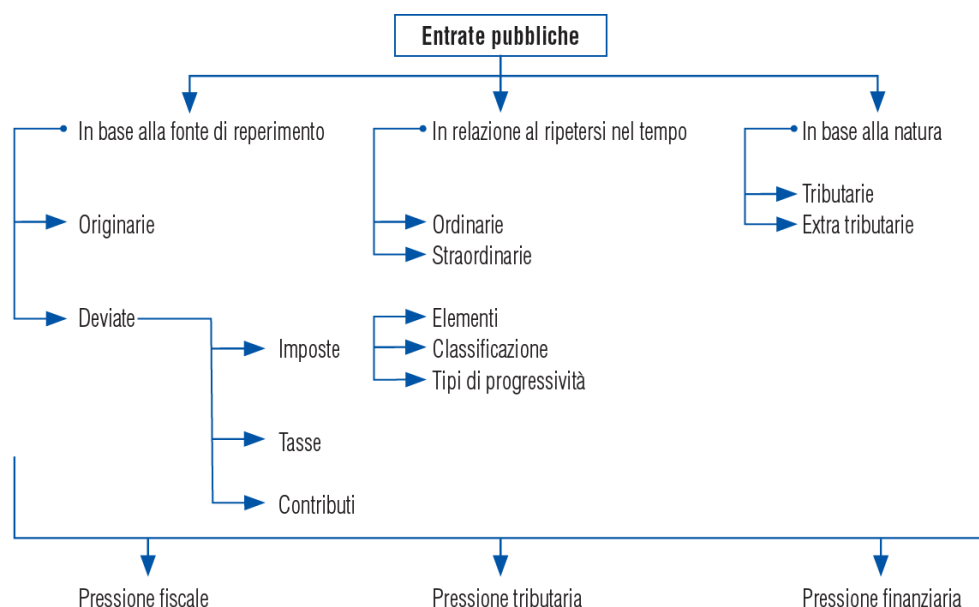




L'ATTIVITÀ FINANZIARIA DELLO STATO

CAPITOLO 4. LE ENTRATE PUBBLICHE



1) NOZIONE E CLASSIFICAZIONE

Le entrate pubbliche costituiscono l'insieme delle risorse che affluiscono allo Stato e agli enti pubblici ed impiegate per lo svolgimento delle loro funzioni, cioè per fornire beni e servizi alla collettività e far così fronte al fabbisogno finanziario dello Stato.

Le entrate pubbliche si classificano come segue:

— secondo la fonte di reperimento, in originarie e derivate. Le prime provengono dal patrimonio dello Stato e degli enti pubblici, o da attività economiche che detti soggetti pubblici esercitano attraverso le imprese pubbliche; sono entrate di diritto privato (cioè regolate dal diritto privato), in quanto in tali casi lo Stato opera sul mercato in posizione di parità con i cittadini.

Le entrate derivate sono rappresentate dai pagamenti obbligatori effettuati dai privati allo Stato; si tratta quindi di entrate di diritto pubblico (cioè regolate dal diritto pubblico), perché lo Stato agisce in questo caso come ente sovrano. Quest'ultima categoria di entrate è molto importante, poiché comprende imposte, tasse e contributi, che costituiscono la parte più cospicua delle entrate pubbliche;

— in relazione al loro ripetersi nel tempo, in ordinarie e straordinarie. Le prime si realizzano ogni anno (come ad esempio le imposte sul reddito); le seconde solo saltuariamente, senza carattere di periodicità (come ad esempio un'imposta straordinaria sul patrimonio);

— in base alla natura, le entrate possono essere tributarie, se costituite da tributi; extra-tributarie, se riguardano proventi dei beni dello Stato e utili di gestione delle imprese pubbliche; derivanti da alienazione di beni patrimoniali o da rimborso di crediti, se costituite da proventi relativi alla vendita di beni immobili o alla riscossione di crediti.

Entrate derivate. Le entrate derivate si classificano in:

— imposte, che sono:

prelevamenti di ricchezza che lo Stato opera coattivamente nei confronti dei privati in base alla sua sovranità, allo scopo di disporre delle risorse necessarie al finanziamento dei servizi pubblici indivisibili, cioè quelli di cui beneficia la collettività nel suo insieme.

I caratteri delle imposte sono quindi:

— la coattività del prelievo, cioè l'obbligo dei contribuenti di pagare le imposte e la conseguente sanzione a carico di coloro che non adempiono i loro obblighi tributari;



— il pagamento in denaro per la copertura di servizi pubblici indivisibili, commisurato non ai vantaggi che ciascun contribuente riceve dalle spese pubbliche, ma alla capacità contributiva: non esiste, quindi, un rapporto diretto fra imposte pagate e beneficio goduto dal contribuente;

— tasse, che sono:

controprestazioni in denaro versate dal contribuente che fruisce direttamente di servizi speciali forniti dallo Stato o da un ente pubblico, generalmente a seguito di una sua specifica richiesta.

Normalmente, l'utente contribuisce al finanziamento di tali servizi pagando solo una parte del costo di produzione. Ne sono un esempio le tasse di frequenza scolastica.

I caratteri della tassa sono quindi:

— la spontaneità del pagamento, in quanto il cittadino è libero di decidere se chiedere o no il servizio;

— la divisibilità del servizio, che è goduto da ciascuno dietro domanda. Il prezzo è inferiore al costo di produzione del servizio, in quanto parte del suo costo è scaricato sulla collettività (è pagato quindi mediante le imposte) per il vantaggio che l'intera collettività trae dal servizio stesso;

— contributi, che sono:

prelievi coattivi effettuati da un ente pubblico il quale, perseguendo fini di interesse generale, arreca indirettamente un vantaggio ai singoli, senza alcuna richiesta da parte di questi ultimi.

Ne sono esempi i contributi pagati ai Comuni per le nuove costruzioni, in relazione alle spese di urbanizzazione (oneri urbanistici) sostenute dai Comuni stessi.

Le entrate parafiscali. Sono costituite dai contributi versati agli istituti di previdenza (INPS, INAIL ecc.) per garantire il lavoratore contro gli eventi che possono compromettere la sua capacità di guadagno (assicurazione contro le malattie, infortuni, disoccupazione volontaria, pensione di invalidità, vecchiaia ecc.).

I trasferimenti di ricchezza attuati dagli istituti previdenziali a favore dei lavoratori sono finanziati mediante i contributi parafiscali, detti anche sociali, che consistono in:

contributi pagati dagli imprenditori (per la parte maggiore) e dai lavoratori allo scopo di finanziare l'attività assicurativa e previdenziale a favore di questi ultimi.

2) ELEMENTI DELL'IMPOSTA E CLASSIFICAZIONE DELLE IMPOSTE

Elementi dell'imposta. Si classificano tradizionalmente come segue:

— soggetto attivo, costituito dallo Stato che è titolare della capacità impositiva, ossia del potere di imporre il pagamento dei tributi. Lo Stato può delegare questo potere alle Regioni e ad altri enti, i quali sono così titolari di una capacità impositiva delegata o derivata;

— soggetti passivi, costituiti dai contribuenti, che sono obbligatoriamente tenuti a pagare i tributi in base a una norma di legge (possono essere persone fisiche o giuridiche, oppure anche società di persone e associazioni non riconosciute);

— presupposto dell'imposta, cioè quella situazione di una persona (fisica o giuridica) (titolarità di un reddito o di un patrimonio, trasferimento di un bene ecc.) a cui è per legge collegato l'obbligo del pagamento del tributo;

— base imponibile, costituita dalla "grandezza" a cui si commisura l'imposta (ammontare del reddito o del patrimonio, valore di un bene ecc.);

— aliquota, costituita dalla percentuale che, applicata alla base imponibile, consente di calcolare l'imposta dovuta;

— la fonte dell'imposta, costituita dalla ricchezza che il contribuente utilizza per pagare l'imposta stessa. Egli normalmente attinge al reddito, ma può anche usare il suo patrimonio.

Classificazione delle imposte. Le più importanti classificazioni delle imposte sono le seguenti:

a) Imposte dirette e imposte indirette.

Le imposte dirette colpiscono le manifestazioni immediate della capacità contributiva (come il possesso di un reddito o di un patrimonio), mentre le imposte indirette colpiscono manifestazioni indirette della capacità contributiva come i consumi, gli scambi ecc.

I due tipi di imposta coesistono nei moderni sistemi tributari, dato che ciascuno di essi presenta dei vantaggi.



Le imposte dirette, infatti, costituiscono:

- strumenti di giustizia tributaria, in quanto sono applicate in modo da permettere di attuare il principio della progressività dell'imposta;
 - strumenti di politica antinflazionistica, perché in caso di inflazione un aumento delle aliquote rallenta la circolazione monetaria.
- Le imposte indirette presentano, invece, i seguenti caratteri positivi:
- diminuiscono il rischio di evasione, perché essendo prelevate su un grandissimo numero di attività assicurano un gettito continuo e notevole;
 - sono flessibili, perché possono essere variate rapidamente in relazione alle esigenze della politica economica;
 - non scoraggiano in modo determinante gli investimenti, come, invece, accade frequentemente nel caso delle imposte dirette.

b) Imposte generali e imposte speciali

L'imposta è generale quando colpisce nella stessa misura tutti i redditi dello stesso tipo; è speciale quando colpisce con modalità diverse solo alcuni tipi di reddito (ad es. un'imposta che colpisce solo i redditi di capitale).

c) Imposte personali e imposte reali

Le imposte personali colpiscono la ricchezza in quanto appartenente a una certa persona: quindi, possono tener conto anche delle sue condizioni soggettive (familiari a carico, ammontare complessivo del reddito, deduzione per spese mediche ecc.). Le imposte reali (reale deriva dal latino res = cosa) colpiscono la ricchezza per sé stessa, senza tener conto delle condizioni personali del contribuente.

Le imposte personali rispondono a criteri di giustizia sociale (proprio perché considerano la situazione personale di chi le versa), ma implicano maggiori costi di riscossione, in quanto comportano la difficoltà di accertare le dichiarazioni dei contribuenti; le imposte reali, per contro, sono di più facile amministrazione.

d) Imposte proporzionali, progressive e regressive

In relazione alle modalità dei rapporti fra imposta e base imponibile, le imposte si distinguono come segue:

- imposte fisse, se consistono nel pagamento di una somma fissa, indipendentemente dal valore dell'atto a cui si riferisce come potrebbe essere l'imposta di registro che colpisce solo la registrazione dell'acquisto di un bene immobile;
- imposte proporzionali, se l'imposta da pagare varia nella stessa proporzione della base imponibile, essendo costante il rapporto fra imposta e base imponibile (aliquota).

In tale caso, se l'aliquota dell'imposta è del 30%, chi ha un reddito di 50.000 euro paga 15.000 euro di imposta, chi ha un reddito di 75.000 euro paga 22.500 euro di imposta ecc., ne è un esempio l'imposta di registro che colpisce con un'aliquota costante gli atti di acquisto di un appartamento che un privato effettua da un altro privato;

- imposte progressive, quando il loro ammontare cresce in misura più che proporzionale all'aumentare dell'imponibile, essendo crescente l'aliquota all'aumentare della base imponibile.

Così, se per una base imponibile di 50.000 euro l'aliquota è del 20%, per una base imponibile di 75.000 euro l'aliquota è del 24%, per una base imponibile di 100.000 euro l'aliquota è del 30%, l'ammontare dell'imposta sarà rispettivamente di 10.000, 18.000, 30.000 euro;

- imposte regressive, quando il loro ammontare aumenta in misura meno che proporzionale all'aumentare della base imponibile, essendo decrescente l'aliquota all'aumentare della base stessa.

Se per una base imponibile di 50.000 euro l'aliquota è del 20%, per una base imponibile di 75.000 euro l'aliquota è del 18%, per una base imponibile di 100.000 euro l'aliquota è del 15%, l'ammontare dell'imposta sarà rispettivamente di 10.000, 13.500, 15.000. Poiché l'imposta progressiva può assicurare il raggiungimento di obiettivi di giustizia sociale, tutti i moderni sistemi tributari sono improntati a criteri di progressività.

3) PRESSIONE FISCALE, TRIBUTARIA E FINANZIARIA

Abbiamo già avuto modo di affermare che l'ammontare delle imposte pagate allo Stato è aumentato considerevolmente, in conseguenza dell'enorme espansione della spesa pubblica. Per valutare l'entità del peso che grava sui contribuenti in connessione ai tributi pagati, è stato elaborato il concetto di pressione fiscale, costituita dal rapporto fra l'ammontare dei tributi (imposte, tasse, oneri sociali) e l'ammontare del reddito nazionale, riferiti a un certo anno.

Se indichiamo con Pfi la pressione fiscale, con T l'ammontare dei tributi pagati e con Y il reddito nazionale, si avrà:

$$Pfi = T/Y$$



Per determinati fini conoscitivi può essere interessante considerare al numeratore del rapporto soltanto le imposte e le tasse, con esclusione degli oneri sociali: in questo caso si ottiene la pressione tributaria.

Negli ultimi anni, con l'affermarsi della finanza funzionale che ha visto un aumento della spesa pubblica ben maggiore di quello dei tributi, si è diffuso l'uso di un altro indicatore, noto come pressione finanziaria (Pf), consistente nel rapporto fra la spesa pubblica e il reddito nazionale, e cioè:

$$Pf = S/Y$$

dove S e Y sono rispettivamente la spesa pubblica e il reddito nazionale. Ovviamente, nelle economie moderne con elevati deficit annuali di bilancio la pressione finanziaria risulta molto più alta della pressione tributaria.

Effetti negativi di un'eccessiva pressione fiscale. Quando la pressione tributaria è troppo alta si manifestano le seguenti conseguenze negative:

- diminuisce il reddito a disposizione dei contribuenti, col risultato di una contrazione del risparmio e degli investimenti;
- aumenta l'evasione fiscale, dato che i contribuenti considerano eccessiva la quota di reddito da versare allo Stato;
- si ha contrazione della produzione. Il livello eccessivo di pressione fiscale sulle imprese comporta spesso, o comunque nell'esperienza italiana, il taglio del costo del personale con conseguente riduzione delle ore di lavoro e, quindi, della produzione.

Ancora, una scuola economica anglosassone, detta dell'economia dell'offerta (supply-side economics), ha sostenuto che le imposte in ogni caso debbano essere drasticamente ridotte per combattere il rallentamento della crescita economica che ha interessato tutte le economie sviluppate. Secondo questa corrente di pensiero, una diminuzione delle imposte, infatti, determina un aumento dei profitti e degli investimenti, che portano ad una crescita del prodotto interno lordo, a vantaggio dell'intera economia.