

Il bilancio dello Stato e le vere cause della crisi

Perché i tagli di De Mita non servono a risanare e rilanciare l'economia

Uno studio del CESPE. Minor entrate rispetto al resto d'Europa. Il circolo vizioso tra debito pubblico e tassi d'interesse

Lo scontro politico (ora quello elettorale) ha riproposto in modo spesso ossessivo l'idea che il deficit pubblico sia la causa dell'inflazione e che, per ridurre, occorre tagliare la spesa, in particolare quella per la protezione sociale. È qui il nocciolo del «rigore» propagandato da De Mita, anche se, poi, la Dc per prima si dimostra incapace di toccare i veri nodi della spesa assistenziale. Lo studio della sezione ricerche sociali del Cespe che qui presentiamo dimostra perché questa linea è sbagliata. I principali risultati possono essere così sintetizzati:

- 1) esiste un «cricolo» strutturale che da tempo rende il deficit pubblico italiano nettamente più alto rispetto a quello degli altri paesi; e proprio questo il nodo che nessun governo ha mai sciolto perché lì si annida la gestione clientelare del bilancio statale, sia dal lato delle entrate favorendo le evasioni, sia dal lato delle spese (continuando ad erogare reddito assistenziale senza provvederne la copertura);
- 2) l'esposizione del disavanzo deriva più da un basso prelievo fiscale (a causa dell'ampia area di evasione ed erosione) che da eccessi di spesa sociale; inoltre, ha seguito non preceduto il balzo dell'inflazione;
- 3) è illusorio credere di poter affrontare prima il deficit spendendo che poi, come conseguenza, ne derivi una riduzione dell'inflazione: occorre invece risolverle insieme i due problemi;
- 4) la divergenza strutturale tra deficit italiano e quello degli altri paesi è stata aggravata in questi anni dalla forte crescita della spesa per gli interessi pagati sul debito pubblico;
- 5) ciò è conseguenza di scelte di politica monetaria in base alle quali sono stati emessi sempre più titoli pubblici e in particolare buoni del tesoro ordinari, con scadenze molto ravvicinate;
- 6) si è creato, così, un «cricolo vizioso» che ha fatto aumentare nello stesso tempo il debito pubblico e i tassi di interesse reali.

Ciò non riduce l'importanza di un contenimento del disavanzo per una politica di risanamento e di rilancio dell'economia. Anzi. Ma certe scorciatoie, come quelle propagandate dalla Dc, sono nello stesso tempo pericolose per gli effetti sociali che possono provocare ed inefficaci perché non agiscono sulle vere componenti del deficit.

IL DISAVANZO pubblico viene presentato come l'imputato principale, colpevole della crescita dei prezzi e, meno direttamente, della recessione e dello squilibrio dei conti con l'estero. Anche i principali partner europei sono caratterizzati da un certo disavanzo, anche se di livello più contenuto. Ma il caso italiano sembra contraddistinto, oltre che dal più elevato deficit, anche dalla sua rilevante crescita negli anni più recenti. Essa segue, nel tempo, il «salto di qualità» dell'inflazione italiana, avvenuto nel biennio 1979/80. La successione temporale del fenomeno mette in dubbio l'affermazione, spesso ribadita con forza, per cui il disavanzo sarebbe la causa dell'inflazione: per spiegare gli andamenti descritti occorre ipotizzare che l'inflazione stessa spinga verso l'alto il disavanzo. Si avrebbe così un circolo vizioso, in cui inflazione e disavanzo si rincorrono.

