



Prefazione alla terza edizione



In questa terza edizione delle *Lezioni di Scienza delle finanze* ho mantenuto l'articolazione in due parti (e in due volumi): la prima dedicata ai problemi generali dell'intervento pubblico nel sistema economico e la seconda al sistema tributario.

Entrambe le parti sono state completamente riviste, apportando modifiche, aggiornamenti ed integrazioni tematiche.

Un nuovo capitolo sulle politiche fiscali e di bilancio nell'Unione Europea è stato aggiunto nella prima parte. Esso riguarda, in particolare, i vincoli alle politiche di bilancio nazionali, il loro coordinamento con l'istituzione del "semestre europeo" (e le conseguenti modifiche della normativa italiana), i possibili sviluppi della *governance* economica europea. Nella seconda parte sono stati aggiunti paragrafi sulle proposte di riforma del sistema europeo dell'IVA e di base imponibile comune europea per l'imposta sulle società di capitali.

Ad Elena Granaglia e Antonio Scialà va il mio ringraziamento per i loro suggerimenti e per le loro osservazioni su una versione preliminare di questa nuova edizione.

BRUNO BISES

Roma, marzo 2019

Capitolo 1

Funzioni e requisiti di un sistema tributario

1. Le entrate del bilancio pubblico

1.1. Tipologie di entrate pubbliche

Lo svolgimento da parte dell'operatore pubblico delle funzioni ad esso assegnate¹ implica una molteplicità di spese – per la produzione di beni e servizi, per i trasferimenti monetari, per la gestione amministrativa di questi ultimi e delle attività di regolamentazione, nonché per il funzionamento delle istituzioni politiche. La copertura di queste spese è realizzata attraverso le entrate del bilancio pubblico, le cui tipologie sono schematizzate nella Tabella 1.1.

Tabella 1.1

Entrate della Pubblica Amministrazione	Entrate Fiscali	Entrate Tributarie	Imposte
			Tasse
			Contributi speciali
			Monopoli fiscali
	Contributi sociali		
Entrate non fiscali: – proventi della vendita di beni e servizi – ricavato dell'alienazione di cespiti patrimoniali			

¹ Su cui si veda il Cap. 2, par. 3, della Parte I di queste *Lezioni*.

Le *entrate fiscali* sono quelle che caratterizzano l'operatore pubblico, in quanto espressione del potere di coercizione. Tra queste un ruolo primario è svolto dalle *entrate tributarie*.

Il sistema tributario è costituito da un insieme di prelievi di varia natura economica: imposte, tasse, contributi speciali, rendite dei monopoli fiscali.

L'*imposta* è un prelievo coattivo a cui un contribuente viene assoggettato indipendentemente dalla sua qualità di fruitore dei servizi offerti dall'operatore pubblico. Pertanto, da un lato, una volta verificatosi il *presupposto dell'imposta* (l'atto o il fatto da cui deriva il sorgere dell'obbligazione tributaria), il soggetto passivo non può sottrarsi al pagamento dell'imposta se non violando la legge, e, dall'altro, l'ammontare dell'imposta non dipende, normalmente, dalla quantità di servizi pubblici consumata dal contribuente o dal beneficio che egli ne ritrae², ma è funzione di altri parametri (quali il reddito conseguito dal contribuente, il prezzo o la quantità venduta di un bene, il valore di un bene patrimoniale posseduto o scambiato, ecc.). La variabile alla cui dimensione viene, in via principale, commisurato il prelievo costituisce la *base imponibile* dell'imposta, mentre *aliquota* (o *tasso*) dell'imposta è il valore numerico percentuale (o assoluto, nel caso di imposte commisurate non a valori monetari ma ad elementi quantitativi) che, applicato alla base imponibile, permette di determinare l'entità del prelievo per il singolo contribuente.

La *tassa* è un pagamento corrisposto in relazione alla domanda di un servizio pubblico – costituendone condizione per la fornitura o per l'utilizzo – a parziale copertura del costo di produzione di tale servizio. La tassa è quindi il prezzo del servizio, ma un *prezzo politico*, in quanto inferiore al costo e quindi al prezzo che verrebbe applicato sul mercato da un'impresa privata (ad esempio: le tasse scolastiche ed universitarie degli istituti di istruzione pubblici; le tariffe di alcuni servizi pubblici, come i trasporti urbani). Data la sua insufficienza a coprire il costo di produzione del servizio, necessario complemento della tassa è l'imposta, il cui gettito deve andare a coprire la restante parte del costo. La tassa, quindi, pur non essendo, in genere, un pagamento coattivo, richiede comunque la coazione per garantire la copertura dell'intero costo del servizio.

