

Finanziamento del settore pubblico

Di Giorgio Brosio¹

1. Introduzione

La spesa pubblica è finanziata da diverse categorie di entrate:

le entrate tributarie;

le entrate non tributarie;

la cessione di elementi del patrimonio pubblico;

l'aiuto estero;

l'indebitamento

Le entrate tributarie sono assieme alle entrate non tributarie - tariffe, prezzi pubblici, contributi vari - la fonte principale di finanziamento continuativa del settore pubblico. La cessione di elementi del patrimonio pubblico ha invece carattere straordinario, serve a fronteggiare situazioni straordinarie, quali un disavanzo pubblico di entità anormale o la necessità di rimborsare un debito pubblico diventato insostenibile. L'aiuto estero interessa i paesi poveri e in via di sviluppo (con alcune eccezioni, quali Israele). L'indebitamento dovrebbe servire, secondo la buona pratica, a finanziare spese di investimento, ma ha anche la funzione di far quadrare il bilancio: quando l'insieme di tutte le altre fonti non è sufficiente a finanziare la spesa il debito serve a coprire il disavanzo.

2. La terminologia essenziale delle imposte

Le imposte, o tributi, sono prelievi obbligatori. Data la loro importanza, dobbiamo familiarizzarci con la terminologia.

Un'imposta è definita in base a tre elementi:

- Il *contribuente* è la persona fisica o la persona giuridica, che in base alla legge tributaria ha l'obbligo di pagare l'imposta. Dobbiamo anche distinguere fra *contribuente di diritto* - che per la legge ha l'obbligo di pagare l'imposta versandola materialmente al fisco - e *contribuente di*

¹ Docente di Economia pubblica, Università di Torino

fatto, che è chi sopporta in realtà il peso dell'imposta in seguito al *processo di traslazione*. Per chiarire facciamo l'esempio dell'imposta sulla benzina. Secondo la legge il contribuente di diritto sono le compagnie petrolifere, che devono calcolare i litri erogati, moltiplicarli per l'importo d'imposta per litro e versare al fisco la somma risultante, ma i consumatori di benzina sono i contribuenti di fatto, cioè sono coloro che pagano l'imposta nella realtà, poiché le compagnie si riprendono dai consumatori l'imposta che hanno pagato includendola nel prezzo della benzina. In sostanza, l'imposta è trasferita dal contribuente di diritto, le compagnie petrolifere, ai contribuenti di fatto, i consumatori, attraverso il processo di traslazione. Questo processo è un meccanismo economico complesso che varia da imposta a imposta, ed è dettato dal fatto molto elementare che nessuno vuole sopportare il costo delle imposte. E' però un meccanismo legale: la legge - per continuare nell'esempio - obbliga le compagnie petrolifere a pagare l'imposta, le usa come tramite, ma non può vietare loro di trasferirla sul prezzo di vendita.

- *La base imponibile, R*, è la grandezza economica - ad esempio, il reddito guadagnato, il patrimonio posseduto, la vendita e/o la produzione effettuata - sulla quale si applica l'imposta. La base imponibile può essere identificata in termini monetari - ad esempio il valore in euro di una vendita- oppure in termini fisici, come il numero di litri di benzina venduti.
- *L'aliquota, t*, è la parte di base imponibile che è prelevata dall'imposta. Quando le basi imponibili sono identificate in termini monetari, l'aliquota è definita in termini percentuali: sull'IVA in Italia paghiamo un'aliquota del 22 per cento applicata al prezzo dei beni... Quando la base imponibile è identificata in termini fisici, l'aliquota viene definita in unità monetarie, come tanti centesimi di euro per litro di benzina.

L'imposta da pagare, I, è quindi semplicemente l'applicazione dell'aliquota alla base imponibile: $I = t \text{ moltiplicato } R$.

Continuando con l'esempio, sulla benzina si applica sia un'imposta specifica, chiamata accisa, che un'imposta sul valore monetario, più

precisamente l'IVA, che si applica al prezzo al produttore sommato all'accisa, come mostra il quadro seguente, che spiega anche il fortissimo carico fiscale su un litro di benzina.

Formazione del prezzo e tassazione della benzina in Italia: ottobre 2014

Prezzo alla produzione	0.76 euro
+ Accisa	0.74 euro per litro
= base IVA	1.50 euro
+ IVA al 22%	0.33 euro
= prezzo al consumatore	1.83 euro, di cui imposte :1.07 euro.

3. Le principali classificazioni delle imposte

Imposte sul reddito, e patrimonio, da un lato, e imposte sul consumo, dall'altro

Si discute molto sulla scelta fra reddito e il consumo come base della tassazione. Reddito e patrimonio sono, secondo molti esperti, indicatori migliori della capacità di pagare di quanto lo sia il consumo. Facciamo, per semplicità, un esempio numerico. Peter ha un reddito di 20.000 euro mensili e un consumo di 800 euro, mentre Tom ha sia un reddito sia un consumo di 800. euro Con un'imposta sul consumo pagherebbero entrambi la stessa cifra, ma la condizione economica di Peter è enormemente migliore di quella di Tom. Dobbiamo dedurre che le imposte basate sul reddito appaiono più giuste delle imposte basate sul consumo.

Ci sono anche argomenti forti anche a favore della tassazione del consumo:

- Il primo, più antico, si basa su una considerazione di valore etico/societario: mentre il reddito, ad esempio il reddito da lavoro, rappresenta il contributo che danno gli individui alla formazione della ricchezza della società, il consumo è il prelievo che si fa alla ricchezza formata dalla società. Sarebbe quindi più corretto da, un punto di vista sociale, basare la tassazione sul consumo.

- La seconda considerazione fa invece riferimento alla capacità di pagare delle persone durante l'intera vita: mentre il reddito fluttua molto – e' più basso quando si e' giovani, aumenta nella fase della maturità e si riduce nella vecchiaia - il consumo è molto più stabile, fornendo così una base più appropriata del reddito.
- La terza considerazione deriva dalla prima. Il reddito si compone di, o meglio viene utilizzato per, consumo e risparmio. Quest'ultimo è destinato a finanziare la crescita, se quindi è tassato con l'imposta sul reddito, l'imposizione viene a impattare negativamente sulla crescita del Paese.

Imposte personali e imposte reali

La distinzione è molto semplice: *le imposte personali sono riferite a singole persone, fisiche o giuridiche e tengono conto delle loro condizioni personali. Le imposte reali (da res, cioè cosa, in latino) sono riferite alla sola base imponibile e non alle persone che ne dispongono, o l'utilizzano.* Facciamo un esempio, Peter e Tom adesso hanno lo stesso reddito annuale, 30.000 euro, ma Peter ha due figli a carico e ha dovuto sostenere forti spese mediche, inoltre ha un mutuo da ripagare insieme agli interessi, mentre Tom non ha alcuna spesa particolare. Con un'imposta sul reddito personale, che tiene conto delle caratteristiche individuali, Peter pagherebbe meno di Tom. Con un'imposta reale i due pagherebbero la stessa cifra.

La distinzione, come vediamo, non è banale. Da un lato, le imposte reali sono più facili da amministrare di quelle personali: basta infatti individuare la base imponibile – un terreno - e imporre a chiunque sia il proprietario di pagare l'imposta. Dall'altro, le imposte personali sono più coerenti con l'equità fiscale, perché permettono di graduare il loro onere alla capacità di pagare dei contribuenti.

Nei paesi poveri le imposte reali tendono a prevalere rispetto a quelle personali, per le maggiori facilità di amministrazione. Nei paesi ricchi le imposte personali si sono sostituite gradualmente a quelle reali.