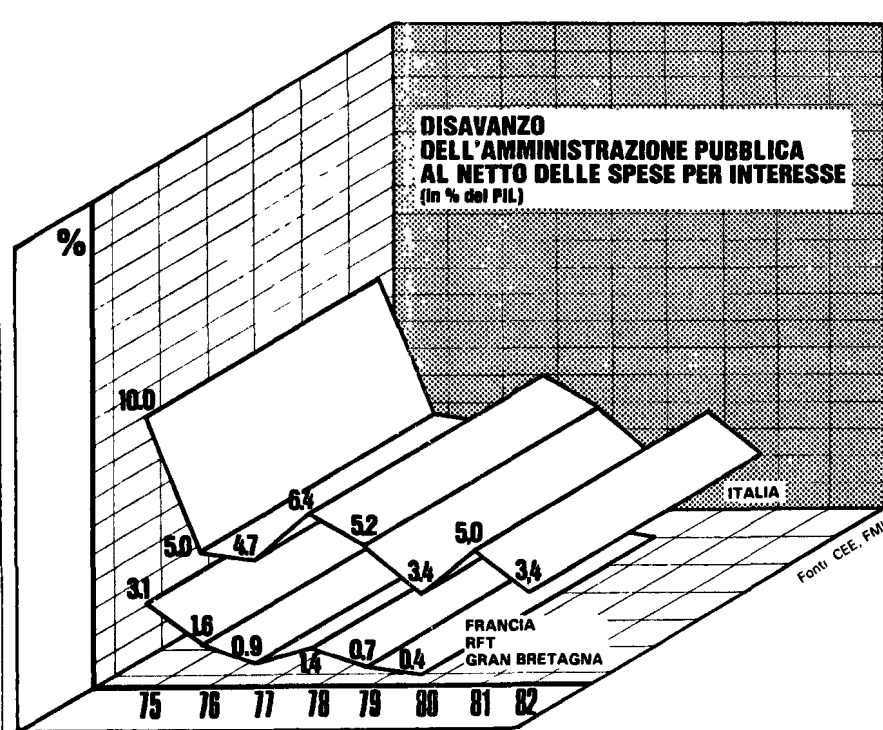
LE ENTRATE — Le entrate correnti dell'amministrazione pubblica, costituite in massima parte dal prelievo tributario, sono, in Italia, sistematicamente più basse rispetto agli altri paesi europei. Se il livello delle entrate correnti si misura come quota percentuale del Prodotto interno lordo, si può notare che le entrate italiane sono inferiori al livello medio dei paesi Cee (Italia esclusa) di almeno il 5% del Prodotto interno lordo. Questo avviene in tutto il periodo considerato, che copre l'arco di più di 20 anni. Si tratta, quindi, di una caratteristica di fondo del sistema economico italiano. Occorre notare (come ha sottolineato il ministro delle Finanze) che nell'ultimo anno si è avuto un certo recupero delle entrate italiane rispetto ai livelli medi europei: il dato 1982 però è condizionato da una serie di entrate straordinarie (condono, deere! fiscali) non ripetibili, a meno che non si voglia usare la «stangata» come strumento sistematico di politica fiscale.

Se le entrate italiane si allineassero al livello medio europeo, il disavanzo si ridurrebbe (a parità di spesa) di 25.000-30.000 miliardi, scendendo ad un livello ancora superiore, ma non più drammaticamente, alla situazione media.

Il prelievo tributario complessivo segue più o meno fedelmente l'andamento delle entrate correnti, delle quali costituisce la parte di gran lunga prevalente. Nell'ambito di un livello decisamente basso, se confrontato con i paesi Cee, il prelievo tributario italiano si distingue per il peso elevato dei contributi sociali, a scapito del peso dell'imposizione diretta.

Il basso peso relativo delle imposte dirette appare tanto più singolare se si considera che, in un sistema tributario progressivo quale vige in tutti i paesi europei, il gettito delle imposte dirette cresce ad un ritmo più veloce dell'aumento dei redditi nominali. Ispirati verso l'alto dall'inflazione. Questo fenomeno, noto come fiscal drag, avrebbe dovuto portare le entrate italiane da imposte dirette al di sopra del peso che esse hanno mediamente nei paesi europei, dato il più elevato tasso di inflazione che ha contraddistinto l'Italia dalla prima crisi petrolifera in poi.

