



Contenere l'evasione fiscale e il debito pubblico: il ruolo della spesa

La dimensione del debito pubblico e l'entità dell'evasione fiscale sono tra le principali priorità nell'agenda delle autorità di politica economica italiane. Si tratta di "emergenze strutturali", la cui complessità è peraltro esacerbata dai forti legami, anche intertemporali, che caratterizzano i due fenomeni. Secondo il senso comune, consolidare il debito attraverso maggiori aliquote può costituire un incentivo all'evasione; tuttavia, anche la modifica della spesa pubblica potrebbe influenzare le scelte dei cittadini-contribuenti. Si può pensare, per esempio, al ruolo dello Stato come il datore di lavoro di ultima istanza per i potenziali lavoratori in nero.

Ma le scelte pubbliche di oggi incidono sull'andamento presente e futuro dei conti pubblici ed è immaginabile che le scelte private ne possano risentire. Se il contribuente pensa che l'odierna riduzione del gettito - e/o l'aumento della spesa - comporta il deterioramento dei saldi di finanza, potrebbe dedurre che, per ripagare il debito così generato, azioni di segno contrario dovranno essere implementate nel prossimo futuro. La decisione di evadere - o di non emergere - oggi, dipenderebbe quindi dalle tasse future e ciò pur in presenza di minori tasse oggi. Analogamente, una valida azione di recupero di base imponibile potrebbe far ritenere più probabile la riduzione delle aliquote in futuro e spingere, quindi, verso una ulteriore emersione fin da oggi. Detta probabilità dipende, evidentemente, anche da una coerente evoluzione della spesa. Il sentiero temporale del debito pubblico e quello dell'evasione fiscale tendono dunque a intrecciarsi e vanno considerati nella loro interezza.

I risultati ottenuti stimando un modello macroeconomico dinamico mostrano una relazione diretta tra incremento della pressione fiscale ed evasione fiscale. Per quantificare, innalzando ceteris paribus l'aliquota fiscale si incassa solo il 20% dei potenziali incassi aggiuntivi che si potevano ottenere in assenza di aumenti nell'evasione. E' quindi teoricamente possibile arrivare a una situazione-limite in cui al rialzo dell'aliquota corrisponde un calo nel gettito. D'altronde, però, il policy maker non può neanche ridurre le tasse sperando di far emergere base imponibile se ciò implica un deterioramento del quadro di finanza pubblica: l'aspettativa dei futuri aggiustamenti impliciti in questa manovra potrebbe fare aumentare, da subito, l'evasione e non consentire di contenere il debito. Una soluzione al dilemma di politica fiscale potrebbe venire dal lato della spesa, in particolare, secondo le stime, dalla riduzione di quella inerente i dipendenti della pubblica amministrazione. Risulta infatti che, a seguito di un calo di questa tipologia di spesa, l'evasione tenderebbe a contrarsi. La logica è ancora quella dell'azione-reazione: la crescita dell'evasione connessa alla riduzione del ruolo di datore di ultima istanza dello Stato, verrebbe più che compensata dall'emersione causata dal miglioramento dei saldi di finanza pubblica - e quindi dalle attese di minori imposte in futuro - conseguenti alla manovra sulla spesa.

Il timing degli interventi, insomma, è cruciale. Il contrasto durevole dell'evasione può essere ostacolato se il debito non risulta sotto controllo. D'altra parte, l'obiettivo della stabilizzazione finanziaria non può ottenersi esclusivamente modificando le aliquote, mentre è indispensabile contenere le spese. Una volta che il debito è sotto controllo grazie all'azione sulle spese, una riduzione delle aliquote può giocare un ruolo estremamente importante nell'emersione di base imponibile.