La difficoltà di individuare i redditi guadagnati e i patrimoni posseduti in testa ai loro proprietari ha però avuto la conseguenza di far ritornare in

auge le imposte reali, anche se sono meno eque. Un esempio importantissimo è la tassazione della ricchezza mobiliare: azioni, obbligazioni, quote di fondi, depositi bancari e titoli vari, il cui possesso è ormai senza confini e perfettamente legale. Qualsiasi cittadino italiano può legalmente possedere qualsiasi ammontare di questi titoli in qualsiasi Paese siano emessi. A sua volta, il Fisco italiano tassa tutti i redditi da attività finanziarie generate e pagate in Italia – come i dividendi distribuiti in Italia da società di qualsiasi nazionalità. Per far ciò il Fisco chiede semplicemente alle banche in cui sono depositati questi titoli di provvedere direttamente al prelievo dell'imposta. Tom ad esempio ha 1.000 euro investiti in azioni ENI depositate presso la Banca Montepaschi. Le azioni gli rendono 30 euro all'anno, tassati al 25 per cento. La Banca Montepaschi riceve dall'ENI 30 euro di dividendo per Tom e prima di depositarli sul conto di quest'ultimo preleva per conto del Fisco 7.5 euro. Così fa con tutti i suoi depositanti senza curarsi delle caratteristiche che hanno. La tassazione si semplifica, anche se, indubbiamente, diminuisce il grado di equità della tassazione, perché i vari depositanti hanno ricchezza, caratteristiche e capacità di pagare le imposte molto diverse.

Imposte progressive, proporzionale e regressiva

E' la classificazione più dibattuta per i suoi effetti sulla giustizia fiscale, ma richiede per comprenderla bene un po' di attenzione.

Cerchiamo di farlo con un esempio: Tom aveva l'anno scorso un reddito di 10.000 euro, quest'anno avrà un aumento di 10.000 euro, che porterà il totale a 20.000 euro. Con un'imposta proporzionale Tom pagherà sempre la stessa aliquota, supponiamo il 20 per cento. Così se l'anno scorso pagava 2.000 euro quest'anno ne pagherà 4.000 (sempre il 20 per cento del suo reddito). Con un'imposta progressiva il suo aumento di reddito, i 10.000 euro in più, pagheranno un'aliquota - che si chiama marginale - più alta, supponiamo il 30%. Tom pagherà 2.000 euro sui primi 10.000 euro di reddito e 3.000 euro sui secondi 10.000 euro di reddito, per un totale di 5.000 euro. La sua aliquota complessiva, che si chiama aliquota media ed è uguale all'imposta totale, I , divisa per la base imponibile, R , sarà il 25 per

cento. Un modo tecnico per definire un'imposta progressiva è che con essa l'aliquota marginale è superiore e a quella media.

Con un'imposta regressiva invece i successivi 10.000 euro di aumento del reddito sono tassati con un'aliquota inferiore a quella applicata sui primi 10.000, ad esempio il 15 per cento. L'imposta totale sarà uguale a $2.000 + 1.500 = 3.500$ euro. In un'imposta regressiva l'aliquota marginale è inferiore a quella media: sui miei aumenti di reddito pago sempre una percentuale minore.

Le imposte progressive sono adatte per le operazioni di redistribuzione, perché incidono in misura maggiore sulle basi imponibili elevate e quindi sui contribuenti più ricchi. Bisogna però fare attenzione al fatto che anche le imposte proporzionali e quelle regressive fanno comunque pagare più imposta ai più ricchi – come abbiamo visto dall'esempio Tom paga una quantità maggiore di imposta quando diventa più ricco - e che quindi possono essere usate anch'esse per operazioni di redistribuzione, a condizione che i proventi delle imposte siano distribuiti in modo da avvantaggiare i più poveri.

I contributi sociali

I contributi sociali, o meglio i contributi delle assicurazioni sociali, sono, come le imposte, prelievi obbligatori. In genere, sono applicati sui salari, con aliquote proporzionali e, in alcuni casi, addirittura regressive. Sono classificati separatamente dalle imposte, perché sono destinati a finanziare gli enti della protezione sociale, che sono generalmente tenuti separati dalle altre amministrazioni pubbliche.

Caratteristiche strutturali dei sistemi tributari dei paesi industrializzati

Mentre esistono amplissime differenze strutturali fra il sistema tributario dei paesi ricchi e industrializzati e quello dei paesi sottosviluppati, le differenze fra quelli sviluppati sono più limitate anche per effetto della forte

integrazione economica e commerciale che obbliga anche a strutture impositive non troppo diverse.

Una prima caratteristica da notare è che i paesi sviluppati hanno in genere una pressione fiscale - data dal rapporto, I/PIL , dove I è il gettito cioè il ricavo complessivo delle imposte e contributi sociali e PIL è il prodotto interno lordo - molto elevata; vale a dire i prelievi obbligatori assorbono una quota consistente del reddito quasi prossima al 40 per cento. Vedi la tabella 2 in Appendice. Nei paesi in via di sviluppo la pressione fiscale complessiva non arriva alla metà di quella dei paesi sviluppati.

La seconda caratteristica è il diverso ruolo che svolgono le imposte sul reddito e quelle sul consumo. Nei paesi sviluppati le imposte sul reddito danno un gettito superiore a quello delle imposte sul consumo. Nei paesi sottosviluppati il rapporto s'inverte e bruscamente: le imposte sul consumo sono assai più importanti di quelle sul reddito. Queste caratteristiche sono riconducibili alla diversa struttura dell'economia. I paesi industrializzati hanno un grande settore economico moderno caratterizzato dalla presenza di imprese anche di grandi dimensioni, che pagano salari e fanno, normalmente, profitti, generando in tal modo una consistente base imponibile per le imposte sul reddito delle persone fisiche e sui profitti delle imprese. I paesi poveri non hanno questa base queste opportunità e devono quindi ripiegare sull'imposizione del consumo.

Criteri per valutare le imposte: equità.

L'etica e il senso comune ci dicono che le imposte devono essere ripartite in maniera equa, cioè giusta. La realizzazione dell'equità non è però semplice. Gli sforzi dei teorici sono stati molti, ma i risultati limitati. Il dibattito sull'equità ha prodotto due principi.

Il principio dell'equità orizzontale afferma che le persone che si trovano in situazione uguale per quanto concerne le imposte devono pagare quantità uguali. In altre parole, a capacità uguale di pagare le imposte deve corrispondere uguale tassazione.

Il principio dell'equità verticale afferma, altrettanto plausibilmente, che le imposte devono trattare in maniera (adeguatamente) diversa coloro che sono in situazione diversa, cioè che hanno capacità diversa.

Ma come si definisce la capacità di pagare le imposte? Ci troviamo di fronte a grandi difficoltà; proviamo a superarle. Dobbiamo considerare il reddito, oppure il consumo, od ancora il patrimonio? Probabilmente, una qualche combinazione di queste tre grandezze e quindi una combinazione di imposte sul reddito, sul patrimonio e sul consumo realizza l'equità. Ci sono altri elementi che sono, in qualche caso altrettanto, importanti per determinare il carico fiscale specifico di ogni persona. Ad esempio, i carichi famigliari di una persona, la sua necessità di avere cure mediche, la sua condizione professionale presente.

La teoria ci suggerisce anche è che vi sono condizioni, situazioni e caratteristiche personali che non sono in alcun modo collegate con la capacità contributiva e che non dovrebbero essere mai considerate per la distribuzione del carico fiscale. Ad esempio, il colore dei capelli, la razza o la religione non sono certo elementi di diseguaglianza di fronte alle imposte. Variare l'imposta in relazione alla razza lederebbe, anche l'equità fiscale, oltre a principi fondamentali di giustizia.

Una volta che ci siamo messi d'accordo su che cosa consideriamo come indice di capacità contributiva, ci rimane da stabilire come dobbiamo trattare le diversità. Siamo certamente in molti a essere d'accordo sul fatto che se Tom e Peter avessero lo stesso reddito e lo stesso

patrimonio, i due dovrebbero pagare uguale imposta, ma abbiamo molte più difficoltà a metterci d'accordo su quanto diversamente dobbiamo trattare Tom e Peter se hanno reddito e/o patrimonio diversi. Alcuni di noi vorrebbero applicare un'aliquota proporzionale che fa comunque pagare di più il più ricco, altri, forse la maggioranza, vorrebbero differenziare maggiormente il peso fiscale applicando un'aliquota progressiva. Pochi probabilmente si accontenterebbero di un'imposta regressiva, che comunque fa pagare un'imposta maggiore al più ricco. In altre parole, è più agevole trovare consenso su qualche criterio di equità orizzontale, che metterci d'accordo su criteri di equità verticale.

Nelle società attuali le imposte sono complessivamente proporzionali rispetto al reddito complessivo degli individui. Le imposte personali sul reddito hanno aliquote progressive, ma il loro impatto è compensato dalle imposte indirette, che gravando sui consumi incidono maggiormente sui poveri. Provate a spiegare il perché.

