

Vito Tanzi
Ludger Schuknecht



La spesa pubblica nel XX secolo

Una prospettiva globale



BIBLIOTECA SCIENTIFICA UNIVERSALE

- 1 -

VITO TANZI
LUDGER SCHUKNECHT

La spesa pubblica nel XX secolo
Una prospettiva globale

FIRENZE UNIVERSITY PRESS
2007

La spesa pubblica nel XX secolo : una prospettiva globale /
Vito Tanzi, Ludger Schuknecht. – Firenze : Firenze
university press, 2007. (Biblioteca scientifica universale ; 1)
<http://digital.casalini.it/9788884535542>
Stampa a richiesta disponibile su <http://epress.unifi.it>

ISBN 978-88-8453- 554-2 (online)
ISBN 978-88-8453-553-5 (print)

351.722 (ed. 20)
Spese pubbliche – Sec. 20

Traduzione di Antimo Verde

La traduzione dell'opera è stata realizzata grazie al contributo del SEPS
SEGRETARIATO EUROPEO PER LE PUBBLICAZIONI SCIENTIFICHE



Via Val d'Aposa 7 - 40123 Bologna
seps@alma.unibo.it - www.seps.it

Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective by Vito Tanzi, Ludger Schuknecht
Cambridge University Press
© Vito Tanzi, Ludger Schuknecht 2000

© 2007 Firenze University Press

Università degli Studi di Firenze
Firenze University Press
Borgo Albizi, 28, 50122 Firenze, Italy
<http://epress.unifi.it/>

Printed in Italy

SOMMARIO

LISTA DELLE TABELLE	vii
PREFAZIONE ALL'EDIZIONE ITALIANA	ix
PREFAZIONE	1
PARTE PRIMA	
La crescita dello Stato: una prospettiva storica	3
I. LA CRESCITA DELLO STATO DAL 1870	5
1. Il periodo fino alla Prima Guerra Mondiale	5
2. Il periodo tra le due guerre	10
3. Il periodo fino al 1980	11
4. Gli anni Ottanta e Novanta	19
5. La simmetria nella crescita della spesa	21
6. Note conclusive	22
II. LA COMPOSIZIONE DELLA SPESA PUBBLICA	23
1. La spesa statale in termini reali	23
2. Sussidi e trasferimenti	28
3. La spesa sociale	32
4. Gli interessi sul debito pubblico	41
5. Note conclusive	43
III. ENTRATE, DEFICIT E DEBITO PUBBLICO	49
1. Entrate	49
2. Deficit	58

3. Debito pubblico e passività implicite	61
4. Note conclusive	66
PARTE SECONDA	
I benefici derivanti dalla crescita della spesa pubblica	67
IV. L'EVIDENZA STORICA SULLE PRESTAZIONI STATALI	69
1. Una nota sulla metodologia seguita	69
2. Indicatori economici	72
3. Indicatori sociali	84
5. Note conclusive	93
V. LE DIMENSIONI DELLO STATO E RELATIVE PRESTAZIONI	95
1. Introduzione	95
2. Modelli di spesa pubblica	96
3. Indicatori di performance economica, debito pubblico e mercato del lavoro	98
4. Indicatori sociali	103
5. Indicatori ambientali	105
6. Indicatori della distribuzione del reddito e della stabilità sociale	106
7. Indicatori di governance	109
8. Note conclusive	112
VI. L'ESPERIENZA DEI PAESI DI RECENTE INDUSTRIALIZZAZIONE	115
1. I modelli di spesa pubblica nelle economie di recente industrializzazione	115
2. Indicatori economici e del mercato del lavoro	118
3. Indicatori sociali e della distribuzione	121
4. Indicatori di governance	123
5. Note conclusive	124
PARTE TERZA	
Il ruolo dello Stato e la riforma del settore pubblico	125
VII. RIPENSARE IL RUOLO DELLO STATO	127
1. I margini per le riforme	127
2. Il cambiamento del regime di politica economica	129
3. La riduzione del ruolo dello stato	133
4. L'attuazione delle riforme	136

5. Le riforme e la globalizzazione delle economie	141
6. I tempi per le riforme	142
7. Note conclusive	143
VIII. REGOLE FISCALI E ISTITUZIONI	145
1. L'importanza delle regole fiscali e delle istituzioni	145
2. Il processo di bilancio	146
3. Le regole fiscali	150
4. Le nuove tendenze nella gestione della spesa pubblica	153
5. Le agenzie per l'attuazione delle riforme	156
6. La corruzione e il principio di legalità	159
7. Note conclusive	161
IX. PROGRAMMA PER LA RIDUZIONE DELLA SPESA PUBBLICA	163
1. L'importanza di riformare le politiche di spesa	163
2. La privatizzazione delle imprese pubbliche, dei servizi e degli investimenti in infrastrutture	166
3. L'istruzione	173
4. La riforma delle pensioni	181
5. La riforma del sistema sanitario	189
6. La riduzione degli altri programmi di trasferimento di reddito	192
7. Le politiche quasi-fiscali	193
8. La contabilità dell'uso delle risorse	194
9. Osservazioni conclusive	195
PARTE QUARTA	
Recenti esperienze in materia di riforme dello Stato	197
X. L'ESPERIENZA DELLE RECENTI RIFORME	199
1. La modifica del regime di politica economica in Nuova Zelanda	199
2. La modifica del regime di politica economica in Cile	203
3. Le riforme fiscali nei paesi OCSE	205
4. Le riforme fiscali nei paesi di recente industrializzazione	213
5. Osservazioni conclusive	217
XI. IL DIBATTITO SULLE RIFORME FISCALI	219
1. Il risalto delle riforme fiscali nel dibattito pubblico	219
2. Il dibattito sui limiti al deficit e alla spesa	222

3. Il dibattito pubblico sulle politiche della spesa	225
4. L'attuazione delle riforme: tra globalizzazione ed interessi costituiti	229
5. Note conclusive	233
XII. IL FUTURO DELLA SPESA PUBBLICA	235
BIBLIOGRAFIA	241
INDICE DEI NOMI	259

LISTA DELLE TABELLE

- I.1 Crescita della spesa delle amministrazioni centrali, 1870-1996.
- II.1 Spesa pubblica reale, 1870-1995.
- II.2 Occupazione nel settore pubblico, 1870-1994.
- II.3 Spesa pubblica per la difesa, 1900-1995.
- II.4 Spesa pubblica per sussidi e trasferimenti, 1870-1995.
- II.5 Spesa pubblica per l'istruzione, 1870-1993.
- II.6 Copertura delle assicurazioni sociali nell'Europa occidentale: pensioni, disoccupazione e assicurazione sanitaria, 1910-1975.
- II.7 Spesa pubblica per la sanità, 1913-1994.
- II.8 Evoluzione della "generosità" dei benefici pensionistici.
- II.9 Spesa pubblica per le pensioni, 1913-1993.
- II.10 Spesa pubblica per la disoccupazione, 1937-1996.
- II.11 Spesa pubblica per altri trasferimenti di reddito, 1992.
- II.12 Spesa pubblica per gli interessi, 1870-1995.
- II.13 Spesa Amministrazioni Pubbliche per gli investimenti pubblici, 1870-1995.
- AII.1 Invecchiamento della popolazione, percentuale della popolazione ultra-sessantenne.
- III.1 Entrate nel settore pubblico, 1870-1996.
- III.2 Composizione delle entrate pubbliche, 1870-1994.
- III.3 Aliquote fiscali: IVA/Tasse sulle vendite, imposte sulle retribuzioni, 1996.
- III.4 Saldi di bilancio, 1960-96.
- III.5 Debito pubblico lordo in una prospettiva storica, 1870-1997.
- III.6 Passività pensionistiche nette in alcuni paesi industrializzati .
- IV.1 Indicatori economici in una prospettiva storica: crescita reale.
- IV.2 Indicatori economici in una prospettiva storica: PIL pro capite.
- IV.3 Indicatori economici in una prospettiva storica: il tasso di disoccupazione.
- IV.4 Indicatori economici in una prospettiva storica: l'inflazione.
- IV.5 Tassi d'interesse reali sul debito pubblico, 1960-1990.
- IV.6 Premi al rischio sul debito pubblico per alcuni paesi OCSE 1991-1995.
- IV.7 Deficit, debito pubblico e risparmi del G7, 1970-1994.
- IV.8 Indicatori sociali in una prospettiva storica: mortalità infantile e aspettativa di vita.
- IV.9 Indicatori sociali in una prospettiva storica: l'istruzione.
- IV.10 Indicatori sociali in una prospettiva storica: la distribuzione del reddito.
- IV.11 Trasferimenti "mirati" *versus* benefici universali, metà anni Ottanta.
- IV.12 Livellamento della distribuzione del reddito attraverso la tassazione e i trasferimenti, metà anni Ottanta.
- V.1 Dimensioni dello Stato e composizione della spesa pubblica, 1960-1990 circa.
- V.2 Dimensioni dello Stato e *performance* economica, indicatori finanziari e del mercato del lavoro: indicatori in differenti gruppi di paesi, 1960-1990 circa.
- V.3 Dimensione dello Stato, sanità, istruzione, e ambiente: indicatori in differenti gruppi di paesi 1960-1990 circa.

- V.4 Dimensioni dello Stato, distribuzione del reddito e stabilità sociale: indicatori in differenti gruppi di paesi, 1960-1990 circa.
- V.5 Dimensioni dello Stato e indicatori di *governance*, 1990 circa.
- VI.1 Indicatori di *performance* nel settore pubblico, alcuni Stati piccoli e paesi di recente industrializzazione, primi anni Novanta.
- VII.1 Livello di “mescolamento compensativo fiscale” in alcuni paesi industrializzati.
- IX.1 Progetti di riforma di vari programmi di spesa.
- IX.2 Valutazione benefici della fornitura pubblica/privata di beni e servizi infrastrutturali.
- IX.3 Forniture di beni e servizi privati e pubblici.
- IX.4 Fonti di reddito delle istituzioni di più elevato livello di istruzione, metà anni Ottanta.
- IX.5 Gap contributivi dei sistemi pensionistici e gli effetti delle riforme in alcuni paesi industrializzati.
- IX.6 Controllo dei costi per la spesa sanitaria pubblica e privata, 1992.
- X.1 Evoluzione della spesa pubblica e riforme dello Stato in Cile e Nuova Zelanda.
- X.2 Evoluzione della spesa pubblica e riforma dello Stato in alcuni paesi industrializzati.
- X.3 Evoluzione della spesa pubblica e riforme dello Stato in alcuni paesi di recente industrializzazione.

PREFAZIONE ALL'EDIZIONE ITALIANA

Un secolo fa la spesa pubblica in rapporto al PIL nei paesi capitalistici era minuscola. Al di là della spesa militare e per l'ordine pubblico i governi facevano ben poco. Oggi nell'Europa occidentale la spesa pubblica è intorno al cinquanta per cento del PIL, negli Stati Uniti intorno al trenta. Nei paesi in via di sviluppo è più bassa, e quindi l'area geografica con la più alta spesa pubblica rispetto al PIL (e ancor di più per abitante) è l'Europa Occidentale. Oggi la spesa militare è una percentuale minima della spesa pubblica totale (intorno al 2-3 per cento del PIL in Europa) mentre la gran parte è per pensioni, sicurezza sociale, impiego pubblico e servizi pubblici.

Questo enorme cambiamento del ruolo dello Stato nelle economie di mercato è uno dei fenomeni più importanti ed affascinanti della storia economica moderna e questo libro di Vito Tanzi e Ludger Schuknecht è uno strumento essenziale per capirne la dimensione, le cause e le conseguenze. Ma non solo: la sua traduzione italiana ha una tempistica perfetta rispetto al dibattito attuale sul contenimento della spesa pubblica, sulle riforme delle pensioni e più in generale sul ruolo del settore pubblico in Italia.

Come il libro stesso ben documenta, alla fine dell'Ottocento la spesa pubblica era essenzialmente solo militare. Otto Bismarck fu il primo ad introdurre pensioni pubbliche, ma si badi, per un'età pensionabile ben superiore alla vita attesa dell'epoca! Da allora in poi è iniziato un aumento costante, ma con accelerazioni in periodi particolari. In periodi, ad esempio, di grave crisi economica, come la Grande Depressione del periodo interbellico, che vide l'introduzione di vari programmi di sicurezza sociale negli Stati Uniti; oppure nei periodi post-bellici, sia a cause delle grandi sofferenze e distruzioni prodotte dalle due guerre mondiali, sia per la forza crescente dei movimenti socialisti e comunisti. Ma il balzo più drammatico e più recente del *welfare state* e della spesa pubblica è avvenuto negli anni Sessanta, Settanta e Ottanta. I movimenti sociali, iniziati alla fine degli anni Sessanta (il Sessantotto, l'autunno caldo), chiedevano (fra l'altro) una maggiore protezione sociale, più servizi pubblici, pensioni più generose, e scuole e università "gratuite", cioè pagate dal contribuente. La cre-

scita economica sostenuta di quegli anni (la crisi petrolifera del 1973-74 fu vista come uno shock temporaneo da assorbire con ancora più spesa pubblica) sembrava permettere ai governi di rispondere positivamente e generosamente a queste richieste di maggiore spesa. Ma la riduzione della crescita Europea, in parte “fisiologica” (fine del boom post-bellico) e in parte indotta da eccessive regolamentazioni e rigidità dei mercati, hanno reso il *welfare state* sempre più costoso e difficile da sostenere. A queste difficoltà molti governi hanno risposto prima accumulando inflazione, poi debito e infine con un ulteriore aumento delle imposte per sostenere le spese pubbliche, con meccanismi di crescita automatici. Ciò ha creato un circolo vizioso perché più tasse non facilitano certo maggiore crescita. Le avverse tendenze demografiche non fanno che peggiorare la situazione per i prossimi decenni.

Gli autori di questo libro non solo documentano la crescita del settore pubblico e le sue cause, ma cercano anche di valutarne i costi e le conseguenze. Chi più di loro, del resto, è in grado di farlo visto che Vito Tanzi è stato per anni Direttore del Fiscal Affairs Department del Fondo Monetario ed uno dei massimi esperti mondiali di politica fiscale e Ludger Schuknecht un eccellente economista nello stesso Dipartimento prima, ed oggi uno dei massimi esperti di politica fiscale per la Banca Centrale Europea?

Tra i tanti punti sollevati dal libro uno è molto importante in generale ed anche per il dibattito politico attuale in Italia, ed è il seguente. Si dice: “Certo, le tasse avranno costi economici in termini di distorsioni e crescita ma almeno finanziano una spesa pubblica che riduce la disuguaglianza”.

Questo libro offre una miniera di osservazioni per valutare questo punto di vista. Prima di tutto il libro chiarisce bene l'estesa presenza del *tax churning*, un termine difficilmente traducibile in italiano, ma che in sostanza coglie una situazione in cui il governo tassa con una mano e restituisce con l'altra. Ovvero molti programmi cosiddetti redistributivi non fanno che tassare certi ceti sociali per poi restituire a loro “gratuitamente” determinati servizi. Lasciando al settore privato la produzione di questi stessi servizi ed eliminando le imposte necessarie per produrli pubblicamente spesso si raggiunge un risultato più efficiente, e non più ingiusto. Si pensi all'università pubblica. Le tasse universitarie coprono una frazione minuscola del costo dell'università stessa. Il resto è pagato dai contribuenti. Ma in genere le classi medio-alte frequentano di più le università e le classi medio-alte sono quelle che pagano (o dovrebbero pagare) più tasse. Ecco allora che una università pubblica, oltre ad essere inefficiente perché poco concorrenziale, non è nemmeno particolarmente redistributiva nella direzione giusta, anzi. Di esempi di *tax churning* ce ne sono molti, come ben documenta il libro. Inoltre spesso le redistribuzioni create dal settore pubblico sono disordinate, e dipendono da quale lobby è stata più o meno abile ad imporre e poi difendere i propri pri-

vilegi. Spesso si creano settori inefficienti e superprotetti, come in vasti strati del settore pubblico.

Tutto ciò significa che è perfettamente possibile ridurre di parecchi punti del PIL la spesa pubblica (e conseguentemente le imposte) senza aumentare la disuguaglianza sociale. Infatti recenti dati dell'OCSE dimostrano come il successo della spesa pubblica nel ridurre la disuguaglianza non dipenda tanto dal suo livello, quanto dalla struttura dei servizi offerti, dalla mancanza di abusi e da un uso "onesto" della sicurezza sociale.

Chi si oppone oggi in Italia a qualunque riduzione della spesa pubblica, o non crede che ciò sia compatibile al tempo stesso con più efficienza e più giustizia sociale, o lo fa per difendere interessi particolaristici. Per i primi questo libro è una fonte importante di chiarimento. Ai secondi renderà la vita più difficile. Due ottimi risultati.

Alberto Alesina
Nathaniel Ropes Professor of Political Economics
Harvard University
Gennaio 2007

A Maria, Jyoti, e ai nostri figli

PREFAZIONE

L'idea di questo libro nacque circa quattro anni fa quando a uno degli autori, invitato ad una conferenza, fu chiesto di scrivere un saggio sul futuro del *welfare state*. La stesura di quel saggio ha comportato una sorta di esercizio mentale che ha affrontato la questione di quali rinunce richiederebbe una riduzione del *welfare state*. Tale esercizio ha inevitabilmente portato a chiederci quale tipo di società e, più in particolare, quale livello di spesa pubblica i paesi industrializzati hanno avuto prima che alcuni di loro diventassero dei *welfare states*. È stato sorprendente scoprire che il livello della spesa pubblica nella prima parte del secolo scorso è stato molto basso, anche se confrontato coi livelli degli attuali paesi in via di sviluppo. Pure, a quel tempo parecchi paesi industrializzati presentavano economie e società moderne e vivaci.

I vari programmi che fanno la parte del leone negli attuali bilanci dei paesi industrializzati, come quelli per l'istruzione, la salute, le pensioni, la disoccupazione ed altri, erano di marginale importanza agli inizi del secolo. Questa consapevolezza ci ha indotto ad approfondire la relazione tra spesa pubblica e benessere. L'aumento della spesa pubblica genera due effetti. Primo, determina una più pesante tassazione e, quindi, una riduzione del reddito disponibile degli individui. Secondo, riduce in coloro che beneficiano della spesa pubblica il bisogno di intraprendere azioni nell'ambito delle proprie possibilità, al fine di proteggere se stessi da vari rischi. Così, in una certa misura, l'azione pubblica "rimpiazza" quella privata. Se ciò è vero, e lo deve essere per molti individui, sia pure non per tutti, allora una maggiore spesa pubblica non accrescerà automaticamente il benessere, e potrebbe addirittura ridurlo. Il libro approfondisce alcuni di questi temi.

La stesura di questo testo ha richiesto un grande sforzo nella raccolta dei dati. Pensiamo che alcune delle informazioni contenute nel libro non siano disponibili in altre singole fonti. Solita Wakefield è stata di grande aiuto per la parte statistica. Siamo stati anche fortemente agevolati dalla disponibilità della biblioteca del Fondo Monetario Internazionale. Desideriamo ringraziare in particolare Yvonne Liem e Deirdre Shanley, della Fiscal Library del Fondo, per il loro prezioso aiuto nel rintracciare libri e

articoli non facilmente disponibili. Ms. Shanley è stata di particolare aiuto anche nel riordino finale della bibliografia.

Gran parte del lavoro della battitura delle varie bozze del manoscritto è stato svolto da Champa Nguyen, verso il quale abbiamo un grande debito di gratitudine. Desideriamo ringraziare anche Beulah David che ci ha aiutato nella stesura finale del libro.

Parte del lavoro di questo libro fu realizzata mentre uno degli autori (Vito Tanzi) stava passando un periodo sabbatico al Collegium Budapest, Institute for Advanced Study (a Budapest). L'istituto fornì un ambiente ideale per pensare e per scrivere, e gli autori desiderano ringraziarlo per l'ospitalità offerta. Infine, quattro *referee* hanno espresso commenti molto validi su una bozza preliminare del libro. Questi commenti ci hanno consentito di migliorare il prodotto finale.

I riconoscimenti non sarebbero completi se non citassimo le nostre famiglie, che hanno pagato un prezzo alto, considerato che gran parte del lavoro è stato fatto di sera e nei fine settimana. Vogliamo quindi ringraziare i nostri figli e soprattutto le pazienti mogli, Maria e Jyoti.

Ovviamente le opinioni espresse in questo libro sono strettamente quelle degli autori e non riflettono quelle ufficiali delle istituzioni alle quali appartenevano quando hanno scritto questo libro.

Vito Tanzi, Washington D.C.

Ludger Schuknecht, Frankfurt

Parte prima

LA CRESCITA DELLO STATO:
UNA PROSPETTIVA STORICA

La prima parte di questo libro, che comprende i Capitoli I-III, si concentra sulla crescita della spesa pubblica nei paesi industriali in un periodo di circa 125 anni, dal 1870 alla metà degli anni Novanta del secolo da poco concluso. Il primo capitolo suddivide il periodo in più parti: dal 1870 fino alla Prima Guerra Mondiale, gli anni tra le due guerre, i decenni fino al 1980, e infine gli anni più recenti.

Il Capitolo II offre un'analisi dei diversi programmi statali che hanno contribuito alla crescita della spesa. Si mostra come aree che non appartenevano alla competenza degli Stati nel passato siano venute a giocare, col tempo, un ruolo sempre più importante nella politica della spesa pubblica. Alcuni di questi programmi sono divenuti la causa principale della significativa crescita della spesa, crescita che deve essere finanziata soprattutto con le imposte sul reddito. Il Capitolo III descrive i cambiamenti riguardanti le imposte sul reddito e la struttura dell'imposizione fiscale necessari per finanziare questa maggiore spesa. Si mostra anche che quando le più elevate imposte non sono state sufficienti, i governi hanno fatto ricorso all'indebitamento. Questo ha comportato l'incremento del debito pubblico e, a causa del servizio del debito, ha posto le premesse per un'ulteriore domanda di gettito.

La conclusione principale della Parte Prima è che la crescita della spesa pubblica non è stata determinata da forze incontrollabili che la rendessero inevitabile. Non era inevitabile, come sostenuto da alcune teorie quali la "legge di Wagner" o la "malattia di Baumol". Facciamo notare, al contrario, che l'aumento della spesa non fu null'altro che la risposta alla mutevole percezione di ciò che il governo avrebbe dovuto fare. In un certo senso la crescita dello Stato ha riflesso la mancanza di fiducia nella capacità del settore privato di affrontare alcuni problemi nonché la convinzione che la spesa pubblica fosse il modo migliore di affrontare molti rischi corsi dagli individui. L'azione dello Stato fu sempre considerata aggiuntiva o complementare rispetto a quella degli individui. Quasi mai, invece, sostitutiva.

LA CRESCITA DELLO STATO DAL 1870

Le opinioni degli economisti e della società sul ruolo dello Stato nell'economia sono cambiate notevolmente negli ultimi due secoli. A causa di ciò anche le istituzioni pubbliche ed il coinvolgimento dello Stato nell'economia sono mutati. Dal 1870, la spesa pubblica è aumentata considerevolmente in tutti i paesi industrializzati di oggi. Sebbene questo aumento non sia stato uguale in tutti i paesi, è tuttavia notevole il fatto che sia stato un fenomeno generale, nonostante le considerevoli differenze istituzionali e le barriere geografiche e linguistiche esistenti tra le economie industrializzate. La spesa pubblica è aumentata molto rapidamente fino al 1980 circa. Dai primi anni Ottanta è cresciuta più lentamente ed in alcuni momenti è anche diminuita.

Avremo modo di osservare in questo libro che, malgrado la pressione per una maggiore spesa pubblica, dovuta ad un contesto meno favorevole ai conti dello Stato a causa degli sviluppi demografici, questa è probabilmente destinata a ridursi in futuro.

1. Il periodo fino alla Prima Guerra Mondiale

1.1 Il dominio del *laissez-faire*

Nel diciannovesimo secolo gli economisti classici e i filosofi politici erano generalmente sostenitori di uno Stato con funzioni economiche ridotte al minimo. Questo orientamento fu in parte la reazione alle grandi distorsioni che l'intervento pubblico aveva causato nel diciottesimo secolo.¹ Come Keynes afferma: "Nel diciottesimo secolo quasi ogni cosa che lo Stato facesse in più rispetto alle sue funzioni minime era, o appariva, offensivo o di sicuro insuccesso" (Keynes, 1926, p. 12). Gli economisti classici pensavano che il ruolo del governo dovesse essere limitato alla difesa nazionale, alla polizia ed all'amministrazione perché il governo "non

¹ Su questo aspetto vedi un libro poco conosciuto di Keynes (1926).

può razionalmente avere altra funzione se non quella della legittima difesa dei diritti individuali” (Bastiat, 1944-45). Nel 1776 Adam Smith aveva esposto la sua opinione sul ruolo dello Stato nella fornitura di beni pubblici o, usando le sue parole, “nell’erigere e mantenere quelle pubbliche istituzioni e quei pubblici lavori che, sebbene possano essere nel più alto grado vantaggiose per una grande società, sono comunque di tale natura che il profitto non potrebbe ripagarne le spese ad un individuo o a un piccolo numero di individui. [Queste opere pubbliche sono soprattutto] quelle che agevolano il commercio e che promuovono l’istruzione”.² In qualche modo, dunque, Smith presenta una prima versione del concetto di bene pubblico.

Inoltre, gli economisti classici “erano [...] tra i più fervidi sostenitori e pionieri dell’istruzione pubblica” (West, 1970). Riferendosi alle “classi” più basse, Smith già riconosce l’importanza dell’istruzione per gli Stati moderni: “Lo Stato [...] trae un vantaggio affatto trascurabile dall’istruzione di tali classi. Più sono istruite meno sono sensibili alle delusioni derivanti da entusiasmi e supponenza che nelle nazioni ignoranti sovente danno luogo a disordini spaventosi“. All’epoca sono in molti inoltre a sottolineare l’importanza dell’educazione nel tenere lontano i giovani dalle cattive azioni.³

Per gli economisti classici il ruolo dello Stato dovrebbe essere ristretto e sostanzialmente limitato all’allocazione delle risorse (vedi Robbins, 1962). Le strutture istituzionali delle nazioni, come la Costituzione americana, non specificavano nessun altro ruolo economico per lo Stato. Di conseguenza, nel diciannovesimo secolo, la spesa pubblica fu minima in gran parte dei paesi industrializzati per i quali si sono trovati i dati relativi al 1870 (Tabella I.1).⁴ Intorno al 1870 la spesa pubblica media non ponderata ammontava solamente a circa il 10% del prodotto interno lordo (PIL). Negli Stati Uniti la spesa era circa il 7% del PIL e, in gran parte dei paesi europei di allora recente industrializzazione, come la Germania, il Regno Unito o l’Olanda, non superava il 10% del PIL. Seconda-

² Adam Smith, *The Wealth of Nations* (1937, p. 681). Dall’inizio del diciannovesimo secolo la carità privata era già considerata inadeguata e furono introdotti programmi di assistenza pubblica e di correzione in favore dei poveri al fine di garantire il rispetto della legge e dell’ordine (Rimlinger, 1971). Le autorità intervenivano anche con politiche redistributive nei periodi di crisi. Vedi Rothbard (1962) sul condono del debito nel 1819 o Hammond (1957) sul sistema politico e bancario prima della Guerra Civile.

