

3.7 Aumentare le tasse o ridurre la spesa pubblica?

Né il volume e la composizione delle spese pubbliche, né la ripartizione del carico tributario sono determinati dalle leggi del mercato; piuttosto, essi riflettono i conflitti economici e sociali fra le classi e i gruppi, e ne sono strutturalmente determinati.

James O'Connor, *La crisi fiscale dello stato*, Einaudi, Torino 1977, p. 5.

Queste considerazioni sono relative al problema della gestione del bilancio pubblico che viene affrontato ponendo due domande:

- a) Perché i parametri di Maastricht vanno rispettati?
- b) Esistono ragioni teoriche ed empiriche per le quali per riuscire a diminuire il deficit della spesa pubblica sono preferibili riduzioni di spesa rispetto a un aumento delle entrate?

3.7.1 Perché parametri di Maastricht vanno rispettati?

I parametri di Maastricht, 60% il rapporto debito/PIL e 3% il rapporto deficit/PIL, non hanno alla base alcuna ragione di carattere economico, ma è un accordo politico scaturito dalla necessità di avere dei parametri di riferimento per il passaggio all'euro e da un compromesso politico fra i paesi aderenti. È probabilmente vero che sono parametri stupidi senza una base teorica e che la loro stupidità è stata spesso alleviata da interpretazioni flessibili e politicamente condizionate, ciononostante questi parametri costituiscono una linea guida per la determinazione delle grandezze macroeconomiche relative ai conti pubblici.

Una rinegoziazione di questi parametri sarebbe necessaria e addirittura urgente, ma difficilmente può partire dalla spinta di uno o pochi paesi, specialmente se si tratta di paesi "non in ordine", in quanto questa richiesta verrebbe interpretata politicamente come una mancata volontà di rientrare nei parametri e quindi provocherebbe un irrigidimento politico da parte degli altri paesi; dai mercati finanziari verrebbe interpretata come incapacità di introdurre politiche economiche correttive con conseguenti pressioni a un aumento dei tassi di rendimento del debito pubblico. La rinegoziazione dovrebbe e può solo avvenire con

un ribaltamento dell'approccio politico dei paesi aderenti che sia in grado di iniziare a impostare una politica economica europea che vada molto al di là di una semifallimentare politica di sostegno di prezzi e di fondi di riequilibrio. Politica economica europea che dovrebbe anche passare per un rovesciamento culturale nella gestione della Banca Centrale Europea, ancora fortemente condizionata da impostazioni prekeynesiane e monetariste. In conclusione mi sembra si possa affermare che nel breve e medio periodo i parametri di Maastricht rappresenteranno ancora un vincolo alle politiche macroeconomiche dei paesi dell'euro.

3.7.2 Aumentare le tasse o ridurre la spesa?

Esistono ragioni teoriche ed empiriche per le quali per riuscire a diminuire il deficit della spesa pubblica siano preferibili riduzioni di spesa rispetto a un aumento delle entrate?

Il confronto della differenza degli effetti fra riduzione di spesa e aumento delle entrate deve essere fatto riferendosi unicamente al bilancio primario, quello cioè che esclude il pagamento degli interessi. L'ipotesi di non comprimibilità esogena della spesa per interessi, anche se non del tutto esatta (infatti dipende dalle aspettative degli investitori finanziari) può in prima istanza essere accettata. Discutiamo per prima cosa degli effetti macroeconomici delle due politiche di riduzione della spesa e aumento delle tasse: si tratta di analizzarne gli effetti sulla domanda interna e quindi indirettamente sul PIL. Ovviamente in entrambi i casi si ottiene una riduzione della domanda e quindi una tendenza a una diminuzione del PIL. Supponendo che non sia fra gli obiettivi della politica economica quello di una riduzione della domanda, un primo confronto sarà su quale delle due politiche, a parità di grandezza monetaria, avrà un effetto minore sulla diminuzione di domanda.

Per analizzare questo aspetto può essere utile ricordare il noto teorema del bilancio in pareggio che si basa proprio sull'ipotesi della maggiore propensione al risparmio nell'utilizzo del reddito privato rispetto alla spesa pubblica. Anche non tenendo in considerazione l'aspetto di contabilità nazionale del calcolo della produzione pubblica al costo dei fattori, è difficilmente negabile che, nella media, la pro-

pensione alla domanda reale nell'utilizzo della spesa pubblica sia notevolmente superiore a quella dei redditi privati. Si parla naturalmente di media, ma a livello macroeconomico è senza dubbio vero che dal punto di vista dell'effetto sulla domanda reale un aumento delle entrate sia preferibile a una diminuzione della spesa.