Criteri per valutare le imposte: efficienza/neutralità.

E' un criterio molto importante per gli economisti. La neutralità afferma che le imposte non devono interferire con (non distorcere) le decisioni economiche. Per capirlo, occorre una breve spiegazione. Le imposte hanno due effetti principali:

L'effetto reddito, dovuto semplicemente al fatto che, quando pagate, le imposte sottraggono reddito, o potere d'acquisto, ai contribuenti per trasferirlo nelle mani del fisco. In effetti, lo scopo delle imposte è di alimentare le casse pubbliche.

L'effetto di benessere, che consiste nel fatto che le imposte modificano i prezzi dei beni sui quali sono applicate e quindi il loro

rapporto con i prezzi degli altri beni e per questo stesso fatto, modificano le scelte dei consumatori spostando i loro acquisti verso i beni che sono diventati relativamente meno costosi. Se il fisco tassa lo champagne, ma non il vino bianco, i consumatori sposteranno il loro consumo a favore di quest'ultimo prodotto che, relativamente s'intende, è diventato meno caro.

L'effetto di benessere non è banale, infatti, può prodursi anche nel caso in cui non vi sia un effetto di reddito, cioè si può essere danneggiati da un'imposta anche senza pagarla perché si è dovuto rinunciare al consumo. Chiariamo l'affermazione con un semplice esempio. Supponiamo che il governo decida di sottoporre il vino a una tassazione fortissima: 300 euro per litro. A queste condizioni una persona con reddito normale rinuncerà totalmente al consumo di vino spostandosi verso altri beni sostituti, come la birra o il sidro, che sono diventati relativamente meno costosi. Non pagherà quindi neppure un euro al fisco. Non vi è dunque alcun effetto reddito; vi è, per contro, un forte effetto di benessere dovuto al fatto che l'imposta ha obbligato alla rinuncia a un consumo che si apprezzava molto.

Il criterio della neutralità suggerisce di ridurre al minimo la perdita di benessere provocata dalle imposte. La sua applicazione è abbastanza semplice, ma i suoi effetti sono discutibili sotto il profilo distributivo. Il perché di quest'affermazione è abbastanza semplice da comprendere, se riflettiamo un momento alla domanda per i beni. Più i consumatori sono sensibili a variazioni del prezzo, più rinunceranno al consumo se l'imposta aumenta il prezzo. Per contro, meno i consumatori sono sensibili a variazioni del prezzo, anche a quelle provocate dall'imposta, meno ridurranno il consumo a seguito dell'imposta. Come sappiamo, i beni di lusso sono molto sensibili al prezzo, sono cioè a domanda elastica, e sono consumati soprattutto dai contribuenti ricchi, mentre i beni di prima necessità sono poco sensibili al prezzo, sono a domanda

rigida, ma incidono in misura rilevante sui consumi dei contribuenti poveri. Se quindi si vuole che le imposte siano neutrali, cioè influiscano poco sul consumo, occorrerebbe ridurre il peso fiscale sui beni di lusso, a domanda elastica, e accrescere il peso fiscale su quelli di prima necessità. Bisognerebbe quindi ridurre la pressione fiscale che grava in prevalenza sui ricchi e aumentare quella che grava in prevalenza sui poveri, che dal punto di vista dell'equità è un perlomeno paradossale.

La tassazione del consumo

Il consumo e la spesa per esso possono essere tassati in svariati, differenti modi che possono essere combinati fra loro.

Con i dazi doganali all'importazione e all'esportazione dei beni

L'applicazione di un'imposta - dazio - quando le merci passano in ingresso o uscita la frontiera costituisce una delle fonti più importanti di entrate fiscali per i paesi più poveri. In effetti, i dazi presentano rilevanti vantaggi sotto il profilo della fattibilità amministrativa. Il transito delle importazioni e delle esportazioni è, di solito, concentrato in pochi punti, porti e aeroporti e la determinazione dei dazi, o tariffe, da pagare è piuttosto semplice, se si adotta la tecnica dell'imposta specifica. Basta, infatti, individuare la categoria merceologica del bene e applicare la tariffa. Anche sotto il profilo distributivo, i dazi presentano alcuni vantaggi. La maggior parte dei beni importati dai paesi poveri sono beni destinati al consumo delle classi più abbienti, o comunque a quello delle classi urbane. In ogni caso, se s'importano beni di prima necessità è facilissimo ridurre la loro tassazione applicando dazi contenuti.

Ovviamente, i dazi doganali all'entrata sono lo strumento principe della politica protezionista. In alcune situazioni la protezione delle industrie

locali, temporaneamente limitata, si giustifica con la necessità di ripararle, nella fase critica della loro crescita iniziale, dalla concorrenza delle imprese dei paesi più ricchi. Protratta nel tempo, la protezione favorisce l'inefficienza e blocca la crescita stessa.

Con le imposte di fabbricazione

E' un altro metodo molto usato, per una cerchia ristretta di beni, per effetto della semplicità amministrativa. Consiste nel tassare i beni al momento in cui escono dalla fabbrica che li ha prodotti. I vantaggi amministrativi sono consistenti quando la produzione è concentrata in poche unità e quindi i prodotti sono molto standardizzati. In questo caso si possono applicare aliquote specifiche, cioè riferite alle unità fisiche dei beni tassati e non al loro valore. I beni classici sono le bevande alcoliche, lo zucchero, i prodotti petroliferi, il cemento, il tabacco, gas, elettricità, dischi, video e altre apparecchiature per l'immagazzinamento e il trasferimento dell'informazione. Data la dimensione del consumo dei beni tassati, il gettito potenziale di queste imposte è molto elevato, soprattutto perché si tratta di beni a domanda piuttosto rigida, capaci dunque di sopportare aliquote molto elevate senza contrazioni apprezzabili nel consumo.

Con le imposte sul possesso o sull'uso

Questo tipo d'imposizione è riservato ai beni cosiddetti di consumo durevole, cioè capaci di sopportare svariati atti di consumo. I beni tipicamente tassati in questo modo sono i mezzi di trasporto, soprattutto le auto. Le denominazioni sono le più varie, soprattutto nell'uso comune: tasse di circolazione, bollo auto, vignetta e così via. La realtà fiscale consiste nell'imporre al possessore di un bene un tributo in ragione delle caratteristiche del bene e del periodo di possesso. Nella realtà, i beni durevoli sono molto numerosi, ma la loro

tassazione (soprattutto il suo controllo) può richiedere una violazione inaccettabile della *privacy*, come avverrebbe nel caso fossero tassati gli elettrodomestici.

Un caso molto importante di tassazione del possesso è l'imposta sui servizi delle abitazioni. Si tratta di un'imposta fatta pagare a chi occupa un'abitazione, indipendentemente dal titolo di occupazione (cioè affittuario, o proprietario) e il cui importo è commisurato al valore e/o alle caratteristiche dell'abitazione. In sostanza, si paga l'imposta perché si usufruisce dei servizi dell'abitazione. Poiché normalmente il valore dell'abitazione occupata è abbastanza strettamente collegato al reddito, il carico di questa imposta è ripartito in relazione alla capacità di pagare e quindi si realizza in maniera soddisfacente il criterio dell'equità. Rimandiamo al capitolo successivo per una trattazione più completa dell'imposizione sugli immobili.

Con imposte su attività preliminari o accessorie al consumo

Vi sono molte imposte di questo tipo, anzi il loro numero sta aumentando in relazione alla maggiore complessità e sofisticazione dell'economia moderna. Gli esempi più importanti moderni sono la tassa sulla pubblicità, la tassa sul credito al consumo; gli strumenti tradizionali sono le imposte sui trasporti, quelle sull'occupazione di suolo pubblico, pagate ad esempio dagli stabilimenti balneari per l'uso delle spiagge o da caffè e ristoranti per l'installazione di verande su piazze e marciapiedi. In questo gruppo possono anche essere fatte rientrare le imposte di licenza sulle attività commerciali, che sono in parte anche delle imposte sulle imprese, perché sono indispensabili per l'esercizio dell'attività. Si tratta d'imposte che possono fruttare un gettito considerevole, di amministrazione relativamente facile.