Il fatto che, nonostante il fiscal drag, le entrate derivanti dalle imposte dirette rimangano in Italia relativamente basse, è dovuto a rile-



Se tutti pagassero le tasse il deficit sarebbe ridotto di almeno 25 mila miliardi

vanti fenomeni di erosione e di evasione fiscale, che richiedono grande impegno e determinazione politica per essere significativamente ridotti. Se infatti ci limitiamo a considerare soltanto il gettito delle imposte dirette a carico dei redditi da lavoro dipendente che, come è noto, sfugge all'onere tributario in misura irrimediabile, riscontriamo livelli di prelievo tutt'altro che bassi.

I contributi sociali meritano un discorso a parte, perché essi sono direttamente condizionati da ricorrenti provvedimenti di fiscalizzazione. Fiscalizzazione degli oneri sociali significa, a rigor di termini, la sostituzione di una parte dei contributi sociali con entrate fiscali di altra natura. Questo implica un disegno coerente ed esplicito di redistribuzione del reddito si tratta, in altri termini, di decidere quali soggetti devono sopportare il peso degli oneri fiscalizzati. Ciò nella concreta realtà italiana, non è avvenuto: i contributi sociali fiscalizzati non sono stati sostituiti da alcuna specifica entrata e

hanno semplicemente determinato un incremento del disavanzo. Anche in questo modo si ha una redistribuzione del reddito, però ad una redistribuzione di reddito palese si sostituisce una redistribuzione occulta.

LA SPESA PUBBLICA — Il livello della spesa pubblica italiana, misurato come quota percentuale del prodotto interno lordo, è stato per trent'anni, dall'inizio degli anni 50 alla fine degli anni 70, leggermente inferiore al livello medio dei paesi Cee (Italia esclusa). Tra il 1980 e il 1981 la spesa pubblica italiana ha superato, come livello, quella media Cee, nel 1982 la spesa italiana, per essere pari alla media dei paesi Cee, avrebbe dovuto essere inferiore di circa 20.000 miliardi. Allo stato attuale, quindi, il livello della spesa italiana è leggermente più elevato rispetto ai nostri partners europei. Ciò che appare più preoccupante è il ritmo assai sostenuto con cui la spesa italiana è cresciuta, negli ultimi due anni, al di sopra dei livelli medi europei. Come già notato a proposito del di-

savanzo, tale crescita segue, nel tempo, l'accentuazione del processo inflazionistico. Occorre quindi distinguere, all'interno del disavanzo complessivo dell'amministrazione pubblica, un disavanzo che potremmo definire «proprio», legato al funzionamento dell'amministrazione pubblica e non a fatti ad essa esterni quali, ad esempio, l'inflazione. Un'approssimazione del concetto di disavanzo proprio è il disavanzo al netto della spesa per interessi e su questa grandezza che si deve agire.

Il disavanzo proprio ha avuto negli ultimi due anni una crescita molto più modesta di quanto avvenuto al disavanzo globalmente considerato. La crescita di quest'ultimo è, infatti, quasi integralmente dovuta alla spesa per interessi. Non è quindi molto corretto drammatizzare l'«esplosione» del disavanzo, molto più serio è il problema della divergenza sistemica tra il disavanzo proprio italiano e quello dei paesi Cee. Qui si annida un antico «non governo» della finanza pubblica.

l'accelerazione del processo inflazionistico. Occorre quindi distinguere, all'interno del disavanzo complessivo dell'amministrazione pubblica, un disavanzo che potremmo definire «proprio», legato al funzionamento dell'amministrazione pubblica e non a fatti ad essa esterni quali, ad esempio, l'inflazione. Un'approssimazione del concetto di disavanzo proprio è il disavanzo al netto della spesa per interessi e su questa grandezza che si deve agire.

