

Gettito, evasione ed economia sommersa tra il 1996 e il 2009

*di Alessandro Santoro**

Nel nostro Paese è comune l'opinione che l'evasione fiscale sia un fenomeno sostanzialmente invariato nelle sue dimensioni nel corso del tempo. In realtà, i (pochi) dati disponibili mostrano come l'evasione sia soggetta a variazioni anche piuttosto significative da un periodo all'altro. In questo scritto ci si limita a riepilogare i dati derivanti dalle principali fonti disponibili per il periodo compreso tra il 1996 e il 2009. Come noto, in Italia non esiste un'unica fonte che consenta di stimare l'evasione fiscale propriamente detta. Si deve quindi far ricorso ad un insieme di fonti, diverse per tipologia di dati, significati e interpretazioni.

Le principali fonti qui utilizzate sono:

- 1) le stime dell'evasione dell'IVA e dell'IRAP fornite dall'Ufficio studi dell'Agenzia delle Entrate (USAGE) ma aggiornate al 2004 per l'IVA e al 2002 per l'IRAP;
- 2) le stime dell'economia sommersa fornite dall'Istat aggiornate al 2006;
- 3) i dati di gettito forniti dal Dipartimento delle finanze e aggiornati al 2009;
- 4) i dati di contabilità nazionali forniti dall'ISTAT e aggiornati al 2009.

Alcuni chiarimenti si rendono necessari per le prime due fonti utilizzate.

Per quel che riguarda le stime dell'USAGE¹, esse si fondano, in breve, su una metodologia di confronto tra le poste di contabilità nazionale e i valori dichiarati ai fini IVA e IRAP, che, per loro natura, si prestano a questo confronto. L'USAGE perviene quindi a delle stime puntuali di base imponibile evasa per ciascuna di queste due imposte, espresse sia in assoluto sia in relazione alle basi imponibili teoriche di riferimento. In particolare, per quel che riguarda l'IVA, la metodologia dell'USAGE si fonda su una serie di passaggi che qui brevemente illustriamo. In primo luogo, la base teorica in assenza di evasione (BIT) viene quantificata applicando le aliquote vigenti ai flussi di contabilità nazionale che dovrebbero rimanere incisi dall'imposta (consumi finali imponibili della famiglia, consumi intermedi della PA, altri consumi intermedi indetraibili, investimenti indetraibili, ecc.). In secondo luogo, il gettito Iva netto (Iva di competenza Istat) accresciuto della variazione algebrica dello stock di crediti a fine anno (crediti riportati nelle dichiarazioni Iva e rinviati all'anno successivo) viene diviso per l'aliquota media desunta dalle dichiarazioni. Si ottiene così la base finale imponibile dichiarata (BID). In terzo luogo, la differenza annuale tra BIT e BID determina la base finale imponibile non dichiarata (BIND). Il rapporto tra BIND e BIT è riportato nella figura 1.

Per quel che riguarda l'economia sommersa, come noto le stime dell'Istat² forniscono un valore minimo e un valore massimo. Il valore minimo è, a sua volta, la somma di due componenti: il valore aggiunto sommerso derivante da lavoro irregolare e il valore aggiunto sommerso derivante da occultamento del fatturato e sovra dichiarazione dei costi intermedi. Come ben chiarito da Roberto Convevole³ la prima

¹ I riferimenti sono i lavori citati alle note 6 e 8 e reperibili all'indirizzo www.agenziaentrate.it/ufficiostudi.

² I riferimenti sono riportati alla nota 7.

³ Roberto Convevole, La materia oscura dell'Iva, 2009, <http://ilmiolibro.kataweb.it/schedalibro.asp?id=375444>

componente va correttamente interpretata come ricchezza prodotta dalle posizioni lavorative occultate: se queste fossero state regolarmente denunciate, la ricchezza da esse prodotte sarebbe risultata visibile sia nelle rilevazioni campionarie dell'Istat sia nelle statistiche fiscali, in parte prevalente come reddito dei datori di lavoro (società, imprese, professionisti) e in parte minore come reddito dei lavoratori dipendenti⁴. La seconda componente, invece, è stimata dall'ISTAT confrontando i redditi rilevati nelle indagini campionarie per gli indipendenti (titolare dell'impresa, coadiuvanti familiari, soci) con quelli rilevati per i lavoratori dipendenti dello stesso settore merceologico e dimensione di impresa, tenendo conto anche dell'area geografica e della diversità di ore mediamente lavorate da indipendenti e dipendenti. Sommando queste due componenti si ottiene una stima del valore minimo del sommerso economico. Per giungere alla stima del valore massimo l'ISTAT aggiunge una terza componente, detta di riconciliazione tra domanda e offerta o di "quadratura", di natura prettamente statistica. Per esigenze di sintesi, in questo scritto ci riferiremo esclusivamente al valore del sommerso economico risultante dalla media tra ipotesi minima e ipotesi massima fornite dall'Istat. Tale media sarà quindi da interpretarsi come sinonimo di economia sommersa in questo scritto. L' utilizzo combinato di queste fonti suggerisce alcuni fatti stilizzati che possono essere riassunti in questo modo:

- i) Tra il 1996 e il 2000 si verifica una tendenza alla riduzione dell'evasione⁵ dell'IVA e all'IRAP - due tributi che, per l'ampiezza della loro base imponibile, possono essere considerati degli indicatori fondamentali del comportamento dell'insieme degli operatori economici – ed anche del valore minimo del sommerso economico;
- ii) per il periodo compreso tra il 2001 e il 2005 i risultati sono meno chiari, anche per l'incompletezza dei dati: l'evasione IVA risulta tendenzialmente in crescita tra il 2001 e il 2004 (ultimo anno disponibile), mentre quella dell'IRAP continua la tendenziale diminuzione tra il 2000 e il 2002 (ultimo anno disponibile) sebbene a tassi molto più ridotti rispetto al periodo precedente; infine il valore minimo del sommerso economico risulta in riduzione, soprattutto per effetto della sanatoria del lavoro irregolare effettuata nel 2002;
- iii) nel 2006 il gettito tributario è cresciuto in misura non spiegabile con l'andamento del ciclo economico, ad indicazione di una plausibile riduzione dell'evasione, come confermato anche dalla Banca d'Italia; nello stesso anno si verifica inoltre uno slittamento verso l'alto dei valori della produzione dichiarati ai fini Irap e una riduzione dell'economia sommersa;
- iv) nel 2008 e nel 2009 si verifica uno straordinario calo del gettito dell'IVA rispetto al 2007, misurato sulle risorse interne oppure sui consumi finali delle famiglie, non attribuibile alla forte crisi economica.

In sintesi, tra il 1996 e il 2000 sembra essersi verificata una tendenza alla riduzione dell'evasione, mentre tra il 2001 e il 2005 non è possibile riscontrare una tendenza omogenea nei diversi dati; il 2006 sembra essere stato un anno di riduzione dell'evasione, che appare però nuovamente in aumento dal 2008. Tuttavia per il biennio 2008-2009 mancano stime dirette dell'evasione e dell'economia sommersa.

⁴ E' dunque sbagliata, seppure frequentemente ripetuta, l'idea che la componente dal lavoro sommerso quantificata dall'Istat rappresenti una ricchezza effettivamente conseguita dai lavoratori in nero.

⁵ In questo scritto l'evasione si intende sempre in senso relativo, ovvero nel suo ammontare assoluto rapportato ad una grandezza di riferimento, come la base imponibile teorica, quella dichiarata o il PIL.

1.1 Il periodo tra il 1996 e il 2000

Nel periodo compreso tra il 1997 e il 2001 il gettito tributario ha conosciuto una crescita molto superiore rispetto a quella prevista nelle rispettive Relazioni trimestrali di cassa sulla base dell'andamento economico e degli effetti delle manovre di finanza pubblica (cfr. Tab. 1).

