
ECONOMIA PUBBLICA

(8)

Il grande aumento della spesa e del debito pubblico

I livelli elevati di quest'ultima hanno favorito l'accensione del debito a partire dagli anni '80.

Questo veniva anche giustificato dalla lotta alla crescente disoccupazione.

Dagli anni '80 ai '90 quasi tutti i paesi hanno aumentato il debito.

Nel 1870-1998 l'aumento si è concentrato:

- nel periodo tra le due guerre;
- nel periodo 1960-93;

Dati sulla Spesa Pubblica (SP)

Nei paesi OCSE dal 1870-1990 la spesa pubblica è aumentata 5 volte (8,3%-44,8%).

Dopo il 1990 si sono iniziate politiche restrittive, ma nel 1996 la percentuale è ancora cresciuta di 1 punto nei paesi OCSE e di 2 nei paesi EU arrivando rispettivamente a 45,9 e 50,5.

Dal 1996 al 1998 nei paesi EU c'è stato un calo del 2,6% (47,9).

Prima degli anni '80, la crescita della spesa pubblica era finanziata dall'aumento della pressione fiscale.

Prima della prima guerra mondiale lo stato forniva i servizi minimi.

Dopo, oltre alle guerre si è sentito il bisogno di aumentare la spesa per:

- ridurre i rischi di malattie;
- perdita del posto di lavoro;
- vecchiaia, invalidità ecc.;
- consapevolezza delle esternalità positive introdotte.

Il ritmo di crescita è:

- molto aumentato dopo il '60 e si è concentrato nei seguenti settori:

sanità, istruzione, trasporti, abitazioni ai più poveri, trasferimenti previdenza e assistenza e sussidi alle imprese.

- rallentamento negli anni '80 cresciuto di 2 punti;
- accelerazione nei primi '90;
- successivamente c'è stata l'enfasi sul risanamento e in alcuni paesi la % è diminuita.

Tavola 1 – La spesa pubblica nei paesi industriali aderenti all'Oecd nel periodo 1870-1996 (% del Pil)

	1870	1913	1920	1937	1960	1970	1980	1990	1996
Paesi Oecd	8,3	9,1	15,4	20,7	27,9	36,7	42,6	44,8	45,9
di cui:									
– europei	8,9	10,0	14,6	19,7	29,4	n.d.	46,0	46,1	48,6
– extraeuropei	6,3	5,0	11,7	17,5	24,2	n.d.	37,4	31,1	39,6

Fonte: Elaborazioni su dati tratti da Tanzi, Schuknecht 1997 e da FMI 1997.

Tavola 2 – La spesa pubblica nei maggiori paesi industriali nel periodo 1970-1998

	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
UE ¹	37,0	46,6	48,4	49,4	50,8	52,5	51,6	51,6	50,5	49,0	47,9
di cui:											
– Italia	32,4	42,1	53,4	53,7	53,8	57,0	54,2	53,1	52,9	50,9	49,2
– Francia	38,1	46,6	50,5	51,1	52,6	55,1	54,6	54,0	54,2	53,5	52,7
– Germania ²	38,5	48,0	45,3	48,1	48,9	49,9	49,3	49,9	49,7	48,9	47,7
– Regno Unito	37,3	43,2	40,3	40,9	43,3	43,7	43,3	43,5	42,3	41,3	41,1
Stati Uniti	32,2	34,0	36,9	38,4	38,5	n.d.	33,5	n.d.	33,3	35,8	34,5
Giappone	19,1	32,1	32,4	31,7	32,9	n.d.	35,8	n.d.	36,2	36,0	38,6

USA e Giappone

USA e Giappone hanno livelli di spesa inferiore di 1/3 rispetto ai paesi europei per minore spesa sociale
 UK ha un livello più basso di 8 punti grazie alle politiche restrittive.

Negli altri paesi europei la spesa è ai massimi livelli per la componente sociale molto sviluppata.

Cause di aumento della SP

- guerre;
- introdurre esternalità positive;
- aiutare le persone con meno reddito;
- politiche keynesiane;
- politiche industriali;
- fattori previdenziali: invecchiamento popolazione, allungamento dei periodi di istruzione, pensionamento anticipato;

- ciclo politico;
- possibilità offerte dall'inflazione (drenaggio fiscale).

