

## ENTRATE E SPESE PUBBLICHE

### Entrate pubbliche

Il finanziamento delle spese pubbliche è garantito dalle entrate pubbliche, cioè dalle risorse finanziarie di natura diversa, che affluiscono in via ordinaria e straordinaria agli enti della Pubblica Amministrazione. In linea di massima, le entrate pubbliche comprendono le entrate tributarie, le entrate extratributarie, le entrate da alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti, le entrate da accensione di prestiti derivanti rispettivamente dalla capacità impositiva dello Stato, dai servizi divisibili e dai beni patrimoniali da Esso forniti e posseduti e dal ricorso all'emissione di prestiti.

La suddetta definizione consente di elaborare una prima distinzione tra **entrate ordinarie**, che affluiscono all'ente pubblico periodicamente (tributi, proventi patrimoniali), ed **entrate straordinarie**, che affluiscono all'ente pubblico in occasione di eventi e circostanze eccezionali (guerre, calamità naturali, ecc.). Sono costituite dall'introduzione di imposte straordinarie, dall'accensione di prestiti, dall'emissione di carta moneta, dall'alienazione del patrimonio dello Stato.

Le entrate pubbliche possono derivare sia dal patrimonio dello Stato (**entrate originarie**) sia dai redditi e dalla ricchezza privata e pubblica sui quali l'ente pubblico opera il prelievo fiscale (**entrate derivate**). Le entrate originarie danno luogo, in genere, ad **entrate extratributarie**, mentre le entrate derivate danno luogo, in genere, ad **entrate tributarie**.

Le entrate originarie provengono dal patrimonio che appartiene allo Stato in base a norme di diritto privato e comprendono il prezzo privato, il prezzo quasi - privato e il prezzo pubblico. Le entrate derivate costituiscono le controprestazioni di servizi con diverso grado di indivisibilità resi dall'ente pubblico ai privati e comprendono il prezzo politico, il contributo, il dritto erariale e l'imposta.

### Entrate tributarie

In relazione alla fonte di provenienza, le entrate possono essere **entrate tributarie** (Titolo I del bilancio dello Stato italiano), costituite dal gettito di imposte dirette (IRPEF, IRES, imposte sostitutive di imposte sui redditi, altre imposte sul reddito e sul patrimonio), indirette (IVA, imposte di registro e di bollo, altre imposte sugli affari, accise o imposte di fabbricazione sui prodotti energetici, sull'energia elettrica e sul gas naturale, altre imposte sulla produzione e sui consumi, entrate da vendita di generi di monopolio, imposte da attività di gioco).

### Entrate extratributarie

Le **entrate extratributarie** (Titolo II del bilancio dello Stato) comprendono una pluralità di voci anche piuttosto eterogenee suddivise, come le entrate tributarie, in ricorrenti e non ricorrenti. Provengono dai beni patrimoniali dello Stato e sono costituite da entrate derivanti dalla gestione dei beni, da utili e dividendi, da interessi attivi, da altri proventi finanziari. Rientrano tra le entrate extratributarie, anche gli importi delle sanzioni, i contributi in c/esercizio e in c/investimenti, le entrate da recuperi e rimborsi di spese, i proventi da lotto, lotterie, bingo e scommesse, i dazi e diritti doganali e le entrate da erogazione di servizi.

### Entrate da alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti

Le entrate pubbliche comprendono anche quelle derivanti da alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti del bilancio dello Stato (Titolo III del bilancio dello Stato) derivanti dalla vendita di immobilizzazioni materiali (beni immobili) e dal rimborso di anticipazioni e altri crediti finanziari vantati dallo Stato. Negli stati contemporanei, le entrate di questo tipo hanno finito per perdere di importanza e oggi figurano in bilancio per importi trascurabili.

## Entrate da accensione di prestiti

Le 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 (Titolo IV del bilancio dello Stato). Nate originariamente per il finanziamento delle spese di investimento, le entrate da accensione di prestiti, nel tempo, sono andate crescendo di importanza e di volume tanto che, in non pochi casi, il loro importo è inferiore solo a quello delle entrate tributarie. 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.

## Pressione tributaria, fiscale e finanziaria

Il rapporto tra ammontare dei tributi, dei contributi e del debito pubblico e il reddito nazionale viene calcolato sulla base di indicatori denominati rispettivamente:

- *Pressione tributaria* è il rapporto tra l'ammontare dei tributi pagati dai contribuenti in un determinato anno e il reddito nazionale del paese nello stesso anno. E' espressa dalla formula  $P_t = T/Y$ ;
- *Pressione fiscale* è il rapporto tra la somma dei tributi e degli oneri sociali e il reddito nazionale. E' espressa dalla formula  $P_f = (T+ O) / Y$ ;
- *Pressione finanziaria* è il 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 e Y il reddito nazionale, O l'ammontare degli oneri sociali e D l'ammontare del debito pubblico.