Con le imposte sulle vendite

Sono certamente lo strumento più efficiente per tassare il consumo, poiché la vendita è effettuata a un prezzo che indica il valore dei beni consumati. L'affermazione può sembrare banale, ma lo è meno se si pensa che quasi tutte le imposte precedenti sono applicate su basi che sono molto distanti, o diverse, dal valore dei beni consumati e sono quindi strumenti imperfetti di tassazione del consumo.

Vi sono numerosissime forme d'imposizione sulle vendite.

La prima forma imposta sono le *imposte sui soli beni di consumo prelevate al momento della produzione*, cioè quando i beni escono dalla fabbrica. La base imponibile è uguale al valore delle vendite, cioè dei ricavi, dell'impresa produttrice. Il vantaggio di questo tipo d'imposta è che vi sono pochi contribuenti, cioè poche imprese, da controllare. Per contro la base imponibile è lontana dal valore che i beni tassati avranno al momento finale della vendita al consumo. Il gettito sarà quindi minore di quello d'imposte situate più a valle del processo produttivo/distributivo, a meno di applicare un'aliquota molto elevata, che rischia però di incoraggiare l'evasione.

La seconda forma, l'imposta sulle vendite alla fase dell'ingrosso risolve in parte questo problema, poiché il commercio all'ingrosso è più vicino al consumo finale della produzione e quindi la base imponibile è più ampia.

La terza soluzione consiste nel collocare la tassazione al momento della vendita ai consumatori: avremo *quindi un'imposta sulle vendite al dettaglio*. Abbiamo un nuovo ampliamento della base imponibile. Abbiamo inoltre un altro grosso vantaggio: l'imposta si applica esattamente sul prezzo pagato dai consumatori, mentre nei casi precedenti lo stesso bene, che aveva pagato l'imposta, poteva subire

variazioni di prezzo molto diverse passando dall'ingrosso, o peggio dalla produzione, al dettaglio con il risultato che prodotti che hanno caratteristiche diverse e prezzi diversi (del cioccolato venduto con confezione di lusso e in un negozio di lusso, rispetto allo stesso cioccolato venduto in un supermercato in una confezione molto essenziale), pagherebbero la stessa imposta.

Riquadro 1. Imposte sulle vendite e commercio internazionale

I beni importati o esportati sono sottoposti- qualora non siano presi accorgimenti specifici - a due imposte sulle vendite diverse: a) l'imposta sulle vendite nel paese di origine, cioè dove sono prodotti, e b) l'imposta sulle vendite del paese di destinazione, dove cioè sono venduti. Se fosse così, vi sarebbe poco commercio internazionale, perché i beni scambiati fra paesi diversi sarebbero tassati due volte, contro la volta unica dei beni nazionali (cioè prodotti e venduti nello stesso paese).

Per ovviare a questo problema, cioè per evitare la doppia imposizione, occorre che tutti i paesi ricorrano all'applicazione o del principio di destinazione, o di quello di origine. Secondo il principio di destinazione i beni sono tassati nel paese in cui sono venduti, indipendentemente dalla loro origine. Per attuarlo occorre esentare le esportazioni e tassare le importazioni.

Secondo il principio di origine, invece, i beni sono tassati nel paese in cui sono prodotti, indipendentemente dal luogo in cui saranno venduti, Per attuarlo si tassano le esportazioni e si esentano le importazioni.

Dal punto di vista del commercio internazionale, o meglio da quello della necessità di evitare discriminazioni, il principio di destinazione sembra funzionare meglio. Più precisamente, funziona meglio perché permette ai singoli paesi di applicare aliquote d'imposta diverse, senza che ciò ostacoli il commercio attraverso discriminazioni. Vediamo il perché.

Con il principio di destinazione una cravatta del valore di 20 euro prodotta in Italia – dove supponiamo l'aliquota dell'imposta sulle vendite è del 10 per cento - e venduta in Francia – dove l'aliquota sulle cravatte è del 20 per cento - non paga imposta quando esportata, mentre viene tassata all'importazione in Francia. Il prezzo sarà dunque di 24 euro (20 + 4) d'imposta in Francia. Una cravatta francese dello stesso prezzo costerà, in Francia e sempre con il principio di destinazione 24 euro, esattamente quanto le cravatte italiane esportate su questo mercato. Provi il lettore a rifare lo stesso esercizio applicando il principio di origine.

Con l'imposta sul valore aggiunto

Si tratta dell'imposta più moderna fra quelle in uso in questo periodo, il cui disegno è complesso, ma la cui amministrazione è per contro abbastanza semplice. Il suo gettito è molto importante. Secondo uno studio recente del Fondo Monetario Internazionale nel 2001 ben 123 Paesi nel mondo utilizzavano l'IVA e il suo gettito totale nella media rappresentava il 27 per cento delle entrate tributarie, ovvero il 5 per cento del P.I.L.

L'IVA è un'imposta applicata su tutte le fasi del processo produttivo distributivo, ma non sul valore pieno dei beni o servizi venduti, cioè non sul prezzo, ma sul solo valore aggiunto, cioè sulla differenza fra il valore finale del bene o servizio venduto e il valore dei beni intermedi e delle materie prime che sono servite per la sua produzione.

La tassazione del solo valore aggiunto è ottenuta richiedendo a ogni venditore di applicare l'aliquota dell'IVA sul suo prezzo di vendita, ma permettendogli al tempo stesso di detrarre l'IVA, che ha pagato sui suoi acquisti, da quanto deve versare al fisco.

Un esempio chiarisce il funzionamento. Supponiamo vi siano tre imprese: A vende a B, B vende a C e C vende ai consumatori. L'aliquota è del 10 per cento. Le transazioni sono dettagliate nel prospetto che segue. A che vende a B per 100 deve applicare e pagare 10 di IVA sulle vendite, non ha pagato IVA sugli acquisti e quindi ha da versare al fisco $10 - 0 = 10$. B acquista da A per 100 più 10 di IVA, vende a C per 200 più 20 di IVA e versa al fisco $20 - 10 = 10$. Così prosegue C, che verserà al fisco 10. In totale il fisco incassa 30, che è esattamente pari al gettito di un'imposta sulle vendite al consumo con un'aliquota del 10 per cento.

Prospetto 1. **Esempio di applicazione dell'IVA**

	IVA sulle vendite	IVA sugli acquisti	IVA versata al fisco
<i>Impresa A non acquista e vende a Impresa B beni per 100</i>	10	0	10
<i>Impresa B acquista da A per 100 e vende a impresa B beni per 200</i>	20	10	10
<i>Impresa C acquista da B per 200 e vende ai consumatori per 300</i>	30	20	10
<i>Totale</i>	60	30	30

Infine tutti i paesi applicano il principio di destinazione, cioè non si applica l'IVA sulle esportazioni, mentre sono tassate le importazioni. Il principio facilita anche il processo di traslazione dell'imposta sui consumatori. Questo avviene perché su ogni bene importato viene applicata l'aliquota

interna del Paese: l'aumento di prezzo che ne deriva crea ai produttori interni lo spazio per ribaltare sui consumatori l'imposta da essi pagata.

La tassazione del reddito

Chiariamo inizialmente che vi sono due grandi categorie di contribuenti: le persone fisiche e le imprese. Queste ultime hanno diverse forme giuridiche: società in nome semplice o collettivo, società a responsabilità limitata o illimitata, che possono dare luogo a forme di imposizione diversa.

Le persone fisiche possono essere tassate sul reddito o con l'imposta personale, o con le imposte reali. Le imprese, a loro volta, sono tassate con l'imposta sul reddito delle persone giuridiche, detta anche imposta sulle società, o imposta sui profitti delle società.

Iniziamo con la tassazione delle persone fisiche, ricordandoci di quanto abbiamo appreso sulla distinzione fra imposte reali e personali.

La tassazione delle persone fisiche con le imposte reali

Le imposte reali sul reddito delle persone fisiche si chiamano anche *imposte cedolari*, cioè su categorie separate di reddito. Abbiamo, moltissimi casi come: un'imposta reale sui salari, pagata dai lavoratori dipendenti sulle loro remunerazioni; un'imposta sui redditi agricoli; un'imposta sui redditi industriali e commerciali; un'imposta sugli interessi bancari e altri redditi della ricchezza mobiliare, come le cedole delle obbligazioni o i dividendi pagati dalle società; un'imposta sulla proprietà immobiliare. I contributi delle assicurazioni sociali che servono a pagare le pensioni e l'assicurazione contro gli infortuni e altre provvidenze sono, in effetti, imposte reali sui salari: le imprese applicano una data percentuale

di aliquota sul salario che pagano e non devono prendere in conto alcuna caratteristica personale dei lavoratori.