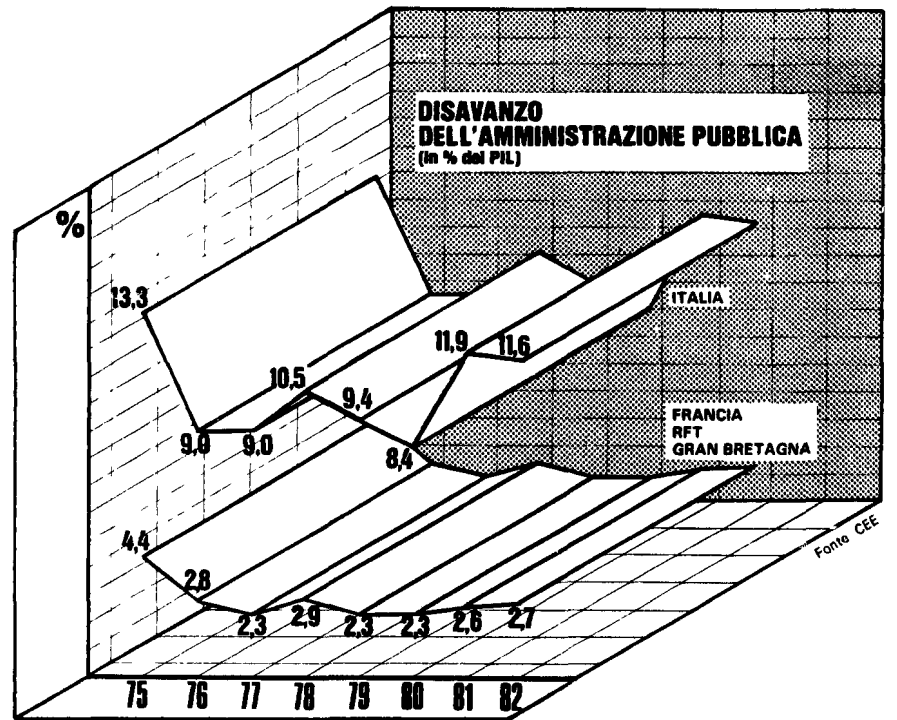
Il disavanzo proprio ha avuto negli ultimi due anni una crescita molto più modesta di quanto avvenuto al disavanzo globalmente considerato. La crescita di quest'ultimo è, infatti, quasi integralmente dovuta alla spesa per interessi. Non è quindi molto corretto drammatizzare l'«esplosione» del disavanzo, molto più serio è il problema della divergenza sistemica tra il disavanzo proprio italiano e quello dei paesi Cee. Qui si annida un antico «non governo» della finanza pubblica.

	Imp dirette	Imp indirette	Contr sociali
Italia 77/78	31.1	27.2	41.7
Italia 81/82	35.2	25.9	39.0
Francia, RFT, Regno Unito	35.8	27.5	33.6

Fonte OCSE

	Personale	Beni e serv	Interessi	Trasfer
Italia	19.0	6.1	11.7	67.4
Francia, RFT, Regno Unito	14.0	18.3	5.3	62.4

Fonte OCSE



Siamo quasi a un record per il costo del denaro seguiamo a ruota gli USA

Il finanziamento del disavanzo pubblico avviene attraverso l'emissione di titoli, che possono essere sottoscritti dalla Banca d'Italia, la quale emette in contropartita moneta legale dando luogo a quello che è stato chiamato «finanziamento monetario» del disavanzo o dagli operatori economici. Nel primo caso, l'espansione della moneta legale dà luogo a un allargamento più che proporzionale delle capacità di credito del sistema finanziario, a una diminuzione dei tassi di interesse e quindi, a un aumento della spesa degli operatori economici che utilizzano quel credito.

Nel secondo caso, la spesa del settore pubblico si sostituisce, invece, al credito e alla spesa che gli operatori economici avrebbero effettuato se non avessero sottoscritto titoli non si hanno, cioè, effetti espansivi sulla domanda.

