formulato rilievi sostanziali riconoscendo di fatto robustezza ed integrità delle previsioni di entrata elaborate dal Dipartimento delle Finanze.

Le criticità evidenziate dalla Corte hanno prevalentemente riguardato i processi organizzativi, la tempistica e l’attendibilità delle previsioni.

A tal fine sembra opportuno riferire sia in merito al ciclo e alla metodologia di previsione sia in merito alla metodologia utilizzata per la quantificazione degli effetti finanziari dei provvedimenti fiscali.

IL CICLO E I MODELLI PER LA PREVISIONE DELLE ENTRATE TRIBUTARIE

Previsioni delle entrate tributarie

In particolare di seguito viene rappresentato:

- Il contesto istituzionale
- Il ciclo delle previsioni
- Procedure e metodologie di previsione
- Gli strumenti del Dipartimento delle Finanze per le statistiche e le stime

Previsioni delle entrate tributarie Il contesto istituzionale

- Il Dipartimento delle Finanze è responsabile delle previsioni dell'analisi e del monitoraggio delle entrate tributarie.
- Le entrate tributarie sono circa il 60% delle entrate della Pubblica Amministrazione che includono anche entrate contributive (circa 30%) ed entrate extratributarie (circa 10%)

Previsioni delle entrate tributarie -CICLO-

Il ciclo delle previsioni

- Il ciclo delle previsioni delle entrate tributarie segue le fasi del processo di gestione della finanza pubblica le cui tappe fondamentali corrispondono all'elaborazione e alla presentazione dei documenti economico finanziari (RUEF entro marzo, DPEF entro giugno, RPP entro settembre , programma di stabilità entro dicembre).
- Il processo di previsione copre un orizzonte di 5 anni e ha un andamento evolutivo in cui ad ogni stadio si sfruttano tutte le informazioni disponibili ai fini della revisione delle previsioni.
- Il punto di partenza per le stime relative all'anno corrente, può essere individuato nella Relazione Unificata per l'Economia e la Finanza Pubblica (RUEF).

Previsioni delle entrate tributarie -CICLO-

Il ciclo delle previsioni

Nella RUEF, le previsioni delle entrate per l'anno corrente per la prima volta:

- Utilizzano come base i dati del preconsuntivo (non stimati) dell'anno precedente.
- Tengono conto degli effetti della manovra di finanza pubblica per l'anno corrente nella versione finale approvata dal Parlamento.

Previsioni delle entrate tributarie -CICLO-

Il ciclo delle previsioni

Con la presentazione del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (giugno-luglio), le previsioni di entrata vengono aggiornate per tener conto di:

- Eventuali aggiornamenti delle variabili del quadro macroeconomico;
- Valutazioni sul gettito dei primi mesi dell'anno derivanti dal modello di monitoraggio mensile delle entrate tributarie;
- Eventuale esame degli effetti di alcuni interventi normativi della manovra di finanza pubblica per l'anno in corso.

Previsioni delle entrate tributarie -CICLO-

Il ciclo delle previsioni

Con la presentazione della Relazione Previsionale e Programmatica (settembre), viene effettuato un nuovo aggiornamento delle previsioni per tener conto di nuove informazioni, rispetto a quelle contenute nel DPEF.

In particolare, si considera:

- L'andamento delle entrate tributarie (incluso quello dell'autoliquidazione).
- Eventuali modifiche alle variabili del quadro macroeconomico.

Previsioni delle entrate tributarie -CICLO-

Il ciclo delle previsioni

Ulteriori revisioni vengono effettuate in occasione degli aggiornamenti del DPEF (nota di aggiornamento) e del Programma di stabilità (dicembre), se necessarie.

La fase conclusiva del ciclo delle previsioni per l'anno corrente è rappresentata dall'analisi degli scostamenti della previsione dai risultati effettivi, analisi necessaria anche ai fini della manutenzione del modello di previsione.

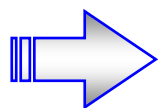
Previsioni delle entrate tributarie Procedure e metodologia

Il settore istituzionale di riferimento è quello delle Pubbliche Amministrazioni: per il nostro paese è costituito dalle Amministrazioni centrali (Stato), dalle Amministrazioni territoriali (Regioni, Province, Comuni) e dagli enti previdenziali.

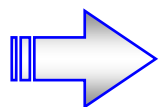
L'oggetto delle previsioni sono le entrate tributarie secondo le definizioni e i criteri di classificazione del sistema dei conti nazionali (SNA) e del sistema europeo dei conti (SEC).

Il criterio contabile di registrazione delle entrate tributarie è quello della competenza economica (SEC).