## Spese dello Stato

Le spese dello stato comprendono 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 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) attengono ad investimenti diretti ed indiretti e comprendono i contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche, i contributi agli investimenti ad imprese, gli investimenti fissi lordi e 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 (a media – lunga scadenza) e del debito fluttuante (a breve scadenza). In passato, comprendeva anche il debito irredimibile, cioè il debito per il quale lo Stato si impegnava a pagare periodicamente gli interessi ma non fissava la data o l'epoca del rimborso.

La differenza tra entrate e spese rappresenta il **saldo netto da finanziare**, mentre 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. 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, in genere, imprese, perché siano destinati a investimento,

La spesa pubblica (G) è una componente della domanda aggregata che, in ultima analisi determina il livello del reddito nazionale, anche se non tutta la spesa pubblica contribuisce, almeno direttamente, alla formazione del reddito nazionale.

Il confronto delle diverse configurazioni di entrate e spese dà luogo a quattro **risultati differenziali** che esprimono le seguenti grandezze:

- 1) *Risparmio pubblico*, dato dalla differenza tra la somma delle entrate tributarie ed extratributarie e le spese correnti. In genere, risulta negativo.
- 2) *Saldo netto da finanziare*, dato dalla differenza tra le entrate finali e le spese finali. In genere, risulta anch'esso negativo.
- 3) *Indebitamento netto*, dato dalla differenza tra il totale delle entrate finali al netto della riscossione crediti e il totale delle spese finali al netto dell'acquisizione di attività finanziarie.
- 4) *Ricorso al mercato*, dato dalla differenza tra il totale delle entrate finali e il totale complessivo delle spese.

### **Effetti e limiti della spesa pubblica**

La classificazione economica delle spese pubbliche consente di valutarne gli effetti sul prodotto nazionale. Le spese di trasferimento hanno carattere redistributivo e, quindi, non modificano il reddito nazionale; al contrario le spese di consumo e le spese di trasferimento influiscono sul livello del reddito. Tuttavia, secondo Keynes, le spese di trasferimento possono avere un effetto espansivo sul reddito in quanto, aumentando il potere d'acquisto dei beneficiari, contribuiscono ad aumentare la loro propensione al consumo o all'investimento, essendo le spese di trasferimento costituite da sussidi agli individui e alle famiglie e da contributi alle imprese.

Esiste anche il problema del controllo dell'efficacia della spesa per verificare se l'impiego delle risorse sia razionale in rapporto agli obiettivi che la classe di governo ha assegnato alla spesa pubblica. Alla mancanza dei prezzi di mercato, ai quali valutare le spese della P.A., si supplisce con l'adozione di strumenti quali l'Analisi Costi – Benefici (*Cost – Benefit Analysis*), che opera il confronto tra costi e ricavi dei progetti di spesa pubblica per scegliere il più efficace.

L'Analisi Costi – Benefici, che risulta particolarmente adatta per valutare progetti di investimenti a carattere pluriennale, tiene conto non solo dei costi monetari del progetto ma anche dei costi sociali ed indiretti e, dal lato dei benefici, degli effetti di reddito e delle economie di costo che l'investimento arrecano agli utenti, nonché dei vantaggi e dell'eliminazione dei danni che producono per la collettività.

Circa gli effetti sul reddito di equilibrio di un aumento della spesa pubblica a fronte di un aumento delle imposte di pari importo, riveste particolare interesse il cd teorema di **Haavelmo** (T. Haavelmo, 1911 – 1999) secondo il quale, in un sistema economico caratterizzato da una situazione di non piena occupazione e da un bilancio pubblico in pareggio, un aumento nella stessa misura delle entrate e delle spese, produce un aumento permanente del reddito pari all'incremento della spesa pubblica.

Tale risultato è dovuto al fatto che, mentre l'incremento della spesa pubblica determina un incremento della domanda aggregata di pari entità, l'aumento delle imposte riduce la domanda aggregata non del medesimo ammontare ma di un ammontare ridotto in relazione alla propensione marginale al consumo. Il teorema di Haavelmo dimostra che il principio del pareggio del bilancio sostenuto da classici e neoclassici in realtà ha effetti espansivi non neutrali, sul sistema economico.

Agli effetti della spesa pubblica risulta strettamente collegato il problema dei limiti della medesima. Fino a che punto è possibile utilizzare la spesa pubblica per modificare il livello del reddito nazionale, aumentando la pressione tributaria o il disavanzo attraverso l'indebitamento?