³ Vedi West (1970, pp. 112-13). Tuttavia West scrive anche che il grado di intervento dello Stato, così come sviluppatosi nei cento anni precedenti, non sarebbe piaciuto agli economisti classici.

⁴ In un recente saggio, uno degli autori ha fatto notare come il ruolo dello Stato non sia soltanto quello di spendere, ma possa anche consistere in attività “quasi-fiscali” e regolamentari (vedi Tanzi, 1998c). In questo libro ci concentriamo su spesa e tassazione, ignorando quindi in generale tale avvertimento.

do gli standard degli economisti classici, la quota della spesa pubblica di Australia, Italia, Svizzera e Francia, che rientrava nell'intervallo 12-18% del PIL, implicava un pesante coinvolgimento dello Stato nell'economia. Un noto economista francese di allora, Paul Leroy-Beaulieu (1888), affrontando il problema della giusta percentuale delle imposte in un'economia, suggeriva che una quota del 5-6% era da considerarsi moderata, mentre oltre il 12% fosse da considerarsi "esorbitante" e dannosa per le prospettive dell'economia.

Nell'ultima parte di quel secolo, tuttavia, gli economisti classici cominciarono a confrontarsi col pensiero marxista, che in Europa influenzava fortemente il movimento socialista. Alla fine del secolo, gli economisti tedeschi Schmoller e Wagner avevano aggiunto alle normali funzioni dello Stato la redistribuzione della ricchezza, e giustificarono le politiche del governo volte alla redistribuzione della ricchezza dai ricchi ai meno fortunati. Fino ad allora, le politiche con effetti redistributivi erano state soprattutto politiche *ad hoc* e finalizzate alla protezione di alcuni gruppi in situazioni specifiche quali carestie, crisi bancarie, e così via. A quel tempo, il ruolo dello Stato nel fornire l'istruzione *primaria* era già predominante (Connell, 1980), anche se una grande parte della popolazione non frequentava le scuole. Il primo sistema di sicurezza sociale, sebbene con minimi benefici e con una ridotta eleggibilità fu introdotto in Germania negli anni Ottanta (Altenstetter, 1986). È stato anche sostenuto al riguardo che "alla fine dell'Ottocento, tutto era pronto per accogliere il concetto moderno di protezione sociale" (Rimlinger, 1971).

Ciononostante il *laissez-faire* continuò a dominare ed il ruolo dello Stato continuò ad essere limitato. La quota media di spesa pubblica sul PIL crebbe lentamente tra il 1870 e la Prima Guerra Mondiale, passando dal 10,7% nel 1870 all'11,9 nel 1913. Questa percentuale includeva la spesa dell'Amministrazione Centrale dello Stato e del governo locale, per gran parte dei paesi (vedi dettagli nella Tabella I.1). Il rafforzamento militare di Austria, Germania, Francia, Regno Unito in vista della Prima Guerra Mondiale si riflesse in più alti livelli di spesa pubblica, la quale comunque rimaneva al di sotto del 10% del PIL in Giappone, Norvegia, Olanda e Stati Uniti. In pochi paesi, addirittura, la quota di spesa pubblica sul PIL in questo periodo si ridusse. Il fatto da evidenziare è che questi bassi livelli di spesa furono raggiunti in un periodo in cui una grande parte dell'Europa stava divenendo moderna e molte grandi opere pubbliche (ferrovie, metropolitane) venivano completate.⁵

⁵ Una nota di avvertimento sui dati è forse necessaria. Ci sono ovviamente alcuni problemi di comparabilità dei dati. Ma probabilmente tali problemi non modificano le tendenze di fondo qui riportate.

Tabella I.1 – Crescita della spesa delle amministrazioni centrali, 1870-1996 (% del PIL).

	Fine XIX secolo Intorno al 1870 ^a	Prima I Guerra Mondiale		Dopo I Guerra Mondiale		Prima del- la II Guerra Mondiale		Dopo la II Guerra Mondiale	
		1913	1920	1920	1937	1960	1980	1990	1996
<i>Amministrazioni pubbliche per tutti gli anni</i>									
Australia	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1	34,9	35,9	
Austria	10,5	17,0	14,7 ^b	20,6	35,7	48,1	38,6	51,6	
Canada	...	...	16,7	25,0	28,6	38,8	46,0	44,7
Francia ^c	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	55,0	
Germania	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	45,1	49,1	
Italia	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1	53,4	52,7	
Irlanda ^d	...	...	18,8	25,5	28,0	28,9	41,2	42,0
Giappone	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,3	35,9	
Nuova Zelanda ^d	...	...	24,6	25,3	26,9	38,1	41,3	34,7
Norvegia ^d	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	43,8	54,9	49,2	
Svezia ^e	5,7 ^b	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	59,1	64,2	
Svizzera	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	33,5	39,4	
Gran Bretagna	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	43,0	
Stati Uniti	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4	32,8	32,4	
Media	10,8	13,1	19,6	23,8	28,0	41,9	43,0	45,0	

Fine XIX secolo Intorno al 1870 ^a	Prima	Dopo	Prima del- la II Guerra Mondiale	Dopo la II Guerra Mondiale			
	I Guerra Mondiale	1920	1937	1960	1980	1990	1996
<i>Governatore Centrale per 1870-1973</i>							
Belgio	...	13,8	22,1	21,8	30,3	57,8	52,9
Paesi Bassi	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,8	49,3
Spagna	...	11,0	8,3	13,2	18,8	32,2	43,7
Media	2,1	11,3	14,6	18,0	27,6	48,6	48,6
Media totale	10,7	12,7	18,7	22,8	27,9	43,1	45,6

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht su Fernandez Acha (1976); Andic e Veverka (1964); Australia, Bureau of Census and Statistics (1938); Institut de la Statistique [Belgium] (2952); Brosio e Marchese (1986); United States Bureau of Census (1975); Butlin (1984); Norway, Statistisk Sentralbyrå (1969, 1978); Delorm e André (1983); Flota, Kraus e Pfenning (1983); FMI, *Statistical Appendix*; New Zealand; FMI, Switzerland: *Recent Economic Developments* (1990); *Historical Statistics of Japan* (1987); Mitchell, *International Historical Statistics* (vari anni); Neck e Schneider (1988); The Netherlands, Central Bureau voor de Statistiek (1956); New Zealand Official (1938); OCSE, *Economic Outlook* (1996, 1997); Italy, Istituto Nazionale di Statistica (1951); *Osterreichisches Statistisches Zentralamt* (1935).

^a Anno più vicino per tutte le colonne. Dati precedenti alla seconda guerra mondiale basati a volte sul PIN o PNN invece del PIL.

^b Dati delle amministrazioni centrali per quest'anno, Nuova Zelanda: 1960 = 1970, e 1994-95 = 1996.

^c Dati del 1996: i calcoli sono basati sulla definizione di Maastricht e sono più piccoli di quelli pubblicati dall'INSEE, Istituto Nazionale di Statistica.

^d 1995 invece del 1996 a causa del break dei dati.

1.2 Gli effetti della Prima Guerra Mondiale

La Prima Guerra Mondiale determinò un considerevole aumento dei livelli medi della spesa dei governi. Questo incremento fu in larga parte il risultato delle spese militari e di altre connesse alla guerra. Poiché i governi avevano allargato la base imponibile per finanziare almeno parte degli sforzi bellici, poterono mantenere più elevati livelli di spesa anche nel dopoguerra (Peacock e Wiseman, 1961). Essi dovevano anche rimborsare i propri debiti di guerra e le riparazioni. Nel 1920 o poco dopo, la spesa pubblica era cresciuta fino ad una media del 18,7%, con solamente Svezia, Spagna e Stati Uniti ancora vicini al 10% del PIL. In Francia, Germania, Italia e Regno Unito, i paesi più colpiti dalla guerra, la spesa superò il 25% del PIL. Australia, Austria, Canada, Irlanda, Giappone, Olanda, Norvegia e Svizzera, appartenevano al gruppo dei paesi con governi di “dimensioni medie”, con livelli di spesa sotto il 25% del PIL.

2. Il periodo tra le due guerre

2.1 La fine del *laissez-faire*

Dopo la Prima Guerra Mondiale l’atteggiamento nei confronti del ruolo dello Stato cominciò a cambiare, come dimostrato dal titolo del libro di Keynes *The End of Laissez-Faire*, del 1926. In quel libro Keynes scriveva: “La cosa importante per lo Stato non è fare cose che gli individui già fanno, facendole un po’ meglio o un po’ peggio; ma fare quelle cose che al momento non vengono assolutamente fatte” (pp. 46-7). Egli lasciava intendere che vi erano molte cose a quel tempo che venivano fatte.

Verso la fine degli anni Venti molti paesi europei avevano introdotto primitivi sistemi di sicurezza sociale, e la Depressione determinò un’ondata di politiche espansionistiche della spesa che includeva i programmi sociali (Ashford e Kelley, 1986). La Depressione fu vista da molti come un palese fallimento dell’economia di mercato e del *laissez-faire*, un fallimento che giustificava l’intervento pubblico e che spinse molti intellettuali a guardare, con differenti gradi di interesse, agli esperimenti economici in corso in Unione Sovietica, Germania e Italia. Gli Stati Uniti introdussero col *New Deal* importanti programmi di spesa pubblica (come l’*Aid for Families with Dependent Children*), ed altri governi autorizzarono maggiori spese a favore dei disoccupati e per i lavori pubblici, in parte al fine di creare occupazione nel contesto della Grande Depressione. A partire dalla metà degli anni Trenta, la crescente spesa militare in risposta alla minaccia della Germania di Hitler contribuì anch’essa alla crescita della spesa pubblica nei paesi europei.

Nel 1937 la spesa pubblica era cresciuta fino a una media del 22,8%, circa il doppio del livello del 1913. La spesa era cresciuta in tutti i paesi, e

l'aumento più pronunciato si ebbe in Canada, Germania, Giappone, Olanda, Spagna, Svezia, Svizzera e Stati Uniti. Tuttavia, parte di tale incremento fu dovuto alla caduta del PIL causata dalla Depressione piuttosto che ad un reale aumento della spesa pubblica.⁶ Con l'eccezione di Australia, Norvegia e Spagna, la spesa pubblica superò il 15% del PIL in tutti i paesi. Nel 1937 lo Stato minimale del *laissez-faire* stava per uscire di scena. Il terreno era diventato fertile per la futura crescita del *welfare state*, ed in questa crescita la redistribuzione del reddito avrebbe giocato un ruolo importante.

3. Il periodo fino al 1980

3.1 La crescente influenza del keynesianesimo

Il secondo dopoguerra, e in particolare il periodo tra il 1960 e il 1980, vide un entusiasmo senza precedenti per le politiche attive di spesa associate al crescente e repentino coinvolgimento dello Stato nell'economia. Nel suo importante libro, Richard Musgrave (1959) descrisse le funzioni che uno Stato moderno dovrebbe svolgere: allocazione, redistribuzione del reddito e stabilizzazione ciclica. Lo sviluppo della teoria dei beni pubblici e del concetto di esternalità suggerì un crescente ruolo anche sotto il profilo allocativo per lo Stato. La popolarità delle idee socialiste tra gli intellettuali occidentali e alcuni leader politici, rese il ruolo redistributivo progressivamente più attraente e importante.

In *The Ethics of Redistribution*, Bertrand de Jouvenel (1952, p. 73), un filosofo politico francese, avrebbe scritto:

La finanza pubblica è generalmente un argomento tedioso, ma quella della prima parte del ventesimo secolo è appassionante: è stata rivoluzionaria e a sua volta è stata un mezzo per una rivoluzione nella società. A parte molti nuovi aspetti della finanza pubblica, i due più rilevanti sono: primo, che è stata usata per alterare la distribuzione del reddito nazionale tra le classi sociali, e, secondo, che la frazione di reddito nazionale che passa attraverso le mani del settore pubblico è cresciuta enormemente.

Si noti che egli scriveva negli anni Cinquanta, ben prima che la vera espansione della spesa pubblica avesse luogo.

La *General Theory* di Keynes, diffusa tramite gli importanti lavori di Alvin Hansen, Abba Lerner, Lawrence Klein ed altri, fornì gli strumenti analitici per l'azione di stabilizzazione, nonché un'ulteriore forte giustificazione per l'intervento pubblico. La grande paura della disoccupazione dopo la Grande Depressione fu stemperata dalla convinzione che l'applicazione

⁶ L'incremento appare meno drammatico se si tiene anche conto che nel 1937 alcuni paesi si stavano già preparando alla guerra.

della politica keynesiana della domanda aggregata potesse eliminare o almeno ridurre le fluttuazioni cicliche e la disoccupazione. L'enorme impatto degli scritti di Keynes sulla politica economica degli anni Sessanta e Settanta (forse solo un pretesto per politiche espansionistiche a favore di interessi particolari) fece di questo periodo l'era keynesiana. In qualche misura, l'influenza di Keynes potrebbe aver confermato la propria predizione che "le idee degli economisti e dei filosofi politici, sia che abbiano ragione sia che si sbagliano, sono più potenti di quanto comunemente si pensi. Invero il mondo è regolato da poco altro".⁷

Il libro politicamente influente di Galbraith, *The Affluent Society* (1958), scritto durante l'Amministrazione Eisenhower, fiscalmente conservatrice, espresse in modo incisivo e ben articolato l'atteggiamento dell'avanguardia economica a quel tempo. Influenzato dall'esperienza della Grande Depressione e dall'apparente successo delle politiche fiscali espansive prima della guerra, Galbraith sostenne l'idea che "in caso di domanda insufficiente, dovrebbero essere tagliate le tasse ed aumentate le spese pubbliche, come ora è largamente condiviso". Per lui, la precedente "saggezza convenzionale dei bilanci in perenne equilibrio" era divenuta obsoleta (p. 18). Galbraith era particolarmente insoddisfatto circa l'insufficiente attività dello Stato nella produzione di beni pubblici e servizi. Così, in un certo modo, egli stava ampliando le teorie di Keynes espresse nel 1926 in *End of Laissez-Faire*. Come Galbraith scrisse, "la miope preoccupazione per la produzione privata e l'investimento materiale ha distolto la nostra attenzione dalla più urgente questione di come stiamo impiegando le nostre risorse e, in particolare, dalla più grande necessità ed opportunità di investire nelle persone" (p. 332). Per Galbraith, la "povertà pubblica" prevaleva non solo nell'istruzione, ma anche nella ricerca di base, educazione, controllo dell'inquinamento, e gli aiuti esteri per alleviare la fame. In altre parole, la povertà pubblica poteva essere mitigata con una maggiore spesa pubblica. Egli concludeva: "è probabile che in ogni tempo la spesa sia sempre prossima al minimo che la comunità considera come tollerabile". Questa conclusione sembra lontana dalle opinioni più recenti sul livello della spesa pubblica.

Secondo Galbraith l'opposizione alla sicurezza e alla legislazione sociale era un'altra errata idea liberale che rifletteva le tenebre ricardiano-malthusiane e il darwinismo sociale (1958, capitolo V). Alla fine degli anni Cinquanta, solo qualche decennio dopo l'introduzione di una legislazione

⁷ Keynes continua: "gli uomini pragmatici, che credono di essere esenti da qualunque influenza dottrinale, sono spesso gli schiavi di un qualche economista defunto. Matti con riconosciuta autorevolezza, che sentono voci nell'aria, stanno distillando la propria frenesia da qualche imbrattacarte accademico di qualche anno prima". Nel 1966, Walter Heller scrisse su "lo spettacolare salvataggio ad opera di Lord Keynes dell'economia dalla regione selvaggia dell'equilibrio classico" (p. 4).

per la sicurezza sociale in molti paesi, egli osservava con convinzione che “le incertezze fondamentali della vita erano state eliminate” (1958, capitolo VIII). Con questa affermazione egli anticipava una delle importanti giustificazioni della spesa pubblica, e cioè la riduzione del rischio per la maggior parte dei cittadini.

Questa convinta fede nel ruolo dello Stato era condivisa da Francis Bator, un altro influente economista del tempo. In *A Question of Government Spending*, egli spiegava la sua idea di buona società come segue: “La mia concezione di buona società mi spinge a credere che ci stiamo pericolosamente ingannando sulla difesa, aiuti esteri, istruzione, rinnovamento urbano e servizi sanitari; che abbiamo fortemente bisogno di accrescere le allocazioni a favore di questi e di una varietà di altri lavori” (Bator, 1960, p. xiv). In altre parole, c’era una forte necessità di maggiore spesa pubblica. Opinioni simili venivano espresse nel 1958 da James Tobin, il quale scriveva che “dottrine dell’ortodossia fiscale hanno nuovamente dominato le nostre politiche nei cinque anni dopo il 1953, e nuovamente hanno condotto la nazione sull’orlo della catastrofe...” (Tobin, 1966, p. 57). Scrivendo nel 1960, egli aggiungeva che: “la maggiore tassazione è il prezzo della crescita” (*ibid.*, p. 87).

Il deciso favore degli economisti citati, e di altri, per un maggiore coinvolgimento del governo nella fornitura di beni e servizi, era accompagnato da nuovi sviluppi e tecniche di valutazione dei programmi pubblici e dei bilanci (vedi Merewitz e Sosnick, 1971). Nei primi decenni ci si concentrò soprattutto su istituzioni e responsabilità nei processi di bilancio, talvolta usando “regole del pollice” per stimare i benefici dei programmi pubblici. Negli anni Cinquanta e primi anni Sessanta, alcuni arrivarono a credere che pianificazione, programmazione, sistemi di bilanci di previsione ed altre tecniche, avrebbero migliorato l’efficienza della spesa pubblica (Premchand, 1983).

L’analisi costi/benefici dei progetti pubblici, per esempio, fu considerata un importante passo in avanti nelle tecniche di pianificazione economica. Nuove tecniche furono ritenute in grado di rimuovere la discrezionalità politica nelle decisioni dei bilanci, cosicché il denaro pubblico potesse essere allocato dal governo in modo corretto ed efficiente. È difficile rendere ora l’idea dell’eccitazione che regnava in quegli anni in questo ambito. “Un alone di mistero cominciò ad ammantare espressioni come input-output, programmazione lineare, flusso di cassa scontato, analisi del sentiero critico”, portando alcuni economisti a predire che questi concetti sarebbero stati “rivoluzionari nelle loro implicazioni di politica economica come lo fu la rivoluzione keynesiana nella teoria economica” (Peters, 1973, p. 10). Smithies (1964) enfatizzò il ruolo della programmazione di bilancio nel fissare gli obiettivi del programma nazionale e suggeriva che i bilanci potessero essere uno “strumento preciso per la programmazione, lo stanziamento, l’amministrazione, e il controllo” che poteva aiutare

“a chiarire e definire gli obiettivi del governo nonché l’allocazione delle risorse”. Emerse un approccio ingegneristico alle politiche pubbliche e al *welfare* sociale, poiché si riteneva che la valutazione e l’impostazione delle politiche dovessero essere più efficienti.⁸

A quel tempo si pensava anche che una tassazione progressiva, presumibilmente con una base imponibile stabile e senza seri disincentivi, potesse coprire il finanziamento di queste politiche di spesa più ambiziose. Inoltre, queste medesime politiche permettevano di identificare i potenziali beneficiari a bassi costi amministrativi e d’efficienza. È da sottolineare che, al tempo, la maggior parte degli studi non rilevavano alcun impatto negativo sull’economia causato da elevate aliquote fiscali marginali. Bisognava ancora attendere diversi anni perché si potesse disporre di analisi di seconda generazione sull’impatto di elevate aliquote d’imposta marginali.

3.2 Il declino delle istituzioni fiscali

Questa fiducia intellettuale nel ruolo positivo dello Stato e nella sua capacità di saperlo svolgere venne ad essere impressa nel quadro di riferimento giuridico-istituzionale delle politiche economiche dei paesi. Una qualche erosione dei vincoli sulle politiche di spesa pubblica la si era già osservata alla fine del diciannovesimo secolo (Moser, 1994). Prima della Seconda Guerra Mondiale, la Grande Depressione fu la principale causa dell’allentamento dei vincoli sui disavanzi, quando, per esempio, negli Stati Uniti la Corte Suprema dispose che “il potere del Congresso di autorizzare appropriazioni di danaro pubblico per scopi di pubblica utilità non è limitato dalle dirette concessioni del potere legislativo fondato nella Costituzione”. Con ciò la Corte Suprema forniva l’appoggio giudiziario a estesi programmi di lavori pubblici e allo sviluppo del *welfare* (Niskanen, 1992).

L’erosione dei vincoli istituzionali sui deficit di bilancio registrò un’accelerazione dopo la Seconda Guerra Mondiale, quando molti paesi europei arrivarono ad accettare i diritti di *welfare* come diritti costituzionali. Diversi paesi adottarono forti misure per inserire le politiche interventiste nelle proprie Costituzioni (per esempio, la Germania e la Svizzera) oppure tramite i propri Parlamenti (per esempio, la Germania e gli Stati Uniti) e le Corti Supreme sostenevano tali politiche nel momento della interpre-

⁸ Circa l’opinione di Schumpeter sul benefico effetto dell’incertezza economica e delle recessioni, Galbraith commenta che “l’inattività del governo sarebbe uguale al non chiamare i pompieri, quando una casa va a fuoco, perché il fuoco ha del lavoro da svolgere” (Galbraith, 1958, p. 46). Questa immagine dell’economia in recessione come una casa in fiamme e delle politiche della domanda come l’intervento di una squadra di pompieri, è un tipico esempio di un approccio “ingegneristico” alle politiche sociali ed economiche del governo.

tazione della coerenza della legislazione interventista con l'assetto giuridico esistente (Moser, 1994).

In Germania, la nuova Costituzione postbellica sottolineò il ruolo dello Stato nel modellare "l'economia sociale di mercato". Alla fine degli anni Sessanta, la legge di stabilizzazione estese il ruolo dello Stato alla promozione della stabilità macroeconomica. Dopo la prima crisi petrolifera, la Corte Suprema tedesca esentò il bilancio del governo dal limite costituzionale sul deficit. Anche l'articolo 81 della Costituzione italiana prevedeva alcuni limiti formali alle politiche fiscali, compreso quello che vuole che le nuove o più elevate spese possano essere inserite nel bilancio solo se sono indicati i mezzi per finanziarle. La vaghezza di questa norma su cosa significhi correttamente "mezzi" ha probabilmente facilitato il suo allentamento negli anni Sessanta (Eusepi e Cerioni, 1989). In Svizzera, la più vasta revisione dei poteri federali fu compiuta nel 1947 ed includeva i sussidi a favore dell'industria e dell'agricoltura. Nel 1971, la Corte svizzera ammise l'intervento pubblico per motivi di politica sociale.

La Costituzione americana non ha forti disposizioni contro la legislazione economica e sociale, ed è molto difficile cambiarla. La Corte Suprema, *de facto*, ha favorito il cambiamento delle regole costituzionali permettendo, prima, la legislazione del *New Deal* e poi, la legislazione attivista del dopoguerra, come l'*Employment Act* del 1946 (Moser, 1994). Quest'ultima legge dichiarava che il governo federale doveva promuovere la "massima occupazione, produzione e potere di acquisto" (Okun, 1970, p. 37). Questo costituiva in realtà un sensibile allontanamento dal *laissez-faire*.⁹ Con le parole di James Tobin: "con questa legge, solenne espressione della politica nazionale, nessuna amministrazione, né democratica né repubblicana, può evitare un minimo di pianificazione economica" (1966, p. 10).

La crescita dello Stato fu facilitata anche dalle dinamiche del processo politico nelle società democratiche. La crescita della spesa fu ulteriormente appoggiata dagli interessi delle *lobbies* per i programmi di spesa e dai burocrati che domandavano bilanci sempre più consistenti. Il finanziamento monetario dei deficit pubblici indebolì il controllo della spesa. Ulteriori fattori istituzionali determinarono asimmetrie nei costi politici del tassare e dello spendere. Nelle democrazie di norma i legislatori hanno un incentivo a rafforzare il proprio consenso politico votando a favore di progetti di spesa nei loro distretti, poiché in tal modo delle risorse vengono trasferite presso i propri elettori, mentre i costi sono sostenuti da tutti gli elettori del paese. Per lo stesso motivo, sono riluttanti ad aumentare le imposte che colpiscono i propri collegi elettorali. In alcuni paesi certi

⁹ Questi pochi esempi dimostrano come sorprendentemente ci sia poco dibattito su come l'assetto legale-istituzionale che sottende la politica fiscale nei paesi industrializzati sia cambiato per consentire politiche fiscali espansive e deficit.

cambiamenti nei processi decisionali di livello federale hanno accresciuto le pressioni espansionistiche sui bilanci.¹⁰

Una serie di altre giustificazioni per la crescita della spesa pubblica sono state individuate (per una rassegna dell'argomento si veda Holsey e Borcharding, 1997). La rapida urbanizzazione nei paesi industriali probabilmente ha facilitato la maggiore tassazione e al tempo stesso ha creato una maggiore domanda di spesa pubblica.

Recentemente, poi, l'età media delle popolazioni nei paesi industrializzati ha cominciato a contribuire alla crescita della spesa pubblica, nonostante che il pieno effetto di questo fenomeno lo si sentirà nei decenni a venire. La Legge di Wagner (così battezzata per la pubblicazione di Adolf Wagner nel 1876) è stata forse la più nota, ma non molto convincente, spiegazione della crescita dello Stato. Wagner ha sostenuto che un innalzamento della spesa pubblica fosse una specie di sviluppo naturale che avrebbe accompagnato la crescita del reddito pro capite. La Legge di Wagner non riesce a spiegare perché la spesa non crebbe tra il 1870 e il 1913. In questo libro noi sosteniamo che la crescita della spesa pubblica derivò dal cambiamento di opinioni circa il ruolo dello Stato nell'economia.

È importante mantenere una prospettiva storica e istituzionale quando si valuta l'espansione della spesa pubblica a partire dalla Seconda Guerra Mondiale. Tra il 1937 e il 1960 la spesa pubblica, in percentuale del PIL, crebbe a ritmi relativamente bassi e molto dell'incremento era verosimilmente connesso alla crescita della spesa per la difesa, specialmente durante e dopo la Seconda Guerra Mondiale. La media non ponderata della spesa pubblica salì da circa il 22% del PIL del 1937, al 28% del 1960. In tale anno in Giappone, Svizzera e Spagna, la spesa pubblica era ancora sotto il 20% del PIL. La spesa pubblica si ridusse perfino in Germania, Giappone e Svizzera. Il crescente ruolo dello Stato, però, si tradusse, allo stesso tempo, in una considerevole crescita della spesa in Australia, Austria, Olanda, Svezia, Stati Uniti.