Un ragionamento più complesso è quello che non si limita ad analizzare gli effetti di breve periodo della politica di riduzione del deficit, ma anche quelli di medio periodo. Parlare di medio periodo significa introdurre una valutazione sulla composizione della domanda su cui si va a incidere. Una prima differenza è relativa alla distinzione tra domanda di beni di consumo e di beni di investimento. Una riduzione di domanda di beni di consumo colpisce il tenore di vita delle famiglie e dei produttori dei beni di consumo, mentre una diminuzione di domanda di beni di investimento colpisce il reddito dei produttori di beni di investimento e la possibilità di un aumento della capacità produttiva e/o della produttività. Mentre gli effetti sulla riduzione di domanda di beni di consumo, sia attraverso la riduzione di spesa che attraverso l'aumento di entrate, sono abbastanza facilmente analizzabili, gli effetti delle politiche di riduzione del deficit sulla domanda di investimenti sono molto più complessi. Va naturalmente separata l'analisi della domanda di investimenti pubblici rispetto a quella dei privati: infatti le determinanti delle due domande sono generalmente molto diverse.

Per quanto riguarda gli investimenti pubblici è noto che, non esistendo un conto capitale nella contabilità pubblica e quindi nessuna procedura di ammortamento, la politica di investimenti è dettata quasi esclusivamente dalla disponibilità di reddito (le dotazioni) al netto delle spese correnti incompressibili (principalmente le retribuzioni). Si può tranquillamente affermare che ogni riduzione di spesa pubblica ha una forte incidenza sulla domanda di investimenti e sulla parte di spese correnti che spesso hanno a che fare con il funzionamento stesso dei beni di investimento. Questo fenomeno è però riferito ai settori produttivi (generalmente di servizi) dell'attività pubblica: vi sono interi comparti della spesa pubblica che costituiscono trasferimenti alle famiglie o alle imprese e che vanno trattati a parte.

Per quanto riguarda gli investimenti privati, le loro causali sono complesse, in quanto principalmente sono legate alle aspettative di profitto e di domanda da parte delle imprese e che è possibile conside-

rare in buona parte indipendenti da variazioni di profitto corrente. Quest'ultimo può invece influenzare, a parità di aspettative, la possibilità di autofinanziamento degli investimenti. Comunque l'incidenza dell'autofinanziamento degli investimenti da parte delle imprese è generalmente molto bassa rispetto al ricorso al credito che è la principale fonte di finanziamento degli investimenti.

In conclusione, un effetto di riduzione degli investimenti privati attraverso una riduzione di reddito degli investitori può avvenire quasi esclusivamente se tale riduzione va a incidere sulle aspettative di profitto e di domanda. La formazione delle aspettative è uno dei fenomeni più complessi dell'economia, ma può essere considerato accettabile pensare che una modifica delle aspettative abbia più a che fare con il modo e le caratteristiche attraverso le quali viene effettuata una politica di riduzione del deficit, piuttosto che soltanto con una valutazione quantitativa dell'incidenza di tali politiche sul reddito delle singole imprese o degli imprenditori. Quindi l'impostazione economica e comunicativa di una politica di riduzione del deficit ha più incidenza sulla domanda di investimenti privati rispetto alla effettiva riduzione di reddito delle imprese.

Una politica di riduzione della spesa pubblica ha un effetto elevato sulla compressione di domanda di consumi e di investimenti pubblici e può portare a una modifica delle aspettative in senso negativo da parte delle imprese; un aumento delle entrate avrebbe un effetto minore sulla riduzione di domanda dei beni di consumo e un effetto quantomeno incerto, ma sicuramente inferiore su un peggioramento delle aspettative degli imprenditori e quindi sugli investimenti. Secondo il ragionamento ora fatto, si può concludere quindi che una riduzione di spesa nei settori pubblici produttivi può avere un maggiore effetto deprimente sugli investimenti rispetto a quello provocato da un aumento delle entrate.

