



Repubblica di San Marino

SEGRETERIA DI STATO PER LE FINANZE ED IL BILANCIO,
I RAPPORTI CON L'A.A.S.F.N.

Eccellenze, Onorevoli Consiglieri,

il Progetto di Legge “Disciplina dell’Imposta Generale sui redditi” che oggi presentiamo al Consiglio Grande e Generale giunge a compimento di un intenso percorso che ha preso l’avvio dell’art. 47 della Legge di Bilancio n. 194 del 22 dicembre 2010, nella quale la maggioranza ha individuato nella riforma tributaria uno degli obiettivi programmatici a carattere prioritario al fine di accompagnare lo sviluppo del sistema economico e contribuire al riequilibrio della finanza pubblica. I primi obiettivi di questa riforma vengono infatti sanciti proprio dal predetto articolo che cita come la riforma tributaria dovrà essere impostata nell’ottica di ridefinire il prelievo tributario al fine di garantire una maggiore equità fiscale e nel contempo recuperare gettito da quelle aree o comparti di contribuzione ove il livello di tassazione risulta inadeguato o insufficiente.

La Segreteria di Stato per le Finanze e Bilancio ha avviato immediatamente, sin dal mese di gennaio, il lavoro per predisporre la riforma partendo dalle proposte elaborate dal Gruppo di Lavoro che era stato costituito fin dal marzo 2009 e dall’esame dei dati a disposizione.

Questa prima fase di studio e di analisi, portata avanti con la supervisione del Prof. Valente, ha prodotto una prima serie di schede, messe gradatamente a disposizione delle forze politiche e delle organizzazioni economiche e sindacali, schede dalle quali è stato

possibile evidenziare le principali anomalie e criticità del nostro sistema tributario e, conseguentemente, ipotizzare le principali linee di intervento per procedere ad una riforma che fosse strettamente connessa alla situazione reale del nostro Paese.

Il confronto su queste schede, che dal mese di marzo la Segreteria di Stato per le Finanze e Bilancio ha attuato, ci ha convinti a predisporre, prima di presentare al Consiglio Grande e Generale un articolato di legge, una relazione che consentisse un confronto preliminare sulle linee guida di una riforma che, per complessità e rilevanza, necessitano di una condivisione profonda e consapevole. Così il 25 maggio 2011 è stata presentata alla Commissione Consiliare Permanente Finanze, Bilancio e Programmazione una relazione per illustrare i principi e le aree di riferimento per la Riforma, partendo dall'analisi dei dati diretta ad evidenziare criticità e lacune dell'attuale impianto, sulla base delle quali sono stati ipotizzati e simulati i possibili interventi sia in termini di ridefinizione delle norme per la determinazione della base imponibile e dell'imposta, sia di revisione delle regole di accertamento, controllo e gestione del contenzioso.

Questa relazione pertanto è parte integrante della relazione che accompagna il progetto di legge, perché è sulla base delle osservazioni e degli approfondimenti in essa contenuti che ha preso poi l'avvio l'elaborazione dell'articolato. I lavori della Commissione Consiliare Permanente Finanze, Bilancio e Programmazione nelle sedute del 25 maggio e 29 giugno 2011 sono state dedicati all'esame della relazione e si sono conclusi con un Ordine del Giorno approvato a maggioranza nel quale sono state riprese le linee guida contenute nella relazione stessa. Ricordiamo a tale proposito che le linee e gli obiettivi che la Commissione Consiliare Permanente Finanze, Bilancio e Programmazione ha indicato e nel rispetto dei quali l'articolato è stato sviluppato:

- adeguare l'ordinamento tributario vigente ai principi di trasparenza e coerenza complessiva del sistema impositivo;
- aggiornare il gettito tributario mediante una sostanziale revisione delle norme che disciplinano la determinazione del reddito imponibile e delle attuali aliquote d'imposta per i comparti dei soggetti giuridici (i.e., le imprese costituite in forma