La rapida espansione della spesa tra il 1960 e il 1980 è notevole perché avvenne quando la maggior parte dei paesi non era impegnata in uno sforzo bellico; non c'era depressione, e gli sviluppi demografici erano in generale favorevoli sotto il profilo fiscale. Quell'espansione riflette soprattutto il citato cambiamento di atteggiamento verso il ruolo dello Stato. Gli anni Sessanta e Settanta furono gli anni dell'apogeo del keynesianesimo ed

¹⁰ Per una serie di lavori teorici ed empirici su questo argomento vedi Forte e Peacock (1985); Mueller (1986); Buchanan, Rowley e Tollison (1987); Frey (1988); Winer e Hettich (1991b); e i saggi in Breton, Galeotti, Salmon, e Wintrobe (1991). Wildavsky (1985) propone una spiegazione "culturale" dell'espansione della spesa pubblica. Lindert (1994) mostra che fattori di politica economica utili per la spiegazione della crescita della spesa per il sociale, erano già presenti in più paesi tra il 1880 e il 1930. Per una rassegna della letteratura sui deficit vedi Mueller (1997) e Alesina e Perotti (1995a).

il periodo in cui i governi erano da molti percepiti come efficienti nell'allocare e redistribuire le risorse, così come nello stabilizzare l'economia. Quello fu anche il periodo in cui i sistemi di sicurezza sociale di base acquisirono alcune delle caratteristiche del *welfare state*.¹¹ Conseguentemente, la spesa pubblica, in termini di PIL crebbe da circa il 28% del 1960 fino a circa il 43% del 1980. La percentuale quasi raddoppiò in Belgio, Irlanda, Giappone, Spagna, Svezia, e Svizzera, ed aumentò velocemente in gran parte degli altri paesi industrializzati. Nel 1980, la spesa pubblica superò il 50% del PIL in Belgio, Olanda e Svezia. Nessun paese industriale mantenne la spesa pubblica sotto il 30% del PIL e solo il Giappone, la Spagna, la Svizzera e gli Stati Uniti restarono prossimi a questo livello.

Il periodo 1960-80 potrebbe essere descritto come l'età d'oro dell'intervento pubblico. Fu un periodo fortemente influenzato da percezioni, forse ingenui, di come i governi operano (Tanzi, 1997). Opinioni "normative", di come il governo dovrebbe agire, prevalsero su quelle "positive", di come i governi effettivamente si comportano. La letteratura sulla "*public choice*" non aveva ancora molta influenza. L'esperienza più recente ha mostrato che la visione romantica o idealizzata di come le scelte politiche sono prese e portate avanti, a volte, si allontana dalla realtà. Versioni in qualche misura estreme di questa visione romantica erano implicite nei lavori di Tinbergen (1952) e Johansen (1965). Quali erano queste ingenui percezioni di come operano i governi? Implicitamente o esplicitamente si assumeva che:

(a) Le azioni dei *policymakers* sono generalmente dettate dall'obiettivo di promuovere il benessere sociale. E quindi, la ricerca di un vantaggio da parte di coloro che formulavano le politiche era assunta come inesistente o non significativa. La letteratura sulla *rent seeking* ("ricerca di rendite") sarebbe apparsa solo negli anni Settanta e non sarebbe divenuta influente se non dopo.¹²

(b) Il settore pubblico è monolitico e con un evidente centro nevralgico dove tutte le decisioni economiche importanti per l'intero settore vengono prese secondo criteri di razionalità e trasparenza. Quindi le politiche economiche non possono essere incoerenti fra di loro. Per esempio, le politiche perseguite dalle imprese pubbliche o da altri enti decentralizzati (come i governi locali, i fondi di stabilizzazione, le istituzioni della sicurezza sociale) non possono essere in contrasto con quelle perseguite dal governo centrale; e, certamente, all'interno del governo centrale vi è coerenza tra le politiche

¹¹ In molti paesi i sistemi di sicurezza sociale ampliarono la propria attività oltre il campo dell'assicurazione per la vecchiaia. Anche il legame tra contributi e pensioni divenne più tenue per i contribuenti. Così che i contributi per la sicurezza sociale venivano visti come delle imposte da molti di coloro che li pagavano.

¹² Vedi Tullock (1967) e Krueger (1974).

promosse dai diversi Ministeri.¹³ È sconcertante come vi fosse così poco interesse fino agli anni Novanta per i problemi del federalismo fiscale e del coordinamento delle politiche economiche all'interno degli Stati.¹⁴

Le politiche venivano assunte come coerenti non solo nello spazio, ma anche nel tempo. L'orizzonte politico del governo sarebbe abbastanza lungo da non creare conflitti tra le politiche correnti e quelle future. Tali conflitti possono essere il risultato sia di errori che di considerazioni politiche (come vincere le elezioni successive) che potrebbero indurre i *policymakers* a scegliere, nel breve periodo, politiche che sono chiaramente incoerenti con gli obiettivi di lungo periodo. Anche in questo caso, la letteratura sull'incoerenza temporale della politica economica è un prodotto degli anni più recenti.¹⁵

(c) Le decisioni di politica economica sono reversibili. Così i dipendenti pubblici potrebbero essere licenziati quando non più necessari; gli stipendi pubblici potrebbero essere tagliati così come aumentati; gli incentivi potrebbero essere rimossi quando i relativi obiettivi vengono raggiunti o il loro tempo di realizzazione è scaduto e così via. Durante gli anni Ottanta i governi dovettero prendere coscienza della spiacevole realtà che è molto più facile aumentare i benefici (come pensioni e stipendi) che ridurli; o assumere impiegati invece di licenziarne.

(d) I *policymakers* hanno un pieno controllo degli strumenti di politica economica; possono contare su dipendenti del settore pubblico onesti ed efficienti i quali danno attuazione, in modo efficiente e obiettivo, alle politiche decise al vertice. La letteratura sulla corruzione, sui problemi *principal-agents* e sulla *rent seeking* assume un grande rilievo al riguardo, ma, ancora una volta, è il prodotto di anni più recenti.

(e) Infine, si assumeva che i *policymakers* avessero una buona e corretta comprensione di come l'economia funziona. La certezza della teoria economica keynesiana, con l'aggiunta della curva di Phillips, ancora non era stata sfidata in modo convincente, né teoricamente né empiricamente, come invece cominciò ad avvenire negli anni Settanta.

¹³ Per esempi di politiche incoerenti o non coordinate all'interno del governo degli Stati Uniti, vedi Krueger (1993). Un esempio estremo, relativo agli Stati Uniti, fu offerto dai sussidi dati ai produttori di tabacco nel momento stesso in cui il governo stava cercando di scoraggiare il fumo.

¹⁴ Per esempi di politiche incoerenti tra il governo centrale e i governi locali, vedi Tanzi (1996c). Per rassegne recenti sul federalismo fiscale si veda Ter-Minanssian (a cura di, 1997). Per uno studio storico sul federalismo fiscale, vedi la raccolta di saggi di Musgrave (1965) e, in particolare, lo studio di Rafuse sulla spesa destabilizzante e le dinamiche delle entrate ai livelli statale e locale negli Stati Uniti del dopoguerra.

¹⁵ Vedi Calvo (1978). C'è ora un'estesa letteratura che conferma l'esistenza di cicli politici nell'evoluzione della spesa pubblica.

4. *Gli anni Ottanta e Novanta*

4.1 Il crescente scetticismo circa l'intervento pubblico

Lo scetticismo circa il ruolo dello Stato, in molte delle attività di sua competenza, cominciò ad emergere alla fine degli anni Sessanta e negli anni Settanta. Fu allora che si rivelarono evidenti alcuni difetti di modelli teorici sottostanti che avevano favorito le politiche attive dei governi: di allocazione delle risorse, di stabilizzazione, di distribuzione del reddito. E ciò lo fu agli occhi, dapprima, di un piccolo gruppo di critici (Buchanan, Friedman, e pochi altri), poi, di un sempre più folto numero di osservatori. Alcuni critici iniziarono anche a mettere in discussione la pratica attuazione di queste politiche.

Il fallimento delle politiche di governo nell'allocazione efficiente delle risorse, nel ridistribuirle in funzione degli obiettivi, e nello stabilizzare l'economia durante la stagflazione degli anni Settanta, si associò ai risultati di nuovi studi che mettevano in luce gli effetti disincentivanti di imposte elevate e il crescere delle economie sommerse.¹⁶ Veniva messa in dubbio anche l'utilità delle nuove tecniche di programmazione e di elaborazione dei bilanci. L'impostazione della politica economica aveva trascurato i vincoli istituzionali e sistemici. Inoltre, difficoltà emersero nel definire gli obiettivi di politica economica o nell'assegnare valori monetari a molti costi e benefici (Premchand, 1983). Poiché deficit e debiti pubblici salivano, molti economisti argomentarono che lo Stato era cresciuto ben oltre quanto giustificato dal suo ruolo, minando gli incentivi economici, i diritti di proprietà e la libertà economica, e "ipotecando" le risorse delle future generazioni (Buchanan, 1975).

Il nuovo scetticismo sul governo "benevolente" che compie le "giuste" scelte di politica economica, e sulla sua abilità tecnica di attuare politiche economiche efficienti, risvegliò l'interesse accademico per il ruolo delle istituzioni politiche e per gli incentivi dei *policymakers*. In particolare la letteratura della "*public choice*" e della nuova economia istituzionale ha discusso l'importanza dei vincoli sulla politica fiscale. Questo dibattito era inizialmente focalizzato quasi esclusivamente sugli Stati Uniti. In tempi recenti, tuttavia, un rinnovato interesse per i vincoli istituzionali sul deficit di bilancio, spesa e debito pubblico,¹⁷ è emerso anche in altri paesi industrializzati.

¹⁶ Ancora una volta, è strano il fatto che il fenomeno dell'economia del sommerso non sia stato scoperto sino alla fine degli anni Settanta.

¹⁷ I suggerimenti per gli Stati Uniti sono stati: una regola che richiede una maggioranza chiara per gli aumenti di spese e di imposte, la possibilità di veto per ogni spesa specifica di bilancio per il presidente, la limitazione del potere del Senato ai tagli (ma non agli aumenti) della spesa, e, soprattutto, un emendamento costituzionale per un bilancio in pareggio (Wagner e Tollison, 1987; Buchanan, 1985). La nuova letteratura sul ruolo delle istituzioni

A livello politico, negli anni Ottanta il vento tornò a soffiare in favore di un minor ruolo dello Stato. Con Margaret Thatcher Primo Ministro del Regno Unito e Ronald Reagan Presidente degli Stati Uniti, due forti e chiari oppositori all'idea di uno Stato "grande" giunsero al potere in due paesi molto importanti. Dalle rispettive potenti posizioni, essi portarono avanti un deciso attacco all'idea di uno Stato grande.¹⁸ Nel corso degli anni Ottanta e dei primi anni Novanta, sempre più numerosi gruppi sociali e politici cominciarono ad attaccare tutto ciò che consideravano un'eccessiva spesa governativa o un dispendioso *welfare state*, e molte riforme vennero promesse e avviate dallo Stato.¹⁹

Anche molti altri paesi OCSE iniziarono un forte attacco contro le regolamentazioni.

4.2 Nuove tendenze della spesa pubblica

Con alcune eccezioni degne di nota, relativamente pochi paesi hanno finora accompagnato la loro retorica antistatalista con riusciti cambiamenti nella loro politica economica e con un minore coinvolgimento dello Stato e con tagli della spesa pubblica.²⁰ In parte a causa della tirannia degli impegni precedenti, e a causa del potere e della resistenza di gruppi con forti pretese sulla spesa pubblica, i livelli di quest'ultima, in media, sono continuati a crescere, benché il ritmo sia decisamente rallentato (vedi Tabella I.1). Nel 1990, la media non ponderata della spesa pubblica ha raggiunto il 44,8% del PIL. Nel 1996, ha raggiunto il 45,6%. Nel periodo 1980-96, la quota di spesa pubblica in termini di PIL è scesa in Belgio, Irlanda, Nuova Zelanda, Olanda e Regno Unito. È cresciuta invece di un altro 5% o più in Canada, Francia, Italia, Norvegia, Spagna, Svezia e Svizzera. Italia e Norvegia hanno aumentato la spesa di un altro 10% nel corso degli anni Ottanta, ma negli ultimi sei anni, la spesa è scesa in entrambi i paesi, così come in Canada. La lunga recessione in Svizzera e l'unificazione tedesca causarono nella prima metà degli anni Novanta un aumento significativo della spesa pubblica, in termini di PIL, in questi due paesi. Nonostante la considerevole retorica e la percezione pubblica contraria all'intervento statale, il Regno Unito e so-

è discussa in maggiore dettaglio nella Parte Terza di questo libro. In Europa, una certa attenzione è stata rivolta anche ai limiti costituzionali sulle aliquote fiscali. La Svizzera, per esempio, ha introdotto tali vincoli sulle aliquote relative alla tassazione sul valore aggiunto recentemente introdotta. Vedi anche Forte (1989, 1998).

¹⁸ Reagan divulgò l'idea che, lungi dal poter essere una soluzione per i problemi, lo Stato possa esserne invece una causa. Per un accenno critico sulla diffidenza di Reagan rispetto allo Stato vedi per esempio, "New York Time Magazine", dell'11 Agosto 1996.

¹⁹ Vedi Assar Lindbeck (1997) e il Capitolo X di questo libro.

²⁰ Tuttavia, alcuni progressi sono stati fatti per quanto riguarda la riduzione delle regolamentazioni delle attività economiche.

prattutto gli Stati Uniti non hanno avuto grande successo, dal 1980, nel ridurre la spesa pubblica.

Quando gli andamenti complessivi, tra la fine del diciannovesimo secolo e la fine del ventesimo, vengono posti a confronto, ci si accorge che metà dell'incremento della spesa pubblica – dal 10% di PIL attorno al 1870 al 28% del 1960 – si è avuto nel periodo tra le due guerre mondiali. La crescita della spesa fino al 46% del PIL nei trentasei anni successivi al 1960, ha uguagliato quella dei precedenti novant'anni, nonostante il periodo post-1960 sia stato privo di guerre molto importanti o di depressioni economiche.

5. La simmetria nella crescita della spesa

Gli Stati sono cresciuti rapidamente in tutti i paesi industriali negli scorsi 126 anni. Tuttavia, la crescita della spesa non è stata esattamente simmetrica tra i paesi. Nel 1870, Svizzera, Francia e Australia, avevano i livelli più alti di spesa pubblica. Oggi, Australia e Svizzera sono tra i paesi con i governi più leggeri in questo gruppo. Il Regno Unito aveva uno dei governi che spendevano di più nel periodo tra le due guerre e nel secondo dopoguerra, ma nella metà degli anni Novanta mostrava un livello di spesa relativamente basso. Il più eclatante mutamento di dimensioni del governo ha avuto luogo in Svezia e Norvegia: erano tra gli Stati più piccoli fino alla Seconda Guerra Mondiale e poi, a partire dagli anni Novanta, possono essere considerati tra gli Stati più grandi. Nuova Zelanda, Norvegia e Irlanda, sono i primi paesi industrializzati che, dagli ultimi anni Ottanta, hanno ridotto considerevolmente la spesa pubblica.

Quando si guarda alle cause di questi sviluppi asimmetrici, non costituisce una sorpresa il fatto che nei paesi con più stringenti vincoli su tassazione e spesa pubblica, quest'ultima sia cresciuta più lentamente che nei paesi senza tali limiti. In Svizzera, per esempio, il potere d'imporre imposte è limitato dalla Costituzione e questo vincolo non si è allentato di molto in questi ultimi decenni. Le leggi che stabiliscono le aliquote delle imposte dirette ed indirette, per esempio, sono valide solo per dieci anni, dopo di che esse devono essere confermate (o cambiate) attraverso un referendum popolare. Il limitato potere in tema di imposte ha probabilmente contribuito a far sì che la spesa pubblica crescesse molto più lentamente che altrove in Europa occidentale.

Anche il Giappone è un interessante esempio di come dei vincoli istituzionali possano rallentare la crescita dello Stato. Si ricordi che in Giappone, tra il 1960 e il 1996, la spesa pubblica crebbe solo da poco meno del 20% a circa il 36% del PIL. Il sistema politico giapponese dopo la Seconda Guerra Mondiale, si caratterizzò per il dominio di una forza politica, con un sistema esteso di pesi e contrappesi. Questo partito sembrava racchiudere tutti i maggiori gruppi sociali, che tenevano in equilibrio gli interessi

delle varie fazioni (Olson, 1982). Il sistema racchiudeva inoltre una burocrazia relativamente autonoma e generalmente considerata efficace e potente.²¹ Il numero di cambiamenti istituzionali, specie quelli che facilitano l'espansione del governo, fu limitato. Con ciò, i *policymakers* sembravano riflettere il desiderio di promuovere il benessere del paese nel complesso (piuttosto che il benessere di specifici interessi) e di mantenere i governi leggeri ed efficienti. Tuttavia, questa opinione necessiterebbe forse di essere rivista alla luce dei recenti sviluppi, che hanno indicato che la burocrazia potrebbe essere stata meno efficiente di quanto pensato in precedenza.

C'è un dibattito poco sviluppato nella letteratura, sui cambiamenti istituzionali nei paesi che hanno visto gli incrementi più rapidi della spesa pubblica, in particolare nei paesi scandinavi.²² In Italia, i limiti posti dalla Costituzione hanno probabilmente prevenuto maggiori aumenti della spesa pubblica (e dei deficit) fino al 1960. Poi, e soprattutto nei giorni di gloria del keynesianesimo degli anni Settanta, la spesa ha iniziato a crescere rapidamente, forse perché questi vincoli furono allentati oppure non erano più efficaci (Eusepi e Cerioni, 1989).

6. Note conclusive

Nel primo capitolo abbiamo documentato l'aumento della spesa pubblica nei paesi industrializzati negli scorsi 126 anni. Mentre inizialmente, le due guerre permisero alcuni accrescimenti significativi nei livelli delle entrate e della spesa, fu il periodo tra il 1960 e il 1980 che vide l'espansione più rapida. I cambiamenti nei livelli di spesa pubblica in larga misura seguirono quelli negli orientamenti circa il ruolo dello Stato ed i cambiamenti nelle istituzioni che vincolano il suo intervento nell'economia. Questi cambiamenti di atteggiamento riguardarono sia i *policymakers* che gli economisti. Gli anni Ottanta ed i primi Novanta sono stati testimoni di un altro mutamento di atteggiamenti verso il ruolo dello Stato. Questo periodo ha visto, forse, i primi tentativi di invertire il trend di crescita della spesa. Nel resto di questo libro, sosteniamo che questo cambiamento di orientamenti in futuro condurrà probabilmente ad una riduzione della quota della spesa pubblica sul PIL nella gran parte dei paesi industrializzati. Ciò dovrebbe accadere nonostante un contesto meno favorevole sotto il profilo fiscale, dovuto all'evoluzione demografica ed ad altri fattori.

²¹ Più di recente, l'abilità di questa burocrazia è stata messa in discussione da una serie di scandali e dai problemi che l'economia giapponese ha vissuto. I giapponesi sono stati anche sollecitati perché aumentassero la spesa pubblica al fine di stimolare l'economia.

²² Ma vedi Lindbeck (1997).

II

LA COMPOSIZIONE DELLA SPESA PUBBLICA

La crescita dello Stato nei secoli scorsi è stata accompagnata da importanti cambiamenti nella composizione della spesa pubblica, che riflettevano le mutevoli percezioni di cosa lo Stato avrebbe dovuto fare. Un secolo fa, la spesa era, per gran parte, limitata al mantenimento della legge e dell'ordine, alla sicurezza esterna, e ad un insieme molto ristretto di servizi e investimenti pubblici. Nei decenni successivi, l'offerta di beni e servizi pubblici venne decisamente ampliata. Negli ultimi decenni, tuttavia, la spesa pubblica *reale* (o *esaustiva*) non è cresciuta molto nella gran parte dei paesi.¹ Al contrario, sono rapidamente cresciute soprattutto le spese di cassa, riguardanti spesso la spesa sociale. Gran parte di questo aumento derivava da esplicite decisioni di politica economica e, quindi, non era il risultato di alcuni fattori tecnici come la "malattia di Baumol" o anche la legge di Wagner. In altre parole, non vi era nulla di automatico o di inevitabile in ciò, che non potesse essere evitato da governi determinati. In anni più recenti, disoccupazione e mutamenti demografici hanno anch'essi contribuito alla crescita della spesa pubblica. Se le politiche attuali persistono, la crescita della spesa sociale, incluse le pensioni e la spesa per la sanità, continuerà e, assieme al crescente peso degli interessi reali sul debito pubblico in diversi paesi, potrebbe arrivare a livelli insostenibili.

1. *La spesa statale in termini reali*

La spesa pubblica reale² è cresciuta considerevolmente negli ultimi 125 anni, con il grosso di tale crescita collocato attorno al 1980 nella gran parte

¹ Questa è la spesa che assorbe *direttamente* risorse reali che potrebbero essere usate dal settore privato. Si distingue dalla spesa sotto forma di flusso di cassa, come i pagamenti delle pensioni o degli interessi sul debito pubblico.

² È definita come la somma degli stipendi e dei salari pubblici e dei materiali e delle forniture acquistate dal governo. Costituisce la parte della spesa governativa che assorbe o usa le risorse economiche *direttamente*. È una definizione economica che non identifica la funzione della spesa. Potrebbe quindi includere le spese sociali sostenute in natura (per esempio, l'edilizia pubblica o l'educazione pubblica) piuttosto che in termini di cassa.

dei paesi. Alla fine del diciannovesimo secolo, la spesa pubblica reale andava dal 2,5 al 6,7% del PIL per i sette paesi per i quali i dati sono disponibili (Tabella II.1). Confrontando questi numeri con quelli della spesa totale della Tabella I.1 del primo capitolo, è evidente che, in quel tempo, da metà a due terzi della spesa totale rientravano in questa categoria. Il livello molto basso di spesa suggerisce che lo Stato si preoccupava di fornire giusto un minimo di servizi oltre “l’amministrazione della giustizia”, la difesa, e alcune spese per le infrastrutture. La spesa per la difesa pesava mediamente per oltre la metà della spesa reale e oltre un terzo della spesa totale nel periodo precedente la Prima Guerra Mondiale. L’istruzione pubblica e la spesa per le infrastrutture erano probabilmente le altre due principali categorie di spesa alla fine dell’Ottocento. Questo fu il periodo in cui furono realizzate opere pubbliche importantissime, quali le ferrovie, i sistemi sotterranei, gli acquedotti, le linee elettriche, e in cui l’offerta di una scuola obbligatoria fino ad una certa età divenne un importante obiettivo dei governi.

Il livello dell’occupazione pubblica (incluso il personale militare) è un altro indicatore del limitato ruolo che lo Stato aveva un secolo fa. Nel 1870, in media, solo il 2,4% dell’intera popolazione degli occupati lavorava per lo Stato, mentre era il 18,4% nel 1994 (Tabella II.2). In Giappone e Germania tale quota era intorno all’1%. Il Regno Unito aveva la forza lavorativa pubblica più estesa, circa il 5% degli occupati. Ciò era dovuto probabilmente alle necessità connesse al suo esteso impero coloniale.

La spesa pubblica reale crebbe da una media del 4,6 nel 1870 all’11,4% del PIL nel 1937. In tale anno, la spesa pubblica reale, come quota della spesa pubblica globale, si mantenne su una media del 50% circa.

I programmi di spesa pubblica che seguirono la Grande Depressione – come il *New Deal* negli Stati Uniti – l’ampliamento dei servizi pubblici, per esempio nell’istruzione, e nei preparativi bellici in alcuni paesi europei, spiegano una larga parte della crescita della spesa in questa categoria.³

Il pubblico impiego tra il 1870 e il 1937 raddoppiò, arrivando fino al 5% dell’occupazione totale. Austria, Regno Unito e Stati Uniti avevano la quota più elevata di dipendenti pubblici. Il fatto che l’impiego pubblico crescesse più lentamente che la spesa per i consumi pubblici, poteva essere dovuto ai programmi di spesa connessi alla depressione, i quali procuravano lavori pubblici temporanei, senza troppo incidere sull’occupazione pubblica regolare.

Fino al 1960, la spesa pubblica reale era cresciuta modestamente fino al 12,6% del PIL ed era scesa lievemente sotto il 50% della spesa totale. L’incremento medio sarebbe stato più alto se non fosse stato contenuto dall’eliminazione di alcuni programmi di spesa pubblica, a causa della fine della Grande Depressione e della Seconda Guerra Mondiale. In alcuni paesi (soprattutto

³ In Germania e Italia, la spesa per la difesa assorbiva quasi il 10% del PIL nel 1937, e anche Francia e Regno Unito aumentarono considerevolmente le spese militari.

Tabella II.1 – Spesa pubblica reale, 1870-1995 (% del PIL).

	circa 1870 ^a	1937	1960	1980	1990	1995
Australia	4,8	5,5	11,2	17,6	17,1	17,5
Canada	...	10,1	13,4	19,2	19,8	19,6
Francia	5,4	15,0	14,2	18,1	18,0	19,3
Germania	...	21,0	13,4	20,2	18,4	19,5
Giappone	...	12,4	8,0	9,8	9,1	9,7
Paesi Bassi	0,7	12,3	12,6	17,9	14,5	14,3
Norvegia	2,6	3,2	12,9	18,8	21,0	20,7
Spagna	4,9	10,7	8,3	12,5	15,5	16,6
Svezia	5,5	10,4	16,0	29,3	27,4	25,8
Regno Unito	...	11,7	16,4	21,6	20,6	21,4
Stati Uniti	2,5	...	19,4	18,7	18,9	16,2
Media	4,6	...	13,3	18,5	18,2	18,2
Austria	...	...	13,0	18,0	17,8	18,8
Belgio	...	...	12,4	17,8	14,5	14,8
Irlanda	...	...	12,5	19,2	15,1	14,7
Italia	...	...	12,0	14,7	17,4	16,3
Nuova Zelanda	...	...	10,5	17,9	16,7	14,3
Svizzera	...	...	8,8	12,7	13,3	14,0
Media	...	...	11,5	16,7	15,8	15,5
Media Totale	4,6	11,4	12,6	17,9	17,4	17,3

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht basato su Andic e Veverka (1964); Butlin (1984); De-lorme e André (1983); Foster e Stewart (1991); Mitchell, *International Historical Statistics* (vari anni); OCSE, *National Account*; Okawa, Shinoara, Umemura (1965-79).

^a L'anno più vicino disponibile per tutte le colonne.

^b Dati storici 1870-1937 dell'amministrazione centrale.

Germania, Giappone e Spagna), una riduzione della spesa per la difesa spiega molta parte del calo della spesa reale nel periodo 1937-60.

Se guardiamo al mutamento nel pubblico impiego nel periodo 1937-60, troviamo indicazioni di qualche sostituzione avvenuta tra i programmi di spesa.

L'impiego pubblico raddoppiò tra il 1937 e il 1960, senza determinare un aumento equivalente della spesa reale. Ciò può riflettere il fatto che l'estensione dei servizi forniti dal governo nel periodo postbellico creò

nuova occupazione pubblica, mentre il contemporaneo disarmo e la fine dei programmi di spesa connessi alla recessione ridussero, sì, la spesa, ma non incisero sul numero di dipendenti dello Stato.

