

Dipartimento di Scienze Economiche

Discussion paper n. 4, 1990

**Struttura della spesa pubblica e sviluppo
economico**

Paolo Palazzi

Introduzione

La considerazione da cui trae spunto questo lavoro è che gli strumenti a disposizione per analizzare l'impatto dell'intervento pubblico nelle economie sottosviluppate siano inadeguati.

Il problema può essere sinteticamente illustrato considerando che i paesi sottosviluppati si trovano di fronte ad una situazione contraddittoria derivante dalle due seguenti caratteristiche:

a) I paesi sottosviluppati sono tali in quanto mancano, sono insufficienti o addirittura agiscono nel senso contrario meccanismi di mercato interno ed internazionale tali da poter innescare un processo di sviluppo (le ragioni sono innumerevoli: mancanza di capitali, basso livello tecnologico, dipendenza da prezzi e domanda internazionale, mancanza di forza lavoro qualificata, mancanza di spirito imprenditoriale, ecc.). Queste carenze strutturali fanno sì che *appaia indispensabile un intervento pubblico* in campo economico e sociale che supplisca alle carenze strutturali di partenza o che almeno ne faciliti il loro superamento. Infatti ognuno dei problemi che investono i paesi sottosviluppati può essere letto in relazione ad un possibile e necessario intervento pubblico, volto a supplire inesistenti o insufficienti meccanismi di mercato¹.

b) *La possibilità e la struttura dell'intervento pubblico sono anch'esse dipendenti dalla struttura economica e sociale* in cui tale intervento si colloca. Un concetto di intervento pubblico quasi completamente esogeno va considerato solo quale semplice esercizio di didattica macroeconomica. Le capacità, qualitative e quantitative, di spesa e di entrata dello stato dipendono in misura determinante dalla struttura economica e dal grado di sviluppo del paese. (Palazzi, & Sardoni, 1987)

Abbiamo che quindi da una parte *lo sviluppo dipende da un intervento dello stato*, ma dall'altra *la possibilità e il tipo di tale intervento dipendono dal grado di sviluppo*.

Le vie storicamente tentate dai paesi sottosviluppati per uscire da tale "impasse" sono state essenzialmente due:

- a) Ricorso a prestiti o aiuti internazionali,
- b) Strutturazione dell'intervento pubblico tale da dare un peso percentuale molto elevato alle spese in conto capitale e alle spese in campo economico.

Attraverso il primo strumento si è cercato di supplire alle carenze di formazione interna di risorse pubbliche, mentre attraverso il secondo si è cercato di porre le basi per una capacità autonoma di sviluppo economico².

* Ringrazio per gli utili consigli e suggerimenti Claudio Buccellato, Paolo Piacentini, Alessandro Roncaglia e Claudio Sardoni che hanno letto una precedente versione del lavoro. Naturalmente ogni errore è da addebitarsi esclusivamente all'autore.

¹ Non mancano coloro che sono ideologicamente ancorati ad una visione che consideri sempre e comunque l'intervento pubblico, anche se alle volte necessario, come fattore di freno allo sviluppo dei paesi del Terzo mondo (Landau, 1986), ma in questa sede non interessa confutare tale tesi, si rimanda ad altri lavori. vedi ad esempio Ram (1986b) e Palazzi & Sardoni (1987).

² Naturalmente i due strumenti non sono fra loro indipendenti in quanto nella maggioranza dei casi la struttura dei finanziamenti internazionali condiziona pesantemente il tipo e la struttura dell'intervento pubblico. Si può però ragionevolmente sostenere che non sia esistita una grossa contraddizione fra struttura dei finanziamenti internazionali ed obiettivo di un elevato peso di spese produttive ed in

L'analisi di alcuni risultati di una serie di elaborazioni empiriche da noi effettuate per una ricerca in corso di svolgimento sul confronto internazionale della struttura della spesa pubblica, può facilmente mostrare come, almeno ad un livello molto aggregato di dati, la struttura e la dinamica della spesa pubblica nei paesi sottosviluppati siano state per un lungo periodo di tempo e continuo ad essere decisamente "migliori", secondo i canoni teorici dello sviluppo, rispetto a quelle dei paesi industrializzati. Ciononostante le "performances" economiche e sociali dei paesi sottosviluppati sono state nel complesso ben lontane dagli obiettivi di sviluppo che erano alla base delle politiche di intervento pubblico.

Rispetto a questa constatazione si possono avere due atteggiamenti: il primo è quello attualmente seguito dagli organismi internazionali e da numerosi economisti dello sviluppo, di addebitare all'eccesso di spesa pubblica gran parte dei problemi economici dei paesi sottosviluppati; il secondo, che cercheremo di seguire in questo lavoro, è quello chiedersi se gli strumenti teorici correnti di analisi della spesa pubblica siano adeguati e sufficienti ad analizzare la relazione fra sviluppo e spesa pubblica nei paesi sottosviluppati.

In questa lavoro si proporrà un modello teorico nel quale la struttura della spesa pubblica gioca un ruolo determinante sulla crescita e lo sviluppo di un paese e si cercherà di dimostrare come, introducendo alcune ipotesi relative agli effetti della struttura della spesa pubblica su crescita e sviluppo, sia quanto meno semplicistico, anzi spesso deviante, il modo tradizionale di analizzare la spesa pubblica nei paesi sottosviluppati.

Alcuni dati sulla struttura della spesa pubblica

In una ricerca in corso di svolgimento, che ha come oggetto lo studio di comparazione internazionale della struttura della spesa pubblica, sono stati elaborati i dati relativi alle serie storiche della spesa pubblica per 75 paesi per il periodo (1975-1983)³. L'analisi delle serie temporali della spesa pubblica per un numero elevato di paesi sottosviluppati è interessante in quanto mostra come non solo il peso e la struttura della spesa pubblica, ma anche i legami strutturali dinamici tra sviluppo e spesa pubblica siano sostanzialmente diversi nei paesi sviluppati rispetto a quelli sottosviluppati.

Nella Tabella 1 sono riportati alcuni dati relativi alla struttura della spesa pubblica ed alla sua elasticità rispetto al reddito⁴. Dall'esame dei risultati delle elaborazioni si possono trarre alcune indicazioni che interessano questo lavoro:

1) Il peso e l'elasticità rispetto al reddito della spesa pubblica è notevolmente più elevato nei paesi industrializzati.

2) La quota della spesa pubblica in conto capitale sul totale della spesa e la sua elasticità rispetto al reddito è più elevata nei paesi sottosviluppati..

conto capitale.

³ I dati sono quelli pubblicati dal IMF (1986), le nostre elaborazioni comprendono 20 paesi capitalistici industrializzati e 55 paesi sottosviluppati.

⁴ L'elasticità è misurata attraverso la stima del coefficiente angolare della relazione lineare tra i logaritmi della spesa pubblica e del reddito.

3) Nei paesi sottosviluppati l'elasticità rispetto al reddito delle spese in conto capitale è più elevata di quella della spesa complessiva, il contrario accade nei paesi industrializzati⁵.

4) La spesa pubblica sociale è in media ed in termini di elasticità più elevata nei paesi industrializzati.

5) Il peso spesa pubblica nel settore economico è più elevato ed ha maggiore elasticità nei paesi sottosviluppati.

TABELLA 1 - Elasticità e quote medie della spesa pubblica (1975-83)

PAESI	Spesa pubblica totale		Spesa in conto capitale	
	%GDP	elasticità	%spesa	Elasticità
Sviluppati	35.56	2.00	7.68	0.49
Totale sottosviluppo.	25.07	1.59	20.62	2.20
Africa	27.73	1.90	21.95	2.96
Asia	20.99	1.60	21.92	1.97
America Latina	24.64	1.50	17.95	1.90

PAESI	Spese sociali*		Spese economiche**	
	%spesa	Elasticità	%spesa	Elasticità
Sviluppati	66.73	2.12	33.27	0.67
Totale sottosviluppi.	44.07	1.54	55.93	2.10
Africa	38.78	1.59	61.22	2.26
Asia	42.44	1.62	57.56	1.98
America Latina	51.34	1.04	48.66	1.45

Fonte dei dati: FMI(1986)

* Difesa, sicurezza sociale e welfare, educazione, sanità, abitazioni.

