

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 27/02/2013

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/34689-redditometro-anche-in-usa>

Autore: Palana Maurizio

Redditometro anche in USA?

“REDDITOMETERO” ANCHE IN USA?

Appunti sull'*Automated Substitute for Return* (ASFR)

di Maurizio PALANA

«Un'idea vera deve accordarsi con il suo oggetto quale esso è in sé».

Baruch Spinoza, *Etica*

1. Il concetto di *Return Delinquency Notices*

Nel quadro dei controlli effettuati dal fisco USA a carico del contribuente, può manifestarsi una *Return Delinquency* (RD), ovvero quella che, in linea di principio, è considerata una *esplicita violazione* delle disposizioni relative all'obbligo di presentare la dichiarazione dei redditi.

Ciò si verifica quando, rispetto ad uno specifico periodo d'imposta, nei database del sistema informativo dell'*Internal Revenue Service* (IRS) (*Integrated Data Retrieval System* - IDRS) non vi è traccia della dichiarazione dei redditi di un contribuente, il quale era, tuttavia, *tenuto a presentarla in ragione di una sua evidente capacità contributiva* (viene, cioè, individuato un cd. *Non-filer*).

Tale condizione è *rilevata e gestita* dall'IRS tramite l'*Automated Substitute for Return* (ASFR), procedura di controllo a base informatica che identifica i contribuenti che non hanno presentato la dichiarazione dei redditi cui sarebbero stati tenuti, per indurli a mettersi in regola. A tal fine, l'*Internal Revenue Service* (IRS) sollecita questi contribuenti a presentare spontaneamente la dichiarazione. In caso contrario ne predispone una “sostitutiva”, che può diventare un vero e proprio “accertamento fiscale”, *basata sulle informazioni che vari soggetti esterni hanno l'obbligo di trasmettere al fisco, in combinazione con altri dati raccolti dell'amministrazione finanziaria*.

Il programma ASFR consiste in un processo automatico che utilizza *specifici criteri di verifica*, tra cui il riscontro dei dati contenuti nelle informazioni a trasmissione obbligatoria, per calcolare l'imposta potenzialmente dovuta. I dati a trasmissione obbligatoria, inviati all'IRS su base annua, sono di solito riportati sia nel rendiconto “Salari e Tasse” (cd. modello W-2) che nelle *U.S. Information Returns* (modello 1099 - Serie 3), formulari utilizzati da datori di lavoro, banche e altre terze parti per segnalare i salari, gli interessi e i dividendi corrisposti, così come alcuni pagamenti per i servizi resi a lavoratori autonomi.

Una volta che un caso tra quelli esaminati soddisfa i criteri di selezione *Return Delinquency Notices* previsti dall'ASFR, il programma assegna ad ogni caso un *codice di priorità* in base a precisi riscontri, quali i rimborsi d'imposta richiesti, l'imposta potenzialmente dovuta, la presenza di reddito da partecipazione, e così via. I vari casi, poi, vengono ordinati secondo questa scala di priorità (Tabella 1).

Ai contribuenti selezionati dal programma, l'IRS invia un *proposta individuale di valutazione delle imposte dovute* (*Proposed Individual Income Tax Assessment* – cd. “Lettera 2566”), informandoli che non risulta presentata la dichiarazione dei redditi per l'anno d'imposta indicato, con l'invito a far pervenire, entro 30 giorni, alternativamente:

- una *dichiarazione individuale dei redditi*, cd. modello 1040 (*U.S. Individual Income Tax Return*) regolarmente firmata, completa in ogni sua parte, in chiave di "adesione spontanea" (*voluntary disclosure*);
- il consenso regolarmente firmato a sottoscrivere un accordo (*offers-in-compromise*) sulla base della valutazione fiscale proposta;
- una dichiarazione che spieghi il motivo per cui si pensa di non essere tenuti a presentare la dichiarazione, o altre informazioni che vorrebbero sottoporre all'attenzione dell'IRS;
- il ricorso avverso la valutazione fiscale proposta.