Tabella 1: Entrate della P.A confronto tra stime e consuntivo, 1997-2001⁶

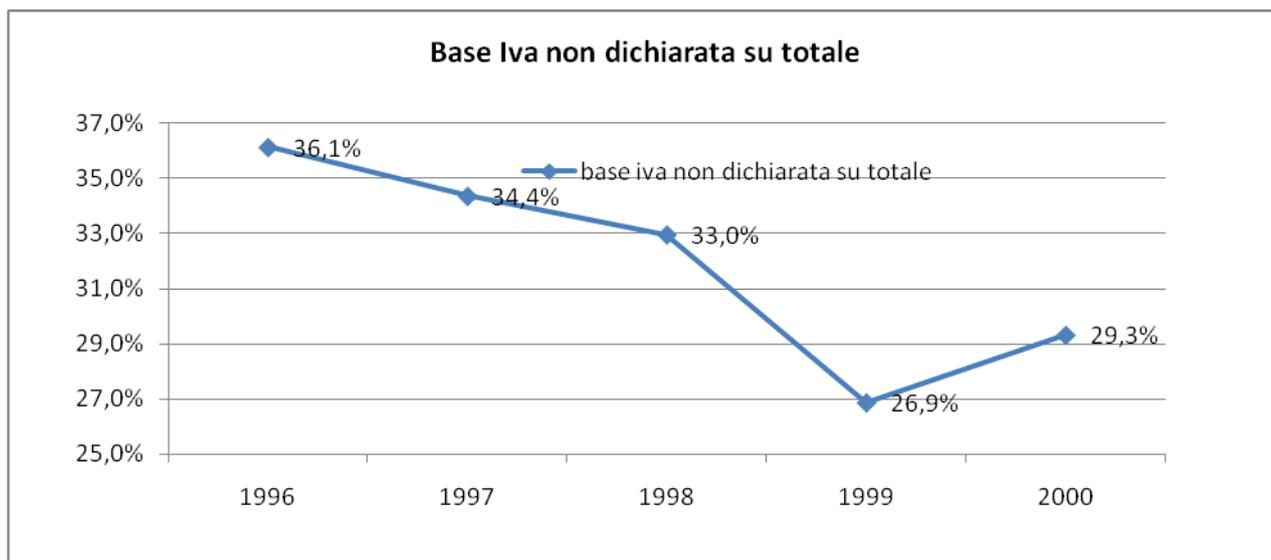
| | 1997 | | 1998 | | 1999 | | 2000 | | 2001 | |
|--|-------------------------|----------------|----------------------------|----------------|------------------------|----------------|------------------------|----------------|------------------------|----------------|
| | STIME RTC MARZO 1997 | CONSUNTIVO | STIME DPEF 1999-2001 | CONSUNTIVO | STIME RTC MARZO1999 | consuntivo | STIME RTC MARZO2000 | CONSUNTIVO | STIME RTC MARZO2001 | CONSUNTIVO |
| Imposte dirette | 160.671 | 165.766 | 152.529 | 155.746 | 163.614 | 168.067 | 166.093 | 171.833 | 173.530 | 183.998 |
| Imposte indirette | 123.627 | 127.837 | 164.033 | 164.537 | 166.093 | 167.413 | 175.854 | 175.037 | 186.183 | 176.952 |
| Imposte in conto capitale | | 7.221 | | 4.124 | 1.343 | 1.252 | 1.136 | 1.117 | 1.136 | 1.065 |
| Totale entrate tributarie | 284.299 | 300.824 | 316.562 | 316.562 | 331.049 | 336.732 | 343.082 | 347.987 | 360.848 | 362.015 |
| Totale entrate | 479.140 | 499.920 | 502.616 | 504.326 | 511.034 | 522.956 | 534.223 | 540.421 | 560.098 | 562.341 |
| Bilancio dello Stato: incassi Tributari ³ | 280.953 | | | 267.128 | 283.173 | 285.940 | 289.951 | 289.951 | 307.566 | 328.915 |
| Totale entrate tributarie: (Cons. – Stime/%) Pil | | 1,6 | | 0,7 | | 0,5 | | 0,4 | | 0,1 |
| Totale entrate: (Cons. – Stime)/Pil | | 2,0 | | 0,2 | | 1,1 | | 0,5 | | 0,20 |

⁶ Cfr. V. Visco (2009). La serie parte dal 1997 primo anno in cui viene inserito nella RTC il conto consolidato delle Pubbliche Amministrazioni. Per gli anni dal 1999 ad oggi la serie riporta i saldi delle RTC disponibili sul sito della RGS. Per il 1997 i dati sono stati acquisiti dal cartaceo conservato presso la RGS, mentre per il 1998 questo non è stato possibile per mancanza del documento, sono stati allora inseriti i dati pubblicati nel DPEF 1999-2001. In questo documento le entrate in c/capitale non sono state suddivise tra le tributarie e le altre. I consuntivi della serie storica sono dati ISTAT. Per le stime del 1997 le altre entrate in conto capitale comprendono anche le tributarie. Gli incassi tributari sono al netto delle regolazioni contabili (Sicilia e Sardegna e Lotto) e dell'acconto concessionari

La crescita del gettito in questo periodo può essere considerata notevole considerando che il governo pro-tempore si aspettava una riduzione di gettito quantificabile, nel periodo 1998-2001, in circa 4,4 miliardi di euro.

Per comprendere il contributo della riduzione dell'evasione in questo periodo, si considerino, in primo luogo, le stime dell'Ufficio studi dell'Agenzia delle Entrate (USAGE d'ora in avanti) riportate nella successiva Figura 1.

