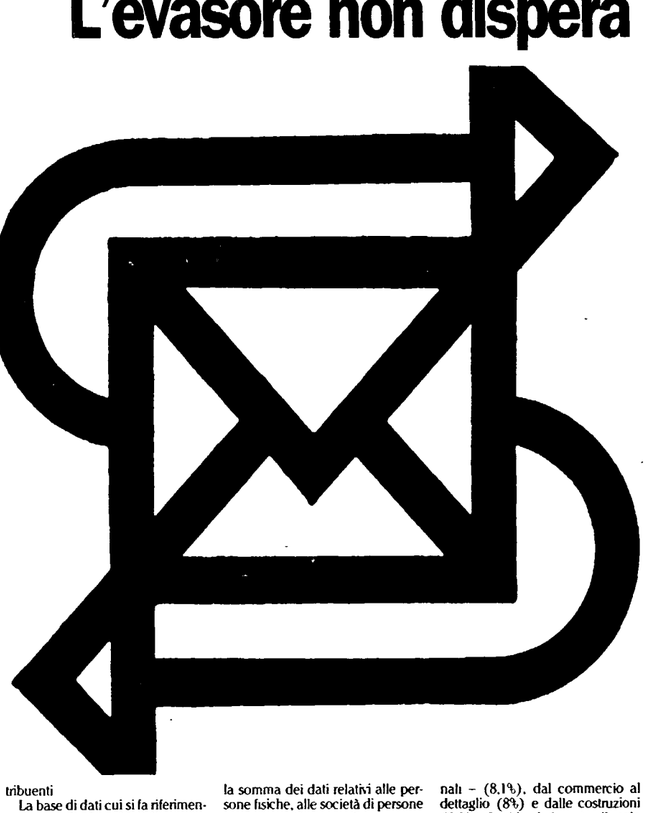
Una analisi dettagliata del Cles

La macchina fiscale è andata in tilt. L'evasore non dispera



Pubblichiamo di seguito una analisi ragionata dei dati sull'evasione fiscale del Cles, il centro di Paolo Leon, in collaborazione con la Confesercenti.

La diffusione su supporto magnetico da parte del ministro delle Finanze degli elenchi nominativi relativi agli accertamenti fiscali compiuti dai suoi uffici nel luglio scorso si è accompagnata ad un uso superficiale da parte dei mass media. Le testate giornalistiche si sono sbizzarrite a costruire classifiche, a calcolare indici statistici, a portare sul banco degli imputati ora questa ora quella categoria, con l'unico effetto di non riuscire a dar conto della reale natura e delle complesse dimensioni del fenomeno.

Innanzitutto, le dimensioni effettive dell'evasione e delle attività di accertamento dell'amministrazione fiscale vanno correttamente ricostruite a partire dai dati aggregati pubblicati nel notiziario fiscale del ministero delle Finanze, e non dai floppy disk contenenti i dati di soli 20 000 nominativi. Per fare un esempio, il reddito evaso accertato sui 740 nel commercio all'ingrosso nel 1990 è di oltre 800 mld, contro meno di 500 mld che emergono nel dischetto dei «ventimila». Inoltre, si può facilmente dimostrare che a seconda del criterio che si adotta è possibile, a partire dalla stessa base di dati, ricostruire «classifiche» individuali e settoriali diverse. I criteri con cui ricostruire questo tipo di graduatorie sono tre: è possibile fare riferimento all'ammontare complessivo di reddito non dichiarato (scarto tra reddito dichiarato e reddito accertato dall'amministrazione) all'ammontare unitario di reddito non dichiarato, all'incidenza del reddito non dichiarato sul reddito accertato.

Dal punto di vista economico aggregato, inoltre, un indice significativo – che nessun commentatore ha pensato di calcolare – è costituito dall'incidenza del reddito non dichiarato sul valore aggiunto dei diversi settori: si tratta, se vogliamo, di un indicatore dell'efficacia delle attività di accertamento dell'amministrazione. Infine, un altro indicatore di cruciale importanza è dato dalle riscossioni effettivamente percepite in relazione agli accertamenti: si tratta in questo caso di una misura dell'efficienza delle attività di accertamento.