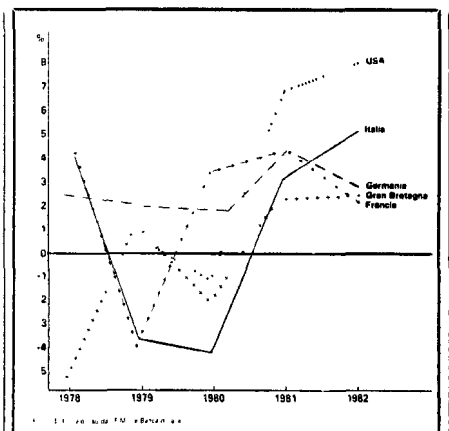
L'ipotesi di gran lunga prevalente, nei paesi capitalisti industrializzati è che un aumento della domanda derivante da un «finanziamento monetario» del disavanzo pubblico abbia effetti inflazionistici rilevanti. Ciò si verifica perché, in parte, come conseguenza, può provocare squilibri nei conti con l'estero, svalutazione della moneta e aumento dei prezzi dei prodotti importati.

E bene dire che non vi sono ragioni, in teoria, per affermare che l'effetto di un aumento della domanda sia questo, anziché un aumento della quantità di beni prodotti, a prezzi più o meno stabili, se non vi sono tensioni dal lato dei costi delle imprese. È vero, però, che questo effetto può verificarsi, in una fase di crisi come l'attuale, in assenza di politiche di sviluppo della produttività, di ristrutturazione industriale, di controllo sull'evoluzione dei redditi (e non solo dei salari) e quindi, in definitiva, dei costi.

La scelta di finanziamento «non monetario» del disavanzo pubblico e così l'altra faccia della sostanziale non volontà dei governi e delle autorità di politica economica di agire in modo coerente e credibile per la trasformazione degli apparati produttivi e delle regole che stanno alla base del loro funzionamento.

Si può aggiungere infine che, anche in presenza di finanziamento monetario del disavanzo pubblico, le autorità possono controllare l'evoluzione della domanda, tramite la fissazione di limiti qualitativi all'espansione del credito piuttosto che a quella della moneta legale (come in effetti è avvenuto in Italia dalla metà degli anni 70).

La scelta di finanziamento «non monetario» del disavanzo pubblico e stata sempre più operante in Italia a partire dall'inizio degli anni 80, e ha avuto alcune conseguenze rilevanti. In primo luogo, essa ha



Tassi di interesse reali a breve termine, calcolati sulla base dell'andamento dei prezzi all'ingrosso.

prodotto una politica economica che nel complesso è stata sempre più restrittiva. Se si tiene conto del contemporaneo verificarsi di politiche di restrizione della domanda anche all'estero, non favorevoli allo sviluppo delle esportazioni, il risultato è stato in media quello di una «crescita zero» del Prodotto interno lordo in termini reali: negli ultimi due anni (tendenza suscettibile di ripetersi o anche di aggravarsi per l'anno in corso).

D'altro lato, la sempre maggiore emissione di titoli pubblici a copertura del disavanzo ha dato luogo a un rialzo consistente del loro tasso di interesse, in modo da spingere gli operatori economici a sottoscrivere, e ha comportato una forte espansione del debito pubblico, cioè del volume di titoli statali in circolazione. Si può aggiungere che la gran parte di essi è rappresentata dai BOT (oltre il 60% nell'ultimo triennio rispetto ai 47-48% del 1978-79). Caratteristica di questi titoli a breve termine è quella di essere un fattore di «destabilizzazione» potenziale sempre presente qualora la scelta delle autorità monetarie sia quella di delimitare in modo rigoroso l'offerta di moneta legale. Se infatti, nel momento in cui i BOT vengono in scadenza, non ne viene rinnovata la sottoscrizione, si verifica in contropartita una espansione monetaria in contraddi-

zione con gli intendimenti delle autorità. Ne deriva quindi la fissazione di un tasso di interesse sui BOT che dipende insieme dal finanziamento del disavanzo pubblico di ciascun anno e dalla necessità di spingere gli operatori a rinnovare la sottoscrizione della grande quantità di titoli già in loro possesso.

Vi è anche naturalmente, la possibilità di spingere gli operatori a sottoscrivere titoli a più lunga scadenza, il che attenua un poco l'urgenza del problema, ma comporta comunque un rialzo dei relativi tassi di interesse.