- societaria), dei lavoratori dipendenti ed autonomi, nonché delle imprese individuali;
- attuare maggiore equità nel prelievo fiscale, nel pieno rispetto del principio della capacità contributiva e tutelando le fasce più deboli dei contribuenti, adottando un sistema di tassazione “su base mondiale” per tutte le categorie di reddito e di contribuenti;
 - semplificare il sistema fiscale, al fine di renderlo più efficiente, mantenendone la competitività e riducendo le distorsioni di sistema e i fenomeni di erosione della base imponibile;
 - incentivare l'imprenditoria sammarinese effettiva e sostanziale attraverso regole e meccanismi premianti per i soggetti giuridici che investono, ad es., in assunzione di personale, attività di ricerca e sviluppo, ecc.;
 - scoraggiare la formazione e la operatività di soggetti “artificiosi”, al fine di assicurare linearità e trasparenza del sistema sammarinese;
 - favorire l'attuazione di efficaci politiche fiscali, volte a sostenere la famiglia e le fasce più deboli, nelle sue articolate forme di aggregazione ed espressione;
 - allineare l'ordinamento tributario sammarinese ai consolidati e condivisi standard internazionali, rappresentati da trasparenza, cooperazione e concorrenza fiscale leale.

Stante la complessità dell'articolato è evidentemente impossibile nell'ambito di questo mio intervento illustrare tutti i singoli provvedimenti contenuti nella proposta di Legge, desidero però soffermarmi su alcuni concetti di grande rilevanza.

Come anticipato il punto di partenza dei lavori che hanno portato alla formulazione delle prime ipotesi di intervento è stato rappresentato da una attenta ed approfondita analisi dei dati, la quale, ha messo in evidenza le principali inefficienze del nostro sistema. In particolare, il lavoro di analisi sulle dichiarazioni dei redditi ha fatto emergere come l'impianto originario, più volte nel tempo emendato sempre in favore di una minore pressione fiscale, sia oggi basato su di un forte divario fra la tassazione nominale (quella prevista in via generale dalla legge) e quella effettiva, ovvero quella che risulta dopo

l'applicazione di tutti i correttivi sul carico fiscale. Nella sostanza, le aliquote nominali ed i sistemi di imposizione previsti sono per quasi tutti i comparti reddituali corretti al ribasso grazie ad un sistema di deduzioni e detrazioni o regimi di deroghe che nel tempo si sono sommati e sovrapposti senza conseguenze sulle entrate pubbliche perché introdotti in un contesto ove la produzione in costante crescita dei flussi reddituali compensava il minor gettito derivante da tali defiscalizzazioni. A fronte di una contrazione della crescita e quindi della capacità per il sistema economico di produrre ricchezza, e quindi base imponibile, questo sistema costituisce oggi la principale inefficienza dell'impianto IGR in quanto il prelievo fiscale non risulta più sufficiente a garantire l'equilibrio dei conti pubblici. Un'altra importante criticità del nostro sistema è rappresentata dalla scarsità dei controlli che hanno causato in alcuni settori imprenditoriali un sostanziale e generalizzato appiattimento dei redditi dichiarati verso soglie basse incoerenti con le dinamiche di sviluppo degli anni passati.

Queste inefficienze sono oggi la causa principale di un altro fattore di assoluto rilievo, ovvero, della percezione diffusa nella nostra società di una sostanziale "disequità" fiscale. Lo scarso prelievo fiscale a tutti i livelli e su tutti i comparti economici ha sostanzialmente "appiattito" quello che dovrebbe essere considerato come il primo pilastro di un sistema tributario ovvero il principio della contribuzione in ragione della effettiva capacità contributiva. In altre parole, a fronte di una bassa tassazione quasi "indiscriminata" il nostro vigente sistema tributario non tiene conto di importanti differenze fra i diversi contribuenti che devono essere invece necessariamente considerate. Ci troviamo oggi di fronte ad un sistema che tassa praticamente nello stesso modo i contribuenti con o senza carichi familiari, oppure, di fronte alla contraddizione che vede la stragrande maggioranza delle attività economiche dichiarare redditi pari o inferiori a normali redditi da lavoro dipendente.

Se queste anomalie potevano in certo qual modo essere tollerate in passato quando il gettito tributario, alimentato dai forti tassi di crescita nella produzione dei redditi, raggiungeva livelli tali da garantire in ogni caso il finanziamento di tutti i cosiddetti Servizi di ritorno dello Stato verso i cittadini (sanità, istruzione, sicurezza,

ammortizzatori sociali, ecc...), oggi l'esigenza di una ridefinizione della politica tributaria non può prescindere da una maggiore attenzione alla correzione di questi fenomeni.