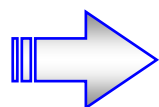
Previsioni delle entrate tributarie Procedure e metodologia



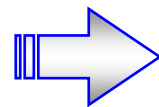
Entrate tributarie del bilancio dello Stato competenza
giuridica (entrate lorde)



Correzioni in base alle regole di contabilità nazionale
(entrate nette)



+ Entrate tributarie
degli enti territoriali



Correzioni per il passaggio alla competenza economica
(slittamenti temporali)

Procedure e metodologia

METODOLOGIA

Base dati

Come base dati ci si avvale del preconsuntivo dell'ultimo anno disponibile.

Come unità elementare si utilizza il singolo capitolo/articolo di bilancio.

Le voci d'imposta analizzate secondo la procedura descritta sono circa **600**.

Procedure e metodologia

METODOLOGIA

Base dati

Base dati
corretta

La base dei dati viene corretta per tener conto di entrate straordinarie o, comunque, non ricorrenti (ad esempio entrate una tantum, provvedimenti occasionali, variazioni nei meccanismi di acconto) e degli effetti delle manovre di finanza pubblica.

Procedure e metodologia

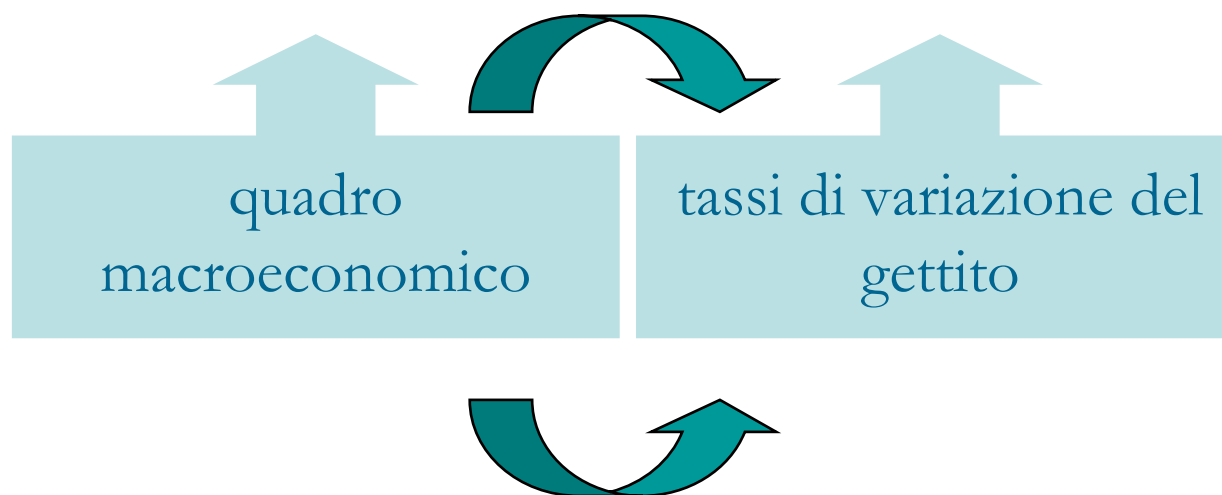
METODOLOGIA

Base dati

Base dati corretta

Modello Proxi

Il modello utilizza una serie di variabili di approssimazione (tassi di crescita di variabili macroeconomiche), una per ogni voce d'imposta, per stima di tassi di crescita delle basi imponibili e del tributo.