Figura 1: Base IVA non dichiarata su totale (fonte: USAGE⁷)



La tendenza alla riduzione dell'evasione dell'IVA si sarebbe manifestata tra il 1996 e il 1999, e con particolare forza tra il 1999 e il 1998, mentre una tendenza opposta si sarebbe verificata nel 2000⁸. Tuttavia, il saldo netto del periodo tra il 1996 e il 2000 sarebbe comunque positivo, nel senso che l'evasione dell'IVA si sarebbe ridotta di circa 7 punti percentuali in questo quinquennio, caratterizzato dalla presenza di governi di centrosinistra. Le stime dell'ISTAT sul valore medio del sommerso economico, cioè sull'economia sommersa come qui intesa, relative al periodo 1996-2000⁹ sono riportate in Tabella 2.

⁷ Le basi imponibili IVA. Aspetti generali e principali risultati per il periodo 1980-2004, a cura di S. Pisani e M. Marigliani, Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi dell'Agenzia delle Entrate, 2007/7, www.agenziaentrate.it/ufficiostudi.

⁸ Leggendo Conveveneole (2009), la crescita dell'evasione nel 2000 deriverebbe dal fallimento dell'istituto della compensazione Iva esterna introdotto nel 1998. Infatti, tra il 1999 ed il 2000 l'aggregato denominato "totale Iva a rimborso" passa da 9,5 miliardi di euro a 17,2 miliardi (+80%).

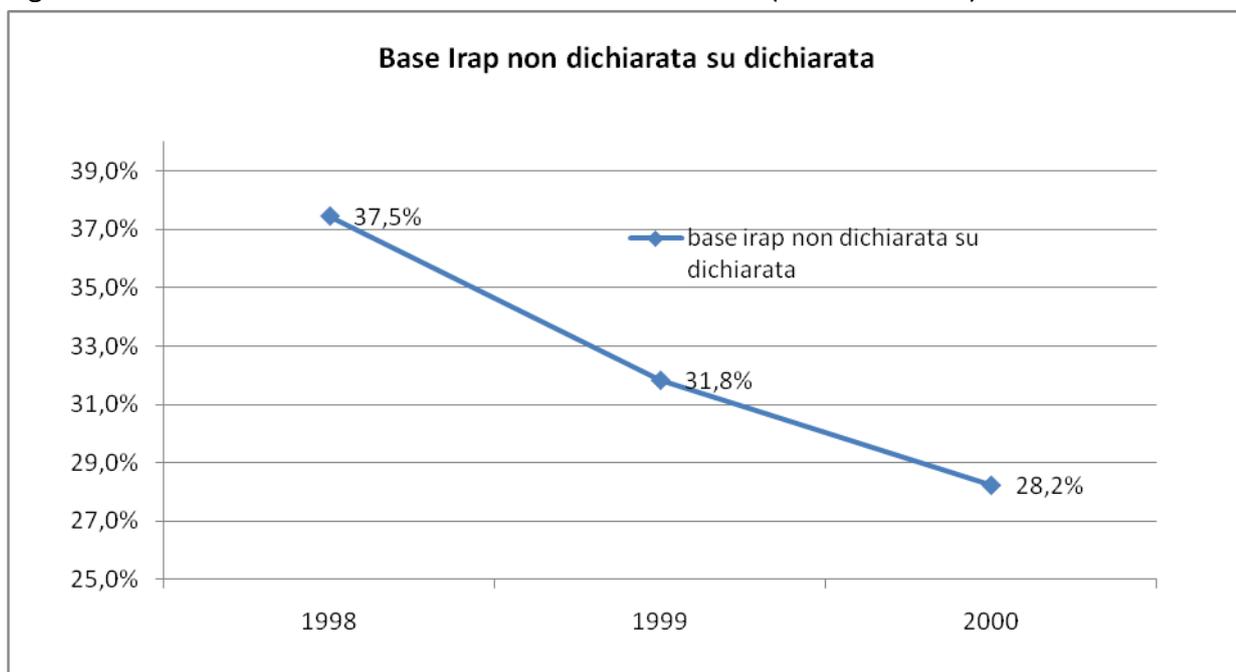
⁹ Va sottolineato che, a seguito della revisione della contabilità nazionale a fine 2005, l'ISTAT ha rivisto per ben due volte le stime circa il valore minimo e massimo dell'economia sommersa dal 2000 in poi. In entrambi i casi le revisioni hanno determinato, in linea di massima, degli incrementi di questi valori in rapporto al PIL. Le stime riportate in Tabella 2 sono coerenti con la contabilità nazionale utilizzata per le stime dell'evasione IVA da USAGE.

