

# **Valutazione d'impatto delle politiche di emersione nel Mezzogiorno sul piano fiscale e contributivo**

**di Agostino Megale e Antonio Ruda**

## **Premessa**

In questa nota si sono quantificate le risorse che potrebbero rendersi disponibili in seguito ai processi di “emersione” dei settori economici attualmente “in nero” nel Mezzogiorno d'Italia. L'esercizio ipotizza una situazione “a regime”, con il pieno “riallineamento” di due milioni e 165 mila lavoratori operanti attualmente nel sommerso nel Sud, e la conseguente piena disponibilità di nuova base imponibile per l'applicazione delle imposte sui redditi d'impresa (IRAP e IRPEG) e per la riscossione degli oneri contributivi sia a carico dei lavoratori che dei datori di lavoro. Le quote di lavoratori in “nero”, o irregolari, nei diversi settori produttivi, secondo le stime dell'ISTAT sono le seguenti:

- Settore della trasformazione industriale 26,4%;
- Edilizia 68%;
- Agricoltura 84,7%;
- Servizi 33%.

A proposito del settore dei servizi occorre precisare che la percentuale di lavoratori irregolari fornita dall'ISTAT, pari al 21,8%, è sensibilmente inferiore al 33% qui riportato, anche se il numero delle unità lavorative irregolari rimane invariato. La discordanza si spiega con il fatto che la base di calcolo utilizzata dall'ISTAT comprende il settore dei servizi non vendibili mentre, in questa nota, il numero di lavoratori irregolari è stato rapportato ai soli servizi destinabili alla vendita.

## **Emersione di base imponibile e nuovo gettito fiscale e contributivo**

In sintesi, i risultati ottenuti possono essere descritti nel modo seguente:

- Il “riallineamento” si potrebbe tradurre in un'emersione di oltre 118.000 miliardi di lire di base imponibile IRAP in grado di fornire un gettito di circa 4.700 miliardi di lire. Questa cifra costituisce ben il 48% del gettito effettivo

IRAP del Mezzogiorno (9.925 miliardi) e, allo stesso tempo, è pari alla differenza fra gettito effettivo e gettito atteso sulla base delle previsioni del Ministero delle Finanze (circa 14.000 miliardi). Calcolando il contributo dei diversi settori produttivi al gettito IRAP si ottiene che il settore della trasformazione industriale fornisce il 9% di tutto il nuovo gettito IRAP; l'edilizia il 13,6%; l'agricoltura il 14,5% e ben il 62,7% proviene dall'emersione nel settore dei servizi.

- I processi di emersione interessano anche la base imponibile IRPEG, ossia l'utile d'impresa, per un totale di circa 3.300 miliardi di lire. Il gettito complessivo, in questo caso, sarebbe di circa 1.200 miliardi di lire applicando la nuova aliquota del 36% prevista dalla legge Finanziaria per il 2001. Una misura agevolativa per favorire il riallineamento potrebbe consistere nell'applicazione della Dual Income Tax sugli utili delle imprese emerse. In questo caso l'aliquota effettiva IRPEG sarebbe pari al 19%. Effettuando la stima del gettito IRPEG con l'applicazione della DIT si ottiene un gettito di circa 600 miliardi di lire.
- Gli oneri sociali rappresentano la voce più consistente fra le risorse interessate dall'emersione per un totale di oltre 29.000 miliardi di lire. Il contributo maggiore sarebbe fornito dal settore dei servizi con il 56% del totale. Seguono il settore dell'edilizia (19% circa), la trasformazione industriale (14%) e, infine, il settore agricolo che contribuisce per poco più del 10% all'emersione dei contributi.

Tab. 1 - Quadro sinottico delle Basi imponibili fiscali e contributive derivanti dai processi di emersione dell'economia irregolare nel Mezzogiorno

Valori in miliardi di lire	Situazione senza "emersione"	Con "emersione" al 50%	Con "emersione" totale
<b>Irpeg</b>			
base imponibile	7.500	9.158	10.816
Entrate	2.700	3.297	3.894
Differenze per emersione		597	1.194
<b>Irap</b>			
base imponibile	256.013	315.473	374.934
Entrate	9925	12.309	14.693
Differenze per emersione		2.384	4.768
<b>Oneri sociali</b>			
base imponibile	129.498	172.125	214.751
Entrate	47.360	61.968	76.575

Differenze per emersione		14.608	29.215
--------------------------	--	--------	--------