** Servizi economici, agricoltura, pesca e caccia, foreste, miniere, manifattura, costruzioni, elettricità, gas, acqua, strade, trasporti e comunicazioni.

Le caratteristiche elencate precedentemente si ritrovano anche utilizzando aggregazioni più articolate dei paesi sottosviluppati⁶. Il quadro descrittivo che esce dall'analisi dei dati sulla spesa pubblica nei paesi sottosviluppati può senza dubbio considerarsi estremamente coerente con le caratteristiche che deve avere la spesa

⁵ Come conseguenza si ha una tendenza nei paesi sottosviluppati ad una diminuzione del rapporto fra spese pubbliche correnti e stock di capitale pubblico.

⁶ In realtà tali caratteristiche, con qualche rara eccezione si ritrovano in tutti i paesi sottosviluppati.

pubblica per giocare un ruolo propulsivo allo sviluppo: alto tasso di accumulazione e bassa quota di spese non direttamente produttive⁷.

Il problema è che mentre tutte le condizioni relative alla struttura della spesa pubblica sembravano in linea con le precondizioni per innescare uno sviluppo duraturo, tale sviluppo è ben lontano dall'essere stato innescato. Sembra cioè che interventi di carattere strutturale come quello delle spese in conto capitale abbiano effetti moltiplicativi di breve periodo e scarsi effetti sullo sviluppo economico⁸.

Ovviamente un tentativo di spiegazione di questo fenomeno dovrebbe trattare praticamente di tutti i problemi del sottosviluppo: in questa sede ci limiteremo a illustrare un modello teorico attraverso il quale vengano *isolati gli effetti della spesa pubblica sullo sviluppo*. L'importanza di un modello teorico di riferimento scaturisce, a nostro avviso, dalla estrema difficoltà di individuare regolarità di comportamento attraverso la pura indagine empirica; infatti nel mondo reale, in cui tutte le variabili sono fra loro inter correlate, è quasi impossibile analizzare separatamente delle singole relazioni, e questo è particolarmente vero per la spesa pubblica⁹.

Un modello teorico

Il modello che proponiamo parte dalla ovvia considerazione che, per analizzare le relazioni fra sviluppo economico e spesa pubblica, un ruolo determinante ha la sua struttura. Questo, a nostro avviso, è particolarmente vero per i paesi sottosviluppati, nei quali i fenomeni di carattere qualitativo hanno una influenza maggiore nel condizionare i fenomeni di tipo puramente quantitativo.

Gli aspetti della struttura della spesa pubblica che ci interessa mettere in evidenza sono due:

A) distinzione economica tra spesa pubblica in conto capitale e spesa pubblica corrente.

B) distinzione funzionale tra spesa pubblica economica e spesa pubblica sociale.

A) Spesa pubblica in conto capitale e corrente.

Una elevata quota di spesa pubblica destinata all'accumulazione di capitale pubblico è generalmente considerata come caratteristica qualificante di un ruolo propulsore dell'intervento dello stato nell'economia; abbiamo visto in precedenza come tale politica sia stata comunemente presente e seguita dai paesi sottosviluppati, tanto che sia il valore medio dell'accumulazione pubblica, sia il valore dell'elasticità delle spese pubbliche in conto capitale, sono decisamente più

⁷ La suddivisione della spesa pubblica tra spese sociali e spese economiche adottata nella tabella 1 è solamente indicativa, ma tutte le possibili classificazioni alternative portano allo stesso tipo di risultato. In particolare eliminando le spese militari o considerando le spese relative all'istruzione come economiche il segno delle disuguaglianze rimane.

⁸ Anche se con un approccio molto diverso si giunge ad una conclusione simile in Mindford, & Walters (1989)

⁹ Un'analisi empirica del rapporto fra spesa pubblica e reddito è molto difficile, specialmente se si tentano di individuare i nessi di causalità. Un buon tentativo ci sembra quello di Ram (1986a) i cui risultati portano però a concludere che non esistono regole empiriche precise di comportamento.

elevati nei paesi del Terzo mondo. Questo fenomeno viene considerato di per sé come positivo e propulsivo della crescita.

Ci sembra invece che un punto non trascurabile sia dato dalla considerazione che esiste un legame di medio-lungo periodo “indissolubile” tra spese in conto capitale e flusso di spese correnti, o meglio fra spese in conto capitale e necessità di un flusso di spese correnti, affinché le spese in conto capitale possano esplicare al massimo i loro effetti potenziali di lungo periodo. Questo è vero anche per le spese in conto corrente, le quali per ottenere la massima efficacia hanno bisogno come supporto dell’esistenza di uno stock di capitale pubblico, cioè di precedenti spese in conto capitale. A rigore ogni spesa corrente, anche quella di puro trasferimento, ha la necessità, per esplicare pienamente la sua efficacia, della preesistenza di una certa quantità di stock capitale pubblico.

Questa considerazione, nonostante che per molti tipi di spesa pubblica sia addirittura ovvia, è spesso completamente trascurata. Nell’analisi microeconomica il legame fra spese in conto capitale e spese correnti è addirittura alla base della teoria stessa (si pensi ad esempio alla funzione di produzione e più in generale all’analisi della struttura tecnologica), mentre a livello macro, ed in particolare in relazione alla spesa pubblica poco o nulla si dice in proposito¹⁰.

L’ipotesi di base che inseriremo nel nostro modello è che, data esogenamente la spesa in conto capitale, gli effetti di lungo periodo della spesa in conto capitale dipenda dalla dinamica della spesa corrente ad essa associata. Si ipotizza cioè che esistano e possano essere individuati uno o più valori del rapporto tra spesa in conto capitale e flusso di spesa corrente, tali per cui gli effetti di lungo periodo della spesa in conto capitale sulla crescita economica siano massimi. Quindi in ogni periodo il rapporto tra stock di capitale e spesa corrente può essere considerato alla stregua di un indicatore tecnico-economico della tecnologia incorporata nello stock di capitale pubblico, cioè nelle spese in conto capitale accumulate; ipotizzando un campo di variazione limitato del rapporto ottimale tra stock di capitale e spese correnti significa ipotizzare che, almeno ex-post, la flessibilità della tecnologia sia limitata.

B) Spesa pubblica economica e sociale

È possibile, almeno da un punto di vista concettuale, distinguere due funzioni dell’intervento pubblico e quindi della spesa pubblica: la funzione volta a garantire ed aumentare la crescita del reddito e quella interessata ad aspetti di carattere più qualitativo del benessere sociale.

Chiameremo “economiche” le spese che rientrano nella prima funzione, “sociali” quelle della seconda. Non entreremo nel merito alle difficoltà definitorie di tale distinzione, per il nostro obiettivo è sufficiente definire come “economica” la spesa pubblica che ha effetti diretti sulla crescita del reddito, e spesa “sociale” quella che ha effetti diretti sul livello e sulla crescita dello sviluppo sociale¹¹.

Come vedremo in seguito, a parità di spesa pubblica, il rapporto fra stock di capitale e spese correnti della funzione economica influenzerà la possibilità di

¹⁰ Nell’analisi di singoli progetti di investimento tale relazione viene in qualche modo affrontata: basti pensare al problema della valutazione dei progetti e dell’analisi della capacità autonoma di proseguimento; quello che manca è una valutazione a livello macroeconomico di tali legami.

¹¹ Va rilevato come in questo caso quello di sviluppo sociale sia un concetto di flusso, analogo al reddito, e non di stock. Si tratta cioè della “produzione di soddisfazione” di bisogni sociali della popolazione attraverso il flusso di beni e servizi pubblici.

crescita del reddito, e similmente l'efficacia di lungo periodo delle spese sociali dipenderà dal rapporto tra stock di capitale e spese correnti sociali.

C) *Relazione tra sviluppo economico e sviluppo sociale*

Se fosse possibile costruire una relazione funzionale univoca tra livello di sviluppo economico e sviluppo sociale, questa potrebbe rappresentare il sentiero di sviluppo ottimale e tutte le situazioni al di fuori della relazione ottima rappresenterebbero punti di squilibrio. I parametri strutturali della relazione funzionale rappresenterebbero, nel caso di perfetta standardizzazione dell'unità di misura, l'importanza relativa tra aspetto sociale ed aspetto economico nella determinazione del concetto di sviluppo complessivo.

