

Incentivare l'uso della moneta elettronica e disincentivare il contante: una proposta

Andrea Montanino*

- ◆ *Negli ultimi anni sono stati fatti molti passi avanti in Italia nella lotta all'evasione fiscale, che ha portato gradualmente all'emersione di gettito. Ne è un esempio il recente intervento sulla fatturazione elettronica. Malgrado ciò, la perdita di gettito fiscale e contributivo è stimato ancora sopra ai 100 miliardi di euro (fonte MEF), solo in parte attribuibile a grandi evasori.*
- ◆ *L'Italia è anche uno dei paesi dove meno diffuso è l'utilizzo di carte di pagamento: rispetto a una media europea superiore a 100 transazioni pro-capite annue, in Italia ne vengono effettuate meno della metà. L'utilizzo maggiore di metodi di pagamento digitale può far emergere gettito fiscale modificando le abitudini di spesa dei consumatori finali.*
- ◆ *Si può costruire un intervento normativo che i) incentivi l'utilizzo della moneta elettronica, ii) riduca l'area dell'evasione fiscale, iii) sterilizzi, nella percezione del cittadino ma anche nei fatti, un eventuale aumento dell'IVA, sempre al centro del dibattito di politica economica sin dai tempi del decreto legge 98 del 2011 introdotto dal Governo Berlusconi. In questo modo si può incidere sulla componente più ampia dell'evasione modificando gradualmente i comportamenti favorendo un cambiamento culturale verso l'utilizzo di moneta elettronica.*
- ◆ *Nella proposta, fatta di incentivi all'uso della moneta elettronica e disincentivi all'uso del contante, non ci sono oneri aggiuntivi netti per la finanza pubblica. Ma è evidente che ci può essere un recupero di gettito attraverso la riduzione dell'evasione fiscale.*

* Per commenti scrivere a: a.montanino@confindustria.it (Centro Studi Confindustria).

Il lavoro si è avvalso delle elaborazioni di Lorena Scaperrotta (Centro Studi Confindustria).

Le opinioni espresse nella Nota sono quelle degli autori e non necessariamente coincidono con quelle di Confindustria. Tutti i diritti sono riservati. È consentita la riproduzione, secondo le norme di legge, nel modo seguente: "Montanino A. (Centro Studi Confindustria), Incentivare l'uso della moneta elettronica e disincentivare il contante: una proposta; *Nota dal CSC n. 11-2019*".

1) Il problema

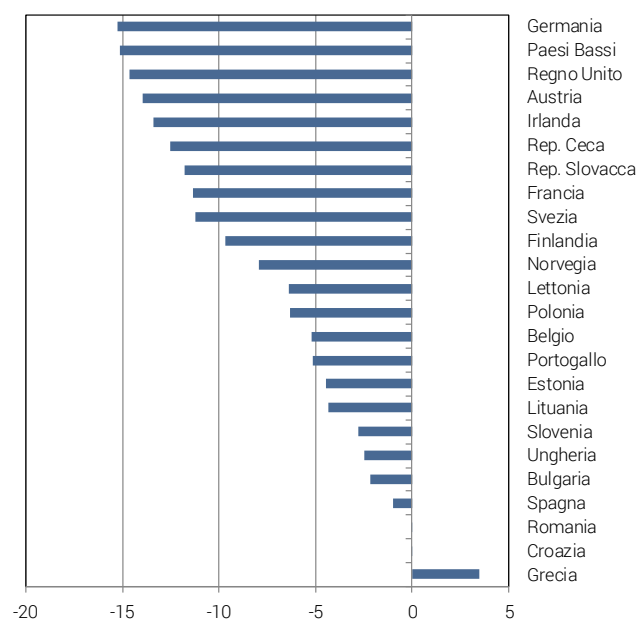
L'ISTAT stima il valore dell'economia sommersa al 12,4 per cento del PIL nel 2016, in discesa rispetto al passato ma sempre superiore alla gran parte dei paesi europei: secondo stime effettuate utilizzando una metodologia comune, tale valore è superiore rispettivamente di 11 punti di PIL rispetto alla Francia e 15 punti rispetto alla Germania (Figura A). Ciò determina una perdita di gettito tributario e contributivo, stimato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in **107 miliardi di euro** (dati 2015).

