



PERCORSO AGENZIA DELLE ENTRATE

Spese e Entrate pubbliche

Introduzione

Ben ritrovati, In questa nuova lezione affronteremo il tema delle Spese e delle Entrate pubbliche.

In particolare, approfondiremo:

- gli interventi dello Stato e i Servizi pubblici
- le principali classificazioni di spesa pubblica

Incominciamo...

Interventi dello Stato

L'intervento dello Stato e le spese che ne conseguono nascono dalla necessità di soddisfare i bisogni collettivi che fanno parte della vita in una società. I bisogni collettivi possono essere soddisfatti dai privati o dallo Stato.

L'intervento dello Stato si rende necessario per garantire i servizi istituzionali (sicurezza, giustizia, difesa, ecc.), per assicurare le infrastrutture a prezzi accessibili (come strade, ferrovie, porti), per assicurare a tutti determinati servizi essenziali (sanità, istruzione), per favorire lo sviluppo del sistema economico (per esempio attraverso i finanziamenti alla ricerca scientifica).

Quando è lo Stato che decide di soddisfare i bisogni collettivi, questi si dicono pubblici e vengono soddisfatti mediante servizi (pubblici) la cui fornitura comporta spesa pubblica.

I servizi pubblici sono quindi le prestazioni fornite dallo Stato per soddisfare dei bisogni collettivi. I servizi pubblici si possono distinguere in generali o speciali:

- Servizi Pubblici Generali - sono i servizi offerti indistintamente ai cittadini, senza che questi li richiedano. Sono servizi indivisibili in quanto non si può misurare quanto se ne usufruisca individualmente. Ne sono un esempio la difesa, l'ordine pubblico, la punizione dei reati, la tutela dell'ambiente, le infrastrutture, ecc.
- Servizi Pubblici Speciali - sono i servizi offerti su richiesta del cittadino. Sono servizi divisibili perché è possibile individuare la parte utilizzata da ciascun cittadino. Ne sono un esempio l'istruzione, la sanità, i trasporti pubblici

In che modo interviene lo Stato?

Per cominciare, gli obiettivi vengono decisi dagli organi pubblici con le leggi. Infatti, l'Art 23 della Costituzione dice che: "Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge".

Quindi vengono individuati i settori dove intervenire e le misure dell'intervento, ossia le spese. Successivamente vengono individuate le manovre necessarie per procurarsi le entrate necessarie.

La Spesa Pubblica

Con la voce Spesa pubblica si fa riferimento all'insieme delle spese dello Stato. L'insieme di queste ultime è anche detto fabbisogno finanziario. Il soggetto erogatore è lo Stato inteso come amministrazioni centrali, governo, enti locali ed enti pubblici, oppure le aziende pubbliche. Nel bilancio dello Stato questa voce si trova tra le passività. Si tratta infatti dell'impiego di risorse economiche per finanziare la produzione di beni e servizi pubblici che sono necessari per il

raggiungimento di obiettivi pubblici, quali la stabilità, la redistribuzione della ricchezza e lo sviluppo economico. La spesa pubblica, infatti, ha come obiettivo quello di soddisfare gli interessi generali della collettività.

Vediamo meglio da cosa è composta la spesa pubblica:

- **Spesa reale.** Questa è la parte di spesa che finanzia l'acquisto di fattori, beni intermedi e prodotti/servizi privati da parte degli enti pubblici per il funzionamento dello Stato e della Pubblica Amministrazione
- **Trasferimenti.** Si tratta dell'erogazione di denaro dello Stato a beneficio di determinati soggetti della società. Esempi sono: l'erogazione di denaro alle famiglie prive di reddito, alle nuove imprese, le pensioni, gli assegni familiari, i contributi alla produzione, il credito a tassi agevolati, ecc.
- **Interessi passivi.** È la quota della spesa pubblica destinata al pagamento degli interessi ai sottoscrittori di titoli pubblici. Questa voce ha assunto una crescente importanza nel bilancio dello Stato a causa dell'eccessivo indebitamento effettuato dai governi.