Nella realtà relazioni di questo tipo si possono costruire e sono state costruite attraverso analisi fattoriali che mettono in relazione misure standardizzate di due gruppi di variabili rappresentanti rispettivamente performances economiche e performances sociali: la dinamica della relazione è crescente e la collocazione dei vari paesi rispetto alla relazione media, rappresentata dalla funzione di regressione, può essere interpretata come posizione relativa di ogni paese rispetto al livello di reddito ed allo sviluppo sociale ottimale¹².

Il problema è però che le relazioni che vengono costruite sono di tipo statico e possono essere unicamente utilizzate per una sorta di graduatoria tra paesi: quello che a nostro avviso è errato è quello di considerarla, *sic et simpliciter*, come una relazione causale dinamica nella quale usualmente il grado di sviluppo economico, quasi sempre rappresentato dal reddito pro capite, è considerato la variabile indipendente e il grado di sviluppo sociale la dipendente¹³. Nel modello che proponiamo invece le due variabili in questione (livello di sviluppo economico, cioè del reddito, e sviluppo sociale), saranno considerate inter correlate; il problema si sposta quindi sullo studio del tipo di inter correlazione che le contraddistingue¹⁴.

Il rapporto tra sviluppo economico e sviluppo sociale, che determina il livello complessivo di sviluppo di un paese, può essere, a nostro avviso, ben sintetizzato dalla dinamica strutturale della spesa pubblica, suddivisa nelle sue due componenti funzionali: spesa economica e spesa sociale. In effetti l'analisi della dinamica della struttura della spesa pubblica all'aumentare del reddito mostra come una quota crescente di tale spesa sia destinata alle spese che possono ricadere nella definizione di "spese sociali". Il legame di tali spese con la crescita economica è stato interpretato in due diversi modi che possono essere così sintetizzati:

a) un aumento del livello di sviluppo economico genera un aumento di spese sociali attraverso lo stesso meccanismo che porta alla crescita del consumo "opulento": un aumento del reddito fa crescere lo spazio economico per attività

¹² Vedi ad esempio Palazzi & Sardoni (1987) e Berlage & Terweduwe, (1988).

¹³ Una concezione dello sviluppo identificato principalmente come sviluppo economico è stata e continua ad essere presente fra gli economisti, anche se, specialmente in riferimento ai paesi sottosviluppati, autorevoli voci che si oppongono ad una visione economicista dello sviluppo sono numerose. Per recenti contributi su questo argomento vedi ad es. Sylos Labini (1989) e Sen (1989).

¹⁴ In questo lavoro si parlerà sempre di reddito e non, come sarebbe più corretto, di reddito pro capite in quanto ipotizziamo nel modello, almeno per il breve e medio periodo, l'esogeneità dello sviluppo demografico.

private (consumo) e pubbliche (sociali) non necessarie dal punto di vista produttivo¹⁵.

b) un aumento di spese sociali è legato indissolubilmente come necessità, sia sociale che economica, al processo di accumulazione, ma allo stesso tempo tali spese tenderanno storicamente a contrastare e far diminuire l'accumulazione stessa¹⁶.

A nostro avviso, esiste però un terzo modo di vedere tale legame ed alla base vi è la distinzione fra crescita e sviluppo: *perché la crescita economica possa concretizzarsi in sviluppo vi è la necessità di un aumento delle spese pubbliche sociali*. Si ha così che le spese "sociali" non vanno considerate né alla stregua di residui della crescita, né sprechi necessari, ma parte integrante ed *indispensabile* al complessivo processo di sviluppo

Tornando alla relazione tra reddito e sviluppo sociale è utile introdurre il concetto di *grado di sviluppo equilibrato* definito come quel livello di sviluppo individuato da un rapporto fra reddito e sviluppo sociale ottimale. Il concetto di livello ottimale può essere definito *ex-post* in questo modo: se il rapporto fra livello di sviluppo economico e sociale non è ottimo, non individua quindi un livello di sviluppo equilibrato, si mettono in moto meccanismi sociali, che, *ceteris paribus*, tenderanno a riportare il grado di sviluppo verso quello equilibrato. Come vedremo meglio in seguito, il risultato dell'azione sociale tenderà a portare il sistema verso un livello di sviluppo di equilibrio attraverso un aggiustamento verso il basso del reddito o dello sviluppo sociale, a seconda di quale delle due variabili è cresciuta "troppo" rispetto al rapporto ottimale. Si ha cioè che, nel lungo periodo, il limite superiore al livello di sviluppo è rappresentato dalla variabile che meno è elevata: si pone in essere quindi un rapporto funzionale di dipendenza della variabile che è cresciuta "troppo" rispetto quella che è cresciuta di meno¹⁷.

I meccanismi sociali riequilibratori vanno intesi come azioni economiche e politiche in risposta a condizioni sociali ed economiche *insostenibili*. Ciò non significa necessariamente che tali azione abbiano successo, ma soltanto che esiste una forte pressione sociale per un cambiamento delle condizioni economiche o sociali.

L'ipotesi che esista un solo rapporto tra sviluppo sociale e reddito che individui un livello di sviluppo equilibrato è troppo restrittiva; potrebbe essere più vicina alla realtà un'ipotesi che veda una fascia crescente del rapporto ottimale all'aumentare del livello del reddito e dello sviluppo sociale. In altri termini a reddito e sviluppo sociale bassi si avrà un campo di variazione più limitato del rapporto tra sviluppo economico e sociale, tale da individuare un livello di sviluppo equilibrato, mentre a livelli più elevati la fascia determinazione di rapporti ottimali sarà più ampia.

A questo punto vanno fatte due precisazioni. La prima precisazione è relativa al fatto che i meccanismi di aggiustamento che intervengono per riportare lo sviluppo

¹⁵ La letteratura che totalmente o in parte accetta questo punto di vista è ampia, per una rassegna cfr Saunders & Klau (1985)

¹⁶ I sostenitori di tali tesi sono generalmente autori di impostazione marxista, anche se più che a spese sociali si riferiscono al concetto di spese improduttive. Cfr ad esempio Baran, & Sweezy (1966) e O'Connor (1973).

¹⁷ Il concetto di sviluppo di equilibrio non va confuso con giudizi di carattere qualitativo o politico: nel caso appunto di un ventaglio ampio di alternative possono essere allo stesso livello di sviluppo di equilibrio situazioni strutturali economiche e sociali alquanto differenti: ad esempio relativamente alla distribuzione del reddito, al livello di welfare, ecc.

ad un livello di equilibrio possono essere contrastati od agevolati da misure di politica economica: nel primo caso avremo che si tenderà ad un mantenimento nel tempo di situazioni di squilibrio, nel secondo caso l'aggiustamento potrà essere regolato e probabilmente meno traumatico. La seconda è che nel caso di un ventaglio di possibili posizioni di sviluppo di equilibrio, gli interventi di politica economica condizionano decisamente le caratteristiche che ha, fra le tante possibili, il livello di sviluppo di equilibrio.

Il modello

Il modello è costruito cercando di isolare la spesa pubblica da tutti gli altri fattori che influenzano la determinazione del reddito e dello sviluppo sociale. Lo scopo del modello è infatti quello di individuare come il reddito e lo sviluppo sociale siano influenzati dalla struttura della spesa pubblica.

a) Il modello di crescita

$$KE = f(EP) \quad (1)$$

$$GDP = \frac{1}{\Omega} (KE + A_e + A_s + XD) \quad (2)$$

$$CE_e^* = \alpha_e^* K_e \quad (3)$$

$$CE_e = A_e + \beta_e GDP \quad (4)$$

$$\frac{1}{\Omega_{+1}} = f(|\alpha_e^* - \alpha_e|, EE) \quad (5)$$

Dove:

EP = decisioni esogene di politica economica

KE = (KE_e + KE_s) spesa pubblica in conto capitale

KE_e = spesa pubblica economica in conto capitale

KE_s = spesa pubblica sociale in conto capitale

A_e, A_s = spesa pubblica esogena in conto corrente (economica e sociale)

XD = domanda privata esogena

K_e = (KN_{e-1} + KE_e) stock di capitale pubblico nel settore economico, dato dalla somma tra stock capitale netto del periodo precedente e spese in conto capitale.