Riformare il fisco non significa quindi semplicemente e indiscriminatamente “aumentare le tasse”, con il risultato alla fine di penalizzare le fasce più deboli, La riforma nella nostra concezione significa recuperare gettito da quelle aree dell'imposizione che contribuiscono ingiustificatamente poco, e soprattutto, evolvere verso una condizione di maggiore equità.

Il raggiungimento di questi obiettivi non è affatto impossibile e con alcuni correttivi alle regole di determinazione e tassazione del reddito che sono alla base del progetto è possibile raggiungere immediatamente importanti risultati. In particolare:

- vengono corrette alcune rilevanti distorsioni dell'attuale sistema tributario, sia in termini di evasione che di erosione della base imponibile, determinate da meccanismi soggettivi opachi;
- si differenzia, a parità di reddito, il prelievo in relazione alla diversa capacità contributiva dei soggetti, nell'ottica di una maggiore equità verticale;
- aumenta la tutela nei confronti delle fasce deboli dei contribuenti attraverso sistemi trasparenti di esenzione;
- aumenta il sostegno e l'agevolazione in favore di soggetti con carichi familiari, attraverso detrazioni d'imposta più significative rispetto a quelle previste dall'attuale ordinamento;
- la correzione delle distorsioni ed il recupero del gettito da aree ove la tassazione è ad oggi insufficiente crea le condizioni per una riduzione delle aliquote nominali in favore di una maggiore competitività per le imprese;
- l'incremento dell'efficienza consente di aumentare il gettito anche a fronte di una riduzione dell'imposizione nominale;

- la “riqualificazione” delle detrazioni dall’imponibile (passività deducibili) permette di stimolare i consumi interni e l’emersione di redditi non dichiarati, trasformando un beneficio fiscale in uno strumento di politica economica.

Non da ultimo riveste un carattere di particolare rilievo l’aspetto dei controlli e dell’accertamento che rappresenta un imprescindibile ambito di intervento della riforma.

Come già accennato la scarsità e l’inefficienza dei controlli è fra le condizioni che hanno determinato l’inefficienza generale dell’impianto IGR. Una maggiore equità è raggiungibile anche attraverso una ridefinizione dei rapporti fisco-contribuente in grado di consentire l’emersione di redditi non dichiarati e più in generale una efficace misura di contrasto all’evasione. A poco servono infatti le regole di ridefinizione della base imponibile se non esistono presidi di controllo sufficienti a far sì che i contribuenti dichiarino correttamente i redditi percepiti nel rispetto delle norme. A questo proposito la riforma prevede oltre a strumenti più efficaci di controllo in capo all’Ufficio tributario anche una revisione del regime sanzionatorio degli illeciti tributari anche quale strumento di deterrenza dai fenomeni elusivi ed evasivi.

Il comparto dei controlli assume poi particolare rilievo rispetto all’esigenza di impostare un impianto normativo semplice e non eccessivamente articolato che rappresenta un importante elemento di competitività fiscale che prescinde dal livello delle aliquote. Molto spesso infatti il legislatore ricorre a norme che al fine di evitare abusi o distorsioni prevedono nella sostanza procedure complesse ed eccessivamente burocratiche, talvolta con sovrabbondanza di produzione di documentazione, a fronte di un inefficace presidio di controllo. Il progetto di riforma vuole evitare di cadere in questa inefficienza proponendo norme più semplici a fronte delle quali la correttezza della loro applicazione deve essere garantita da strumenti, e risorse in grado di contrastare i fenomeni di illecito.

Eccellenze, Onorevoli Consiglieri,

il percorso legislativo che avviamo oggi riveste grande importanza nel quadro del nuovo assetto economico del paese e giunge dopo 27 anni dall'approvazione della legge in materie di imposte dirette attualmente in vigore.

La riforma tributaria, per effetto delle esigenze già illustrate, è un provvedimento non più deferibile nel tempo e il suo completamento entro l'anno garantirà la sua applicazione fin dal periodo d'imposta 2012. Mi auguro che dal confronto politico e sociale che seguirà sino all'approvazione definitiva possano emergere importanti spunti a rafforzamento della condivisione sui singoli provvedimenti, confermando la piena disponibilità a tale confronto della Segreteria di Stato per le Finanze e del Governo.