A partire dai dati e dalla documentazione fornita dal ministero delle Finanze in merito all'attività di controllo svolta nel 1990 nel settore delle imposte dirette e relativa al periodo d'imposta 1983-89 (cfr. Notiziario Fiscale, a cura della Sogei, n. 2, 1991) si è cercato di ricostruire un quadro realistico e analiticamente accertabile del contenzioso ancora aperto tra amministrazione e contribuenti.

La base di dati cui si fa riferimento riguarda le circa 230 000 posizioni fiscali controllate nel 1990 attraverso i verbali di verifica della Guardia di Finanza (9,2%), le liste selettive dell'Anagrafe Tributaria (14,6%), gli accertamenti con avvisi automatici (21,8%), l'iniziativa dell'ufficio delle imposte dirette (54,4%). Per oltre l'80% si riferiscono a persone fisiche (mod 740), per circa il 10% a società di persone (mod 750) e per l'8,3% a società di capitali (mod 760). Circa l'88% dei controlli ha avuto esito positivo.

Maggiori controlli nel settore del commercio e del dettaglio

La ripartizione dei controlli per attività economica evidenzia una maggiore concentrazione di controlli nell'ambito del settore del commercio (34,2% in complesso e 13% circa le persone fisiche) e in particolare di quello al dettaglio, delle attività professionali (8%), dei servizi (6%) e delle costruzioni (6,2%).

Adottando il criterio di ordinare i settori di attività economica per ammontare assoluto di reddito non dichiarato e facendo riferimento alla somma dei dati relativi alle persone fisiche, alle società di persone e alle società di capitali, emerge che:

- l'industria, l'aggregato del commercio, alberghi e pubblici servizi e il resto dei servizi (che include le attività professionali) raccolgono ciascuno circa un terzo degli oltre 14 000 miliardi di maggior reddito accertato nel 1990, includendo anche il 41 bis automatizzati per i quali non si dispone di dati settoriali: il maggior reddito accertato sale a 23 212 miliardi di lire e da maggiore imposta accertata a circa 6 500 mld;
- più in dettaglio, circa un terzo dell'ammontare assoluto di reddito non dichiarato si concentra in due comparti, il commercio all'ingrosso (17,9%) e il credito e assicurazioni (16,4%), seguiti dai servizi vari – che includono le attività professionali – (8,1%), dal commercio al dettaglio (8%) e dalle costruzioni (6,8%). Se si fa riferimento alle sole dichiarazioni delle persone fisiche (mod. 740, tav. 1b), che raccolgono circa un terzo del maggior reddito accertato (pari a circa 4 600 mld.), oltre il 60% del reddito non dichiarato interessa contribuenti che operano nel settore commerciale o che svolgono attività non specificata.

Manca una riforma che semplifichi drasticamente le procedure

La graduatoria dei settori di attività economica costruita adottando il criterio dell'incidenza del reddito non dichiarato sul reddito accertato (tavv. 2 e 2b) indica che, a fronte di un dato medio del 64%, alcuni comparti dell'industria e dell'aggregato del commercio, alberghi e pubblici esercizi si collocano decisamente al di sopra, mentre nel resto dei servizi il reddito non dichiarato si ferma a circa il 50% di quello accertato.

Se si fa riferimento all'importo medio di reddito non dichiarato (tavv. 3 e 3a), va notato anzitutto che la graduatoria per settori diventa fortemente influenzata dalla struttura dimensionale dei singoli comparti produttivi, nel senso che di primi posti si stimano, oltre al credito, i settori industriali maggiormente caratterizzati dalla presenza delle grandi imprese. Con riferimento al solo 740, inoltre, la media di «evaso» pro-capite risulta abbastanza contenuta (circa 27-28 milioni). Per quanto riguarda i settori di attività economica, il valore massimo si registra nel comparto dei minerali ferrosi e non (150mln.) e quello minimo nelle macchine per ufficio (6 mln.). Il commercio al dettaglio si ferma a circa 20 milioni di maggior reddito pro-capite accertato, nell'ingrosso si sale a circa 50 mln.