Il *contributo speciale* è un pagamento coattivo, diretto a coprire parzialmente il costo della fornitura di beni o servizi pubblici (ad esempio, opere di urbanizzazione), che sono tenuti a corrispondere coloro che di fatto si avvantaggiano di quei beni o servizi (nell'esempio: i proprietari delle abitazio-

² Per una diversa impostazione, vedere, però, il Cap. 2, par. 2.2.

ni dell'area urbanizzata), anche se non li hanno domandati. Essendo anch'esso un *prezzo politico*, richiede comunque l'applicazione di imposte per la copertura della restante parte del costo dei beni o servizi forniti.

Tra le entrate fiscali vanno ricompresi i *contributi sociali* – corrisposti agli enti di previdenza da datori di lavoro e lavoratori – i quali hanno un'origine di corrispettivo per specifiche prestazioni (assicurative e previdenziali), ma, pur non essendo formalmente classificati come imposte, di queste condividono, ormai, le fondamentali caratteristiche (in particolare l'obbligatorietà del pagamento, ma anche il non essere necessariamente l'entità della prestazione strettamente dipendente dall'ammontare del prelievo).

Altre fonti di finanziamento della pubblica amministrazione sono i corrispettivi riscossi per la vendita sul mercato di beni (di consumo o patrimoniali) e servizi in concorrenza con i privati o in regime di monopolio pubblico, derivanti, perciò, dall'instaurazione di rapporti contrattuali con gli acquirenti. Si tratta di *monopolio fiscale* se la vendita in regime di monopolio ha l'esclusivo obiettivo di conseguire un gettito, costituito dalla rendita monopolistica. Si tratta, altrimenti, di *entrate non fiscali*.

1.2. Tipologie di imposte

Sotto il profilo economico, le imposte possono essere applicate, in linea di massima, su:

- impiego o titolarità dei *fattori della produzione* – e quindi commisurate alle remunerazioni dei fattori o al loro valore patrimoniale (ad eccezione, ovviamente, del fattore lavoro);
- produzione, consumo, possesso o scambio di *beni e servizi* – e commisurate al valore o alla quantità di essi;
- compimento, comunicazione, registrazione, utilizzo o scambio di *atti giuridici* – e commisurate ad elementi quantitativi o di valore oppure applicate in misura fissa.

Una diffusa classificazione – utilizzata anche in sede di contabilità nazionale ed internazionale – distingue le imposte in dirette e indirette. *Imposte dirette* sono le imposte commisurate al reddito o al patrimonio di un soggetto, nel loro intero ammontare o limitatamente ad alcune loro componenti³.

³ Cfr. Cap. 2, parr. 2.3 e 2.4.

Per *imposte indirette* si intendono tutte le altre imposte, ed in particolare le imposte sulla produzione o sul consumo di beni e servizi o su determinati atti giuridici.

Le imposte dirette sono *reali* (o *cedolari*) se, ai fini della determinazione dell'entità del prelievo, rileva solo la dimensione della base imponibile (imposte, cioè, applicate *in re*, tenendo esclusivamente conto della "materia imponibile"), mentre sono *personali* se l'ammontare del prelievo dipende anche dalla situazione personale del contribuente (conseguimento di altri redditi o possesso di altri cespiti patrimoniali, composizione del nucleo familiare, ecc.).

Le imposte indirette possono essere commisurate al prezzo dei beni o servizi scambiati o al valore delle transazioni o delle certificazioni oggetto degli atti (*imposte ad valorem*) oppure alla quantità dei beni o servizi scambiati (*imposte specifiche*, dette anche *accise*), ma possono anche essere applicate in misura indipendente da elementi quantitativi o di valore (*imposte fisse*).