CE_e = spesa pubblica economica corrente

GDP = reddito

β_e = rapporto marginale tra reddito e spesa pubblica corrente economica

$\frac{1}{\Omega}$ = moltiplicatore della domanda esogena

$\frac{1}{\Omega_{+1}}$ = moltiplicatore del periodo successivo

α_e^{*} = rapporto ottimale spese economiche correnti e stock di capitale nel settore economico

$\alpha_e = CE_e/K_e$ rapporto effettivo spese economiche correnti e stock di capitale nel settore economico

$EE = (K_e + C_e)$ spesa pubblica economica totale

(1) La prima equazione considera le decisioni sulla dimensione della spesa pubblica in conto capitale e sulla sua struttura funzionale come completamente esogene, dipendenti esclusivamente da decisioni di politica economica interna od internazionale.

(2) In questa relazione viene determinato il reddito reale attraverso la moltiplicazione della domanda pubblica esogena, che nel nostro caso è data dalle spese pubbliche in conto capitale, dalla spesa corrente esogena, e dalla domanda privata esogena aggregata che comprende: esportazioni, investimenti privati, ecc..

(3) Si ipotizza che, dato lo stock di capitale nel settore pubblico economico, esista un solo valore di spesa in conto corrente tale da costituire un rapporto produttivo ottimale. Ovviamente questo implica che esiste una struttura tecnologica dell'intervento pubblico nel settore economico estremamente rigida, una volta determinato il tipo di spese in conto capitale si ha un rapporto tecnologico rigido con il flusso di spese correnti ad esso associate¹⁸. Il valore di α_e^* di ogni periodo sarà una media ponderata tra il valore derivato dallo stock di capitale netto del periodo precedente e il valore derivato dalle spese in conto capitale dell'anno in corso (α_e^*):

$$\alpha_e^* = [\alpha_{e-1}^* (KN_{e-1}) + \alpha_e^* (KE_e)]/K_e.$$

Anche se tale semplificazione potrebbe essere alleggerita attraverso la introduzione di un ventaglio di possibilità, non ci sembra lontana dalla realtà l'ipotesi che nei paesi sottosviluppati la maggior parte dei progetti di investimento pubblici di un certo rilievo possano essere considerati ex-post a tecnologia rigida¹⁹.

(4) Questa equazione descrive come la *spesa pubblica corrente effettiva sia in parte endogena e dipendente dal livello del reddito* attraverso un legame lineare. Si ipotizza cioè che le decisioni di spesa corrente siano in qualche modo condizionate dalle performances dell'economia, eventuali margini di manovra di politica economica sono esprimibili soltanto attraverso modifiche del valore del coefficiente angolare che quindi assume il significato di legame di tipo economico con un certo margine di manovrabilità politica²⁰. La parte esogena di spesa corrente può essere ipotizzata come immodificabile e determinata da condizioni minime di funzionamento dell'apparato pubblico. Ne deriva quindi che le spese correnti

¹⁸ Il rapporto economico-tecnologico fra spese in conto capitale e spese correnti va determinato per ogni singolo tipo di spesa in conto capitale effettuato in quanto dipende dalla tecnologia incorporata nell'investimento effettuato. Il rapporto aggregato spese in conto corrente ed in conto capitale α_e^* risulta quindi essere una media ponderata dei singoli rapporti.

¹⁹ Basti pensare che molto spesso tale tecnologia non solo è completamente importata, ma è anche spesso "culturalmente ed economicamente" estranea al paese, di modo che risultano scarse le possibilità di aggiustamento sia durante l'attuazione dell'investimento, sia a progetto terminato.

²⁰ La relazione tra spesa pubblica corrente e reddito è naturalmente più complessa perché in genere non è lineare. Una formulazione più complessa di tale relazione avrebbe però il difetto di complicare notevolmente la formalizzazione, senza portare, nella sostanza a risultati differenti; infatti, per il funzionamento del modello, è sufficiente ipotizzare che almeno parte della spesa pubblica corrente sia endogena.

seguono logiche di determinazione che le rendono ex-post, almeno parzialmente, *non direttamente dipendenti dalle spese in conto capitale*.

(5) La quinta equazione rappresenta l'efficacia di lungo periodo della spesa pubblica economica sulla crescita. L'efficacia di lungo periodo della spesa economica può essere sinteticamente rappresentata dalla sua influenza sul moltiplicatore del periodo successivo. Il moltiplicatore dipenderà dalla dimensione assoluta della spesa pubblica economica, nell'ipotesi che esistano economie di scala, e dalla sua composizione. La funzione è tale per cui, dato il livello di spesa economica, raggiunge il suo valore massimo nel punto in cui $\alpha_e^* = \alpha_e$ ed è decrescente al crescere di $|\alpha_e^* - \alpha_e|$. L'influenza sul moltiplicatore della spesa pubblica economica sarà tanto più basso quanto maggiore sarà la differenza tra composizione effettiva ed ottimale di stock di capitale economico pubblico e spesa corrente pubblica economica. Si ipotizza cioè che nel periodo successivo l'elasticità di reazione del settore produttivo a variazioni di domanda esogena sia tanto più elevata, a parità di intervento pubblico nel settore economico, quanto più la combinazione tra stock di capitale economico pubblico e spese correnti, sia vicina alla combinazione ottima²¹. La relazione tra composizione della spesa pubblica e efficienza può avvenire, ad esempio, attraverso una influenza su alcuni dei parametri costituenti il moltiplicatore del periodo successivo²².

b) Il modello di sviluppo sociale

$$CE_S = A_S + \beta_S \text{ GDP} \quad (6)$$

$$\text{SOC} = \Pi \text{ SE} \quad (7)$$

$$CE_S^* = \alpha_S^* K_S \quad (8)$$

$$\Pi_{+1} = f(|\alpha_S^* - \alpha_S|) \quad (9)$$

dove:

CE_S = spesa pubblica sociale corrente

GDP = reddito

β_S = rapporto marginale tra reddito e spesa pubblica corrente sociale

KE_S = spesa pubblica sociale in conto capitale

CE_S = spesa pubblica sociale corrente

$SE = KE_S + CE_S$ = spesa pubblica sociale totale

²¹ Nel caso di insufficienza di spese correnti la cosa è indiscutibile, ma questo è vero anche nel caso di spese correnti superiori a quelle necessarie per due motivi: un eccesso di spese correnti porta ad una organizzazione del processo produttivo che, nel tentativo di utilizzo di forza lavoro o merci in esubero, può portare ad una riduzione della capacità di reazione ad un aumento di domanda rispetto a quella che si sarebbe avuta nel caso di rapporto ottimale; inoltre un eccesso di spese correnti può provocare un cambio nella struttura della domanda a cui non corrisponde un corrispondente cambio della capacità produttiva interna (può essere ad esempio il caso di un eccessivo spostamento di forza lavoro e famiglie dal settore agricolo ad altri settori).

²² La via attraverso la quale il processo moltiplicativo può essere influenzato dall'efficacia della spesa pubblica produttiva del periodo precedente può essere rappresentata ad esempio dall'influenza che può avere la spesa pubblica direttamente (nel caso di import substitution) , o indirettamente attraverso la produttività sulla propensione ad importare.

SOC = livello di sviluppo sociale

$K_s = (KN_{s-1} + KE_s)$ = stock di capitale pubblico nel settore sociale, dato dalla somma tra capitale netto del periodo precedente e spese in conto capitale.

α_s^* = rapporto ottimale spese sociali correnti e stock capitale nel settore sociale

$\alpha_s = CE_s/K_s$ rapporto effettivo spese sociali correnti e stock capitale nel settore sociale

Π = indicatore di efficacia delle spese sociali

Π_{+1} = indicatore di efficacia delle spese sociali nel periodo successivo

(6) Questa relazione è del tutto analoga all'equazione (4) e rappresenta la funzione endogena di spesa corrente sociale.