L'evasione fiscale, oltre a sottrarre gettito, determina anche una distorsione dei normali meccanismi di mercato perché rende meno competitive le imprese che pagano quanto dovuto. Inoltre, la diffusione dell'economia sommersa riduce la propensione a investire in innovazione e in capitale umano, diminuendo gradualmente la competitività dell'intero sistema-Paese.

L'introduzione **dell'obbligo di fatturazione elettronica**, adottato con la Legge di Bilancio 2018, sembra rappresentare uno strumento particolarmente efficace. Ne sono prova i dati sul gettito IVA sugli scambi interni dei primi quattro mesi di quest'anno, primo anno di applicazione: +5,4 per cento rispetto allo stesso periodo del 2018, quando era aumentato del +1,1 rispetto all'anno precedente; malgrado la fase stagnante dell'economia.

Parallelamente, **l'Italia è uno dei paesi dove meno diffuso è l'utilizzo di carte di pagamento**: rispetto a una media europea superiore a 100 transazioni pro-capite annue, in Italia ne vengono effettuate meno della metà (Figura B). Ciò ha **un impatto sia sui costi di gestione del contante, sia sulla maggiore diffusione dell'evasione fiscale**. Infatti, il contante è semplice da usare e difficile da tracciare e questo facilita l'occultamento di parte del reddito prodotto. **L'osservazione della relazione tra utilizzo di moneta elettronica e dimensione dell'economia sommersa dimostra come le due variabili siano negativamente correlate.**

Figura A
L'economia sommersa in Europa
(Italia rispetto altri paesi, in punti di PIL, 2015)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Schneider (2018).

I tre elementi – necessità di interventi di stimolo dei consumi, scarso utilizzo della moneta elettronica e diffusione più ampia dell'economia sommersa – sono tra loro collegati.

Per scoraggiare l'evasione soprattutto nel settore distributivo e in presenza di transazioni regolate in contanti¹ occorre stimolare l'uso di strumenti di pagamento tracciabili, soprattutto della moneta elettronica, riducendo l'uso del contante anche per transazioni di valore limitato.

Alla luce di queste considerazioni, per accrescere gli effetti della fatturazione elettronica nel contrasto all'evasione fiscale, si dovrebbe **agire aumentando gli incentivi del consumatore finale all'uso**

della moneta elettronica, rendendo per lui relativamente più conveniente l'utilizzo della moneta elettronica rispetto al contante. Si ritiene che, con la proposta sotto articolata, si possa raggiungere tale risultato, attraverso strumenti che si completano a vicenda e che muovono nella stessa direzione.

2) La proposta: un pacchetto di incentivi e disincentivi

Il pacchetto di misure si sostanzia in un meccanismo che sia in grado di incentivare l'utilizzo della moneta elettronica e disincentivare l'uso del contante². La proposta si articola su due interventi:

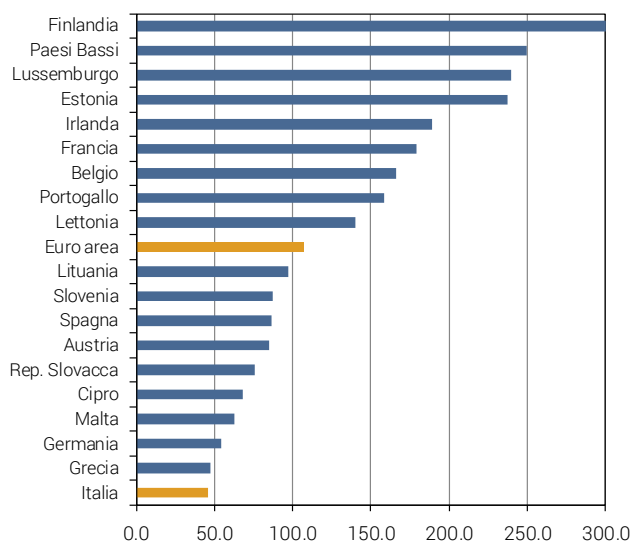
- garantire un credito di imposta del 2 per cento al cliente che effettua i pagamenti mediante transazioni elettroniche (**incentivo all'uso della moneta elettronica**);
- introdurre una commissione in percentuale dei prelievi da ATM o sportello eccedenti una certa soglia mensile (**disincentivo all'uso del contante**).