In più, alcuni paesi, come Australia, Norvegia, Svezia, Regno Unito e Stati Uniti, aumentarono considerevolmente la spesa pubblica reale nel medesimo periodo. Negli Stati Uniti (e in misura minore in Australia), tale incremento fu dovuto in larga parte alla maggiore spesa per la difesa che, nel 1960, era ben più elevata che nel 1937 (Tabella II.3). Nel 1960, infatti, la più larga quota di spesa governativa reale sul PIL, era quella degli Stati Uniti (19,4%). In questo paese, quell'anno, la spesa per la difesa fu relativamente elevata. La seconda quota più elevata sul PIL, era quella del Regno Unito, col 16,4%. Giappone, Svizzera, e Spagna destinarono, a tale categoria di spesa, solo tra l'8 e il 9% del proprio PIL, meno della metà degli Stati Uniti. Di nuovo, la differenza in questi livelli di spesa può essere ampiamente spiegata dalle differenze nelle spese per la difesa.

I due decenni successivi videro ulteriori aumenti della spesa pubblica reale, che la portarono, in media, dal 12,6% del PIL del 1960 al 17,9% nel 1980. Nel 1980, solo il Giappone manteneva un livello di spesa attorno al 10%. In Svezia, Germania e Regno Unito, la spesa pubblica reale aveva superato il 20% del PIL. Il cambiamento fu notevole soprattutto in Svezia, dal 16 al 29,3% del PIL, rispettivamente per il 1960 e il 1980.

Negli Stati Uniti, e in misura minore in altri paesi, la spesa non relativa alla difesa aveva sostituito un'importante quota della spesa militare. Infatti, negli Stati Uniti, la caduta della spesa per la difesa ha sostanzialmente nascosto la crescita in altri comparti. Anche in Francia e in Canada, l'aumento della spesa pubblica sarebbe stato ben più forte, se non fosse stato per un marcato declino di quella militare.

L'impiego pubblico è cresciuto in linea con la spesa reale. Verso la metà degli anni Settanta, in media, un sesto della forza lavoro nei paesi industriali era impiegata nel settore pubblico. I governi di Australia, Francia, Norvegia, Svezia e Regno Unito avevano il 20%, o più, della forza lavoro sui propri libri paga.

Alcuni studiosi hanno sostenuto che l'incremento della spesa reale potrebbe essere sovrastimato poiché la crescita della produttività nel settore pubblico è generalmente assunta come più lenta rispetto a quella del settore privato. Quindi, una più ampia quota di PIL deve essere spesa per acquistare la stessa quota reale di input. Levitt e Joyce (1987), per esempio, hanno sostenuto che benché la spesa pubblica reale del Regno Unito sia cresciuta dal 16,5 al 21,8% del PIL tra il 1964 e il 1984, lo stesso incremento, corretto per i prezzi, fu del tutto modesto: ai prezzi del 1980, la spesa pubblica aumentò soltanto dal 20,7 al 20,8%.⁴ Osservazioni ana-

⁴ Questa divergenza tra la crescita della produttività nel settore pubblico e quello privato, è talvolta indicata come la "malattia di Baumol" (vedi Baumol, 1967).

Tabella II.2 – Occupazione nel settore pubblico, 1870-1994 (% dell'occupazione totale).

	circa 1870 ^a	1913	1937	1960	1980	1994
Australia	1,4	1,7	...	23,0	26,0	20,9
Austria	1,9	4,7	7,6	10,6	17,3	22,4
Belgio	2,2	4,8	...	12,2	18,9	19,4
Canada	...	...	...	18,4	18,8	20,4
Francia	2,5	3,0	4,4	...	20,0	24,8
Germania	1,2	2,4	4,3	9,2	14,6	15,1
Irlanda	2,5	2,6	1,8	...	14,5	14,0
Italia	2,6	4,4	5,1	7,7	14,5	16,2
Giappone	1,0	3,1	5,0	...	6,7	6,9
Paesi Bassi	3,5	4,6	5,8	11,7	14,9	12,7
Nuova Zelanda	...	...	...	17,9	19,2	18,1
Norvegia	2,2	3,4	4,7	...	23,2	30,6
Spagna	...	...	...	...	11,9	15,1
Svezia	2,2	3,5	4,7	12,8	30,3	32,0
Svizzera	2,4	5,7	5,8	7,3	10,7	14,1
Inghilterra	4,9	4,1	6,5	14,8	21,1	15,0
Stati Uniti	2,9	3,7	6,8	14,7	15,4	14,5
Media	2,4	3,7	5,2	12,3	17,5	18,4

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht su Bird, Bucovetsky e Foot (1979); Flora *et al.*, (1983); Japan Statistical Association (1987); Liesner (1985); OCSE, *Historical Statistics* (1992-1996).

^a Amministrazione generale basata su stime nazionali definite dalle Nazioni Unite che includono il personale militare.

^b L'anno più vicino disponibile per tutte le colonne; Nuova Zelanda 1994 = 1985 e in alcuni paesi 1994 = 1993.

loghe sono state fatte per altri paesi. Ciò farebbe pensare che, in realtà, i consumi pubblici non sono aumentati molto, in molti paesi industrializzati, dagli anni Sessanta. Tuttavia, la spesa più elevata necessita pur sempre di maggiori imposte per essere finanziata, ed imposte più elevate significano costi reali per l'economia, e una riduzione del reddito che i contribuenti detengono per sostenere i propri standard di vita.

La crescita della spesa reale in questo periodo spiega solo parte di quella spesa totale. La quota di spesa reale cadde da quasi il 50% della spesa pubblica totale, nel 1960, al 42% nel 1980. Dal 1980, la spesa reale media è rimasta sostanzialmente costante, tra il 17-18% del PIL ed è anche lievemente diminuita in Belgio, Irlanda, Nuova Zelanda, Olanda, Svezia e Stati Uniti. Questo declino riflette i cambiamenti avvenuti nella percezione

del ruolo dello Stato, come spiegato nel capitolo precedente, o, per quanto riguarda Stati Uniti, Regno Unito e pochi altri paesi, un'ulteriore riduzione della spesa per la difesa. Le privatizzazioni o gli appalti di servizi al settore privato, negli anni recenti, hanno ridotto il diretto coinvolgimento dello Stato nell'economia in molti paesi. Inoltre, molti paesi hanno ridotto il proprio ruolo nelle attività d'impresa. Negli anni Ottanta, la quota di imprese pubbliche nell'economia, per esempio, è diminuita in Germania, Italia e, soprattutto, Regno Unito.⁵ Questa flessione ha portato alla riduzione dei sussidi che le imprese ricevono dallo Stato.

Mentre la spesa reale, in termini di quota sul PIL, è stata relativamente stabile, ha continuato a contrarsi, come quota sulla spesa pubblica totale, negli anni Ottanta e primi anni Novanta. Nel 1995, la spesa reale rappresentava solo il 37,8% della spesa pubblica totale. Nella prossima sezione si dimostrerà che questa riduzione riflette la crescente importanza dei sussidi e dei trasferimenti. In effetti, si potrebbe sostenere che la relativa stagnazione, o riduzione in rapporto al totale, della spesa reale, riflette una scelta politica a favore dei (politicamente più importanti) pagamenti per trasferimenti.

2. Sussidi e trasferimenti

Il cambiamento più notevole nella composizione della spesa pubblica è avvenuto negli ultimi trenta-quarant'anni, con un sensazionale aumento dei sussidi e dei trasferimenti (Tabella 2.4). In una piccola misura, ciò è dovuto alla crescita dei sussidi alla produzione. Molto più importante è l'incremento della spesa sociale, per l'esplosione delle attività sociali o del *welfare* nei paesi industrializzati. Le scelte politiche di estendere i programmi di assistenza a sempre più persone e di accrescerne i livelli dei benefici, sono state la principale giustificazione di questo aumento della spesa, mentre fattori tecnici, quali l'età della popolazione, non sono stati importanti in questo periodo.⁶ È utile anche notare che gran parte dell'aumento della spesa ebbe luogo nel periodo 1960-80, quello della grande fiducia nei benefici effetti dell'intervento governativo nell'economia e in politiche economiche finalizzate alle garanzie e alla redistribuzione del reddito.

Alla fine dell'Ottocento, il livello medio di sussidi e trasferimenti era appena l'1% del PIL, nei paesi per i quali i dati sono disponibili. A quel tempo, il Regno Unito era il primo in questa categoria, con il 2,2% del PIL, mentre Francia, Giappone e Norvegia, difficilmente raggiungevano

⁵ Per maggiori dettagli sull'argomento delle imprese pubbliche, vedi Banca Mondiale, *Bureaucrats in Business* (1995), oppure Banca Mondiale, *World Development Report* (1997).

⁶ È probabile che fattori tecnici come l'invecchiamento della popolazione diventeranno più importanti negli anni a venire.

Tabella II.3 – Spesa pubblica per la difesa 1900-1995 (% del PIL).

	Circa 1900 ^a	1920	1937	1960	1980	1995
Australia	0,2	1,0	0,6	2,4	2,3	2,4
Austria	...	0,7	1,3	1,2	1,2	0,9
Belgio	...	2,4	...	3,4	3,1	1,7
Canada	...	...	...	4,3	1,6	1,6
Francia	6,5	1,9	5,5	6,3	3,3	3,1
Germania	1,7	0,9	9,6	4,0	2,9	1,7
Irlanda	...	5,1	1,2	1,4	1,9	1,4
Italia	7,4	2,7	9,9	2,7	1,7	1,9
Giappone	6,0	4,1	5,3	1,0	0,9	1,0
Paesi Bassi	...	...	...	3,9	3,2	2,1
Nuova Zelanda	...	...	3,9	1,4	1,6	1,3
Norvegia	...	0,9	0,8	3,2	2,6	2,6
Spagna	...	5,8	3,8	2,9	1,6	1,5
Svezia	...	2,0	1,6	2,8	3,2	2,5
Svizzera	...	...	1,8	2,4	2,1	1,6
Inghilterra	5,4	2,6	5,3	6,4	4,9	3,1
Stati Uniti	0,8	0,6	1,0	8,8	5,2	4,0
Media	4,0	2,4	3,7	3,4	2,5	2,0

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht su Fernández-Acha in inglese (1976); Andic e Ververka (1964) Australia, Bureau of Census and Statistics (1938); Norway Statistisk Sentralbyrå (1969, 1978); FMI; *World Economic Outlook* (1995); League of Nations Statistical Yearbook (vari anni); Stockholm International Peace Research Institute, *Armaments, Disarmaments and International Security: SIPRI yearbook*, 1996; United States Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Experience Transfers* (1996).

^a Anno più vicino disponibile per tutte le colonne.

l'1%. L'assicurazione sociale era virtualmente inesistente e i sussidi alla produzione molto limitati.⁷

Intorno al 1937, la Grande Depressione, insieme agli emergenti sistemi di sicurezza sociale, avevano dato come esito l'accrescimento della spesa media per sussidi e trasferimenti fino al 4,5% del PIL. Francia, Germania e, soprattutto, Regno Unito, presentavano i trasferimenti più cospicui. Men-

⁷ Vedi Lindert (1994) per una trattazione approfondita della spesa per il welfare, tra il 1880 e il 1930, in vari paesi.

tre alla fine del secolo precedente, trasferimenti e sussidi ammontavano a solo il 10% circa del livello (molto più basso) di spesa pubblica, nel 1937 tale quota era salita fino a quasi il 20%.

Trasferimenti e sussidi continuavano a crescere, raggiungendo il 9,7% del PIL nel 1960, ovvero circa un terzo della spesa pubblica totale. L'Austria era in cima alla lista, ma anche le spese di Belgio, Francia, Olanda, Germania, Italia e Norvegia, per questa categoria, già superavano il 10% del PIL. Anche Giappone e Stati Uniti aumentarono considerevolmente i trasferimenti e sussidi nel periodo 1937-60, benché partissero da livelli molto bassi.

Solo la Spagna e, in misura minore, il Regno Unito ridussero la spesa in questa categoria.

Tra il 1960 e il 1980, le politiche sociali inizialmente limitate furono progressivamente trasformate in quello che in molti paesi venne poi chiamato *welfare state*. Sussidi e trasferimenti, in termini di PIL, più che raddoppiati, raggiunsero oltre il 20% del PIL, pari al 50% della spesa pubblica totale.⁸ In Belgio, Francia, Irlanda, Italia, Olanda, Norvegia e Svezia, questa categoria di spesa superava o si avvicinava a un quarto del PIL, con una quota massima del 38,5%. Olanda, Giappone, Spagna, Svizzera e Stati Uniti furono i soli paesi in cui trasferimenti e sussidi rimasero intorno al 10%. Benché gran parte di questo aumento fosse dovuto ai trasferimenti a favore delle famiglie, anche i sussidi alla produzione crebbero rapidamente nella gran parte dei paesi in questo periodo, raggiungendo nel 1980 il 7-8% del PIL in Irlanda e Norvegia (vedi Nazioni Unite, *National Accounts*).

Dopo il 1980 la tendenza espansiva continuò, ma a un ritmo ben minore. La spesa per i trasferimenti e i sussidi passò da una media del 21,4% nel 1980, al 23,2% del PIL nel 1995, poco più della metà della spesa pubblica totale. Mentre i trasferimenti continuavano a crescere, i sussidi alla produzione, invece, cominciarono a ridursi in molti paesi, con la loro completa soppressione in Nuova Zelanda. C'erano marcate differenze tra i paesi circa la crescita dei trasferimenti pubblici: alcuni, come il Belgio, l'Irlanda, l'Olanda e la Nuova Zelanda, iniziarono a ridurre il coinvolgimento dello Stato, mentre altri, specie la Spagna, continuarono ad espandere le proprie spese di *welfare*.

3. La spesa sociale

La crescente importanza dei trasferimenti e dei sussidi è il risultato del maggiore coinvolgimento dello Stato o, visto da un altro punto di vista,

⁸ Prima della Seconda Guerra Mondiale, la sicurezza sociale fu largamente frammentata e decentralizzata, mentre l'espansione postbellica del *welfare state* coincise con un'estesa nazionalizzazione e centralizzazione della sicurezza sociale (vedi Ashford e Kelly, 1986).

Tabella II.4 – Spesa pubblica per sussidi e trasferimenti, 1870-1995 (% del PIL).

	Circa 1870 ^a	1937	1960	1970	1980	1995
Canada ^b	0,5	1,6	9,0	12,4	13,2	14,9
Francia ^b	1,1	7,2	11,4	12,0	24,6	29,9
Germania ^c	0,5	7,0	13,5	12,7	16,8	19,4
Giappone	1,1	1,4	5,5	6,1	12,0	13,5
Norvegia ^c	1,1	4,3	12,1	24,4	27,0	27,0
Spagna	...	2,5	1,0	6,7	12,9	25,7
Gran Bretagna	2,2	10,3	9,2	15,3	20,2	23,6
Stati Uniti	0,3	2,1	6,2	9,8	12,2	13,1
Media	0,9	4,5	8,5	13,6	17,4	20,9
Australia	...		6,6	10,5	16,7	19,0
Austria	...		17,0	16,6	22,4	24,5
Belgio	0,2		12,7	20,7	30,0	28,8
Irlanda	...		...	18,8	26,9	24,8
Italia	...		14,1	17,9	26,0	29,3
Olanda ^c	0,3		11,5	79,0	38,5	35,9
Nuova Zelanda ^c	0,2		...	11,5	20,8	12,9
Svezia	0,7		9,3	16,2	30,4	35,7
Svizzera	...		6,8	7,5	12,8	16,8
Media	...		11,1	16,5	24,9	25,3
Media totale	1,1	4,5	9,7	15,1	21,0	23,2

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht su Andic e Veverka (1964); Norway Statistisk Sentralbyrå (1969,1978); Delorme e André (1983); Foster e Stewart (1969); FMI, *Government Finance Statistics* (vari anni); Lindert (1994); Mitchell; FMI, *International Finance Statistics* (vari anni); OCSE *National Accounts* (vari anni); Peacock e Wiseman (1961).

^a L'anno più prossimo disponibile per tutte le colonne amministrazione centrale 1970-95, eccetto Giappone.

^b Dati storici fino al 1937 solo per trasferimenti.

^c I dati per il 1870 coprono soltanto le spese per il welfare, sussidi di disoccupazione, pensioni, sanità ed edilizia abitativa.

dei diritti dei cittadini nel campo sociale. Per comprendere pienamente le dinamiche della spesa sociale, è utile dare un'occhiata da vicino ad alcune delle sottocategorie e alle sottostanti scelte di politica economica, che ne determinarono la rapida espansione. Queste categorie includono istruzione, sanità, pensioni, sussidi per la disoccupazione e altri programmi di

trasferimenti. Nell'Unione Europea, tra il 1960 e il 1980 la spesa sociale aumentò più del doppio, passando dal 10 a oltre il 20% del PIL, e continuò a crescere più lentamente in seguito. In altri paesi OCSE, la crescita della spesa di queste categorie fu simile.⁹

3.1 Istruzione

Per oltre un secolo, l'offerta di un buon sistema scolastico è stata percepita, dalla gran parte della gente, come uno dei compiti essenziali dello Stato. Si è spesso sostenuto che l'istruzione contribuisce positivamente sia alla crescita economica che all'equità e, quindi, alla stabilità sociale e ai valori democratici. I governi cominciarono a fornire l'istruzione primaria nella metà del diciannovesimo secolo. Fino al 1900, l'offerta pubblica di un'istruzione primaria generale era la norma tra i paesi industrializzati di oggi, sebbene in molti di questi la parte della popolazione che veramente frequentava tali scuole fosse molto minore di quella potenziale, e in molti rimanevano analfabeti. Nei primi anni del Novecento, la spesa pubblica per l'educazione superava l'1% del PIL, con Francia, Germania e Giappone che registravano i più alti livelli di spesa (Tabella II.5). In Germania e in Giappone, la spesa per l'istruzione ammontava a circa un quinto della spesa governativa complessiva.

Prima della Seconda Guerra Mondiale, la spesa pubblica per l'istruzione era quasi raddoppiata, sfiorando il 2% del PIL, dal momento che, in media, continuava ad essere innalzato il limite della scuola dell'obbligo. Fino al 1960, l'istruzione secondaria fino ad una certa età era quasi ovunque obbligatoria e gratuita nei paesi OCSE, e la relativa spesa era salita fino al 3,5% del PIL. Solo Australia e Spagna registravano livelli di gran lunga inferiori. Il *baby boom* che vi fu in molti paesi nel secondo dopoguerra e l'espansione dei sistemi universitari determinarono un ulteriore rapido aumento della spesa pubblica per l'istruzione nel periodo 1960-80. Dal 1980 questo capitolo di spesa è rimasto quasi costante.

Nel 1993-94, Canada, Nuova Zelanda, Norvegia e Svezia, mostravano i più alti livelli di spesa pubblica destinati all'istruzione – tra il 7,3 e il 9,2% del PIL. Germania, Giappone e Spagna, comunque, spendevano meno del 5% del PIL per finanziare la scuola. Tra un quinto e un sesto della spesa per l'educazione, ovvero circa l'1% del PIL, era assorbito dall'istruzione di terzo livello. Tale quota era molto più elevata per il Canada. Il Giappone registrava la spesa di gran lunga più bassa rispetto al PIL per il *più elevato* livello di istruzione.

La crescita della spesa per l'istruzione può spiegare parte degli aumenti di spesa nel passato. Essa riflette il crescente numero delle iscrizioni al-

⁹ La spesa sociale è costituita soprattutto dai trasferimenti di cassa. Ma essa contiene anche spesa reale.

le scuole, specialmente ai livelli superiori. Ma riflette anche la scelta dei governi di finanziare una maggiore quota della spesa a favore di tutti i livelli di istruzione. Prima della Seconda Guerra Mondiale, le tasse scolastiche tipicamente coprivano almeno una parte dei costi dell'istruzione secondaria. Oggi, è prevalentemente gratuita. E anche l'istruzione di terzo livello viene in misura preponderante finanziata dai governi, anche se ha una forte componente di investimento per coloro che ne beneficiano, poiché spesso permette loro una qualificazione professionale fonte di maggiori redditi. Recenti tentativi di alcuni governi (Francia, Italia) di cominciare a far pagare parte dell'istruzione di terzo livello hanno incontrato la ferma resistenza degli studenti. Tuttavia, è prevedibile che le pressioni di carattere finanziario sui governi porteranno a un'intensificazione di questi tentativi.

Con un'educazione secondaria obbligatoria e un crescente numero di iscrizioni universitarie finanziate in larga parte dal settore pubblico, l'istruzione continuerà ad assorbire una sostanziosa quota delle risorse pubbliche. Tuttavia, i minori tassi di natalità hanno ridotto la dinamica ascendente di questa categoria di spesa. Ciò nondimeno, vi sarà una pressione per la riforma di questo settore che migliori la qualità e il rapporto costo/efficienza dell'istruzione pubblica e che porti ad un'organizzazione e a risultati in linea con le necessità di un'economia moderna. Ci saranno anche riforme che tenderanno di dare un ruolo maggiore al settore privato, per esempio, tramite l'uso di buoni scolastici che daranno agli studenti una scelta tra più scuole, incluse quelle private, e stimoleranno una competizione tra le burocrazie scolastiche.

3.2 Sanità

Il maggiore coinvolgimento dello Stato nel settore della sanità è un fenomeno relativamente recente e la mancanza di dati per il periodo precedente la Prima Guerra Mondiale suona una come conferma di questo. I rapidi progressi nella medicina e la consapevolezza che la sanità pubblica possa contribuire al benessere degli individui e alla produttività economica hanno dato origine, nel ventesimo secolo e specialmente negli ultimi decenni, al rapido sviluppo del settore della sanità e, con ciò, alla domanda di un impegno dello Stato nel mantenere standard sanitari elevati per la popolazione. Nella sanità, così come nel settore dell'istruzione, il concetto di esternalità e le preoccupazioni per l'equità sociale furono usati per giustificare l'intervento pubblico nella fornitura di tali servizi. La tesi che l'accesso a servizi sanitari gratuiti rappresenti un diritto fondamentale è stata fortemente sostenuta in alcuni ambienti e in molti paesi.

In alcuni paesi l'assicurazione sanitaria pubblica fu uno dei primi programmi di assicurazione sociale ad essere realizzato. Dopo l'introduzione dell'assicurazione sanitaria da parte di Bismarck nel 1883, altri cinque pae-

Tabella II.5 – Spesa pubblica per l'istruzione, 1870-1993 (% del PIL)

	Totale istruzione pubblica ^a						Istruzione a livello più elevato	
	Intorno1870 ^b	1913	1937	1960	1980	1993-94	1970-72	1993
Australia	...	...	0,7	1,4	5,5	6,0	1,5	1,2
Austria	...	...	2,5	2,9	5,6	5,5	0,7	1,1
Belgio	...	1,2	...	4,6	6,1	5,6	...	1,0
Canada	...	...	...	4,6	6,9	7,6	2,5	2,2
Francia	0,3	1,5	1,3	2,4	5,0	5,8	0,7	0,9
Germania	1,3	2,7	...	2,9	4,7	4,8	0,6	0,9
Irlanda	...	...	3,3	3,2	6,6	6,4	0,8	1,1
Italia	...	0,6	1,6	3,6	4,4	5,2	0,5	0,8
Giappone	1,0	1,6	2,1	4,1	5,8	4,7	0,5	0,4
Paesi Bassi	...	...	1,5	4,9	7,6	5,5	2,1	1,4
Nuova Zelanda	...	...	2,3	3,2	5,8	7,3	1,3	1,5
Norvegia	0,5	1,4	1,9	4,2	7,2	9,2	0,9	1,5
Spagna	...	0,4	1,6	1,3	2,6	4,7	...	0,8
Svezia	...	...	...	5,1	9,0	8,4	0,9	1,5
Svizzera	...	...	...	3,1	5,0	5,6	0,8	1,2
Gran Bretagna	0,1	1,1	4,0	4,3	5,6	5,4	1,4	0,9
Stati Uniti	...	...	...	4,0	...	5,5	1,3	1,3
Media	0,6	1,3	2,1	3,5	5,8	6,1	1,1	1,1

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht su Fernández Acha (1976); Andic e Veverka (1964); Australian Bureau of Census and Statistics (1938); New Zeland Department of statistics (1937); Japan Statistical Association (1987); League of Nations, *Statistical Yearbook* (vari anni); Mitchell (1962); OCSE, *Education at a Glance* (1996); Italia, Istituto nazionale di statistica (1951); UNESCO, *World Education Report* (1993); United Nations Development Programme, *Human Development Report* (1996); United States, *World Economics Survey* (vari anni)

^a Spese dello Stato solo per l'Australia nel1937, amministrazione centrale per la Francia per tutti gli anni fino al 1937.

^b Anno più vicino per tutte le colonne.

si europei fecero altrettanto prima del 1900, con schemi di assicurazione obbligatoria o volontaria (Tabella II.6). L'estensione di questi sistemi assicurativi era però di fatto molto limitata e, nel 1910, in media coprivano solo il 22% della forza lavoro. Anche in Germania, il paese-pioniere dell'assicurazione sociale, solo il 44% della forza lavoro era coperto dall'assicurazione sanitaria prima della Prima Guerra Mondiale. Inoltre, i benefici erano molto bassi, e costose innovazioni tecniche e l'invecchiamento della popolazione non avevano ancora spinto in alto i costi dei servizi sani-

tari. Intorno al 1930, la spesa pubblica media ammontava ancora a solo lo 0,4% del PIL (Tabella II.7).

Tra gli anni Venti e i Sessanta, l'assicurazione pubblica obbligatoria contro le malattie divenne la principale fonte di finanziamento dei servizi sanitari. Nel 1929, tutti gli undici paesi europei indicati nella Tabella II.6, avevano almeno dei programmi assicurativi facoltativi. Nel 1935, metà della forza lavoro era coperta da assicurazione sanitaria e, nel 1953, tra i paesi in Tabella II.6, solo la Svizzera non aveva l'assicurazione sanitaria obbligatoria. Nel 1975, l'assicurazione pubblica sanitaria copriva tra il 71 e il 100% della forza lavoro complessiva nei paesi europei. Inoltre, i progressi tecnici stavano innalzando i costi della sanità. I benefici furono estesi soprattutto negli anni Sessanta e Settanta. I governi predisposero programmi assicurativi sempre più generosi, che ridussero, o anche eliminarono completamente, i costi che gli utenti dovevano sostenere per i servizi sanitari e con ciò anche l'incentivo a considerare questi stessi come una risorsa scarsa e costosa.¹⁰

Nel 1960, la spesa pubblica sanitaria era salita al 2,4% del PIL. Nel 1980, la stessa spesa era di nuovo più che raddoppiata fino a una media del 5,8% di PIL, con quote superiori all'8% in Irlanda e Svezia. Da allora in poi la spesa crebbe più lentamente e raggiunse il 6,4% nel 1994. L'uniformità dei servizi pubblici sanitari nei diversi paesi nei primi anni Novanta è interessante: la spesa va dal 5,5% del Giappone al 7,6% del PIL della Francia. Questo scenario cela tuttavia importanti differenze nelle spese totali per la sanità, poiché non tiene conto del finanziamento privato dei servizi sanitari. Infatti in alcuni paesi, come per esempio l'Italia, la qualità relativamente scadente della sanità pubblica in alcuni parti del paese ha stimolato l'offerta di servizi sanitari privati. Negli Stati Uniti, la sanità privata resta predominante per larga parte della popolazione.