Componenti della spesa

- spesa sociale:
 - previdenza;
 - sanità;
 - assistenza.
- interessi;
- acquisto di beni;
- spese per il personale;
- altre componenti della spesa primaria;

Spesa sociale

Tavola 3 – La spesa sociale nei paesi dell'UE nel periodo 1980-1995 (% del Pil)

	1980	1990	1993	1994	1995 ²
UE ¹	24,3	25,2	27,8	27,6	28,4
di cui:					
– Italia	18,4	23,6	25,7	25,3	24,6
– Francia	25,4	27,6	30,9	30,5	30,6
– Germania	n.d.	26,9	27,7	27,7	29,4
– Regno Unito	21,5	22,7	27,8	28,1	27,7

¹ 12 paesi.

² 15 paesi.

Fonte: Eurostat 1998.

Spesa previdenziale

La spesa previdenziale è aumentata in % del PIL nella media EU da 10,1 dell'80 al 12,7 del 1994 e ha continuato a crescere negli anni Seguenti.

Ha inciso:

- l'aumento dei soggetti che percepiscono la pensione;
- la riduzione della base contributiva (numero di persone che versano contributi).

A causa della dinamica demografica (allungamento della speranza di vita e caduta dei tassi di natalità) e della

riduzione dei tassi di partecipazione (allungamento dei periodi di studio e pensionamenti anticipati).

Esempio: in alcuni paesi la partecipazione della classe 60-64 si è rifotta del 75% negli ultimi 30 anni.

Oltre alle cause già dette si ha:

- adattamento automatico all'inflazione e ai redditi reali;
- concessione delle pensioni e del calcolo delle stesse molto generose;
- benefici offerti anche a chi non ha contribuito.

Disparità intragenerazionali: dovute al diverso trattamento di dipendenti pubblici e privati, lavoratori autonomi e dipendenti, pensioni di vecchiaia e anzianità.

Disparità intergenerazionali: trattamenti troppo favorevoli alle generazioni presenti che dovranno essere bilanciati da trattamenti sfavorevoli alle generazioni future.

Spesa previdenziale: problemi

- debito previdenziale;
- disparità di trattamento (intra e intergenerazionale);

Il sistema previdenziale può creare un debito che si aggiunge a quello pubblico.

Debito = (contributi che si riscuoteranno in futuro) - (ammontare da pagare).

Questo ammontare supera in alcuni paesi il PIL.

Esempi di rapporto (debito previdenziale/PIL): Italia 2,6, Francia 2,2, Germania 1,6, Giappone 1,4, USA 0,9).

Spesa sanitaria

Nei paesi industrializzati nel 1995 era il 6,7%.

Nei paesi europei varia tra il 7,8 della Francia e il 5,5 dell'UK.

Nel 1960 era 2,5 (media OCSE).

Nel 1995 era 6,7.

Tale quota è costantemente aumentata in questo intervallo.

Tra le cause anche l'invecchiamento della popolazione.

Assistenza

Comprende interventi a favore dei più deboli: assegni alle famiglie numerose in situazioni di bisogno, indennità ai disoccupati e in mobilità, abitazioni popolari.

Nei paesi EU era pari al 4,6 del PIL nel 1994.

In Europa: 6,5 UK, 1,5 Italia.

Se si includono altre voci non incluse dalla normativa europea l'Italia passa al 3,5.

Spesa per interessi

Ha interessato il periodo inizio 1970 inizio 1990.

Nel '70 rappresentava l'1,8% del PIL nel 1996 il 5,6% poi ha iniziato a scendere.

In Italia è cresciuto più che negli altri paesi arrivando nel 1996 all'11,5.

La tendenza alla diminuzione è graduale in quanto occorre aspettare le diverse scadenze.

Assistenza: futuro

La spesa è destinata ad aumentare:

- per contrattare la disoccupazione strutturale indotta dalla divisione internazionale del lavoro e dalla globalizzazione;
- per promuovere la natalità;
- per raggiungere i livelli medi europei in quei paesi con bassa percentuale di spesa.

Acquisto di beni e servizi e per dipendenti

Per l'acquisto di beni la media europea nel 1997 era 6,7% del PIL.

Cresciuta del 2% dal 1970.

Italia 4,2 nel 1997.

Per dipendenti cresciuta del 2% dal 1970 al 1993.

Cause: maggiori assunzioni e miglioramenti retributivi

Nella media UE ha raggiunto un picco nel 1993 ed era 12,3 del PIL

Dal 1993 in poi è diminuita grazie alla riduzione delle assunzioni e agli aumenti salariali.