¹ Secondo un'indagine della BCE in Italia nel 2016 il contante è stato lo strumento più utilizzato nei punti vendita: l'85,9 per cento delle transazioni è stato regolato in contanti, per un valore pari al 68,4 per cento del totale. Inoltre, il contante è stato il mezzo più utilizzato (circa 12 transazioni in una settimana) mentre le carte sono state impiegate meno di due volte a settimana. Si veda Rocco G. (2019), L'utilizzo del contante in Italia: evidenze dall'indagine della BCE Study on the use of cash by households, *Questioni di economia e finanza*, n. 481, Banca d'Italia.

² Nel working paper *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?* del Fondo Monetario Internazionale a cura di Leandro Medina e Friedrich Schneider, uno dei principali esperti mondiali sull'economia "informale", viene misurata l'entità del sommerso per 158 Paesi a livello globale. In altra sede, Schneider sottolinea l'utilità di azioni combinate di incentivo ai pagamenti elettronici/disincentivo all'uso del contante ai fini della riduzione dell'economia sommersa. Più in particolare, ha stimato come un incremento nell'utilizzo di pagamenti elettronici del 10 per cento possa portare a un decremento dell'entità del sommerso quantificabile nel 5 per cento del suo valore. In questa ottica, oltre al già citato caso coreano, vengono ricordati come altri esempi di *best practices* quelli colombiano e argentino. In questi sistemi, è stato istituito un meccanismo di sconti fiscali per acquisti effettuati mediante carte di pagamento.

Figura B

Utilizzo delle carte di pagamento in Europa (Numero di transazioni pro-capite, 2017)



Fonte: elaborazioni CSC su dati BCE.

2.1 Primo intervento: sconto su transazioni elettroniche

Per quanto riguarda l'incentivo all'uso della moneta elettronica, si propone di praticare un credito di imposta del 2 per cento al cliente che paga mediante carta di pagamento (carte di credito, debito e prepagate nominative) o bonifico bancario. Il consumatore paga il prezzo pieno ma accumula un reddito che verrà contabilizzato e comunicato dalla banca di appoggio della carta di pagamento. Il perimetro dell'iniziativa esclude le carte non nominative in quanto non associabili ad alcun codice fiscale.

In termini finanziari, il flusso in "uscita" dalle casse dello Stato sarebbe differito poiché la detrazione non sarebbe applicata al momento del pagamento ma, successivamente, al momento della dichiarazione dei redditi.

Nelle prime ipotesi formulate, un approccio particolarmente adatto per rendere operativa la misura è quello usato per la detrazione degli interessi passivi sui mutui.

Analogamente a quanto accade per tali rapporti contrattuali, entro la data utile per la presentazione della dichiarazione dei redditi, le istituzioni finanziarie che emettono carte di pagamento produrranno ai titolari dei conti un certificato attestante il totale dei pagamenti elettronici effettuati nel corso dell'anno solare. Grazie a tale dichiarazione, sarà possibile fruire della detrazione per un ammontare pari al 2 per cento dei pagamenti effettuati in sede di dichiarazione.

Oltre ai prevedibili effetti positivi legati all'incremento della diffusione delle carte di pagamento e, pertanto, all'ampliamento della base imponibile e delle entrate fiscali, la misura di incentivo ipotizzata contribuirebbe a stimolare i consumi e si caratterizzerebbe per semplicità nell'implementazione.

Stima preliminare di impatto di uno sconto su transazioni elettroniche

Per stimare l'impatto sulla finanza pubblica si fanno le seguenti ipotesi:

- ◇ ogni anno successivo all'introduzione della misura, una frazione pari al 10 per cento dei pagamenti attualmente effettuati utilizzando contante (circa 550 miliardi di euro nel 2018, dato Banca d'Italia) sia effettuato con carte di pagamento;
- ◇ la base di partenza dei pagamenti con POS è di circa 230 miliardi di euro nel 2018 (dato Banca d'Italia);
- ◇ a un incremento dei pagamenti con carte corrisponde una riduzione del sommerso pari al 12,4 per cento dell'incremento dei pagamenti, ossia pari alla quota di economia sommersa sul PIL (dato ISTAT per il 2016);
- ◇ la pressione fiscale è pari al 42,1 per cento del PIL (dato ISTAT per il 2018).