Quanto alla struttura dell'imposta che determina il variare del prelievo al crescere della base imponibile, si distingue tra imposte *proporzionali* (l'ammontare del prelievo cresce nella stessa proporzione dell'aumento della base imponibile), imposte *progressive* (all'aumentare della base imponibile il prelievo cresce più che in proporzione) e imposte *regressive* (l'entità dell'imposta cresce meno che in proporzione all'aumento della base imponibile). I concetti di progressività, proporzionalità e regressività del prelievo vengono utilizzati non solo in relazione alla base imponibile di una specifica imposta, ma anche rispetto al reddito complessivo di un contribuente, nonché con riferimento all'intero sistema tributario (gettito complessivo rispetto al complesso dei redditi personali dei componenti la collettività).

Con riferimento all'estensione della loro applicazione, si distinguono le *imposte generali* – che, quale che ne sia l'oggetto (fattori della produzione, beni, attività, transazioni, ecc.), sono comunque applicate a *tutte* le relative categorie – dalle *imposte speciali* – applicate solo ad alcune tipologie (di fattori, beni, ecc.).

2. Funzioni e articolazione del sistema tributario

2.1. Ruolo del sistema tributario

In un paese moderno, il sistema tributario svolge un ruolo complesso: di fatto in relazione a tutte le funzioni assegnate all'operatore pubblico. Esso è, infatti, lo strumento per:

- raccogliere i mezzi finanziari necessari alla copertura delle spese pubbliche;
- ripartire l'onere di tali spese tra gli individui che compongono la collettività – venendo pertanto a svolgere un ruolo distributivo;
- realizzare gli altri obiettivi assegnati all'operatore pubblico: allocativi (tramite la sua azione di incentivo/disincentivo dei comportamenti degli operatori) e macroeconomici (di stabilizzazione, crescita, sviluppo, redistribuzione)⁴.

L'accettabilità di un sistema tributario da parte di una collettività dipende dalla sua rispondenza a requisiti economici generali e dalla sua capacità di soddisfare gli obiettivi di efficienza allocativa, stabilità macroeconomica, redistribuzione, crescita – tenendo conto dei relativi *trade-off* – in maniera coerente con le preferenze collettive.

Mentre l'individuazione dei requisiti economici implica il ricorso ad un'analisi normativa, la capacità di soddisfare gli obiettivi assegnati all'operatore pubblico richiede un'analisi positiva, relativamente a due fondamentali aspetti:

I) gli effetti delle diverse tipologie di imposte sui comportamenti degli operatori, al fine di minimizzare l'onere fiscale:

a) *modificazione delle scelte*, adottando comportamenti perfettamente legali, quali la riduzione delle (o la rinuncia alle) attività da cui deriva la nascita dell'obbligazione tributaria (l'acquisto di un bene, lo svolgimento di un'attività lavorativa di mercato, ...) – che determinano *modificazioni nell'allocazione delle risorse*⁵;

⁴ Su cui si veda la Parte I di queste *Lezioni*, Cap. 2, par. 3.3.

⁵ Le analisi delle modificazioni che le diverse imposte, in funzione delle rispettive caratteristiche, generano nell'allocazione delle risorse vengono sviluppate, in via generale, nel Cap. 2, nonché, in relazione alle singole forme di imposizione, nei capitoli a ciascuno di esse dedicati.

b) *modificazione della forma* di una transazione (o di un'attività, ecc.) senza modificarne la sostanza, così da farla apparire rientrante tra i casi per i quali sono previsti un trattamento fiscale meno oneroso o l'esclusione dall'imposizione, senza che ciò formalmente comporti una violazione di legge (*elusione* dell'imposta⁶);

c) attuazione di pratiche illegali (*evasione* dell'imposta);

II) le *modificazioni nella distribuzione delle risorse* che derivano dall'applicazione delle imposte, e pertanto la ripartizione dell'effettivo onere delle imposte fra i componenti la collettività, anche in conseguenza di eventuali fenomeni di *traslazione* dell'imposta – il trasferimento, almeno parziale, dell'onere fiscale effettivo su altri operatori – (analisi dell'*incidenza* delle imposte)⁷.

La direzione, la dimensione e le caratteristiche degli effetti allocativi e distributivi a cui un sistema tributario dà luogo nel suo complesso dipendono da come esso è articolato.