Una prima obiezione a questa conclusione è relativa al problema di un eventuale aumento dei costi di produzione legati all'aggravamento di tassazione sulle imprese: questo aumento di costi potrebbe provocare una diminuzione della competitività delle imprese nazionali e quindi una sostituzione con importazioni e/o una diminuzione delle esportazioni e, in alcuni casi, anche a processi di delocalizzazione di imprese italiane e "fuga" di imprese straniere. È molto

difficile valutare con un'analisi macroeconomica l'elasticità di un aumento di costi e quindi di prezzi sulla domanda e quindi sulla redditività delle imprese. La cosa varia da settore a settore, addirittura da impresa a impresa e non è possibile affrontare questo tema da un punto di vista macroeconomico.

Una seconda obiezione è quella relativa al comparto di spesa pubblica relativa ai trasferimenti. Una riduzione dei trasferimenti alle famiglie avrebbe un effetto che si limiterebbe ad abbassare il loro tenore di vita e a una compressione della domanda verso i settori dei beni di consumo; una riduzione dei trasferimenti alle imprese avrebbe un effetto di diminuzione degli investimenti spesso in misura moltiplicata. Da un punto di vista puramente macroeconomico sarebbe quindi da preferirsi una politica di diminuzione del deficit con questi interventi combinati: a) una riduzione di spesa pubblica attraverso una riduzione dei trasferimenti alle famiglie, b) un aumento delle entrate con imposte sulle famiglie e sulle imprese.

3.7.3 L'aumento delle tasse

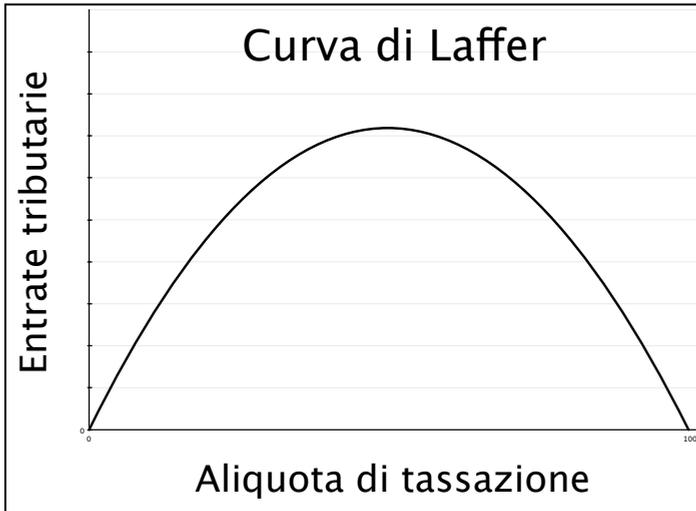
La controversia maggiore, sempre dal punto di vista degli effetti macroeconomici, si ha sul punto b): l'aumento delle tasse è visto, dalla maggioranza degli economisti e da quasi tutti i politici (e dei cittadini?), come fumo negli occhi. A mio parere, la componente puramente ideologica della loro posizione è sicuramente prevalente: il pubblico è per definizione il "male", ogni iniziativa tendente a ridurlo è il "bene", anche se le motivazioni teoriche e/o empiriche addotte per sostenere tale posizione non reggono a critiche anche semplici e di buon senso. Vediamo di discuterne alcune.

Per quanto riguarda le imposte sulle famiglie, l'idea è che la minaccia di compressione dei redditi individuali, attraverso un aumento di aliquote di tassazione sul reddito, possa portare a:

- a) una riduzione dell'attività lavorativa delle famiglie (non convenienza nel confronto fra l'utilità del reddito aggiuntivo fortemente tassato e la disutilità della perdita di tempo libero), con conseguente diminuzione della produzione di reddito e quindi effetto depressivo sulle entrate;

- b) un aumento dell'evasione fiscale, giustificata da una visione piratesca e ladronesca del settore pubblico tale da portare a essere più socialmente e moralmente accettabile l'evasione fiscale: di qui una riduzione delle entrate.

Queste considerazioni sono alla base della curva di Laffer che è così strutturata:



In realtà questa curva, sia dal punto di vista teorico che empirico risulta valida solo nei tratti estremi: cioè ad aliquote molto basse un loro aumento è molto probabile che porterà (a parità di reddito) ad un aumento delle entrate totali; viceversa, nella zona di aliquote molto alte, un ulteriore aumento delle aliquote è credibile possa portare ad una diminuzione delle entrate a causa delle reazioni dei percettori di reddito.

Ma i tratti economicamente rilevanti sono quelli centrali, che rappresentano le effettive situazioni di tutti i paesi e cioè aliquote realistiche, in questo campo di ampiezza delle aliquote fiscali la loro relazione con il volume delle entrate fiscali è assolutamente indeterminata: non si sa cioè se esistano, ed eventualmente quali siano e se siano diverse da paese a paese e da tempo a tempo, le aliquote di tassazione al di sopra o al di sotto delle quali le entrate totali iniziano a decrescere o a crescere.