Tabella 2: Andamento del valore medio del sommerso economico (fonte: ISTAT¹⁰)

| Anno | Valore medio sommerso economico (% PIL) |
|------|---|
| 1996 | 16,5 |
| 1997 | 16,8 |
| 1998 | 16,3 |
| 1999 | 16,0 |
| 2000 | 16,1 |

L'andamento dell'economia sommersa tra il 1996 e il 2000 appare simile, seppure non identico, a quello mostrato in precedenza per l'IVA, con una tendenza alla riduzione tra il 1996 e il 1999 e un lieve aumento nel 2000. Anche in questo caso, il saldo netto risulta positivo tra il 1996 e il 2000, con una riduzione di 0,4 punti percentuali del valore medio del sommerso economico in % del PIL. Infine, le stime di evasione dell'IRAP, disponibili a partire dal 1998, sono solo parzialmente coincidenti con quelle dell'IVA e dell'economia sommersa in quanto ne emerge una tendenza alla riduzione dell'evasione in tutto il triennio, sebbene, in effetti, la riduzione tra il 1999 e il 1998 sia molto più forte di quelle che si verificano negli anni successivi (cfr. Figura 2).

Figura 2: Base IRAP non dichiarata su base IRAP dichiarata (fonte USAGE¹¹)



¹⁰ Cfr. La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, Anno 2002, 5 Ottobre 2004, Istat..

¹¹ Analisi dell'evasione fondata su dati IRAP. Anni 1998-2002, a cura di S. Pisani e C. Polito, Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi Agenzia delle Entrate, 2006/2, www.agenziaentrate.it/ufficiostudi.

2. Il periodo tra il 2001 e il 2006

I dati relativi a questo periodo, diversi per fonte e per natura, sono riassunti nella successiva Tabella 3.

Tabella 3: Evasione dell'IVA ed economia sommersa tra il 2002 e il 2005 (fonti: USAGE e ISTAT¹²)

| | Evasione IVA e IRAP | | Economia sommersa | | |
|------|------------------------|-------------------------|---|--|---------------------------------|
| | Base IVA dich./ Totale | Base IRAP non dich/dich | Correzione fatturato e costi intermedi su PIL | Valore aggiunto da lavoro non regolare su PIL* | Valore medio sommerso economico |
| 2001 | 31,2% | 28,1% | 10,9% | 7,6% | 19,1% |
| 2002 | 29,2% | 27,3% | 10,2% | 7,1% | 18% |
| 2003 | 31,5% | n.d | 10,2% | 6,6% | 17,7% |
| 2004 | 33,0% | n.d | 9,7% | 6,4% | 17,1% |
| 2005 | n.d | n.d | 9,6% | 6,5% | 17% |

Come si può vedere, l'evasione dell'IVA come stimata dall'USAGE risulta proseguire la crescita, iniziata nel 2000, sebbene nel 2002 si verifichi una flessione. Nel 2004, cioè solo un anno prima della fine del quinquennio caratterizzato dai governi di centrodestra, l'evasione dell'IVA torna sui livelli (33%) del 1998. L'evasione dell'IRAP, invece, risulta in ulteriore diminuzione tra il 2001 e il 2002, sebbene a tassi ridotti rispetto a quanto accaduto nel triennio 1996-1999.

Anche il valore medio del sommerso economico risulta in flessione in tutto il periodo considerato. Vale tuttavia la pena di riportare l'analisi dell'Istat sulla natura della riduzione del sommerso economico verificatasi nel 2002: "Nel 2002 si apre una fase in cui il peso, sia in termini assoluti che relativi, della componente di valore aggiunto riconducibile all'utilizzo di lavoro non regolare conosce una progressiva riduzione per effetto, principalmente, della sanatoria di legge a favore dei lavoratori extra-comunitari occupati in modo non regolare (legge n.189 del 30 luglio 2002). Tale sanatoria ha prodotto "effetti di travaso" dal segmento di occupazione non regolare verso il segmento dei regolari anche nell'anno successivo" ovvero nel 2003". La riduzione del valore medio del sommerso economico, in quota di PIL, verificatasi tra il 2002 e il 2004 ha dunque come principale ragione la sanatoria varata dal Governo Berlusconi del tempo.

¹² Cfr. La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, Anni 2000-2006, 18 Giugno 2008, Istat.