2.2. L'articolazione del sistema tributario: le questioni da affrontare

Le scelte che la costruzione (o la modificazione) di un sistema tributario richiede riguardano:

- la *composizione* del sistema tributario: da quali imposte deve essere costituito – e cioè quale fenomeno economico (il conseguimento di un reddito, la cessione di un bene, il possesso di un bene, ...) deve rappresentare il presupposto dell'imposta, al cui verificarsi si collega quindi il sorgere dell'obbligazione tributaria – quali devono essere le basi imponibili – e cioè le variabili al cui ammontare si commisura l'imposta (valore, quantità, ...) – quali imposte devono essere personali e quali reali;

⁶ Il termine *elusione* dell'imposta ha ormai assunto tale più ridotto e specifico significato, venendo utilizzato per indicare i casi di ricorso "improprio" – perché *esclusivamente motivato* dall'obiettivo di ridurre o azzerare l'onere fiscale – (ancorché legale) a tipologie di fenomeni economici o a fattispecie giuridiche per le quali è previsto un regime fiscale preferenziale o che, per incompletezza o inefficacia della normativa tributaria, "sfuggono" alla tassazione.

⁷ Le modificazioni che le diverse tipologie di imposte generano nella distribuzione delle risorse vengono analizzate nel Cap. 4.

- la *struttura* delle imposte: i parametri che permettono di determinare l'entità dell'imposta (definizione della base imponibile, aliquote, deduzioni, detrazioni, esenzioni, correttivi per fenomeni quali l'inflazione, ecc.);
- la *gestione* del sistema: organizzazione dell'amministrazione, sistemi di accertamento e riscossione delle imposte, regimi semplificati per date tipologie di contribuenti, attività di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale, ecc.;
- la *ripartizione verticale* delle competenze fiscali, cioè tra enti a cui sono riconosciuti poteri territoriali di diverso livello al di sotto e al di sopra dello Stato.

Le decisioni relative ai quattro aspetti citati sono fortemente interrelate, anche se teoricamente distinguibili, e pertanto nella realtà esse sono di necessità compiute congiuntamente.

2.3. Fattori che influiscono sulla scelta delle soluzioni

Le decisioni di cui si è sopra detto – e quindi le specifiche caratteristiche del sistema tributario di un paese in un dato periodo storico che da quelle decisioni derivano – dipendono da diversi fattori – alcuni dei quali tra loro interdipendenti – (e dalla loro evoluzione nel tempo):

a) la struttura del sistema economico nazionale: rilevanza e sviluppo dei diversi settori (agricoltura, industria, servizi) e dei rispettivi sottosettori, dimensione prevalente delle imprese, diffusione relativa dello svolgimento delle attività lavorative nella forma di lavoro dipendente e di lavoro autonomo, reddito *pro-capite*, distribuzione dei redditi e dei patrimoni, dimensione relativa delle diverse forme di impiego del risparmio (beni immobili, attività finanziarie), ecc.;

b) le caratteristiche socio-culturali della popolazione: livello di istruzione, composizione sociale, struttura demografica, ecc.;

c) le scelte economiche e politiche di fondo e i vincoli istituzionali interni e internazionali: politica commerciale protezionistica o libero-scambista, struttura federale o unitaria dell'organizzazione statale, grado di autonomia riconosciuto agli enti locali, integrazione economica sovra-nazionale, adesione a trattati internazionali, ecc.;

d) il grado desiderato di soddisfazione degli obiettivi generali allocativi (micro e macro-economici), distributivi e di crescita economica, nonché di

più specifici obiettivi – relativi, ad esempio, al trattamento di alcune componenti del sistema economico-sociale (quali le famiglie, i lavoratori, i risparmiatori, le imprese produttive, le organizzazioni senza scopo di lucro), delle aree territoriali svantaggiate, dell’ambiente, ecc. – espressione dei valori sociali prevalenti;

e) le dimensioni desiderate del prelievo complessivo, a loro volta dipendenti dal volume della spesa pubblica e dalla misura in cui si intende ricorrere a strumenti alternativi di finanziamento (indebitamento, vendita di beni e servizi sul mercato, ...);

f) le caratteristiche dell’amministrazione finanziaria: dimensioni e struttura, grado di efficienza amministrativa, sviluppo tecnologico, efficienza nell’accertamento delle imposte e nelle attività di prevenzione e repressione dell’evasione fiscale, ecc.