Al fine di valutare la rilevanza del fenomeno in esame e di pesarne la significatività rispetto all'universo dei contribuenti italiani si è rapportato l'ammontare assoluto di maggior reddito accertato in ciascun settore al valore aggiunto corrispondente. Quest'ultimo è stato ricostruito attraverso una media ponderata dei valori monetari dei diversi anni fiscali cui gli accertamenti compiuti nel 1990 si riferiscono.

I dati di questo esercizio esemplificativo, dal quale emerge che l'attività di controllo dell'amministrazione nel campo imposte dirette hanno consentito di «far emergere» mediamente circa l'1,8% del valore aggiunto complessivo. Quote significative interessano il credito e assicurazioni (6,2%), il commercio all'ingrosso (4,7%) e l'industria alimentare (4,1%). Per il commercio al dettaglio il valore è sostanzialmente in linea con quello medio.

Tenendo conto anche dei 41 bis automatizzati, la quota di reddito nazionale «scoperta» dalle attività di accertamento raggiunge il 3%. Si tratta di un risultato apprezzabile, che va però giudicato alla luce di due ulteriori fattori. Innanzitutto, le quote di reddito «sommerso» vengono generalmente stimate nel nostro paese nella misura del 17-18% del Pil: da questo punto di vista, l'efficacia delle attività di accertamento è ancora lontana dal raggiungere in modo uniforme e globalmente significativo il vasto universo dell'evasione.

Si può anzi dubitare che le attività di controllo potranno mai raggiungere la pervasività necessaria per colpire tutta l'evasione, in assenza di una riforma fiscale che semplifichi drasticamente le procedure e affronti con intelligenza il problema dell'impresa monore (si veda il caso francese).

In secondo luogo, va ricordato che «le cifre ingenti di contestazioni che vengono fatte ai contribuenti [...] si riducono nella generalità dei casi a entità ben più modeste» (B. Visentini, La Repubblica, 18/7/1991), secondo alcune stime in media a meno del 20%, tanto da far sorgere il dubbio che le somme che lo Stato riesce effettivamente ad incassare siano inferiori ai costi che vengono sostenuti per l'attività di controllo. In effetti, le soprattasse e pene pecuniarie effettivamente percepite dallo Stato rappresentano, nel 1989, appena il 13,4% dell'ammontare di residui attivi potenzialmente esigibili (e la loro incidenza sulle maggiori imposte accertate nell'anno, comprensive delle sanzioni, supera di poco l'8% ed è declinante a partire dal 1986).

La diffusione da parte del ministro delle Finanze dei risultati degli accertamenti compiuti dai suoi uffici costituisce un atto dovuto. Ciò che suscita stupore è però il fatto che l'occasione venga usata più ai fini di una indiscriminata campagna di terrorismo fiscale che non per aprire un ragionato confronto sull'efficacia e sull'efficienza della macchina fiscale italiana, per di più in una fase congiunturale difficile (come mostrano i primi deludenti dati di gettito del 1991) e caratterizzata da alcuni sintomi di «rivolta fiscale» che vanno al di là dei tradizionali comportamenti evasivi del contribuente italiano.

L'importanza della questione deriva dal fatto che – come hanno ricordato di recente sia Vincenzo Visco che Bruno Visentini – «la capacità dell'organo di accertamento si esprime non nelle cifre che contesta ai contribuenti, ma in quelle che risultano effettivamente dovute dopo i vari esami» (B. Visentini, idem), dal momento che «compito fondamentale di un ministro delle Finanze è quello di procurare all'erario il gettito necessario all'attività dello Stato nella maniera più efficiente possibile». (V. Visco, *L'Unità*, 17/7/1991).