Tabella 1 – Selezione in base a *Return Delinquency* - Scala di priorità e motivi di selezione

Priorità in ordine decrescente	Tipologia modello
0	Richiesta di rimborso
1	Impiego pubblico-FERDIs, reddito da partecipazione-K-1, casi con segnalazioni di illeciti TDAs e casi di dichiarazioni multiple
2	Imposta netta dovuta > \$ 1.000.000
3	imposta netta dovuta da \$ 500.000 a \$ 1.000.000
4	imposta netta dovuta da \$ 100.000 a \$ 499.999
5	imposta netta dovuta da \$ 50.000 a \$ 99.999
6	imposta netta dovuta da \$ 10.000 a \$ 49.999
7	imposta netta dovuta da \$ 1.500 a \$ 9.999
8	imposta netta dovuta da \$ 1 a \$ 1.999
9	Casi non trattabili in base ai criteri ASFR

Se l'IRS non riceve risposta, invia al contribuente un formale avviso di essere "fiscalmente in difetto" (*statutory notice of deficiency*); avviso contenente, in sostanza, la proposta di accertamento fiscale (Lettera 3219). In questo caso, l'imposta calcolata può anche essere superiore a quella effettivamente dovuta, e ciò perché l'IRS non ha (e, di conseguenza, non applica) le informazioni relative ad esenzioni, deduzioni e crediti riconoscibili al contribuente. Pertanto, è nell'interesse del contribuente stesso presentare la dichiarazione dei redditi omessa.

In sintesi, il processo ASFR si compone dei seguenti *passaggi fondamentali*:

- se un contribuente ha omesso una dichiarazione dei redditi non versando le imposte pur essendovi tenuto, se viene, cioè, individuato come *Non-filer*, l'IRS provvede a predisporre una dichiarazione "sostitutiva";
- si avvia in tal modo un *iter* formale e viene emessa dall'IRS una *Comunicazione di irregolarità e Richiesta di Pagamento* (*Notice of Tax Due and Demand for Payment*), inviata attraverso la posta elettronica certificata;
- il contribuente può pagare per intero, chiedere un piano di rateizzazione, o rispondere alla richiesta per iscritto o per telefono;
- il contribuente può contestare la valutazione dell'IRS e/o fornire la prova di aver già effettuato il pagamento;
- trascorsi *dieci giorni dalla proposta*, se il contribuente non corrisponde l'intero importo dovuto o un acconto a garanzia, l'IRS è autorizzato alla riscossione coattiva.

E' opportuno precisare che l'*Automated Substitute for Return (ASFR)* non coincide con le indagini di "polizia fiscale" che l'IRS è solito svolgere in presenza di *evasione fiscale* conclamata (*Tax evasion* o *Tax Avoidance*), anche se può costituire un punto di avvio. I casi di *Return Delinquency (RD)* possono essere, infatti, individuati e trattati dalla Divisione Controllo, dalla Divisione Riscossione o dal Centro di servizio dell'IRS. Quando, però, viene individuato un caso non riconducibile alla procedura ASFR, l'*Internal Revenue Manual (IRM)* prevede che esso deve essere trattato come una possibile frode. Se sembrano emergere indizi di frode, l'agente dell'IRS incaricato del controllo *non deve sollecitare né la presentazione della dichiarazione né il pagamento di imposte*, ma deve rimettere il caso alla *Criminal Investigation Division*, la divisione di "polizia giudiziaria" dell'IRS, per l'avvio di una formale attività d'indagine penale (*Taxpayer Delinquency Investigation*)⁽¹⁾.

2. ASFR e "conformità fiscale" (*Tax Compliance*)

Il programma ASFR è, in realtà, un sistema di analisi e controllo fiscale piuttosto complesso, orientato alla *Tax Compliance* con riferimento alle diverse tipologie di reddito. Il programma è adottato sulla base di piani d'intervento gestiti dal *Compliance Collection Services Operation (CSCO)*⁽²⁾, divisione dell'IRS la cui *mission* è quella di "(...) assistere concretamente i contribuenti nella determinazione e nell'adempimento spontaneo dei loro obblighi fiscali", al fine di "(...) assicurare una puntuale e coerente applicazione del diritto tributario utilizzando un approccio risk-based, rispetto alla raccolta delle informazioni e all'attività di controllo"⁽³⁾.

Secondo i più recenti dati disponibili, relativi all'anno 2010, il programma ASFR ha consentito all'IRS di recuperare circa 13 Mld. di dollari, comprensivi di imposte, interessi e sanzioni (Tabella 2).

Tabella 2 – Risultati del programma ASFR - Anno fiscale 2010

Automated Substitute for Return Program - ASFR	
Numero di contatti (casi chiusi, migliaia) [*]	1.175
Incremento di gettito (migliaia di dollari) [**]	13.441.283
Impegno a tempo pieno (unità) [***]	326
[**] Numero di casi chiusi per i quali è stato emesso un avviso a carico di un contribuente. [**] Include tasse, interessi e sanzioni applicate. [***] Riflette le ore totali del personale impegnato, convertiti in unità a tempo pieno.	

