

IL DIBATTITO SULL'EVASIONE FISCALE: UN'INTRODUZIONE

di Floriana Cerniglia
26 ottobre 2012

A quanto ammonta l'evasione fiscale in Italia? A chi addebitare l'evasione fiscale? Il tasso di evasione è uniforme sul territorio nazionale o varia da regione a regione? Si tratta di un fenomeno recente o esiste già in Italia una serie storica lunga, completa e coerente che ci permetterebbe di fare valutazioni comparative per i vari periodi della nostra storia di finanza pubblica e per i vari livelli di prelievo tributario di questi ultimi decenni?

Detto altrimenti, l'evasione è una costante della storia tributaria italiana o è cresciuta al crescere della pressione fiscale, soprattutto dagli anni ottanta in poi? Molte di queste domande non hanno ancora una risposta precisa, nonostante - come ben sappiamo - negli ultimi anni l'attenzione al tema è stata viepiù crescente e molti numeri sono stati dati in pasto agli italiani dagli organi d'informazione e dalla politica. In aggiunta, anche i lettori più attenti con molta difficoltà possono avere piena contezza della problematicità sia del metodo di stima sia della fonte dei dati che portano poi ai diversi dati sull'evasione diffusi di volta in volta dai mezzi d'informazione.

Gli studi dell'Agenzia dell'Entrate

A fronte di questa "ricchezza" di dati da parte dei mezzi d'informazione, sono ancora pochi i contributi scientifici che cercano di misurare il fenomeno attraverso un uso accurato dei dati e una metodologia di stima che si basa anche sulla migliore esperienza internazionale. I lavori di Pisani, Braiotta, D'agosto e Marigliani dell'Agenzia dell'Entrate, e in particolare quello di recente pubblicazione su nelmerito.com, sono tra questi. Va innanzitutto detto che ci sono tanti metodi per stimare l'economia sommersa e il fenomeno dell'evasione fiscale. Ad esempio, in letteratura, si distinguono due principali approcci che sono: a) di tipo diretto (detto anche bottom up) che utilizzano dati di natura micro e b) di tipo indiretto (detto anche top down) che utilizza prevalentemente dati statistici macro di contabilità nazionale. Questi due metodi di stima a loro volta hanno diverse varianti a seconda dei dati utilizzati per catturare il fenomeno. Ad esempio, negli approcci micro: auditing fiscale o survey campionarie? E nell'approccio macro: domanda di circolante oppure uso di consumi elettrici? L'uso appropriato dei dati e la ricerca della metodologia più adatta sono dunque cruciali per stimare l'economia sommersa e il fenomeno dell'evasione fiscale, perché si tratta in fin dei conti di misurare un fenomeno che non è direttamente osservabile. I lavori degli esperti dell'Agenzia dell'Entrate seguono il metodo top down per stimare non il sommerso in generale bensì il tax gap (o differenza tra la raccolta potenziale di gettito e la raccolta effettiva) nel caso di due tributi cardine nel nostro sistema: Iva e Irap. Un punto a nostro avviso molto importante di questo approccio utilizzato dall'Agenzia dell'Entrate è l'utilizzo congiunto di dati provenienti da fonti di tipo amministrativo, fiscale e dalla contabilità nazionale, ovviamente risolvendo il problema della comparazione e dell'armonizzazione delle informazioni che arrivano da queste fonti diverse. Un'altro aspetto da evidenziare è che l'utilizzo di questi dati amministrativi e fiscali comporta anche un grado di significativo dettaglio e di disponibilità di serie storiche e spaziali. Con questi studi è stato messo quindi in piedi un'enorme base di dati in forma accessibile e ben organizzata con delle serie storiche delle stime sul tax gap per Iva e Irap che partono dal 1980. Più recentemente il lavoro di Pisani, Braiotta, D'agosto e Marigliani si sviluppa su due fronti: a) il tentativo di sviluppare un modello econometrico volto a spiegare il tax gap di questi due tributi negli anni 1980-2010 e b) disaggregare il tax gap su base regionale. Più in particolare, con riferimento a quest'ultimo fronte, le prime stime evidenziano una forte variabilità tra i territori per entrambi i tributi. Ma i lavori fin qui condotti, come riconoscono gli stessi studiosi, sono prevalentemente degli esercizi preliminari ed esplorativi volti ad individuare possibili determinanti del tax gap e su base nazionale e su base regionale. Ad esempio, ci pare che una possibile direzione di ricerca potrebbe essere il tentativo di integrare l'analisi con dei dati micro tratti da indagini campionarie rivolte ad esempio a imprese, lavoratori e consumatori allo scopo di desumere variabili comportamentali che spiegano la variabilità regionale.