Cioè la curva è del tipo:



Il motivo è ovviamente dovuto alle ipotesi irrealistiche dei ragionamenti alla base della costruzione della curva di Laffer. L'effetto riduzione del tempo di lavoro a favore del tempo libero con conseguente riduzione della produzione implica un'ipotesi di piena occupazione del lavoro e delle risorse, in assenza di piena occupazione un'eventuale riduzione di attività di alcuni potrà facilmente essere coperta da persone disoccupate o da un aumento di attività di occupati a reddito più basso.

Per quanto riguarda l'effetto evasione fiscale, ipotizzare una generalizzazione di una cultura individualista e senza scrupoli che vede l'attività pubblica come rapina dalla quale tutti gli strumenti sono buoni per difendersi, sembra quantomeno azzardato. Il senso civico è una variabile molto fluttuante e fortemente condizionabile dalla politica e dalle politiche, ipotizzarla costantemente negativa, oltre che teoricamente sbagliato, è anche moralmente discutibile.

Discorso più complesso è quello relativo alla tassazione sulle imprese. Ovviamente un aumento della tassazione sulle imprese ha effetti depressivi sul profitto (questo nel caso di impossibilità di completo trasferimento sui prezzi, nel qual caso l'imposta verrebbe traslata sui consumatori), ma è difficile valutare quanto questo effetto possa provocare un rallentamento dell'attività produttiva. La relazione tra profitto corrente e produzione non è scontata e soprattutto eventuali effetti depressivi sulla

produzione e sugli investimenti di una riduzione del profitto possono non avere una elevata elasticità.

L'effetto di una tassazione sull'attività delle imprese è condizionato dal tipo di reazione che le imprese mettono in moto per arginare la tendenza alla diminuzione del profitto. Le strade possono essere molto diverse e in parte dipendono anche dal tipo di tassazione, ma non tutte necessariamente passano per una riduzione dell'attività, sia nel breve che nel lungo periodo.

Possiamo confermare quindi che, dal punto di vista del risultato macroeconomico, non ci sono motivi che facciano preferire una riduzione di spesa all'aumento di entrate.

3.7.4 Commento di Alberto Poli

Alla lettura delle mie osservazioni, ecco il commento che mi ha mandato l'amico Alberto Poli.

«Porrei con forza l'accento sul fatto che le aspettative dei soggetti alla tassazione (finanziari, imprenditori, cittadini) sono influenzate potentemente (in un senso o nell'altro) anche da una valutazione di fiducia o sfiducia nei confronti del ceto che amministra le risorse, cioè dalla cultura e qualità umana dei politici.

In questo senso, come cittadino, sono molto scettico, perfino io, rispetto a un incremento quantitativo, sia pur infinitesimale, delle risorse amministrare, in cambio di risultati mai direttamente quantificati o verificabili.

Discuterei invece con molta serietà la questione dei costi della politica (e soprattutto dei politici); dei costi della corruzione nelle attuali forme più raffinate e di eventuali esperienze di partecipazione dei cittadini alle spese pubbliche, anche locali. Infine, anche del fatto che, seguendo la politica dagli anni '50, e scendendo in piazza dal '56, una qualche idea me la sono fatta, arrivando alla conclusione che la politica è un sistema che purtroppo non ha molto a che vedere con quello della ricerca e della verità.

Oggi l'attività politica funziona in modo molto simile a quello aziendale, nel senso che la produttività e il rendimento sono legati alla concorrenza per raggiungere cariche di potere.»

3.7.5 Risposta ad Alberto Poli

L'intervento di Alberto Poli ha colto un aspetto importantissimo collegato al problema del rapporto fra spesa pubblica e tassazione: quello della politica e del ceto politico. In realtà anche gli economisti affrontano questo tema e lo chiamano problema della *governance*, cioè della capacità, tra tante altre cose, di utilizzare in modo efficiente ed equo le risorse pubbliche. Ma il problema della cattiva *governance* in genere è relegato alla gestione e condizionamento degli aiuti ai paesi sottosviluppati, con l'idea che corruzione, malgoverno, inefficienza e scarsa o nulla rappresentatività della classe politica sia frequentemente e in grandi dimensioni riscontrabile in questi paesi.