Procedure e metodologia

METODOLOGIA

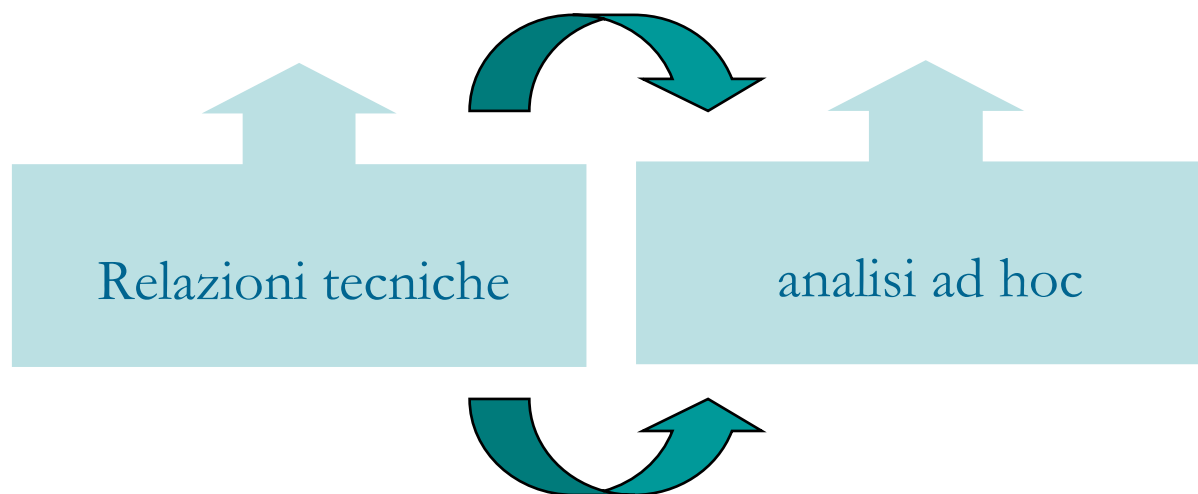
Base dati

Base dati corretta

Modello Proxi

Manovra di finanza pubblica

Gli effetti di gettito previsti dai provvedimenti che costituiscono la manovra finanziaria vengono poi sommati alle previsioni.



Procedure e metodologia

PROBLEMI



Per alcuni tributi (imposta sul reddito delle società) il modello presenta a volte delle criticità.

L'attendibilità del modello dipende dalle previsioni macro.

SOLUZIONI



Analisi dichiarazioni e informazioni sul gettito delle più grandi società.

Analisi ex-post.

Analisi dei versamenti

Analisi ad hoc di indicatori macro e micro economici

Previsioni delle entrate tributarie Criticità

- Nel mese di aprile dell'anno 2008 la Corte dei Conti ha presentato la Relazione concernente l'indagine su “Le metodologie e le procedure di elaborazione delle previsioni di entrata per titolo, per UPB e per capitolo”.
- Nelle conclusioni la Corte ha evidenziato criticità sulle responsabilità amministrative nei processi decisionali, **senza però rilievi sostanziali sulle procedure e le metodologie delle previsioni per le entrate tributarie riconoscendone di fatto robustezza e integrità.**
- Il Dipartimento delle Finanze ha sempre perseguito lo scopo di individuare e standardizzare procedure previsionali coerenti con il processo di gestione della finanza pubblica e di rendere sempre più trasparenti le fasi dello stesso processo.

Previsioni delle entrate tributarie Criticità

Sulle previsioni delle entrate tributarie la Corte dei Conti ha formulato alcune osservazioni relative ai processi organizzativi, alla tempistica ed attendibilità.

- 1. Processi organizzativi.** Ai fini delle previsioni il Dipartimento delle Finanze opera in continuo raccordo con l'Agenzia delle Entrate. Da molti anni è operativo un gruppo permanente di lavoro con il compito di coordinare i flussi informativi e le statistiche relative alle riscossioni tramite ruoli e rimborsi d'imposta. Inoltre le relazioni tra gli uffici delle due istituzioni, interessate direttamente alle questioni di finanza pubblica sono costanti, continue e proficue.
- 2. Tempistica.** La Corte ricostruisce i cicli di previsione delle entrate tributarie, peraltro utilizzando uno schema fornito dal Dipartimento delle Finanze, rilevando la mancanza di un chiaro nesso tra previsioni di bilancio e previsioni di finanza pubblica. Tale situazione riflette le vigenti disposizioni normative. La condivisa necessità di allineare la tempistica delle variazioni delle stime del bilancio dello Stato richiederebbe, pertanto, un intervento legislativo che tuttavia richiede un cambiamento nelle disposizioni di legge esistenti.
- 3. Attendibilità.** In merito il Dipartimento delle Finanze assicura che continuerà nella direzione di arricchire ulteriormente i documenti di finanza pubblica di analisi economico-fiscali.

Previsioni delle entrate tributarie -CICLO-

Considerazioni

Il modello previsionale delle entrate tributarie è un modello dinamico che durante il ciclo delle previsioni incorpora tutte le informazioni che si rendono nel tempo disponibili, per poter elaborare delle stime statisticamente “robuste”.

1. Ad ogni momento del ciclo di previsione sono utilizzate tutte le informazioni disponibili per fornire le migliori stime ad ogni dato tempo.
2. Il modello di previsione delle entrate tributarie è un modello in continua evoluzione ed adattamento così da cogliere eventuali mutamenti nella dinamica dei comportamenti dei contribuenti.

Previsioni delle entrate tributarie -CICLO-

Considerazioni

Il modello è ormai, dopo più di un decennio di utilizzo e sviluppo, ben tarato sulla struttura economico-fiscale del paese, ed è ormai considerato come uno dei più affidabili modelli di stima (assieme al già ricordato modello della Banca d'Italia e a quello del Fondo Monetario Internazionale).

Quantificazione degli effetti finanziari dei provvedimenti fiscali

Le valutazioni degli effetti finanziari dei provvedimenti fiscali svolte dal Dipartimento delle Finanze implicano:

1. acquisizione sistematica di dati e informazioni;
2. analisi, elaborazioni e valutazioni dell'impatto economico-finanziario di misure fiscali
3. I modelli di valutazione degli effetti finanziari sono anche utilizzati per studi, indagini, simulazioni per l'elaborazione di politiche e interventi in materia fiscale.