*Fonte: Elaborazioni IRES su dati SVIMEZ e INPS*

Tab. 2 - Ipotesi di emersione al 50%

	Trasformazione	Edilizia	Agricoltura	Servizi	Totale
Valori in miliardi di lire	industriale				
Unità di lavoro	788.300	549.500	754.500	2.842.000	4.934.300
Tasso di irregolari	26,4%	67,9%	84,7%	33,3%	43,9%
Unità di lavoro irregolari	104.056	186.663	319.531	472.515	1.082.765
Valore aggiunto "emerso"	5.841	8.181	8.608	40.470	63.101
Base imponibile IRAP "emersa"	5.146	7.690	8.178	38.447	59.461
Gettito IRAP	219	327	204	1.634	2.384
Base imponibile IRPEG "emersa"	166	249	-	1.243	1.658
Gettito IRPEG (senza DIT)	60	89	-	447	597
Gettito IRPEG (con la DIT)	32	47	-	236	315
Oneri sociali	1.989	2.830	1.560	8.229	14.608

Fonte: elaborazioni IRES su dati SVIMEZ e INPS

Tab. 3 - Ipotesi di emersione totale

	Trasformazione	Edilizia	Agricoltura	Servizi	Totale
Valori in miliardi di lire	industriale				
Unità di lavoro	788.300	549.500	754.500	2.842.000	4.934.300
Tasso di irregolari	26,4%	67,9%	84,7%	33,3%	43,9%
Unità di lavoro irregolari	208.111	373.327	639.062	945.030	2.165.530
Valore aggiunto "emerso"	11.682	16.361	17.217	80.941	126.201
Base imponibile IRAP "emersa"	10.292	15.380	16.356	76.894	118.921
Gettito IRAP	437	654	409	3.268	4.768
Base imponibile IRPEG "emersa"	333	497	-	2.486	3.316
Gettito IRPEG (senza DIT)	120	179	-	895	1.194
Gettito IRPEG (con la DIT)	63	94	-	472	630
Oneri sociali	3.978	5.659	3.120	16.457	29.215

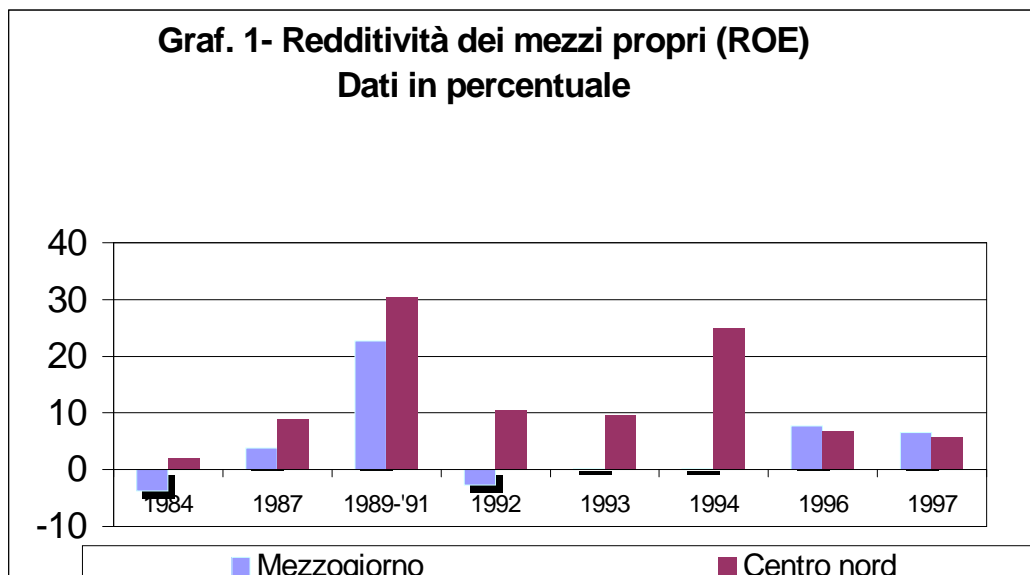
Fonte: elaborazioni IRES su dati SVIMEZ e INPS

I risultati delle stime effettuate si prestano allo svolgimento di alcune considerazioni. In primo luogo è utile richiamare il ruolo esercitato dal processo di riallineamento rispetto all'emersione della base imponibile IRAP che equivale, secondo le nostre stime, al 23% circa del PIL. Il valore aggiunto corrispondente dell'economia sommersa è, invece, pari al 28% del totale del valore aggiunto del Mezzogiorno. Questo risultato era atteso, considerate le caratteristiche della stessa imposta sulle attività produttive, che costituisce un tributo a bassa aliquota e ad ampia base.