(7) Lo sviluppo sociale è posto funzione lineare delle spese sociali, dove il valore del coefficiente angolare rappresenta la produttività o efficacia della spesa sociale nel determinare lo sviluppo sociale.

(8) Anche nel caso delle spese sociali si ipotizza che esista un rapporto ottimale fra spese correnti e spese in conto capitale che sarà pari a:

$$\alpha_s^* = [\alpha_{s-1}^* (KN_{s-1}) + \alpha_s' (KE_s)] / K_s$$

(9) Analogamente a quanto si ipotizzava per le spese economiche il rapporto tra spese correnti e stock di capitale tenderà, nel caso delle spese sociali, ad influenzare l'efficacia della spesa sociale nel periodo successivo. La funzione è dello stesso tipo della (5): ha il suo massimo quando $\alpha_s^* = \alpha_s$ ed è decrescente al crescere del valore di $|\alpha_s^* - \alpha_s|$. Nel caso delle spese sociali si può però ipotizzare che la loro efficacia sia indipendente dalla loro dimensione assoluta, in quanto nel caso dello sviluppo sociale le economie di scala presumibilmente giocano un ruolo meno importante rispetto al settore economico.

c) Il modello di sviluppo

$$DEV = a GDP + b SOC \quad (10)$$

$$\partial_{\min}^* \leq \frac{SOC}{GDP} \leq \partial_{\max}^* \quad (11)$$

dove:

DEV = grado di sviluppo

GDP = reddito

SOC = livello di sviluppo sociale

a, b = parametri di ponderazione tra sviluppo sociale e reddito

∂ = rapporto tra sviluppo sociale e reddito

∂_{\min}^* = funzione frontiera dei valori minimi del rapporto ottimale tra sviluppo sociale e reddito

∂_{\max}^* = funzione frontiera dei valori massimi del rapporto ottimale tra sviluppo sociale e reddito

(10) Il grado di sviluppo complessivo di un paese viene posto funzione lineare delle due variabili indicanti il livello di sviluppo sociale ed il reddito. Il valore

dei parametri di ponderazione nel caso di standardizzazione dell'unità di misura indicano l'importanza relativa che hanno le caratteristiche economiche e sociali nel determinare il grado di sviluppo di un paese. In tal caso avremo che $a + b = 1$.

(11) Nell'ipotesi di pluralità di rapporti di equilibrio si possono individuare due funzioni di ∂ che definiscono il campo di variazione della relazione tra GDP e SOC che individua un livello di equilibrio dello sviluppo. Si ipotizza che le possibilità di valori di equilibrio del rapporto SOC/GDP siano crescenti al crescere dello sviluppo sociale e/o economico. La cosa risulta più chiara riferendosi al Grafico 1 nel quale si mette in relazione lo sviluppo sociale e il reddito. Le due funzioni tracciate nel grafico sono del tipo:

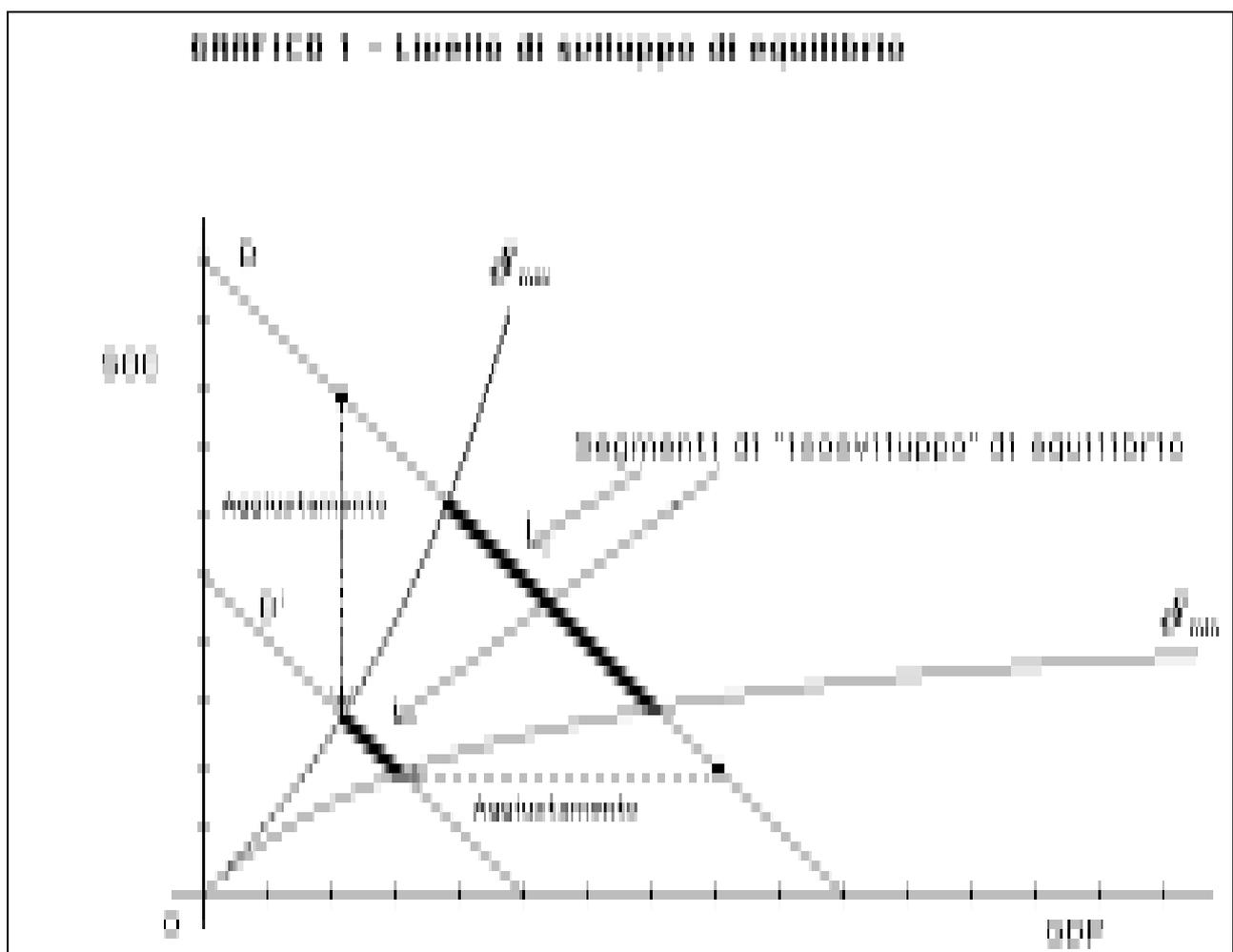
$$SOC = c (e^{d \text{GDP}} - 1)$$

$$SOC = \frac{1}{d} \ln\left(\frac{\text{GDP}}{c} + 1\right)$$

Dove parametri c e d devono assumere valori tali che si verifichi :

$$c (e^{d \text{GDP}} - 1) \geq \frac{1}{d} \ln\left(\frac{\text{GDP}}{c} + 1\right)$$

per $\text{GDP} \geq 0$



L'area compresa tra le due funzioni individua tutti i possibili valori di $\frac{SOC}{GDP}$ che determinano un livello di sviluppo di equilibrio attraverso la relazione (11). Data l'ipotesi di relazione lineare tra DEV, GDP e SOC si possono tracciare dei segmenti paralleli di "Isosviluppo" che individuano, per ogni livello di sviluppo, i valori di GDP e SOC, che lo possono definire di equilibrio²³. Nel grafico sono tracciate due rette di "Isosviluppo" $D > D'$, i segmenti evidenziati rappresentano i valori di equilibrio di $\frac{SOC}{GDP}$. Per tutte le coppie di valori di SOC e GDP sulla retta di "Isosviluppo" fuori da tali segmenti, il livello di sviluppo non è da considerarsi di equilibrio. *Ceteris paribus* l'aggiustamento tenderà a verificarsi verso il livello inferiore del grado di sviluppo individuato dalla variabile con valori più bassi.