Oggi gli strumenti di analisi e i modelli di valutazione a supporto del policy maker che operano all'interno del DF costituiscono un complesso sistema di procedure e metodologie, finalizzati al continuo miglioramento dell'informazione statistica e dell'attendibilità delle stime.

Quantificazione degli effetti finanziari dei provvedimenti fiscali

Strumenti di Analisi del Dipartimento delle Finanze:

- Data base per i modelli di valutazione ex-ante delle misure fiscali:
 1. Universo delle dichiarazioni dell'Anagrafe Tributaria distinte in base al tipo di imposta (diretta o indiretta) ed alle tipologie di contribuenti.
 2. Fonti informative esterne integrate in sistemi omogenei
 3. Rielaborazioni successive finalizzate al miglioramento della qualità dei dati statistici

- Metodologie per la valutazione delle misure fiscali
 1. Modelli di microsimulazione Ire, Ires o Irap
 2. A partire dai dati dell'universo delle dichiarazioni, simulano gli effetti di gettito e redistributivi di variazioni della legislazione fiscale vigente e di redazione delle relazioni tecniche ai provvedimenti legislativi

Quantificazione degli effetti finanziari dei provvedimenti fiscali

I modelli di microsimulazione sono strumenti che:

Agiscono sull'intera popolazione di contribuenti.

- Considerano come *tax unit* il singolo contribuente (Persona Fisica, Persona Giuridica o ente non commerciale), analizzano i dati fiscali di competenza in un determinato anno solare, estrapolano i dati all'anno d'interesse applicando le regole fiscali secondo la normativa vigente.
- Simulano ipotesi di variazioni nella normativa fiscale, determinandone gli effetti sul gettito sia in capo ad ogni singolo contribuente, che sull'intera popolazione osservata.
- Producono risultati in termini di analisi distributive sulla base di variabili quali il reddito complessivo, il fatturato, l'attività economica, o altre variabili di interesse.

Quantificazione degli effetti finanziari dei provvedimenti fiscali

Strumenti di Analisi del Dipartimento delle Finanze: *Modello IRE*

Costruzione data base contribuenti Persone Fisiche:

1. I dati di input sono rappresentati dai Modelli di dichiarazione : Unico PF, 730, 770(modelli dei sostituti d'imposta);
2. I diversi archivi riflettono scopi specifici di analisi:
 - a. Archivio generale per ciascun contribuente contenente le principali variabili di dichiarazione
 - b. Archivio dei titolari di partita I.V.A. per tipologia di contribuente (imprenditore, professionista, ecc.)
 - c. Archivi specifici per i dati anagrafici, per i redditi, per gli oneri deducibili, per gli oneri detraibili, per le detrazioni, per le ritenute, per le addizionali regionali e comunali
 - d. Matrici aggregate per territorio (comune, provincia, regione) in base alla residenza del contribuente e per classi di reddito complessivo
 - e. Matrici aggregate per territorio (comune, provincia, regione) in base alla residenza del contribuente, per classi di reddito complessivo e per tipologia di contribuente