Per ogni imposta si fissano aliquote e/o scale di aliquote nel caso si voglia introdurre la progressività, proporzionalità o regressività.

Prospetto 2. Esempio di progressività di aliquote: sistema della progressività a scaglioni

Scaglioni di reddito	Aliquota (marginale)
0-200	10 %
201- 400	20%
401- 1000	30%

Sovente le aliquote sono diverse fra le categorie di reddito. Tradizionalmente, ad esempio, i redditi da lavoro sono colpiti con aliquote inferiori a quelle applicate sui profitti, perché il lavoro comporta fatica, ma da esso non si sottraggono normalmente i costi di produzione, come invece si fa per i profitti. Ci calcola quindi l'imposta e si procede a una tassazione separata dei redditi da lavoro, di quelli agricoli o dei profitti, anche se uno stesso contribuente può avere diversi redditi.

Come abbiamo già visto, le imposte reali sono più semplici da amministrare. Inoltre esse possono essere introdotte gradualmente. Ad esempio, un paese prevalentemente agricolo può iniziare a ristrutturare il suo sistema fiscale introducendo, o rivedendo, l'imposta cedolare sui redditi agricoli. Poi, nella misura in cui si sviluppa l'economia moderna, industriale e terziaria, può introdurre l'imposta cedolare sui redditi da lavoro, e così via.

La tassazione delle persone fisiche con le imposte personali

Le imposte personali sono pagate o da singoli individui, o dalle famiglie. Il problema centrale di ogni imposta è la definizione della base imponibile; si tratta dunque di definire che cosa costituisca reddito delle persone ai fini fiscali. Secondo l'impostazione prevalente, nota anche come definizione di reddito a base esaustiva, il reddito consiste nell'accrescimento del potere economico delle persone, cioè del loro potere di disporre delle risorse. A sua volta questo potere può essere valutato in due modi diversi:

- a) calcolando durante un dato periodo (ricordiamo che il reddito è una grandezza flusso) di quanto si sarebbe accresciuto il patrimonio di una persona, se questa non consumasse nulla. Proviamo a fare un esempio molto semplice: per aumentare il mio patrimonio netto quest'anno di 10.000 euro e senza fare consumo, io devo guadagnare almeno 10.000 euro.
- b) calcolando il valore del consumo che una persona avrebbe potuto effettuare nel periodo senza intaccare il patrimonio. Continuando con l'esempio: se io ho consumato per 10.000 euro e non ho intaccato il mio patrimonio devo aver incassato un reddito di 10.000 euro.

In definitiva, per accrescere il patrimonio, o per effettuare consumo, una persona deve ricevere flussi di risorse, che costituiscono appunto il suo reddito e che sono costituiti da:

- 1) redditi monetari, o in natura (esempio, auto a disposizione) da lavoro, dipendente o autonomo presente o passato (salari, compensi, profitti e pensioni);
- 2) redditi monetari o in natura (esempio uso dell'abitazione in proprietà), provenienti dal patrimonio posseduto;

- 3) donazioni, eredità, liberalità e trasferimenti vari ricevuti incluse le vincite sulle lotterie e giochi d'azzardo (quelli che nella letteratura anglosassone sono definiti i "guadagni portati dal vento" (*windfall gains*));
- 4) le variazioni nel valore dei patrimoni posseduti.

Le categorie precedenti ricostruiscono le componenti della nozione più ampia di reddito che sia immaginabile a fini fiscali, ma le legislazioni dei diversi paesi devono fare i conti con le difficoltà di amministrazione ed anche con i problemi culturali. Ad esempio, non vi è dubbio che le eredità ricevute contribuiscono alla determinazione del potere economico di una persona valutabile a fini fiscali; è altrettanto vero, per contro, che includere le eredità nella base imponibile di un'imposta sul reddito incontrerebbe oggi molta opposizione.

Per questo motivo la base imponibile delle imposte personali sul reddito è un'approssimazione della nozione suggerita dalla teoria ed è formata da flussi di ricchezza facilmente accertabili e accettati pacificamente come reddito, quali appunto salari, pensioni, profitti, interessi, dividendi, affitti. Flussi di reddito di meno facile accertabilità, o di minore accettabilità fiscale, quali i guadagni di capitale sul patrimonio, le eredità e le donazioni ricevute e le vincite sui giochi d'azzardo sono tassati con imposte separate o nel quadro, laddove esistono, delle imposte sul patrimonio.

Al reddito si operano alcune operazioni di "personalizzazione", consistenti nell'applicare detrazioni personali, consistenti nel togliere dal reddito degli ammontari, appunto detrazioni, in relazione a spese effettuate o a situazioni che determinano minor capacità di pagare le imposte.

Le detrazioni personali permettono di adattare l'imposta sul reddito alla situazione personale del contribuente e quindi di fare del reddito un indicatore appropriato della capacità contributiva. La loro applicazione

comporta di passare dal reddito netto al reddito imponibile, sul quale si calcolano le aliquote. Le detrazioni personali più importanti sono quelle per i carichi familiari. A parità di reddito, per esempio, non ha certamente la stessa capacità chi è single e chi ha a carico il vecchio padre, tre figli e il coniuge. La personalizzazione può continuare con la possibilità di detrarre dal reddito alcune spese di carattere imprevedibile o inevitabile, quali le spese di malattia, oppure come si tende a permettere in misura crescente nei paesi sviluppati, talune spese di particolare importanza sociale, come le donazioni per scopi caritativi e culturali.

Le imposte sulle persone giuridiche

I profitti delle società di capitale sono tassati nella maggior parte dei Paesi da un'imposta separata: l'imposta sui profitti delle società. Da chiarire immediatamente che le società sono detenute alla fine (cioè al netto di tutti gli intrecci societari) da individui, i quali incassano come reddito i profitti distribuiti dalle società stesse, cioè i dividendi. Poiché questi sono tassati dall'imposta sulle persone fisiche, si ha come risultato che i profitti distribuiti di origine societaria sono tassati due volte. Questa doppia imposizione, che è fonte di problemi, ha effettivamente luogo se le società non sono in grado di trasferire l'onere della loro imposta su qualcun altro; in particolare, sui consumatori mediante aumento dei prezzi. Se fossi così, cioè se l'imposta fosse trasferita, non vi sarebbe, di fatto, doppia imposizione. Purtroppo, malgrado un'enorme letteratura, non vi sono indicazioni precise sull'incidenza dell'imposta sui profitti delle società, se cioè essa sia pagata dai proprietari, oppure dai consumatori, o magari da chi vende fattori produttivi alle società, come in primo luogo i lavoratori.

Vi sono due principali giustificazioni teoriche all'imposta sulle società per azioni.

La prima giustificazione è che le società sono enti dotati di una vita e, soprattutto, di una capacità propria che non si riassume semplicemente nella somma delle capacità dei singoli soci. Per questo, i loro profitti possono essere tassati autonomamente e in aggiunta alla tassazione effettuata nei confronti dei soci. Si tratta della cosiddetta teoria "organica" delle società, sviluppata tempo addietro in concomitanza con la teoria organica dello Stato, che affermava che gli Stati non erano la somma dei loro cittadini, ma qualcosa in più che occorreva tutelare e ai cui interessi occorreva, se del caso, subordinare gli interessi degli individui. Si tratta in entrambi i casi d'impostazioni politico/etiche, espressione di valori poco democratici e che comunque nel caso dell'imposta sulle società hanno un valore di convincimento piuttosto scarso.

La seconda giustificazione fa riferimento alla limitazione della responsabilità. Come sappiamo, nelle società per azioni assieme e in altri tipi di società, appunto a responsabilità limitata, i soci rispondono dell'eventuale passivo solo fino alla concorrenza del patrimonio da loro conferito alla società. In altre parole, la responsabilità limitata crea vantaggi che è corretto siano sottoposti a tassazione. In effetti, i vantaggi ci sono, ma essi non sono correlati ai profitti e quindi non ci troviamo di fronte ad un'argomentazione convincente per giustificare l'imposta.