Graduatoria dei settori di attività economica per ammontare assoluto di reddito non dichiarato (Mod 740/750/760) (Miliardi di lire)

	V.A.	Compos. %
TOTALE	**14.052**	**100.0**
INDUSTRIA, di cui	4.370	31.1
– in senso stretto	3.419	(24,3)
COMMERCIO, ALBERGHI E P.E., di cui:	4.195	29.9
– commercio in senso stretto (I+O)	3.649	(26.0)
SERVIZI (escl. commercio, rip. e alb.)	4.143	29.5
ALTRO	1.890	13 5
Commercio all'ingrosso	2.518	17.9
Credito e assicurazioni	2.304	16.4
Servizi vari (incluse att. prof.)	1.143	8.1
Commercio al dettaglio	1.131	8.0
Costruzioni e installaz. impianti	951	6.8
Attività non indicata	884	6.3
Prodotti alimentari	761	5.4
Minerali non metalliferi	497	3.5
Prodotti tessili, abbigl.	481	3.4
Trasporti e comunicazioni	467	3.3
Agricoltura	460	3.3
Altri prodotti industriali	356	2.5
Riparazioni e manutenzione	298	2.1
Alberghi e pubblici esercizi	248	1.8
Prodotti in metallo	241	1.7
Servizi della Pubblica amm.	229	1.6
Prodotti chimici e farm.	212	1.5
Legno e mobili	201	1.4
Prodotti energetici	163	1.2
Prodotti in gomma	157	1.1
Macchine agricole e industriali	115	0.8
Carta e prodotti editoria	87	0.6
Materiale e forn. elettriche	71	0.5
Minerali ferrosi e non	42	0.3
Mezzi di trasporto	30	0.2
Macchine per ufficio, etc.	5	0.0

Fonte: Elab. su dati «Notiziario fiscale», mensile di informazione e documentazione sull'attività del ministero delle Finanze, a cura della Soges, n. 2, 1991

Graduatoria dei settori di attività economica per incidenza del reddito non dichiarato sul valore aggiunto settoriale (Mod. 740-750-760)

	MLN LIRE
SERVIZI (escl. commercio, rip e alb)	1.4%
INDUSTRIA, di cui	1.4%
– in senso stretto	1.2%
COMMERCIO, ALBERGHI E P.E., di cui	2.7%
– commercio in senso stretto (I+O)	3.1%
ALTRO	1.2%
Altri prodotti industriali	15 3%
Credito e assicurazioni	6.2%
Commercio all'ingrosso	4.7%
Prodotti alimentari	4.1%
Minerali non metalliferi	3.7%
Riparazioni e manutenzione	2.6%
Prodotti in gomma	2.1%
Legno e mobili	2.0%
Costruzioni e installaz. impianti	1.9%
Commercio al dettaglio	1.7%
Prodotti tessili, abbigl.	1.4%
Servizi vari (incluse att. prof.)	1.4%
Prodotti chimici e farm.	1.3%
Prodotti in metallo	1.3%
Agricoltura	1.2%
Alberghi e pubblici esercizi	0.9%
Carta e prodotti editoria	0.8%
Trasporti e comunicazioni	0.7%
Prodotti energetici	0.7%
Macchine agricole e industriali	0.6%
Materiale e forn. elettriche	0.5%
Minerali ferrosi e non	0.4%
Servizi della Pubblica amm.	0.2%
Mezzi di trasporto	0.2%
Macchine per ufficio, etc.	0.1%
Totale	**1.8%**

Fonte: Elab. su dati «Notiziario fiscale», mensile di informazione e documentazione sull'attività del ministero delle Finanze, a cura della Soges, n. 2, 1991

Il parere della Confesercent

La pressione tributaria non cura il m

Abbiamo chiesto delle osservazioni sul documento di politica tributaria e programmazione economica '91-94 preparato del ministro delle Finanze, Formica al dipartimento economico della Confesercenti. Nei prossimi numeri di Spazioimpresa ascolteremo altre organizzazioni imprenditoriali.