Le relazioni causali del modello

Nello Schema (1) sono riportate le relazioni causali del *modello di crescita*: si parte da decisioni autonome di politica economica relative alle spese pubbliche in conto capitale; tali spese, date le altre componenti esogene di domanda privata e pubblica, determinano il livello del reddito attraverso il meccanismo moltiplicativo. Attraverso tale meccanismo si determina anche la spesa pubblica corrente e, a processo terminato, avremo una struttura *ex post* della spesa pubblica la quale, confrontata con quella ottimale, data dalla funzione di produzione economica e sociale a struttura tecnologica rigida, influenzerà i parametri del moltiplicatore del reddito e dell'efficacia della spesa sociale del periodo successivo. *La possibilità di valori del rapporto tra spese correnti e stock di capitale diversi da quelli ottimali dipende dalla relativa indipendenza delle spese in conto corrente dallo stock di capitale e dalle spese in conto capitale.*

²³ L'ipotesi di linearità della funzione dello sviluppo è stata fatta solo per semplicità, nel caso di abbandono di tale semplificazione avremo che i segmenti possono non essere paralleli, e in ipotesi più complesse possono essere funzioni non lineari. L'unica caratteristica che le funzioni di "Isosviluppo" debbono osservare è che non devono sovrapporsi nel tratto compreso fra le due funzioni delimitanti i rapporti di equilibrio tra GDP e SOC.

e sociale fornendo le basi strutturali per un aumento della “reattività” del paese ad impulsi autonomi di domanda.

In alternativa possiamo evidenziare una seconda lettura in cui il peso programmatico della politica economica è rilevante:

- si parte dall’obiettivo di massimizzazione degli effetti di lungo periodo della spesa pubblica per raggiungere il quale si deve agire in sintonia, data la spesa in conto capitale e lo stock di capitale, sul legame fra crescita del reddito e spesa pubblica corrente e sulla tecnologia incorporata negli investimenti da effettuare; in particolare se si considerano completamente esogene le spese in conto capitale, esse vanno determinate in modo tale da rendere possibile un valore delle spese correnti tale da permettere un rapporto ottimale. I parametri su cui agire possono essere: α'_e e α'_s , cioè la tecnologia incorporata nelle spese in conto capitale, β_e e β_s i legami fra reddito e spesa corrente.

La prima lettura è una lettura nella quale gli interventi di politica economica sono limitati ad un impulso esogeno sul tasso di accumulazione, il circolo virtuoso si concretizza se la struttura amministrativa e del mercato in generale è tale da poter autonomamente garantire che i legami fra le varie variabili siano effettivamente tali da portare ad un risultato ottimale.

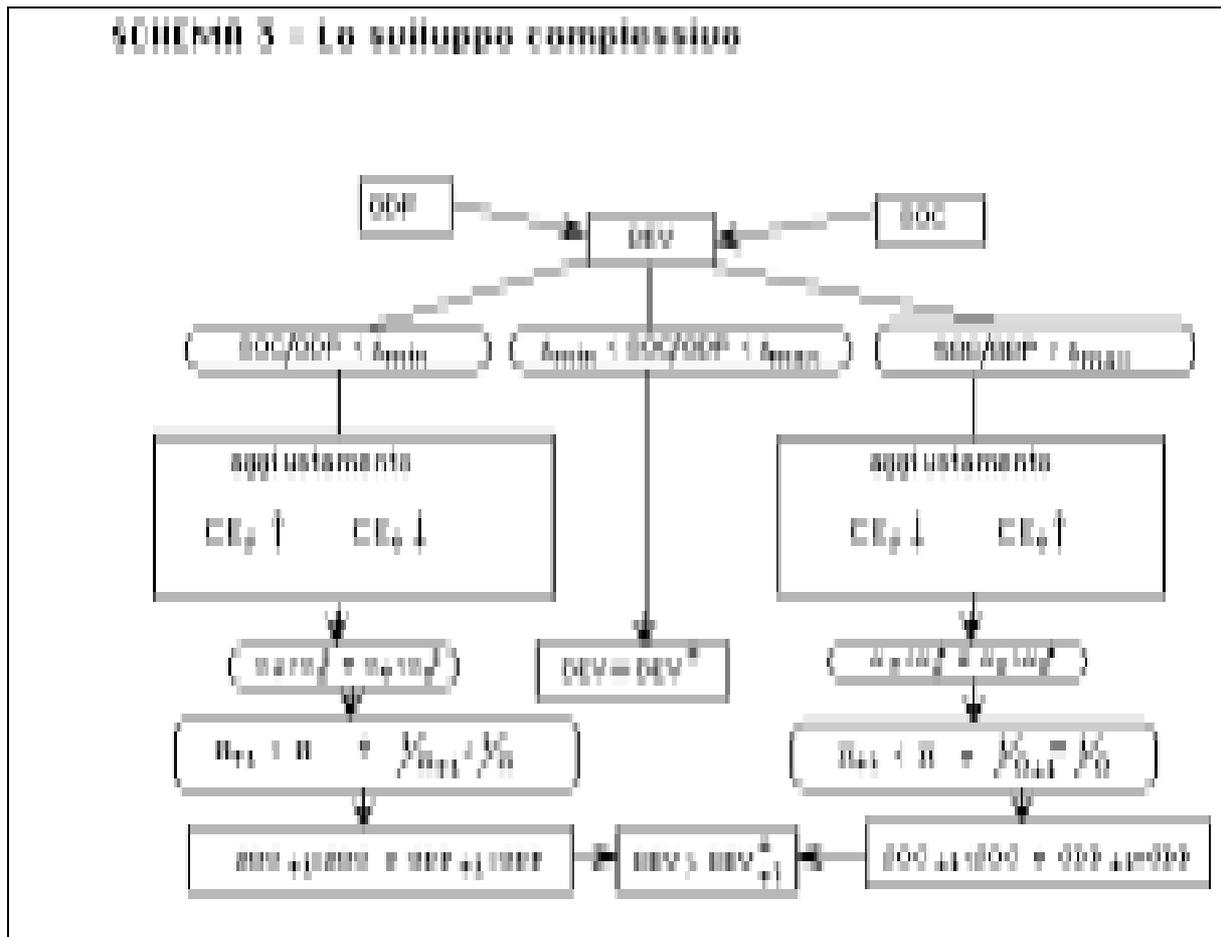
La seconda lettura invece dà un ruolo di direzione e programmazione all’intervento pubblico, attraverso il quale si pongono in essere quelle politiche tali da portare i legami tra le diverse variabili ai valori ottimali.

La validità della prima lettura ci sembra alquanto dubbia, sia per problemi relativi al funzionamento “libero” del mercato, sia per quanto riguarda la capacità della pubblica amministrazione di rispondere efficientemente e prontamente alle esigenze del mercato. Tuttavia la seconda lettura, come vedremo nel prossimo paragrafo, si scontra con problemi molto difficili da risolvere.

Lo Schema (2) riporta le relazioni causali del modello dello sviluppo sociale, i processi decisionali, correnti e passati, relativi alla spesa autonoma in conto capitale determinano l’ammontare della spesa sociale, direttamente per quanto riguarda l’ammontare delle spese sociali in conto capitale e la parte esogena di spese sociali correnti, indirettamente attraverso il legame fra reddito e spesa sociale corrente. Anche in questo caso è possibile una lettura in chiave di politica economica che cerchi, attraverso l’analisi dei legami “tecnologici” tra spesa sociale corrente ed in conto capitale, di determinare quella combinazione che renda possibile massimizzare i parametri di efficacia della spesa sociale.

Le cose si complicano nell’ipotesi che i valori del rapporto tra sviluppo sociale e sviluppo economico debbano cadere entro una fascia predeterminata affinché lo sviluppo complessivo possa considerarsi di equilibrio.

Una sottovalutazione di questa condizione può far sì che singolarmente gli obiettivi di massimizzazione di lungo periodo degli effetti delle spese economiche e sociali sia stato raggiunto, ma che tali spese portino ad un rapporto tra sviluppo sociale ed economico tale da non determinare una relazione di sviluppo di equilibrio.