Sulla base di queste ipotesi, assumendo che l'intervento entri in vigore il 1° gennaio 2020, lo sconto del 2 per cento verrebbe compensato dall'emersione di attività finora non tassate a partire dal terzo anno, rendendo la misura positiva dal punto di vista degli effetti sulla finanza pubblica soprattutto nel quarto anno (Tabella A).

Va tenuto conto che si assume un aumento delle transazioni con moneta elettronica di oltre il 95 per cento in quattro anni, il che manterrebbe comunque l'Italia al di sotto della media dell'Euro area in termini di numero di transazioni pro-capite con moneta elettronica (90 in Italia contro i 107 nell'Euro area).

Tuttavia, la stima degli effetti di finanza pubblica va prudenzialmente effettuata senza tenere conto degli effetti indiretti sul gettito derivanti dall'emersione di base imponibile. Di conseguenza, si può assumere che tale misura abbia un effetto negativo pari a quanto riportato nella riga (A) della tabella A e che sia necessario il reperimento di un'adeguata copertura finanziaria.

Tabella A

Stima degli effetti di finanza pubblica di uno sconto su transazioni elettroniche

	2020	2021	2022	2023
Riduzione pagamenti contante rispetto situazione attuale (%)	10.0	20.0	30.0	40.0
Riduzione pagamenti contante rispetto situazione attuale (mld €)	55	110	165	220
Pagamenti con POS totali post-manovra	285	340	394	449
Costo per lo Stato riduzione sconto 2 punti (mld €) (A)	5.7	6.8	7.9	9.0
Emerso rispetto situazione attuale (mld €)	6.8	13.6	20.4	27.2
Gettito aggiuntivo da emersione (mld €) (B)	2.87	5.74	8.60	11.47
Effetto netto di gettito (mld €) (B-A)	-2.82	-1.06	0.71	2.48

Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca d'Italia e ISTAT.

2.2 Secondo intervento: commissione sui prelievi di contante

Al fine di reperire in modo immediato una copertura adeguata, si propone di introdurre una **commissione in percentuale dei prelievi da ATM o sportello eccedenti una certa soglia mensile (disincentivo)**.

L'idea è pertanto quella di istituire un sistema di penalizzazione per il ritiro del contante da ATM (bancomat) e presso gli sportelli bancari. La misura è da intendersi come intervento anti-evasione e a copertura dello sconto sulle transazioni elettroniche di cui al precedente paragrafo.

Sotto il profilo operativo, si dovrebbero sottoporre i prelievi da ATM e da sportello oltre una determinata soglia mensile per ciascun conto corrente a una penalizzazione mediante l'introduzione di una commissione alla fonte da calcolarsi in percentuale del prelievo effettuato, con il cliente che rispettivamente ritirerebbe direttamente la somma "al netto della commissione".

La banca opererebbe come una sorta di sostituto d'imposta, versando all'erario con le modalità e le tempistiche già in essere per gli altri casi. Mentre la misura di sconto sulle transazioni elettroniche avrebbe un effetto negativo sui conti pubblici differito di un anno, questa misura avrebbe effetti positivi immediati in termini di gettito.

Stima preliminare di impatto di una commissione sui prelievi di contante

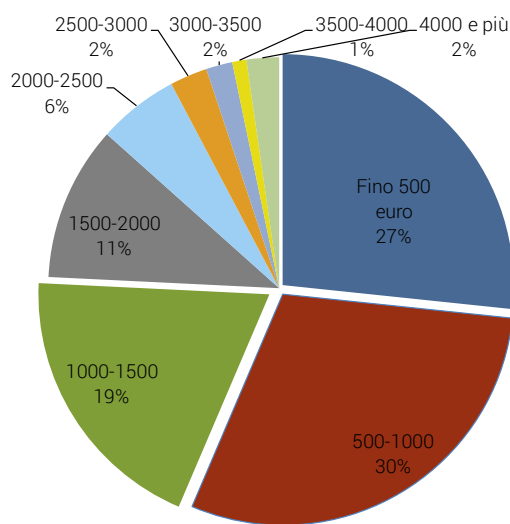
Per stimare l'impatto della misura, si sono utilizzati i dati di un grande gruppo bancario nazionale, diffuso su tutto il territorio. Tali dati sono stati parametrati all'universo tenendo conto della quota di mercato stimata per lo stesso gruppo.