La dimensione del debito pubblico e l'entità dell'evasione fiscale sono tra le maggiori fonti di preoccupazione per le autorità di politica economica italiane. Si tratta di problemi di natura strutturale la cui complessità è peraltro esacerbata dai forti legami che caratterizzano i due fenomeni. Le azioni volte alla loro risoluzione possono presentare incoerenze e contraddizioni se perseguite con modalità e tempi sbagliati. Consolidare il debito attraverso maggiori aliquote costituisce un incentivo all'evasione, ma, secondo alcuni punti di vista, anche la modifica della spesa pubblica potrebbe influenzare le scelte dei cittadini-contribuenti. A parità di altre condizioni (in particolare con riferimento alla crescita e alla capacità di assorbimento del settore privato), ad esempio, il contenimento del numero dei pubblici dipendenti potrebbe indurre un aumento nell'offerta di lavoro nero e, quindi, dell'evasione fiscale. In merito, infatti, si è talvolta parlato dello Stato come il datore di lavoro (regolare) di ultima istanza per i potenziali lavoratori in nero.

Va però osservato che le citate relazioni sono intrinsecamente dinamiche. Le scelte pubbliche di oggi incidono sull'andamento presente e futuro dei conti pubblici ed è immaginabile che le scelte private ne possano risentire. Se il contribuente pensa che l'odierna riduzione delle tasse - e/o l'aumento della spesa - comporta il deterioramento dei saldi di finanza potrebbe dedurre che, per ripagare il debito così generato, azioni di segno contrario dovranno essere implementate nel prossimo futuro. La decisione di evadere - o di non emergere - oggi, dipenderebbe quindi dalle tasse future e ciò pur in presenza di minori tasse oggi. Analogamente, una valida azione di recupero di base imponibile potrebbe far ritenere più probabile la riduzione delle aliquote in futuro e, *ipso facto*, spingere verso una ulteriore emersione fin da oggi. Detta probabilità dipende,

evidentemente, anche da una coerente evoluzione della spesa. Altrimenti detto, il sentiero temporale del debito pubblico e quello dell'evasione fiscale tendono a intrecciarsi e vanno considerati nella loro interezza.

Sfruttando i dati sull'economia sommersa pubblicati dall'ISTAT, è possibile analizzare queste problematiche attraverso l'utilizzo di un modello macroeconomico dinamico¹. Questo modello è costruito in modo da replicare quegli aspetti della realtà economica che sono qui allo studio. La rappresentazione che ne deriva è quella di un sistema necessariamente semplificato, ma in cui i comportamenti degli individui e del Governo seguono le indicazioni che emergono dalla teoria economica. Più in dettaglio:

- gli individui reagiscono, alla politica di bilancio nascondendo, o meno, il loro reddito imponibile;
- il Governo controlla il debito pubblico con interventi che seguono la seguente "regola fiscale": ogniqualvolta il rapporto debito/PIL cresce, il Governo genera *surplus* di bilancio; ciò rende sostenibile il debito.

La nostra indagine mostra che la maggiore responsabilità dell'evasione fiscale va attribuita all'incremento della pressione fiscale (cioè il rapporto tra il gettito complessivo e il PIL, di seguito anche chiamato² "aliquota effettiva"), mentre tra le tipologie di spesa scrutinate (consumi collettivi, investimenti pubblici, spesa per interessi sul debito, trasferimenti sociali, numero e stipendi dei dipendenti pubblici), è il

¹ Il lettore interessato può chiedere all'autore di questa nota una versione dell'articolo da cui essa è tratta. L'articolo, non pubblicato, si intitola "Treasury v. Dodgers: A Tale of Fiscal Consolidation and Tax Evasion" ed è stato scritto da Maurizio Bovi e Peter Claeys.

² E' chiaro che, nel presente contesto, la pressione fiscale e l'aliquota effettiva sono variabili endogene che sono il risultato delle azioni-reazioni degli individui e del Governo. Pertanto, nessuno dei due "giocatori" ne ha il completo controllo.