Quantificazione degli effetti finanziari dei provvedimenti fiscali

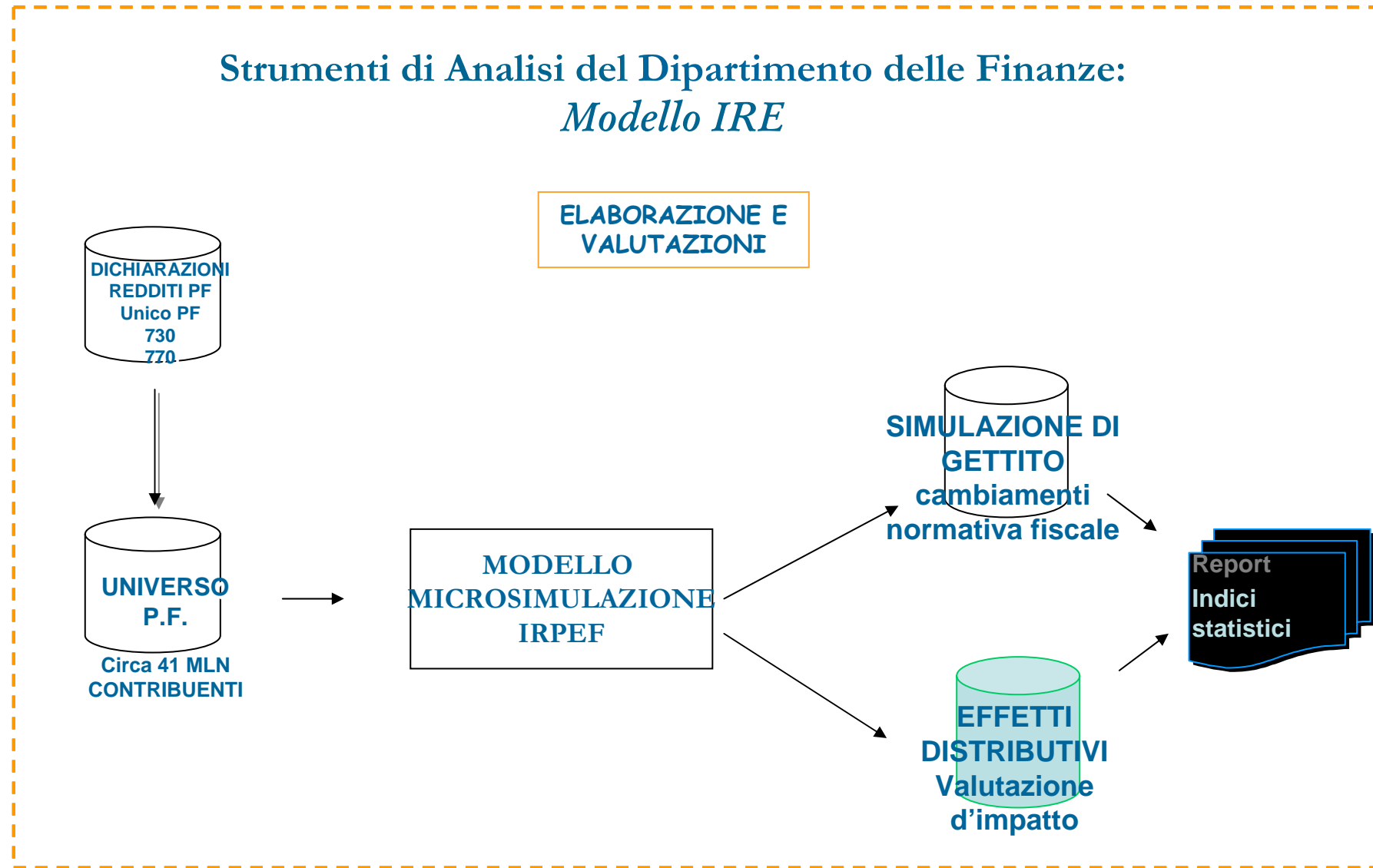
Modello di microsimulazione IRE

è l'unico modello di microsimulazione in Italia che non agisce su base campionaria ma sull'intera popolazione di contribuenti Persone Fisiche (oltre 41 milioni di soggetti).

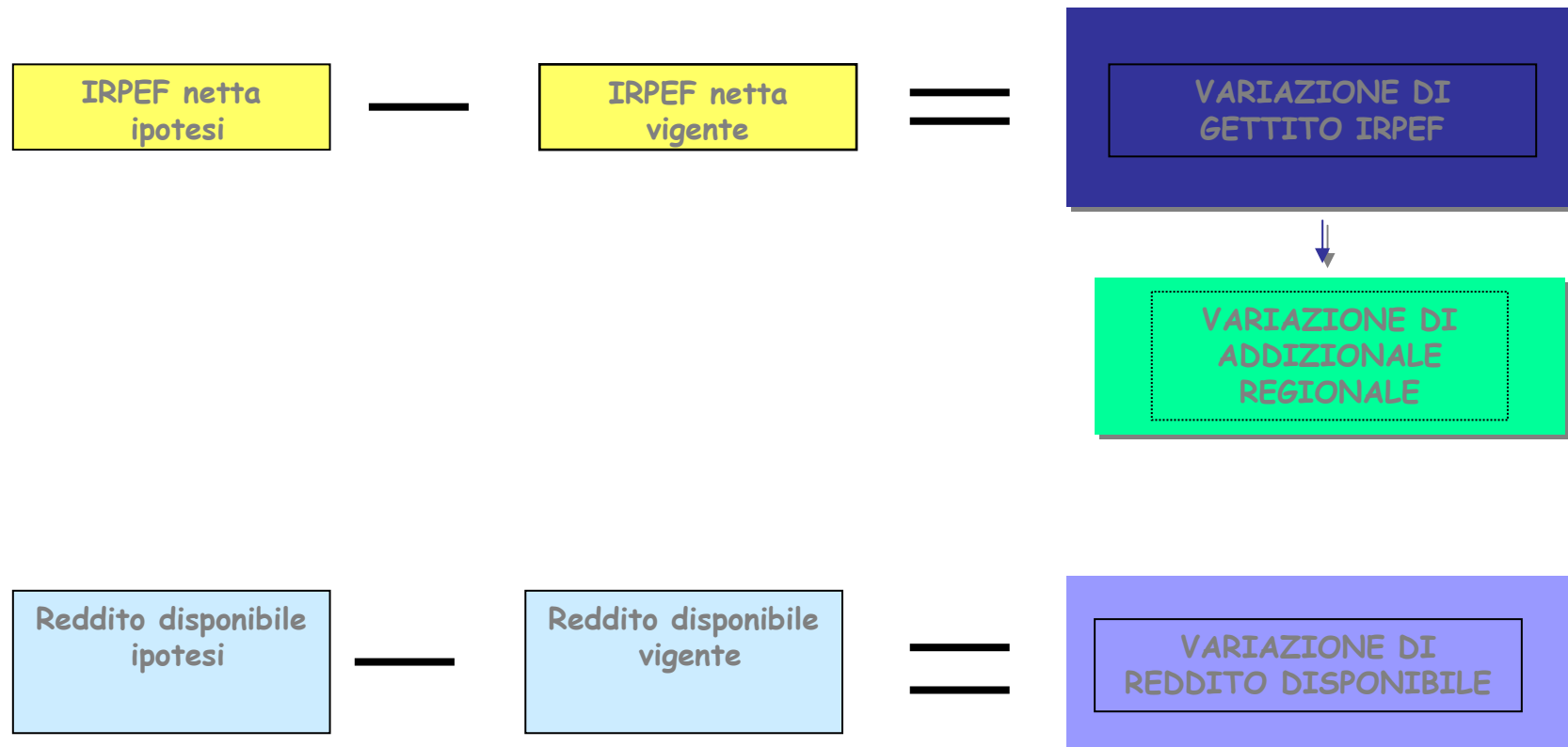
Fornisce stime sulle variazioni di gettito IRPEF derivanti da modifiche normative. Tra le più frequenti:

- variazioni di aliquote e scaglioni
- variazioni delle deduzioni o detrazioni in misura fissa oppure fino ad un determinato livello di reddito, per tutti i contribuenti o per categorie di contribuenti (pensionati, lavoratori dipendenti, ecc.)

Strumenti di Analisi del Dipartimento delle Finanze: *Modello IRE*



Il modello di microsimulazione IRE



Quantificazione degli effetti finanziari dei provvedimenti fiscali

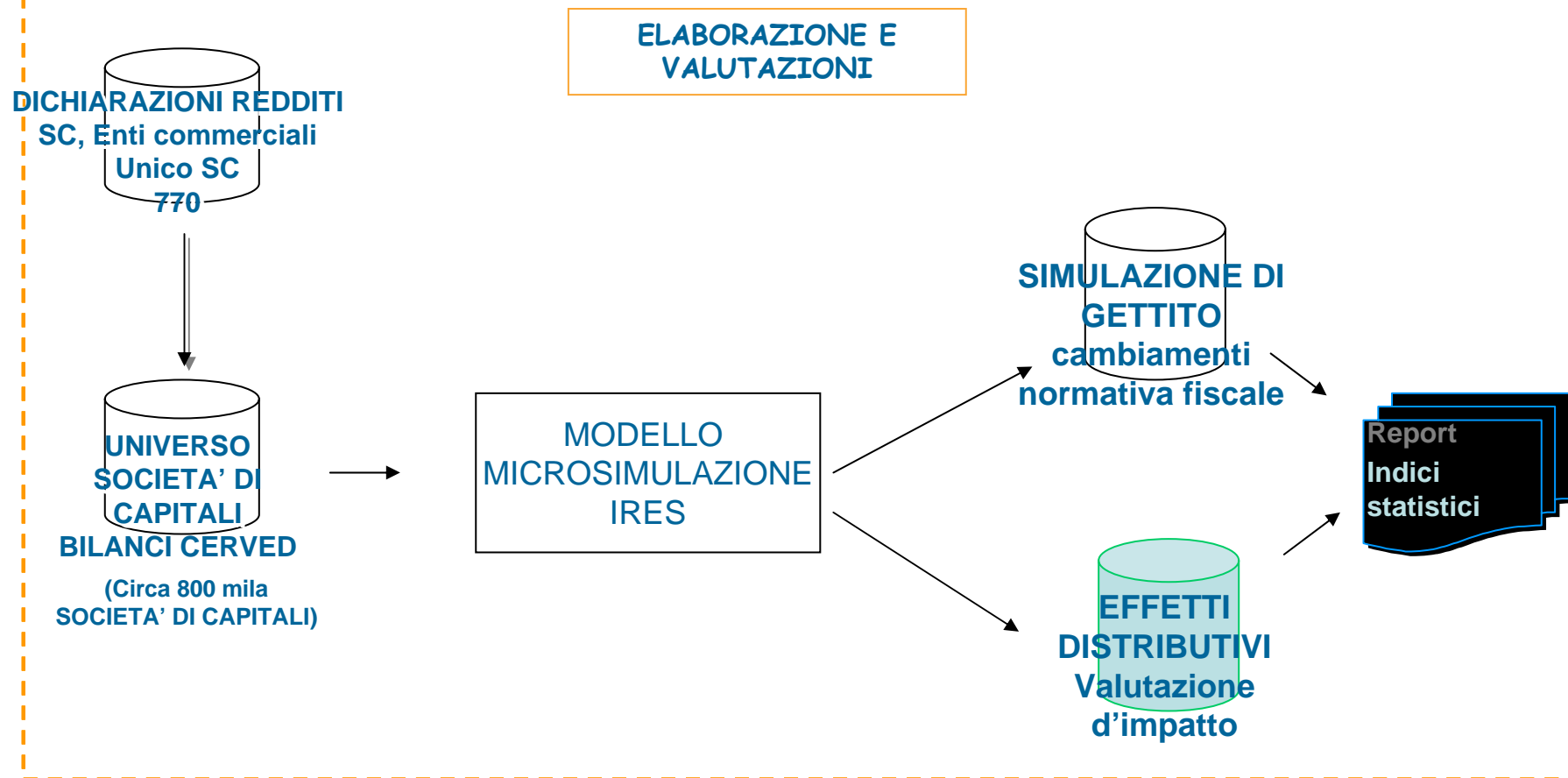
Strumenti di Analisi del Dipartimento delle Finanze: *Modello IRES*