Sulla base dei dati in possesso, per $\frac{3}{4}$ dei conti correnti italiani, i prelievi mensili effettuati da ATM o sportello sono inferiori a 1.500 euro (Figura C).

Dal punto di vista degli importi complessivamente prelevati, la distribuzione differisce: meno del 50 per cento del contante prelevato affinisce infatti a conti dove l'ammontare complessivo è inferiore a 1.500 euro, mentre il 20 per cento del contante prelevato proviene da conti dove le uscite di contanti superano i 3.000 euro al mese.

Sulla base di questa distribuzione, sembra ragionevole assumere di **esentare i prelievi mensili fino a 1.500 euro: ciò si traduce in un'esenzione dalla commissione per il 75% dei conti italiani.** Applicando **una commissione del 2 per cento sui prelievi eccedenti tale soglia, si avrebbe un gettito annuale di circa 3,4 miliardi**, sostanzialmente in linea con quello necessario per coprire il mancato gettito dovuto allo sconto sulle transazioni elettroniche derivante dalla prima misura per il 2020.

Figura C
Quota conti correnti italiani ripartiti per prelievo mensile complessivo da ATM e sportello



Nota: i dati si riferiscono al 2011.

Fonte: stima basata sui dati di un grande gruppo bancario italiano rapportati all'universo dei conti correnti italiani.

Tabella B

Gettito derivante dall'applicazione di una commissione sui prelievi

Gettito fiscale annuale (milioni di euro)

		Soglia esenzione mensile di prelievo (in euro)						
		500	1000	1500	2000	2500	3000	3500
Aliquota commissione	0,5%	1.450	1.160	840	525	420	320	340
	1%	2.910	2.320	1.680	1.180	840	645	680
	2%	5.820	4.640	3.370	2.690	1.680	1.290	1.360
	3%	8.730	9.670	5.060	4.470	2.525	1.940	2.040
	4%	1.165	9.290	6.745	6.100	3.370	2.580	2.720

Ipotesi: nessun effetto sui comportamenti.

Fonte: stima basata sui dati di un grande gruppo bancario italiano rapportati all'universo dei conti correnti italiani.

La tabella B riporta un'analisi di sensitività con varie ipotesi di soglie di esenzione e di aliquota per la commissione sul prelievo. Come si evince, si potrebbero raggiungere effetti analoghi o anche superiori in termini di gettito aumentando contemporaneamente la soglia di esenzione e l'aliquota di commissione.

3) Questioni aperte

Al fine di rendere operativi gli interventi, è necessario affrontare le seguenti questioni aperte:

- ◇ il meccanismo di incentivo e disincentivo proposto amplia notevolmente il mercato della moneta elettronica: si dovrebbe ricercare un accordo con gli operatori per limitare le commissioni sulle singole transazioni, visto che auspicabilmente aumenteranno i volumi;
- ◇ la misura sulla detrazione per le transazioni elettroniche dovrebbe prevedere l'inclusione dei pagamenti tramite bonifico bancario nell'area detraibile; è necessario svolgere un approfondimento in merito alle transazioni da includere nel perimetro;
- ◇ il meccanismo del credito di imposta esclude gli incapienti. Si potrebbe immaginare invece uno sconto applicato direttamente dall'esercente;
- ◇ si ritiene necessaria una valutazione sulla "percezione" dei contribuenti in merito a una commissione sui prelievi: potrebbe infatti essere percepita come un primo passo verso la limitazione ai prelievi in caso di una degenerazione della situazione economica nazionale;
- ◇ la misura sui prelievi, da applicare a ciascun conto corrente potrebbe essere elusa attraverso l'apertura di più conti. Va valutato se, dal punto di vista operativo, si può fare una misura "nominativa", aggregando più conti.