Altre categorie di spesa

Nel 1994 ammontano al 17,7% del PIL nel 1994 in Italia il 19,1

	Italia	Regno Unito	Francia	Germania	Media
Servizi generali	4,6	1,9	3,9	3,3	3,4
Difesa	1,8	3,6	3,0	1,7	2,5
Ordine pubblico	1,9	2,3	1,0	1,7	1,7
Istruzione	4,9	5,5	5,8	4,4	5,1
Cultura	0,6	0,7	1,2	0,9	0,8
Sviluppo economico	2,2	1,6	1,8	2,2	2,0
Trasporti e comunicazioni	3,1	1,6	1,5	2,1	2,1
Totale	19,1	17,2	18,2	16,3	17,7

Fonte: Eurostat 1996.

Osservazioni:

- le spese militari riflettono l'importanza del ruolo dato

Investimenti

Dal 1970 si è assistito alla riduzione di questa componente di spesa che è passata dal 4,3% al 2,2% nel 1998 nella media europea.

Si è concentrata in misura maggiore negli anni 70 e nei primi 90

Segnala una caduta nell'attività di costruzione e manutenzione di opere pubbliche.

Il fatto che sia avvenuta anche prima del 1993 segnala una scelta e non una necessità.

al paese negli interventi;

- le inefficienze sono probabilmente nei servizi generali (provista di servizi inutili e eccessi dei prezzi in acquisto);
- le spese per l'istruzione riflettono carenze di quelli sotto la media;
- spese per lo sviluppo potevano nascondere sprechi, ma sono state fortemente limitate dalla UE.

Spese per il personale

Gran parte di questi costi sono dovuti a spese per il personale che nel 1997 ha raggiunto il 25% della spesa primaria 11,4% del PIL

Per ordine di importanza:
stipendi agli insegnanti, stipendi per la sanità, per le funzioni burocratiche degli enti centrali e periferici, personale per la difesa e l'ordine pubblico

Il crescente ruolo dello stato ha richiesto nuove assunzioni. I dipendenti pubblici rappresentano una grande fetta dell'occupazione (16% in Italia 23% in Francia) è stata una fonte di assunzione soprattutto negli 80. Dai primi anni

90, il risanamento fiscale ha fatto venir meno questa fonte di assunzioni

Anche gli aumenti di stipendi hanno avuto un ruolo, si cerca di mantenere gli stipendi uguali a quelli del settore privato.

Per valutare l'efficienza dei lavoratori pubblici occorre costruire degli indici di produttività.

Costo dei servizi pubblici

È dato dalla somma dei costi di personale e del costo di acquisto di beni e servizi. Per aumentare l'efficienza occorre controllare i prezzi e la qualità dei beni acquistati.

Nelle aziende private il controllo dei costi viene effettuato anche attraverso i rapporti con i fornitori: instaurando concorrenza tra di loro.

Nelle imprese pubbliche la gestione dei fornitori è più complicata in quanto:

- il contraente pubblico è di regola meno informato e dunque debole nella contrattazione;

- costi elevati nella progettazione, contrattazione e controllo della fornitura;
- difficile definizione dei termini e della durata dei contratti-

Disfunzioni

Si ha una disfunzione quando all'aumentare della spesa non corrisponde un aumento dei benefici o un aumento meno che proporzionale.

Soprattutto a partire dai primi anni 90 la spesa pubblica ha avuto disfunzioni: instabilità, inflazione, rallentamento della crescita.

Il rendimento della spesa pubblica è decrescente in quanto:

- l'attenzione dedicata alle nuove attività pubbliche distoglie quella sui servizi tradizionali;

Debito

L'aumento della spesa pubblica ha prodotto

- l'aumento della pressione fiscale;
- disavanzi di bilancio e aumento del debito pubblico.

Dati sui disavanzi

Negli anni '70 si aveva un pareggio (medi EU) nel 1993 massimo disavanzo 6,2% del PIL.

Il caso italiano è emblematico dal 1980 al 1993 intorno al 10% del PIL.

- irrigidisce il mercato del lavoro e aumenta il cuneo fiscale (la disoccupazione è più alta negli stati sociali);
- nei paesi con più alta spesa pubblica è stata rivelata la presenza di inefficienze e corruzione.

La presenza di disfunzioni è indirettamente rilevata

- dallo sviluppo di attività private simili a quelle pubbliche (i cittadini fanno richiesta di servizi più efficienti). Si è verificato ad esempio per i trasporti, la sanità, i servizi postali e scolastici;
- dalla richiesta di privatizzazioni.

Anche gli USA hanno avuto negli '80 disavanzi strutturali, nel 1997 sono arrivati al pareggio di bilancio.