Fonte: Internal Revenue Service Data Book, 2010 – pag. 37

Secondo un rapporto del 2010 del Ministero del Tesoro USA - Ispettorato Generale dell'Amministrazione finanziaria (*Treasury Inspector General for Tax Administration*), con il Programma ASFR, negli esercizi fiscali 2006 e 2007 sono stati definiti più di 1,8 milioni di casi

¹ John Adam Wetenkamp, *The IRS "Substitute for Return"*, in www.avvo.com

² Il servizio è attualmente organizzato in divisioni che sovrintendono ciascuna a singoli settori operativi. Le divisioni principali sono: Salari e Investimenti (W & I), Imprese minori / Libero professionisti (SBSE) e Imprese di medie e grandi dimensioni (LMSB). Diverse sono le funzioni specifiche di ciascun settore, tra queste: la conformità, il controllo, la comunicazione e la raccolta delle informazioni. Il progetto CSCO si avvale di cinque uffici centralizzato: Andover (MA), Atlanta (GA), Austin (TX), Fresno (CA) e Kansas City.

³ Ronald S. Fiedelman, *Digest of recent IRS initiatives and realignments* - COPYRIGHT 2005 American Institute of CPA's.

e complessivamente - cioè fra tasse, interessi e sanzioni - sono stati recuperati 16,8 miliardi di dollari. Nella maggior parte dei casi, i contribuenti non hanno risposto alle richieste di contatto dell'IRS tendenti ad ottenere chiarimenti sui risultati dei controlli fiscali loro proposti. Per ciò, l'IRS ha proceduto ad accertare le imposte calcolate. Il programma ha avuto, inoltre, un impatto positivo sulla conformità agli obblighi di dichiarazione per alcuni contribuenti i cui casi erano stati definiti nel corso dell'esercizio 2005.

Sempre secondo il citato rapporto, su un totale di 580.819 dichiarazioni dei redditi esaminate, quelle di 449.820 contribuenti sono risultate "non conformi" rispetto ai redditi presentate. Inoltre è risultato che 224.114 (il 50 per cento) dei 449.820 contribuenti, hanno volontariamente presentato una o più dichiarazioni integrative (a ritroso, sino all'anno fiscale 1977), dopo che i loro casi sono stati definiti dal programma ASFR. Si è anche registrato un certo successo nella riscossione dell'imposta accertata relativamente ai casi definiti nel corso dell'esercizio 2005. L'analisi delle 580.819 dichiarazioni dei redditi elaborate ha mostrato che, da 284.124 di queste (il 49 per cento), era scaturito un pagamento, indipendentemente dal fatto che il contribuente avesse risposto o meno alla proposta di "accordo"⁽⁴⁾.

Orbene, se consideriamo che l'imponibile di riferimento *dichiarato* nello stesso periodo è pari a \$ 5.579.145.443, nel 2006, e \$ 6.063.263.892, nel 2007, con un gettito di \$ 1.023.920.139, nel 2006, e di \$ 1.115.601.803, nel 2007; e che, altresì, le dichiarazioni dei redditi presentate sono state, rispettivamente 138.394.754, nel 2006, e 142.978.806, nel 2007⁽⁵⁾, è di tutta evidenza che *l'incidenza di tale modalità di controllo è decisamente marginale*, sia sotto il profilo degli imponibili *emersi* e della *maggior imposta accertata*, sia sotto quello del numero di dichiarazioni omesse o non conformi e "recuperate".

Ciò si spiega col fatto che la *mission* di assicurare la "Conformità fiscale" (*Tax Compliance*) del contribuente, assegnata all'IRS è, in realtà, qualcosa che esula dalla mera attività di controllo, rappresentando, per i contribuenti, uno dei modi per estinguere il debito d'imposta in base alla loro personale situazione finanziaria.

D'altra parte la *Compliance Theory* è un "cavallo di battaglia" della cultura "anglosassone" trasfigurata in "etica fiscale", valore coltivato in forme organizzative costituite da "aggregati civili" dove le norme sociali vengono prospettate come "proprietà di sistema" e, in quanto tali, da apprezzare *in sé*. Pena lo *scivolamento nell'area dei disvalori* (secondo gli schemi tipici di una "*economic theory of crime*"), ogni soggetto appartenente a tali aggregati *deve* essere partecipe di un "*sistema di valori universali*", formativi del cittadino perfetto (*ideal citizen*), cioè: il "*businessman*" assertivo piuttosto che l'*intellettuale* consapevole.