Nelle finalità e nei condizionamenti l’effettiva articolazione del sistema tributario dipende perciò dalla realtà economica e politico-sociale di un paese in un dato momento storico, e quindi, al variare di quelle condizioni si verificheranno pressioni per modificare tale articolazione.

3. I requisiti di un “buon” sistema tributario

Secondo Adam Smith (1776, libro V, cap. II, parte II) il sistema tributario deve rispondere ad alcuni fondamentali principi:

- proporzionalità rispetto al reddito;
- equità nell’incidenza della tassazione sui vari tipi di reddito (rendite, profitti, salari);
- non scoraggiare gli individui dallo svolgere certi filoni di attività;
- certezza e non arbitrarietà riguardo a epoca, modalità e ammontare del pagamento;
- tempi e modalità di riscossione delle imposte convenienti per il contribuente;
- non sottoporre il contribuente a controlli e adempimenti non necessari;
- minimizzazione dei costi dell’amministrazione finanziaria (quali quelli dovuti ad un elevato numero di funzionari delle imposte).

Tali principi – diversi dei quali riguardano l’amministrazione dei tributi – hanno tuttora una loro validità, anche se vanno interpretati in chiave moder-

na e integrati da altri criteri così da tenere conto delle evoluzioni del sistema economico e dei risultati dell'analisi teorica.

Si può ritenere che i *requisiti economici generali* che un sistema fiscale debba soddisfare – tenendo per altro conto che tra di essi si possono manifestare dei *trade-off* – siano:

1. *Equità* nella distribuzione del carico fiscale fra i componenti la collettività – coerentemente con gli obiettivi distributivi della collettività. Questo criterio richiede, da un lato, l'elaborazione di *principi* teorici di equità (nei quali la collettività si riconosca) che possano rappresentare una guida per la definizione del sistema tributario ed un *benchmark* di valutazione dei suoi effetti, e, dall'altra, l'analisi dell'*incidenza* delle imposte, da cui una tale valutazione deve partire.

2. *Efficienza economica* – Tale criterio ha una duplice valenza.

Esso, da un lato, richiede che il prelievo tributario non interferisca con le decisioni degli individui, inducendoli a scelte sub-ottimali (in quanto diverse da quelle che sarebbero state altrimenti compiute). Le *distorsioni* nei propri comportamenti indotte dall'imposizione comportano pertanto per gli individui una perdita di benessere – dovuta alla minore efficienza delle loro scelte – aggiuntiva rispetto a quella data dalla sottrazione di risorse che va a costituire il gettito delle imposte. Tale *perdita di benessere aggiuntiva* costituisce un extra-onere per i contribuenti chiamato *eccesso di pressione*. Il criterio dell'efficienza economica richiede che non venga apportato ai contribuenti alcun eccesso di pressione. Se, per altro, non è possibile evitare distorsioni nei comportamenti degli operatori, queste devono almeno essere le minori possibili.

D'altro canto, il criterio dell'efficienza economica implica che, in presenza di allocazioni non efficienti delle risorse, le imposte possano essere impiegate – sfruttando la loro capacità di influire sui comportamenti degli operatori – come *correttori delle inefficienze*, cioè per rimuovere (o attenuare) le inefficienze presenti nel sistema economico (ad esempio nel caso di effetti esterni negativi)⁸. In tali casi, perciò, l'introduzione di un'imposta può *acrescere* il benessere collettivo.

3. *Efficienza amministrativa*, cioè nella “gestione” dei tributi: rendere le più semplici possibile (minimizzandone quindi i costi) sia le attività di adempimento dell'obbligazione tributaria da parte dei contribuenti, che le attività

⁸ Su cui si veda la Parte I di queste *Lezioni*, Cap. 6.

di accertamento e riscossione da parte dell'amministrazione finanziaria, minimizzando l'elusione e l'evasione fiscale (per gli effetti negativi che esse provocano non solo sul gettito ma anche sull'efficienza e sull'equità del sistema tributario).