Il rallentamento della crescita della spesa sanitaria dopo il 1980, riflette, in una certa misura, gli sforzi di riformare il settore sanitario e di controllare i suoi costi. Tuttavia è probabile che la pressione sui "bilanci della sanità" sia destinata a crescere. Il progresso tecnico probabilmente innalzerà i costi dei servizi sanitari più che in altri settori, e l'aumento della aspettativa di vita e l'invecchiamento della popolazione renderanno più urgente il miglioramento dell'utilizzo delle risorse pubbliche e la sua efficienza rapportata ai costi, se non si vuole rinunciare a standard sanitari accettabili.

Comunque, gli accordi istituzionali esistenti in questo settore non offrono forti incentivi a tenere i costi sotto controllo. Ci saranno delle pressioni sui governi per introdurre ulteriori riforme volte alla riduzione dei

¹⁰ In Germania negli anni Settanta e primi Ottanta, per esempio, l'assicurazione sanitaria pagava virtualmente il 100% di tutte le spese mediche, incluse le cure dentali. Lo stesso valeva per altri paesi.

Tabella II.6 – Copertura delle assicurazioni sociali nell'Europa occidentale: pensioni, disoccupazione e assicurazione sanitaria, 1910-1975 (% forza lavoro).

	Assicurazione pensionistica – anno di introduzione			Assicurazione sanitaria – anno di introduzione			Assicurazione di disoccupazione – anno di introduzione							
	Volontaria ^a	Obbligatoria ^a	1910	1935	1975	Volontaria ^a	Obbligatoria ^a	1910	1935	1975	Volontaria ^a	Obbligatoria ^a	1910	1935	1975
Austria	1927	2	36	81	(1984)	1888	24	49	88	(1920)	1920	NA	25	65
Belgio	(1900)	29	44	100	(1898)	1944	12	31	96	(1920)	1944	NA	23	67
Francia	(1895)	13	36	98	1930	18	36	94	94	(1905)	1967	NA	1	65
Germania	1889	53	68	86	1883	44	52	72	72	1927	1927	NA	35	76
Irlanda	(1908)	1960	...	44	1911	...	38	71	71	1911	1911	NA	30	71
Italia	1919	2	38	94	(1886)	1928	6	22	91	1919	1919	NA	31	52
Paesi Bassi	1913	NA	56	100	1929	NA	42	74	74	(1916)	1949	NA	16	78
Norvegia	1936	NA	NA	100	1909	NA	56	100	100	(1906)	1938	NA	5	82
Svezia	1913	NA	NA	100	(1891)	1953	27	35	100	(1934)	1934	NA	2	67
Svizzera	1946	NA	NA	100	(1911)	1911	NA	69	100	(1924)	1976	NA	28	29
Gran Bretagna	(1908)	1925	NA	79	80	1911	NA	82	100	1911	1911	NA	63	73
Media		20	56	93		22	47	90					24	66

Fonte: Flora *et al.* (1983)

NA = non esiste programma di assicurazione pubblica.

^aVolontaria = assicurazione volontaria; Obbligatoria = assicurazione obbligatoria.

costi e per riflettere sull'appropriato futuro ruolo dello Stato nella sanità. Col tempo lo Stato potrebbe divenire più un "regolatore" che un fornitore diretto di servizi sanitari, eccetto che per gli strati più poveri della popolazione.

3.3 Pensioni

Il coinvolgimento del governo nel settore previdenziale cominciò verso la fine dell'Ottocento quando, nel 1889, la Germania introdusse l'assicurazione pensionistica (vedi Tabella II.6). Francia e Italia fecero altrettanto con programmi facoltativi, prima della fine del secolo. Alla metà degli anni Venti, quasi tutti gli undici paesi europei per i quali sono disponibili i dati avevano un'assicurazione pensionistica sia pure rudimentale. Di nuovo, la copertura era molto limitata e i livelli dei benefici molto bassi. Nel 1910, solo in Germania la metà della forza lavoro era assicurata. In Italia o Austria, lo era appena il 2% della forza lavoro.

L'assicurazione pubblica pensionistica si sviluppò lungo linee simili a quelle dell'assicurazione sanitaria pubblica. Non è così facile distinguere tra gli sviluppi prima e dopo il 1960, ma lo scenario è simile: pressioni politiche portarono a più estese coperture e benefici; come conseguenza, la spesa pensionistica cominciò a salire, specialmente dopo la Seconda Guerra Mondiale. Tra gli anni Venti e Sessanta, la copertura passò dal 20% della forza lavoro nel 1910, al 56 nel 1935 e quasi al 100% nel 1975. Crebbero anche i benefici, ma soprattutto nel periodo postbellico. Il rapporto di rimpiazzo per le pensioni – cioè la quota del salario sostituita dalla pensione al momento del pensionamento – crebbe dal 15% circa nel 1939, al 51% nel 1969 e al 62% nel 1980 (Tabella II.8). Parte dell'aumento della spesa pubblica derivò anche dall'età media della popolazione: nei paesi OCSE, la quota della popolazione con più di 60 anni aumentò dall'8,7% del 1900 al 14,4% del 1960.

La spesa pubblica per le pensioni passò dall'1,2% del PIL nel 1920, fino a quasi il 2% nel 1937 (Tabella II.9). Nel 1960 la spesa pensionistica aveva raggiunto una media del 4,5% del PIL, con Germania e Austria su livelli prossimi al 10%. In compenso, le pensioni pubbliche in Canada, Irlanda, Giappone e Svizzera, assorbivano meno del 3% del PIL.

Come avvenne per altre aree della spesa sociale, la spesa pensionistica "decollò" nel periodo 1960-80 e nel 1980 era quasi raddoppiata giungendo all'8,4% del PIL. Nel 1993, la spesa media per le pensioni era cresciuta ulteriormente e aveva raggiunto il 9,6% del PIL. In diversi paesi, la spesa pensionistica superava il 10% del PIL, ed era vicina al 15% in Italia. Australia, Canada, Irlanda e Giappone erano i paesi con la percentuale più bassa, non oltre il 6%.

Holzmann (1988) ci ha offerto un'approfondita analisi dei vari fattori che hanno contribuito al rapido aumento della spesa pensionistica tra il

1960 e il 1985. In questo periodo, come quota della spesa pubblica totale, aumentò quasi di tre volte nei paesi OCSE. L'ampliamento del diritto alla pensione e i maggiori benefici reali spiegano circa i tre quarti di tale incremento. L'invecchiamento delle popolazione fu responsabile dell'incremento per meno del 20%, mentre la crescente disoccupazione lo fu per circa il 6%. La generosità dei *policymakers* nel distribuire il danaro pubblico è riflessa nel fatto che, dal 1970, l'età effettiva di pensionamento s'è abbassata in diversi paesi industrializzati, mentre l'aspettativa di vita s'è allungata significativamente (Banca Mondiale, 1994a).

Tabella II.7 – Spesa pubblica per la sanità, 1913-1994 (% del PIL).

	Intorno 1910 ^a	Intorno 1930	1960	1980	1994
Australia	0,4	0,6	2,4	4,7	5,8
Austria ^b	...	0,2	3,1	4,5	6,2
Belgio	0,2	0,1	2,1	5,1	7,2
Canada	...	...	2,3	5,4	7
Francia	0,3	0,3	2,5	6,1	7,6
Germania	0,5	0,7	3,2	6,5	7,0
Irlanda	...	0,6	3,0	8,4	6,0
Italia	...	...	3,0	6,0	5,9
Giappone	0,1	0,1	1,8	4,6	5,5
Paesi Bassi	...	...	1,3	6,5	6,9
Nuova Zelanda	0,7	1,1	3,5	4,8	5,7
Norvegia	0,4	0,6	2,6	6,5	6,9
Spagna	...	...	0,9	...	5,8
Svezia	0,3	0,9	3,4	8,8	6,4
Svizzera	...	0,3	2,0	5,4	6,9
Gran Bretagna	0,3	0,6	3,3	5,2	5,8
Stati Uniti	0,3	0,3	1,3	4,1	6,3
Media	0,3	0,4	2,3	5,8	6,4

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht su Fernandez Acha (1976), Andic e Veverka (1964); Norvegia Statistisk Sentralbyrå (1969, 1978); Nuova Zelanda Department of Statistics; Giappone, Statistical Association (1987); League of Nations, *Statistical Yearbook* (vari anni); Lindert (1994); Mitchell (1962); OCSE, *Social Expenditure, 1960-1990*; Okawa *et al.* (1979); Banca Mondiale, *World Development Indicators* (1997)

^a O l'anno disponibile più vicino per tutte le colonne; sussidi pubblici per cure sanitarie in tutti i paesi, eccetto l'Austria (cfr. Lindert, 1994).

^b Amministrazione Centrale

I governi concedevano generose prestazioni in un momento in cui le popolazioni erano ancora relativamente giovani. Ora, tuttavia, molti paesi fronteggiano delle situazioni potenzialmente esplosive. La parte della popolazione che supera i sessant'anni dovrebbe crescere di più di un quarto del totale entro il 2020. Ciò significherebbe un aumento del 50% rispetto all'attuale percentuale della popolazione adulta e l'invecchiamento sarà anche più rapido in Canada e Giappone. Si mostrerà, più avanti, che gli impegni assunti dai *policymakers* in passato, abbinati ad una popolazione che invecchia, si sono tradotti in passività implicite pensionistiche non coperte in molti paesi industriali (Chand e Jaeger, 1996). Come per la sanità, i governi si troveranno sotto pressione perché riformino i sistemi pensionistici, in modo da evitare il dilemma tra maggiori difficoltà di bilancio o sacrificare importanti conquiste contro la povertà nell'età avanzata.

3.4 Disoccupazione

L'assicurazione contro la disoccupazione è arrivata relativamente tardi nei sistemi di sicurezza sociale dei paesi industrializzati ed è stata introdotta nella maggior parte dei paesi europei soltanto negli anni Dieci e Venti (vedi Tabella II.6). La Francia e la Norvegia furono i primi a prevedere degli schemi di disoccupazione facoltativi, rispettivamente nel 1905 e 1906. L'assicurazione obbligatoria fu introdotta per la prima volta nel Regno Unito e in Irlanda nel 1911, mentre in Francia e in Svizzera non venne prevista prima degli anni Sessanta e Settanta. Nel 1975, ancora soltanto due terzi della forza lavoro in Europa era coperta da un'assicurazione contro la disoccupazione.

I dati sulla spesa per la disoccupazione non sono disponibili per il periodo precedente gli anni Trenta, perché probabilmente non vi era molto da dire sull'argomento. Il primo test per i nuovi sistemi di assicurazione contro la disoccupazione si ebbe in occasione della Grande Depressione del 1929. In Norvegia, Regno Unito e Stati Uniti, la spesa pubblica per la disoccupazione superava il 2% del PIL alla metà degli anni Trenta (vedi Tabella II.10). Nel periodo post-bellico, quando la piena occupazione prevaleva in buona parte del mondo industrializzato, la spesa per la disoccupazione diminuì significativamente. Dopo la prima crisi petrolifera del 1974, la disoccupazione cominciò a risalire di nuovo nei paesi industrializzati e, con essa, i costi di bilancio dei programmi pubblici contro la disoccupazione. Nel 1996, il costo dei sussidi per la disoccupazione ammontava in media all'1,6% del PIL nei paesi industrializzati, con Belgio, Irlanda, e Olanda con valori attorno al 3%. Sempre nel 1996, la spesa per tutti i programmi relativi al mercato del lavoro, compresi gli aggiornamenti e i lavori pubblici, era pari in media al 2,7% del PIL. In Austria, Belgio, Irlanda e Svezia superava il 4%, in Olanda quasi il 5%.

Tabella II.8 – Evoluzione della “generosità” dei benefici pensionistici (% della retribuzione totale).

	Coefficiente di trasformazione retribuzioni / pensione		
	1939	1969	1980
Australia	19	...	...
Austria	...	67	68
Belgio	14	...	...
Canada	17	41	49
Francia	...	56	75
Germania	19	55	49
Irlanda	...	...	...
Italia	15	62	69
Giappone	...	27	61
Paesi Bassi	13	61	63
Nuova Zelanda	...	...	...
Norvegia ^a	8	...	...
Spagna	...	...	...
Svezia	10	56	83
Svizzera	...	45	55
Gran Bretagna	13	43	47
Stati Uniti	21	44	66
Media	15	51	62

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht su Eurostat (1992); Palazios (1996).

^a Il principale beneficio è una pensione costante o *means-tested*, finanziata con le entrate generali.

Soltanto Giappone e Stati Uniti, entrambi con tassi di disoccupazione relativamente bassi, spendevano meno dell'1% del PIL per i programmi contro la disoccupazione.

3.5 Altri trasferimenti di reddito

Negli ultimi decenni sono stati adottati, impostati ed estesi, ulteriori programmi di trasferimenti. Mentre i singoli programmi sono per la gran parte relativamente modesti, tutti insieme assorbono oggi mediamente il 5% del PIL (vedi Tabella II.11). Si tratta dunque di un'importante quota delle risorse pubbliche, ed è in media confrontabile con quella relativa alla

spesa per l'istruzione. Questi trasferimenti includono sussidi per l'inabilità, malattia, maternità, prepensionamento, infortuni e malattie sul lavoro, assegni familiari, oltre ad altre categorie di spesa, inclusa l'assistenza sociale. In Olanda, nel 1992, i generosi sistemi contro la malattia e l'inabilità e altre fattispecie, assorbivano oltre il 10% del PIL, e in Svezia e Norvegia queste cifre non erano di molto inferiori.

Giappone, Svizzera e Stati Uniti erano invece i soli a mantenere i costi di tali programmi ben al di sotto del 3% del PIL.

Come abbiamo visto, nessun singolo programma è l'unico responsabile del drammatico aumento della spesa per il *welfare* nei paesi industrializzati. I *policymakers* hanno accordato generosi benefici a quasi tutti i gruppi sociali.¹¹ Molte delle principali politiche economiche e dei programmi che assorbono un quarto delle risorse di un paese, furono introdotte nel secolo scorso, quando il loro costo appariva ancora limitato, a favore di gruppi altamente selezionati, con l'intenzione di proteggerli dagli eventi che minacciano l'esistenza. Tuttavia, negli ultimi decenni questi programmi sono stati spesso trasformati in aiuti quasi universali, che tendono a fornire una sicurezza "dalla culla alla tomba". Le spese per la sanità e le pensioni svolgono la parte del leone nella spesa sociale in quasi tutti i paesi e, dati i mutamenti demografici, presentano le dinamiche più espansive.

4. *Gli interessi sul debito pubblico*

Fin dai primi anni Ottanta, i pagamenti per interessi sono emersi come un'importante componente della spesa pubblica. Storicamente questa componente del bilancio era pesante soprattutto nei periodi post-bellici, a causa del servizio del debito connesso alla guerra.¹² In Australia, Francia, Italia o Spagna, i pagamenti per interessi erano relativamente elevati alla fine del diciannovesimo secolo, per i debiti contratti dai rispettivi governi per finanziare le guerre passate. Dopo la Prima Guerra Mondiale, il pagamento degli interessi crebbe nuovamente dato che i paesi, soprattutto europei, dovevano servire i nuovi debiti contratti durante tale guerra. I governi della Germania e dell'Austria, a causa delle inadempienze dichiarate sui propri debiti pagavano, insieme a Svizzera e Svezia, che erano rimaste neutrali nel conflitto, relativamente pochi interessi.

Dopo la Seconda Guerra Mondiale, la rapida crescita economica e i conti pubblici in equilibrio, determinarono, in gran parte dei paesi indu-

¹¹ In alcuni paesi, come l'Italia, questi programmi sono strettamente connessi all'occupazione. E così essi lasciano fuori quei gruppi che non sono divenuti parte della popolazione lavoratrice.

¹² Per i tassi di interessi visti in una prospettiva storica e internazionale, cfr. Homer e Sylla (1991).

Tabella II.9 – Spesa pubblica per le pensioni, 1913-1993 (% del PIL).

	Intorno 1913 ^a	1920 ^b	1937 ^b	1960	1980 ^c	1990 ^c	1993 ^c
Australia	0,7	3,3	4,5	4,2	4,5
Austria	...	2,4	2,4	9,6	11,4	12,3	12,7
Belgio	0,3	3,7	4,3	11,2	11,2	10,9
Canada	2,8	3,4	4,8	5,5
Francia	...	1,6	...	6,0	10,5	11,3	12,3
Germania	...	2,1	...	9,7	12,8	11,3	12,4
Irlanda	2,5	5,8	5,8	5,9
Italia	...	2,1	...	5,5	11,7	12,4	14,5
Giappone	0,6	0,3	0,8	1,3	4,5	5,9	6,0
Paesi Bassi	4,0	12,6	13,3	13,4
Nuova Zelanda	2,9	4,3	7,7	8,1	8,1
Norvegia	...	0,1	...	3,1	6,9	8,9	9,0
Spagna	0,5	0,9	2,0	...	7,7	9,2	10,4
Svezia	...	0,5	...	4,4	9,9	10,8	12,8
Svizzera	2,3	8,5	8,9	10,2
Gran Bretagna	...	2,2	1,0	4,0	5,9	6,3	7,3
Stati Uniti	...	0,7	...	4,1	7,0	7,0	7,5
Media	0,4	1,23	1,9	4,5	8,4	8,9	9,6

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht su Fernandez Acha (1976); Australia, Bureau of Census and Statistics (1938), Nuova Zelanda, Department of statistics (1937); Institute Nationale de Statistique, *Annuaire Statistique de la Belgique* (1952), Japan Statistical Association (1987); League of Nations, *Statistical Yearbook* (vari anni); Mitchell, *International Historical Statistics* (1962); OCSE, *Social Expenditure 1960-1990* (1985); OCSE, *Social Expenditure Statistic* (1996); Osterreichisches Statistisches Zentralamt. (1935), Palacios (1996); U.S. Social Administration, *Social Security Programs throughout the World* (1993).

^a O l'anno disponibile più vicino per tutte le colonne.

^b Solo Amministrazione Centrale.

^c Benefici di cassa per anzianità, pensioni per disabili, pensioni per i superstiti.

rializzati, una sensibile riduzione del debito pubblico connesso alla guerra nonché dei relativi interessi.¹³

Tuttavia, la rapida crescita della spesa pubblica a partire dagli anni Sessanta e la conseguente accumulazione di debiti nella maggioranza dei paesi industrializzati, non erano legate alla guerra. La spesa pubblica per gli

¹³ Dopo la Seconda Guerra Mondiale, negli Stati Uniti, il rapporto debito pubblico/PIL era circa il doppio di quello alla metà degli anni Novanta. Tuttavia, il livello del tasso di interesse reale era molto basso, se non negativo, il che riduceva il peso del debito.

interessi crebbe rapidamente, da una media dell'1,4% del PIL nel 1970, al 4,5% nel 1995 (Tabella II.12). In Belgio e Italia, quell'anno il pagamento per interessi raggiunse o superò il 10% del PIL pari al 20% circa della spesa totale – un peso serio sulle finanze di quei governi.¹⁴ Solo pochi paesi si sottrassero a questa tendenza. Nella maggioranza dei casi, il rapporto debito pubblico/PIL e gli impegni in conto interessi continuarono a crescere, benché a ritmi inferiori negli anni più recenti. La flessione dell'inflazione nel corso degli anni Novanta ridusse i tassi di interesse nominali e, in alcuni paesi (come l'Italia), la percentuale degli interessi rispetto al PIL.

4.1 Investimento pubblico

Un altro aspetto interessante del quadro evolutivo della spesa pubblica è il declino degli investimenti pubblici negli ultimi decenni. Nei paesi dell'UE, per esempio, questa categoria di spesa è scesa da una media del 4,3% nel 1970 al 3,2% nel 1985 (Tanzi, 1986). Per la totalità dei paesi del nostro campione, l'investimento pubblico tocca, alla metà degli anni Novanta il livello più basso a partire dall'inizio del secolo (Tabella II.13). Il declino potrebbe essere anche più marcato in termini reali, dato che la maggior parte dell'investimento pubblico agli inizi del secolo era costituita da infrastrutture, relativamente meno costose rispetto ad oggi. Esiste una correlazione negativa tra spesa pubblica per interessi e spesa per gli investimenti pubblici. Ciò potrebbe implicare che il costo del debito pubblico sia stato fronteggiato, almeno in parte, con una minore spesa per l'accumulazione di capitale.

5. Note conclusive

La composizione della spesa pubblica è cambiata significativamente nei paesi industrializzati nel corso degli ultimi 125 anni. Tra il 1870 e il 1960 circa, la crescita della spesa in gran parte si è tradotta in un'estensione dei servizi forniti dal governo e nella creazione di sistemi di sicurezza sociale di base. La spesa diretta, o reale, dello Stato, è stata la forza trainante fino al 1960 circa. I trasferimenti di cassa erano di marginale importanza. Sin dai primi anni Sessanta, però, gran parte della crescita della spesa è stata assorbita dall'espansione dei programmi sociali e ha spesso preso la forma dei trasferimenti di denaro. Per la gran parte, questa crescita non fu indotta da fattori tecnici, come la minore produttività dell'amministrazione pubblica o l'invecchiamento della popolazione, ma da scelte politiche che aumentavano i servizi, in tal modo trasformando reti di sicurezza sociale limitate in programmi di benefici sociali universali.

¹⁴ Ingenti pagamenti di interessi possono condurre a una situazione esplosiva quando essi si traducono in più elevati deficit e, con essi, in un più alto rapporto debito/PIL.

Tabella II.10 – Spesa pubblica per la disoccupazione, 1937-1996 (% del PIL).

	Sussidi per la disoccupazione				Tutti i programmi del mercato del lavoro
	1937 ^a	1960	1980	1996	1996
Australia	...	0,1	0,8	1,3	1,8
Austria	...	0,3	0,4	2,1	4,2
Belgio	0,9	0,7	2,6	2,9	4,3
Canada	...	1,5	2,3	1,3	1,9
Francia	...	0,2	1,5	1,4	3,1
Germania	...	0,1	0,9	2,4	3,8
Irlanda	...	0,6	2	2,7	4,6
Italia	...	0,2	0,5	0,7	2,0
Giappone	...	0,3	0,4	0,4	0,5
Paesi Bassi	...	0,2	0,6	3,4	4,8
Nuova Zelanda	...	0,0	0,5	1,2	1,9
Norvegia	2,3	0,2	0,2	0,9	2,1
Spagna	...	...	...	2,1	2,8
Svezia	0,2	0,2	0,4	2,3	4,5
Svizzera	0,6	0,0	0,1	1,3	1,9
Gran Bretagna	2,3	0,2	0,9	1,3	1,8
Stati Uniti	2,2	0,6	0,6	0,3	0,5
Media	1,3	0,3	0,9	1,6	2,7

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht su Australia, Bureau of Census and Statistics (1938); League of National, *Statistical Yearbook* (vari anni); OCSE, *Labor Market Policies for the 1990s* (1985); OCSE, *Employment Outlook* (1997); OCSE, *Social Expenditure, 1960-90* (1985).

^a L'anno più prossimo disponibile per tutte le colonne.

Inoltre, attuali impegni di politica economica comportano una significativa spinta verso l'alto di alcune categorie di spesa sociale, che potrebbero divenire una seria minaccia per la futura stabilità del bilancio. Nei prossimi anni fattori "tecnici", come l'invecchiamento della popolazione, eserciteranno una considerevole pressione sulla spesa pubblica se le politiche correnti non muteranno. Questa è una delle ragioni principali per cui è probabile che le politiche attuali non resteranno inalterate.

Tabella II.11 – Spesa pubblica per altri trasferimenti di reddito, 1992 (% del PIL).

	Collegato all'età di lavoro ^a	Invalità	Malattia	Maternità	Malattia professionale	Pensionamenti anticipato	Altre eventualità ^b	Casa	Benefici familiari
Australia	3,37	0,98	0,09	...	...	...	0,31	0,27	1,72
Austria	5,57	2,03	...	0,45	...	0,08	0,86	...	2,15
Belgio	6,32	1,55	1,02	0,17	0,55	0,74	0,30	...	1,99
Canada	4,32	0,80	0,06	0,18	0,28	...	2,70	...	0,30
Francia	5,39	0,96	0,52	0,21	0,56	0,40	0,19	0,77	1,78
Germania	6,31	1,51	1,66	0,10	0,76	0,49	0,48	0,16	1,15
Irlanda	4,94	0,80	1,26	0,08	0,12	0,20	0,37	0,64	1,47
Italia ^c	2,99	1,40	0,18	0,13	0,55	0,27	...	0,00	0,46
Giappone	0,91	0,30	0,06	0,08	0,21	...	0,14	...	0,12
Paesi Bassi	10,25	4,64	2,92	0,09	...	0,46	0,79	0,34	1,01
Nuova Zelanda	3,13	0,71	0,32	...	...	...	0,09	0,44	1,57
Norvegia	9,63	3,18	2,42	0,50	0,02	...	1,14	0,24	2,13
Spagna	3,31	1,39	1,10	0,05	0,49	...	0,05	0,10	0,13
Svezia	9,17	2,38	1,30	1,30	0,83	0,21	0,79	0,95	1,41
Svizzera	1,91	0,25	0,27	0,01	...	...	0,38	...	1,00
Inghilterra	7,84	1,83	1,03	0,07	0,09	0,05	1,60	1,49	1,68
Stati Uniti	2,64	0,89	...	...	0,72	...	0,33	0,34	0,36
Media Totale	5,18	1,51	0,95	0,24	0,43	0,32	0,66	0,48	1,20

Fonte: OCSE Sociale Expenditure database (SOCX).

^a Eccetto disoccupazione.^b Inclusa assistenza sociale in alcuni paesi.^c Dati sull'invalità del 1991.

Tabella II.12 – Spesa pubblica per interessi (amministrazione centrale) 1870-1995 (% del PIL).

	circa 1870 ^a	1913	1920	1937	1970	1980	1995
Australia ^b	3,6	2,8	5,4	5,8	1,7	1,8	1,8
Austria	...	...	1,0	1,5	0,8	2,5	4,0
Belgio	...	4,1	6,6	3,4	2,8	6,2	9,8
Canada ^b	...	...	4,8	5,8	1,2	2,5	4,3
Francia	5,2	...	4,5	5,4	0,5	1,5	3,2
Germania	0,3	0,3	...	0,9	0,4	1,0	2,5
Irlanda	...	...	0,5	2,3	3,5	6,3	5,8
Italia	4,5	2,6	4,4	4,7	1,8	5,4	11,1
Giappone	...	...	1,1	...	0,4	2,4	3,0
Paesi Bassi	2,4	...	...	4,8	1,3	3,7	4,8
Nuova Zelanda	...	...	...	6,3	2,6	3,9	4,5
Norvegia	0,4	0,9	1,8	1,4	1,0	2,7	2,3
Spagna	3,3	3,2	2,3	3,9	0,5	0,7	4,7
Svezia	...	...	1,0	0,9	1,0	4,1	6,6
Svizzera	...	...	...	1,1	0,3	0,5	0,9
Inghilterra ^b	1,7	1,7	5,7	5,3	2,7	4,7	3,7
Stati Uniti ^b	1,4	...	1,3	1,0	1,3	2,3	3,2
Media	2,5	2,2	3,1	3,4	1,4	3,1	4,5

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht su Fernández Acha (1976); Andic e Veverka (1964); Butlin (1984); Norvegia Statistisk Sentralbyra (1973); League of Nations Statistical Yearbook (vari anni); Mitchell (vari anni); New Zeland Department of Statistics; Delorme e André (1983); FMI, *Finance Government Statistics* (1997); Mitchell (vari anni); Mitchell, *Abstract of Historical Statistics* (1962); Peacock e Wiseman (1961).