Costruzione data base imprese:

I dati di input sono rappresentati da:

1. Modelli di dichiarazione : Unico società di capitali ed enti commerciali, modello 770 (modelli dei sostituti d'imposta)
2. Bilanci civilistici delle imprese (fonte:CERVED)
3. Archivio dei gruppi nazionali da comunicazione relativa al regime di tassazione del consolidato nazionale
4. Archivio da comunicazione relativa al regime di tassazione per trasparenza nell'ambito delle società di capitali
5. Archivio da comunicazione relativa al regime di tassazione del consolidato mondiale.

Strumenti di Analisi del Dipartimento delle Finanze: *Modello IRES*



Quantificazione degli effetti finanziari dei provvedimenti fiscali

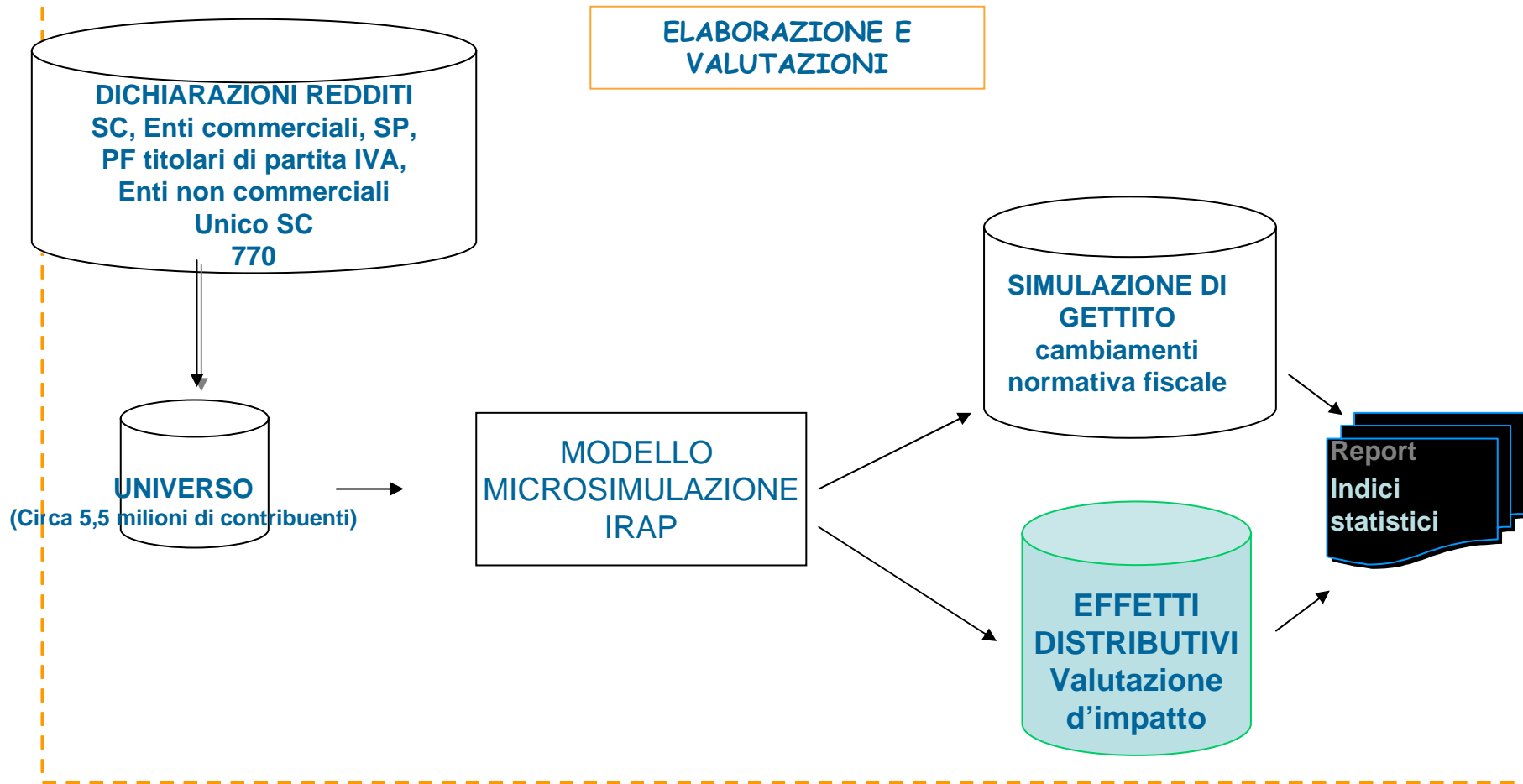
Strumenti di Analisi del Dipartimento delle Finanze: *Modello IRAP*