3. Il 2006

Nella Relazione sulla lotta all'evasione presentata dal Governo Prodi nel 2007, la variazione della *tax compliance* era stata stimata adottando la cosiddetta tecnica del residuo. Partendo dalla, invero straordinaria, crescita delle entrate tributarie nel 2006 (ripetuta nel 2007), veniva interpretata come variazione della *tax compliance* la parte di questa crescita che non poteva essere spiegata altrimenti. Il ragionamento è il seguente. L'andamento delle entrate tributarie dipende innanzitutto da quello dell'economia: se crescono la produzione ed i consumi, è naturale che aumentino anche le entrate tributarie. La proporzione tra questi due aumenti, che con termine tecnico si chiama elasticità, è stimabile per un periodo di tempo ragionevolmente lungo adottando specifiche tecniche statistiche. Una volta misurata la parte di crescita delle entrate tributarie che è spiegata dall'andamento del sistema economico, bisogna quantificare tutti gli effetti dei provvedimenti, di qualsiasi natura e finalità, che abbiano inciso sulle entrate tributarie. Ciò che rimane è, appunto, il residuo non spiegato cui, in assenza di altre spiegazioni, è possibile attribuire il significato di un cambiamento di atteggiamento da parte dei contribuenti ovvero, nel caso in cui questo residuo sia positivo, di un incremento della fedeltà fiscale (*tax compliance*). Una tecnica molto simile a quella adottata dal Governo è stata seguita dalla Banca d'Italia: le cifre rispettivamente ottenute sono riassunte nella Tabella 4.

Tabella 4: Fattori determinanti l'incremento di gettito nel 2006 (fonti: Governo e Banca d'Italia)¹³

| Fattore | Governo Prodi | Banca d'Italia |
|-----------------------------------|---------------|----------------|
| Crescita economica | 31% | 50% |
| Provvedimenti legislativi | 45% | 35% |
| Residuo (<i>tax compliance</i>) | 24% | 15% |
| Totale | 100% | 100% |

Come si può vedere, la principale differenza tra le due stime consiste nel fatto che la Banca d'Italia attribuisce alla crescita economica un maggior peso (50% contro 31%) o, detto altrimenti, che secondo il Governo è maggiore il contributo dei diversi provvedimenti legislativi e del recupero di *tax compliance*. Tradotto in cifre, tenendo in considerazione anche la diversità nei dati utilizzati, il recupero di *tax compliance* stimato dal Governo si aggirava intorno agli 8,8 miliardi di euro, mentre quello ipotizzato dalla Banca d'Italia non era superiore a 5,6 miliardi. L'ipotesi di riduzione dell'evasione nel 2006 è confermata da due ulteriori elementi:

¹³ Cfr., per le stime del Governo, Relazione al Parlamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze. I risultati della lotta all'evasione". Roma, 22 Ottobre 2007. Per le stime della Banca d'Italia, cfr. Relazione Annuale del Governatore della Banca d'Italia, 2006, pp. 136-137.

- 1) la riduzione dell'economia sommersa, e in particolare delle componenti "Correzione del fatturato e dei costi intermedi" e "Lavoro non regolare" che si riducono rispettivamente di 0,7 e di 0,1 punti percentuali nel 2006, con una conseguente riduzione del valore medio del sommerso economico di poco meno di 1 punto percentuale¹⁴;
- 2) lo slittamento verso l'alto dei valori della produzione dichiarati ai fini Irap (cfr. Tabella 5).

Tabella 5: distribuzione dei valori della produzione dichiarati ai fini IRAP per classi, confronto tra 2006 e 2005¹⁵

| | % di contribuenti 2005 | % di contribuenti 2006 | Differenza |
|----------------|------------------------|------------------------|------------|
| Fino a 2.500 | 21,89 | 20,49 | -1,40 |
| Fino a 5.000 | 28,28 | 26,06 | -2,22 |
| Fino a 7.000 | 33,30 | 30,43 | -2,87 |
| Fino a 10.000 | 40,37 | 36,64 | -3,73 |
| Fino a 15.000 | 50,79 | 47,11 | -3,68 |
| Fino a 20.000 | 58,55 | 55,72 | -2,83 |
| Fino a 30.000 | 68,49 | 66,22 | -2,27 |
| Fino a 40.000 | 74,53 | 72,66 | -1,87 |
| Fino a 60.000 | 81,48 | 80,07 | -1,42 |
| Fino a 200.000 | 93,79 | 93,24 | -0,55 |
| Tutti | 100,00 | 100,00 | 0,00 |

Ovviamente lo slittamento verso l'alto dei valori dichiarati ha una serie di cause diverse dai cambiamenti nella propensione all'evasione, ovvero la crescita economica, l'inflazione, gli effetti del turn-over di imprese. Va tuttavia considerato che solo nel 2006, nell'intero periodo dal 2002 al 2007, lo "svuotamento" delle classi di valori più ridotti raggiunge i livelli riportati in Tabella 5, mediamente superiori a due punti percentuali.