^a L'anno più vicino disponibile per tutte le colonne.

^b Dati storici 1870-1937, dell'amministrazione pubbliche.

Tabella II.13 – Spesa amministrazioni pubbliche per gli investimenti pubblici, 1870-1995 (% del PIL).

	Intorno 1870 ^a	1913	1920	1937	1960	1980	1994-95
Australia	6,9	8,9	8,5	7,0	3,6	2,8	1,9
Canada	1,5	3,8	1,9	3,8	4,0	2,7	2,3
Francia	0,5	0,8	2,7	6,3	3,4	3,1	3,1
Giappone	1,3	3,7	4,3	3,3	3,9	6,1	6,8
Paesi Bassi	...	2,1	6,4	4,5	4,3	3,5	2,7
Norvegia	0,9	1,1	1,6	2,3	3,2	3,7	3,1
Spagna	...	0,3	0,4	1,4	2,6	1,8	3,8
Svezia	...	...	...	0,6	3,2	3,3	2,4
Gran Bretagna	0,7	2,1	1,7	4,1	3,3	2,4	1,8
Stati Uniti	2,2	2,7	3,7	5,1	2,3	1,7	1,7
Media	2,0	2,8	3,4	3,8	3,4	3,1	3,1
Austria	...	...	...	...	4,2	4,2	3,1
Belgio	...	...	...	...	2,2	3,6	1,5
Germania	...	...	...	...	3,2	3,6	2,5
Irlanda	...	...	...	...	2,8	5,6	2,3
Italia	...	...	...	...	3,7	3,2	2,3
Nuova Zelanda	...	...	...	...	1,1	2,5	2,0
Svizzera	...	...	...	...	3,7	5,6	5,7
Media	...	...	...	...	3	4	2,8
Media generale	2,0	2,8	3,8	3,8	3,2	3,5	2,9

Fonte: Compilato da Tanzi e Schuknecht su Fernández Acha (1976); Australia, Bureau of Census and Statistics (1938); Butlin (1984); Nuova Zelanda, Department of Statistics (1937), Norvegia, Statistisk Sentralbyrå (1969,1978); Commissione Europea (1995); FMI, *Government Finance Statistics* (1995); OCSE, *Economic Outlook* (1997); OCSE, *Historical Statistics, 1960-1990* (1985); OCSE, *National Accounts* (vari anni); Repubblica Italiana, Istituto Nazionale di Statistica (1951); Repubblica Francese, Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (1961).

^a O l'anno più vicino per tutte le colonne. Per Francia, Paesi Bassi, Norvegia, Spagna e Svezia, dati del governo centrale per gli anni fino al 1937.

Tabella AII.1 – Invecchiamento della popolazione, percentuale della popolazione ultra-sessantenne.

	Intorno 1900 ^a	1930	1960	1990	2020 Proiez.
Australia	6,2	9,9	12,3	15,0	22,8
Austria	...	...	...	20,2	28,9
Belgio	9,4	11,8	17,9	20,7	28,7
Canada	7,7	8,4	10,9	15,6	28,4
Francia	12,7	14,2	17,1	18,9	26,8
Germania	...	...	...	20,3	30,3
Irlanda	...	...	...	15,2	20,1
Italia	9,6	10,8	13,9	20,6	30,6
Giappone	...	7,4	8,9	17,3	31,4
Paesi Bassi	...	...	...	17,8	28,4
Nuova Zelanda	7,2	10,4	12,2	15,2	22,7
Norvegia	...	...	...	21,2	26,0
Spagna	8,0	9,5	16,5	18,5	25,6
Svezia	12,0	12,8	19,7	22,9	27,8
Svizzera	...	...	...	19,9	30,5
Gran Bretagna	7,4	9,4	15,9	20,8	25,5
Stati Uniti	6,4	10,4	13,2	16,6	24,5
Media	8,7	10,5	14,4	18,6	27,0

Fonte: Palacios, 1996.

^a O l'anno più vicino disponibile.

III.

ENTRATE, DEFICIT E DEBITO PUBBLICO

La crescita della spesa pubblica, dal 1870 ai giorni nostri, la si è dovuta finanziare. Per i primi 100 anni, fino agli anni Sessanta, ciò è stato effettuato attraverso il maggior gettito fiscale, eccetto che nei periodi di guerra. Nei decenni recenti, le entrate pubbliche non hanno tenuto il passo della spesa pubblica, nonostante l'introduzione di nuove imposte e significativi aumenti delle aliquote fiscali e del rapporto gettito/PIL. A partire dagli anni Settanta i governi hanno cominciato a registrare sistematicamente deficit pubblici, che si sono aggiunti al debito pubblico. Soprattutto i paesi con un alto livello di spesa pubblica sono stati afflitti da un'elevata imposizione fiscale, deficit e un elevato debito pubblico. Inoltre, i governi si sono iper-impegnati verso i propri pensionati. Con le politiche economiche correnti, il valore attuale del futuro deficit dei sistemi pensionistici farà sembrare piccolo il debito pubblico esplicito di alcuni paesi industrializzati. Negli anni recenti questi sviluppi hanno portato molti governi ed esperti di politica economica a preoccuparsi per gli alti livelli di spesa pubblica, e per le implicazioni delle politiche attuali per le future generazioni. Recentemente, il consolidamento fiscale ha cominciato a dare frutti sotto forma di minori deficit in gran parte dei paesi industrializzati e anche surplus di bilancio in altri. Tuttavia, resta da vedere se questo consolidamento continuerà in futuro, soprattutto se la crescita economica dovesse rallentare.

1. Entrate

1.1 Entrate totali

Fino ai primi anni Settanta, nei periodi normali, le entrate fiscali avevano sostanzialmente tenuto il passo della spesa pubblica. Deficit pubblici di dimensioni sostenute erano rari, eccetto che nei periodi di guerra o nella peggior fase della Grande Depressione. Tra il 1870 e il 1913, le entrate fiscali (come le spese) ammontavano a circa il 10% del PIL (vedi

Tabella III.1).¹ Nel 1870, i governi “più grandi” del tempo, Australia, Francia e Italia, avevano anche i più alti livelli di entrate tributarie (tra il 12 e il 18% del PIL) e presentavano bilanci potenzialmente in equilibrio. Ciò va ricordato benché allora economisti ed esperti considerassero tali carichi fiscali eccessivi. Per esempio, Leroy-Beaulieu, un economista francese di primo piano, considerava “moderato” un livello di tassazione quando il rapporto fra le imposte e il reddito nazionale fosse circa del 5-6%. Le imposte diventavano invece “pesanti” quando il rapporto raggiungeva il 10-12%. Oltre il 12%, si poteva parlare d’un livello esorbitante e livelli del genere avrebbero avuto serie conseguenze per la crescita del paese e la libertà dei suoi cittadini (vedi Leroy-Beaulieu, 1888, pp. 127-8).

Inoltre, il professore di finanza pubblica nel 1913 ad Harvard considerava l’aliquota *massima* del 7% da applicare ai redditi delle persone oltre i 500.000 dollari USA “chiaramente eccessiva” (vedi Richard Goode, 1964, p. 3). Infine, Cordell Hull, presidente allora del *Ways and Means Committee*, sosteneva che aliquote fiscali sul reddito dell’1-6% “avrebbe prodotto più soldi di quanto la mente di un uomo avrebbe mai pensato di spendere” (vedi Tanzi, 1988, p. 99).

Dopo la Prima Guerra Mondiale, molti paesi europei dovettero dibattersi con i problemi della ricostruzione e del debito pubblico. Le entrate pubbliche, pari al 14% del PIL nel 1920, restavano indietro rispetto a una spesa pubblica che era circa il 18% del PIL. Tuttavia, queste cifre non sono pienamente confrontabili, e sovrastimano il livello medio dei deficit.² Nei paesi non-europei come Canada, Australia, Nuova Zelanda, e USA, le entrate continuarono a controbilanciare le spese.

Le entrate pubbliche più basse erano quelle degli USA, con solo il 12% del PIL, mentre quelle più elevate si registravano nella Nuova Zelanda, con quasi il 25%. In Europa le entrate erano elevate in Italia e Irlanda, con circa il 23-24% del prodotto interno lordo.

Negli anni Venti la situazione fiscale degli Stati migliorò e, tra il 1920 e il 1937, gli incassi tributari aumentarono in media allo stesso ritmo della spesa, dal 15,6 al 19,5% del PIL. La Grande Depressione determinò, in gran parte dei paesi industrializzati, temporanee deviazioni da situazioni di bilanci equilibrati, ma nel 1937 un insieme di paesi, non ancora impegnati nei preparativi di guerra, mostrava conti nuovamente in equilibrio. In quell’anno le entrate ammontavano al 15% del PIL in Australia, 20% negli USA e circa 25% in Irlanda e Nuova Zelanda. Questi livelli erano

¹ I dati della Tabella III.1 possono essere in parte confrontati con quelli sulla spesa della Tavola I.1. I dati sulle entrate del settore pubblico sono più scarsi di quelli sulla spesa. Ciò limita la comparabilità dei dati. Inoltre, i dati storici su entrate e spesa sotto la stessa colonna, non sempre sono relativi allo stesso anno.

² Il deficit medio è sovrastimato per gli anni fino al 1937, perché i dati sulle entrate sono disponibili per molti meno paesi che non i dati sulla spesa.

Tabella III.1 – Entrate nel settore pubblico, 1870-1996 (% del PIL).

	Circa 1870 ^a	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996	1997
<i>Amministrazioni Pubbliche, tutti gli anni</i>									
Australia	17,8	16,7	19,4	14,9	24,4	29,7	35,5	35,0	35,1
Francia	15,3	13,7	17,9	20,5	37,3	46,1	48,3	50,3	50,6
Italia	12,5	14,7	24,2	31,1	24,8	36,9	42,4	46,2	47,9
Irlanda	9,6	11,8	23,2	26,3	27,5	35,9	36,7	36,5	37,0
Giappone	9,5	...	...	...	18,8	27,9	34,2	31,7	32,1
Nuova Zelanda	...	...	24,7	27,0	...	...	52,1	49,1	47,6
Norvegia	4,3	7,7	11,5	10,9	32,4	49,0	52,3	51,4	52,1
Inghilterra	8,7	11,2	20,1	22,6	29,9	39,6	38,7	37,2	37,8
Stati Uniti	7,4	7,0	12,4	19,7	27,0	30,0	30,8	31,6	32,1
Media	10,6	11,8	19,2	21,6	27,8	36,8	41,0	41,3	41,3
<i>Amministrazione Centrale, prima del 1937^b</i>									
Austria	...	...	9,0	15,7	37,9	46,4	46,5	47,8	48,2
Belgio	11,6	...	17,0	...	30,3	49,0	48,1	49,8	50,1
Canada	4,1	5,5	16,6	22,6	26,0	36,1	41,9	42,7	43,5
Germania	1,4	3,2	8,6	15,9	35,2	45,0	43,0	45,3	45,0
Paesi Bassi	...	6,4	11,8	11,9	33,9	51,6	49,0	47,3	47,7
Spagna	9,4	10,3	5,8	11,9	18,7	30,0	38,2	39,0	39,5
Svezia	9,5	6,7	7,2	8,5	32,5	56,1	63,3	62,1	61,1
Svizzera	...	2,5	3,8	6,0	23,3	32,8	34,2	36,4	36,0
Media	7,2	5,8	10,0	11,6	29,7	43,4	45,5	46,3	46,4
Media Totale	9,3	8,8	13,7	16,6	28,7	40,1	42,2	43,4	43,5

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht su Fernández Acha (1976); Australian Bureau of Census and Statistics (1938); Butlin (1984); New Zeland Department of Statistics (1992); Norway Statistisk Sentralbyrå (1969-1978); FMI, *Finance Government Statistics* (1995); Mitchell (vari anni); Mitchell, *Abstract of Historical Statistics inglesi* (1992); OCSE, *Economics Outlook* (giugno 1997); OCSE, *Historical Statistics, 1960-1990* (1992); OCSE, *National Accounts* (vari anni); Italia, Istituto Nazionale di Statistica (1951); Republique Française Institut Nazionale de la Statistique et des Etudes Economiques.

^a L'anno più prossimo disponibile per tutte le colonne.

^b Dati dell'amministrazione centrale di: Austria (1920); Belgio, Canada (1980-1913); Germania, Paesi Bassi, Svezia e Svizzera.

prossimi a quelli relativi alle spese di questi stessi paesi.

Va notato che, fino agli anni Quaranta, molti economisti vedevano il limite, per il coinvolgimento del governo nell'economia, a livelli che appaiono sorprendentemente bassi, visti nella prospettiva degli anni Novanta. Per esempio, negli anni Quaranta, Colin Clark, un influente economista a quei tempi, suggerì, in un saggio che fece molto discutere, che entrate fiscali superiori al 25% del PIL avrebbero messo in moto "forze di natura politica, economica e psicologica, che inevitabilmente, ma con un ritardo di due o tre anni, [avrebbero determinato] un generale aumento dei costi e dei prezzi". Il 25% del PIL, quindi, rappresentava una specie di tetto ai livelli di tassazione. Nella corrispondenza privata con Clark, Keynes concordava sul fatto che "il 25%, quale quota di tassazione massima tollerabile, può essere molto vicino al vero" (vedi Clark, 1964, p. 21).

Dopo la Seconda Guerra Mondiale, bilanci in pareggio divennero nuovamente la regola per i governi. Le entrate crebbero lentamente, in linea con le spese fino agli anni Sessanta.³ Nel 1960, le entrate governative totali erano mediamente attorno al 29% del PIL, in linea con il totale delle spese, pari al 28%. Dominavano i bilanci in equilibrio e i "grandi erogatori" del tempo – Austria, Belgio, Germania, Olanda, Svezia e Regno Unito – avevano anche i più elevati rapporti entrate/PIL. In questi paesi le entrate superavano il 30% del PIL.

Nel 1970, le entrate erano giunte al 32,4% del prodotto, ancora grosso modo in equilibrio con la spesa. Lo shock petrolifero del 1973 causò la prima grande e generale divergenza tra le spese e le entrate pubbliche, dato che i governi cercarono di stabilizzare i redditi reali delle famiglie e la domanda aggregata attraverso maggiori spese. Gli anni Settanta rappresentarono il periodo d'oro del keynesianesimo: si riteneva che le politiche economiche anticicliche fossero la risposta "giusta" alle recessioni, anche se esse potevano stimolare l'inflazione. La disoccupazione era considerata un problema più serio dell'inflazione e si credeva che i *policymakers* potessero scegliere tra disoccupazione e inflazione. Helmut Schmidt, all'epoca Cancelliere tedesco, divenne famoso per aver detto: "è meglio avere il 5% di inflazione che il 5% di disoccupazione". Poco dopo questa affermazione, la Germania li avrebbe avuti entrambi.

Nel 1980 il processo divergente della spesa rispetto alle entrate divenne evidente in gran parte dei paesi industrializzati. La spesa crebbe mediamente del 15% arrivando al 42,6% del PIL tra il 1960 e il 1980, mentre le entrate crebbero "soltanto" dell'11% toccando il 40% del PIL. In Austria, Belgio, Francia, Germania e Norvegia, le entrate superavano il 45% del

³ Ma, come riportato nel Capitolo I, gli economisti keynesiani mal digerivano questa regola. Nella sua critica descrizione di questo periodo, Tobin scrisse che: "Relativamente alla politica fiscale, tenere in pareggio il bilancio e mantenerlo piccolo, divenne il metro di misura di responsabilità e rispettabilità" (vedi Tobin, 1966, p. 38).

PIL. In Olanda e Svezia anche il 50%. Ma anche queste impressionanti cifre relative alla riscossione delle entrate, che devono aver fatto rigirare nella tomba Colin Clark, erano notevolmente al di sotto dei livelli di spesa pubblica in quei paesi.

Nel corso degli anni Novanta, la situazione non è cambiata molto. Le entrate medie sono aumentate di un altro 3% del PIL, giungendo al 43% nel 1996, ma anche la spesa pubblica è nuovamente cresciuta. È da notare che i governi di Belgio, Norvegia e Svezia, sono stati capaci di riscuotere entrate per oltre metà del PIL. Australia, Giappone, Svizzera e USA, invece, hanno registrato entrate sui bassi livelli degli anni Trenta, riflettendo con ciò i rispettivi minori livelli di spesa pubblica.

1.2 Composizione delle entrate

La composizione delle entrate è mutata decisamente negli scorsi 125 anni (vedi Tabella III.2). Inizialmente le imposte indirette costituivano la principale fonte di entrate per il governo. Dalla Seconda Guerra Mondiale in poi, però, le imposte sul reddito e i contributi per la sicurezza sociale sono diventate le principali categorie di entrate, ammontando insieme a quasi due terzi delle entrate governative totali.

Tuttavia l'introduzione in molti paesi, nel corso degli anni Sessanta e Settanta, della tassa sul valore aggiunto ha giocato un importante ruolo nella crescita delle entrate derivanti da imposte indirette nonché in quella del generale livello di tassazione.

Prima della Prima Guerra Mondiale, le entrate derivanti dalle imposte indirette erano maggiori di quelle dovute alle imposte dirette, ma aliquote basse e scaglioni alquanto ristretti impedirono, alla maggioranza dei paesi, di introitare risorse per oltre il 5% del PIL, sommando entrambe le categorie. Dopo la Prima Guerra Mondiale, però, un insieme di paesi incrementò significativamente i propri gettiti: Austria, Canada, Germania, e Irlanda incrementarono la riscossione dovuta alle imposte indirette, mentre l'Olanda aveva aumentato considerevolmente quelle dirette. Il Regno Unito presentava gettiti molto elevati per entrambe le categorie di imposte. Prima della Seconda Guerra Mondiale, i dazi doganali pesavano per quasi metà delle imposte indirette; queste ultime restavano in media del 20% superiori alle imposte dirette. Nel 1960 questo rapporto tra imposte indirette e dirette valeva ancora. In aggiunta i contributi per la sicurezza sociale cominciavano a divenire un'importante fonte di entrate. Le imposte indirette e dirette raccoglievano rispettivamente il 40 e il 33% delle entrate complessive. I contributi sociali rappresentavano la percentuale residua.

Nei trenta anni successivi, gli incrementi delle entrate furono dovuti, in larga parte, alle maggiori imposte dirette e ai contributi sociali. Questo fu il periodo in cui le imposte sul reddito delle persone fisiche iniziava-

Tabella III.2 – Composizione delle entrate pubbliche 1870-1994 (% PIL).

	Imposte indirette: Interne						Imposte indirette: Dogane					
	1870 ^a	1913	1920	1937	1960	1980	1994	1870	1913	1920	1937	1980 ^b
Australia	4,7	1,9	2,6	3,1	10,9	12,3	13,7	4,1	1,6	1,8	2,1	1,2
Austria	...	6,3	5,0	7,0	14,7	16,4	16,7	...	2,3	1,6	2,2	1,1
Belgio	2,5	2,7	4,6	...	11,5	12,4	13,7	1,1	1,4	2,4	...	...
Canada	3,6	4,2	5,0	6,2	12,4	11,5	13,5	2,6	3,4	2,9	1,8	0,7
Francia	1,5	3,0	3,2	5,7	16,5	14,6	15,4	0,3	1,6	1,1	2,2	...
Germania	1,3	2,6	5,0	7,8	13,8	13,1	12,4	0,7	1,3	0,9	1,8	...
Irlanda	...	...	9,1	10,3	15,3	15,0	17,0	...	...	4,5	6,4	...
Italia	0,8	1,2	0,5	0,9	11,2	8,6	14,2	0,8	1,2	0,5	0,9	...
Giappone	1,9	3,8	1,7	2,3	8,5	7,4	7,5	0,4	1,5	0,4	0,8	0,2
Paesi Bassi	...	3,0	2,8	4,3	...	12,0	13,8	...	0,6	0,8	1,7	...
Nuova Zelanda	...	...	...	...	...	...	14,8	...	...	...	...	0,8
Norvegia	3,0	3,2	2,0	5,6	12,7	15,7	16,9	2,2	2,7	1,7	2,5	0,2
Spagna	2,9	2,8	1,4	2,7	7,5	6,6	11,9	1,6	1,7	0,9	0,4	...
Svezia	5,1	3,4	2,3	4,0	10,0	13,5	15,5	3,3	1,8	1,2	1,5	...
Svizzera	...	2,1	2,5	3,7	7,3	7,0	8,0	...	2,1	2,5	3,2	1,5
Inghilterra	4,0	3,1	5,6	7,1	13,0	15,7	15,7	1,9	1,4	2,2	4,7	...
Stati Uniti	5,2	1,7	1,2	2,8	8,9	7,8	8,3	2,7	0,8	0,4	0,5	0,3
Media	3,0	3,0	3,4	4,9	11,6	11,8	13,5	1,8	1,7	1,6	2,2	0,8

	Imposte Dirette						Contributi di sicurezza sociale				Altri entrate		
	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1944	1960	1980	1994	1960	1980	1994 ^c
Australia	...	...	1,1	0,6	10,5	16,0	16,2	...	...	...	3,0	2,1	3,1
Austria	...	4,3	3,1	3,3	10,4	11,0	10,6	8,9	12,7	15,0	3,8	2,2	5,4
Belgio	1,2	4,5	4,3	...	7,9	18,2	17,5	7,7	13,5	15,5	3,3	4,8	4,2
Canada	...	...	0,8	2,3	9,0	14,7	16,0	1,7	3,3	6,1	2,8	6,9	6,3
Francia	1,4	1,3	1,1	2,0	5,5	7,6	7,8	11,8	17,8	19,1	...	3,5	6,5
Germania	...	...	3,6	6,4	9,3	13,4	11,5	10,3	13,1	15,4	1,8	2,4	7,2
Irlanda	...	...	3,9	3,8	6,7	12,3	15,1	...	4,8	5,4	9,5	5,3	7,6
Italia	3,0	2,5	1,0	2,8	4,9	9,4	14,5	9,4	11,5	13,0	2,0	2,3	...
Giappone	5,4	3,0	2,9	3,6	6,8	11,7	10,5	2,9	7,4	9,8	0,7	2,1	4,0
Paesi Bassi	...	3,4	8,4	7,6	11,7	14,8	12,6	...	17,1	19,3	...	5,7	4,1
Nuova Zelanda	...	...	...	...	14,9	23,0	22,2	...	...	...	...	...	...
Norvegia	...	0,7	2,6	1,6	12,2	19,4	14,3	...	9,9	9,9	7,5	2,3	7,5
Spagna	3,7	3,5	2,0	4,7	3,5	6,3	9,9	...	11,7	13,8	7,7	3,2	3,9
Svezia	1,4	1,0	2,5	2,1	14,9	21,2	21,6	4,9	14,1	13,9	2,7	6,0	7,4
Svizzera	...	...	0,5	0,6	8,6	12,7	13,4	8,9	9,5	12,4	4,1	5,1	0,4
Inghilterra	0,8	2,1	10,3	7,6	11,1	5,0	12,1	...	5,8	6,1	5,8	4,4	2,4
Stati Uniti	...	...	...	2,5	13,9	13,4	12,3	4,3	5,9	7,0	...	...	...
Media	2,4	2,6	3,2	3,9	9,5	13,3	14,0	4,1	10,5	12,1	3,4	3,6	4,4

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht su Butlin (1984); OCSE, *Economics Outlook* (vari anni); Mitchell, *International Historical Statistics* (vari anni).

^a L'anno più prossimo disponibile per tutte le colonne.

^b Dati del 1988.

^c Differenza tra totale delle entrate (Tab. III.1) e imposte dirette, indirette e contributi per la sicurezza sociale.

no ad essere viste come le migliori e le più giuste.⁴ Esse divennero molto popolari.⁵ Le entrate, in rapporto al PIL, non cambiarono molto per le imposte indirette e le altre entrate. Nel 1994 le entrate ricavate dall'imposizione indiretta ammontavano al 13,5% del PIL, pari al 30% circa delle entrate totali, mentre le entrate da imposte dirette erano aumentate al 33% delle entrate totali, ovvero il 14% del PIL. I contributi per la sicurezza sociale aumentarono dal 22% delle entrate nel 1960 al 30% circa negli anni Ottanta, per finanziare le più elevate spese sociali. Nel 1994 esse costituivano in media circa il 12% del PIL e raggiungevano quasi il 20% in Francia e Olanda.

1.3 Aliquote fiscali

L'incremento delle entrate fiscali negli ultimi 125 anni è stato conseguito grazie ad un significativo allargamento della base imponibile e ad aliquote fiscali crescenti. Infatti, aliquote fiscali e contributive elevate diventano inevitabili per raccogliere risorse pari al 40-50% del PIL. In particolare, l'aumento nelle entrate derivante da imposte dirette e contributi sociali, suggerisce che nei decenni passati deve esserci stato un aumento considerevole delle aliquote fiscali e un ampliamento della base imponibile. Inoltre la progressività delle imposte e lo slittamento degli scaglioni, associato agli incrementi dei redditi nominali causati dall'inflazione, procurava ai governi una fortuna inaspettata. Negli anni Settanta e nei primi anni Ottanta, poiché gli scaglioni fiscali non erano pienamente indicizzati all'inflazione, aumentarono le entrate fiscali provenienti dalle imposte sui redditi personali. Negli anni recenti, però, la crescente mobilità dei capitali e del lavoro, e le maggiori preoccupazioni circa le distorsioni create da elevate aliquote fiscali, hanno iniziato a spingere per una riduzione delle aliquote marginali massime sui redditi personali e delle imprese (Owens, 1997; Tanzi, 1995).

Le elevate aliquote marginali sul reddito e dei contributi per la sicurezza sociale sono particolarmente degne di nota nei paesi industriali (Tabella 3.3). Le aliquote massime sul reddito marginale raggiungono o superano il 50% nella metà dei paesi che fanno parte del nostro campione, e solo la Nuova Zelanda impone aliquote marginali massime sotto il 30%. Le

⁴ Cfr. per esempio i rapporti annuali su *Changing Public Attitudes on Governments and Taxes*, a cura della *U.S. Advisory Commission in Intergovernmental Relations*.

⁵ Nel contesto degli anni Sessanta e Settanta, le tasse sul reddito delle persone erano strumenti ideali perché potevano essere progressive, potendo così contribuire all'obiettivo della redistribuzione del reddito; potevano avere un'elevata flessibilità stabilizzatrice, potendo così contribuire all'obiettivo della stabilizzazione; ed esse potevano, presumibilmente, ridurre i risparmi delle persone, così contribuendo alla domanda aggregata. Inoltre si prestavano a operazioni di "ingegneria sociale", attraverso gli speciali trattamenti per i gruppi da favorire.

Tabella III.3 – Aliquote fiscali; IVA/Tasse sulle vendite, imposte sul reddito e imposte sulle retribuzioni, 1996.

