



CONSIGLIO NAZIONALE
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI

FONDAZIONE
ARISTEIA

ISTITUTO DI RICERCA
DEI DOTTORI
COMMERCIALISTI



DOCUMENTI ARISTEIA

documento n. 11

Economia sommersa e pressione fiscale

aprile 2002

ECONOMIA SOMMERSA E PRESSIONE FISCALE

DOCUMENTO ARISTEIA N. 11

ECONOMIA SOMMERSA E PRESSIONE FISCALE

SOMMARIO: 1. L'economia sommersa – 2. L'economia sommersa nel PIL – 3. La pressione fiscale - 4. Il livello della pressione fiscale – 5. Cause dell'economia sommersa - 6. Cause dell'elevata pressione fiscale – 7. Politiche di emersione – 8. Politiche di riduzione della pressione fiscale – 9. Conclusioni – 10. Appendice statistica

Il presente documento, elaborando una propria tassonomia dell'economia sommersa e della pressione fiscale in Italia, propone un'analisi specifica delle cause dell'elevata dimensione che tali fenomeni assumono nel nostro Paese ed espone il concetto di “pressione fiscale effettiva” quale misura alternativa a quella ufficiale e al pari di questa valida come punto di riferimento per l'elaborazione delle *policy* finalizzate alla “regolarizzazione” dell'economia.

1. L'ECONOMIA SOMMERSA

Il concetto di economia sommersa è strettamente legato alla Contabilità Nazionale (CN), cioè alle statistiche sul Prodotto Interno Lordo (PIL) e sugli altri aggregati della CN: prodotto, reddito, spesa, bilancio pubblico. L'economia sommersa è quella parte dell'economia “che non si vede”, che viene svolta in condizioni che ne occultano la presenza al “contabile nazionale” e al fisco. Il problema dell'economia sommersa nasce di riflesso a quello della misurazione e rendicontazione dell'economia in generale. Il contabile nazionale, per ovvi motivi, non ha difficoltà nel rilevare la produzione e i corrispondenti redditi dichiarati in quanto noti e registrati, ma non riesce, almeno in prima istanza, a rilevare la produzione e il reddito che non vengono dichiarati.

Dagli anni Settanta ad oggi nei principali Paesi industrializzati, presso gli organismi internazionali (UN, OSCE, EUROSTAT) e in molti Paesi in via di sviluppo si è discusso intorno alla necessità di includere nelle stime del PIL anche la produzione e il reddito “che non si vede” [sommerso] e si sono approntati metodi via via più evoluti che, nel tempo, hanno favorito effettivamente l'inclusione nel PIL di quote anche consistenti di economia sommersa. Per l'Unione europea assume particolare importanza la direttiva PNL (direttiva 89/130/CEE, Euratom del Consiglio del 13 febbraio 1989) che ha fissato le procedure per facilitare la

verifica, il miglioramento della comparabilità, dell'attendibilità e dell'esaustività delle stime del Prodotto Nazionale Lordo (PNL).

L'inclusione nel PIL dell'economia sommersa determina la non corrispondenza tra il PIL e il valore aggiunto dichiarato al fisco. Ciò vuol dire che nel sistema economico vi sono lavoratori e imprenditori che producono e realizzano redditi in nero sui quali non pagano imposte e/o tasse e/o contributi e ogni altro onere imposto dalla legge a seconda del tipo di attività svolta, ma che vengono, almeno in parte, inclusi nei conti nazionali e quindi nel PIL.

Il Prodotto Interno Lordo (PIL) è il valore monetario dei beni e dei servizi finali prodotti in un anno sul territorio nazionale al lordo degli ammortamenti. Esso rappresenta il prodotto finale del Paese e corrisponde ai redditi percepiti da tutti i fattori della produzione. Il PIL utilizzato per determinare la pressione fiscale di un Paese è il PIL ai prezzi di mercato. Il PIL non corrisponde esattamente al Valore aggiunto ma si ottiene scomputando da quest'ultimo i Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM) e aggiungendovi l'IVA e le imposte indirette sulle importazioni.

IL PRINCIPIO DI ESAUSTIVITÀ DEI CONTI NAZIONALI

Il PIL viene determinato dall'Istat in sede di Contabilità Nazionale (CN) con l'applicazione di una complessa metodologia di valutazione che fa riferimento al System of National Accounts (Sna) e al Sistema europeo dei conti (SEC95). Nei nuovi schemi di CN si pone particolare importanza all'esaustività delle stime del PIL e alla omogeneità dei metodi di calcolo tra Paesi. In particolare la Commissione europea e l'Eurostat si preoccupano di rendere i conti nazionali dei Paesi membri e le relative procedure di calcolo il più possibile omogenee relativamente alla confrontabilità dei valori monetari e all'applicazione automatica di interventi di politica economica quali, ad esempio, la definizione delle aree dell'obiettivo 1 valide per l'attribuzione dei finanziamenti dei Fondi strutturali.

Per esaustività delle stime del PIL si intende la completezza delle fonti statistiche impiegate nella stima degli aggregati di CN. In questo senso, oltre alla direttiva citata, è importante la decisione della Commissione 94/168/CE, Euratom del 22 febbraio 1994. Normalmente, infatti, vengono impiegate, nella stima degli aggregati di CN, le fonti statistiche dirette che provengono da indagini e rilevazioni di base (censimenti, forze lavoro, ecc.). In questo modo, però, sfugge all'osservazione tutta quella parte di produzione e quindi di PIL che non passa attraverso le fonti statistiche dirette e che è stata definita Economia Non Osservata (ENO).

L'esaustività delle stime del PIL e quindi la stima dell'ENO hanno giustificato per l'Italia le due rivalutazioni del PIL adottate negli anni Ottanta (la prima nel marzo 1979 che portò ad una rivalutazione delle serie del PIL a partire dal 1975 di circa il 10% e la seconda nel 1987 pari a circa il 15% del PIL) e

hanno permesso le revisioni degli anni Novanta. Rivalutazioni e revisioni che hanno determinato l'inclusione nel PIL di una componente di economia sommersa, ovvero di reddito prodotto e non dichiarato al fisco.