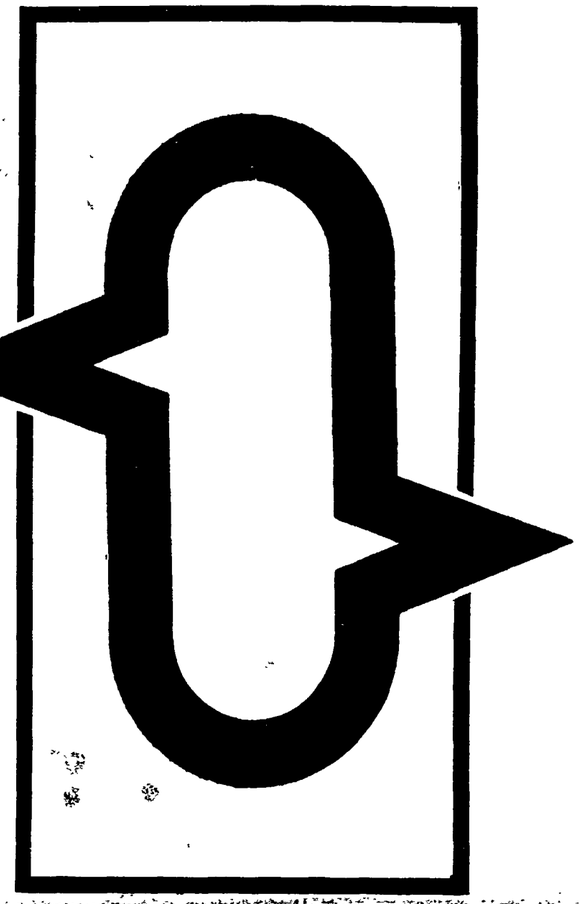
Al documento preliminare di lavoro relativo alla «politica tributaria nel contesto della programmazione economica-finanziaria per gli anni 1991-1994» si possono fare le seguenti osservazioni:

1) Si conviene che le principali cause del gap italiano vadano individuate in:
- elevato deficit di bilancio
- inflazione e disoccupazione più elevate rispetto ai partner;
- più elevati tassi d'interesse.

Non si è altrettanto d'accordo sulla necessità di aumentare la pressione tributaria la quale ha già raggiunto un'incidenza del 44% sul prodotto interno lord

2) Si è concordi c necessità di conte zione diretta ed espa camente quella indir

3) Pur convenend tivi prioritari per lo St duzione dell'inflazio mento della finanza tivamente a quest'ul riteniamo che l'azio mento debba dipend temente dalla cont spesa pubblica e da u della pressione fiscal me conseguenza di lotta all'evasione pi un aumento della pr teorica (aliquote, sc ste capitarie e non, etc

Infatti i paventati r (cfr. pag 21 del Docu litica tributaria) poss reali se non si tiene c gli attuali livelli di pre si è raggiunto, a nostr mite invalicabile sotto la compatibilità econ tero sistema. Proprio gioni, si fa notare che aumento di tre punti ne tributaria allargat 1994, e la prospettat una rimodulazione di trova ragione anche una crescita reale del mai è certo) inferiore grammata porterebbe aumento della pressi reale incompatibile c economico salvo un r l'area di evasione.

4) La prospettata a namento dei conti p adeguata; tuttavia si rit presentare le seguenti
- il nodo dell'autor tiva degli Enti locali de frontato uniformando dle sistema fiscale ad pi quali
- la non duplicazio rispetto a quelli eraria l'altro di non andare della pressione fiscale
- la garanzia dell per tutti i contribuenti:
- la correlazione de alle funzioni assolte da si, in questa logica è pe sibile che per il servizi «soggetto impositore» v cidere con l'«ente eroga
- il rispetto della «cap butiva» va osservato n fronti dei soli settori concorrenza internazio tutti i settori economici posto che i settori espo petitività internazional comunque dell'intero s nomico interno nelle lo ni con esso, per cui un settore che non veniss