Il Giappone ha dovuto aumentare il deficit dopo il 1994 toccando il 4,5% a causa della crisi dei mercati finanziari.

Negli anni '80 e primi anni '90 si avevano disavanzi anche se l'economia non era in recessione. Si cercava di risolvere il problema della disoccupazione che era strutturale (cambiamento della divisione internazionale del lavoro).

Il finanziamento in disavanzo inoltre evitava i costi per i politici di un aumento della pressione fiscale ed era facilmente attuabile in paesi con alti tassi di risparmio.

Tavola 12 – Il disavanzo pubblico in alcuni paesi industriali nel periodo 1970-1998*

Saldo (% sul Pil)	1970	1980	1990	1993	1995	1996	1997	1998
UE ¹	0,4	-3,4	-3,6	-6,2	-5,1	-4,2	-2,4	-1,5 ²
di cui:								
- Italia	-3,3	-8,6	-11,0	-9,3	-7,7	-6,7	-2,8	-2,7
- Francia	0,9	0,0	-1,6	-5,6	-5,5	-4,1	-3,0	-2,7
- Germania	0,2	-2,9	-2,1	-3,5	-3,3	-3,4	-2,6	-1,7
- Regno Unito	2,5	-3,5	-1,5	-7,8	-5,8	-4,4	-2,0	0,2
Stati Uniti	-1,4	-1,5	-3,6	-3,4	-2,1	-1,6	-0,1	1,4
Giappone	1,7	-4,4	-2,9	-1,4	-3,6	-4,3	-3,2	-4,5

* Il segno (-) indica disavanzo.

¹ 15 paesi, nel 1970 solo 11 paesi.

² Paesi euro.

Fonte: Per UE, Commissione. Per gli Stati Uniti e il Giappone, Oecd e FMI.

Dati sul debito:

nel periodo 1970-1996 la media EU è passata dal 40 al 70 del PIL;

Italia e Belgio ampiamente sopra il 100% a metà anni '90.

Questo ha comportato anche aumenti per spese da interessi.

Dal 1997 il rapporto ha iniziato a diminuire.

Disfunzioni

Le disfunzioni sono:

- costo per interessi (spirale viziosa);
- aumento dei tassi di interesse reali e spiazzamento degli Investimenti;
- equità intergenerazionale.

L'occasione per il miglioramento della situazione è stata l'UME in cui i paesi si sono impegnati a ridurre i disavanzi.

Particolarmente efficaci sono state le politiche in Italia che hanno portato ad avanzi primari significativi (6,7% nel 1997).

I requisiti del trattato furono rispettati dai paesi.

Il problema è che in molti casi non sono stati raggiunti con misure strutturali causando difficoltà nel rispetto di questi negli anni seguenti.

L'adesione all'UME è un fatto positivo in quanto spinge i governi a eliminare le disfunzioni e a intraprendere riforme strutturali vincendo l'opposizione di chi non vuole rinunciare ai privilegi.

Tavola 13 – L'aumento del rapporto debito pubblico/Pil in alcuni paesi industriali nel periodo 1970-1998¹

	1970	1980	1990	1993	1995	1996	1997	1998
UE ²	38,9	38,5	55,3	66,1	69,6	71,6	70,6	68,6
di cui:								
– Italia	38,0	58,1	98,0	119,3	123,2	122,5	120,2	116,8
– Francia	n.d.	20,1	35,4	45,6	51,9	54,8	57,1	57,7
– Germania	18,6	31,7	43,8	48,2	56,9	59,7	60,8	60,7
– Regno Unito	80,0	54,3	35,3	48,5	52,0	52,6	51,0	48,3
Stati Uniti	52,1 ³	n.d.	55,4	63,9	60,8	59,9	57,8	59,3
Giappone	n.d.	n.d.	68,9	69,3	83,1	n.d.	88,8	115,6

¹ Per i paesi dell'UE la definizione di debito pubblico corrisponde a quella definita dal Regolamento comunitario.

² 15 paesi, nel 1970 solo 11 paesi.

³ 1965.

Fonte: Per l'UE, Commissione. Per gli Stati Uniti e il Giappone, Oecd.

		1) spesa	2) imposiz.	3) impresa
a)giustificaz.	cap. 1			
b) modalità		cap. 2 e 4	cap. 3 e 4	cap. 5
c) spiegazione costi	cap. 6-7			
d) costi		cap. 8	cap. 10	cap. 12
e) rimedi		cap. 9	cap. 11	cap. 12