Nello schema (3) sono riportate le relazioni causali del *modello di sviluppo*. Le considerazioni che verranno fatte cercheranno di evidenziare gli effetti sullo sviluppo di mutamenti della composizione della spesa pubblica *a parità di volume* della spesa stessa.

Partendo dall'ipotesi che sia GDP che SOC siano tali da rispettare la migliore combinazione di spese correnti ed in conto capitale²⁴, possiamo avere tre alternative relative al loro rapporto:

a) il rapporto cade nell'intervallo di equilibrio, in questo caso il livello di sviluppo raggiunto può considerarsi stabile e quindi gli effetti positivi sul moltiplicatore del reddito e sulla efficacia della spesa sociale possono pienamente esplicarsi ponendo le basi per un aumento dello sviluppo.

b) le spese sociali sono ad un livello insufficiente ad individuare un rapporto $\frac{SOC}{GDP}$ di equilibrio. In questo caso la carenza di strutture sociali tenderà a provocare forti spinte socio-politiche per un aumento di spese sociali che, nella ipotesi del vincolo di bilancio, nel breve periodo possono soltanto essere aumentate a scapito delle spese economiche correnti, ma in questo modo verrà influenzato

²⁴ Se GDP e SOC non sono determinati attraverso una proporzione ottima tra spese in conto capitale e spese correnti, nel periodo successivo a parità di domanda esogena, il livello di GDP e SOC sarà inferiore a causa della diminuzione del moltiplicatore del reddito e dell'efficacia della spesa sociale, di conseguenza il livello di sviluppo sarà inferiore, anche se precedentemente era ad un livello di equilibrio.

negativamente sia il moltiplicatore del reddito che l'efficacia della spesa sociale del periodo successivo, in quanto l'aggiustamento può avvenire esclusivamente attraverso una variazione delle spese correnti, modificando quindi il rapporto con lo stock di capitale. Lo sviluppo sociale riceverà due spinte contrapposte: l'una, di breve periodo, positiva a causa dell'incremento delle spese sociali correnti; l'altra, di lungo periodo, negativa a causa della diminuzione dell'efficacia della spesa sociale. Ipotizzando che le due spinte si bilancino avremo che lo sviluppo sociale del periodo successivo resterà costante. Il reddito nel periodo successivo invece riceverà una spinta negativa a causa della diminuzione del moltiplicatore causata da un rapporto sub-ottimale della spesa produttiva corrente e in conto capitale. La conseguenza sarà che, *a parità di domanda aggregata autonoma*, il periodo successivo individuerà un livello di sviluppo più basso a causa della diminuzione del GDP.

c) Il ragionamento simmetrico può essere fatto nel caso opposto di "eccesso" di sviluppo sociale rispetto a quello del reddito. Avremo un forte pressione economica per un aumento nel breve periodo di GDP, tale pressione potrà portare ad uno spostamento di spesa pubblica corrente dal settore sociale a quello economico, cosa che non avrà effetti di breve periodo sul GDP, in quanto la domanda aggregata resta costante. Si avrà invece una ripercussione negativa sulla efficacia della spesa sociale e spinte contrapposte, che ipotizziamo bilanciarsi, sul moltiplicatore del periodo successivo a causa di un rapporto sub-ottimale tra stock di capitale e spese correnti economiche, con spese economiche aumentate. A *parità di domanda aggregata autonoma* in questo caso avremo che il livello di sviluppo del periodo successivo sarà inferiore a causa sia di una diminuzione dello sviluppo sociale a parità di reddito.

Problemi di politica economica

Se quello illustrato è l'approccio corretto, sorgono rilevanti problemi di politica economica nelle decisioni di spesa pubblica, almeno per i paesi sottosviluppati, riguardo a due punti:

- capacità di definizione dell'obiettivo;
- capacità di individuazione dei parametri ottimali che legano le variabili.

a) Capacità di definizione dell'obiettivo.

L'obiettivo principale di un paese può essere individuato nell'aumento dello sviluppo complessivo, è ovvio che quando da questa definizione generica si passa ad una definizione più precisa sorgono notevoli problemi in quanto il modello analitico di riferimento dipende dalla definizione di sviluppo che si adotta..

Un *approccio di tipo quantitativo* può essere sintetizzato dalla definizione dell'obiettivo come raggiungimento del massimo tasso di crescita del reddito. In questo caso si tratterà di individuare un modello teorico in grado di determinare il valore dei parametri, compatibili con la struttura oggettiva dell'economia in questione, tali da massimizzare il tasso di crescita pluriennale del reddito.

Il miglioramento degli indicatori socio-politici si ottiene attraverso l'accettazione dell'ipotesi di una correlazione causale diretta ed automatica fra reddito e sviluppo sociale. Ma dato che è innegabile uno stretto legame fra livello di sviluppo sociale e

peso e struttura della spesa pubblica all'interno di un paese, perché possa essere estesa dal punto di vista *dinamico* la relazione fra reddito e sviluppo qualitativo va fatta implicitamente un'ipotesi chiave relativa alla dinamica della spesa pubblica. Si deve ipotizzare cioè che, ottimizzato il livello del reddito, *i legami fra reddito e spesa pubblica siano tali da portare anche ad un livello adeguato di sviluppo sociale.*

L'ipotesi precedente è corretta solo se e in quanto si ipotizzi che il modello utilizzato per determinare il reddito endogenizzi meccanismi di mercato tali per cui la struttura della spesa pubblica tenda automaticamente a formarsi in maniera coerente con l'obiettivo di uno sviluppo sociale. Ma, data la struttura socio-economica ed amministrativa dei paesi sottosviluppati, è altamente improbabile che ciò possa avvenire. Ne deriva che un obiettivo puramente quantitativo è del tutto insufficiente. Naturalmente un discorso simmetrico si può fare se si privilegiano solamente obiettivi sociali.

Si può quindi trarre una *prima conclusione*: se è corretto individuare contemporaneamente obiettivi quantitativi e qualitativi, la spesa pubblica e la sua struttura funzionale ed economica non può essere considerata come variabile residua da trattare separatamente, ad esempio privilegiando obiettivi puramente monetari, ovvero non può essere considerata come variabile esogena la cui dimensione e struttura è determinabile indipendentemente dagli obiettivi complessivi di politica economica.

b) *Capacità di individuazione dei parametri che legano le variabili.*

La possibilità di utilizzare le equazioni del modello per analizzare obiettivi di politica economica è essenzialmente legata all'analisi dei parametri che legano tra loro le variabili. Infatti quelle che sono state presentate come relazioni rigide sono nella realtà sia variabili nel tempo, sia modificabili attraverso scelte di politica economica.

La relazione ottima che lega lo stock di capitale pubblico alle spese correnti è ovviamente variabile nel tempo, in quanto dipende dalla struttura sociale e tecnologica del paese, ma è anche influenzata nel breve periodo dalle scelte tecnologiche incorporate nelle spese in conto capitale. Una visione della struttura tecnologica adatta ad un paese sottosviluppato, che vede nel basso costo del lavoro un incentivo a preferire investimenti *labor intensive*, deve essere confrontata con la capacità e possibilità di avere una elevata elasticità, rispetto al reddito, della spesa pubblica corrente. Una osservazione simmetrica può essere fatta nel caso di tecnologia *capital intensive*.

Anche la relazione che lega il reddito alla spesa pubblica, che dipende da condizioni di struttura amministrativa e politica del paese, può essere essa stessa oggetto di misure di politica economica. Ad esempio ipotizzando che la quota esogena di spesa pubblica corrente possa essere modificata, la possibilità di variazioni di breve periodo della relazione della spesa pubblica con il reddito diventa possibile. Ma una possibilità di modifica può avvenire anche direttamente sul coefficiente di elasticità: ad esempio modificando la politica fiscale si può aumentare l'elasticità della spesa pubblica senza avere effetti sul deficit di bilancio. Questa possibilità di intervenire sui valori dell'elasticità della spesa pubblica corrente rispetto

al reddito ha anche risvolti diretti sul valore del moltiplicatore del reddito, il quale infatti contiene come parametro anche l'elasticità della spesa pubblica corrente²⁵.