Un'ulteriore indicazione della presumibile riduzione dell'evasione dell'IVA nel 2006 deriva dall'analisi dei dati di gettito che verrà riportata nel prossimo paragrafo.

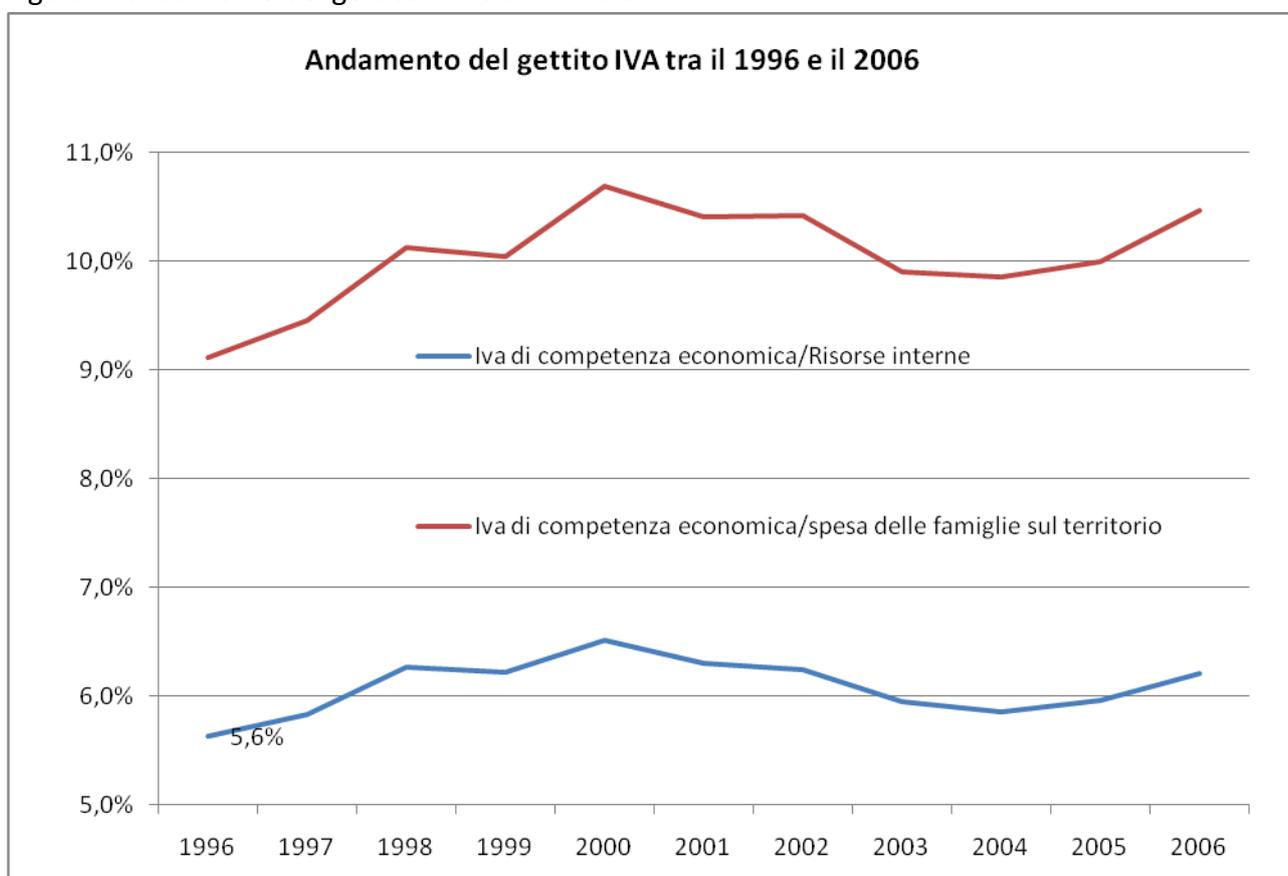
¹⁴ Cfr. La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, Anni 2000-2006, 18 Giugno 2008, Istat.

¹⁵ I dati sono tratti dalle Statistiche fiscali disponibili sul sito www.finanze.it.