	Standard IVA o sulle tasse di vendita 1996	Imposte sul reddito		Totale contributi sul lavoro ^b 1993
		persone ^a 1997	imprese 1997	
Australia ^c	32	20-47	36	0,0
Austria	20	10-50	34	41,8
Belgio	21	25-57	39	47,3
Canada	7	17-31	29	14,8
Francia	21	12-54	33	56,3
Germania	15	25,9-53 ^d	45	38,2
Irlanda	21	27-48	38	22,2
Italia	19	10-51	53	57,9
Giappone	3	10-50	38	31,5
Paesi Bassi	18	6,35-60	35	54,7
Nuova Zelanda	13	24-33	33	2,7
Norvegia	23	37,5-23,5	21	24,5
Spagna	16	30-56	35	38,7
Svezia	25	30-50	28	32,3
Svizzera	6,5	11,5	10	22,8
Inghilterra ^e	18	20-40	33	15,6
Stati Uniti ^f	...	15-39,6	35	21,5

Fonte: Coopers e Lybrand (1997); Wunder e Crow (1997); Zee (1996).

^a Tasse federali selezionate solo in alcuni casi.

^b Contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro; lavoratori autonomi esclusi.

^c Pensioni per la previdenza sociale, disoccupazione ed altri benefici fondati su conti consolidati.

^d Esclusi contributi di solidarietà.

^e Conti basati su VAT, il 4,5% dell'ammontare è applicato solo su alcuni casi.

^f Stati e governi locali attuano imposte di vendita, tasse su benefici e servizi che variano in base alla giurisdizione e possono richiedere il 10%.

aliquote fiscali applicate ai redditi delle imprese sono divenute molto più uniformi tra i paesi industrializzati a partire dalle riforme fiscali della fine degli anni Ottanta e, nel 1996, esse variavano in un intervallo i cui estremi erano il 28% della Svezia e il 53% dell'Italia. Anche le imposte sulle retribuzioni sono molto elevate, soprattutto nei paesi europei, e superano il 40% in Belgio, Francia e Italia. Esse sono minime in Australia, solo il 7%.

Le tasse sulle vendite o sul valore aggiunto sono in media attorno al 17% e sono pari, o superano, il 20% in Australia, Austria, Belgio, Francia, Irlanda, Norvegia e Svezia. D'altro canto, Giappone, Svizzera e Canada, hanno ancora aliquote a una sola cifra sulle vendite o sul valore aggiunto, e gli USA ancora non hanno una tassa nazionale sulle vendite.

Non è sorprendente che le aliquote marginali siano generalmente più alte nei paesi con i gettiti fiscali più elevati (e i più alti livelli di spesa pubblica).

Le aliquote marginali del 50% o più sul reddito oppure del 20% sulle vendite causano, con alta probabilità, significative distorsioni, compresi i disincentivi al lavoro e agli investimenti e gli incentivi all'evasione fiscale.⁶ Per esempio, Daveri e Tabellini (1997) hanno mostrato che un 9% di incremento delle aliquote fiscali medie sul reddito da lavoro tra il 1965-75 e il 1976-91 potrebbe essere stato responsabile di una permanente riduzione del tasso di crescita del PIL di mezzo punto percentuale e di un incremento della disoccupazione di 4 punti percentuali (vedi anche Zee, 1996). Ci si lamenta spesso, inoltre, della complessità e degli elevati costi amministrativi dei sistemi fiscali nei paesi industriali. Aliquote fiscali elevate sono sempre più considerate uno svantaggio per la competizione sui mercati internazionali dei capitali e del lavoro, favorita dai nuovi sviluppi tecnologici come l'*e-commerce* (Owens, 1997; Tanzi, 1998a). Dai risultati di una ricerca Brunetti, Kisunko e Weder (1997a) hanno riportato che i regolamenti fiscali e/o elevate aliquote fiscali sono percepite come i maggiori ostacoli per lo sviluppo economico nei paesi industriali.⁷

2. Deficit

Il significativo peggioramento delle situazioni fiscali complessive, cui s'è fatto cenno nella sezione precedente, merita un ulteriore approfondimento. Non stiamo qui suggerendo che bilanci in pareggio siano sempre la condizione fiscale ottimale per un paese, e siamo d'accordo sul fatto che bilanci in equilibrio possono essere irrealistici e anche insensati nei periodi di guerra o recessioni. Ma, come approssimativa regola empirica, i bilanci in pareggio forniscono un utile riferimento per valutare la condizione fiscale di un paese in tempi "normali".⁸

⁶ Esiste una vasta letteratura che ha identificato questi costi di efficienza. Per una rassegna su alcuni di questi argomenti connessi all'imposizione fiscale, vedi OCSE, *Making Work Pay: Taxation, Benefits, Employment, and Unemployment* (Paris, 1997).

⁷ Per uno studio empirico sulla Nuova Zelanda, vedi Caragata (1998).

⁸ Alcune cautele sono necessarie nella valutazione delle condizioni fiscali dei paesi se ci si basa soltanto sull'osservazione dei deficit. Un piccolo deficit durante una recessione potrebbe essere segnale di una migliore "salute fiscale" che non un bilancio in equilibrio dopo un boom prolungato. La definizione di deficit, e l'inclusione o l'esclusione di passività

Tabella III.4 – Saldi di bilancio, 1960-1996 (% del PIL).

	1960	1980	1990	1996	1997
Australia	3,2	-1,7	0,6	-0,9	-0,3
Austria	2,2	-1,7	-2,2	-3,9	-2,5
Belgio	0,0	-8,8	-5,8	-3,2	-2,1
Canada	-2,6	-2,8	-4,1	-2,0	+0,9
Francia	2,7	0,0	-1,6	-4,0	-3,0
Germania	2,8	-2,9	-2,1	-3,4	-2,6
Irlanda	-0,5	-12,3	-2,3	-0,9	+0,9
Italia	-5,3	-8,6	-11,0	-6,7	-2,7
Giappone	1,3	-4,4	2,9	-4,3	-3,1
Paesi Bassi	0,2	-4,2	-5,1	-2,3	-1,4
Nuova Zelanda	...	...	-1,6	+3,0	+1,6
Norvegia	2,5	5,2	2,6	+5,8	+7,3
Spagna	-0,1	-2,0	-3,8	-4,7	-2,6
Svezia	1,5	-4,0	4,2	-3,5	-0,8
Svizzera	6,1	0,0	0,7	-2,2	-2,0
Inghilterra	-2,3	-3,4	-1,2	-4,7	-1,7
Stati Uniti	0,0	-1,4	-2,7	-1,1	0,0
Media	0,7	-3,3	-2,3	-2,3	-0,8

Fonte: OCSE, *Economic Outlook* (vari anni).

Dall'Ottocento fino agli anni Sessanta del secolo successivo, vincoli istituzionali, insieme a forti convinzioni morali e intellettuali, hanno incoraggiato i governi a tenere i bilanci in equilibrio, se non a generare avanzi nei periodi di pace. In un primo tempo le regole per i bilanci si sono affermate come risposte all'irresponsabilità fiscale di molti monarchi e governi. Come dice Galbraith, "le tendenze allo spreco di principi e repubbliche furono represses dalla regola secondo la quale essi dovevano immancabilmente spendere nei limiti delle risorse disponibili" (1958, p. 15). Gli aumenti della spesa e del debito pubblico dei periodi di guerra, nello spazio fra la fine di una guerra e quella successiva venivano di norma riportati indietro ai livelli precedenti (Buchanan, 1985).

implicite derivanti dai sistemi pensionistici o finanziari possono dare luogo a quadri nettamente diversi. Barro (1979) ha mostrato che una politica fiscale che mantiene relativamente costanti le aliquote fiscali, e che permette quindi il formarsi di avanzi e deficit quando intervengono particolari circostanze, è più efficiente di una politica che permette di variare le aliquote sia verso l'alto che verso il basso.

Nel 1960 la gran parte dei paesi industrializzati aveva i bilanci in pareggio, se non in leggero avanzo. Solo Canada, Italia e Regno Unito, avevano registrato deficit superiori al 2% del PIL, mentre undici dei diciassette paesi registravano avanzi (Tabella III.4).

Nel 1980 la situazione era decisamente cambiata. I deficit pubblici mediamente superavano il 3% del PIL. L'Irlanda aveva un deficit di oltre il 12% e anche Italia e Belgio erano vicini alla doppia cifra. Solo Svizzera, Francia e Norvegia riuscivano a mantenere bilanci in equilibrio o in leggero avanzo. Il *boom* economico della fine anni Ottanta aiutò i bilanci pubblici e, nel 1990, Australia, Giappone, Norvegia, Svezia e Svizzera vantavano surplus. Il deficit medio, però, ancora superava il 2% del PIL, con l'Italia ora in cima alla lista. Dopo un periodo di ulteriore deterioramento delle finanze pubbliche nei primi anni Novanta, la corsa verso l'Unione Monetaria Europea (col suo vincolo del 3% per i deficit), le riforme in Nuova Zelanda e in altri paesi, e un contesto economico favorevole dovuto ad alcune riforme negli Stati Uniti e nel Regno Unito, diedero come esito dei disavanzi, nel 1996, simili a quelli del '90. Nuova Zelanda e Norvegia avevano generato avanzi significativi, ma la gran parte degli altri paesi continuavano a registrare disavanzi. La situazione fiscale continuò a migliorare nel 1997 e '98, quando alcuni paesi raggiunsero l'equilibrio o persino l'avanzo di bilancio.

Una delle differenze principali tra il periodo prima e quello dopo gli anni Sessanta, è la natura cronica dei deficit anche durante i periodi di "normale" crescita economica. Molti paesi industrializzati hanno avuto deficit quasi continuamente dai primi anni Settanta. Come abbiamo visto, anche boom economici prolungati, come quello della seconda metà anni Ottanta, sono riusciti a condurre solo pochi paesi all'avanzo di bilancio. L'entità dei disavanzi era senza precedenti per tempi di pace. Le tavole precedenti relative alle entrate e alla spesa pubblica mostrano che, anche a metà degli anni Trenta, nessun paese presentava un disavanzo a due cifre.

2.1 Deficit strutturali

Un altro strumento per sondare la robustezza delle politiche fiscali di un paese, è quello dei cosiddetti saldi strutturali. Rispetto al saldo non aggiustato, il saldo di bilancio strutturale cerca di tenere conto della fase ciclica del paese. Un paese in profonda recessione, ma con un deficit relativamente contenuto, potrebbe in realtà registrare un surplus strutturale. La spiegazione sta nel fatto che in una fase discendente del ciclo di norma le entrate si riducono mentre le spese non diminuiscono e possono perfino aumentare (per esempio a causa delle maggiori spese per i sussidi di disoccupazione). Quindi il deficit di bilancio è più elevato di quanto sarebbe se il paese non fosse in recessione. D'altro canto, gli avanzi fiscali registrati durante i periodi di boom economico, potrebbero celare dei de-

ficit strutturali, dal momento che le entrate risultano gonfiate dal boom. Tuttavia, alla base del calcolo dei deficit strutturali vi sono delle assunzioni discutibili e problemi concettuali di stima abbastanza seri.

I deficit strutturali non rivelano situazioni molto differenti dalle cifre non aggiustate.⁹ Fino al 1970 la maggior parte dei paesi industrializzati non era in deficit. Poi, le politiche espansive degli anni Settanta hanno spinto i deficit strutturali fino a una media del 4,7% nel 1980, mentre quelli di Belgio e Irlanda superavano il 10%. I deficit strutturali erano in media tra il 3 e il 4% nei primi anni Novanta, ma scesero al 2,3% nel '96 e all'1,1% nel '97, quando cominciavano a dare i loro frutti gli sforzi di consolidamento fiscale. Tra i paesi, tuttavia, ci sono considerevoli differenze. Belgio e Irlanda sono stati capaci di ridurre decisamente i propri deficit strutturali dopo il 1980, e negli anni recenti anche Olanda e Italia hanno consolidato la propria posizione fiscale. Nuova Zelanda e Canada hanno registrato un'importante inversione di tendenza. In ogni caso, alcuni paesi (fra cui il Giappone) hanno invece visto aggravarsi decisamente i propri saldi strutturali.

3. Debito pubblico e passività implicite

3.1 Debito pubblico

Il danno associato agli elevati deficit fiscali non si limita all'immediato spiazzamento delle attività e degli investimenti del settore privato, ma potrebbe estendersi al lungo periodo. Elevati deficit cronici possono determinare seri problemi debitori, specie quando il tasso di crescita dell'economia è basso e il tasso di interesse reale sull'indebitamento pubblico è alto. Abbiamo in precedenza fatto cenno alla natura potenzialmente esplosiva di un debito che cresce, quando i relativi interessi da pagare, a loro volta, aumentano ulteriormente il deficit e il rischio di inadempienza, il che spinge verso l'alto i tassi d'interesse reali. La crescita del debito pubblico nei paesi industriali negli ultimi venticinque anni, è un buon barometro dell'effetto cumulativo della dissolutezza fiscale dei governi negli ultimi decenni. La Tabella III.5 mostra l'impatto dei deficit fiscali sul debito pubblico negli ultimi 125 anni.

Il debito pubblico non è un fenomeno recente.¹⁰ Negli anni Settanta del secolo diciannovesimo, Australia, Francia, Italia, Regno Unito e Stati Uniti, avevano debiti pubblici tra il 40 e il 100% del PIL, dovuti a importanti guerre. Negli anni successivi, fino alla Prima Guerra Mondiale, tutti

⁹ Per dati su deficits strutturali, vedi OCSE, *Economic Outlook* (annuale).

¹⁰ Leroy-Beaulieu (1888) dedicò centinaia di pagine del suo trattato, di due volumi, al debito pubblico.

questi paesi, con l'eccezione della Francia, ridussero significativamente i propri debiti pubblici, grazie alle politiche fiscali che adottarono in quel periodo. Durante la Prima Guerra Mondiale, il debito risalì nuovamente. Alcuni paesi, come la Germania e l'Austria, si liberarono dei propri debiti attraverso l'iperinflazione. Nonostante ciò, il debito pubblico medio restava al 60% del PIL nel 1920, con livelli oltre il 100% in Australia, Belgio, Francia, Nuova Zelanda, Regno Unito.

A causa dell'impatto della Grande Depressione, nessun paese riuscì a ridurre il peso del debito pubblico in modo significativo tra il 1920 e il 1937. Tuttavia, i livelli di debito non crescevano molto, nonostante il declino economico senza precedenti e la disoccupazione conosciuti nei primi anni Trenta. Nel 1937 il debito medio era soltanto di 10 punti percentuali in più rispetto al 1920.

Dopo la Seconda Guerra Mondiale e fino alla metà degli anni Settanta, il debito pubblico scese, poiché bilanci in equilibrio, rapida crescita economica e tassi d'interesse reali relativamente bassi, riducevano la quota del debito sul PIL. Nel 1970 il debito pubblico medio era sceso a circa il 40% del PIL, mentre i tassi d'interesse reali erano al loro minimo storico. In quegli anni era il Regno Unito a presentare il debito maggiore, con oltre l'80% del PIL. In Austria, Germania, Giappone e Spagna, le passività dello Stato ammontavano a meno del 20%. Venticinque anni dopo, il debito pubblico medio era salito di più di 30 punti percentuali di PIL. Belgio, Canada e Italia, presentavano debiti pubblici che superavano i propri PIL nominali. Solo Norvegia e Regno Unito sono stati capaci di ridurre il proprio livello di indebitamento tra il 1970 e il 1997. Austria, Belgio, Canada, Italia, Giappone e Spagna hanno registrato gli aumenti maggiori in questo periodo, da livelli del 10-20% a quelli del 70-80% del PIL. Nel 1997 e '98 diversi paesi hanno nuovamente ridotto i propri livelli di debito pubblico come quote del PIL, ma le riduzioni sono state di marginale importanza.

Un elevato debito pubblico non è l'unico motivo di preoccupazione. Alcuni paesi potrebbero aver perso la capacità di gestire deficit elevati, durante crisi economiche serie, senza rischiare una destabilizzazione macroeconomica.¹¹ La Svezia può illustrare il drammatico effetto che una crisi può avere sul debito pubblico. La Svezia ha presentato un avanzo di bilancio nel 1990, e un deficit a due cifre tre anni dopo. In soli cinque anni, il debito pubblico è raddoppiato, giungendo all'81% del PIL. Anche il Giappone ha vissuto un simile incremento del rapporto debito/PIL. L'Italia e il Belgio, con un debito oltre il 100%, avrebbero molta più difficoltà a superare un simile improvviso deterioramento economico. Negli anni

¹¹ Il Giappone potrebbe ben essere uno di questi paesi, a causa del suo elevato deficit e del suo ampio e crescente debito pubblico.

Tabella III.5 – Debito pubblico lordo in una prospettiva storica, 1870-1997 (% del PIL).

	circa 1870 ^a	1913	1920	1937	1970	1980	1990	1997
Australia	100,1	75,1	122,4	153,0	...	...	21,3	38,7
Austria	...	...	22,5	40,5	19,4	37,3	58,3	65,9
Belgio	...	128,4	132,9	117,2	67,5	78,2	129,7	122,4
Canada	...	...	40,6	74,1	51,9	44,0	72,5	93,8
Francia	51,4	66,5	136,8	137,2	53,1	30,9	40,2	64,6
Germania ^c	...	...	4,2	17,4	18,4	31,1	45,5	65,0
Irlanda	...	...	9,6	31,4	67,4	72,7	96,3	68,3
Italia	92,0	70,6	91,3	95,7	41,7	58,1	104,5	121,7
Giappone	0,6	53,6	25,6	57,0	12,1	51,2	65,1	87,1
Paesi Bassi	...	...	...	71,9	50,6	46,9	78,8	71,4
Nuova Zelanda	...	...	158,3	154,8	...	44,8	60,9	47,0 ^b
Norvegia	6,8	27,9	28,4	28,0	47,0	47,6	32,5	40,6 ^b
Spagna	...	77,7	37,7	57,4	14,2	18,3	50,3	73,5
Svezia	...	...	21,5	26,5	30,5	44,3	44,3	77,1
Svizzera	...	...	...	33,4	...	...	31,9	48,2
Inghilterra	40,2	30,4	132,0	188,1	81,8	54,0	39,3	60,3
Stati Uniti	43,9	2,5	31,0	43,7	45,4	37,0	55,5	61,5
Media	47,9	59,2	66,3	78,1	42,9	46,4	60,4	71,0

Fonte: compilato da Tanzi e Schukncht su Fernández Acha (1976); Butlin (1984); Norvegia Statistisk Sentralbyrå (1973); Dornbusch e Draghi (1990); Field (1934); Japan Statistical Association (1987); Kindleberger (1993); League of Nations, *Statistical Yearbook* (vari anni); Mitchell (1962); FMI, New Zealand: *Selected Issues and Statistical Appendix* (1996k); OCSE, *Economic Outlook* (1997); République Française, Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (1961); United States, World Economics Survey (vari anni).

^a L'anno più lontano disponibile per tutte le colonne. Dal 1970 i dati includono: tutte le passività finanziarie, come definite dal sistema nazionale dei conti, dal settore dell'amministrazione generale che include l'amministrazione centrale, statale e locale e dalla sicurezza sociale. Definizione diversa dal Trattato di Maastricht.

^b 1996.

^c Inclusi i debiti delle ferrovie tedesche basate sul 1995. Conti tenuti da un sottosettore dell'amministrazione generale che costituisce passività per gli altri sottosettori dell'amministrazione generale che non hanno pienamente consolidato detti conti.

Tabella III.6 – Passività pensionistiche nette in alcuni paesi industrializzati (stime in % del PIL).

	Chand e Jaeger	Masson e Mussa	Van den Noord e Herd
Canada	68	99	250
Francia ^a	114	98	216
Germania ^b	111	139	160
Italia	76	113	233
Giappone	107	110	200
Inghilterra	5	19	186
Stati Uniti	26	31	43
Svizzera	20	...	...
Media	66	87	184

Fonte: Chand e Jaeger (1996); Masson e Mussa (1995); Van den Noord e Herd (1993).

^a Esclusi contributi figurativi.

^b Esclusi trasferimenti dal governo federale.

Settanta e primi Ottanta, l'inflazione inattesa ridusse l'aumento del valore reale del debito pubblico, nonostante gli elevati deficit, mantenendo bassi, o anche negativi, i tassi di interesse reali.¹² Più recentemente, però, l'inflazione molto bassa ha ridotto la crescita del PIL nominale e perciò, combinata con bassi tassi reali di crescita e alti tassi di interesse, anch'essi reali, ha accelerato la crescita del debito pubblico come quota del PIL, nonostante i deficit fossero più contenuti. Infatti, in assenza di inflazione o di crescita sostenuta e in presenza di alti tassi di interesse reali, sarebbero necessari significativi avanzi fiscali per ridurre i livelli di debito.

3.2 Passività implicite dello Stato

Negli anni recenti, nuove tipologie di passività dello Stato hanno attirato una notevole attenzione. Si è fatto cenno in precedenza, al fatto che, negli ultimi decenni, i governi dei paesi industrializzati hanno esteso benefici ed eleggibilità pensionistici. Fino a non molti anni fa, una struttura demografica favorevole dal punto di vista del bilancio pubblico, con un numero relativamente esiguo di destinatari dei benefici pensionistici, e un gran numero, invece, di contribuenti del sistema pensionistico, hanno mantenuto tali sistemi in condizioni finanziarie buone. In molti paesi, gli

¹² All'epoca l'effetto distorsivo dell'inflazione sul deficit fiscale e sul debito pubblico indusse alcuni economisti, come Eisner, a chiedersi se esistesse in realtà un problema fiscale.

schemi a ripartizione sono stati usati per finanziare pensioni relativamente elevate per un numero di pensionati ancora relativamente esiguo.

Tuttavia, la crescente aspettativa di vita e i tassi di natalità in diminuzione, faranno crescere la quota della popolazione in età di pensionamento di quasi il 50% nei prossimi venticinque anni, assumendo che resti invariata l'età di pensionamento. Nel 2020, oltre un quarto della popolazione avrà più di sessant'anni. Allo stesso tempo, calerà il numero di lavoratori che finanzieranno le pensioni di questi, dato che si sta più anni a scuola, data l'alta disoccupazione, specie giovanile, data la tendenza a pensionamenti precoci, specie tra gli uomini, ma soprattutto considerata la dinamica demografica. Poiché molti sistemi pensionistici non hanno sfruttato il periodo demograficamente più favorevole per accumulare riserve da usare nei periodi "difficili", questo mutamento demografico avrà effetti drammatici sulla finanziabilità delle future obbligazioni pensionistiche.¹³ È stata creata, con le politiche correnti, un'ampia differenza tra il valore attuale dei futuri impegni pensionistici e quello dei futuri contributi provenienti dai lavoratori.

Diversi studi hanno stimato le passività nette che emergono dalle politiche previdenziali attuali sotto certe assunzioni, riguardanti aspettativa di vita, tassi d'interesse, e crescita della produttività. Poiché questi studi adottano orizzonti di lungo periodo, il variare, anche di poco, delle assunzioni di fondo dà luogo a risultati significativamente diversi. Comunque, il punto fondamentale di questi studi non è quello di determinare l'esatto ammontare di queste passività negli anni futuri, ma quello di dimostrare che, in linea di massima, i governi si trovano di fronte significative passività scoperte. Le dimensioni di queste passività possono essere enormi con le politiche attuali.

La media delle passività nette pensionistiche, riguardanti i principali paesi industrializzati, è stimata tra il 66% (Chand e Jaeger, 1996) e il 184% del PIL (Van den Noord e Herd, 1993) (Tabella III.6).

Anche se nella tabella III.6 vengono considerate solo le due stime più basse, si può vedere che esistono importanti passività implicite in alcuni paesi, che di gran lunga superano le obbligazioni esplicite del debito pubblico. Gli studi sono concordi sul fatto che le maggiori passività scoperte le presentano Canada, Francia, Germania, Italia e Giappone. L'entità delle passività ricade, negli studi più ottimistici, tra il 68 e il 139% del PIL. Solo nel Regno Unito, Stati Uniti e Svezia, il valore attuale netto delle future passività implicite pensionistiche è relativamente piccolo, ammontando a meno del 30% del PIL. Questi paesi hanno anche riserve relativamen-

¹³ Per i paesi OCSE, la percentuale delle persone ultra sessantacinquenni sulle popolazione tra i 25 e i 64 anni passerà dal 22.8% del 1990, al 26.9% nel 2010, al 39.6% nel 2030 e al 52.4% nel 2050. Vedi *Group of Ten* (Aprile 1998, p. 3).

te cospicue in fondi pensione in vista dei futuri impegni: Regno Unito, Olanda e Svizzera, hanno anche fondi pensione attivi per valori compresi tra il 75 e il 117% del PIL nel 1996. Per gli Stati Uniti questa percentuale era del 58% e per il Giappone del 42%. Per contro, Germania, Italia, Francia e altri paesi con alte passività implicite, hanno fondi pensionistici attivi molto contenuti o non ne hanno affatto.

Chand e Jaeger (1996) hanno stimato che i paesi industriali dovrebbero accrescere in media i propri contributi pensionistici annuali dell'1,8% di PIL per coprire le passività future. In Giappone, Germania e Francia, questo *gap* contributivo supera il 3% del PIL; in Canada e Italia del 2%. Se le politiche correnti fossero attuate per altri cinque anni e la riforma dei sistemi pensionistici fosse posticipata fino ad allora, il *gap* crescerebbe dello 0,3% del PIL. Un ritardo di quindici anni quasi raddoppierebbe il necessario aumento dei contributi previdenziali. Ciò rende ancora più urgente una riforma dei sistemi pensionistici, un argomento che affronteremo nuovamente in un capitolo successivo.

4 Note conclusive

Dopo gli anni Sessanta le entrate pubbliche non hanno mantenuto il passo della crescente spesa. In questo processo, i cronici deficit di bilancio degli ultimi venticinque anni hanno determinato l'accumulazione di ingenti debiti pubblici nella maggior parte dei paesi industrializzati. In alcuni di questi, l'aumento del rapporto debito/PIL è stato molto ampio.¹⁴ Inoltre i governi sono incorsi in impegni pensionistici che si traducono in considerevoli passività finanziarie implicite. Questi risultati sono collocati in un contesto, quale quello attuale, in cui il carico fiscale è divenuto pesante in molti paesi, e sarà quindi difficile accrescerlo ulteriormente. Infatti ci sono ora molte pressioni in molti paesi, inclusa la Germania, Italia e Stati Uniti, perché si riduca il carico fiscale. È gioco forza che molto dell'inevitabile aggiustamento debba provenire in qualche modo da una riduzione della spesa pubblica. Trascurando i benefici derivanti da una più elevata spesa pubblica (un argomento discusso nella Parte Seconda del libro), queste constatazioni costituiscono un forte argomento a favore di una riforma fiscale.

¹⁴ Come già detto, nel 1997 e nel 1998 la quota del debito pubblico sul PIL non è aumentata ed anzi si è ridotta in diversi paesi industriali. Resta da vedere se questo rappresenti una nuova tendenza.

Parte seconda

I BENEFICI DERIVANTI DALLA CRESCITA
DELLA SPESA PUBBLICA

La Parte Prima di questo studio ha illustrato la crescita della spesa pubblica nello scorso secolo e le ragioni di tale fenomeno. Si è dimostrato che la crescita è stata particolarmente pronunciata all'incirca dopo il 1960. Da allora molti paesi hanno ampliato i propri sistemi di protezione sociale che sono divenuti i welfare states di oggi. Il periodo 1960-80 è stato soprattutto quello in cui più si è creduto che lo Stato fosse in grado di risolvere molti problemi sociali e economici.