La spesa pubblica è volta a finanziare l'intervento pubblico e questo può avvenire in diversi modi, quali:

- **l'intervento pubblico diretto.** In questo caso, l'offerta dei beni e dei servizi pubblici è gestita direttamente dallo Stato o da un ente pubblico
- **l'intervento pubblico indiretto.** In questo caso, lo Stato deroga alle imprese private l'offerta dei beni e dei servizi pubblici (es. regolamentazioni, agevolazioni, appalti, ecc.)

Tipi di spesa pubblica

Vediamo ora i diversi tipi di spesa pubblica.

La spesa pubblica può essere classificata in vari modi a seconda del soggetto economico, degli effetti economici, dello scopo o della destinazione economica.

Le principali classificazioni della spesa pubblica sono le seguenti:

- 1) spesa pubblica di trasformazione e di trasferimento
- 2) spesa pubblica statale e locale
- 3) spese pubbliche straordinarie e ordinarie
- 4) spesa pubblica di governo e di esercizio
- 5) spese pubbliche correnti e in conto capitale
- 6) spese pubbliche produttive e redistributive

Dal punto di vista dello strumento di intervento la spesa pubblica si distingue in spesa pubblica di trasformazione e di trasferimento.

- **La spesa pubblica di trasformazione o spesa pubblica produttiva** è la spesa necessaria per gli investimenti pubblici o l'acquisto dei fattori produttivi (beni prodotti o servizi correnti) per la produzione dei beni pubblici e dei servizi pubblici
- **La spesa pubblica di trasferimento** si riferisce ai pagamenti unilaterali dalle Amministrazioni Pubbliche, ai quali non corrispondono prestazioni di servizi o cessioni di beni. Questa spesa consiste nell'erogazione di sussidi a favore di alcuni soggetti economici della società, come famiglie, imprese in regioni da sviluppare ecc., nella forma ad esempio di sussidi alla disoccupazione, pensioni di invalidità, aiuti alle famiglie con basso reddito, ecc.

Dal punto di vista dell'ente che effettua la spesa si può distinguere tra:

- **Spesa pubblica statale**, cioè la spesa pubblica sostenuta dallo Stato

- e **Spesa pubblica locale**, cioè la spesa pubblica sostenuta dagli enti pubblici territoriali quali Comuni, Province, Regioni

Dal punto di vista della regolarità nel tempo la spesa pubblica si distingue in:

- **Spese pubbliche ordinarie**, cioè quelle spese che si ripetono nel tempo con regolarità come nel caso di stipendi, pensioni e interessi passivi sul debito pubblico
- e **spese pubbliche straordinarie**, che si presentano invece occasionalmente e sono legate a eventi imprevisi. Ne sono esempi le grandi opere, i casi di terremoto, guerra, ecc.

Dal punto di vista dello scopo la spesa pubblica si classifica in:

- **Spesa pubblica di governo**, che è la spesa necessaria per produrre i beni e servizi pubblici che soddisfano i bisogni della collettività. Ne sono esempi le spese per sicurezza, difesa, sanità, istruzione, lavori pubblici, organizzazione politica dello Stato, giustizia, ecc.
- e **Spesa pubblica di esercizio**, che è la spesa necessaria per la raccolta delle entrate pubbliche. Ne sono esempi le spese di accertamento e riscossione dei tributi, costi di gestione del patrimonio pubblico e del demanio, oneri finanziari sul debito pubblico, ecc.