Più che delle giustificazioni è utile cercare le spiegazioni all'esistenza dell'imposta. Ve ne sono tre di principali. La prima è di convenienza fiscale: è comunque più facile tassare il reddito generato dalle società presso le società stesse con un'imposta specifica, che cercare di rintracciare i profitti in testa ai singoli soci. Quest'argomentazione vale in modo particolare nel mondo attuale, dove i soci/azionisti di una società registrata e operante in Italia, possono risiedere in tutto il mondo e in cui non è certo agevole per il fisco italiano operare la tassazione individuale.

La seconda spiegazione sta nella popolarità politica dell'imposta presso il grande pubblico: tassare i profitti ha una forte accettabilità sociale, soprattutto nei paesi governati da regimi populistici, o caratterizzati da enormi diseguaglianze economiche e sociali.

Una terza spiegazione sta nel fatto che l'imposta può essere manovrata a fini di politica economica. Ad esempio, per rilanciare gli investimenti, tramite la politica degli ammortamenti che esaminiamo fra breve; oppure per orientare i capitali verso determinati settori tramite la concessione di agevolazioni.

Facciamo un breve approfondimento sugli ammortamenti per evidenziare la complessità del calcolo dell'imponibile dell'imposta. Come accennato, la base imponibile sono i profitti e i profitti, che a loro volta sono semplicemente la differenza fra i ricavi e i costi. La realtà è, però, sempre più complessa delle definizioni della teoria. Uno dei motivi di complessità è che i profitti, essendo un flusso, devono fare riferimento a un periodo di tempo, universalmente l'anno, mentre l'operare delle imprese comporta operazioni che si esauriscono in tempi inferiori o superiori all'anno. Occorre dunque stabilire dei criteri specifici per attribuire costi e ricavi ad ogni anno d'imposta.

Gli ammortamenti, come sappiamo, si riferiscono al costo del capitale. Le imprese acquistano beni d'investimento che hanno una durata pluriennale, cioè forniscono i loro servizi alle imprese per più anni, consumandosi. Chiaramente, il loro acquisto comporta un costo, ma poiché l'utilizzo è scaglionato su più anni, il costo dovrebbe essere calcolato in relazione al consumo effettivo dei beni capitali.

Facciamo un esempio. Un'impresa di trasporto acquista un nuovo autobus, che ha una vita economica di 5.000 ore e che costa 100.000 euro. Il costo annuale del bus, da detrarre dai ricavi, è dato dal rapporto fra le ore

utilizzate nell'anno e le 5.000 totali di vita, moltiplicato per il prezzo di 100.000 euro. Se le ore utilizzate sono 500, allora il costo economico annuale dell'investimento è 1/10 di 100.000 cioè 10.000 euro. Il fisco però non conosce esattamente quale è il consumo annuo e ricorre normalmente a tabelle di ammortamento basate sul calcolo della durata media dei vari beni. Se, come nel caso dell'esempio fatto, la durata media stimata degli autobus è di 10 anni, ogni l'anno l'impresa di trasporto è autorizzata a dedurre dai suoi ricavi a titolo di ammortamento un decimo della spesa iniziale, cioè 10.000 euro. Una tipica manovra di politica economica consiste nell'accelerazione degli ammortamenti. In questo caso il fisco decide per favorire il rinnovo dei parchi autobus (e le vendite degli stessi) di ridurre a 5 anni il periodo di ammortamento. L'impresa avrà dunque diritto a detrarre il doppio, cioè 20.000 euro per 5 anni. In totale detrairà il costo complessivo dell'autobus come nel caso precedente, ma lo fa su soli cinque anni invece che 10. Il vantaggio è che pagherà meno imposte per 5 anni, ma ne pagherà di più dopo quando l'ammortamento sarà terminato. In altre parole, il fisco effettua un prestito all'impresa: questo è il vantaggio economico dell'ammortamento anticipato.

Prezzi pubblici e tariffe

Una tendenza recente comune pressoché a tutti i paesi industrializzati, soprattutto a livello dei governi locali, è l'aumento della frazione di spesa finanziata con tariffe e prezzi, cioè tramite il *principio della controprestazione*. Il principio, tipico del sistema privato, si applica a tutti i servizi pubblici consumabili individualmente nelle quantità desiderate dalle persone.

Iniziamo con una breve tipologia dei tipi di entrata, basati - in misura variabile - sul principio della controprestazione:

Prezzi quasi privati: sono pagamenti di natura volontaria a fronte di acquisti di beni e servizi forniti dal settore pubblico. I singoli determinano le quantità acquistate sulla base dei benefici ricevuti. Gli enti pubblici seguono nella determinazione dei prezzi, e più in generale della loro politica di vendita, criteri analoghi a quelli utilizzati dalle imprese private e quindi basati sui costi di produzione. L'esempio più appropriato sono le tariffe applicate per l'acqua o per la raccolta rifiuti, quando sono commisurate alle quantità di rifiuti.

Prezzi pubblici: sono anch'essi pagamenti di natura volontaria. Anche in questo caso i consumatori determinano la quantità acquistata sulla base dei benefici ricevuti. Nella determinazione del loro livello, gli enti pubblici inseriscono la considerazione delle economie (o diseconomie) esterne, cioè dei vantaggi o dei danni arrecati ad altri. In altre parole, un prezzo pubblico ha un contenuto di sussidio o di imposta. Il caso più frequente è il primo, dove il prezzo è fissato in misura inferiore al costo, come nei trasporti urbani. Si può pensare anche a prezzi superiori che scoraggino il consumo per tener conto, ad esempio, dell'esaurimento di alcune risorse naturali.

Tasse: sono pagamenti obbligatori rivolti (almeno nelle intenzioni) a coprire il costo di un servizio, che dovrebbe avere un interesse generale, ma che comunque attribuisce un vantaggio particolare ad alcuni singoli. Un esempio classico è rappresentato dai tributi per la concessione di licenze commerciali, o per le auto pubbliche. Gli enti pubblici ritengono sia d'interesse generale fare uso del loro potere disciplinando l'accesso a tali attività e si fanno pagare dai singoli beneficiari il vantaggio che rendono loro. In questo caso il fine dell'intervento è la disciplina del numero di persone che esercitano le attività.

Contributi obbligatori: sono pagamenti non volontari particolarmente rilevanti per la finanza locale. Il caso classico è dei contributi alla

costruzione d'infrastrutture- quali marciapiedi, allacciamenti alle diverse reti - pagati dai costruttori d'immobili.

Imposte di scopo Il termine inglese "ear-marking" chiarisce molto bene il concetto: letteralmente "marchiare l'orecchio" del bestiame per permettere l'identificazione della proprietà. Nella terminologia finanziaria le imposte di scopo indicano la pratica di destinare il gettito di una determinata imposta al finanziamento di una determinata spesa, ad esempio destinare il gettito dell'imposta sulla benzina alla costruzione di strade.

Sotto il profilo economico l'uso di tariffe e prezzi pubblici permette ai cittadini di segnalare le quantità desiderate dei vari beni e la loro qualità senza l'intermediazione e la discrezionalità dei politici. Un secondo vantaggio strettamente connesso a quello precedente è di ottenere in tal modo una più efficiente distribuzione delle risorse fra pubblico e privato. I consumatori dei servizi pubblici, posti di fronte alla realtà dei prezzi d'acquisto, possono ridurre la domanda o spostarla verso l'offerta dei privati nei casi in cui questa esista.

Non tutte le situazioni, dove l'applicazione di tariffe e prezzi pubblici è possibile, offrono in realtà i vantaggi sopra illustrati. Facciamo tre esempi di casi. Il primo prima concerne i costi di esazione e di amministrazione delle tariffe, che possono essere così alti da rendere inefficiente l'uso della tariffa. Il riferimento vale soprattutto oggi per le opere di viabilità, come i ponti o le strade; potrebbe valere per i parchi pubblici (per fare un altro esempio). La seconda situazione è più rilevante e concerne i servizi il cui consumo dà origine a rilevanti economie esterne. Prendiamo, ad esempio, il caso dei trasporti urbani, Il consumo di questi servizi produce evidenti vantaggi per la collettività, cioè esternalità, che giustificano l'applicazione di una tariffa sottocosto. E' ovvio, per fare un esempio, che se si portassero in Italia i prezzi dei trasporti urbani a livello dei costi effettivi (il che significa moltiplicarli di alcune volte) si ridurrebbe considerevolmente la domanda di

trasporto pubblico, con l'effetto di generare incredibili intasamenti del traffico con costi sociali elevatissimi.

Un altro punto cruciale è l'aspetto redistributivo dell'uso delle tariffe e prezzi pubblici. Per definizione il criterio della controprestazione non ha effetti distributivi: ognuno paga per quanto riceve e rimane con lo stesso reddito. Gli effetti distributivi della sua applicazione o estensione dipendono dunque dalla situazione precedente. Se un servizio è fornito sotto costo a una cerchia di utilizzatori a basso reddito, l'applicazione di un aumento del prezzo peggiora la distribuzione, facendo mancare un sussidio agli utilizzatori. Se invece esso andava a vantaggio delle classi di reddito medio alte - come è, di fatto, la situazione delle arti dello spettacolo, come opera, musica classica e prosa un aumento del prezzo renderebbe più eguale la distribuzione.

Certo, un aumento generalizzato e completo dell'area della controprestazione - se si facessero cioè pagare tutti i servizi al loro costo intero - annullerebbe ogni effetto redistributivo netto prima esistente, e questo sarebbe difficilmente compatibile con la logica dell'esistenza di quasi tutto l'intervento pubblico. Per fare un esempio, che senso ha che gli enti pubblici forniscano servizi agli anziani se ne fanno pagare interamente il costo agli stessi? Se fosse così, gli anziani che se lo possono permettere si rivolgerebbero, e forse a migliori condizioni, al settore privato.

La conclusione che si trae è che una politica di aumento generalizzato della controprestazione richiede interventi compensativi a favore dei meno abbienti.

Le imposte ambientali

Sono una nuova area ancora ristretta, ma di sicura espansione. Le imposte ambientali sono caratterizzate dall'aver una base imponibile che ha un impatto negativo sull'ambiente. Esempi tipici sono le emissioni di sostanze chimiche nell'acqua, di fumi nocivi nell'aria, di anidride carbonica

nell'atmosfera. Anche i carburanti sono oggetto di imposte con caratteristiche ambientali, soprattutto se le imposte sono congegnate in modo da tassare maggiormente i carburanti che inquinano di più. Le imposte ambientali aumentano il costo di queste sostanze e quindi il costo dei comportamenti inquinanti. Se, ad esempio, si mette un'imposta sugli scarichi nocivi nell'acqua effettuati dalle industrie, queste ultime cercheranno di ridurre gli scarichi, introducendo filtri o modificando il loro processo produttivo, e quindi ridurranno l'inquinamento.

Una delle imposte ambientali di cui si discute maggiormente a livello mondiale è quella sul carbonio. Si tratta di un'imposta sulle risorse energetiche, quali carbone e prodotti petroliferi, che emettono biossido di carbonio e altri gas a cosiddetto effetto serra nell'atmosfera, che contribuiscono ad aumentare il riscaldamento globale del nostro pianeta. Per avere effetti apprezzabili sulla riduzione dell'effetto serra, tutti i paesi che fanno maggiori emissioni dovrebbero introdurre un'imposta di questo tipo.

L'evasione alle imposte

E' un fenomeno negativo, ma purtroppo molto diffuso. Occorre distinguere fra frode fiscale, che consiste nella violazione delle leggi fiscali fatta sottraendo base imponibile al fisco, dall'elusione fiscale che consiste nell'utilizzo di strumenti legali per ridurre il carico fiscale. Ad esempio, un commerciante, che non denuncia nella propria dichiarazione dell'imposta sul valore aggiunto mensile una parte delle vendite effettuate e non versa l'imposta corrispondente, compie una vera e propria frode. Un'impresa, che sceglie di quotarsi in borsa in un paese dove le imposte sulle transazioni borsistiche sono basse, compie un'operazione di elusione.

L'evasione fiscale ha diverse motivazioni. Molto importante è certo la mancanza di onestà da parte dei contribuenti. Anche il clima morale della

società incide: per molti anni in Italia, ad esempio, si è pensato che frodare le imposte non fosse un comportamento morale socialmente molto riprovevole. Anche l'elevatezza delle aliquote è un fattore di evasione. In taluni casi il carico fiscale è così elevato che i contribuenti hanno difficoltà a rimanere competitivi sul proprio mercato, se non si riducono un po' da soli il carico fiscale. In altri casi, l'elevatezza delle aliquote è tale da fornire una sorta di giustificazione morale all'evasione. Ad esempio, in Italia prima della riforma tributaria del 1970 l'imposta personale sul reddito aveva un'aliquota massima del 95%. Significava, per un contribuente sufficientemente ricco da trovarsi a pagare quell'aliquota, che di un aumento del suo reddito di 1.000 euro gliene sarebbero rimasti dopo l'imposta solo 50. L'evasione rimane moralmente condannabile, ma è facile capire che i tentativi di evadere in queste condizioni sono molto diffusi. Aliquote ragionevoli sono necessarie per ridurre l'evasione e soprattutto occorre creare una buona amministrazione tributaria.

L'amministrazione delle imposte

L'amministrazione è uno degli aspetti più delicati della politica tributaria. Vi sono alcuni fattori che influiscono generalmente in maniera negativa sull'amministrazione delle imposte.

Essi sono:

1. il numero elevato di contribuenti;
2. il numero elevato d'imposte da amministrare;

3. l'esistenza di un ampio settore informale;
4. la rilevanza dei lavoratori autonomi fra i contribuenti;
5. la scarsa pratica di tenuta libri e contabilità da parte dei contribuenti;
6. il basso livello di scolarità dei contribuenti, ciò che comporta problemi d'informazione sugli obblighi fiscali e appunto scarse conoscenze di contabilità.

Un numero molto grande di contribuenti comporta un grande sforzo amministrativo per il fisco, che deve identificarli e seguirne le vicende che hanno rilievo fiscale, fare gli accertamenti, richiedere le imposte e controllare che siano state pagate. Inoltre, la stragrande maggioranza dei contribuenti sono così piccoli da non potere pagare quasi nulla al fisco. C'è una "regola del pollice" che si riferisce all'amministrazione dell'imposta sul valore aggiunto: il solo 15 per cento dei contribuenti fornisce più dell'80 per cento del gettito complessivo di questa imposta.

Anche il numero troppo elevato d'imposte è un ostacolo all'amministrazione. Questo perché il fisco deve distribuire le sue forze fra un numero elevato di procedimenti e disperde le energie in imposte, che sovente sono complicate amministrativamente, ma che hanno una produttività, in termini di gettito assolutamente ridicola. Gli esperti anglosassoni hanno coniato l'espressione "nuisance taxes", cioè imposte che danno unicamente fastidi.

Ai fini dell'amministrazione è opportuno ricordare che le economie si dividono, sotto il profilo fiscale, in due componenti, o settori.

Il primo settore è quello in cui le imposte sono effettivamente fatte pagare. Si tratta del settore dell'economia formale, dove i contribuenti operano in regola con i vari adempimenti fiscali e amministrativi. Per i lavoratori dipendenti l'evasione è in concreto annullata con l'applicazione del sistema della *trattenuta alla sorgente*. Esso consiste nel fatto che il datore di lavoro paga direttamente al fisco l'imposta che si applica sui salari dei suoi dipendenti e poi la detrae dalla loro busta paga. Il sistema della trattenuta si applica anche alle pensioni, al pagamento degli interessi sui depositi e di altre remunerazioni sulle attività finanziarie da parte delle banche.

Il secondo settore si caratterizza per l'evasione particolarmente elevata; in esso i contribuenti lavorano soprattutto nell'economia informale; poiché l'informazione a disposizione del fisco su di essi è molto carente, i tentativi di ridurre l'evasione sono inefficaci.

Questo dualismo, oltre a condurre a forti perdite di gettito, riduce di molto la percezione dell'equità del sistema da parte dell'opinione pubblica. I contribuenti tassati si considerano vittime di un sistema ingiusto che li sfrutta e si oppongono a qualsiasi aumento dell'imposizione.

L'indebitamento

L'indebitamento è uguale alla variazione rispetto all'anno prima dello stock, cioè della quantità di debito posseduta dal settore pubblico.

