
ECONOMIA PUBBLICA

(9)

Come controllare la crescita della spesa e del debito pubblico

Il risanamento può avvenire tagliando la spesa o aumentando la pressione fiscale. I meccanismi politici tendono a favorire l'aumento della pressione fiscale.

L'aumento dei contributi favorisce il diffondersi del **lavoro nero** soprattutto in quei paesi caratterizzati dalla presenza di piccole imprese come l'Italia, con conseguente riduzione del gettito.

La **riduzione delle spese** è difficile da conseguire in quanto tocca diritti di **milioni di persone** e questo penalizza la classe politica che prende questi provvedimenti.

Confermano questa preferenza i dati europei dal 1993 al 1997: il risanamento sarebbe dovuto avvenire soltanto

Riduzione della spesa vs aumento della pressione fiscale

Dal 1993 in poi si è osservata una riduzione della spesa pubblica: dal 52,2% del PIL nel 1993 al 47,9% e nel 1998 nei paesi europei.

La riduzione è resa difficile dalle **opposizione politiche** ai tagli di spesa. La riduzione del deficit è quindi avvenuta anche **aumentando la pressione fiscale**.

Nella seconda parte degli anni '90 i tagli di spesa sono stati necessari anche per ridurre il cuneo fiscale per sostenere l'occupazione.

con riduzioni di spesa e invece si sono avuti anche aumenti della pressione fiscale.

La scarsa riduzione della spesa è stata causata anche dal fatto che il trattato di **Maastricht non dà delle indicazioni sul come** effettuare il risanamento.

Anche i **mercati finanziari** non si preoccupano del come, ma premiano soltanto il risultato sul rapporto deficit/PIL (in questo senso sono miopi oppure non raccolgono informazioni sufficienti)

Spesa sociale (25% del PIL circa)

Gli interventi per quanto riguarda la spesa sociale sono di due tipi:

- ridurla nei settori tradizionali;
- orientarla verso i nuovi bisogni.

La spesa sociale ha **molti difetti** (è considerata troppo costosa, inadeguata perché è troppo rigida, universalista e onnicomprensiva, statalistica e burocratizzata.)

Nuovi bisogni

La spesa sociale deve essere adattata alle nuove esigenze:

- situazioni derivanti dall'invecchiamento della popolazione (non autosufficienza, malattie croniche, lungodegenza);
- interventi che incentivino il tasso di natalità;
- far fronte alla disoccupazione, soprattutto quella giovanile, offrendo sussidi, ma soprattutto formazione.

Una conferma di questo è l'insorgere della **nuova povertà** che segnala un'incapacità della spesa di aiutare chi ha veramente bisogno.

Riduzione della spesa sociale

Il problema è che si ha la tendenza a crescere della spesa e della base contributiva a diminuire.

I bisogni soddisfatti dallo stato sociale interessano **milioni di persone** e si sono consolidati nell'abitudine tanto da essere **considerati come diritti**. Questo è giustificato anche dall'elevata pressione fiscale.

Chi riceve un beneficio dallo stato non accetta di perderlo.

Ne deriva un grande ostacolo politico al cambiamento: i politici che tentano di toccare questi diritti vengono

allontanati dal potere.

I **cambiamenti** sono dunque **molto graduali** in modo da evitare gli alti costi che ne deriverebbero, ma sono spesso insufficienti.

Ad esempio si tagliano le spese di investimento con effetti limitati sulla quantità e qualità dei servizi nell'immediato.

- servizi pubblici gratuiti come la sanità;
- altri settori fuori dallo stato sociale quali servizi scolastici e universitari, mense, asili nido.

In alcune voci della spesa sociale è difficilmente applicabile la selettività ad esempio nella spesa previdenziale. Vedremo successivamente gli interventi in campo previdenziale.

Soluzione: selettività

Si deve passare ad un'**organizzazione** diversa dello stato universale con **maggiori spazi** concessi all'**autotutela**, alla **responsabilità individuale**, alla solidarietà e in generale a forme di privatizzazione di una parte dei servizi di protezione.

Si discute inoltre se la correzione strutturale possa avvenire attraverso una riduzione dell'universalità con l'introduzione della selettività nella:

- provvista di alcuni benefici in denaro (indennità di malattia e disoccupazione, assegni familiari);

Come attuare la selettività

Due modi:

- prova dei mezzi: avere accesso a privilegi a cui normalmente non si ha accesso;
- utilizzo di tickets: essere esentati dal pagamento nel caso di servizi a cui normalmente si ha accesso.

Prova dei mezzi

Consiste in accertamenti diretti a escludere in tutto o in parte chi supera certe soglie di reddito o di patrimonio.

Difetti:

- stigma: vergogna a dichiararsi sotto la soglia;
- trappola della povertà: chi ha sussidi tende ad adattarsi alla situazione. Una volta adattati non si ha incentivo a migliorare;
- tentativo di chi è sopra la soglia di far figurare che è sotto.

Utilizzo di tickets

Utilizzata per godere dall'esenzione del pagamento della prestazione.

La selettività in questo caso sarebbe rivolta a limitare l'esenzione dal ticket nei paesi in cui tale esenzione è elevata a causa di dichiarazioni fraudolente.

Nonostante questi difetti la prova dei mezzi è stata utilizzata:

- in una parte consistente dei benefici sociali: assegni familiari e pensioni assistenziali;

- alle detrazioni fiscali

L'accertamento è avvenuto:

- meccanismi automatici utilizzando i dati già in possesso dell'amministrazione;

- autocertificazioni.

Riduzione della spesa previdenziale (12% del PIL circa)

L'invecchiamento della popolazione e la diminuzione della base imponibile hanno fortemente accelerato questa componente della spesa.

Nel periodo 1993-1997 si sono fatte **riforme strutturali**. In alcuni paesi come l'Italia, questo **non è bastato** ad invertire la tendenza.

Le difficoltà politiche nel ridurre i benefici hanno portato ad un **innalzamento dei contributi previdenziali** in alternativa alla riduzione della spesa.

Un indice importante:

$$\frac{\text{popolazione} > 65}{\text{popolazione} > 15 \text{ e} < 65}$$

Si prevede che questo indice nel 2040 sarà il doppio di quello nel 1993. In Italia passerà dal 21,4% al 48,4%.

Ricordiamo inoltre il debito previdenziale trattato nella lezione precedente.

Quasi tutti i paesi industrializzati hanno questo problema. Come ridurre le uscite previdenziali è un punto molto dibattuto.

di bisogno (intervento selettivo).

Per ottenere questi risultati si può ricorrere:

- all'allungamento dell'età pensionabile;
- all'aumento del numero di anni di lavoro necessari per ottenere il massimo di pensione;
- alla riduzione del livello massimo di salario coperto dalla pensione;
- alla revisione del meccanismo di calcolo della pensione.

Le riforme dovrebbero anche risolvere il problema dell'**iniquità infragenerazionale** (eliminare le disparità di trattamento).

La riduzione della spesa può essere effettuata rivedendo al ribasso i **meccanismi automatici** attualmente utilizzati. I modi per farlo sono diversi.

- garantire un reddito minimo vitale al nucleo familiare;
- garantire livelli di prestazione minimi che non superano il 50-60% dei redditi medi da lavoro con possibilità di integrarli con fondi pensione;
- far accedere alle pensioni soltanto chi si trova in stato

L'introduzione di questi meccanismi **non è possibile in un breve lasso di tempo**: è necessario che i cittadini provvedano ad integrare la pensione con **risparmi volontari**, inoltre i cittadini che hanno già maturato diritti a determinati trattamenti **non devono essere penalizzati**.

In genere le riforme del sistema previdenziale non sono ben accette in quanto:

- i percettori di pensione ritengono (a volte erroneamente) che la loro pensione è già troppo bassa rispetto ai contributi versati;
- non sono ben informati sui rischi collettivi che si corrono non facendo le riforme;

- la situazione sia risolvibile attraverso interventi in altre voci di spesa;
- si sono avute promesse elettorali di migliorare la loro posizione.

concorrenziali che stimolano l'efficienza e la qualità dei prodotti (quasi mercato).

L'auspicio del quasi mercato segnala che attualmente questi servizi mancano di incentivi a fare meglio. Si potrebbero raccogliere informazioni per inserire questi incentivi.

La soluzione del quasi mercato non sempre è adeguata: quando le imperfezioni di mercato sono forti.

Una privatizzazione completa nei servizi della sanità e dell'istruzione non è comunque auspicabile.

Beni pubblici misti e meritevoli (20% del PIL circa)

Ci sono opportunità importanti di riduzione anche per le componenti di spesa diverse da quella sociale.

Si deve mirare a **ridurre il costo di produzione** e **valutare il loro rendimento** in termini di soddisfazione collettiva. Si può ridurre la spesa attraverso **miglioramenti di efficienza** e concentrandola sugli **obiettivi rilevanti**.

Per **aumentare l'efficienza** e la qualità dei beni, la via migliore sembra essere quella di introdurre elementi di **contendibilità del mercato**. Questo innescherebbe meccanismi

Spesa Sanitaria (6% del PIL)

Nel caso della spesa sanitaria, l'introduzione dei tickets ha favorito dopo il '92 una riduzione della spesa che è però stata più che compensata dall'aumento della spesa in sanità privata.

Il problema della crescita di questa spesa è maggiormente acuto nei paesi in cui essa è per lo più privata. Negli USA dove la parte privata è la metà di quella complessiva si prevede che quest'ultima possa raddoppiare nei prossimi 10 anni (negli USA la spesa sanitaria è il doppio di quella europea come percentuale del PIL).

Nei paesi in cui la spesa sanitaria è soprattutto pubblica la tendenza a crescere sembra ridotta.

del settore dei servizi.

Per questi motivi è inevitabile e auspicabile che la spesa pubblica nel settore dell'istruzione tenda ad aumentare.

In un certo senso si tratta di investimenti che hanno le più alte esternalità positive.

In particolare si deve:

- aggiornare i programmi e gli insegnanti alle nuove esigenze;
- promuovere l'istruzione nelle classi meno abbienti, nelle aree arretrate contribuendo a combattere la criminalità e la disoccupazione.

Istruzione (5% del PIL)

Si tratta di un settore chiave.

Nei paesi industrializzati in cui la spesa sociale è elevata, il costo del lavoro è alto.

Per essere competitivi questi paesi devono **specializzarsi in attività ad alto valore aggiunto** (chi costa molto deve produrre molto).

La preparazione dei lavoratori è quindi fondamentale.

I **settori industriali** su cui si è basato lo sviluppo dopo gli anni '50 **tenderanno a diminuire** e a scomparire a favore

Gli **interventi selettivi** in questo caso dovrebbero essere **condizionati** alla partecipazione a progetti di formazione. Questo deve essere accompagnato ad un servizio di aggiornamento molto competente e ad un'efficiente **servizio di ricerca del posto di lavoro**.

Queste politiche potrebbero essere basate sulla deregolamentazione del mercato del lavoro e dalla promozione di attività private in questo settore.

Spese per il personale (10% del PIL)

L'aumento della spesa è stato causato:

- dalla crescita delle funzioni dello stato;
- dalla necessità di assorbire la disoccupazione strutturale.

L'esistenza di vaste aree di inefficienza e le esigenze di ridurre la burocrazia impongono la riorganizzazione e la riduzione del personale.

Soluzioni

cedure amministrative e la misurazione del prodotto dei dipendenti pubblici.

In molti paesi si è concentrata la **gestione dei contratti** presso un unico centro o autorità pubblica con i compiti di:

- gestire le risorse disponibili;
- negoziare il rinnovo di tutti i contratti pubblici.

In questo modo si intende eliminare quei meccanismi perversi che estendono gli aumenti ottenuti da particolari categorie attraverso scioperi a tutte le categorie.

Un secondo possibile intervento è quello di tentare di **aumentare la produttività**. L'intervento è abbastanza complesso in quanto presuppone una semplificazione delle pro-

Riduzione del disavanzo

Esistono delle resistenze a queste manovre in quanto a fronte di costi certi i benefici sono incerti.

Alcuni ritengono che le manovre restrittive di bilancio non assicurino benefici in termini di crescita futura (la riduzione dei tassi di interesse non è abbastanza efficace) e di aumento dell'occupazione.

Le argomentazioni a favore della riduzione si basano sull'opinione che:

- i costi potrebbero essere meno elevati di quanto si pensi;

- si evita una crisi finanziaria che ha costi molto elevati.

Il fatto che i **costi non sono elevati** si basa sull'**equivalenza ricardiana**. Se i cittadini vengono ben informati sui vantaggi futuri in termini di riduzione della pressione fiscale, il calo di domanda causato dalla riduzione della spesa pubblica viene compensato dall'aumento dei consumi (i soggetti sanno che avranno un reddito più alto in futuro) e degli investimenti (aspettative favorevoli sul futuro).

In paesi con un alto rapporto debito-PIL i mercati finanziari possono determinare un rifiuto dei titoli emessi dal paese. Gli alti tassi di interesse che ne derivano posso-

Il patto di stabilità

Ogni paese deve presentare un piano della finanza pubblica che tenga conto dell'evoluzione del quadro macroeconomico e delle misure che intende attuare per raggiungere l'equilibrio di bilancio.

Tale piano deve essere monitorato e approvato dalle autorità europee.

Prevede sanzioni per i paesi che superano la soglia del 3% deficit/PIL.

Questi paesi devono versare presso la banca centrale europea una somma di denaro su cui non verranno corrisposti

no innescare meccanismi a catena che hanno conseguenze disastrose.

L'esistenza di questi vantaggi è confermata dall'attenzione dedicata dall'Unione Europea ad una finanza sana attraverso il patto di stabilità.

interessi pari a:

- 0,2% del PIL più;
- 0,1% del PIL per ogni punto di eccedenza rispetto al 3% fino ad un massimo di 0,5%.

Sono esentati dalla penalità i paesi che hanno avuto una diminuzione del PIL superiore al 2%.

È discrezione dei ministri finanziari se applicare la sanzione nel caso la riduzione del PIL sia compresa tra il 2 e lo 0,75%.

Si ha scarsa attenzione al concetto di saldo di bilancio condizionato alla fase del ciclo (stabilizzatori automatici).

Questo incentiverà i paesi a politiche virtuose anche in espansione.

Si prevede che la Comunità Europea farà serie pressioni per il rispetto del patto soprattutto perché l'incentivo dei singoli paesi di una finanza rigorosa è venuto meno con l'entrata nell'UE.

L'obiettivo delle autorità europee è quello di utilizzare la politica fiscale come misura temporanea e conseguire un sostanziale pareggio strutturale di bilancio.

		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