Abbiamo ora alcuni elementi per delineare una sorta di «cricolo vizioso» in cui la politica economica e monetaria del nostro paese si è venuta sempre più a trovare. La scelta di garantire la sottoscrizione di una massa sempre più ingente di titoli pubblici, e in particolare di BOT, ha determinato tassi di interesse rapidamente crescenti verso livelli reali — deperati dell'incremento dei prezzi, cioè di quella parte del tasso che serve a compensare la diminuzione del valore del titolo dovuta all'inflazione — relativamente elevati.

Nel 1981-82 i tassi di interesse reali sui titoli pubblici sono stati così superiori al tasso di incremento del prodotto nazionale reale; e, secondo una valutazione di

larga massima del CER, ciò pare essersi verificato anche per il rendimento del complesso dei titoli pubblici in circolazione. È questo appunto il caso in cui si può avere una sorta di «cricolo vizioso» che porta a una autoalimentazione del disavanzo e del debito, in sé e in rapporto al prodotto nazionale, dovuta alla crescita della spesa per interessi. Ciò, può avvenire a prescindere dall'andamento delle altre componenti della spesa: se poi anche queste, sempre al netto dell'inflazione, tendono a crescere, il «cricolo vizioso» ne risulta ancor più accentuato.

Gli effetti sull'economia del rialzo dei tassi di interesse possono essere meglio compresi considerando un ulteriore elemento. Se si considerano infatti i tassi di interesse reali a breve termine calcolati sulla base dell'andamento dei prezzi al consumo, si vede che negli ultimi due anni l'Italia tende ad avvicinarsi al livello dei tassi degli altri paesi europei, rimanendo abbastanza distante da quello, elevatissimo, in vigore negli USA.

Se si guarda, invece, al livello dei tassi che è davvero rilevante per chi si indebita per effettuare decisioni di produzione, e si calcola quindi il tasso di interesse reale sulla base dell'andamento dei prezzi all'ingrosso, la situazione appare decisamente differente (vedi grafico). L'Italia, infatti, è giunta nel 1982 a distaccarsi abbastanza nettamente dagli altri principali paesi europei e ad avvicinarsi sensibilmente agli USA che, ancora una volta, mostrano un livello dei tassi molto elevato.

La spiegazione di questa particolarità sta, ovviamente, nella diversa dinamica che i prezzi al consumo e prezzi all'ingrosso mostrano in Italia rispetto agli altri paesi (e il fenomeno si è riprodotto anche nei primi mesi del 1983).

Da molti mesi, infatti, il tasso di incremento del primo non scende al di sotto del 16%, mentre il tasso di variazione dei secondi ha avuto una forte diminuzione. Si è creata così tra i due tassi di inflazione una «forbice» che si è sempre più allargata.

Tale divario è provocato per la massima parte, dagli aumenti delle tariffe pubbliche, delle imposte indirette e dei prezzi amministrati. È bene notare, per esempio con riferimento alle tariffe, che il problema non riguarda la necessità del loro adeguamento, dato che esse rimangono al di sotto di quelle degli altri paesi, ma il modo in cui tale adeguamento viene effettuato.

Il «trascinamento» dei prezzi al consumo operato dalla politica del governo e del settore pubblico avviene così in un momento molto delicato e ha anch'esso effetti sui tassi di interesse, poiché contribuisce a spingerli a un livello incompatibile con la dinamica dei prezzi all'ingrosso.

Il «trascinamento» dei prezzi al consumo operato dalla politica del governo e del settore pubblico avviene così in un momento molto delicato e ha anch'esso effetti sui tassi di interesse, poiché contribuisce a spingerli a un livello incompatibile con la dinamica dei prezzi all'ingrosso.

	media biennio 1958/59	media biennio 1971/72	media biennio 1981/82
ENTRATE CORRENTI (in percentuale del prodotto lordo)			
ITALIA	28.7	31.2	39.9
CEE (Italia esclusa)	33.7	39.4	46.4
SPESA COMPLESSIVA (in percentuale del PIL)			
ITALIA	30.2	36.7	51.6
CEE (Italia esclusa)	33.0	39.4	50.1

Fonte CEE

Riccardo Azzolini