Quel che conta, in tale visione, non è infine il risultato *quantitativo* – pur da ricercare in funzione di un generale effetto deterrenza (*enforcement*) necessario a rendere credibile il sistema - ma, almeno in un primo tempo, è l'affinamento di strategie che si prefiggono di trasmettere, ai contribuenti che adottano i comportamenti più aggressivi, l'idea che devono aspettarsi di essere sottoposti a controlli stringenti.

L'*Automated Substitute for Return (ASFR)* risponde, altresì, ad un'esigenza organizzativa tipica della *Tax Administration* americana e, in genere, delle amministrazioni fiscali che ad essa si ispirano riguardo ad un'utilizzazione massiccia di procedure informatiche. Secondo l'annuale rapporto al Congresso USA del 2011, stilato dal capo del *National Taxpayer Advocate*, Nina E. Olson, "(...) *l'IRS è destinato ad aumentare la sua dipendenza dall'informatica in quanto riceve, e tenta di elaborare e utilizzare, sempre più dati di terze parti. Ad esempio, i soggetti*

⁴ Cfr. Treasury Inspector General for Tax Administration, *The Automated Substitute for Return Program Brings Some Taxpayers Into Compliance; However, Program Enhancements Are Needed* - March 23, 2010.

⁵ IRS - SOI Tax Stats - Historical Table – Per omogeneità i dati riportati sono riferiti soltanto alle *Individual Income Tax Returns* (modelli 1040).

emittenti le carte di credito saranno presto tenuti a segnalare le spese di processo sostenute dalle imprese: a 24 società di intermediazione verrà richiesto di segnalare i costi di gestione (così come proventi lordi) di azioni, obbligazioni, fondi comuni di investimento e le relative vendite"⁽⁶⁾.

Dunque, è più un'esigenza dettata dall'interpretazione della funzione istituzionale in chiave di "affidamento ossessivo" alle *Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Information and Communication Technology - ICT)*, che una vera e propria metodologia di controllo, in quanto tale dagli esiti decisamente circoscritti, come si è già detto. Nelle considerazioni critiche della Olson: "*Quando i sistemi informatici vengono utilizzati dell'IRS per identificare gli squilibri tra una dichiarazione e i dati di terze parti, generano lettere e inviti, ma raramente l'IRS convoca o visita il contribuente o svolge qualsiasi ulteriore attività investigativa. Se l'IRS non riceve ed elabora una risposta tempestiva e soddisfacente, può semplicemente rifiutare un rimborso richiesto o calcolare la maggiore imposta dovuta, senza mai avere la certezza che la dichiarazione del contribuente (o la decisione di archiviare) sia corretta. L'IRS semplicemente presuppone che se il risultato del controllo non è corretto, il contribuente risponde con ulteriore documentazione e/o con una spiegazione*"⁽⁷⁾.

3. Un "Redditometro" all'americana?

Già da tempo è incardinata nel nostro sistema tributario la possibilità, per l'Amministrazione finanziaria, di utilizzare *indici di capacità reddituale* in base ai quali poter desumere, in via presuntiva, la *capacità contributiva* del singolo contribuente. L'istituto in questione è quello del cd. *accertamento sintetico del reddito* – ex articolo 38 del DPR 29/09/1973, n. 600 – previsto a carico delle sole *persone fisiche* e a condizione che le stesse non siano titolari di *reddito da lavoro autonomo e/o d'impresa*. A mente del comma 5, "*La determinazione sintetica può essere [...] fondata sul contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva individuato mediante l'analisi di campioni significativi di contribuenti, differenziati anche in funzione del nucleo familiare e dell'area territoriale di appartenenza, con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale con periodicità biennale. In tale caso è fatta salva per il contribuente la prova contraria di cui al quarto comma*"⁽⁸⁾.

Le modifiche apportate, nel tempo, alla norma citata hanno inciso su un intero "segmento normativo", inizialmente collocato a margine del procedimento di controllo fiscale – cioè entro i confini di un coerente "(...) *complesso di atti e fatti, legati a procedimenti ed eventualmente in sub-procedimenti, la cui funzione è quella di determinare il quantum del tributo*"⁽⁹⁾ – e che, col passare tempo, ha assunto un improprio rilievo autonomo.