In base alla destinazione economica le spese pubbliche si distinguono in:

- **Spese pubbliche correnti**, cioè le erogazioni riferite al normale svolgimento dell'attività statale oltre a quelle destinate a realizzare la redistribuzione dei redditi
- e **Spese pubbliche in conto capitale**, che finanziano gli investimenti diretti o indiretti dello Stato
 - Gli investimenti diretti sono l'acquisto dei fattori, macchinari e mezzi di produzione da parte dello Stato, cioè tutto ciò che occorre per produrre i beni e i servizi pubblici.
 - Gli investimenti indiretti sono realizzati da soggetti diversi dallo Stato, ma con il concorso finanziario pubblico. Sono gli incentivi, le agevolazioni concesse alle imprese private che operano in un particolare territorio o settore economico, oppure i sussidi alle famiglie povere, i sussidi alla disoccupazione, ecc.

Le spese in conto capitale dovrebbero determinare un aumento della dotazione di beni capitali del paese.

Dal punto di vista degli effetti economici le spese pubbliche si distinguono in:

- **Spese pubbliche produttive**, cioè i pagamenti per l'acquisto di materie prime, immobili e mezzi di produzione dei beni e servizi pubblici.
- e **Spese pubbliche redistributive** (o spese di trasferimento), cioè i trasferimenti in denaro a determinate categorie di soggetti per scopi sociali

Le Spese pubbliche in Italia

Vediamo ora le spese pubbliche in Italia.

La Tabella riporta le principali voci di spesa con riferimento all'insieme delle Pubbliche Amministrazioni, centrali e periferiche, nel 2017. Il criterio di classificazione è quello economico tipico della contabilità nazionale.

Voci economiche	Ammontare	% Pil
Totale uscite correnti	773.852	44,86
Prestazioni sociali diverse dai trasferimenti sociali in natura	341.408	19,79
Redditi da lavoro dipendente	164.231	9,52
Consumi intermedi	94.928	5,50
Acquisto di beni e servizi non market prodotti da produttori market	45.285	2,63
Contributi ai prodotti e alla produzione	26.477	1,53
Altre uscite correnti	36.008	2,09
Interessi	65.515	3,80
Totale uscite in conto capitale	66.911	3,88
Investimenti lordi	34.041	1,97
Contributi agli investimenti e trasferimenti in conto capitale	32.552	1,89
Altre uscite in conto capitale	318	0,02
Totale uscite della PA	840.763	48,74

Tabella
1.

Fonte: dati Istat.

Principali Voci di Spesa Pubblica

Nel 2017, la spesa pubblica in Italia ammontava quindi a poco più di 840 miliardi, quasi il 49% del PIL. La spesa primaria, ovvero la spesa al netto degli interessi, si attestava a 775 miliardi circa. Per gli interessi sul debito pubblico si sono spesi circa 65 miliardi, pari al 3,8 per cento del PIL.

Fra le spese correnti, si può notare che risalta la voce delle “prestazioni sociali”. Da sola infatti, la spesa sociale ammonta a più di 340 miliardi. Di questa, la parte preponderante è rappresentata dalle pensioni insieme ai sussidi di disoccupazione e alle altre forme di assistenza.

Di seguito troviamo i redditi da lavoro dipendente che rappresentano il monte salari delle Pubbliche Amministrazioni che qui ammontano a oltre 160 miliardi.

Altra voce consistente sono i “consumi intermedi” che rappresenta il valore dei beni consumati quali input nel processo di produzione della PA. Questa voce si riferisce principalmente al comparto sanitario, all’istruzione e alla difesa.

La voce “acquisti dai produttori market” riguarda beni e servizi acquisiti da produttori che non fanno parte delle Pubbliche Amministrazioni e messi direttamente a disposizione dei beneficiari. Si tratta di prodotti che non necessitano di ulteriori fasi produttive, come invece succede nel caso dei “consumi intermedi”, e che quindi sono dati al consumatore finale nella forma in cui sono acquisiti dallo Stato. La spesa per tali beni riguarda prevalentemente prodotti farmaceutici e prestazioni sanitarie erogate in convenzione.

La voce “contributi ai prodotti e alla produzione” contiene tutti i trasferimenti unilaterali operati dalle Pubbliche Amministrazioni con l’obiettivo di influenzare i prezzi o di consentire una sufficiente remunerazione dei fattori produttivi. Si possono distinguere in:

- contributi ai prodotti (ad esempio, trasferimenti all’agricoltura in base agli ettari coltivati)
- contributi alla produzione
- oppure sul produttore (ad esempio, trasferimenti correnti alle Ferrovie dello Stato o a un’iniziativa culturale)

Nella voce “altre uscite correnti” rientrano, ad esempio, i contributi all’Unione europea, gli aiuti internazionali, le imposte pagate da enti della Pubblica Amministrazione, gli indennizzi per danni, i pagamenti di sanzioni, ecc.

Il totale delle uscite in conto capitale, nel 2017, è di 66,9 miliardi. Queste sono ripartite, approssimativamente in egual misura tra “investimenti lordi” e “trasferimenti in conto capitale”.

La voce “investimenti lordi” fa riferimento alle acquisizioni da parte delle Amministrazioni Pubbliche di beni materiali o immateriali il cui utilizzo nei processi di produzione è prolungato nel tempo. Un esempio è il software. Questi sono iscritti al lordo degli ammortamenti e sono divisi in 3 voci principali:

- 1) gli investimenti in costruzioni
- 2) in impianti ed armamenti
- 3) e in prodotti di proprietà intellettuale

La parte più consistente, è costituita dagli investimenti infrastrutturali, quali opere stradali o fabbricati non residenziali.

Vi sono poi i “contributi agli investimenti” e i “trasferimenti in conto capitale”. Il totale è essenzialmente composto da due voci: i trasferimenti alle imprese, per la parte più consistente, (in larga misura, ferrovie e trasporto pubblico locale) e i trasferimenti alle famiglie (circa 2 miliardi). Questi ultimi sono, ad esempio, i contributi per la ricostruzione degli immobili distrutti dagli eventi sismici e i contributi per il restauro e le valorizzazioni di monumenti di proprietà non statale.

Tabella 2. Spesa Primaria secondo la classificazione COFOG¹ in percentuale del PIL. Un confronto tra i Paesi UE (dati 2016)

	Servizi generali*	Difesa	Ordine pubblico	Affari Economici	Protezione ambiente	Abitazioni e territorio	Sanità	Attività ricreative e culto	Istruzione	Protezione sociale
Area Euro	4,2	1,2	1,7	4,2	0,8	0,6	7,1	1,1	4,6	20,0
Finlandia	7,1	1,3	1,2	4,5	0,2	0,3	7,2	1,4	6,1	25,6
Francia	4,2	1,8	1,6	5,6	0,9	1,1	8,1	1,2	5,4	24,4
Germania	4,6	1,0	1,6	3,1	0,6	0,4	7,2	1,0	4,2	19,3
Italia	4,0	1,3	1,9	4,0	0,9	0,7	7,0	0,8	3,9	21,1
Portogallo	4,1	0,9	1,8	3,2	0,6	0,5	5,9	0,8	4,9	18,0
Regno Unito	2,2	2,0	1,8	3,0	0,7	0,7	7,6	0,6	4,7	15,8
Spagna	3,3	1,0	1,9	3,9	0,8	0,5	6,0	1,1	4,0	16,8
Svezia	6,2	1,2	1,3	4,1	0,3	0,7	6,9	1,1	6,6	20,6

Fonte: dati Ameco 2016. *La voce servizi generali non include la spesa per interessi passivi.

Le consistenze

Gli enti pubblici hanno anche uno stato patrimoniale in cui si elencano attività e passività, in linea di principio sia finanziarie, sia reali. La disponibilità di informazioni sulle consistenze di attività e passività è però spesso limitata alla parte finanziaria (attività e passività finanziarie) e solo pochi paesi producono informazioni relative anche alle attività reali (per le quali esistono complesse questioni relative per esempio alla valutazione di tali attività).

La posta di consistenza più frequentemente considerata è il debito pubblico, ossia l'insieme di passività emesse in passato dallo Stato per finanziare uno scoperto tra entrate e uscite.

Entrate pubbliche

Vediamo ora come avviene la copertura finanziaria della spesa pubblica. Le spese pubbliche necessarie alla copertura dei costi dell'offerta di beni e servizi pubblici alla collettività sono finanziate attraverso le entrate pubbliche. Queste sono le risorse raccolte dallo Stato o dagli enti pubblici per soddisfare il fabbisogno finanziario della gestione pubblica. Le entrate statali possono essere risorse di qualsiasi natura. Sono iscritte in entrata nel bilancio dello Stato.

¹ COFOG sta per Classification of the Functions of Government, è una classificazione delle funzioni di governo, il cui fine è consentire, tra l'altro, una valutazione omogenea delle attività delle Pubbliche Amministrazioni a livello Europeo



E' possibile classificare le entrate pubbliche nei seguenti modi:

- per tipologia
- in entrate originarie e derivate
- in base al tempo e altri modi

Vediamole insieme.

Secondo una classificazione per tipologia, le entrate pubbliche si possono distinguere in base alla loro natura in tributarie o extratributarie:

- le entrate tributarie sono le entrate che derivano appunto dal pagamento dei tributi, cioè imposte, tasse, contributi. Sono composte prevalentemente da prelievi coattivi di ricchezza sui cittadini contribuenti, secondo quanto fissato dal sistema tributario dello Stato. L'ammontare dei tributi riscossi dallo Stato è detto gettito fiscale
- le entrate extra-tributarie derivano invece dalla gestione del patrimonio pubblico. Ne sono esempi l'alienazione dei beni patrimoniali, la riscossione dei crediti, la vendita dei titoli e gli utili delle imprese pubbliche

Nella classificazione da un punto di vista economico si distingue tra entrate originarie e derivate:

- le entrate originarie sono generate dal patrimonio dello Stato o degli enti pubblici per esempio da alienazione, locazione o affitto. Oppure tramite le attività economiche delle imprese pubbliche. In questi casi lo Stato opera sul mercato come un qualsiasi soggetto economico privato, si tratta quindi di una fonte di entrata di diritto privato
- le entrate derivate sono generate dal prelievo coattivo di ricchezza ai privati da parte dello Stato. Dal punto di vista giuridico si tratta di una fonte di entrata di diritto pubblico, perché lo Stato opera con potere di imperio e i cittadini sono obbligati al pagamento. Fanno parte di questa categoria le entrate tributarie (imposte, tasse, contributi)

Entrate parafiscali. Nelle entrate pubbliche derivate sono incluse anche le entrate parafiscali che provengono dal versamento dei contributi sociali dei lavoratori nelle casse degli istituti assistenziali e previdenziali.

Infine, altre classificazioni delle entrate pubbliche si basano sulla periodicità temporale, e cioè:

- entrate ordinarie, che si ripetono nel tempo con cadenza regolare o quasi
- e entrate straordinarie che non si ripetono nel tempo perché si presentano soltanto in una particolare occasione. Ne sono esempi l'alienazione del patrimonio pubblico e i condoni edilizi

Un'altra classificazione delle entrate pubbliche si basa sulla fonte giuridica di diritto pubblico o privato dell'entrata:

- le entrate di diritto privato, dove lo Stato opera sul mercato come un soggetto economico privato
- le entrate di diritto pubblico, dove lo Stato opera con potere di imperio

Le entrate di diritto privato coincidono generalmente con le entrate originarie, mentre le entrate di diritto pubblico con le entrate derivate.

Conclusioni

Bene, anche per questa lezione è tutto.

Vi ricordo che abbiamo parlato:

- delle Entrate e delle Spese pubbliche



- delle diverse tipologie di Spesa pubblica
- e della classificazione delle Entrate pubbliche

Grazie per l'attenzione!