Risultati più modesti vengono ottenuti sul fronte delle entrate IRPEG. La base imponibile relativa a questa imposta rappresenta appena lo 0,6% del PIL del Mezzogiorno con soli 3.300 miliardi di lire. Questo forte divario fra le due diverse basi imponibili si spiega con due motivi:

- ◆ Il numero di imprese che nel Mezzogiorno producono utili è ristretto;
- ◆ Gli utili delle imprese presentano un comportamento fortemente pro – ciclico nelle fasi negative e tassi di crescita contenuti nelle fasi di ripresa.

Come è possibile osservare dal grafico 1, che riporta i rendimenti netti dei



mezzi

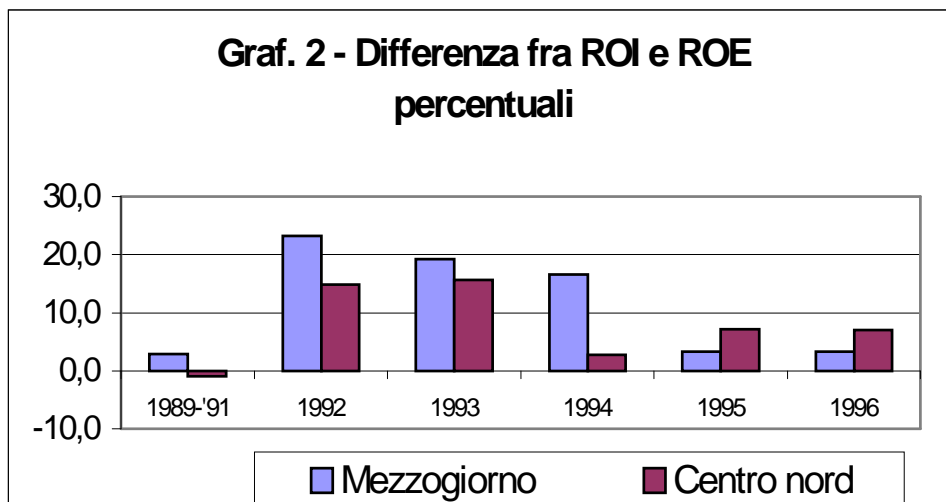
*Fonte: elaborazioni IRES su dati Mediocredito Centrale*

propri (ROE), return on equity, per il Mezzogiorno e il Centro – Nord, gli utili delle imprese mostrano una sensibile propensione a diventare negativi nella fase di recessione (come nel 1992-1993), e a rimanere prossimi allo zero negli anni successivi.

Il forte divario fra valore aggiunto e base imponibile IRPEG è indicativo della scarsa capacità del sistema produttivo meridionale di andare aldilà della semplice remunerazione dei fattori produttivi e di produrre utili per l'aumento della capitalizzazione. È importante ricordare, infatti, che il rendimento del patrimonio netto (ROE), oltre che costituire una misura della convenienza a investire rappresenta anche una misura della capacità dell'impresa di espandere gli investimenti senza aumentare il grado d'indebitamento.

Per comprendere le ragioni della scarsa propensione del sistema produttivo meridionale a produrre utili netti abbiamo preso in considerazione un altro indicatore della redditività: il rendimento del capitale investito o ROI (return on investment). Come indicatore della redditività il ROI prescinde dalla struttura

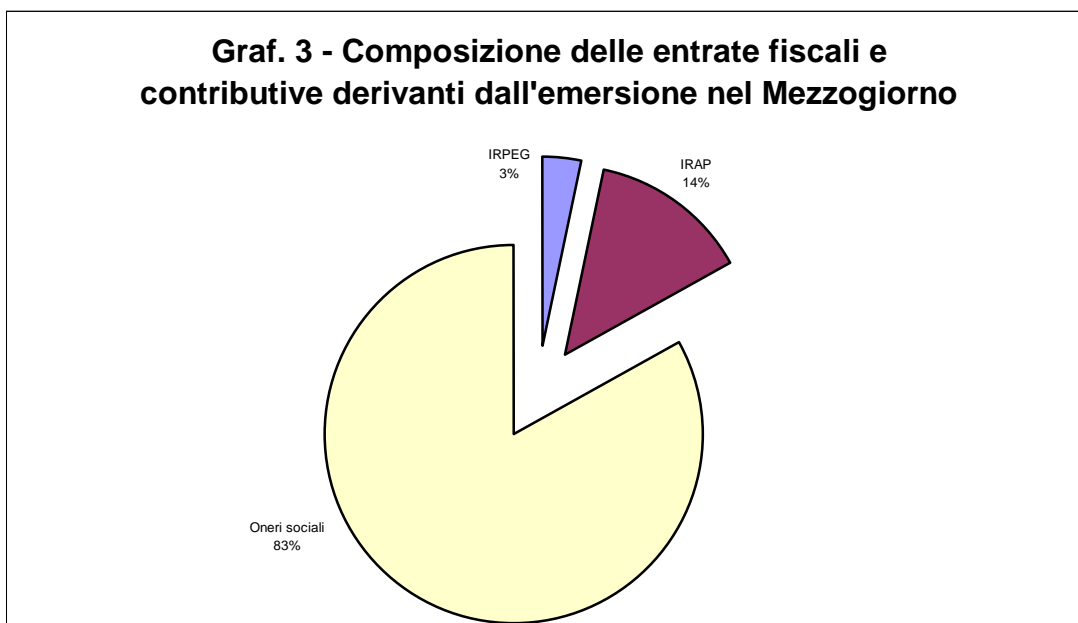
finanziaria dell'impresa (rapporto fra mezzi propri e debiti) e dalla pressione fiscale. La differenza fra i due indici ci fornisce un'informazione sintetica relativamente al ruolo che interessi passivi e imposte giocano nel determinare l'utile prima delle imposte, che costituisce, appunto, la base imponibile IRPEG. In altri termini, mentre il rendimento calcolato sugli netti (ROE) è influenzato da imposte e oneri finanziari il ROI fa astrazione di queste voci di costo. Le imprese del Mezzogiorno associano a bassi livelli degli utili una forte rigidità di importanti componenti di costo, come gli oneri finanziari, che determinano la compressione dei profitti nelle fasi negative del ciclo. Il grafico 2 descrive questa situazione



*Fonte: laborazioni IRES su dati Mediocredito Centrale*

mostrando la differenza fra ROI e ROE sia per il mezzogiorno che per il Centro – Nord. Come si vede, nel periodo 1992-1994 la differenza fra i due indici per il Sud risulta maggiore che nel resto del Paese. A titolo esemplificativo è importante ricordare che nelle imprese meridionali appartenenti alla classe compresa fra gli

11 e i 20 addetti la quota di oneri finanziari sul margine operativo lordo è pari al 35% circa mentre nel Nord – Est la quota si attesta intorno 21%.



Fonte: elaborazione IRES su dati SVIMEZ e INPS

### **Incentivi fiscali e convenienze all'emersione: l'ininfluenza dell'IRPEG**

La struttura dei conti delle imprese oggetto delle politiche di emersione si riflette nella composizione del relativo cuneo fiscale e contributivo. Nel grafico 3 è riportata la ripartizione delle entrate derivanti dal riallineamento. Appare evidente il forte peso esercitato dagli oneri sociali (83%) sul totale delle entrate mentre L'IRPEG incide soltanto per il 3%.

Sulla base dei dati riportati appare senza fondamento l'ipotesi che una riduzione dell'aliquota IRPEG porterebbe a una crescita dei tassi natalità e di sviluppo delle imprese meridionali. A parte la considerazione che per le nuove attività produttive l'aliquota IRPEG, grazie al meccanismo della DIT, si colloca, in pratica, intorno al 19%, la struttura dei conti economici delle imprese e la composizione del valore aggiunto, caratterizzato dal forte peso degli oneri finanziari, suggeriscono che una politica fiscale per le imprese del Mezzogiorno dovrebbe, per essere efficace, intervenire sull'IRAP. D'altra parte, l'evasione dell'IRAP nel Sud è altissima, intorno al 40%, con la punta della Calabria con il 46% di mancati versamenti contro una media nazionale del 25% circa secondo i dati diffusi dalla Corte dei Conti nel 1999.

A partire dalle considerazioni svolte sin qui è ragionevole concludere che:

- ◆ È sbagliata la tesi di chi afferma che la riduzione delle aliquote IRPEG costituisce un volano per favorire l'emersione delle imprese in "nero" in quanto l'incidenza dell' IRPEG sul totale delle risorse eventualmente derivanti dall'emersione non supera il 3%;
- ◆ La proposta favorirebbe in via quasi esclusiva le grandi imprese e, fra le piccole, quelle più mature e consolidate e non certo le imprese nella fase di *start – up* (come potrebbe essere considerata una impresa emersa che affronta il mercato senza i vantaggi di costo dell'economia sommersa.
- ◆ Se esiste un problema di natura fiscale per le piccole imprese meridionali questo può essere identificato nella combinazione nella natura dell'IRAP, nel suo rapporto con l'occupazione e, infine, nella rigidità dei bilanci delle piccole imprese meridionali, rigidità causata specialmente del forte peso assunto dagli oneri finanziari sul margine operativo lordo e dalla esiguità della quota degli utili sul valore aggiunto che non permette di attuare l'autofinanziamento necessario alla crescita.

### **Ipotesi di utilizzo delle nuove entrate derivanti dall'emersione.**

Il quadro sin qui descritto va visto alla luce dell'articolo 5 della legge Finanziaria (*Emersione di basi imponibili e riduzione del carico tributario sui redditi d'impresa*). Sulla base di tale impostazione le maggiori entrate determinate dalle misure per l'emersione sono assegnate ad un fondo da istituire entro fine marzo del 2002 presso il Tesoro e finalizzato alla riduzione dell'aliquota IRPEG e IRPEF gravante sul reddito d'impresa. Per la prima volta le imprese che operano in nero sono incentivate ad emergere tramite la prospettiva di una riduzione del carico fiscale, che pur operando prioritariamente per le aree dell'Obiettivo 1, assumerà poi carattere strutturale. Secondo noi va rilevata l'opportunità di introdurre un correttivo evitando un'interpretazione restrittiva di questa norma in quanto, essendo le eventuali maggiori entrate determinate dalla contribuzione sociale, non si capisce il perché dovrebbero essere utilizzate esclusivamente per la riduzione del carico fiscale a favore delle imprese. Per questo l'idea che avanziamo sul versante fiscale e contributivo è finalizzata a creare un "ambiente" favorevole alla permanenza delle imprese emerse e in emersione nell'ambito



dell'economia delle regole e della qualità dell'occupazione. **Per questo si ipotizza di destinare le nuove entrate derivanti dall'emersione per il 50% a un intervento sull'IRAP e il restante 50% alla riduzione degli oneri sociali per le qualifiche più basse.**

Più precisamente:

- ◆ la stabilizzazione delle imprese nell'ambito dell'economia regolare richiede un intervento sulla struttura dell'IRAP perché questa imposta non penalizzi i settori ad alta intensità di lavoro. Come è noto, infatti, nella base imponibile dell'IRAP non rientrano gli ammortamenti ma sono comprese tutte le componenti del costo del lavoro (con l'eccezione dei contratti di formazione lavoro e dell'apprendistato). In questo modo risulta compromessa la neutralità dell'imposta rispetto ai diversi fattori della produzione. Si può superare questo squilibrio prevedendo la deduzione di una parte degli oneri contributivi dalla base imponibile IRAP.
- ◆ La seconda misura, che riguarda la riduzione degli oneri contributivi per le basse qualifiche, va realizzata in attuazione di quanto previsto dal Libro bianco di Delors per la difesa e lo sviluppo dell'occupazione nei servizi e nell'attività manifatturiera. Un intervento in tale direzione avrebbe un indubbio effetto positivo su attività oggi in gran parte sommerse come i servizi alla persona e alla famiglia. Tutto ciò, in modo particolare per la trasformazione industriale, andrebbe almeno in parte condizionato all'attuazione di piani formativi per i lavoratori e per le imprese e allo sviluppo di iniziative mirate all'innovazione e alla ricerca.

Tutto questo deve avere come obiettivo prioritario la promozione delle misure che da un lato possono contribuire ad accrescere la produttività delle imprese meridionali, quasi sempre inferiore a quella del Centro – Nord, con la sola eccezione del settore energetico, permettendo così di uscire dalla logica della competitività di prezzo, e dall'altro cambiare la composizione del valore aggiunto con una crescita degli utili da destinare alla capitalizzazione e alla ricerca e sviluppo considerata la bassa percentuale di imprese meridionali che effettuano investimenti in questo settore strategico per la competitività basata sulla qualità.