Alcuni vorrebbero ricondurre l'*Automated Substitute for Return (ASFR)* a questa tipologia di strumento d'indagine o, viceversa e meglio, vedere nella determinazione sintetica del reddito fondata su elementi indici di capacità contributiva – il cd. *redditometro* – una sorta di retorica *Imitatio Alexandri*, soprattutto coloro che si esaltano a guardare all'*Internal Revenue Service* come allo "stato dell'arte" della moderna *tax administration*.

⁶ Nina E. Olson, National Taxpayer Advocate - 2011 Annual Report to Congress - Volume One – December 31, 2011- pag. 19.

⁷ Id.

⁸ Testo in vigore dal 31/05/2010. La determinazione degli indici in questione, fa riferimento - in ultimo - al *Decreto del MEF 24 dicembre 2012* : "Contenuto induttivo degli elementi indicativi di capacità contributiva sulla base dei quali può essere fondata la determinazione sintetica del reddito", in *Gazzetta Ufficiale* 4 gennaio 2013 n. 3.

⁹ Antonio Giulio Gaetano, *La nuova disciplina dell'accertamento e delle verifiche fiscali*, Premessa, Piacenza, 2011. Per un inquadramento "storico" di tale percorso di riforma cfr. Gianfranco Ferranti, *L'accertamento "sintetico"*, in www.academiaromanaragioneria.it.

In realtà – e per questo aspetto - l'*Automated Substitute for Return* (ASFR) sembra, piuttosto, omologabile alle procedure – da tempo previste, affinate e arricchite di potenzialità – consistenti in un mero riscontro cartolare delle dichiarazioni, finalizzato alla verifica della correttezza degli adempimenti in sede di dichiarazione a carico dei contribuenti, ovvero il cd. *controllo formale* introdotto nell'ordinamento tributario con gli artt. 36-bis e 36-ter del D.P.R. n 600 del 1973.

A non dire d'altro, la principale caratterizzazione in tal senso può essere scorta in almeno due criteri di differenziazione:

- a) l'*Automated Substitute for Return* (ASFR) utilizza pressoché esclusivamente *dati e notizie certi* provenienti da terze parti o raccolti dall'amministrazione finanziaria, sulla cui base *ricostruire* computisticamente, con *dati certi*, il reddito che il contribuente avrebbe dovuto dichiarare, mentre nel cd. *redditometro* è palese l'intento di *rideterminare* per via *estimativa, presuntiva, e anche su basi matematico-statistiche*, il reddito "fondatamente attribuibile" al contribuente;
- b) l'*Automated Substitute for Return* (ASFR) è un tipico strumento di *tax compliance*, cioè il tassello di una più generale *Compliance Theory*, ideologia "politica" caratteristica di un modello di "etica pragmatica" che già nel mero intento "ricostruttivo" della capacità contributiva vede un fattore importante di coesione della comunità.

In conclusione (e a prescindere da ogni altra approfondita considerazione, da svolgere su un piano molto più esteso di questa breve nota), vale forse la pena richiamare l'interpretazione del rapporto imitazione / innovazione proposta dal professor Oded Shenkar¹⁰), secondo il quale il vero obiettivo della produzione è la sintesi fra innovazione e imitazione. Egli la definisce *imovation* e la considera il motore di ogni vero processo di crescita creativa. Ma, paradossalmente, deve trattarsi di "imitazione vera e propria", cioè che implica una comprensione approfondita della catena causale in cui sono inseriti i mezzi e gli obiettivi. Questo perché, ironia della sorte, anche se la capacità di imitare coincide, per molti aspetti, con la capacità di innovare, molti innovatori non la prendono in considerazione a causa del "discredito" associato con l'imitazione e nella convinzione che si deve competere e proporre qualcosa di assolutamente "nuovo". Questo atteggiamento – secondo Shenkar - ha impedito a molti spiriti innovativi di diventare *imovators*, vale a dire di essere in grado di fondere innovazione e imitazione in una formula vincente.

¹⁰ Oded Shenkar, *Copycats. How Smart Companies Use Imitation to Gain a Strategic Edge* - Harvard Business Review Press, 2010. Shenkar è professore di management internazionale e comparativo al Fisher College of Business della Ohio State University specializzato in sistemi di management cinese e giapponesi, alleanze strategiche internazionali e teoria dell'organizzazione. Laureato in Studi Orientali, dopo aver ottenuto il dottorato in Sociologia alla Columbia University di New York, ha insegnato alle università di Cambridge, Hong Kong, Pechino e Tokyo.