Come per il PIL italiano anche per quello degli altri Paesi membri vale la regola dell'esaustività ed è molto probabile che pure questi abbiano incluso nel loro PIL una quota di economia sommersa. Non vi sono però ancora statistiche Eurostat in grado di informare sulle quote di economia sommersa dei vari Paesi dal momento che l'armonizzazione dei conti nazionali non ha raggiunto un livello soddisfacente.

IL VALORE AGGIUNTO SOMMERSO

Possiamo definire l'economia sommersa inclusa nel PIL come reddito evaso sulla base dello schema suggerito dall'Istat per la determinazione del Valore Aggiunto Sommerso (VAS):

[Schema del VAS]

- a) omissione della dichiarazione sia degli acquisti che del fatturato;
- b) corretta dichiarazione degli acquisti a fronte di una sottovalutazione del fatturato;
- c) corretta dichiarazione del fatturato a fronte di una sopravvalutazione degli acquisti.

Si tratta, evidentemente, di comportamenti contabili irregolari dal punto di vista fiscale e contributivo, che hanno natura di frode fiscale e che generano valore aggiunto, ovvero reddito, che, per il principio di esaustività, deve essere contabilizzato nel PIL ma che, non essendo registrato presso nessun archivio amministrativo, risulta evasione fiscale.

Schematicamente:

Sia Y il PIL, Y_D il PIL dichiarato al fisco e quindi regolare e Y_E il PIL non dichiarato al fisco e quindi irregolare: $Y = Y_D + Y_E$ dove Y_E deriva da $a+b+c$ come nello schema sopra (schema del VAS).

Il punto è che Y_E è frutto di una complessa procedura di stima e di calcolo la cui validità dipende dalla qualità delle fonti e dei sistemi di rilevazione oltre che dal modello teorico adoperato per la stima. Ciò comporta disomogeneità temporali e territoriali a seconda del metodo applicato e della qualità dei dati e quindi una pratica impossibilità di effettuare confronti significativi utilizzando il PIL sia come valore assoluto che come rapporto.

IL CONCETTO DI ECONOMIA SOMMERSA

Prima di proseguire nel ragionamento volto a dimostrare la scarsa significatività dei confronti basati sulla pressione fiscale quale rapporto tra le entrate fiscali e il PIL e suggerire per l'Italia una misura alternativa della pressione fiscale, per passare poi in rapida rassegna le cause e i rimedi della malattia costituita dal

sommerso, dall'evasione e dall'elevata pressione fiscale, è opportuno chiarire meglio il concetto di economia sommersa.

Non esiste un'unica definizione di economia sommersa. Essa è certamente una parte dell'economia, una quota parte dei beni e servizi prodotti da un sistema. È un fenomeno complesso e con caratteristiche negative; può essere associato, ad esempio, al problema della disoccupazione. La sua fenomenologia cambia notevolmente a seconda del contesto d'analisi e del sistema o dei sistemi di riferimento.

Se si osserva da vicino la procedura di stima del PIL e la si esemplifica al massimo si può avere una prima immediata idea di che cosa sia l'economia sommersa. Il prodotto interno lordo è calcolato moltiplicando il volume totale di lavoro impiegato nel processo produttivo per i coefficienti di produttività di ogni singola attività. È chiaro, quindi, che se una parte del volume di lavoro totale non viene "contata" si deve riconoscere che essa è sommersa in quanto non si può rilevare. È come dire che un'impresa ha prodotto 100 impiegando 10 lavoratori, ma ha contabilizzato solo 50 di prodotto e di conseguenza 5 di lavoro. Questa impresa avrebbe generato 50 di economia sommersa e 5 di lavoro sommerso. In realtà, però, non possiamo considerare tutto il lavoro nascosto semplicemente come "sommerso". Se consideriamo un vasto sistema produttivo, una regione, una nazione o un continente, o, addirittura, l'economia globale, ci troveremo di fronte a diverse fenomenologie di lavoro nascosto:

- lavoro svolto in economia;
- lavoro svolto in regime di volontariato;
- lavoro svolto con modalità e/o finalità criminali;
- lavoro svolto per il mercato in proprio o in forma dipendente;
- lavoro saltuario e altre forme di lavoro marginali.

Non tutte queste forme di lavoro rientrano nella definizione di economia sommersa che scaturisce dallo schema del VAS visto sopra. Occorre operare, a questo punto, una distinzione fondamentale tra il termine nascosto e quello di sommerso. Nascosto è, in generale, tutto il lavoro e tutta la produzione che non risultano registrati in nessuna forma amministrativa vuoi perché non richiesto dalla legge o non disciplinato da regolamenti e procedure amministrative, vuoi perché si vuole sfuggire la legge o la disciplina amministrativa. Alcune forme di lavoro svolte in economia o in regime di volontariato o in modo saltuario e/o marginale non sono regolamentate e non prevedono oneri da pagare. In questo caso si parla di economia informale. Altre forme di lavoro risultano nascoste perché sono espressamente e tassativamente vietate dalla legge come, ad esempio, l'economia criminale. Il criterio adottato dall'Istat concorda con la definizione giuridica di economia legale ed economia illegale. In questo senso mentre l'economia criminale appartiene alla sfera illegale dell'economia, quella sommersa e quella informale appartengono alla sfera legale. Il confine tra legale e illegale va ricercato nella tipologia di attività economica svolta. L'economia criminale è costituita da attività che sono economiche perché producono reddito, ma che sono vietate dalla legge (prostituzione, droga, ecc.), mentre il furto e la rapina, ad esempio, pur essendo attività criminali non sono

attività economiche perché attuano una mera redistribuzione di ricchezza senza produrre nuovo reddito. Tutte quelle attività invece che non sono vietate dalla legge, ma che vengono svolte in forma irregolare perché evadono uno o più obblighi di legge relativi agli aspetti amministrativi e fiscali, sono al tempo stesso legali e sommerse.