L'attualità e qualche considerazione finale

Per concludere non esiste una spiegazione omnicomprensiva dell'evasione in Italia ed è estremamente difficile comprendere determinanti e cause ed indicare ricette per abbattere o limitare il fenomeno. Si tratta appunto di un fenomeno complesso che dipende da un insieme di fattori, anche di tipo culturale. Certamente il percorso di ricerca su questo tema è lungo e va perseguito con estrema tenacia attraverso una forte sinergia tra competenze e discipline diverse: economia pubblica, economia comportamentale, diritto tributario, statistica. Imprescindibile è il supporto e il bagaglio di conoscenze provenienti dalle istituzioni nazionali e locali così pure il miglioramento delle banche dati. Queste sinergie di ricerca e di collaborazione sono anche necessarie per non farci banalmente ingannare da proposte estreme o soluzioni miracolistiche - che pure abbiamo sentito in questi ultimi tempi - come ad esempio la totale abolizione del contante o l'aumento smodato di controlli. Ma siamo sulla buona strada. Nella recente "Delega al governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita" (A.C. 5291-A) si riconosce la necessità di definire una metodologia di rilevazione dell'evasione fiscale, basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria utilizzando criteri trasparenti e stabili nel tempo. Il richiamo indiretto è dunque all'approccio usato dall'Agenzia delle entrate. Nella Delega, si auspica altresì che i risultati siano calcolati e pubblicizzati con cadenza annuale. Si prevede di istituire presso il Ministero dell'Economia e delle finanze una commissione composta da esperti che si devono avvalere anche del contributo di associazioni di categoria e degli ordini professionali. In aggiunta, la delega recepisce le raccomandazioni che erano emerse nel lavoro della Commissione Giovannini² dello scorso anno e che a sua volta riconosceva il lavoro sul tax gap sin qui svolto dall'Agenzia delle entrate. In conclusione, in questo particolare momento storico nel nostro paese coniugare rigore e crescita è ben più difficile che negli altri paesi vista l'abnormità del fenomeno dell'evasione. I nodi da sciogliere nelle scelte di politica economica sono quindi più intricati. Perché, detto altrimenti, in presenza di una forte evasione è opportuno tagliare la spesa o aumentare le imposte? Un aumento delle aliquote Iva, come riallocherebbe il comportamento degli italiani tra economia regolare e sommerso? Forme di fiscalità di vantaggio o di agevolazioni fiscali alle imprese che effetti producono sul sommerso economico e tra le varie aree geografiche del nostro paese? Il decentramento delle entrate (anche sul fronte della riscossione dei tributi) e i maggiori poteri alle regioni e ai comuni sulla lotta all'evasione fiscale sono dei mezzi efficaci o creano dispersioni di competenze nel combattere il fenomeno? Il sistema di finanziamento dei governi locali ad oggi fortemente basato su due tributi come Iva e Irap che per² presentano forti disparità territoriali nel tasso di evasione tra Nord e Sud, ha delle conseguenze sul disegno ottimale del sistema perequativo? Queste domande ora come ora interrogano la politica innanzitutto, ma sono naturalmente un invito continuo alla ricerca accademica per colmare tale vuoto informativo partendo da queste prime stime sul tax gap.

1. O il valore aggiunto sommerso che non rappresenta compiutamente la base imponibile evasa. Per un chiarimento e una discussione sulla relazione esistente tra economia sommersa, evasione fiscale e Tax Gap cfr Commissione Giovannini (2011) Economia non osservata e flussi finanziari. Gruppo di lavoro.

2. Commissione Giovannini (2011) Economia non osservata e flussi finanziari. Gruppo di lavoro. A pagina 147 leggiamo: "Per fronteggiare l'evasione tributaria e contributiva il Governo elabora strategie e definisce piani di azione per conoscere, comprendere, contrastare e soprattutto prevenire il fenomeno. Diviene importante poter disporre di un quadro aggiornato ed esaustivo sui diversi aspetti dell'evasione, nonché seguire l'evoluzione degli interventi di contrasto e dei loro esiti"