4. Un indicatore di sintesi e l'andamento dal al 2007 al 2009

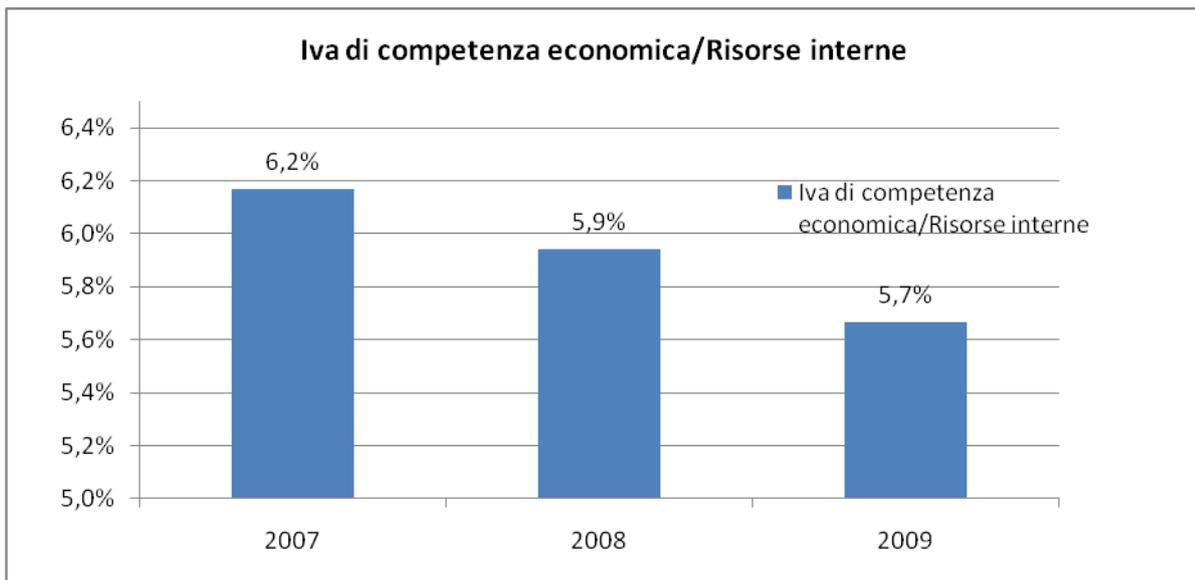
Come già accennato, per gli anni più recenti mancano stime dirette dell'evasione fiscale e dell'economia sommersa. Tuttavia, i dati relativi al gettito dell'IVA sono estremamente significativi. In effetti, gli andamenti dell'evasione dell'IVA illustrati in precedenza per il periodo 1996-2004 sono approssimati in modo piuttosto preciso dall'andamento del rapporto tra gettito IVA di competenza e risorse interne. Il gettito IVA di competenza, il numeratore del rapporto, è il gettito dell'IVA al netto dei rimborsi, delle compensazioni e degli slittamenti dovuti alla divergenza tra criteri di competenza e di cassa. Le risorse interne, il denominatore del rapporto, è pari alla somma del PIL e delle importazioni nette (importazioni meno esportazioni). Questo rapporto, come detto, ha approssimato con una certa precisione, nel recente passato, gli andamenti dell'evasione dell'IVA illustrati in precedenza per il periodo 1996-2004. La ragione per cui la semplice analisi del gettito può essere significativa degli andamenti dell'evasione è la stabilità normativa dell'IVA: se si eccettua la riforma del 1997, le aliquote sono state costanti in tutto il periodo considerato (cfr. Figura 4, dove è riportata, per completezza, anche la serie del rapporto tra Iva di competenza economica e spesa delle famiglie residenti sul territorio)

Figura 4: andamento del gettito IVA tra il 1996 e il 2006



Tra il 1996 e il 2000 il rapporto tra gettito Iva di competenza e le risorse interne risulta in crescita, mentre dal 2000 in poi si verifica una riduzione. Questo andamento è del tutto compatibile con le stime dell'evasione dell'Iva riportate in precedenza per il periodo 1996-2004. Tra il 2004 e il 2006 il rapporto risulta in crescita. Nell'ultimo triennio, 2007-2009, invece, l'Iva di competenza economica scende drasticamente dal 6,2% del 2007 (identico al 2006) al 5,9% del 2008 e addirittura al 5,6% nel 2009. In pratica, il gettito dell'Iva torna, dopo 13 anni, ad un valore del tutto simile a quello del 1996, considerato uno degli anni di picco dell'evasione fiscale

Figura 5: il rapporto IVA di competenza/risorse interne tra il 2007 e il 2009.



***Università degli studi di Milano-Bicocca**