Di fondamentale importanza per la definizione di economia sommersa è il concetto di produzione. Questo consiste di beni e servizi ottenuti dall'impiego di fattori produttivi (capitale, lavoro, impresa) in un processo produttivo governato da un soggetto istituzionale e dietro remunerazione. Questa definizione esclude la produzione per autoconsumo, ovvero quei beni e servizi prodotti e consumati direttamente dal produttore senza che nessun fattore produttivo impiegato venga remunerato. Ad esempio la produzione di vino del coltivatore diretto di un fondo viticolo destinata al proprio fabbisogno familiare. In questo caso pur verificandosi l'impiego di determinati fattori produttivi (terra, capitale, lavoro) il prodotto è consumato direttamente e quindi il valore aggiunto determinatosi non viene monetizzato poiché non dà luogo a nessuno scambio e non forma nessun prezzo di mercato. Lo stesso vale per il lavoro della casalinga, per lavori di riparazione e manutenzione domestica e/o personale eseguiti dal soggetto titolare del bene stesso, per lavori di costruzione realizzati direttamente, ecc. Infine, occorre ricordare che dal concetto di produzione sono esclusi anche i guadagni e le perdite in conto capitale e tutte quelle attività illegali che danno luogo ad un trasferimento involontario di ricchezza (furti, rapine, sequestri di persona, racket ed estorsioni). Sono incluse, invece, nel concetto di produzione tutte quelle attività illegali che danno luogo a trasferimenti volontari di ricchezza (quali droga, prostituzione, contrabbando, riciclaggio).

Riassumendo, possiamo distinguere la produzione in due grandi aree di analisi a seconda che essa sia vietata o no dalla legge:

- a) produzione legale;
- b) produzione illegale.

La produzione illegale pur essendo produzione a tutti gli effetti, nel senso di creazione di utilità a fronte dell'impiego di fattori produttivi regolarmente remunerati, non viene presa in considerazione dalla CN. Nell'ambito della produzione legale, invece, rientra quello che l'Istat definisce sommerso economico e che corrisponde a tutta la produzione di beni e servizi di tipo legale che si nasconde o si sommerge per sfuggire a determinati obblighi di legge di natura fiscale, contributiva e/o amministrativa.

Anche per la produzione legale è possibile operare una distinzione in due grandi aree di analisi a seconda che nel processo produttivo venga o meno violata una norma di carattere fiscale:

- a) produzione regolare;

- b) produzione irregolare.

La produzione irregolare corrisponde esattamente alla definizione Istat di sommerso economico: produzione legale di cui la Pubblica Amministrazione non ha conoscenza per motivi connessi alla volontà dei produttori di non rispettare norme di legge per ridurre i costi di produzione (evasione fiscale, evasione contributiva, non osservanza di regole dettate dalla legge relativamente a salario minimo, numero di ore di lavoro, sicurezza sul lavoro, eccetera).

Più in generale, l'Istat, sulla base dello SNA93 e del SEC95, definisce l'ENO (Economia Non Osservata) come costituita da:

- a) attività illegali (già individuata come produzione illegale);
- b) economia sommersa (sommerso economico + sommerso statistico);
- c) economia informale.

Rispetto alla definizione Istat dell'ENO occorre chiarire che la produzione illegale non è stata ancora inserita nei conti nazionali dei Paesi dell'Unione europea e quindi non è inclusa nel PIL. Il sommerso statistico è riferito a unità produttive e quindi a produzione e reddito che non vengono rilevate direttamente a causa del mancato rispetto di norme amministrative come nel caso della mancata compilazione dei questionari statistici o di moduli amministrativi e che quindi devono rientrare nella stima dell'ENO diventando indistinguibili dal sommerso economico. L'economia informale è definita dall'Istat come produzione di beni e servizi caratterizzata da:

- a) basso livello di organizzazione;
- b) scarsa o nessuna divisione tra capitale e lavoro;
- c) relazioni di lavoro basate per lo più sull'occupazione occasionale, vincoli di parentela o relazioni personali e sociali, in contrapposizione ai contratti formali.

L'economia informale, secondo l'Istat, ha un'importanza molto limitata e risulta confinata nelle branche dell'agricoltura e delle costruzioni.

2. L'ECONOMIA SOMMERSA NEL PIL

Nel 2000 per la prima volta l'Istat ha diffuso le stime del Valore Aggiunto Sommerso (VAS) per gli anni 1992-1998. Tali stime sono il frutto di un processo di integrazione delle stime ottenute dalle fonti dirette con l'obiettivo di quantificare il valore aggiunto prodotto dai fattori a, b e c dello schema sull'evasione o schema del VAS. Si tratta delle integrazioni relative all'input di lavoro irregolare e di quelle riconducibili alla

sottodichiarazione del fatturato a cui si aggiungono le integrazioni derivanti dalla riconciliazione con i dati della domanda. L'Istat ha così stimato Y_E degli anni 1992-1998. Per il 1998 la stima di Y_E oscilla tra 14,7 e 15,4% di Y , cioè del PIL; e il valore assoluto di Y_E oscilla tra 157.221 e 165.525 milioni di euro.