Costruzione data base imprese:

I dati di input sono rappresentati da:

1. Modelli di dichiarazione : Unico società di capitali ed enti commerciali, modello 770 (modelli dei sostituti d'imposta)
2. Bilanci CERVED
3. Archivio dei gruppi nazionali da comunicazione relativa al regime di tassazione del consolidato nazionale
4. Archivio da comunicazione relativa al regime di tassazione per trasparenza nell'ambito delle società di capitali
5. Archivio da comunicazione relativa al regime di tassazione del consolidato mondiale.

Strumenti di Analisi del Dipartimento delle Finanze: *Modello IRAP*



Quantificazione degli effetti finanziari dei provvedimenti fiscali

Strumenti di Analisi del Dipartimento delle Finanze: Sviluppi futuri

PROGETTO ECONLAV

EconLav è uno strumento di supporto per le decisioni del *policymaker*, e effettua simulazioni economiche, di impatto sul mercato del lavoro, sulla finanza pubblica e sulla distribuzione del reddito.

E' costruito in collaborazione con:

- Ministero del lavoro e della previdenza sociale
- Ministero Economia e Finanze
- Isfol -Istituto per la Formazione dei Lavoratori

Si propone come uno strumento innovativo per l'analisi degli effetti delle riforme del sistema di imposte e benefici e per analisi dell'impatto di misure fiscali sul mercato del lavoro.

Quantificazione degli effetti finanziari dei provvedimenti fiscali

Strumenti di Analisi del Dipartimento delle Finanze: Sviluppi futuri

Caratteristiche principali progetto ECONLAV:

- Fonte dati: Indagine sui Redditi e la Ricchezza delle Famiglie (SHIW) condotta dalla Banca d'Italia (BdI)
- Simulazione di imposte e trasferimenti individuali (*tax-benefit model*)
- Modello statico: senza cambiamenti nella struttura della popolazione; l'offerta di lavoro e i redditi lordi sono dati.
- Modello Comportamentale: finalizzato a valutare le reazioni comportamentali degli individui (offerta di lavoro) a fronte delle politiche attuate (in equilibrio parziale).

Obiettivi progetto ECONLAV:

- Analisi dell'efficacia e degli effetti distributivi delle politiche fiscali e di welfare (implementazione delle principali riforme legislative nel Modello Non Comportamentale)
- Valutazione degli effetti delle riforme non solo dal lato dell'offerta ma anche della domanda di lavoro (nel Modello Comportamentale)

Quantificazione degli effetti finanziari dei provvedimenti fiscali

Strumenti di Analisi del Dipartimento delle Finanze: Sviluppi futuri

Campioni statistici :

- 1. Modello di microsimulazione IRPEF e Famiglia fiscale:** ricostruita in base ai dati delle dichiarazioni dei redditi, per valutare le variazioni normative su base familiare (splitting, quoziente familiare,..)
- 2. Modello di microsimulazione IRES – Società di capitali:** costruzione di un panel costituito da un campione di società di capitali (circa 129 mila) contenente dati delle dichiarazioni fiscali e dati di bilancio estrapolati dalla banca dati CERVED finalizzato alla valutazione di riforme della corporate taxation.