Non che i paesi sviluppati siano indenni da tali situazioni, ma l'idea è che per loro: molti aspetti di questa cattiva *governance* siano costituzionalmente e socialmente considerati illegali e/o indegni e quindi più facilmente correggibili; la struttura e la gestione politica nei paesi sviluppati sia molto più democratica e quindi rappresentativa degli interessi e dei bisogni della loro popolazione.

In conclusione, il problema della *governance* nei paesi sviluppati non è considerato strutturale, ma un male affrontabile attraverso il funzionamento delle strutture istituzionali (magistratura in primis) e/o le correzioni messe in atto dal sistema democratico (gli elettori puniranno chi mal gestisce).

L'ipotesi di Poli, che io reputo molto stimolante, è invece diversa e ha alla base un concetto di politica molto differente da quello a cui noi siamo legati e che da sempre ha occupato tanti pensieri e tanto tempo della nostra vita. Si tratta della politica come mestiere, come attività sempre più indipendente da ideologie e valori. La natura del politico e il suo costo hanno un valore non solo e non tanto correlato al costo diretto del mantenimento in vita del politico in quanto persona, ma in quanto figura sociale e quindi al costo di mantenimento dell'assetto di gestione di un paese per mezzo di politici professionisti.

Indipendentemente dal giudicare o pensare che sia possibile o meno un altro sistema di gestione del potere, assume comunque una grande importanza il considerare il costo della politica così come è e inquadrarlo nell'ambito della gestione della spesa pubblica e della tassazione. È ovvio infatti che il mantenimento dell'assetto politico e del

politico avviene attraverso un utilizzo della spesa pubblica e della tassazione.

Intendiamoci, non si tratta solo del costo dello stipendio dei politici o delle clientele locali, tanto meno dei costi derivanti da ruberie e corruzione: questi sono fenomeni importanti politicamente ma, a mio avviso, marginali, almeno dal punto di vista quantitativo. Quello a cui mi riferisco è il meccanismo di produzione e di riproduzione del sistema politico e dei politici.

Se per un attimo pensiamo alla politica come a un meccanismo di produzione che segue i normali meccanismi di funzionamento di un processo produttivo capitalistico, possiamo cominciare a individuarne i costi, i profitti e la loro distribuzione. Naturalmente questo processo produttivo della politica (investimenti, input materiali, lavoro, ecc.) è finanziato attraverso le tasse e quindi l'efficienza del processo, la quantità e qualità del prodotto è, o almeno dovrebbe, essere valutato dai finanziatori. Per complicare le cose, oltre i finanziatori, chi ha fra le mani lo strumento più importante di valutazione del processo produttivo della politica è l'elettore, che non coincide con il finanziatore in modo sovrapponibile.

Come funziona questo mix di controllo? È in grado di garantire la creazione di una classe politica capace e indirizzata a realizzare una gestione della cosa pubblica, e quindi delle risorse consumate e prodotte, che abbia obiettivi economici, politici e sociali costruiti attraverso la dialettica democratica, conflittuale e sociale del paese?

L'idea è che questo, per vari motivi, non avvenga, ma anzi si sia affermato un meccanismo di creazione di una classe politica che ha come obiettivo principale, se non unico, la sua sopravvivenza e riproduzione in quanto classe sociale. Solo e soltanto se un intervento che viene considerato utile alla sua riproduzione è anche utile al paese, allora si ha una coincidenza di interessi, negli altri casi ha la meglio la produzione e riproduzione della classe politica.

Questo processo di autonomizzazione della politica, già presente da lungo tempo, può considerarsi vicino al suo completo successo?

Non ne ho idea, ma sono sicuro che investe una gran parte delle azioni di governo della società: è quindi impensabile analizzare la spesa pubblica e la tassazione, che ne sono lo strumento, indipendentemente da questo fenomeno.

Tale analisi va fatta in due direzioni, la prima è quella della struttura e della gestione della spesa pubblica e delle tasse, l'altra è quella più complessa di come e se gli elettori percepiscono e reagiscono a questo processo di autonomizzazione della politica.

La visione delle tasse come oppressione è esclusivamente un sentimento reazionario ed egoista? Meno stato e più mercato è una visione esclusivamente dovuta a una ubriacatura liberista? La struttura non politica della gestione del sistema politico (la burocrazia) ha solo problemi di efficienza e risorse o non è invece complice, consapevole o no, di questo processo di autonomizzazione? Varrebbe la pena discuterne.