Se consideriamo Y (PIL) = $Y_D + Y_E$, dovremmo chiederci se Y_{EISTAT} è uguale a Y_E effettivo. Misurazioni alternative dell'economia sommersa effettuate con metodi diversi da quello della CN conducono a stime anche notevolmente superiori a quelle dell'Istat. È il caso della misurazione prodotta dal professor Schneider dell'Università di Linz che ha stimato con il metodo cosiddetto monetario l'economia sommersa italiana pari nel 2000 al 28,5% del PIL rispetto al 10,7% del 1970, al 16,7% del 1980, al 23,4% del 1990 e al 26,2% del 1995. La stima effettuata con il metodo della domanda di moneta sarebbe quindi circa il doppio di quella effettuata dall'Istat, anche se, occorre osservare che con il metodo monetario si utilizza un approccio essenzialmente macroeconomico che non distingue le diverse componenti di economia non osservata e comprende molto probabilmente anche il reddito prodotto dall'economia criminale che invece è escluso dal PIL dei Paesi membri dell'Ue. Il metodo monetario si può spiegare molto semplicemente come lo studio del rapporto tra la quantità di moneta in circolazione e il prodotto interno lordo. Tale rapporto è sempre stato molto elevato per l'Italia nei confronti degli altri principali Paesi industrializzati e, secondo alcuni, lo è, e lo era ancora di più prima degli anni Novanta, perché il denominatore, ovvero il PIL, era sottostimato.

Vi sono anche altre stime dell'economia sommersa italiana e si collocano generalmente all'interno della forbice rappresentata dalle stime dell'Istat e dell'Università di Linz quale limite rispettivamente inferiore e superiore. Ciò, per lo meno, induce a credere che Y_{EISTAT} sia $<$ di Y_E effettivo e che, a parte l'economia criminale e quella informale, vi sia ancora una quota di economia sommersa non registrata e non contabilizzata nel PIL.

3. LA PRESSIONE FISCALE

La pressione fiscale è il rapporto tra la somma di tutte le entrate provenienti da tributi e contributi registrate nel Conto Economico Consolidato delle Amministrazioni Pubbliche (CECAP) e il reddito nazionale o prodotto interno lordo. Si tratta di un indicatore di finanza pubblica la cui misurazione viene effettuata dall'Istituto Nazionale di Statistica nell'ambito della Contabilità Nazionale e viene diffusa il 1° marzo di ogni anno (successivo a quello di riferimento) così come previsto dal protocollo sui deficit eccessivi annesso al Trattato di Maastricht e come stabilito dal SEC95 e dal Regolamento (CE) n. 2223/96. Essendo calcolata nell'ambito del CECAP la pressione fiscale comprende tutti i pagamenti effettuati a titolo di imposta o di contributo, compresi quelli degli enti pubblici locali e degli enti pubblici non territoriali (ad esempio l'Inps e l'Inail). Le entrate fiscali sono costituite da tutte le imposte, comprese quelle in c/capitale, e dai contributi sociali. Esse formano in pratica il prelievo o gettito tributario, cioè la somma di tutti i versamenti netti effettuati dagli operatori economici nell'arco di un anno a titolo fiscale. Si tratta quindi di un aggregato

macroeconomico e, in quanto tale, di un insieme di comportamenti individuali che non può essere osservato in termini microeconomici.

La pressione fiscale indica la quota di reddito nazionale che il Settore Pubblico preleva coattivamente e legalmente per finanziare la spesa pubblica. Il reddito nazionale è invece la somma di tutti i redditi realizzati nell'anno dai fattori della produzione (lavoro, capitale e terra) di proprietà delle famiglie. La pressione fiscale è quindi la misura del sacrificio imposto alla collettività dal Settore Pubblico.

La misura della pressione fiscale e quindi la misura del numeratore "Entrate fiscali" e del denominatore "Pil" è un passaggio apparentemente semplice che nasconde però insidie e problematiche di non poco conto. Le entrate fiscali sono un problema relativo e riguardano semplicemente le procedure e le regole di imputazione delle voci e si identificano più come un problema di contabilità fiscale vero e proprio che come un problema di calcolo statistico. Il denominatore, cioè il prodotto interno lordo, è, invece, un aggregato che risulta da una stima effettuata dalla Contabilità Nazionale dell'Istat nell'ambito del Sistema Europeo dei Conti (SEC95). Il problema non è costituito dalla stima in sé o dal sistema dei conti o dalle procedure utilizzate, ma dal principio di esaustività del Pil già ampiamente discusso sopra. In particolare, l'inclusione nelle stime del Pil del lavoro sommerso pone non pochi problemi in relazione alle specifiche metodologie di rilevazione utilizzate dai singoli Paesi che non risultano standardizzate e che possono falsarne il confronto.

La questione di fondo è che le metodologie di calcolo del Pil, prevedendo l'inclusione nel reddito nazionale di quella parte dell'evasione fiscale che si riesce a stimare indirettamente e di quella parte del reddito proveniente dall'economia informale che in larga parte non è assoggettato ad obblighi fiscali, possono determinare disomogeneità sostanziali che si ripercuotono sullo stesso indicatore della pressione fiscale.

In conclusione, se il VAS è valore aggiunto prodotto dall'economia sommersa e quindi reddito sul quale non sono stati pagati gli oneri esso andrebbe scomputato dal calcolo della pressione fiscale.

4. IL LIVELLO DELLA PRESSIONE FISCALE

La pressione fiscale italiana è risultata nel 2001 pari al 42,3%. Nell'ultimo decennio essa ha avuto il valore minimo nel 1995 quando è risultata pari al 41,6% e il valore massimo nel 1997 quando ha raggiunto il 44,5%. La sola pressione tributaria (imposte dirette, indirette e in c/capitale) è stata pari nel 2001 al 29,6%, mentre quella contributiva (oneri sociali effettivi e figurativi) è stata pari al 12,7%. Le entrate tributarie negli ultimi nove anni (dal 1993 al 2001) hanno aumentato la propria incidenza sulle entrate fiscali rispetto a quelle contributive che invece hanno perso peso. Nel 1993 le quote erano rispettivamente 64,7% per le entrate tributarie e 35,3% per quelle contributive. Nel 2001, come già nel 2000, esse sono risultate pari al 70% e al 30%. La distribuzione del carico fiscale tra imposte dirette e indirette ha subito variazioni sostanziali. Il prelievo tributario si è spostato in maniera consistente verso l'imposizione indiretta.

Quest'ultima, infatti, nel 1993 copriva il 42,9% delle entrate tributarie totali, mentre nel 2001 è arrivata a coprirne il 49%.

La redistribuzione del peso tributario dall'imposizione diretta a quella indiretta, già in atto prima della riforma Visco che ha proseguito sulla stessa linea, rientra in una più generale politica di armonizzazione fiscale a livello europeo. Infatti, l'Italia si discostava in maniera significativa dalla media Ue per un'incidenza tributaria sbilanciata dal lato dell'imposizione diretta. L'andamento della pressione contributiva è dovuto invece, da una parte, agli sgravi fiscali concessi per favorire lo sviluppo delle aree depresse e contestualmente l'emersione del lavoro non regolare, dall'altra parte, è dovuto anche all'introduzione di forme di lavoro atipiche come i contratti di collaborazione coordinata e continuativa sui quali si applicano aliquote contributive minime e molto distanti da quelle in vigore per il lavoro standard.

La riduzione della pressione contributiva va letta contestualmente all'aumento dei trasferimenti erariali agli enti di previdenza. La voce Trasferimenti da enti pubblici del Conto Economico Consolidato degli Enti di Previdenza è cresciuta del 26% dal 1997 al 2000 passando da 44.283 a 55.811 milioni di euro. Tali trasferimenti vengono normalmente coperti dal gettito tributario rispetto al quale essi rappresentavano nel 2000 il 16%.

Adottando quale misura del valore aggiunto sommerso (VAS economico) un valore pari al 15% del Pil desunto dalle stime Istat relative al VAS degli anni 1992-1998, nel 2001 il VAS è pari a 182.487 milioni di euro e il Pil al netto del VAS è pari a 1.034.506 milioni di euro. La pressione fiscale effettiva, calcolata sul Pil al netto del VAS, è pari così al 49,8%.

5. CAUSE DELL'ECONOMIA SOMMERSA

L'economia sommersa che, nel presente documento, corrisponde al sommerso economico di definizione Istat, viene correntemente addebitata al livello della pressione fiscale e contributiva e alle rigidità regolamentari relative al mercato del lavoro. Contestualmente viene chiesta una forte riduzione della pressione fiscale e un ricorso sempre maggiore alla flessibilità del lavoro. Il dibattito di politica economica, che ruota intorno alle grandi riforme necessarie a migliorare l'efficienza del sistema economico e sociale e a ridurre il forte *gap* di competitività che separa il nostro Paese dal resto dei Paesi più industrializzati, rischia di fossilizzarsi intorno a poche grandi questioni difficili da affrontare e risolvere *tout court* e di impedire una visione più acuta e profonda dei problemi sociali ed economici. L'analisi dell'economia sommersa è un caso esemplare dei rischi che una tale visione politica può produrre.

Oltre che dal peso fiscale e dalle rigidità del lavoro il sommerso dipende da molti altri fattori che spesso hanno nature diverse e variabili a seconda dei contesti. La normativa sulla sicurezza ambientale, la normativa

urbanistica, l'inefficienza della pubblica amministrazione sono altrettanti fattori scatenanti il sommerso capaci di avere un'incisività anche maggiore del fisco o delle rigidità del lavoro. L'economia regolare, ovvero la produzione di beni e servizi per il mercato svolta nel pieno rispetto delle regole, comporta per ogni unità produttiva un costo variabile in relazione a diversi fattori: tipologia di attività, forma giuridica, settore in cui si opera, dimensioni aziendali, luogo in cui l'attività viene svolta. Tali costi dipendono dal regime di imposizione fiscale e contributivo, da adempimenti di natura amministrativa e in alcuni casi da particolari condizioni ambientali (criminalità, corruzione, collusione ambientale e burocrazia). Tranne casi particolari nei quali il sommerso dipende esclusivamente dagli ultimi fattori citati e rappresenta un'evidente patologia del sistema economico e sociale relativo al luogo in cui essi si manifestano, in tutti gli altri casi le cause hanno natura fisiologica rispetto al sistema economico e sociale.

Il sommerso economico segue, in parte, le regole dell'evasione fiscale che la teoria economica ha studiato approfonditamente. Chi evade e si sommerge, totalmente o parzialmente, commette un illecito fiscale e/o amministrativo ed è passibile di sanzione in seguito a controlli da parte dell'autorità competente. Il soggetto effettua quindi un calcolo di convenienza basato sull'utilità che si procura attraverso l'evasione e la probabilità del controllo moltiplicata per l'ammontare della sanzione. L'utilità può essere costituita dalla riduzione di una serie di costi monetari e non monetari, che avviene in misura direttamente proporzionale al grado di immersione, ovvero dalla realizzazione di surplus monetari. Un'impresa può essere costretta a ridurre i costi tramite il sommerso e quindi l'irregolarità è uno strumento per restare sul mercato ed evitare la chiusura. Un'altra impresa invece può ricorrere al sommerso per aumentare i profitti e non perché corre il rischio di uscire dal mercato. Per esemplificare il ragionamento la prima impresa abbassa il costo medio unitario e quindi il prezzo di vendita diventando concorrenziale, la seconda impresa invece abbassa il costo marginale e continuando a vendere allo stesso prezzo realizza un sovrapprofitto. Mentre in quest'ultimo caso è probabile che la pressione fiscale eserciti un peso notevole e costituisca l'incentivo principale all'evasione, nel primo caso concorrono tutti i fattori legati al costo della regolarità.

Per semplificare il ragionamento potremmo spiegare il "sommerso da extraprofitto" con la "curva di Laffer". La nota teoria economica sottesa alla "curva di Laffer" ci spiega che un alto livello di imposizione fiscale disincentiva, a livello microeconomico, la produzione per cui anche un leggero abbassamento delle aliquote fiscali sarebbe capace di determinare un aumento del prodotto e del reddito tale da produrre un pari gettito fiscale. In altri termini, nel sistema economico vi sarebbero capacità produttive bloccate dalla pressione fiscale. Mentre, il sommerso del secondo tipo che potremmo chiamare per convenzione "sommerso da sopravvivenza" è riferibile a situazioni di mera improduttività dovute al sottosviluppo economico (inefficienza produttiva per scarsità tecnologica, carenza infrastrutturale, diseconomie organizzative, scarsità di lavoro qualificato, incapacità imprenditoriali, vincoli urbanistici ed ambientali, ecc.).

Si è detto “sommerso da sopravvivenza” per convenzione nel senso che l’impresa si sommerge per evitare l’espulsione dal mercato e quindi per “sopravvivere”. Occorre però un’ulteriore analisi della tipologia di sommerso che invece nella realtà può presentarsi sotto le più svariate forme. Il processo di immersione con il quale si opera una riduzione dei costi medi unitari di produzione permette all’impresa di acquisire un certo grado di concorrenzialità. In questo senso, è determinante esplorare nello specifico il tipo di concorrenzialità acquisita e quindi passare dall’analisi economica a quella economico-aziendale. Innanzitutto, occorre rilevare che la concorrenzialità acquisita attraverso il sommerso danneggia le imprese regolari che operano nel settore. Vi sono casi, ad esempio, nei quali un sistema di imprese locali diventa concorrenziale attraverso il sommerso entrando in conflitto con i mercati esteri. Un sommerso di questo tipo ha caratteristiche certamente diverse da quello di imprese isolate che fanno concorrenza a produzioni estere che vendono nei mercati locali a prezzi pari ai costi medi unitari di produzione delle stesse imprese sommerse o addirittura a quelle imprese che si sommergono per sfruttare manodopera femminile, extracomunitaria o minorile o che praticano la contraffazione delle griffe. In molti casi un’impresa è costretta a sommergersi per abbassare i costi medi unitari di produzione a causa di elevati costi ambientali come i costi di trasporto, i costi burocratici, quelli imposti dalla criminalità e dalla corruzione pur non essendo un’impresa in sé inefficiente. Due imprese che producono scarpe, una in Veneto e una in Campania, con la stessa tecnologia, la stessa qualità di manodopera, ecc., avranno probabilmente costi medi unitari di produzione diversi dal momento che l’impresa campana si troverà a fronteggiare diseconomie ambientali che non avrà invece l’impresa veneta.

6. CAUSE DELL’ELEVATA PRESSIONE FISCALE

Il Conto Economico Consolidato delle Amministrazioni Pubbliche (CECAP) relativo all’anno 2001 registra un ammontare della spesa pubblica pari al 47,2% del Pil, in forte diminuzione rispetto al 50,7% del 1997. La pressione fiscale nel 2001 sempre secondo il CECAP è pari invece al 42,3% del PIL, mentre il rapporto tra entrate e PIL è pari a 45,8%. Da considerare che le entrate fiscali coprono il 92,4% delle entrate complessive.

Il livello della pressione fiscale è fortemente legato al livello della spesa pubblica; il livello della pressione fiscale effettiva dipende invece strettamente dal livello dell’evasione fiscale. Se nel calcolo della pressione fiscale si considerasse anche il Pil sommerso non contabilizzato dall’Istat il suo livello sarebbe invece inferiore rivelando in tal modo una spesa pubblica inadeguata per quantità e qualità.

Il livello della spesa pubblica è fortemente condizionato dal livello del debito pubblico che aggrava la spesa corrente di una quota consistente di interessi da pagare per il servizio del debito e dal deficit pensionistico che pure grava sulla spesa corrente.

Nel CECAP 2001 sono registrate 202.798 milioni di euro di prestazioni sociali in denaro pari al 16,7% del Pil e al 38% delle uscite correnti totali, mentre nel Conto Economico Consolidato della Previdenza 2000 sono registrati 108.066 miliardi di lire di trasferimenti da enti pubblici, pari al 28% delle uscite complessive di questo stesso conto. Evidentemente la pressione fiscale e più esattamente quella tributaria è in parte destinata ad integrare il deficit contributivo del sistema previdenziale e ciò anche a causa del mancato gettito contributivo dovuto al lavoro nero oltre che agli squilibri strutturali della spesa previdenziale stessa.

7. POLITICHE DI EMERSIONE

Una volta individuate le cause dell'economia sommersa, le politiche di emersione dovrebbero essere rivolte molto semplicemente alla rimozione di quelle cause. Per il "sommerso da extraprofitto" occorre chiarire il più possibile la politica fiscale del Paese. Si tratta prevalentemente di valutazioni politiche che possono oscillare tra l'aumento dei controlli fiscali e il perseguimento dei reati e degli illeciti oppure l'abbassamento delle aliquote o, ancora, entrambe le ipotesi. Per il "sommerso da sopravvivenza" occorre prendere in considerazione la doppia possibilità di agire attraverso politiche di emersione specifiche e dirette e politiche di sviluppo generali e locali.

La forma primordiale di politiche di emersione è rappresentata dai contratti di riallineamento con i quali si effettua una negoziazione delle condizioni di regolarizzazione del lavoro dipendente, negoziazione che ha ad oggetto principalmente il livello minimo del salario e le aliquote contributive. I contratti di riallineamento sono stati applicati per settori e per province, ma hanno funzionato solo in pochi casi determinando un'emersione di lavoro non regolare molto limitata e circoscritta.

Nella prima parte degli anni Novanta si è discusso poco di economia sommersa e conseguentemente di politiche di emersione. L'esperienza dei contratti di riallineamento rimaneva isolata. La discussione era invece prevalentemente incentrata sulle politiche di sviluppo del Mezzogiorno e in particolare sulle conseguenze dell'abolizione dell'intervento straordinario. Era la stagione degli strumenti della programmazione negoziata e dello sviluppo locale. Solo con il "pacchetto Treu" del 1997 e la legge n. 448 del 1998 si è ritornati a legiferare in materia di politiche di emersione. In particolare, la 448/98 istituiva il Comitato per l'emersione del lavoro non regolare con compiti di indirizzo e di coordinamento in materia di emersione e le commissioni provinciali e regionali per l'emersione. In seguito, la legge finanziaria per il 2001, supportata anche da una relazione del Comitato, concedeva un'ulteriore spinta alle politiche di emersione, tramite il credito d'imposta per l'occupazione e gli investimenti e lo stesso nuovo regime sanzionatorio dell'INPS.

Le politiche di emersione rientrano tra i provvedimenti dei primi cento giorni del governo Berlusconi, in particolare la legge 18 ottobre 2001 n. 383 "Primi interventi per il rilancio dell'economia", che nel capo I

contiene “Norme per incentivare l’emersione dell’economia sommersa”. Questa legge rappresenta indubbiamente il più importante strumento di emersione finora programmato dal governo per il livello e la natura degli incentivi a favore dell’emersione del lavoro non regolare. Più in generale, però, è necessario osservare che l’emersione può avere solide basi solo se il governo è capace di attuare una riduzione strutturale della pressione fiscale e un miglioramento generale delle condizioni di costo che gravano sulle imprese modificandone il livello di competitività sui mercati internazionali.

8. POLITICHE DI RIDUZIONE DELLA PRESSIONE FISCALE

La riduzione della pressione fiscale passa necessariamente attraverso una riduzione della spesa pubblica e/o un recupero del gettito evaso.

Se proviamo a stimare quest’ultimo sulla base delle stime Istat del VAS e della pressione fiscale effettiva otteniamo una misura indicativa del gettito evaso: $\text{VAS (2001)} \times \text{PFE (pressione fiscale effettiva)} = 182.487$ milioni di euro $\times 49,8\% = 90.879$ milioni di euro. Il gettito evaso sarebbe pari al 16,3% delle entrate fiscali complessive e al 15,8% delle spese complessive.

Il calcolo del gettito evaso dal valore aggiunto sommerso è indicativo del mancato gettito dovuto all’economia sommersa, almeno di quella parte dell’economia sommersa che viene colta dalla contabilità nazionale e inserita nella stima del Pil, ma non è plausibile che questo gettito possa essere recuperato, soprattutto se la pressione fiscale resta invariata. La lotta all’evasione fiscale determina recuperi annuali di gettito molto limitati e non è in grado di permettere il recupero totale del mancato gettito dovuto al VAS. Le unità produttive del VAS sono per la maggior parte costituite da microimprese o da imprese che operano in filiere produttive del tipo distretti industriali che non sopporterebbero un carico fiscale del 49,8% del Pil. In questo senso, però, le politiche di riallineamento e quelle di emersione più recenti, prevedendo dei meccanismi di agevolazione graduati su un arco temporale medio-lungo facilitano l’emersione dell’impresa favorendo in questo modo il recupero di una quota parziale del gettito evaso.

Le politiche di riduzione della pressione fiscale devono allora incentrarsi sulla riduzione e sulla razionalizzazione della spesa pubblica. Le principali voci della spesa pubblica italiana sono costituite da: pensioni, sanità, scuola, stipendi pubblici e interessi sul debito pubblico. Negli anni del risanamento economico le uniche voci che hanno subito decrementi significativi sono state quelle degli stipendi pubblici e degli interessi sul debito pubblico. La riduzione della spesa per stipendi pubblici ha beneficiato del calo dell’inflazione, della riduzione dei lavoratori pubblici e della politica dei redditi, quella relativa agli interessi ha beneficiato sostanzialmente del calo dell’inflazione e dell’adozione dei parametri di Maastricht per la creazione della moneta unica europea che ha determinato la riduzione dei tassi di interesse. Parimenti sono state tagliate le spese in conto capitale e quelle per sussidi e contributi, ma non sono state intaccate le

principali voci di spesa del bilancio pubblico italiano che riguardano il *welfare state* e quindi tutto il lato della spesa sociale.

9. CONCLUSIONI

Il notevole peso assunto in Italia dall'economia sommersa e l'elevato livello della pressione fiscale sono fenomeni strettamente correlati; può rivelarsi un errore, tuttavia, cercare unicamente in tale correlazione la risposta al problema, tanto più se si considera che, a causa della complessità intrinseca all'oggetto e delle difficoltà di rilevazione, la natura e le dimensioni dell'economia sommersa non sono facilmente interpretabili e quantificabili. Alla luce di ciò, è ovvio che qualunque tentativo di pervenire ad una "teoria unica" dell'emersione rischia di essere fallace.

Lo scopo del presente documento è stato quello di analizzare la relazione esistente tra economia sommersa e pressione fiscale all'interno del quadro di Contabilità Nazionale del Paese. Da questa analisi è emerso un dato di fatto inconfutabile: poiché una parte dell'economia sommersa è inclusa nel Pil ed equivale a reddito prodotto ed evaso, la pressione fiscale effettiva, cioè quella calcolata sulla parte di Pil corrispondente a reddito prodotto e dichiarato, è diversa da quella ufficiale (nel caso dell'Italia la pressione effettiva è superiore di 7,5 punti di Pil rispetto a quella ufficiale) e può risultare non comparabile a quella degli altri Paesi che adottano metodologie differenti nella stima dell'economia sommersa. Questa prima conclusione produce un'implicazione sicuramente non trascurabile e perfettamente evidente: le politiche di risanamento dell'economia italiana non possono dirsi concluse senza prima aver ricondotto l'economia sommersa a livelli fisiologici. L'analisi delle cause e delle politiche diventa a questo punto una strada obbligata, ma ci si accorge subito che la complessità del fenomeno impedisce all'analisi stessa di essere esaustiva. Ne discende una seconda conclusione: è inutile ricercare una "causa unica". Questo porterebbe inevitabilmente ad individuare tale causa nel livello elevato della pressione fiscale e nelle rigidità del mercato del lavoro non favorendo l'adozione di politiche sperimentali il più possibile specifiche e non generaliste.

Poiché l'analisi dimostra in maniera inequivocabile che le cause di immersione sono sempre specifiche e contestuali, per attuare un'efficace politica di emersione, occorrerebbe conoscere con esattezza la funzione di costo di ogni impresa sul territorio e distinguere così tra le imprese "svilupparabili" che vanno aiutate e le imprese "marginali" che vanno eliminate. I meccanismi agevolativi usati quali i crediti d'imposta, la detassazione degli utili reinvestiti, i finanziamenti a fondo perduto e altri meccanismi simili incoraggiano l'emersione poiché aiutano a ridurre i costi medi unitari di produzione. Occorrerebbe dunque favorire la massima applicazione di questi strumenti ricorrendo anche a nuove sperimentazioni che considerino più da vicino le problematiche settoriali e territoriali e coinvolgendo il più possibile gli operatori e i rappresentanti locali.

La ricerca delle vie d'azione per attuare ed imporre alle diverse realtà una soluzione unica può comportare notevoli costi sociali e penalizzare l'elaborazione e l'attuazione di una politica di emersione settoriale e territoriale che si presenta certamente più complessa e laboriosa, ma che può rivelarsi più efficace e,

soprattutto, aprire essa stessa la strada alla riduzione della pressione fiscale e delle rigidità del mercato del lavoro.

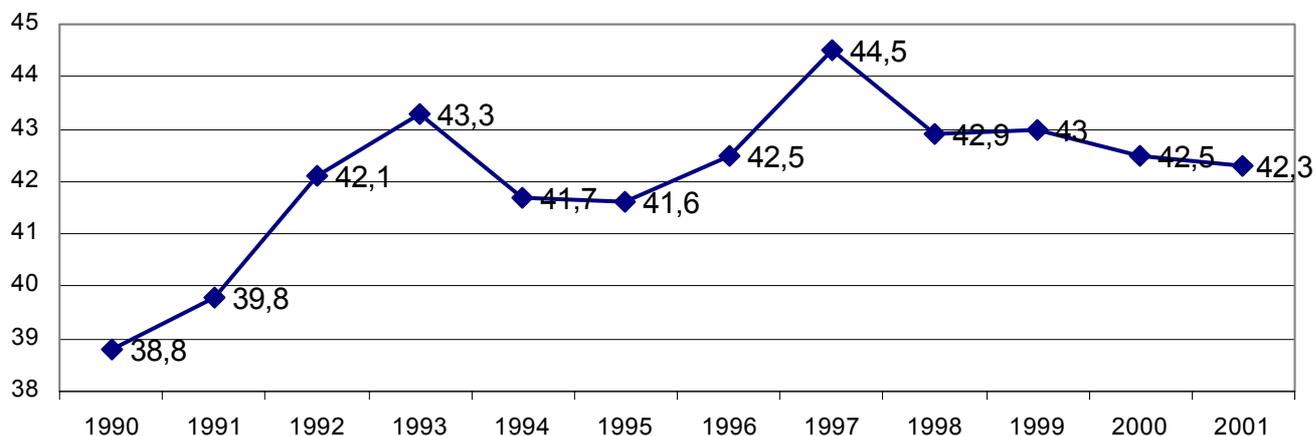
10. APPENDICE STATISTICA

Tabella 1 - Il Conto Economico Consolidato delle Amministrazioni Pubbliche dal 1993 al 2001: indicatori fiscali

Indicatori fiscali e anni	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Pressione Fiscale	43,3%	41,7%	41,6%	42,5%	44,5%	44,9%	44,4%	44,6%	42,3%
Pressione tributaria	28,0%	26,7%	26,8%	27,4%	29,2%	31,5%	31,2%	31,3%	29,6%
Pressione contributiva	15,3%	15,0%	14,8%	15,0%	15,3%	13,4%	13,2%	13,4%	12,7%
Quota Entrate Tributarie	64,7%	64,0%	64,5%	64,6%	65,6%	70,1%	70,4%	70,1%	70,0%
Quota Entrate Contributive	35,3%	36,0%	35,5%	35,4%	34,4%	29,9%	29,6%	29,9%	30,0%
Imposte Dirette / Entrate Tributarie	57,1%	55,8%	55,0%	55,8%	54,9%	47,8%	49,6%	49,2%	50,7%
Imposte Indrette / Entrate Tributarie	42,9%	44,2%	45,0%	43,1%	42,6%	50,9%	50,0%	50,5%	49,0%
Imposte in c/cap. / Entrate Tributarie	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%	2,4%	1,3%	0,4%	0,3%	0,3%
Uscite/Pil	57,8%	54,8%	52,4%	52,3%	50,7%	51,5%	50,0%	48,8%	47,2%
Entrate/Pil	47,9%	45,2%	45,5%	45,7%	48,0%	48,6%	48,2%	48,2%	45,8%
Entrate Fiscali/Entrate Complessive	90,4%	92,2%	91,4%	93,0%	92,7%	92,4%	92,1%	92,5%	92,4%

Fonte: Elaborazione Fondazione Aristeia su dati Istat

Grafico 1 – La pressione fiscale dal 1990 al 2001



Fonte: Elaborazione Fondazione Aristeia su dati Istat

FONDAZIONE ARISTEIA – Istituto di Ricerca dei Dottori Commercialisti

Via Poli, 29 – Roma 00187

Tel. 06/69018323 - Fax 06/69923403 - www.aristeia.it