4. *Utilizzabilità per fini di politica economica* – La realizzazione dei compiti assegnati all'operatore pubblico⁹ richiede, da un lato, la presenza di meccanismi *automatici* di reazione del prelievo a fenomeni economici capaci di costituire un appropriato incentivo/disincentivo per gli operatori, e, dall'altro, la possibilità di influire sulle variabili economiche agendo con misure *discrezionali*, modificando cioè i parametri delle imposte (aliquote, detrazioni, ecc.). Sotto il primo profilo rilevano, ad esempio, un prelievo sulle imprese che sia funzione inversa degli investimenti produttivi e la *flessibilità automatica* del gettito delle imposte al variare delle condizioni dell'economia in funzione anticiclica (e pertanto una crescita del gettito nelle fasi espansive e una sua riduzione nelle fasi recessive del ciclo economico, che siano proporzionali – o, ancor meglio, più che proporzionali – rispetto alle variazioni del reddito nazionale)¹⁰. Al fine dell'impiego discrezionale i *parametri* delle imposte devono essere sufficientemente *numerosi* (data la pluralità degli obiettivi, così da poter essere impiegati per obiettivi diversi ed eventualmente non previsti), *graduabili* (così da permettere di agire sulle variabili economiche nella misura appropriata) ed *efficaci* (in grado cioè di determinare la desiderata modificazione delle variabili economiche con ridotte variazioni degli strumenti).

5. *Efficienza nella ripartizione verticale delle competenze fiscali* tra Stato, enti territoriali sub-statali di diverso livello ed organismi sovra-nazionali, che riguarda l'appropriata assegnazione della potestà impositiva relativa a diversi tributi sotto i diversi profili dell'efficienza economica e di quella amministrativa, dell'impiego per fini di politica economica e dell'equità complessiva del sistema impositivo.

6. *Stabilità del gettito*, nella misura sufficiente a garantire il finanziamento delle attività del settore pubblico, nella dimensione minima desiderata, ai diversi livelli di competenza – centrale e locale.

⁹ Ricordiamo come, secondo Musgrave (1959), tali compiti riguardino l'allocazione efficiente delle risorse, la stabilizzazione del reddito nazionale, la redistribuzione del reddito e della ricchezza e la crescita economica. Cfr. Parte I, Cap. 2, par. 3.3.

¹⁰ Cfr. Parte I, Cap. 8, par. 4.

7. *Coerenza con l'adesione del Paese a organizzazioni sovra-nazionali – come l'Unione Europea*¹¹ – e internazionali¹² e con finalità di sviluppo efficiente ed equilibrato delle relazioni economiche internazionali – Ad esempio: favorire la concorrenza e la libera circolazione di lavoratori, merci, capitali; favorire un'appropriata ripartizione del gettito delle imposte fra paesi esportatori ed importatori di beni e servizi e di capitali; evitare la concorrenza fiscale internazionale dannosa.

8. *Chiarezza e stabilità nel tempo della normativa tributaria* – Gli operatori devono infatti essere in grado di prevedere con sufficienti facilità e certezza le conseguenze di ordine fiscale dei loro comportamenti economici. Pertanto devono essere resi i più bassi possibili i *costi di interpretazione* delle norme (con la conseguenza anche di minimizzare il ricorso al contenzioso, e, comunque, i suoi costi) e i *costi della transizione* da una struttura d'imposta ad un'altra (con effetti positivi sui costi di adempimento e amministrativi di cui al precedente punto 3).

Malgrado si possa riscontrare una certa concordanza di vedute tra gli economisti sulle caratteristiche generali che qualificano un “buon” sistema tributario, divergenze emergono, com'è naturale, nel momento in cui si cerca di dare un contenuto concreto a quelle caratteristiche.

L'approfondimento delle tematiche relative ai requisiti sopra indicati viene sviluppato nei capitoli che seguono. Delle questioni relative al punto 1, quelle che concernono i principi di equità sono affrontate nel Cap. 2, mentre quelle riguardanti traslazione e incidenza delle imposte sono affrontate nel Cap. 4. Nel Cap. 2 sono anche trattate le questioni di cui al punto 2. Sono invece oggetto del Cap. 3 gli aspetti considerati nei punti 3 e 8. Infine, le questioni riguardanti il punto 5 vengono affrontate nel Cap. 11, mentre cenni sugli aspetti relativi al punto 7 sono contenuti nei Capp. 7 e 10.

¹¹ Su cui si veda il Cap. 9 della Parte I di queste *Lezioni*.

¹² Come l'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO).