

## I CONTI NAZIONALI SECONDO IL SEC95: ALCUNI STRUMENTI PER UNA MIGLIORE LETTURA DELLA DISTRIBUZIONE DEL REDDITO

DANIELA COLLESI e ALDO DEL SANTO

pubblicazione internet realizzata con contributo della



## Sintesi<sup>1</sup>

L'Istituto nazionale di statistica ha implementato il SEC95 a partire dai conti nazionali del 1999. Il nuovo sistema dei conti economici, definito a livello europeo in accordo con le regole stabilite dal SNA93, riserva una grande attenzione alle varie fasi della distribuzione e redistribuzione del reddito, anche attraverso l'introduzione di una serie di nuove tavole di conti.

È possibile osservare l'impatto dei sistemi fiscali sui conti economici sia dal lato delle risorse che dal lato degli impieghi per quanto riguarda gli aggregati costituiti dalle imposte correnti sul reddito e sulla ricchezza, le imposte sulla produzione ed i contributi sociali per tutto il periodo degli anni Novanta.

Le serie storiche dei conti delle Amministrazioni pubbliche permettono di leggere l'evoluzione del sistema fiscale italiano verso una decentralizzazione, che attribuisce una sempre maggiore capacità impositiva ad i livelli locali di governo.

D'altro canto l'effetto della decentralizzazione può essere osservato anche dal lato della distribuzione del reddito analizzando l'evoluzione della Spesa per consumi finali e la sua ripartizione tra i vari livelli di governo.

Infine la pressione fiscale, definita in termini allargati, può essere messa a confronto con gli altri paesi europei prestando particolare attenzione alle sue componenti: contributi sociali, imposte dirette, imposte sulla produzione e imposte in conto capitale.

## Premessa

Le osservazioni esposte in questo lavoro sono basate sui dati prodotti dalla Direzione Centrale della Contabilità Nazionale dell'Istituto Nazionale di Statistica. Particolarmente interessato per gli approfondimenti è il servizio che si occupa di *Conti del reddito, conti istituzionali e conti satellite integrati*.

Una parte delle serie storiche riportate nelle tavole costituisce il risultato del complesso lavoro di armonizzazione delle informazioni di base che ha tra i suoi prodotti finali la stima del PIL e dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche a livello annuale con riferimento all'intero paese. È possibile, infatti, trovare tali dati anche nella Relazione generale sulla situazione economica del paese, presentata annualmente dal Ministro dell'Economia al Parlamento.

Parte delle tavole rappresenta, invece, il risultato di elaborazioni ed approfondimenti affrontati specificamente per la redazione di questo documento.

Tutte le serie storiche utilizzate fanno riferimento a valori espressi a prezzi correnti, cioè, in termini nominali, e non a prezzi costanti, il cui anno base è rappresentato attualmente dal 1995.

Le serie storiche a prezzi costanti avrebbero permesso di fare riferimento ai soli aggregati relativi al conto delle risorse e degli impieghi ed alle connesse analisi della produzione e del valore aggiunto. Sono quindi, a rigore, strettamente definite nell'ambito della produzione e del consumo e non prevedono l'analisi delle fasi di redistribuzione del reddito. Le procedure di deflazione degli aggregati non market richieste dal SEC95 sono, infatti, fondamentalmente legate all'individuazione di un'unità di transazione che permetta di definire il concetto di produzione del servizio.

I dati presentati in questo lavoro sono espresse in milioni di euro a partire dal 1999. per gli anni precedenti si è fatto riferimento alla definizione di *eurolire*, intendendosi in questo modo l'utilizzazione del controvalore in lire di un euro come divisore fisso delle serie storiche precedentemente espresse in miliardi di lire. Questa scelta è stata dettata dalla decisione di non voler

---

<sup>1</sup> a cura di Daniela Collesi e Aldo Del Santo  
Istituto Nazionale di Statistica  
e-mail: collesi@istat.it, delsanto@istat.it

introdurre elementi arbitrari nell'unità di misura delle serie storiche, cosa che sarebbe avvenuta utilizzando come eventuale divisore un valore medio su base annua dell'unità di conto europea preesistente all'euro, cioè l'ecu.

Ci scusiamo, infine, per l'eventuale presenza di qualche lieve imprecisione nelle tavole dovuta alle procedure di arrotondamento.

## **La rappresentazione delle Amministrazioni pubbliche nel quadro dei Conti nazionali**

La rilevanza del conto delle Amministrazioni Pubbliche ai fini della rappresentazione di parametri chiave per la politica economica<sup>2</sup> non ha bisogno di essere ulteriormente sottolineata.

Con l'introduzione del SEC95 i riferimenti alla Contabilità nazionale, nei documenti ufficiali che agiscono sulle variabili decisionali della politica economica, sono, praticamente, diventati obbligatori.

Il ruolo delle Amministrazioni Pubbliche nel quadro della Contabilità nazionale può essere visto secondo due chiavi, differenti, ma complementari e sequenziali una all'altra. La prima lettura si concentra, prevalentemente, sulle fasi della produzione e dei consumi; la seconda, invece, approfondisce il ruolo del settore istituzionale come attore del processo di distribuzione e redistribuzione del reddito, attraverso variabili chiave come quelle legate all'imposizione fiscale.

Attraverso le due tavole successive è possibile illustrare il ruolo delle Amministrazioni pubbliche nei quadri iniziali di Contabilità nazionale.

La prima tavola, *Valore aggiunto ai prezzi di mercato per macrosettori*, rappresenta il contributo che i macrosettori, costituiti dall'aggregazione delle branche secondo cui sono elaborati i conti della produzione e del valore aggiunto, danno alla formazione del valore aggiunto.

L'aggregazione dei macrosettori da il valore aggiunto al costo dei fattori da cui, detraendo i Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM), che rappresentano un costo di produzione complessivo per tutte le branche produttrici, si ottiene il valore aggiunto al costo dei fattori (netto SIFIM). L'aggiunta delle Imposte indirette nette permette, quindi, di arrivare al PIL ai prezzi di mercato.

---

<sup>2</sup> L'opportunità o meno di utilizzare altri indicatori, che non provenissero dagli schemi dei conti nazionali, per rappresentare parametri chiave per la politica è stato oggetto, tra l'altro, di un dibattito estremamente interessante avvenuto al convegno COGEST del 25 ottobre 2001 sul tema *Finanza pubblica e Contabilità Nazionale*.

## Valore aggiunto ai prezzi di mercato per macrosettori produttivi - Valori a prezzi correnti

(milioni di euro dal 1999; milioni di eurolire per gli anni precedenti)

ATTIVITA' ECONOMICHE	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Agricoltura, silvicoltura e pesca</b>	<b>26.285</b>	<b>27.121</b>	<b>26.984</b>	<b>27.286</b>	<b>27.630</b>	<b>27.131</b>	<b>27.983</b>
<b>Attività estrattive</b>	<b>4.151</b>	<b>4.309</b>	<b>4.708</b>	<b>4.206</b>	<b>4.509</b>	<b>5.785</b>	<b>5.170</b>
<b>Attività manifatturiere</b>	<b>247.194</b>	<b>253.568</b>	<b>261.166</b>	<b>272.073</b>	<b>276.074</b>	<b>283.992</b>	<b>291.954</b>
<b>Costruzioni</b>	<b>45.704</b>	<b>49.218</b>	<b>49.562</b>	<b>49.959</b>	<b>51.514</b>	<b>54.235</b>	<b>57.946</b>
<b>Commercio, alberghi e pubblici esercizi</b>	<b>149.096</b>	<b>156.989</b>	<b>161.195</b>	<b>167.551</b>	<b>171.072</b>	<b>180.572</b>	<b>190.996</b>
<b>Trasporti</b>	<b>57.312</b>	<b>60.596</b>	<b>64.108</b>	<b>67.560</b>	<b>68.754</b>	<b>70.922</b>	<b>75.633</b>
<b>Servizi finanziari</b>	<b>211.967</b>	<b>233.658</b>	<b>246.900</b>	<b>258.596</b>	<b>273.538</b>	<b>294.554</b>	<b>311.481</b>
<b>Altre attività di servizi</b>	<b>167.007</b>	<b>182.247</b>	<b>192.286</b>	<b>198.670</b>	<b>205.154</b>	<b>211.740</b>	<b>222.545</b>
<i>Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale obbligatoria</i>	<i>48.071</i>	<i>52.538</i>	<i>54.927</i>	<i>56.297</i>	<i>57.234</i>	<i>57.926</i>	<i>60.896</i>
<i>Istruzione</i>	<i>43.269</i>	<i>46.812</i>	<i>48.537</i>	<i>49.969</i>	<i>51.645</i>	<i>54.326</i>	<i>56.777</i>
<i>Sanità e altri servizi sociali</i>	<i>37.248</i>	<i>40.469</i>	<i>44.133</i>	<i>44.968</i>	<i>46.461</i>	<i>50.105</i>	<i>52.426</i>
<i>Altri servizi pubblici, sociali e personali</i>	<i>31.831</i>	<i>35.102</i>	<i>37.045</i>	<i>39.713</i>	<i>41.962</i>	<i>41.236</i>	<i>44.070</i>
<b>Valore aggiunto al costo dei fattori (al lordo SIFIM)</b>	<b>908.717</b>	<b>967.706</b>	<b>1.006.909</b>	<b>1.045.902</b>	<b>1.078.245</b>	<b>1.128.932</b>	<b>1.183.707</b>
<i>di cui: attività non market</i>	<i>115.178</i>	<i>125.122</i>	<i>132.148</i>	<i>135.176</i>	<i>139.464</i>	<i>145.762</i>	<i>153.212</i>
- Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (-)	39.860	40.720	41.108	40.824	39.898	43.348	46.593
<b>Valore aggiunto al costo dei fattori (al netto SIFIM)</b>	<b>868.856</b>	<b>926.986</b>	<b>965.801</b>	<b>1.005.078</b>	<b>1.038.347</b>	<b>1.085.584</b>	<b>1.137.114</b>
- Imposte indirette nette	54.196	55.457	60.485	67.941	70.150	79.183	79.580
<b>Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato</b>	<b>923.052</b>	<b>982.443</b>	<b>1.026.286</b>	<b>1.073.018</b>	<b>1.108.497</b>	<b>1.164.767</b>	<b>1.216.694</b>

La tavola successiva presenta il conto delle risorse e degli impieghi<sup>3</sup>, che costituisce il primo schema sintetico della contabilità nazionale a cui si fa, generalmente, riferimento.

## Conto economico delle risorse e degli impieghi

(milioni di euro dal 1999; milioni di eurolire per gli anni precedenti)

AGGREGATI	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>VALORI A PREZZI CORRENTI</b>							
<b>RISORSE</b>							
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	923.052	982.443	1.026.285	1.073.019	1.108.497	1.164.767	1.216.694
Importazioni di beni e servizi fob	211.980	205.192	229.118	246.207	260.251	318.956	324.478
<b>Totale</b>	<b>1.135.032</b>	<b>1.187.635</b>	<b>1.255.404</b>	<b>1.319.226</b>	<b>1.368.748</b>	<b>1.483.722</b>	<b>1.541.172</b>
<b>IMPIEGHI</b>							
Consumi nazionali	706.959	750.511	791.153	829.565	866.485	916.253	956.921
- Spesa delle famiglie residenti	538.112	568.708	600.130	632.592	661.737	698.745	726.695
- Spesa delle A.P. e delle Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie	168.847	181.803	191.022	196.974	204.748	217.508	230.226
-- Spesa delle Amministrazioni pubbliche	164.819	177.568	186.426	192.223	199.692	212.187	224.662
-- Spesa delle Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie	4.028	4.235	4.596	4.750	5.056	5.321	5.563
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte e degli oggetti di valore	178.529	183.479	193.579	206.919	219.199	237.132	240.276
Esportazioni di beni e servizi fob	249.544	253.645	270.672	282.742	283.064	330.337	343.975
<b>Totale</b>	<b>1.135.032</b>	<b>1.187.635</b>	<b>1.255.404</b>	<b>1.319.226</b>	<b>1.368.748</b>	<b>1.483.722</b>	<b>1.541.172</b>

<sup>3</sup> Lo schema di presentazione del conto economico delle risorse e degli impieghi riportato nella tavola è uniformato completamente alle disposizioni del SEC 95; nel conto figurano infatti i consumi nazionali (spesa delle famiglie residenti, delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni sociali private) in luogo di quelli interni (spesa sul territorio economico); le importazioni e le esportazioni sono riportate entrambe secondo la valutazione fob, e comprendono, rispettivamente, gli acquisti all'estero delle famiglie residenti e gli acquisti all'interno da parte dei non residenti.

### *Risorse*

Analizzando il lato delle risorse si può vedere come il Prodotto interno lordo a prezzi di mercato, pari a 1.216.694 milioni di euro nel 2001, derivi dall'attività di produzione articolata secondo le branche di attività economica, aggregate per macrosettori nella tavola iniziale del Valore aggiunto per macrosettori, di cui il PIL costituisce proprio il saldo. In tale processo di produzione sono coinvolti sia i settori istituzionali che generano una produzione di tipo market, imprese non finanziarie e imprese finanziarie, sia i settori che sono impegnati nella produzione non market quali le Istituzioni sociali senza scopo di lucro al servizio delle famiglie e le Amministrazioni pubbliche<sup>4</sup>.

La pubblica amministrazione, come produttore, è ovviamente concentrata nelle attività classificate nel macro settore *Altre attività dei servizi*, che comprende le seguenti branche, in corsivo nella tavola:

- Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale obbligatoria
- Istruzione
- Sanità ed altri servizi sociali
- Altri servizi pubblici, sociali e personali tra cui rientrano le attività ricreative, culturali e sportive)
- Servizi domestici

anche se è possibile ritrovare produzione market delle Amministrazioni pubbliche all'interno di altre branche tra cui quelle dell'agricoltura e quelle connesse all'attività di ricerca<sup>5</sup>. D'altra parte è possibile il caso contrario come accade, ad esempio, per Istruzione e Sanità che vedono la contemporanea presenza di produttori pubblici e privati; questi ultimi possono essere sia Istituzioni senza fini di lucro al servizio delle famiglie che imprese.

### *Impieghi*

Andando a considerare il lato degli impieghi si può osservare come i consumi siano articolati, secondo i settori istituzionali coinvolti, in:

- Spesa delle famiglie
- Spesa delle Amministrazioni pubbliche
- Spesa delle Istituzioni sociali senza scopo di lucro al servizio delle famiglie

La spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche ha rappresentato, nel 2001, circa il 23,5% dei consumi nazionali evidenziando una tendenza alla crescita a partire dal 1998, in precedenza contenuta attraverso varie misure di politica economica. In rapporto al PIL questa crescita viene confermata, passando la Spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche dal 17,9% del PIL nel 1998 al 18,5% nel 2001, rafforzando quindi la rilevanza del settore pubblico come consumatore.

---

<sup>4</sup> Tali due settori sono caratterizzati da una produzione prevalentemente non market, anche se viene riconosciuto dal SEC95, ed effettivamente avviene, essi possono avere produzioni di tipo secondario classificate come market, che come tali sono classificate nei Conti nazionali italiani.

<sup>5</sup> Si faccia riferimento, ad esempio, ai seminari di Contabilità nazionale di gennaio 2000

**Conto economico delle risorse e degli impieghi: alcuni rapporti rispetto al PIL**  
(sugli aggregati valutati a prezzi correnti)

Aggregati del lato Impieghi in percentuale del Prodotto Interno Lordo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Consumi nazionali	76,6	76,4	77,1	77,3	78,2	78,7	78,6
- Spesa delle famiglie residenti	58,3	57,9	58,5	59,0	59,7	60,0	59,7
- Spesa delle A.P. e delle Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie	18,3	18,5	18,6	18,4	18,5	18,7	18,9
-- Spesa delle Amministrazioni pubbliche	17,9	18,1	18,2	17,9	18,0	18,2	18,5
-- Spesa delle Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5

Volendo passare ad analizzare i consumi finali per sottosectori secondo cui sono articolate le Amministrazioni pubbliche, e secondo il tipo di servizi consumati-prodotti<sup>6</sup> (a natura individuale o collettiva), si possono osservare una serie di tendenze interessanti che evidenziano come la produzione di servizi pubblici si stia orientando verso una sempre maggiore decentralizzazione.

## La progressiva decentralizzazione dei servizi

Nel periodo che va dal 1990 al 2001 le Amministrazioni locali hanno assunto una rilevanza sempre maggiore, passando da una situazione che era di sostanziale parità nei confronti delle Amministrazioni centrali, con solo un punto percentuale di differenza nella spesa per consumi finali, ad una in cui la differenza sta diventando rilevante con oltre il 54% dei consumi alle Amministrazioni locali contro il 43% delle Centrali. La componente di spesa sostenuta dagli Enti di Previdenza risulta, infatti, stabile nel periodo. L'intervento di quest'ultimo sottosectore è molto limitato nella produzione dei servizi, che riguardano essenzialmente la gestione di servizi assistenziali. La rilevanza degli Enti di Previdenza riguarda, piuttosto, le prestazioni sociali in denaro, cioè le pensioni, che entrano nel circuito di redistribuzione del reddito.

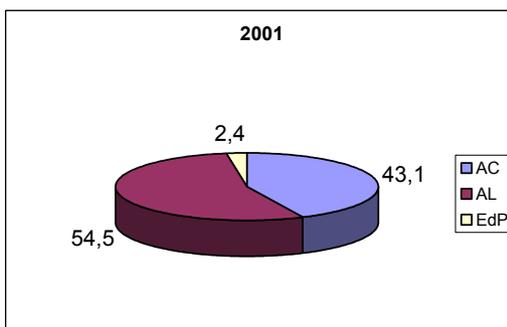
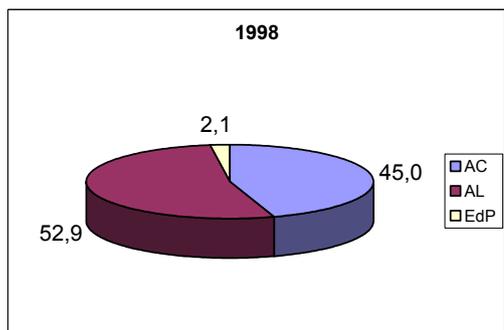
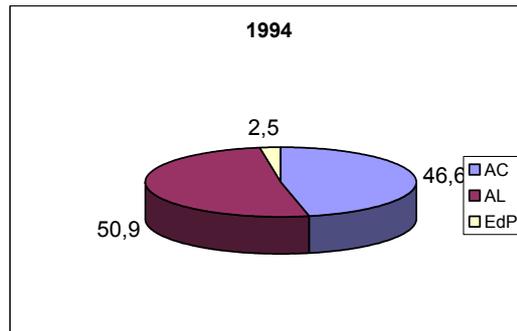
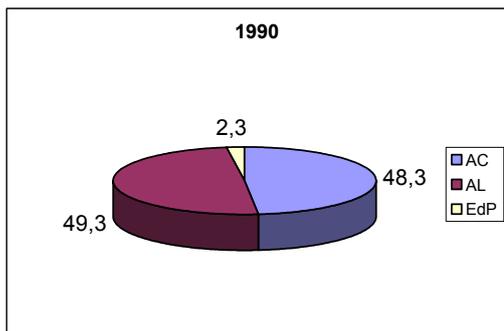
La tavola nella pagina successiva, Analisi della spesa per consumi finali secondo i sottosectori, ed i grafici in cui sono state rappresentate le situazioni di alcuni anni del periodo considerato, rendono sempre più evidente il ruolo che le Amministrazioni locali vanno assumendo nell'erogazione dei servizi finali.

In modo particolare la produzione di tali servizi risulta rilevante per l'area del welfare, con la funzione sanità il cui peso nel 2000 e nel 2001 ha assorbito oltre il 57% della spesa per consumi finali delle Amministrazioni locali, attraverso i servizi erogati dagli enti produttori di servizi sanitari. La corrispondente riduzione del peso dell'istruzione è dovuta al passaggio delle competenze relative al personale tecnico ed ausiliario delle Amministrazioni territoriali a quella statale.

<sup>6</sup> Trattandosi di servizi il momento della produzione/prestazione del servizio coincide con il consumo dello stesso

**Analisi della spesa per consumi finali per sottosettore**

Sottosettore	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
AC	48,3	47,5	48,1	48,8	46,6	46,7	46,9	45,4	45,0	44,7	44,1	43,1
AL	49,3	50,2	49,5	48,9	50,9	51,0	50,9	52,3	52,9	53,2	53,6	54,5
EdP	2,3	2,3	2,4	2,4	2,5	2,3	2,2	2,2	2,1	2,1	2,3	2,4
Totale Spesa per consumi finali delle AAPP	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0



Le quattro tavole successive, relative alla distribuzione percentuale della spesa per consumi finali per le Amministrazioni pubbliche e per la sua articolazione in sottosettori permettono di cogliere la *specializzazione* dei sottosettori istituzionali nella produzione di servizi pubblici, fatto del resto già noto.

Ad esempio viene confermata la prevalente produzione di servizi da parte dell'Istruzione nell'Amministrazione centrale, Stato, anche se poi la effettiva erogazione avviene a livello decentrato; la parte di competenza dell'amministrazione locale riguarda le Università, i comuni (con parte dell'istruzione elementare), le regioni con le spese di formazione professionale e parte dell'istruzione elementare nelle regioni a statuto speciale.

I servizi sanitari sono forniti, nella quasi totalità, a livello locale dalle Aziende Sanitarie, Ospedaliere e Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico; trattandosi dei servizi di tipo individuale per eccellenza la localizzazione sul territorio, vicino al consumatore, ne costituisce una caratteristica essenziale.

La produzione dei servizi culturali e ricreativi avviene prevalente a livello locale, da parte degli enti territoriali; la parte di servizio fornita dall'amministrazione centrale riguarda lo Stato e gli enti assistenziali, al cui interno sono classificati le amministrazioni che producono servizi ricreativi come il CONI.

Per quanto riguarda la produzione di servizi collettivi, rappresentati dalle prime sei divisioni COFOG e da una parte residuale relativa all'amministrazione delle specifiche politiche di settore e ad alla ricerca e sviluppo anche nelle rimanenti quattro divisioni, si osserva che le Amministrazioni centrali impegnano circa il 55% della spesa per consumi finali per tale tipo di interventi. Le amministrazioni locali, invece, sono su livelli di attività decisamente inferiori impegnando per servizi collettivi poco più di un quarto della propria spesa finale.

DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA PER CONSUMI FINALI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE				
FUNZIONI	1998	1999	2000	2001
Consumi collettivi %				
Servizi generali	13	13	13	13
Difesa	6	6	6	6
Ordine pubblico e sicurezza	11	11	10	10
Affari economici	7	7	7	7
Protezione dell'ambiente	1	1	1	1
Abitazioni e assetto del territorio	1	1	1	1
Sanità	-	-	-	-
Attività ricreative, culturali e di culto	-	-	-	-
Istruzione	-	-	-	-
Protezione sociale	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>39</b>	<b>39</b>	<b>38</b>	<b>38</b>
Consumi individuali %				
Servizi generali	-	-	-	-
Difesa	-	-	-	-
Ordine pubblico e sicurezza	-	-	-	-
Affari economici	-	-	-	-
Protezione dell'ambiente	-	-	-	-
Abitazioni e assetto del territorio	-	-	-	-
Sanità	30	30	31	32
Attività ricreative, culturali e di culto	2	2	2	2
Istruzione	25	25	25	24
Protezione sociale	4	4	4	4
<b>Totale</b>	<b>61</b>	<b>61</b>	<b>62</b>	<b>62</b>
Totale consumi finali %				
Servizi generali	13	13	13	13
Difesa	6	6	6	6
Ordine pubblico e sicurezza	11	11	10	10
Affari economici	7	7	7	7
Protezione dell'ambiente	1	1	1	1
Abitazioni e assetto del territorio	1	1	1	1
Sanità	30	30	31	32
Attività ricreative, culturali e di culto	2	2	2	2
Istruzione	25	25	25	24
Protezione sociale	4	4	4	4
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA PER CONSUMI FINALI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI				
FUNZIONI	1998	1999	2000	2001
Consumi collettivi %				
Servizi generali	13	13	13	14
Difesa	12	13	13	13
Ordine pubblico e sicurezza	22	22	21	20
Affari economici	7	7	7	7
Protezione dell'ambiente	-	-	-	-
Abitazioni e assetto del territorio	-	-	-	-
Sanità	-	-	-	-
Attività ricreative, culturali e di culto	-	-	-	-
Istruzione	1	-	-	-
Protezione sociale	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>55</b>	<b>55</b>	<b>54</b>	<b>54</b>
Consumi individuali %				
Servizi generali	-	-	-	-
Difesa	-	-	-	-
Ordine pubblico e sicurezza	-	-	-	-
Affari economici	-	-	-	-
Protezione dell'ambiente	-	-	-	-
Abitazioni e assetto del territorio	-	-	-	-
Sanità	1	1	1	1
Attività ricreative, culturali e di culto	1	1	1	1
Istruzione	43	43	44	44
Protezione sociale	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>46</b>	<b>46</b>
Totale consumi finali %				
Servizi generali	13	13	13	14
Difesa	12	13	13	13
Ordine pubblico e sicurezza	22	22	21	20
Affari economici	7	7	7	7
Protezione dell'ambiente	-	-	-	-
Abitazioni e assetto del territorio	-	-	-	-
Sanità	1	1	1	1
Attività ricreative, culturali e di culto	1	1	1	1
Istruzione	44	43	44	44
Protezione sociale	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<b>DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA PER CONSUMI FINALI DEGLI ENTI DI PREVIDENZA</b>				
<b>FUNZIONI</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Consumi collettivi %				
Servizi generali	-	-	-	-
Difesa	-	-	-	-
Ordine pubblico e sicurezza	-	-	-	-
Affari economici	-	-	-	-
Protezione dell'ambiente	-	-	-	-
Abitazioni e assetto del territorio	-	-	-	-
Sanità	-	-	-	-
Attività ricreative, culturali e di culto	-	-	-	-
Istruzione	-	-	-	-
Protezione sociale	-	-	-	-
<b>Totale</b>	-	-	-	-
Consumi individuali %				
Servizi generali	-	-	-	-
Difesa	-	-	-	-
Ordine pubblico e sicurezza	-	-	-	-
Affari economici	-	-	-	-
Protezione dell'ambiente	-	-	-	-
Abitazioni e assetto del territorio	-	-	-	-
Sanità	2	1	2	2
Attività ricreative, culturali e di culto	-	-	-	-
Istruzione	-	-	-	-
Protezione sociale	98	99	98	98
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Totale consumi finali %				
Servizi generali	-	-	-	-
Difesa	-	-	-	-
Ordine pubblico e sicurezza	-	-	-	-
Affari economici	-	-	-	-
Protezione dell'ambiente	-	-	-	-
Abitazioni e assetto del territorio	-	-	-	-
Sanità	2	1	2	2
Attività ricreative, culturali e di culto	-	-	-	-
Istruzione	-	-	-	-
Protezione sociale	98	99	98	98
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<b>DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA PER CONSUMI FINALI DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI</b>				
<b>FUNZIONI</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Consumi collettivi %				
Servizi generali	13	13	13	13
Difesa	-	-	-	-
Ordine pubblico e sicurezza	2	2	2	2
Affari economici	8	8	8	7
Protezione dell'ambiente	2	2	2	2
Abitazioni e assetto del territorio	2	2	2	2
Sanità	-	-	-	-
Attività ricreative, culturali e di culto	-	-	-	-
Istruzione	-	-	-	-
Protezione sociale	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>26</b>
Consumi individuali %				
Servizi generali	-	-	-	-
Difesa	-	-	-	-
Ordine pubblico e sicurezza	-	-	-	-
Affari economici	-	-	-	-
Protezione dell'ambiente	-	-	-	-
Abitazioni e assetto del territorio	-	-	-	-
Sanità	55	55	57	58
Attività ricreative, culturali e di culto	3	3	3	3
Istruzione	12	12	10	10
Protezione sociale	3	3	3	3
<b>Totale</b>	<b>73</b>	<b>73</b>	<b>73</b>	<b>74</b>
Totale consumi finali %				
Servizi generali	13	13	13	13
Difesa	-	-	-	-
Ordine pubblico e sicurezza	2	2	2	2
Affari economici	8	8	8	7
Protezione dell'ambiente	2	2	2	2
Abitazioni e assetto del territorio	2	2	2	2
Sanità	55	55	57	58
Attività ricreative, culturali e di culto	3	3	3	3
Istruzione	12	12	10	10
Protezione sociale	3	3	3	3
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

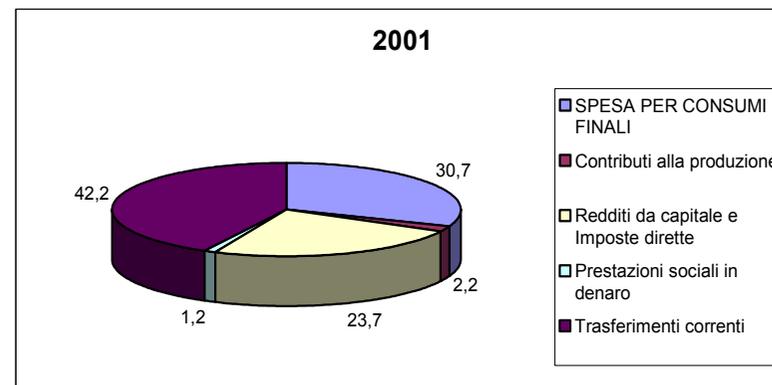
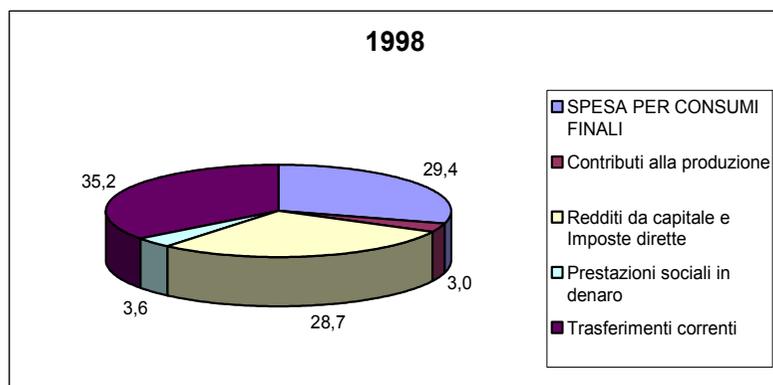
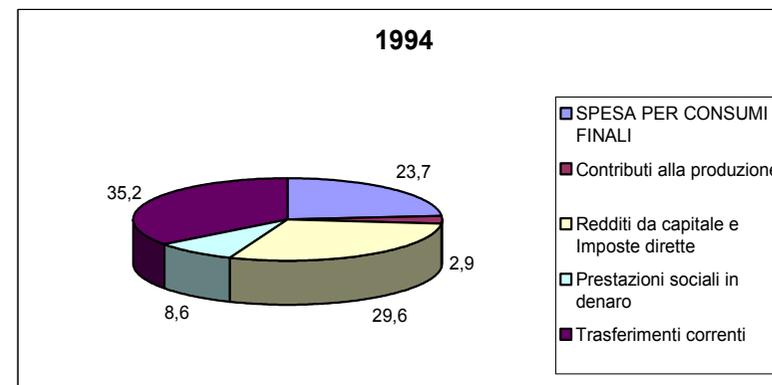
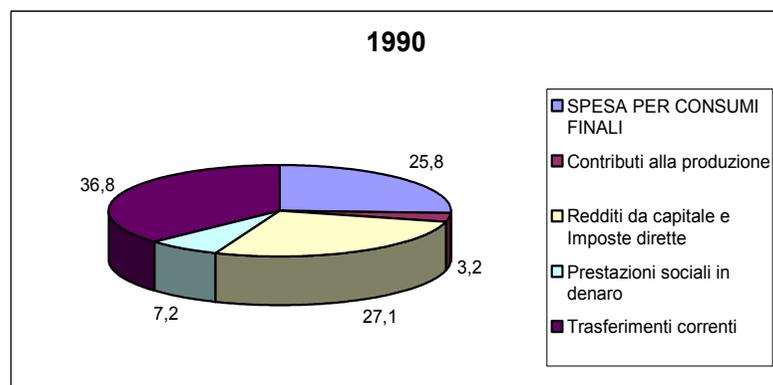
Il ruolo che potremmo definire *complementare* assunto nel contempo dalle Amministrazioni centrali come soggetto che trasferisce risorse è testimoniato dal peso sempre più rilevante dell'aggregato Trasferimenti correnti, che comprende anche quelli alle agli altri sottosettori delle Amministrazioni pubbliche oltre quelli a famiglie, imprese e Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie.

Il ridimensionamento della spesa per gli interessi passivi, contenuta nell'aggregato redditi da capitale, passando da oltre il 33% delle uscite correnti nel 1996 a circa 10 punti di meno nel 2001 (come evidenziato dalla tavola e dai successivi grafici), ha permesso alle Amministrazioni centrali di concentrare la propria sfera di azione nella fase di produzione dei servizi (spesa per consumi finali) ed in quella della redistribuzione delle risorse attraverso i trasferimenti.

Questi approfondimenti del ruolo del settore pubblico hanno riguardato il lato della spesa, senza peraltro approfondire il conto capitale. L'effetto della decentralizzazione si è però fatto sentire in maniera altrettanto rilevante sul lato entrate del conto delle Amministrazioni pubbliche.

### Analisi del totale uscite correnti delle Amministrazioni centrali

Sec95	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>SPESA PER CONSUMI FINALI</b>	25,8	24,2	23,6	24,3	23,7	23,4	25,1	26,2	29,4	30,6	31,3	30,7
Contributi alla produzione	3,2	3,1	2,9	3,2	2,9	2,6	2,7	2,1	3,0	2,9	2,7	2,2
Redditi da capitale e Imposte dirette	27,1	29,2	30,4	32,0	29,6	31,9	33,3	29,2	28,7	25,2	24,5	23,7
Prestazioni sociali in denaro	7,2	6,8	7,1	7,8	8,6	8,7	3,8	3,8	3,6	1,3	1,3	1,2
Trasferimenti correnti	36,8	36,6	36,0	32,7	35,2	33,5	35,2	38,7	35,2	40,0	40,3	42,2
<b>TOTALE USCITE CORRENTI</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0



## Le entrate fiscali e parafiscali delle Amministrazioni pubbliche in Italia

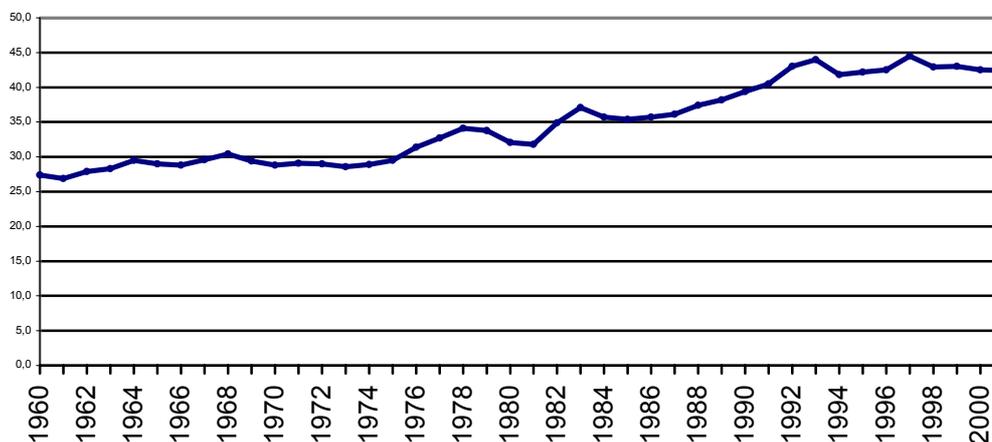
Nella Contabilità nazionale le Unità istituzionali che fanno parte del Settore delle Amministrazioni pubbliche (Stato, Regioni, Province, Comuni, Enti di previdenza, ASL, Enti minori centrali e locali) si distinguono da quelle degli altri settori istituzionali, da un lato perché svolgono un'attività che è rivolta a produrre servizi non destinabili alla vendita, cioè ceduti alla collettività a titolo gratuito o quasi gratuito e dall'altro perché la loro fonte principale di finanziamento è costituita da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti agli altri settori istituzionali (famiglie, imprese, istituzioni sociali private, resto del mondo).

Questa caratteristica costituisce il motivo per il quale nelle analisi e nelle valutazioni della politica economica dell'operatore pubblico particolare attenzione viene rivolta alla misura della pressione fiscale, cioè all'ammontare di quelle risorse finanziarie che gli operatori economici (principalmente famiglie e imprese) sono obbligate a versare alle Amministrazioni pubbliche per permettere a queste di svolgere la loro attività a beneficio della collettività.

Dal punto di vista statistico la pressione fiscale è un macro indicatore ottenuto dal rapporto tra l'insieme delle entrate fiscali e parafiscali (imposte e contributi sociali) delle Amministrazioni pubbliche e il Prodotto interno lordo (PIL) dell'intera economia. Tale indicatore oltre ad essere utilizzato per una valutazione sintetica dell'evoluzione della politica fiscale dell'Operatore pubblico a livello nazionale, è sempre più spesso utilizzato nei confronti internazionali sulle politiche economiche dei diversi paesi.

In particolare, a livello comunitario, tra i parametri di Maastricht che l'Italia deve fornire nell'ambito delle procedure per il controllo del deficit eccessivo, figura la pressione fiscale insieme all'ammontare del deficit e alla consistenza del debito sul PIL.

Grafico 1 - Pressione fiscale delle Amministrazioni pubbliche in Italia in percentuale del PIL Anni 1960-2001



### L'andamento della pressione fiscale in Italia

Nel Grafico 1 si può osservare che la pressione fiscale in Italia dagli anni '60 in poi presenta un trend tendenzialmente crescente, con valori al di sotto del 30% tra il 1960 e il 1975 (escluso un picco del 30,4% nel 1968), con valori tra il 30 e il 40 % nel periodo tra il 1976 e il 1990 e con valori al di sopra del 40% nel decennio 1991-2001, nel quale importanti riforme hanno portato il sistema

fiscale ad allinearsi a quelli dei partners europei. Il valore più basso è stato registrato nel 1961 con una percentuale sul PIL del 26,9% nel 1961, mentre il valore più alto è stato registrato nel 1997 con una percentuale del 44,5%. Da tale anno in poi, nonostante l'introduzione dell'IRAP con la contemporanea soppressione dei contributi sociali per la sanità, la pressione fiscale è iniziata a diminuire, attestandosi al 42,4% nell'anno appena trascorso.

Fino ad ora si è fatto riferimento a un concetto tradizionale di pressione fiscale che riguarda i versamenti obbligatori effettuati a favore delle Amministrazioni pubbliche. Dal lato del contribuente si deve considerare anche l'onere che deriva dal versamento di imposte alle Istituzioni Comunitarie (dazi e prelievi agricoli, IVA). Nell'ultimo triennio tali imposte hanno inciso per un altro mezzo punto percentuale sul PIL, per cui la pressione fiscale complessiva (Amministrazioni pubbliche e Unione Europea) è ammontata nel 2001 al 42,9% del PIL.

**Tavola 1 - Pressione fiscale nei paesi dell'Unione europea (a) - Anni 1995-2001**

Anni	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Irlanda	34,0	34,3	33,7	32,9	32,9	32,6	31,2
Spagna	33,5	33,9	34,5	34,7	35,4	36,0	35,8
Portogallo	34,6	35,2	35,1	35,5	36,5	37,0	37,0
Regno Unito	35,7	35,4	36,2	37,4	37,6	38,2	38,2
Grecia	33,8	34,3	35,8	37,8	38,9	39,8	38,9
Olanda	40,6	41,0	40,7	40,5	41,8	41,9	40,1
Lussemburgo	42,7	42,8	41,5	40,6	41,4	42,0	41,7
Germania	41,4	42,4	42,3	42,5	43,5	43,3	41,8
Italia	42,2	42,4	44,5	42,9	43,0	42,5	42,4
Finlandia	46,1	46,8	46,3	46,1	46,3	47,1	45,6
Francia	44,6	46,0	46,1	46,0	46,8	46,4	46,1
Belgio	46,0	46,4	46,7	47,3	47,0	47,0	46,5
Austria	43,6	45,2	45,8	45,9	45,7	45,4	47,2
Danimarca	50,1	50,7	50,6	50,9	51,9	49,7	49,1
Svezia	48,2	51,2	51,7	52,8	52,6	52,5	54,4
EUR-12 UEM	41,5	42,4	42,8	42,6	43,3	43,0	42,2
EU-15 UE	41,1	41,9	42,1	42,2	42,8	42,5	42,0

Fonte: Commissione europea

(a) Imposte dirette, indirette, in c/capitale, contributi sociali effettivi e contributi sociali figurativi in entrata delle Amministrazioni pubbliche

## La pressione fiscale nei Paesi dell'Unione Europea

Il livello della pressione fiscale in Italia ha oramai raggiunto quello dei Paesi dell'Unione Europea ed in particolari di quelli dell'Unione monetaria. Infatti nella Tavola 2 si può osservare che nel 1995 per la prima volta il tasso della pressione fiscale sul PIL registrato in Italia è risultato più alto di quello della UEM (42,2% contro una media dei 12 paesi della UEM del 41,5% e contro il 41,1% del complesso della UE); nell'anno successivo la percentuale è coincisa con la media UEM, per poi risalire; è risultata di nuovo più bassa nel 1999 e nel 2000, per attestarsi infine al tasso del 42,4% nel 2001, contro una percentuale del 42,2% della media della UEM e contro una media complessiva dei 15 paesi UE del 42,0%. Sempre considerando il 2001, la pressione fiscale più bassa è stata registrata in Irlanda (31,2%), mentre quella più alta è stata registrata in Svezia (54,4%), paese nel quale notoriamente vi è il più oneroso sistema fiscale, con tassi al di sopra del 50%.

## La struttura fiscale

La pressione fiscale, pur essendo un importante macro indicatore economico, per il suo carattere sintetico non è sufficiente a permettere una conoscenza più approfondita della struttura del sistema fiscale. Occorre infatti che vengano analizzate le singole componenti e l'importanza di ciascuna di esse rispetto al prelievo complessivo.

Di tutti i versamenti obbligatori che ricevono le Amministrazioni pubbliche viene fatta una prima distinzione tra imposte e contributi sociali. Le imposte sono rivolte a finanziare l'intera attività del settore pubblico, sia riguardo alla produzione di servizi non market, sia per la funzione di redistribuzione del reddito e sia per la parte relativa alla costituzione di capitali fissi (investimenti). I contributi sociali, definiti anche entrate parafiscali, sono esclusivamente destinati a finanziare le erogazioni di prestazioni sociali che rientrano nelle tipiche operazioni di redistribuzione del reddito.

Riguardo le imposte il SEC95 ha introdotto un importante principio secondo il quale sono escluse dalle imposte tutti i versamenti che sono il corrispettivo, anche se parziale, di un servizio ricevuto. Così alcuni versamenti che nella contabilità pubblica vengono chiamate "tasse" perché obbligatorie per chi usufruisce di determinati servizi, devono invece essere esclusi dalle imposte nel Conto delle Amministrazioni pubbliche e classificate come produzione market (es. tassa sullo smaltimento dei rifiuti) o vendite residuali (es. tasse scolastiche), mentre altri introiti che nella contabilità pubblica sono assimilati a vendite di servizi, in Contabilità nazionale vengono classificate tra le imposte perché hanno la caratteristica di essere versamenti obbligatori e non corrispondono ad un servizio diretto fornito da un'Amministrazione pubblica (es. i diritti di iscrizione delle imprese alle Camere di commercio).

Nel conto delle Amministrazioni pubbliche, costruito secondo lo schema previsto dal nuovo sistema europeo dei conti nazionali SEC95, sia le imposte che i contributi sociali vengono ulteriormente suddivise in cinque grandi categorie:

1. imposte sulla produzione e sulle importazioni
2. imposte correnti sul reddito e sul patrimonio
3. imposte in conto capitale
4. contributi sociali effettivi
5. contributi sociali figurativi

Di seguito si riportano la descrizione delle suddette categorie così definite nel SEC95:

**Le imposte sulla produzione e sulle importazioni** sono costituite dai prelievi obbligatori effettuati dalle Amministrazioni pubbliche sulla produzione e sulle importazioni di beni e servizi, sull'utilizzo del lavoro, dei terreni, dei fabbricati o di altri beni impiegati nell'attività di produzione. Tali imposte sono dovute indipendentemente dal conseguimento di profitti e non sono versate come corrispettivo, anche parziale della prestazione di un servizio (es. IVA, imposta di registro, imposta di bollo, dazi e prelievi agricoli, imposte di fabbricazione e sovrimposta di confine sugli oli minerali, imposta sul gioco del lotto, ICI, IRAP, ecc.).

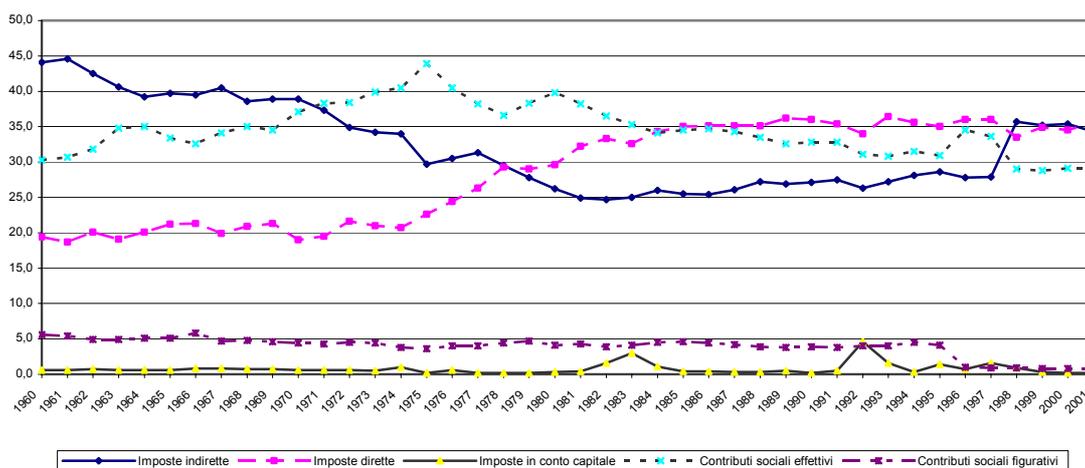
**Le imposte sul reddito e sul patrimonio o imposte dirette** sono costituite dai pagamenti obbligatori riscossi periodicamente dalle Amministrazioni pubbliche sul reddito e sul patrimonio delle unità istituzionali, nonché talune imposte teoriche non strettamente legate al reddito o al patrimonio (es. IRPEF, IRPEG, ILOR, Imposta sui redditi da capitale, imposta sui capital gains, ecc.)

**Le imposte in conto capitale** sono costituite da imposte percepite a intervalli irregolari e solo saltuariamente sul valore delle attività o del patrimonio netto posseduti da unità istituzionali o sul valore dei beni trasferiti tra le unità istituzionali per effetto di lasciti e donazioni (es. imposta sulle successioni e sulle donazioni, condono di imposte dirette, condono di imposte indirette, ecc.)

**I contributi sociali effettivi** sono costituiti dai versamenti obbligatori effettuati ai sistemi di sicurezza sociale obbligatoria (Enti di previdenza e assistenza) e destinati a finanziare prestazioni sociali (di previdenza, di assistenza e di sanità).

**I contributi sociali figurativi** rappresentano la contropartita di prestazioni sociali che a differenza dei regimi generali sono erogate direttamente dai datori di lavoro ai loro dipendenti o ex dipendenti. Nel concetto di pressione fiscale sono considerate solo quelle erogate dalle Amministrazioni pubbliche.

Grafico 2 - Entrate fiscali in Italia per categoria di prelievo - Anni 1960-2001



## L'evoluzione della struttura fiscale in Italia

Nel Grafico2 si può osservare come la struttura del sistema fiscale e parafiscale (così è chiamato quello relativo ai contributi sociali) si è andata modificando nel corso di quattro decenni. All'inizio del periodo (biennio 1960-1961) in presenza di una più bassa pressione fiscale, il peso delle imposte indirette era predominante (circa il 45%) contro il 20% delle imposte dirette e il 30% dei contributi sociali effettivi. Successivamente al crescere della pressione fiscale cresce il peso della fiscalità diretta a discapito di quella indiretta. Dopo una coincidenza nel 1978 tra peso delle imposte dirette e indirette la forbice tra le due categorie di entrate fiscali si allarga nuovamente, a favore però delle imposte dirette, per cui dal 1979 in poi le imposte dirette risultano più alte di quelle indirette. Nel periodo poi tra il 1971 e il 1983 sono i contributi sociali a registrare il peso maggiore. Nel 1998, con l'introduzione dell'IRAP la situazione si capovolge di nuovo e le imposte indirette presentano un'impennata ritornando a superare il 35% del totale delle entrate fiscali, con il contemporaneo ridimensionamento dei contributi sociali, nei quali non sono più presenti i contributi sanitari.

**Tavola 2 - Struttura del sistema fiscale nei paesi dell'Unione europea- Valori percentuali rispetto al PIL**

Tipologia di entrate fiscali	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Germania</b>							
Imposte indirette	27,5	26,9	27,0	27,3	28,0	28,0	28,5
Imposte dirette	26,8	27,1	26,5	27,1	27,6	28,9	26,8
Contributi sociali effettivi	42,8	43,2	43,7	42,8	41,4	40,6	42,1
Contributi sociali figurativi	2,7	2,6	2,6	2,6	2,5	2,3	2,4
Imposte in conto capitale	0,2	0,2	0,2	0,2	0,5	0,2	0,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Francia</b>							
Imposte indirette	34,6	35,1	34,7	34,9	34,0	33,4	32,9
Imposte dirette	19,1	19,3	20,6	25,4	26,1	26,5	27,1
Contributi sociali effettivi	41,9	41,1	39,9	35,4	35,5	35,6	35,4
Contributi sociali figurativi	4,0	4,1	4,1	3,9	3,8	3,9	3,9
Imposte in conto capitale	0,4	0,4	0,7	0,4	0,6	0,6	0,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Italia</b>							
Imposte indirette	28,7	27,9	28,0	35,7	35,2	35,5	34,3
Imposte dirette	35,1	36,1	36,0	33,6	34,9	34,4	35,6
Contributi sociali effettivi	30,8	34,4	33,5	28,9	28,8	29,2	29,2
Contributi sociali figurativi	4,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,7	0,7
Imposte in conto capitale	1,4	0,7	1,6	0,9	0,2	0,2	0,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Olanda</b>							
Imposte indirette	26,4	27,3	28,0	28,7	29,2	29,1	31,2
Imposte dirette	30,5	31,5	30,5	30,1	29,2	28,9	29,9
Contributi sociali effettivi	39,4	37,8	38,1	37,8	38,3	38,4	35,4
Contributi sociali figurativi	3,0	2,7	2,7	2,7	2,6	2,6	2,5
Imposte in conto capitale	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	1,0	1,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Rego Unito</b>							
Imposte indirette	36,7	37,0	37,3	36,1	37,0	36,4	35,6
Imposte dirette	41,7	41,5	41,4	43,3	42,8	43,7	44,0
Contributi sociali effettivi	19,0	18,9	18,8	18,2	18,1	17,8	18,3
Contributi sociali figurativi	2,0	2,0	1,9	1,9	1,6	1,6	1,6
Imposte in conto capitale	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>EUR-12</b>							
Imposte indirette	30,0	29,9	30,1	31,7	31,8	31,6	31,5
Imposte dirette	27,5	28,1	28,3	29,1	29,6	30,2	30,1
Contributi sociali effettivi	38,6	38,7	38,1	35,9	35,3	35,1	35,3
Contributi sociali figurativi	3,4	2,8	2,8	2,8	2,8	2,6	2,6
Imposte in conto capitale	0,5	0,5	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>EU-15</b>							
Imposte indirette	30,9	30,8	31,1	32,2	32,7	32,2	32,1
Imposte dirette	30,4	31,0	31,4	32,5	32,7	33,6	33,6
Contributi sociali effettivi	35,0	35,1	34,2	32,2	31,5	31,3	31,4
Contributi sociali figurativi	3,2	2,6	2,6	2,6	2,6	2,4	2,4
Imposte in conto capitale	0,5	0,5	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

## Confronto tra i diversi sistemi dei paesi UE

In ambito europeo, nel periodo 1995-2001, secondo i dati elaborati in base al nuovo sistema SEC95 si osservano significative differenze nella struttura delle entrate fiscali tra i diversi paesi. Riguardo l'imposizione indiretta l'Italia fino al 1997 ha registrato un peso inferiore alla media europea (28% nel 1997 per l'Italia e 30,9% per EUR-15). Successivamente a causa della riforma sulla contribuzione sanitaria e all'introduzione dell'IRAP la situazione si è capovolta, (nel 2001 per l'Italia 34,3% contro il 32,1% della media europea ). In maniera complementare l'imposizione diretta ha avuto un peso maggiore rispetto alla media europea. Per i contributi sociali, invece, il peso in Italia è marcatamente inferiore, a causa del considerevole livello che si è registrato in Germania, in Francia e in Olanda.

## Le imposte dirette e le imposte indirette nei conti nazionali

La categoria delle imposte sulla produzione e sulle importazioni (imposte indirette) assume una particolare rilevanza nei conti nazionali perché permette di valutare gli aggregati economici ai prezzi di mercato.

Accanto al tradizionale concetto di prezzo alla produzione e prezzo di mercato, nei conti nazionali secondo il nuovo SEC95, è stato introdotta un nuovo concetto di valore dei beni e servizi prodotti, quello ai **prezzi base**, al fine di permettere una valutazione delle operazioni ai prezzi convenuti sul mercato secondo diversi punti di vista dei vari operatori economici (produttori, consumatori, residenti, non residenti). Per ottenere che le stime degli aggregati macroeconomia (produzione e valore aggiunto) siano espressi anche ai prezzi base, le imposte sulla produzione vengono suddivise in due gruppi: *imposte sui prodotti* e *altre imposte sulla produzione*. Così ad esempio, per ottenere che il valore dei beni prodotti sia espresso ai prezzi di mercato, cioè al prezzo che paga il consumatore per acquistarlo, al valore originario vanno aggiunte entrambe le tipologie di imposte. Mentre per esprimere il valore dei beni e servizi prodotti ai prezzi base, ad un prezzo cioè corrispondente a quanto riceve il produttore al netto di ogni imposta che grava su quel prodotto al momento della vendita, al valore originale della produzione vanno aggiunte solo le altre imposte sulla produzione.

In pratica le **imposte sui prodotti** comprendono tutte le imposte versate dagli operatori economici per singola unità di bene o di servizio prodotto o scambiato. Esse possono corrispondere ad un importo monetario specifico per unità di quantità di bene o di servizio, o una percentuale del prezzo unitario o del valore di tale bene o servizio. Fanno ad esempio parte delle imposte sui prodotti: l'imposta di fabbricazione sugli oli minerali, l'imposta sui tabacchi, l'imposta sul consumo di energia elettrica, l'imposta di registro, l'imposta sul lotto, lotterie e concorso pronostici, l'imposta sugli spiriti, ecc.

Mentre le **altre imposte sulla produzione** comprendono tutte le imposte prelevate sulle imprese a motivo dell'esercizio dell'attività di produzione indipendentemente dalla quantità o valore dei beni o servizi prodotti o scambiati. Fanno ad esempio parte di questo raggruppamento: le tasse automobilistiche pagate dalle imprese, le tasse sulle concessioni governative, la GESCAL a carico dei datori di lavoro (tributo soppresso dal 1999), l'ICI, l'IRAP, ecc.

Considerando l'insieme delle imposte indirette sulla produzione e sulle importazioni sia di competenza delle Amministrazioni pubbliche e sia quelle di competenza della UE, nella Tavola 6 figura la loro ripartizione nelle diverse tipologie. Come si può osservare nell'intero periodo la struttura del sistema della fiscalizzazione indiretta risulta caratterizzata da una pressoché prevalenza

dell'IVA e delle imposte sui prodotti. Il peso dell'IVA, che nel 1990 è risultata oltre il 49% del totale si è ridotto, prima nel 1993 e poi nell'ultimo quadriennio, attestandosi al 42,5% nel 2001. Ciò è stato determinato dall'introduzione di importanti tributi, come l'ICI nel 1993 e l'IRAP nel 1998 che hanno contemporaneamente determinato una forte crescita dell'incidenza delle altre imposte sulla produzione nell'anno della loro introduzione. Così si osserva che tra il 1992 e il 1993 il peso di tale categoria di imposte è passato dal 4,9% all'11,3%; mentre tra il 1997 e il 1998 la crescita è risultato tra 10,7% e il 24,1%. Le imposte sulle importazioni hanno avuto un peso molto modesto e decrescente, con percentuali che vanno dal 2,8% del 1991, a meno dell'1% nell'ultimo quadriennio. La prima consistente diminuzione è avvenuta in concomitanza con la riforma del 1992 che ha soppresso alcune imposte sulle importazioni provocando una diminuzione dell'incidenza di tali categorie d'imposta dal 2,4% del 1992 all'1,4% del 1993. Successivamente il peso di tali imposte è andato leggermente diminuendo, attestandosi infine allo 0,9% tra il 1997 e il 2001.

**Tavola 3 - Imposte sulla produzione e sulle importazioni delle Amministrazioni pubbliche e dell'Unione Europea per tipo - Anni 1990-2001 (Valori percentuali)**

Tipo di imposte	Imposte sui prodotti (esclusa Iva)	IVA	Altre imposte sulla produzione	Imposte e dazi sulle importazioni	Imposte indirette (entrate)	di cui: Imposte UE
1990	43,8	49,2	4,5	2,5	100,0	6,3
1991	44,9	47,3	5,0	2,8	100,0	6,7
1992	45,5	47,2	4,9	2,4	100,0	6,1
1993	43,7	43,6	11,3	1,4	100,0	5,8
1994	44,5	43,8	10,4	1,3	100,0	5,8
1995	44,5	44,7	9,4	1,4	100,0	5,1
1996	45,1	44,1	9,6	1,2	100,0	5,1
1997	43,7	44,5	10,7	1,1	100,0	3,9
1998	36,0	39,0	24,1	0,9	100,0	3,5
1999	37,5	39,7	21,9	0,9	100,0	3,1
2000	34,1	42,8	22,2	0,9	100,0	3,2
2001	32,9	42,5	23,7	0,9	100,0	3,6

Come si è detto le imposte indirette sulla produzione e sulle importazioni concorrono alla determinazione dei prezzi di mercato dei valori della produzione e degli altri aggregati macroeconomici. Negli schemi di rappresentazione contabile dell'economia nazionale per la determinazione del valore aggiunto e quindi del prodotto interno lordo i diversi settori produttivi sono raggruppati in branche di attività economiche e quindi anche le imposte indirette vengono suddivise per branca (101 branche secondo il SEC95). Per semplicità nella Tavola 7 per il periodo 1990-2001 è riportata la ripartizione percentuale delle imposte indirette per macro-branche. Dalla ripartizione è stata esclusa l'IVA in quanto, data la peculiarità di questa imposta che viene versata per segmenti di produzione fino al consumo finale su cui di fatto è traslata, può essere suddivisa per branca (IVA gravante) solo quando si conoscono i valori dei flussi intermedi. La ripartizione quindi non viene effettuata annualmente al momento della rappresentazione dei conti nazionali per la determinazione del PIL. Ma viene effettuata solo quando periodicamente si costruisce la tavola input-output dove vengono stimati 101x101 consumi intermedi. Nella tavola 7 si osserva che, escludendo l'IVA, la fetta più consistente delle imposte indirette grava sull'industria manifatturiera, corrispondente al maggior valore della produzione, con una percentuale che nel primo quinquenni della serie è risultata mediamente del 34%, per poi tendenzialmente decrescere fino ad attestarsi al 27,9% nel 2001. Di contro i servizi hanno registrato un trend crescente dell'aggravio fiscale, soprattutto negli altri servizi (servizi alle imprese, pubblica amministrazione, servizi alla persona, ecc) che sono passati dal 9,3% del 1990 al 16,7% nel 2001.

## Imposte sul reddito e sul patrimonio per settore di contropartita

Con l'introduzione del SEC95 nei conti nazionali è poi possibile utilizzare la nuova elaborazione effettuata dall'Istat, per il periodo 1990-2001, relativa ai conti per settore Istituzionali, che come si è detto nel primo paragrafo servono a rappresentare le operazioni economiche poste in essere dalle diverse tipologie di soggetti che operano nel sistema economico.

Mentre per le imposte indirette sulla produzione e sulle importazioni i settori di contropartita sono per definizione costituiti dalle imprese anche se tali imposte sono di fatto traslate sul consumatore al momento dell'acquisto dei prodotti sul mercato, per le imposte dirette i conti per settore istituzionale permettono di conoscere i settori contribuenti o settori di contropartita.

**Tavola 5 - Imposte sul reddito e sul patrimonio delle Amministrazioni pubbliche per settore di contropartita - Anni 1990-2001**

Anni	Società non finanziarie	Società finanziarie (credito e assicurazioni)	Amministrazioni pubbliche	Famiglie	di cui: Famiglie consumatrici	Istituzioni sociali senza scopo di lucro al servizio delle famiglie	Resto del Mondo	TOTALE
1990	14,7	6,7	0,4	77,7	74,4	0,1	0,4	100,0
1991	13,7	7,9	0,4	77,5	75,4	0,1	0,4	100,0
1992	11,8	6,5	0,4	80,8	78,8	0,1	0,4	100,0
1993	13,3	8,3	0,6	77,3	75,4	0,1	0,4	100,0
1994	17,1	6,1	0,8	75,5	73,6	0,1	0,4	100,0
1995	14,7	8,4	0,7	75,8	74,0	0,0	0,4	100,0
1996	16,1	8,6	0,7	74,3	72,7	0,0	0,3	100,0
1997	18,5	7,0	0,7	72,9	71,3	0,1	0,8	100,0
1998	10,6	6,2	0,8	81,0	80,6	0,1	1,3	100,0
1999	13,4	5,1	0,9	79,2	78,9	0,0	1,4	100,0
2000	10,7	5,7	0,8	81,2	81,0	0,0	1,6	100,0
2001	14,8	5,3	0,8	77,1	76,9	0,0	2,0	100,0
Media 1990-2001	14,1	6,8	0,7	77,5	76,1	0,1	0,8	100,0

Nella Tavola 5 si osserva che mediamente nel periodo esaminato oltre il 75% delle imposte sul reddito e sul patrimonio sono risultate a carico delle famiglie consumatrici, con un picco dell'81% nel 2000, contro una media del 14% delle imprese non finanziarie; per le imprese finanziarie (aziende di credito, società di assicurazione e altri intermediari finanziari) l'onere medio è risultato poco meno del 7%. Infine il contributo dei soggetti non residenti (resto del mondo) è risultato molto modesto superando l'1% solo nell'ultimo quadriennio (0,8% come media dell'intero periodo); ancora più modesto è risultato il contributo delle istituzioni non profit per le quali la media del periodo non è andata oltre lo 0,1%. Anche le Amministrazioni pubbliche sono risultate contribuenti di imposte dirette; trattasi di imposte versate allo Stato dalle Amministrazioni locali e dagli Enti di previdenza, il loro apporto comunque è stato nel periodo inferiore all'1%.

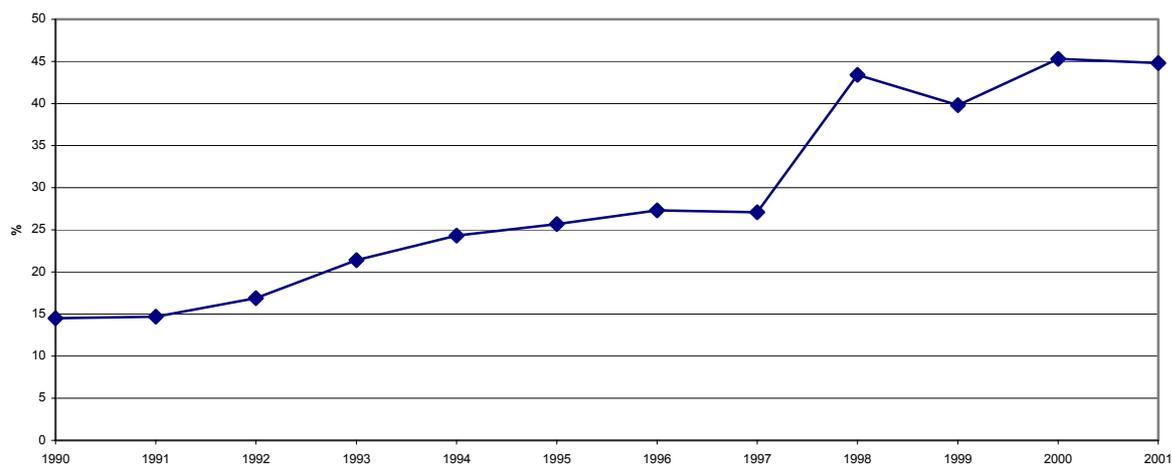
## La pressione fiscale delle Amministrazioni locali

Poiché il Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche è il sistema di rappresentazione contabile dell'insieme di tutti gli enti del settore pubblico, le voci del conto

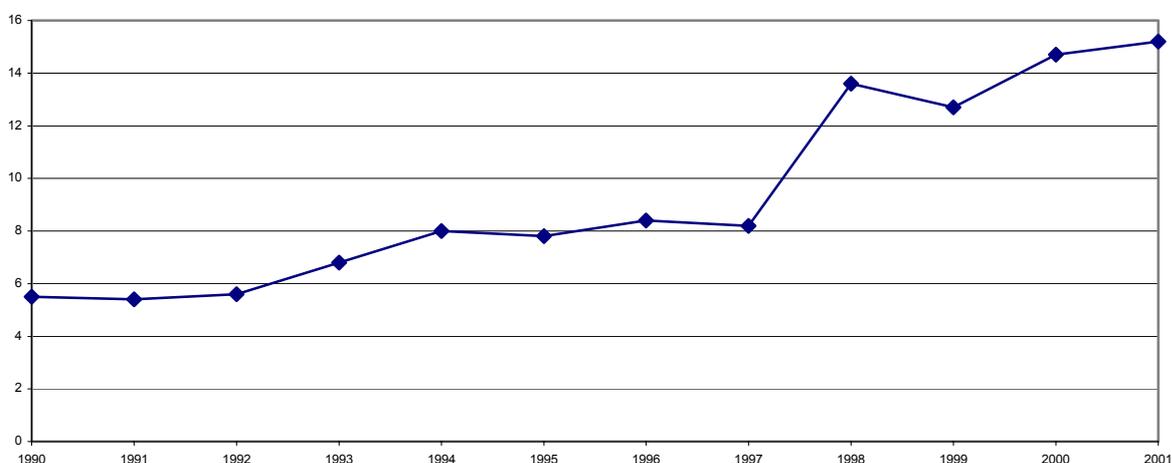
relative alle entrate fiscali si riferiscono all'insieme dell'economia, come se esse fossero prelevate da un unico settore.

L'analisi, invece dei conti delle Amministrazioni pubbliche per sottosettore permette di porre in evidenza le modifiche che stanno avvenendo nell'ambito della finanza pubblica. In particolare si può rilevare un progressivo aumento del peso della finanza locale nei confronti delle Amministrazioni centrali, sia in termini di produzione di servizi non market e sia in termini di percettori delle entrate fiscali, permette cioè di cogliere la crescita l'autonomia finanziaria degli enti decentrati.

Grado di autonomia finanziaria delle Amministrazioni locali



Percentuale delle entrate fiscali di competenza delle Amministrazioni locali sul totale - Anni 1990-2001



Si può così osservare che nel periodo 1990-2001 le entrate fiscali di competenza delle Amministrazioni locali presentano un trend decisamente in crescita, sia in termini di quota sul totale delle entrate fiscali incassate dalle Amministrazione pubbliche (Grafico 3) sia in termini di autonomia finanziaria (Grafico 4). Quest'ultimo indicatore, ottenuto rapportando il totale delle entrate fiscali delle Amministrazioni locali sul totale delle loro spese, è passato da un livello di circa il 15% nel 1990 ad un livello di quasi il 45% nel 2001. In pratica in poco più di 10 anni è triplicato. Un forte balzo in avanti è avvenuto nel 1998, anno in cui è stata introdotta l'IRAP.

Il concetto di autonomia finanziaria utilizzato in questo lavoro è un concetto di tipo statistico che intende riferirsi al peso che le imposte di competenza delle Amministrazioni locali hanno

sull'ammontare delle spese sostenute. Non si può ancora parlare di autonomia fiscale delle AL in quanto la maggior parte delle imposte di loro competenza derivano da leggi dello Stato e solo in alcuni casi è delegato agli enti territoriali la facoltà di stabilire le aliquote d'imposizione (es. addizionale IRPEF, ICI, ecc.). E' prevedibile che, in applicazione della nuova normativa costituzionale che concede alle regioni piena autonomia finanziaria e fiscale in materia di finanza locale, il tasso di autonomia finanziaria sopra descritto è destinato a crescere ulteriormente.

## Lo sviluppo di nuovi indicatori per valutare il sistema fiscale

Grazie al potenziale informativo messo a disposizione degli utilizzatori dal nuovo sistema di Contabilità nazionale SEC95, è allo studio presso la Commissione europea la costruzione di nuovi indicatori al fine di ampliare e migliorare la disponibilità di strumenti di analisi dei sistemi fiscali, soprattutto nella comparazione tra i diversi paesi della UE. L'attuale impegno dei servizi della Commissione, con la collaborazione degli esperti delle Istituzioni nazionali (ministeri, istituti di statistica, agenzie governative), è quella della elaborazione di indicatori relativi alle cosiddette **“aliquote d'imposta implicite”**.

Per il calcolo delle aliquote d'imposta implicite lo sviluppo concettuale è suddiviso in due fasi:

1. ripartizione delle entrate fiscali in categorie omogenee
2. individuare gli aggregati macroeconomici da utilizzare come basi imponibili per mettere in relazione con i raggruppamenti di entrate fiscali al fine di calcolarne l'aliquota implicita media.

Per quanto riguarda la prima fase, oltre alla tradizionale ripartizione tra imposte correnti sul reddito e patrimonio e tra imposte sulla produzione e importazioni, presente nel Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, si sta sperimentando un approccio di incidenza funzionale (imposte sul lavoro, imposte sul capitale, imposte sui consumi, imposte ambientali, ecc.).

Lo scopo dell'approccio funzionale è quello di valutare sulla base delle aliquote implicite, l'imposizione sulle diverse funzioni economiche: produzione e consumi; e relativamente alla funzione di produzione la distinzione tra i fattori (lavoro e capitale).

Per calcolare gli indicatori si deve mettere in relazione il gettito fiscale che è stato classificato secondo le funzioni economiche con gli aggregati macroeconomici che derivano dai dati disponibili della Contabilità nazionale.

Nella fase attuale dei lavori l'attenzione è concentrata sulla individuazione di un metodo comune per ottenere una ripartizione delle imposte per tipologia di reddito, in presenza di imposte complesse, come l'IRPEF che grava su diverse tipologie di reddito.

Non essendo ancora completati i lavori della Commissione, ad oggi non sono ancora disponibili i dati.