

IRPEF, IMU, IRES, IVA, TARI, IRAP... la giungla dei tributi.

Imposte, tasse e contributi: politica fiscale e di bilancio

In un sistema economico chiuso, cioè senza rapporti con l'estero e con intervento dello Stato, il reddito (Y) è dato dall'equazione:

$$Y = C + I + G - T$$

Dove C = Consumo; I = Investimento; G = Spesa pubblica; T = Tassazione.

L'espressione (G – T) rappresenta il saldo dell'intervento pubblico nel sistema economico, intervento che viene realizzato mediante la politica fiscale (manovra delle entrate pubbliche) e la politica di bilancio (manovra delle spese pubbliche). La politica fiscale e/o di bilancio sono espansive se $G > T$ (deficit pubblico); restrittiva se $G < T$ (avanzo di bilancio). G contiene, oltre alla spesa per beni e servizi, anche la spesa per interessi ($G = G_s + G_d$).

Politica fiscale

La politica fiscale consiste nella gestione delle entrate pubbliche costituite dalle risorse finanziarie di natura diversa, che affluiscono in via ordinaria e straordinaria agli enti della Pubblica Amministrazione (Stato regioni, province, comuni, ecc.). Le entrate pubbliche comprendono i seguenti titoli:

- **Titolo I: entrate tributarie**, formate dal gettito di imposte dirette (IRPEF, IRES, ecc.), indirette (IVA, imposte di registro e di bollo, ecc.).
- **Titolo II entrate extratributarie** provengono dai beni patrimoniali dello Stato e sono costituite da entrate derivanti dalla gestione dei beni, da utili e dividendi, da interessi attivi, ecc. Vi rientrano anche gli importi delle sanzioni, i contributi in c/esercizio e in c/investimenti, ecc.
- **Titolo III: entrate da alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti** derivano dalla vendita di immobilizzazioni materiali (beni immobili) e dal rimborso di anticipazioni e altri crediti vantati dallo Stato.
- **Titolo IV: entrate da accensione di prestiti** derivano dai prestiti che lo Stato e gli altri enti della P.A. emettono per il finanziamento della spesa pubblica.

Le entrate dei primi tre titoli costituiscono le **entrate finali**, mentre le entrate dei quattro titoli formano nel loro complesso l'**entrata**, che costituisce la prima parte del bilancio dell'ente pubblico.

I prestiti emessi dallo Stato costituiscono il **debito pubblico**, che, a seconda delle esigenze in base alle quale viene emesso, può assumere le forme del:

- **Debito irredimibile** (o perpetuo) è emesso dallo Stato per far fronte, in genere, a spese di investimento. E' costituito da titoli che rappresentano prestiti per i quali lo Stato non fissa l'epoca del rimborso, anzi non assume nemmeno l'impegno di rimborsare i titoli ma si limita a pagare periodicamente gli interessi.
- **Debito redimibile** è un debito a scadenza medio-lunga, redimibile significa infatti restituibile, emesso, in genere, per finanziare investimenti. Per questi titoli, lo Stato si obbliga a pagare periodicamente gli interessi e a rimborsare il capitale, fissando epoca o periodo in cui provvederà al rimborso. In Italia i titoli del debito redimibile sono costituiti dai *Buoni del Tesoro Poliennali* (BTP) e dai *Certificati di Credito del Tesoro* (CCT). I CCT possono essere CCTeu a tasso variabile o *Certificati del Tesoro zero coupon* (CTZ). Questi ultimi non hanno cedola e il rendimento è dato dalla differenza tra valore di rimborso e prezzo di emissione.
- **Debito fluttuante** (o oscillante) è un debito a breve scadenza che lo Stato contrae per far fronte a temporanee esigenze di cassa. In Italia, il debito fluttuante è rappresentato dai Buoni Ordinari del Tesoro (BOT), titoli con scadenza a 3, 6 o 12 mesi. Per la loro breve scadenza, i BOT sono considerati strumenti di liquidità. Sono emessi in vari tagli di diverso valore nominale.

Debito irredimibile e debito redimibile costituiscono il cd **debito consolidato**.

In genere, i titoli di Stato hanno scadenze diverse: tre mesi per i BOT, 3, 5, 10, 15, 30 fino a 50 anni per i BTP, 7 anni per i CCT; prevedono il pagamento posticipato degli interessi (ad eccezione dei BOT per i quali gli interessi sono anticipati al momento della sottoscrizione) in due rate semestrali e possono essere emessi alla pari o sotto la pari.

Gli strumenti della politica fiscale consistono nell'aumento o nella diminuzione di imposte e tasse che gravano su famiglie e imprese. L'aumento in senso restrittivo della pressione tributaria (rapporto tra l'ammontare dei tributi pagati dai contribuenti in un determinato anno e il reddito nazionale del paese nello stesso anno, in simboli $P_t = T/Y$) punta a rallentare il ritmo di crescita dell'economia prossimo al livello della piena occupazione o a contenere l'aumento dell'inflazione e/o il disavanzo della bilancia dei pagamenti.

L'obiettivo viene perseguito attraverso l'introduzione di nuove imposte (specie straordinarie), l'aumento delle aliquote di imposte già esistenti, l'estensione di imposte e tasse a soggetti e oggetti prima esenti, la riduzione di deduzioni e detrazioni in precedenza riconosciute in misura maggiore, ecc. L'aumento della pressione fiscale ha l'effetto di aumentare il livello di T e di ridurre il reddito disponibile delle famiglie e, quindi, il relativo potere d'acquisto data la relazione $Y_d = Y - T$. Il minor consumo e, successivamente, il minor investimento, che ne derivano provocherà una flessione o una ridotta crescita della domanda aggregata (DA) e, dunque, del reddito (Y).

Al contrario, in caso di stagnazione dell'economia, la politica fiscale viene utilizzata in senso espansivo per ridurre il livello della tassazione (T) e aumentare il reddito disponibile (Y_d), attraverso l'abolizione di imposte preesistenti, la riduzione delle aliquote di imposte in vigore, la diminuzione di imposte e tasse a soggetti e oggetti prima colpiti in misura maggiore, l'aumento di deduzioni e detrazioni in precedenza riconosciute in misura minore, ecc.

La riduzione della pressione fiscale ha l'effetto di diminuire il livello di T e di aumentare il reddito disponibile delle famiglie e, quindi, il relativo potere d'acquisto data la relazione $Y_d = Y - T$. Il maggior consumo e, successivamente, il maggior investimento, che ne derivano, provocherà un aumento o una più elevata crescita della domanda aggregata (DA) e, dunque, del reddito (Y).

Il reddito disponibile sarà maggiore o minore a seconda che T_2 sia minore o maggiore di T_1 .

$$Y_{d1} = Y - T_1 \text{ e } Y_{d2} = Y - T_2$$

In entrambi i casi, le modifiche delle imposte e le variazioni delle aliquote per essere efficaci devono entrare in vigore in tempi brevi. In caso contrario, le suddette variazioni finirebbero per avere un effetto pro ciclico anziché anticiclico. Inoltre, qualora le variazioni delle imposte avessero carattere temporaneo i consumatori potrebbero modificare di poco i propri consumi attenuando l'effetto anticiclico dei provvedimenti.

Politica di bilancio

La politica di bilancio consiste nella manovra della spesa pubblica (G) in senso restrittivo o espansivo al fine di influire sul livello della domanda (DA) e, quindi, del reddito (Y). Nel primo caso, la politica di bilancio perseguirà una riduzione della spesa pubblica che, dato la rigidità della spesa corrente, provocherà una diminuzione di quella in conto capitale (spesa per investimenti).

In senso espansivo, la politica di bilancio perseguirà un aumento della spesa pubblica, che comporterà un incremento di quella in conto capitale e, a volte, anche della spesa corrente, al fine di aumentare il potere d'acquisto di famiglie ed imprese. L'incremento della spesa pubblica può avvenire attraverso programmi di lavori pubblici (strade, ferrovie, ecc.) nel caso della spesa in conto capitale oppure mediante piani di assunzioni nel settore pubblico nel caso della spesa corrente.

L'effetto della manovra della spesa pubblica sul reddito avviene attraverso il meccanismo del moltiplicatore ($K = 1 / (1 - c)$, dove c rappresenta la propensione media al consumo). Il reddito in un sistema economico chiuso con intervento dello Stato è dato dall'espressione:

$$Y = (C+I+G-T)$$

Mentre l'incremento del reddito in seguito ad un aumento della spesa pubblica è dato da:

$$Y = (C+I+G - T) + \Delta G * 1/(1-c)$$

La spesa pubblica comprende le spese correnti (o spese di funzionamento e mantenimento), le spese in conto capitale (o spese di investimento) e le spese per rimborso di prestiti. Le **spese correnti** (Titolo I del bilancio dello Stato), tra le quali figurano gli ammortamenti, sono spese di consumo la cui utilità dovrebbe esaurirsi nel corso dell'esercizio al quale si riferiscono. Ne fanno parte anche i trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche, i redditi da lavoro dipendente, i rimborsi e poste correttive delle entrate, gli interessi passivi e altri oneri finanziari, ecc.

La differenza tra spesa pubblica e spesa per gli interessi passivi che lo Stato paga sul debito contratto nel tempo costituisce la *spesa primaria*. La differenza tra entrate e spese dello Stato al netto della spesa per interessi sul debito pubblico costituisce l'*avanzo primario*.

Le **spese in conto capitale** (Titolo II del bilancio dello Stato) attingono ad investimenti diretti ed indiretti e comprendono i contributi agli investimenti delle amministrazioni pubbliche e delle imprese, gli investimenti fissi lordi e gli acquisti di terreni, l'acquisizione di attività finanziarie. Il totale delle spese correnti e delle spese in conto capitale costituisce il **fabbisogno finanziario**.

Le **spese per il rimborso di passività finanziarie** (Titolo III del bilancio dello Stato), sono costituite in gran parte dai titoli di Stato venuti a scadenza nell'esercizio. Comprendono titoli del debito redimibile e del debito fluttuante. La somma del saldo netto da finanziare e dell'ammontare del rimborso di passività finanziarie rappresenta il **ricorso al mercato**.

Sotto il profilo della destinazione economica, la **spesa pubblica**, cioè la spesa dello Stato e degli altri enti pubblici, comprende la:

1) Spesa corrente sostenuta per soddisfare direttamente bisogni collettivi. Comprende la *spesa per consumi collettivi* (es. retribuzioni per i servizi forniti dai pubblici dipendenti, acquisti di beni e servizi); la *spesa per trasferimenti* sostenuta per l'erogazione di sussidi alle famiglie (pensioni, assegni familiari, ecc.) e alle imprese (contributi alla produzione, contributi per l'abbattimento dei tassi sui crediti agevolati, ecc.); la *spesa per interessi passivi* sul debito pubblico.

2) Spesa in conto capitale (o spesa di investimento) sostenuta per soddisfare indirettamente i bisogni collettivi ed aumentare la capacità produttiva del Paese. Comprende la spesa per opere pubbliche realizzate direttamente dallo Stato paese (es. costruzione di un'autostrada, di un ospedale, ecc.) e i contributi ad altri soggetti (imprese) da destinare al finanziamento di investimenti.

L'incidenza della politica fiscale sul sistema economico è misurata, oltre che dalla pressione tributaria anche dalla *pressione fiscale*, cioè dal rapporto tra la somma dei tributi e degli oneri sociali e il reddito nazionale, espressa dalla formula $P_f = (T + O) / Y$, e dalla *pressione finanziaria*, cioè dal rapporto tra la somma dei tributi, degli oneri sociali e del debito pubblico e reddito nazionale. E' espressa dalla formula $P_{fi} = (T + O + D) / Y$, dove T è l'ammontare dei tributi, Y il reddito nazionale, O l'ammontare degli oneri sociali e D l'ammontare del debito pubblico.

Scopi della politica fiscale e di bilancio

La politica fiscale e di bilancio mirano a correggere tendenze spontanee dell'economia ai fini della stabilità della moneta, della piena occupazione e dello sviluppo economico. I primi due obiettivi sono perseguiti mediante misure di breve periodo (o anticongiunturali), mentre lo sviluppo viene perseguito con misure di medio-lungo periodo per influire sulle condizioni strutturali dell'economia.

La logica che sottende alla politica fiscale e di bilancio fa riferimento alle concezioni keynesiane e post keynesiane relative al funzionamento del sistema economico e alle ragioni dell'intervento pubblico. E' essenzialmente di tipo macroeconomico e studia gli effetti che l'intervento pubblico (politica dell'entrata e politica della spesa) ha sulle grandezze aggregate: reddito, consumo, investimento, occupazione, risparmio.

Deficit pubblico

Nella contabilità di Stato, il deficit pubblico (disavanzo), è la situazione contabile che si verifica quando, nel corso di un esercizio finanziario (generalmente un anno), le uscite superano le entrate, ovvero il saldo del bilancio dello Stato è negativo. La differenza tra entrate (gettito fiscale) e uscite (spesa pubblica) è detta **saldo pubblico**: se tale saldo è negativo, si parla di **deficit** (o **disavanzo**); se è positivo, si parla di **avanzo** (o **surplus**); se, infine, è pari a zero, si parla di **pareggio** del bilancio. Si dice invece **saldo primario** la differenza tra entrate e uscite al netto degli interessi, ossia quando sono escluse dal computo delle uscite le spese per interessi sul debito pubblico. A fine anno, in Italia, il deficit è previsto pari al 3,8% del PIL, mentre il debito pubblico dovrebbe oscillare tra i 2.924 e i 2.975 miliardi di euro, attestandosi intorno al 137,8% del PIL.

Il deficit di bilancio viene coperto col ricorso al mercato dei capitali (prestiti) e, quindi, aumenta il debito pubblico come risulta dalla tabella che segue.

Tabella 1

RELAZIONE DEFICIT PUBBLICO E DEBITO PUBBLICO

Anno	PIL (Y)	Gs (beni servizi)	Gd (interessi)	T (tassazione)	Saldo primario (Gs- T)	Saldo complessivo (saldo primario +Gd)	Debito (D+ saldo complessivo)
n	500	300	0	200	-100	-100	100
n+1	550	400	5	245	-155	160	260
n+2	480	300	13	310	10	-3	263

Il deficit statale viene misurato in termini assoluti, indicando il suo ammontare in euro o in altra moneta; tuttavia è pratica corrente valutarne le dimensioni relative, rapportando il deficit al prodotto interno lordo del paese. Tale rapporto costituisce, peraltro, il parametro essenziale con cui sono valutati gli Stati Membri dell'Unione europea, che rientrano nell'eurozona, per il rispetto del Patto di stabilità e crescita.

Il trattato di Maastricht (1992) e il Patto di stabilità e crescita (1997) stabiliscono che il bilancio pubblico non sia caratterizzato da un disavanzo in base a due parametri e precisamente il rapporto tra disavanzo pubblico annuale e PIL e il rapporto tra debito pubblico e PIL. Il rapporto tra il disavanzo pubblico annuale e PIL non deve superare il 3%; in caso contrario, tale rapporto deve essere diminuito in modo sostanziale e costante, mentre il rapporto tra il debito pubblico lordo e PIL non deve superare il 60%; in caso contrario, tale rapporto deve essersi ridotto in misura sufficiente e deve avvicinarsi al valore di riferimento con ritmo adeguato.

Il debito pubblico, come ogni prestito, comporta un costo rappresentato dagli interessi pagati ai sottoscrittori dei titoli. La misura dell'interesse dipende dalla solidità finanziaria degli Stati valutata, ad esempio, dalle agenzie di rating (Standard&Poor's, Moody's, Fitch Ratings, Scope Ratings) sulla base della probabilità che il prestito sia rimborsato o meno espressa da un giudizio sintetico che va da **AAA** (probabilità di rimborso estremamente elevate) a **D** (situazione di mancato pagamento o default).

Dunque, il costo del debito pubblico non è lo stesso per tutti i Paesi. Alcuni paesi pagano un interesse più alto degli altri sul proprio debito pubblico come dimostra l'esistenza dello spread. Lo **spread** termine inglese traducibile con «differenza», «scarto» o «divario», è la differenza di rendimento tra due titoli (azioni, obbligazioni, titoli di stato) dello stesso tipo e durata, uno dei quali è considerato un titolo di riferimento.

Nel caso dei titoli di Stato, sono presi come riferimento per il calcolo della rischiosità degli altri paesi della UE i titoli di Stato tedeschi – cd Bund – perché sono i titoli che presentano il minor rischio in quanto l'economia della Germania è la più solida tra quelle europee, tanto da essere l'elemento di paragone virtuoso non solo per quanto riguarda il debito pubblico ma anche le obbligazioni. Nel caso di un BTP decennale al tasso del 4% rispetto all'1,5% offerto da un titolo tedesco di pari durata, lo spread sarebbe del 2,5% e la differenza verrebbe indicata pari a 250 punti base (=differenza percentuale moltiplicata per 100).

Maggiore è lo spread e più i titoli di Stato di un paese sono considerati rischiosi dagli investitori e ciò diminuisce la fiducia del mercato sull'effettiva capacità dello Stato di pagare il debito pubblico. Ne deriva un maggior onere per lo Stato costretto a riconoscere interessi più elevati sulle nuove emissioni. Successivamente all'emissione, il prezzo dei titoli sul mercato può variare, oltre che per la mutata affidabilità dell'emittente, anche per effetto delle tendenze del mercato e delle caratteristiche del titolo stesso (tasso fisso o variabile, *duration*, ecc.)