In tutti i paesi il debito si distingue in due categorie, rispettivamente il debito interno, *DI*, che fa appello al risparmio nazionale e quello estero, *DE*, che è emesso sui mercati esteri e fa quindi appello ai mezzi finanziari messi a disposizione dai mercati internazionali. Il debito estero è di norma acceso in valuta estera. Per sommarlo al debito interno e avere

quindi la dimensione complessiva del ricorso all'indebitamento occorre dunque trasformare il suo ammontare in valuta locale moltiplicando la variazione del debito estero per il tasso di cambio fra la valuta locale e quella in cui il debito è stato acceso.

Vi sono due canali principali per ricorrere al debito interno. Il primo consiste nel ricorso diretto al mercato dei capitali tramite l'emissione di titoli del debito pubblico, di solito chiamate obbligazioni, o Buoni del Tesoro. Questo canale è accessibile quando nel paese esiste un mercato dei capitali sufficientemente sviluppato, cioè esiste un numero di risparmiatori sufficientemente grande da generare un volume di risparmio al quale può attingere il settore pubblico insieme a quello privato a costi sostenibili.

Il secondo canale consiste nel ricorso diretto al credito bancario. In taluni Paesi, sottosviluppati, il sistema bancario è molto esiguo e si riduce qualche volta addirittura a una sola banca, sovente di proprietà pubblica o sottoposta a forte controllo pubblico. In questi casi il settore pubblico si "indebita presso se stesso". Questo fenomeno era (e in parte è tuttora) particolarmente frequente per i governi regionali e per gli stati dei governi federali. Ad esempio, in Argentina le Province (che sono veri e propri stati federati) erano solite possedere banche proprie, che utilizzavano non soltanto per concedere prestiti al settore privato, ma a se stesse. Qualche Provincia ha purtroppo abusato di questa politica ed è stata incapace di restituire i prestiti alla propria banca, portandola così al collasso. Questa esperienza ha suggerito di mantenere, quanto più possibile, separazione fra banche e amministrazioni pubbliche.

Il ricorso al debito da parte del settore pubblico avviene in concorrenza con il ricorso al mercato dei capitali da parte del settore privato, con il rischio che il primo "spiazzi" il secondo, assorba cioè il risparmio disponibile comprimendo le possibilità d'investimento da parte dei privati.

In questo caso, lo sviluppo sarebbe compromesso. Occorre dunque trovare una composizione fra le esigenze di finanziamento del settore pubblico e quelle del settore privato. La ripartizione del risparmio disponibile fra il debito pubblico e gli usi privati è realizzata in due modi diversi.

Il primo, chiamato anche *sistema del razionamento del credito*, presuppone un forte controllo dei mercati finanziari da parte del governo e consiste nel ripartire le risorse disponibili fra i due settori sulla base di quote determinate dal governo. In tal caso, si evita l'effetto al rialzo sui tassi d'interesse derivante dalla concorrenza fra i settori. Il punto debole sta nel mancato confronto di redditività fra investimenti pubblici e privati. Si possono cioè finanziare investimenti pubblici meno produttivi di quelli privati (e viceversa) semplicemente perché rientrano nella quota di spettanza di uno dei due settori. Il secondo modo consiste invece nel far giocare i tassi di interesse, cioè i prezzi. Ma mentre gli investimenti privati sono dettati dal confronto fra la redditività attesa e il tasso di interesse da pagare, quelli pubblici – che pure in teoria dovrebbero essere scelti in base alla redditività sociale (tasso sociale di sconto) – nella pratica sono scelti in base a criteri politici. Accade sovente, quindi, che i privati rinuncino ai loro investimenti, mentre quelli pubblici accaparrano le risorse disponibili nonostante la loro redditività sia meno elevata.

L'aiuto estero

E' una fonte di entrata, in taluni casi anche molto consistente, per i paesi poveri. Per i Paesi ricchi donatori, l'aiuto estero compare invece sul lato della spesa del loro bilancio pubblico. L'aiuto estero consiste di due tipologie principali: i *prestiti agevolati* e i *trasferimenti a fondo perduto*. L'agevolazione dei prestiti consiste nell'applicazione di tassi d'interesse più bassi di quelli di mercato e nell'estensione della durata (ciò che facilita il rimborso scaglionandolo su un tempo più lungo). Il contenuto di

agevolazione aumenta con il grado di povertà dei paesi. Ad esempio, la Banca Mondiale ha un programma speciale per i paesi più poveri in base al quale concede prestiti di durata quarantennale a un tasso dell'uno per cento.

I trasferimenti possono essere sia monetari – i donatori mettono a disposizione somme di denaro che sono spese o liberamente o, come accade più sovente, secondo le indicazioni del donatore – oppure in natura, cioè in beni e servizi. Le donazioni in natura sono più frequenti nei casi di disastri naturali, dove l'urgenza nella distribuzione è la priorità essenziale, è nei casi di carestia. Il problema più difficile da risolvere nel caso degli aiuti in natura è quello della loro distribuzione. La pratica più frequentemente seguita è quella della vendita dei beni – ad esempio un certo numero di tonnellate di grano donate - sul mercato e nel versamento del corrispettivo della vendita nel bilancio del paese beneficiario: la tecnica è quella dell'apertura di un conto detto di contropartita. Si ottengono due risultati. Il primo è che i beni oggetto della donazione sono distribuiti utilizzando i normali canali commerciali, che sono più efficienti di quelli pubblici straordinari. Si pensi ad esempio ai problemi di stoccaggio e di trasporto esistenti nei paesi poveri; alle grandi possibilità che gli aiuti esteri siano appropriati dagli amici dei regimi e dai profittatori, ecc. Il secondo vantaggio è che il paese beneficiario può spendere come desidera i proventi dell'aiuto. Ad esempio può erogare sovvenzioni ai più poveri, mettendoli in tal modo in grado di acquistare il grano messo in vendita dai commercianti locali.

L'aiuto estero ha una distribuzione molto diseguale fra i paesi beneficiari. In alcuni di essi, considerati come paesi modello – ad esempio il Ghana, l'Uganda e la Bolivia negli anni 1980 – l'aiuto è così elevato da superare per molti anni il gettito delle entrate tributarie, ciò che genera un rapporto di dipendenza. Altri paesi, meno accetti alla comunità

internazionale o semplicemente meno abili nella presentazione di programmi da finanziare, sono quasi completamente trascurati.

L'alienazione del patrimonio pubblico

Si tratta di una fonte di entrate pubbliche di natura straordinaria, che viene utilizzata soprattutto dai paesi che hanno bisogno di ridurre lo stock di debito pubblico quando questo è diventato troppo elevato e dai paesi che hanno un disavanzo molto ampio nel bilancio del settore pubblico, come il nostro paese.

Gli elementi del patrimonio pubblico vendibili sono costituiti soprattutto da immobili, e imprese pubbliche. E' uno strumento delicato da usare. Non tutti i beni del patrimonio pubblico, come ad esempio le spiagge, possono esser venduti. Gli immobili vendibili sono quelli che hanno al momento un uso collettivo irrinunciabile, quali, ad esempio abitazioni private, caserme dismesse quote anche intere di imprese operanti in settori non strategici per l'intervento pubblico.

Occorre anche fare una valutazione attenta dei vantaggi netti dell'alienazione. Talvolta invece le nostre amministrazioni pubbliche hanno venduto uffici per fare cassa e poi sono state costrette a riaffittarli per potere continuare a funzionare. Poi non si possono vendere elementi del demanio

Indicazioni per letture di approfondimento

La trattazione economica delle imposte è un tema molto difficile e richiede l'uso di strumenti analitici abbastanza complessi.

Una trattazione leggermente più analitica, ma più completa che quella fatta in questo capitolo si trova in:

Giorgio Brosio, *Economia pubblica moderna*, Giappichelli, Torino, 2010

Un'efficace introduzione alle singole imposte con descrizione della struttura adottata in Italia è fornita da

Paolo Bosi e Cecilia Guerra, *I tributi nell'economia italiana* Editore Il Mulino, Bologna, 2013.

Per coloro che non sono scoraggiati dall'uso di un linguaggio grafico e matematico non proprio elementare si può suggerire la consultazione di:

Longobardi, Ernesto, *Economia tributaria*, McGraw-Hill Companies, 2009.