numero dei dipendenti pubblici a provocare la maggiore reazione tra gli operatori in nero. Contrariamente alle implicazioni pratiche che scaturiscono dall'ipotesi statica (cfr. oltre) dello Stato come datore di lavoro di ultima istanza, l'evasione sembra contrarsi al diminuire del numero degli impiegati pubblici³. Questi risultati non cambiano modificando alcuni elementi dell'esercizio (ad esempio, introducendo anche il comportamento delle autorità di politica monetaria) e, aumentandone il dettaglio, emerge un quadro particolarmente interessante. Le stime indicano che, partendo da un'aliquota media effettiva del 50% (cfr. i grafici seguenti) e portandola al 51%, l'80% dei potenziali incassi aggiuntivi non vengono incamerati. Come a dire che al Fisco rimangono solo venti dei cento euro che si potevano ottenere non considerando la reazione degli evasori. Aliquote effettive più elevate farebbero scattare una spirale perversa: qualora si continuasse ad incrementare la pressione sui contribuenti onesti si finirebbe per ridurre il gettito, peggiorando la situazione debitoria. D'altronde, però, il Governo non può neanche ridurre le tasse sperando di far emergere base imponibile se ciò implica un deterioramento del quadro di finanza pubblica: l'aspettativa dei futuri aggiustamenti impliciti in questa manovra farebbe da subito aumentare l'evasione e non consentirebbe di contenere il debito.

Lo scenario normativo per affrontare contestualmente sia il debito pubblico che l'evasione risulta quindi alquanto complesso, essendo i problemi strettamente interdipendenti: la sequenza temporale degli interventi risulta assolutamente cruciale. La condizione *sine qua non* per poter agire è mantenere il debito sotto controllo. Per far-

lo non si può utilizzare esclusivamente la leva fiscale, mentre è indispensabile contenere le spese che, data la loro scarsa correlazione con l'evasione, risultano uno strumento particolarmente efficace per entrambi gli obiettivi. Ciò vale ancor di più nel caso di interventi sul pubblico impiego che, come accennato, riescono anche a far emergere base imponibile. È importante osservare che contenere la spesa relativa ai dipendenti pubblici risulta un valido strumento perché la crescita dell'evasione connessa alla riduzione del ruolo di datore di lavoro di ultima istanza dello Stato, viene più che compensata dall'emersione causata dal miglioramento dei saldi di finanza pubblica conseguenti alla manovra sui dipendenti. Ciò dovrebbe chiarire ancora meglio la fondamentale necessità dell'approccio dinamico: le minori tasse attese connesse all'azione sulla spesa riducono oggi l'evasione più di quanto se ne generi a seguito dell'odierna diminuzione del monte salari. Una volta che il debito viene tenuto sotto controllo grazie all'azione sulle spese, una riduzione delle aliquote gioca un ruolo estremamente importante nell'emersione di base imponibile.