Nel caso più complesso, nel quale interviene anche il rapporto fra reddito e sviluppo sociale, le scelte politiche e di politica economica hanno un peso decisivo nel determinare sia i parametri che definiscono lo sviluppo complessivo in funzione dello sviluppo economico e sociale, sia il campo di variazione nel quale il rapporto fra sviluppo sociale e reddito non crea tensioni socio-politiche violente. Basti pensare ad esempio come sia diversa la situazione a seconda che nel paese esista un regime politico democratico o dittatoriale. È evidente che nel caso della dittatura le possibilità che le spinte economiche e politiche interne si esprimano sono minori: in tal caso situazioni, che in altre circostanze potrebbero apparire squilibrate, nei fatti non subiscono spinte ad una modificazione e possono quindi considerarsi di equilibrio. Una situazione di equilibrio che però è legata al regime politico e quando, quale sia il motivo, tale regime cambia il livello di sviluppo preesistente diventa improvvisamente non equilibrato e gli aggiustamenti che avvengono sono naturalmente molto dolorosi e spesso drammatici. Nel caso della democrazia molto probabilmente la fascia delimitante lo sviluppo di equilibrio è molto più stretta, ma in compenso gli aggiustamenti più facili e meno traumatici.

Una *seconda conclusione* di politica economica che ne deriva è quella della necessità di individuare sia la struttura dei parametri che legano fra loro le variabili del modello, sia utilizzare tali parametri essi stessi come variabili ed analizzarne i margini di manovra attraverso la politica economica, sociale e politica.

Conclusioni

Nel modello che abbiamo costruito l'ipotesi principale è che la struttura funzionale ed economica della spesa pubblica non è una variabile residua, nel senso che la composizione della spesa ha un effetto diretto ed indiretto sullo sviluppo economico e sociale di un paese, e quindi sul suo sviluppo complessivo.

È un'ipotesi molto semplice, al limite della ovvietà, ma meno ovvia è l'analisi delle conseguenze di tale ipotesi, qualora si costruisca un modello in cui la spesa pubblica e la sua struttura siano, almeno in parte, endogeni. Si è visto allora come in questo caso possono essere introdotti concetti di reddito, sviluppo sociale e complessivo di equilibrio, nei quali l'equilibrio è condizionato in modo determinante dalla struttura della spesa pubblica.

Ci è sembrato importante sottolineare la rilevanza dei concetti espressi in modo particolare per i paesi sottosviluppati, non perché il modello non sia applicabile anche ai paesi industrializzati, ma perché ci sembra vicina alla realtà l'ipotesi che nei paesi sottosviluppati le opzioni "tecnologiche", produttive e sociali, siano in numero più limitato. Ciò significa che la struttura funzionale ed economica della spesa pubblica, tale da individuare livelli di sviluppo di equilibrio, ha un minore campo di variazione e quindi minori gradi di libertà. Da una parte, quindi, le opzioni di politica economica relative alla spesa pubblica risultano più limitate, dall'altra la possibilità di un livello di equilibrio è più aleatoria e quindi le oscillazioni più o meno violente attorno ai livelli di sviluppo di equilibrio sono molto frequenti.

²⁵ Sulla definizione del processo moltiplicativo con spesa pubblica endogena, cfr. Palazzi (1990)

Ci sembra che molto spesso gli indirizzi di politica economica nei confronti della spesa pubblica, suggeriti ed in gran parte seguiti dai paesi sottosviluppati, prescindano completamente da una analisi teorica di quali possano essere gli effetti sullo sviluppo di una modificazione ed un condizionamento forzato della struttura della spesa pubblica.

La riduzione della spesa pubblica è ormai la ricetta standard per tutti i paesi e per tutte le occasioni: anche se si accettano per valide le analisi macroeconomiche che vedono nella spesa e nel deficit pubblico la fonte di gran parte dei problemi economici, ci sembra abbastanza ovvio che tale riduzione tende pesantemente ad incidere sulla struttura della spesa. Può quindi accadere che le modificazioni indotte sulla struttura della spesa abbiano degli effetti sul sistema economico e sociale del paese che vadano pesantemente nella direzione opposta agli obiettivi prefissati, almeno per i paesi sottosviluppati²⁶.

Va al di là dello scopo di questo lavoro un'analisi puntuale della struttura della spesa pubblica nei paesi sottosviluppati: ci sembra però, dai primi risultati di una più ampia ricerca ancora in corso, che la capacità e possibilità di sviluppo di molti paesi del Terzo mondo sia stata pesantemente condizionata dal non aver tenuto conto degli effetti di interrelazione tra struttura della spesa pubblica e sviluppo socio-economico.

La scelta di un aumento indiscriminato della quota delle spese in conto capitale, senza la capacità o possibilità di modificazione esogena dei parametri che legano le spese in conto corrente al reddito, può aver provocato danni sia dal punto di vista della crescita economica sia da quello dello sviluppo qualitativo. Infatti tale aumento di quota può avvenire attraverso uno squilibrio del rapporto fra spese in conto capitale e correnti all'interno di ogni settore, ovvero attraverso uno spostamento della spesa verso settori a più alta intensità di capitale con effetti "perversi" sulla struttura funzionale della spesa pubblica.

L'impressione è che per un numero elevato di paesi sottosviluppati tali fenomeni che anno portato alla determinazione di una struttura squilibrata della spesa pubblica siano avvenuti a causa della spinta massiccia ad una limitazione della spesa pubblica e dall'aumento del peso dei finanziamenti internazionali al settore pubblico.

Infine, per quanto riguarda il rapporto fra spese sociali e spese produttive, la sottovalutazione degli effetti di interazione fra sviluppo economico e sociale nel determinare lo sviluppo complessivo di un paese ha spesso portato a considerare tale rapporto come variabile residuale, dipendente da scelte politiche o di politica economica di breve o lungo periodo. Gli obiettivi da raggiungere e gli strumenti da utilizzare erano elaborati utilizzando modelli che trascuravano completamente tale interrelazione; gli effetti possono essere, e spesso sono stati, non solo quello di vanificazione degli obiettivi, ma quelli di portare a livelli di sviluppo complessivamente peggiori di quelli di partenza.

²⁶ Anche per i paesi sviluppati con qualche problema i suggerimenti di politica economica da parte degli organismi internazionali seguono le stesse direttrici. Ma naturalmente dato il diverso rapporto di forze questi paesi hanno una maggiore possibilità di non seguirle, oppure una maggiore probabilità che tale politica economica non influenzi negativamente il livello di sviluppo.

BIBLIOGRAFIA

Baran, P., & Sweezy, P. (1966). *Monopoly capital*, New York: Monthly Review P.

Berlage, L., & Terweduwe, D. (1988). The Classification of countries by cluster and by factor analysis. *World Development*, 16 (12),

IMF. (1986). *IFS Supplement on government finance statistics*, Washington D.C.: International Monetary Fund.

Landau, D. (1986). Government and economic growth in the less developed countries: An empirical study for 1960-80. *Economic Development and Cultural Change*, 35 (October), 35-75.

Mindford, P., & Walters, A. (1989). Modelling the role of government deficits in developing countries. *Economic Modelling*, (2), 106-141.

O'Connor, J. (1973). *The fiscal crisis of the state*, New York: St. Martin Press.

Palazzi, P. (1990). Social Accounting Matrix e il modello keynesiano. *Studi Economici*, (40), 33-63.

Palazzi, P., & Sardoni, C. (1987). Public expenditure and Socio-economic structure in the developed and LDCs countries. *Studi Economici*, (32), 179-216.

Ram, R. (1986a). Causality between income and government expenditure: A broad international perspective. *Public Finance*, (3), 393-413.

Ram, R. (1986b). Government size and economic growth: A new framework and some evidence from Cross-Section and Time-Series data. *American Economic Review*, (March), 191-203.

Saunders, P., & Klau, F. (1985). The role of the public sector: Causes and consequences of growth of government. *OECD Economic Studies, Special issue* (4), 11-239.

Sen, A. (1989). Food and freedom. *World Development*, (6), 769-781.

Sylos Labini, P. (1989). Sviluppo economico e sviluppo civile. *Moneta e Credito*, (167), 291-304.