Secondo Colin Clark (1905 – 1989), la pressione tributaria non dovrebbe superare il 25%; in caso contrario, la spesa pubblica diventerebbe un fattore di inflazione. Clark avanzò la sua teoria detta del limite inflazionistico nel 1945. Dello stesso parere sembrerebbe essere anche Keynes, che avrebbe concordato con la tesi di Clark in uno scambio epistolare con lo stesso Clark.

In realtà, la spesa pubblica è andata aumentando progressivamente in tutti gli stati in seguito all'assunzione di nuovi compiti da parte dello Stato. In Italia, è passata dal 10% del PIL nel 1900 al 31 nel 1937, al 40 nel 1960, al 55 nel 1992 e al 49% nel 2020.

## Effetto di spiazzamento

Un aumento della spesa pubblica può causare una riduzione della spesa privata (ovvero della domanda privata di beni di consumo e soprattutto, di investimento), fenomeno noto in letteratura come effetto di spiazzamento (*crowding out*).

Lo spiazzamento avviene quando la spesa pubblica non è in grado di generare domanda aggregata aggiuntiva in quanto va a sostituire la spesa privata, almeno parzialmente, anziché aggiungersi a essa. Tale eventualità potrebbe accadere nel caso in cui l'incremento della spesa pubblica fosse finanziato tramite aumenti di imposte, allo scopo di mantenere in pareggio il bilancio pubblico o di non dilatarne il disavanzo (così deprimendo o elidendo domande private), senza che in effetti la propensione alla spesa risulti più forte nel settore pubblico che in quello privato.

Il fenomeno dello spiazzamento accade anche quando lo Stato ricorre oltre che all'aumento delle imposte, all'emissione di debito pubblico o alla politica monetaria per la copertura dell'aumento della spesa pubblica.

Lo spiazzamento può essere **totale**, quando il sistema economico è in una situazione di piena occupazione; **parziale**, quando il sistema economico è in una situazione di sottoccupazione delle risorse. Quando la finanza pubblica diventa privilegiata nell'attingere al credito totale interno, rispetto a quella privata, si parla poi di **spiazzamento finanziario** del settore privato a opera di quello pubblico.

## Tendenza secolare all'aumento delle spese pubbliche

Il fenomeno della dilatazione della spesa pubblica era già stato esaminato nel XIX secolo da uno studioso tedesco, **A. Wagner** (1835-1917), che nel 1883 formulò la legge dell'aumento tendenziale della spesa pubblica. La legge di Wagner afferma che, con il passare del tempo, la spesa pubblica tende ad incidere in maniera crescente sul reddito nazionale.

Le ragioni che spiegano l'aumento della spesa pubblica vengono abitualmente classificate in due gruppi: il primo comprende le **cause apparenti**, che lasciano praticamente inalterato il rapporto fra spesa pubblica e reddito nazionale; il secondo gruppo comprende, invece, le **cause reali**, quelle cioè che determinano un aumento della quota della spesa pubblica sul reddito nazionale.

Le più importanti cause apparenti sono l'inflazione, che determina un aumento dei prezzi e l'aumento della popolazione, che implica maggiori spese dello Stato per il soddisfacimento dei bisogni pubblici. Fra le cause reali di aumento della spesa pubblica, di gran lunga più importanti di quelle apparenti, figurano l'affermazione dei regimi parlamentari, che ha spinto le Camere ad assumere sempre maggiori impegni di spesa; l'aumento del ruolo della burocrazia, che amplia il proprio potere facendo leva sulle sue competenze tecniche, sino a condizionare la volontà dei politici a cui spettano le decisioni finali.

E ancora:

- L'attuazione di politiche redistributive, che determina un aumento della spesa pubblica per interventi a favore dei cittadini meno abbienti (sussidi di disoccupazione, istruzione gratuita ecc.);
- L'aumento del reddito, che accresce certi consumi privati con la conseguente necessità di nuovi investimenti pubblici (si pensi, ad esempio, all'enorme aumento della circolazione automobilistica che richiede maggiore disponibilità di strade e parcheggi, che devono essere costruiti dallo Stato e dagli altri enti territoriali);
- L'intervento pubblico nell'economia, notevolmente aumentato negli ultimi decenni per garantire la stabilità economica e la piena occupazione.

In tutti i Paesi industriali avanzati, il volume della spesa pubblica in rapporto al prodotto interno lordo (PIL) è sistematicamente aumentato nel tempo. Nel nostro Paese, le maggiori risorse sono destinate alla sanità, alla previdenza e all'assistenza. Ingenti anche le risorse, ma comunque insufficienti all'effettivo bisogno, impiegate nell'istruzione, nella difesa e nella giustizia.

L'assunzione crescente di compiti da parte dello Stato specie in campo economico e sociale, storicamente provata e pressoché irreversibile nonostante tentativi teorici ed esperienze pratiche in senso contrario, comporta un'altrettanta crescente dilatazione delle spese pubbliche.