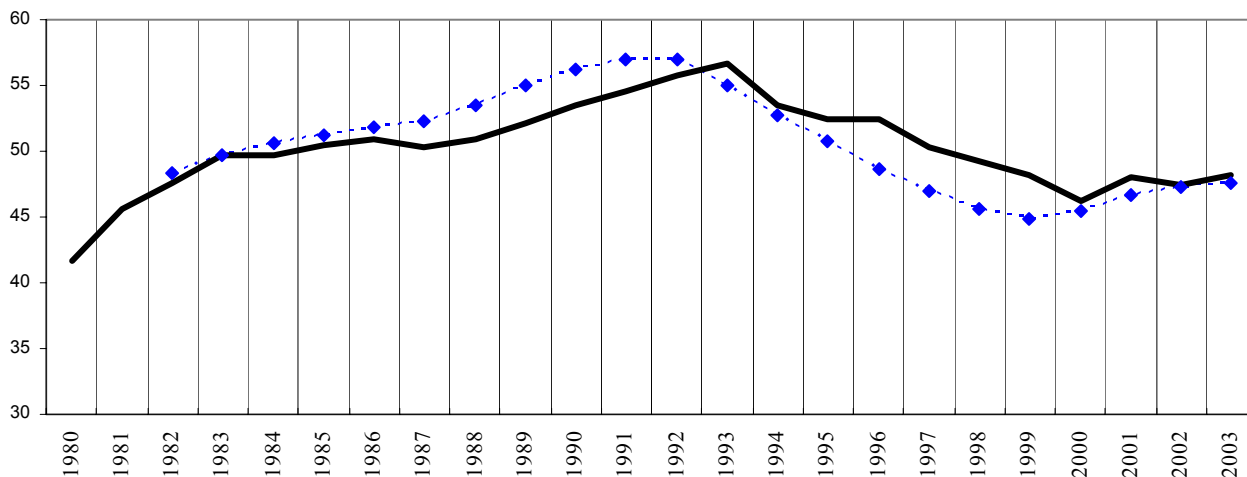
Un'analisi controfattuale

Il modello proposto si presta anche a esercizi controfattuali. Con ciò si intende che si possono confrontare i dati storici con quelli che si sarebbero registrati nel caso in cui il decisore politico avesse sempre rispettato la menzionata regola della sostenibilità del debito. I risultati della simulazione sono riportati nei tre grafici seguenti. In essi, le linee continue indicano la storia e quelle tratteggiate i valori (teorici) "in regola".

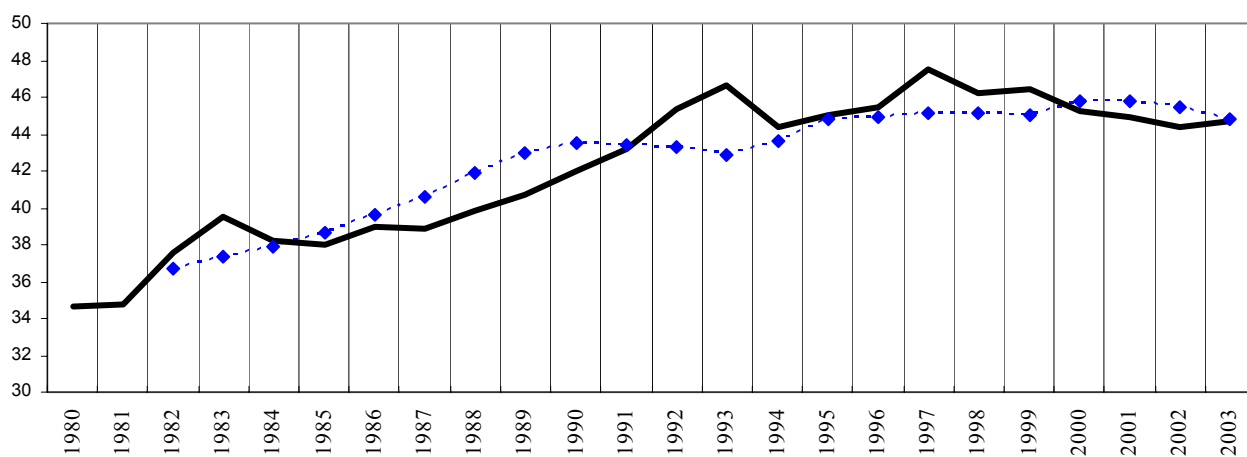
Nel periodo sotto osservazione, le finanze pubbliche del nostro Paese mostrano due distinti

³ La presente analisi si basa su dati aggregati e le indicazioni operative da noi proposte vanno lette secondo quest'ottica.

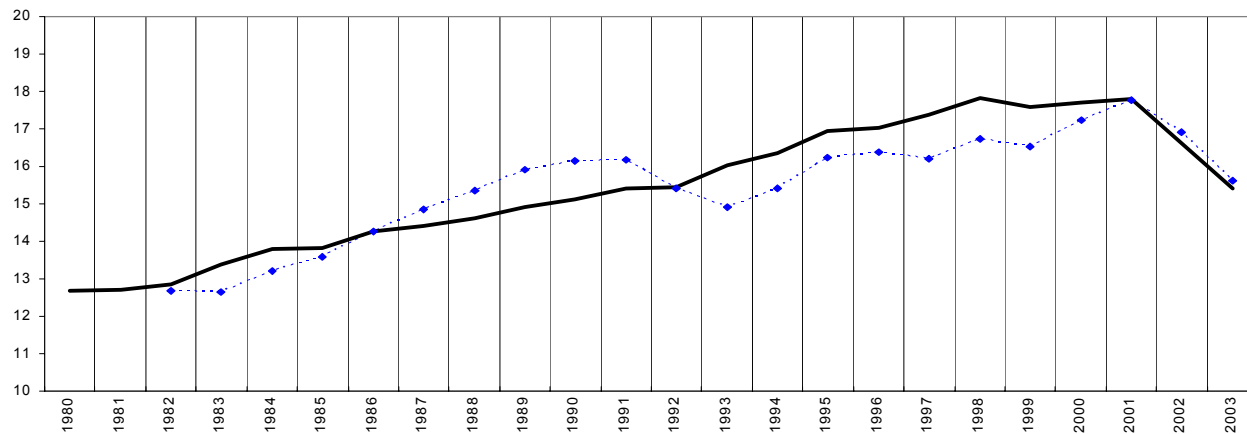
Graf. 1 - SPESE TOTALI IN % DEL PIL



Graf. 2 - ENTRATE TOTALI IN % DEL PIL



Graf. 3 - ECONOMIA SOMMERSA IN % DEL PIL



Nota: le linee continue indicano i valori storici, quelle tratteggiate i valori che si sarebbero verificati se il Governo avesse rispettato la regola fiscale.

periodi di comportamenti fuori regola, con il 1992 che si propone come un anno di svolta, specie per le spese. Le deviazioni dalla regola di queste ultime sono state determinate soprattutto dalla ingombrante presenza del debito. Durante gli anni '80, invero, le spese avrebbero potuto essere più alte di quanto non si sia verificato in realtà. Ma, a causa del debito, l'aumento della spesa si sarebbe potuto ottenere solo in presenza di un gettito adeguato a sostenerla. In termini grafici (Graf. 1), la linea (continua) delle spese effettive avrebbe potuto coincidere con quella più elevata (tratteggiata) delle spese simulate solamente se (Graf. 2) la linea continua della pressione fiscale storica non fosse stata più bassa di quella in regola (linea tratteggiata). Insomma, i due lati del bilancio pubblico devono essere gestiti in modo tale da garantire la sostenibilità del debito. Con la successiva esplosione del debito (intuibile dai grafici notando che negli anni '80 il livello della spesa è stato sempre superiore a quello delle entrate), il consolidamento ha gravato in particolar modo sulle spese: con le manovre dal 1993 in poi, il rapporto tra spese e PIL mostra un calo del 7% circa (anche - e soprattutto - grazie al calo della spesa per interessi). Al contempo, il gettito è risultato più elevato di quanto previsto dalla regola, specialmente nell'anno dell'euro-tassa (1997). Nonostante ciò, l'aumento degli incassi è stato contenuto, tanto che la politica di bilancio nel suo complesso è risultata relativamente lasca. Le simulazioni mostrano anche che nel periodo successivo all'introduzione dell'euro il comportamento del Governo è risultato più "in regola" e che gli sforzi di consolidamento hanno riguardato entrambi i lati del bilancio pubblico.

Cosa succedeva, nel frattempo, all'evasione? L'ultimo dei grafici (Graf. 3) qui proposti cerca proprio di rispondere a questo quesito, evidenziando il comportamento (effettivo e

teorico) della parte sommersa del nostro sistema economico. Come anticipato, l'evasione sembra seguire da vicino gli scostamenti della pressione fiscale dal sentiero indicato dalla regola di sostenibilità, mentre minore appare il suo collegamento con la dinamica della spesa pubblica. Se durante gli anni '80 l'aliquota effettiva fosse stata più elevata, l'Italia avrebbe sofferto di una maggiore quota di evasione fiscale. Ciò è esattamente quello che è avvenuto negli anni '90 quando, nonostante un maggior controllo della spesa (in specie grazie alle minori uscite per interessi sul debito), l'evasione che si è registrata in realtà è risultata superiore a quella che si sarebbe avuta se la politica fiscale fosse stata in regola. Confrontando gli ultimi due grafici si può chiaramente notare la precisione quasi "chirurgica" della reazione dei redditi non dichiarati al Fisco quando questo richiede uno sforzo "extra". Il recente ritorno ad una gestione in regola delle finanze pubbliche trova riflesso nel ridotto scostamento tra evasione effettiva e teorica.

La presente nota è stata redatta da Maurizio Bovi.