Nella Parte Seconda di questo studio, che raccoglie tre capitoli, verrà affrontata l'importante questione di quali benefici, per le popolazioni dei paesi industriali, abbia apportato la crescita della spesa pubblica. È da presumere che i governi tassino i loro cittadini per poter attuare programmi pubblici che dovrebbero accrescere il benessere degli stessi. Se ciò non accadesse, sarebbe poco sensato ridurre la libertà economica degli individui attraverso la maggiore imposizione fiscale necessaria per finanziare la crescita della spesa pubblica. Discuteremo l'evidenza disponibile che attiene alla questione se la crescita della spesa pubblica abbia realmente portato a livelli maggiori di benessere sociale.

L'EVIDENZA STORICA SULLE PRESTAZIONI STATALI

1. Una nota sulla metodologia seguita

Tra il 1870 e il 1996 la quota della spesa pubblica sul prodotto interno lordo (PIL), per il gruppo di paesi industriali per i quali i dati sono disponibili, è più che quadruplicata. Nella prima parte di questo studio abbiamo mostrato che questa crescita fu promossa da un'interazione tra eventi particolari (guerre, depressioni) e nuovi orientamenti che facevano ritenere che molti problemi economici e sociali potevano essere risolti attraverso un maggiore intervento pubblico, in particolare attraverso una più elevata spesa pubblica. Si credeva che una spesa pubblica più elevata portasse un maggiore benessere sociale.

La conseguenza di questi eventi e opinioni, fu l'espansione del ruolo dello Stato: (a) nell'istruzione, con il risultato che nella maggioranza dei paesi le scuole pubbliche, di ogni livello, gratuite o nel peggiore dei casi non care, divennero la norma; (b) nella sanità; (c) nel campo delle pensioni, per cui la gran parte della popolazione anziana riceveva, o si aspettava di ricevere, le pensioni dallo Stato; (d) nell'assistenza ai disoccupati, e a vari altri gruppi; (e) nel campo dei sussidi alle imprese; e così via. L'espansione della spesa pubblica può aver promosso, in molti modi, un maggiore benessere pubblico. Per esempio: ha aumentato il tasso di alfabetizzazione e il capitale umano in generale; ha ridotto la mortalità infantile e migliorato la salute generale, ha permesso un'aspettativa di vita più lunga; ha fornito un'importante rete di sicurezza per coloro che si fossero trovati ad essere disoccupati, incapaci o indigenti. Non c'è dubbio che in questo secolo la crescita della spesa pubblica e del ruolo dello Stato nell'economia abbia contribuito a un miglioramento della qualità della vita soprattutto attraverso la riduzione di alcuni rischi che incidono sulla vita quotidiana della gran parte dei cittadini.

Un importante problema che ci porremo è se ci sia una relazione stabile e positiva tra una più elevata spesa pubblica ed un maggiore benessere sociale. In altre parole, una maggiore spesa pubblica implica *sempre*, o necessariamente, un maggiore benessere sociale? O ci sono dei

ritorni sempre minori da questa spesa, in termini di benessere? Questa è una domanda difficile, per la quale non esiste una chiara metodologia che fornisca una risposta definitiva e non opinabile. La ragione è che se è vero che gli economisti hanno parlato molto di benessere sociale e concetti simili, specialmente per grandi gruppi o intere nazioni, non sono stati però capaci di misurarlo empiricamente in un modo oggettivo e largamente accettabile (vedi Slesnick, 1998). Come sottolinea Slesnick:

La misurazione del benessere costituisce il fondamento dell'analisi delle politiche economiche. Un esame completo di imposte, sussidi, trasferimenti, riforma sanitaria, regolamentazione, politica ambientale, sistema di sicurezza sociale e riforma dell'istruzione, deve alla fine necessariamente affrontare la questione di come queste politiche influenzino il benessere degli individui" (p. 2108).

In questo studio, seguiremo un approccio nuovo, modesto, e comprensibilmente discutibile, che ci permette di raggiungere alcune interessanti, e crediamo utili, conclusioni.

Si assuma che il benessere sociale, W , dipenda dai valori di alcuni indicatori socioeconomici come X_1, X_2, \dots, X_n . Per esempio, X_1 potrebbe essere l'aspettativa di vita; X_2 la mortalità infantile; X_3 il tasso di alfabetizzazione; X_4 l'ammontare di istruzione che la popolazione ha ricevuto; così:

$$W = f(X_1, X_2, \dots, X_n).$$

Il miglioramento del benessere sociale dipenderà dall'aumento dei valori degli indicatori rilevanti. Cioè:

$$\Delta W = \sum_{i=1}^n \frac{\delta f}{\delta x_i} \Delta x_i$$

Si assuma che attraverso la spesa pubblica e forse altre politiche, come le politiche fiscali, le regolamentazioni, e così via, i governi cerchino di influenzare il benessere sociale facendo assumere alle variazioni dei suddetti indicatori i valori desiderati. Assumiamo che non vi sia contrasto circa la variazione di un indicatore considerato desiderabile. Per esempio, una più lunga aspettativa di vita, una più bassa mortalità infantile, minore inflazione, più estesa alfabetizzazione e così via, sono dei cambiamenti indiscutibilmente desiderabili. Perciò, maggiore è l'impatto positivo della spesa pubblica su tali indicatori, maggiore sarà l'aumento del benessere sociale. Quindi, le variazioni degli indicatori socioeconomici saranno considerati come *proxies* delle variazioni del benessere sociale.

Questo approccio presenta dei limiti evidenti. Per esempio, spesso una maggiore spesa *pubblica* implica una minore spesa *privata* presente o futura. Maggiori imposte (presenti o future), per finanziare una maggiore spesa pubblica, generano un costo-opportunità in termini di spesa privata alla quale si è rinunciato. Questo costo-opportunità potrebbe essere elevato, ma è invece ignorato dall'approccio fin qui seguito, che infatti registra solo l'impatto positivo della spesa pubblica sugli indicatori, e ignora il costo della stessa spesa.

Un altro problema è che è difficile, se non impossibile, riuscire a tenere in considerazione tutti gli obiettivi economici e sociali (e, quindi, tutti gli indicatori socioeconomici) che lo Stato potrebbe desiderare di influenzare attraverso la propria spesa. Necessariamente l'analisi includerà un numero di indicatori minore di quanto sarebbe desiderabile. Ancora, un altro problema è che l'impatto dei diversi indicatori socioeconomici sul benessere sociale non è lo stesso. Alcuni potrebbero avere un impatto significativo, altri un impatto minore. Pertanto sarebbe stato utile assegnare dei pesi a ciascuno degli indicatori. Non lo abbiamo fatto perché non siamo in grado di determinare tali pesi. Naturalmente, i lettori potranno valutare l'impatto sul benessere sociale di tutti gli indicatori socioeconomici considerati, secondo le proprie personali funzioni di preferenza sociale.

In conclusione, seguiremo un approccio che, per quanto ne sappiamo, non è stato adottato prima. È un approccio che, con tutti i suoi difetti, fornisce alcune risposte all'importante questione di quali benefici le popolazioni dei paesi industrializzati abbiano tratto dall'aumento della spesa pubblica negli ultimi decenni. Questo approccio ci permetterà inoltre di discutere se una maggiore spesa pubblica necessariamente significhi un maggior benessere.

Per gettare un po' di luce sui principali problemi sopra accennati, guarderemo a un ampio spettro di indicatori sociali e economici che tendono ad essere influenzati dalla spesa pubblica. In particolare, osserveremo come questi siano cambiati nel tempo. Anticipando un'importante conclusione, sosteneremo che in questo secolo importanti progressi, nel campo del benessere sociale ed economico, sono stati realizzati con l'aiuto della spesa pubblica. Tuttavia, la rapida e considerevole crescita della spesa pubblica nei decenni più recenti non sembra aver avuto come risultato dei significativi miglioramenti *aggiuntivi* degli obiettivi socio-economici. Oppure, detto diversamente, la produttività della spesa addizionale del settore pubblico, espressa in termini di miglioramenti negli obiettivi sociali ed economici, è stata bassa nei recenti decenni.

Nei capitoli successivi sosteneremo che, nei termini di molti di questi indicatori, i paesi con governi relativamente piccoli hanno avuto delle prestazioni pari, se non migliori, a quelle dei paesi con governi relativamente grandi. Dimostreremo inoltre che i paesi di recente industrializzazione di oggi hanno raggiunto livelli di benessere sociale e economico quasi para-

gonabili, ma con livelli di spesa pubblica molto inferiori. Questa analisi ci porterà a concludere che i governi probabilmente potrebbero essere molto più piccoli ed efficienti di quanto lo siano oggi, senza ridurre i benefici che sono spesso evocati per giustificare l'elevata spesa pubblica.

Lo Stato influenza il funzionamento dei mercati facendo rispettare i contratti e disciplinando la coercizione. La crescita economica e il reddito pro-capite sono, in un certo senso, indicativi della qualità delle politiche economiche nel tempo. Altre variabili economiche che i governi influenzano sono l'inflazione, il risparmio, gli investimenti e la disoccupazione. Il potenziale futuro economico di una società è anche influenzato dalle passività finanziarie dello Stato, dai tassi reali d'interesse, e da alcuni indicatori sociali riguardanti la sanità e l'istruzione. La gran parte della gente sarebbe inoltre d'accordo sul fatto che un certo grado di uguaglianza nella distribuzione, e di stabilità sociale, siano indicativi del benessere di una società, e che le politiche dello Stato possano esercitare un'influenza anche su questi indicatori. L'efficienza amministrativa e regolamentare, la protezione ambientale, e la "libertà economica", potrebbero utilmente essere visti come indicatori della qualità delle politiche di uno Stato.

Non si può presumere che i governi siano responsabili di tutte le differenze nelle prestazioni esistenti tra i paesi, quali evidenziate da questi indicatori. Infatti le differenze tra i paesi e i mutamenti nel tempo, spesso, sono connessi al progresso tecnologico o alle differenze culturali. Non è quindi utile confrontare i paesi sulla base di un solo particolare indicatore o di un insieme di indicatori, ma si dovrebbe guardare al quadro complessivo. Sulla base di una moltitudine di indicatori, concluderemo che un grande avanzamento è stato conseguito fino al 1960 circa. Da allora, tuttavia, i progressi nel raggiungimento di obiettivi sociali e economici sono stati relativamente limitati nella gran parte dei paesi industrializzati. Come accennato in precedenza, ciò potrebbe essere ritenuto una riprova che il ruolo dello Stato, svolto attraverso un livello più alto di spesa pubblica, non ha assicurato ritorni elevati come quelli dei primi anni.¹

2. Indicatori economici

2.1 Crescita e reddito pro-capite

La crescita economica reale è stata alta nella prima parte del nostro periodo di osservazione. Tra il 1870 e il 1913, quando la rivoluzione industriale, combinata assieme alle politiche di *laissez-faire*, era ancora in pieno

¹ Non si è fatta, in questo libro, un'analisi econometrica che consideri la spesa pubblica e altre variabili come determinanti di indicatori sociali e economici. Tuttavia, in Tanzi e Schuknecht (1998b), forniamo una prima evidenza a questo riguardo, che supporta le conclusioni di questo e dei successivi capitoli.

Tabella IV.1 – Indicatori economici in una prospettiva storica: crescita reale (% del PIL).

	circa 1870 -1913	1920-29	1930-37	1960-68	1986-94
Australia	5,3	3,4	1,6	2,6	2,9
Austria	...	5,2	-1,8	3,9	2,5
Belgio	...	...	2,2	3,2	2,2
Canada	3,8	10,0	-0,3	2,8	2,3
Francia	1,7	4,9	-0,4	4,0	2,2
Germania ^a	3,3	2,5	4,4	3,2	2,9
Irlanda	...	1,5	-0,4	4,5	4,3
Italia	1,5	3,4	0,6	4,3	2,0
Giappone	2,6	2,1	6,7	5,4	3,1
Paesi Bassi	...	4,3	-0,0	5,0	2,5
Nuova Zelanda	...	...	...	2,8	1,0
Norvegia	2,2	3,1	2,6	4,0	2,4
Spagna	...	2,9	1,1	6,5	2,9
Svezia	2,8	4,8	2,2	4,2	1,0
Svizzera	...	5,2	0,5	4,5	1,6
Inghilterra	1,7	1,7	1,7	3,6	2,3
Stati Uniti	4,7	4,2	-0,0	2,5	2,5
Media	3,0	3,9	1,3	3,9	2,4

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht su Mitchell (vari anni); OCSE, *Historical Statistics* (1992-1996).

^a Espansione rapida verso la fine del periodo iniziale di preparazione guerra.

svolgimento, la crescita reale media era del 3% annuo (Tabella IV.1). Australia e Stati Uniti registrarono perfino tassi di crescita reale attorno al 5%. La maggior parte degli altri paesi, per i quali disponiamo dei dati relativi a quel periodo, sperimentarono tassi di crescita tra il 2 e il 3% (Maddison, 1995). Dopo la Prima Guerra Mondiale, durante il periodo d'oro degli anni Venti, relativamente breve, la crescita accelerò fin quasi al 4% o 5%. La Grande Depressione provocò un danno notevole all'economia mondiale, col diffondersi di politiche protezionistiche e del tipo *beggar-thy-neighbor*, e si risolse in tassi di crescita negativi per molti paesi nella prima metà degli anni Trenta. Come accennato in precedenza, molto dello scetticismo verso il *laissez-faire* guadagnò importanza durante la Grande Depressione, quando disoccupazione e povertà raggiunsero livelli prima non ritenuti possibili.

La crescita economica accelerò nuovamente dopo la Seconda Guerra Mondiale, quando i governi e le nuove istituzioni internazionali consen-

tirono l'affermarsi di un clima economico più stabile e favorevole al mercato durante la ricostruzione post-bellica. La crescita si aggirò in media intorno al 4% durante gli anni Sessanta. Giappone, Olanda e Spagna crebbero a tassi superiori al 5%, e nessun paese registrò tassi di crescita reale inferiori al 2% annuo in questo periodo.

Sin dai primi anni Settanta la crescita media cominciò a ridursi. Prima, due crisi petrolifere contribuirono allo shock economico. Negli anni Ottanta, comunque, la crescita continuò a rallentare senza che vi fosse alcun rilevante shock esterno. Nel periodo 1986-94 fu appena del 2,4%, con solo l'Irlanda a vantare un tasso reale annuale di oltre il 4%. Inoltre, la deviazione standard del tasso di crescita del PIL aumentò rispetto agli anni Sessanta, benché dagli interventi di stabilizzazione di stampo keynesiano ci si attendesse dei risultati opposti. Molti economisti ora sostengono che le politiche keynesiane di stabilizzazione ciclica siano state un fallimento, e che governi grandi e inefficienti, regolamentazioni, ed imposte elevate, stiano facendo pagare un tributo alla crescita.

La Tabella IV.2 illustra l'evoluzione del reddito reale pro capite negli ultimi 125 anni.² Nel 1870 il PIL pro capite medio era di circa 2000 dollari, ai prezzi 1990.

Australia, Nuova Zelanda e Regno Unito erano i paesi più ricchi, con un PIL pro capite superiore ai 3000 dollari. Il Giappone era il paese più povero, con meno di 1000 dollari, circa la metà della media dei sedici paesi per i quali abbiamo i dati. Sulla base degli standard odierni e delle classificazioni del *World Development Report* della Banca Mondiale, i paesi di recente industrializzazione di allora verrebbero considerati dei paesi a reddito medio-basso.

Nei quaranta anni successivi, fino alla Prima Guerra Mondiale, il PIL pro capite quasi raddoppiò, sfiorando i 4000 dollari, un dato forse paragonabile ai paesi a reddito medio-alto odierni come Brasile, Malesia, Ungheria o Messico. Gli Stati Uniti avevano raggiunto il gruppo dei paesi più ricchi, con l'equivalente di oltre 5000 dollari.

Ci vollero altri cinquanta anni per raddoppiare nuovamente il reddito pro capite. Nel 1960 il PIL pro capite raggiunse i 9000 dollari di media, equivalente al reddito pro capite di Corea o Portogallo nei primi anni Novanta. La Svizzera era di gran lunga il paese più ricco, con un reddito pro capite di 19000 dollari, seguita da Svezia e USA. Irlanda, Giappone e Spagna presentavano livelli di reddito poco superiori alla metà della media.

Nel periodo 1960-90 il reddito pro capite si è di nuovo raddoppiato. Tuttavia metà dell'aumento ha di fatto avuto luogo prima del 1970, e né

² La tabella mostra le stime del PIL pro capite ai prezzi del 1990. Confrontare i redditi reali su un periodo così lungo è tuttavia cosa problematica, dato che i panieri di beni consumati sono cambiati notevolmente. I numeri servono quindi solo a fini illustrativi.

Tabella IV.2. – Indicatori economici in una prospettiva storica: PIL *pro capite* (1990, prezzi in dollari).

	1870	1913	1960	1990
Australia	3.801	5.505	8.793	17.260
Austria	1.875	3.488	8.022	20.527
Belgio	2.640	4.130	7.817	19.264
Canada	1.620	4.213	9.244	20.441
Francia	1.858	4.452	8.857	21.070
Germania	1.913	3.833	9.008	20.665
Irlanda	....	...	4.699	12.837
Italia	1.467	2.507	6.948	10.302
Giappone	741	1.135	5.005	23.734
Paesi Bassi	2.640	3.950	9.108	18.973
Nuova Zelanda	3.115	5.178	8.720	12.943
Norvegia	1.303	2.275	10.580	27.199
Spagna	1.376	2.255	4.141	12.662
Svezia	1.664	3.096	13.180	26.822
Svizzera	2.172	4.207	19.100	33.674
Inghilterra	3.263	5.032	8.928	16.977
Stati Uniti	2.457	5.307	12.259	21.966
Media	2.119	3.723	9.083	20.372

Fonte: Maddison (1995); OCSE, *National Accounts* (1995).

guerre né profonde crisi avevano ridotto l'attività economica in questo periodo. La crescita del reddito pro capite negli ultimi venticinque anni è tornata ai tassi di crescita della fine del diciannovesimo secolo. Ciò riflette il rallentamento della crescita reale che è iniziato nei primi anni Settanta ed è continuato fino agli anni Novanta.

2.2 Disoccupazione

La disoccupazione è uno dei più importanti indicatori del benessere di una popolazione, non solo dal punto di vista economico, ma anche dal punto di vista sociale. Le persone disoccupate stanno peggio non solo materialmente, ma molti studi hanno mostrato che nel tempo esse soffrono di poca autostima e di altri problemi psicologici, trovando sempre maggiore difficoltà ad integrarsi pienamente nella società. Anche se le

politiche del mercato del lavoro e le politiche dell'occupazione possono ridurre o aumentare il tasso di disoccupazione, le politiche di spesa del governo sono relativamente inefficaci nell'affrontare la disoccupazione strutturale.

Tra il 1870 e la Prima Guerra Mondiale, gran parte dei paesi era vicino alla piena occupazione. Le ipotesi dell'economia classica sembravano essere realistiche, dal momento che i mercati trovavano gli equilibri attraverso i movimenti di prezzi e salari e con interventi relativamente contenuti dei governi. La disoccupazione media era del 3,6%, e tutti i paesi, eccetto la Francia, avevano tassi di disoccupazione del 4% o meno (Tabella IV.3).

La seconda colonna della Tabella IV.3 mostra la disoccupazione tra il picco della Grande Depressione dei primi anni Trenta e la Seconda Guerra Mondiale. La Grande Depressione non era stata ancora pienamente superata dalla gran parte dei paesi. La disoccupazione media superava il 10% e raggiungeva o superava il 20% in Norvegia e Olanda. Germania, Italia e Giappone avevano tassi di disoccupazione molto più bassi a causa dei programmi di grandi opere pubbliche e soprattutto della spesa militare.

Il boom economico del secondo dopoguerra ebbe come esito di nuovo la piena occupazione. Nel 1960 Germania, Giappone, Olanda, Svezia e Regno Unito, registravano una disoccupazione sotto il 2%.

In quegli anni solo Canada e Irlanda avevano tassi di disoccupazione elevati, prossimi al 7%. Nei decenni a seguire, tuttavia, la situazione mutò drammaticamente. Nei primi anni Novanta molti paesi industrializzati sarebbero stati ben lieti di avere tassi di disoccupazione di "solo" il 7%, una cifra che gran parte dei paesi avrebbe trovato inaccettabile trenta anni prima. Solo un terzo dei paesi riportati nella tabella presentava una disoccupazione sotto questo livello nel 1996. In quell'anno la media, per i paesi industrializzati, aveva raggiunto il 9%, quasi tre volte il tasso medio del 1960. In molti paesi industrializzati europei il tasso di disoccupazione è oggi attorno al 12%.

L'alta disoccupazione è percepita forse come la maggiore sfida economica nella maggior parte delle economie industrializzate, e certamente rappresenta una grande preoccupazione per molti governi. L'assistenza sociale attenua parte delle privazioni materiali derivanti dalla disoccupazione, ma la criminalità, l'alcolismo, e le tensioni familiari sono spesso attribuite alla crescente disoccupazione. Benché non vi sia un totale consenso sulle ragioni della crescita della disoccupazione, molti esperti hanno sostenuto che il rapido accrescimento della disoccupazione nei paesi industrializzati nei passati trent'anni, sia in parte la conseguenza del maggiore peso delle imposte e dei contributi per la sicurezza sociale che riducono la domanda di lavoro, nonché dei disincentivi a lavorare, prodotti dai generosi assegni pagati dai governi di molti paesi (vedi OCSE, 1997). Le rigidità del mercato del lavoro, come la disciplina del-

Tabella IV.3 – Indicatori economici in una prospettiva storica; il tasso di disoccupazione (%).

	circa 1870 ^a	circa 1937	1960	1980	1996
Australia	3,9	8,8	2,4	6,0	8,5
Austria	...	...	3,5	1,0	6,2
Belgio	...	13,8	5,4	8,0	12,9
Canada	...	9,1	7,0	7,5	9,7
Francia	7,0	...	...	6,2	12,4
Germania	0,2	4,6	1,3	3,2	10,3
Irlanda	...	...	6,7	7,3	11,3
Italia	...	4,6	4,2	5,6	12,1
Giappone	...	3,7	1,1	2,0	3,3
Paesi Bassi	2,5	26,9	1,2	4,0	6,7
Nuova Zelanda	...	5,4	...	2,5	6,1
Norvegia	3,9	20,0	2,5	1,7	4,9
Spagna	...	...	...	11,5	22,7
Svezia	...	10,8	1,4	2,0	8,0
Svizzera	...	10,0	...	0,2	4,7
Inghilterra	3,7	7,8	1,7	5,3	7,4
Stati Uniti	4,0	14,3	5,4	7,2	5,4
Media	3,6	10,8	3,4	4,8	9,0

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht su Mitchell (vari anni); *International Historical Statistics* (vari anni), OCSE, *Economic Outlook* (1997); OCSE, *Historical Statistics* (1960-90) (1992).

^a Ancora prima del 1913.

l'orario di lavoro, e la sicurezza sul posto di lavoro, introdotte con le migliori intenzioni durante i tempi della piena occupazione, hanno anch'esse contribuito alla disoccupazione. In alcuni paesi, la disoccupazione è divenuta un problema del tipo "insider-outsider": coloro che hanno un lavoro si attendono elevati salari ed altri benefici come le pensioni, a scapito di coloro che non hanno un lavoro, soprattutto nelle categorie di basso reddito. La disoccupazione sta diventando anche un problema intergenerazionale a causa della sua larga concentrazione tra i giovani. Il dilemma dell'elevata disoccupazione accompagnata dall'emergenza di una nuova classe di cosiddetti lavoratori a basso reddito (*working poor*) ha determinato, in molti paesi ad alta disoccupazione, resistenze ai tentativi di liberalizzare il mercato del lavoro (per una rassegna, vedi Lindbeck, 1996, e Siebert, 1998).

2.3 Inflazione

L'inflazione è un'altra importante variabile economica, tradizionalmente influenzata dai governi. Bassi tassi di inflazione e bassa variabilità degli stessi, sono percepiti quali importanti obiettivi economici. La bassa inflazione è desiderabile anche dal punto di vista della distribuzione perché l'inflazione colpisce più fortemente i poveri, che spesso detengono gran parte delle loro attività sotto forma di contante e che quindi non hanno modo di difendersi dall'aumento dei prezzi.

Alla fine del diciannovesimo secolo, nel contesto del *gold standard*, l'inflazione era molto bassa (Tabella IV.4). Solo Francia e Regno Unito registravano tassi d'inflazione di poco oltre il 2%. La maggior parte degli altri paesi registrava tassi compresi tra lo 0 e il 2%, che oggi in molti considerano come il grado ottimo di stabilità dei prezzi.³

Per contro, il periodo dopo la Prima Guerra Mondiale mostra un'elevata volatilità dei prezzi causata dagli sforzi bellici. L'Austria, la Germania e, in misura minore, l'Italia, ricorsero a politiche inflazionistiche per ridurre il valore reale dei loro debiti di guerra. Altri paesi perseguirono politiche deflattive, registrando livelli decrescenti dei prezzi. Negli anni successivi i prezzi si stabilizzarono di nuovo e, dopo un periodo di deflazione nei primi anni Trenta, incrementi annuali dei prezzi tra l'1 e il 3% erano la norma. Nel 1937 solo Francia, Italia e Giappone avevano tassi d'inflazione oltre il 6%.

Il periodo iniziale del secondo dopoguerra fu nuovamente caratterizzato da una relativa stabilità dei prezzi. Il sistema dei tassi di cambio fissi e la convertibilità in oro del dollaro, moneta-ancora, ad un prezzo fisso, probabilmente contribuì significativamente a questo esito. L'aumento medio del livello dei prezzi durante gli anni Sessanta fu del 3,6%, un poco di più rispetto a quello registrato nella gran parte del secolo precedente. Tuttavia, cominciarono a vedersi delle significative differenze a livello nazionale, e Giappone e Spagna riportarono tassi d'inflazione medi oltre il 5% nel periodo 1960-68.

Dopo il crollo del sistema di cambi fissi di Bretton Woods e la prima crisi petrolifera agli inizi degli anni Settanta, i paesi industrializzati sperimentarono una fase di inflazione molto più rapida. Ciò coincise con il periodo di crescita accelerata della spesa pubblica. In risposta a tali tendenze, nei primi anni Ottanta i paesi industrializzati cominciarono ad attuare politiche monetarie restrittive. Basandosi sul convincimento che le mani dei *policymakers* dovessero essere legate al fine di impedire politiche inflazionistiche miopi ed opportunistiche, in molti paesi fu rafforzata

³ Vedi, per esempio, le politiche di *inflation targeting* della Nuova Zelanda e la definizione di stabilità dei prezzi adottata dalla Banca Centrale Europea.

Tabella IV.4 – Indicatori economici in una prospettiva storica: l'inflazione (%).

	circa 1870 ^a	1920 b	1937	1960-68	1986-94	1997
Australia ^b	1,4	1,7	2,0	2,2	5,3	0,3
Austria	...	104,7	1,1	3,5	2,8	1,3
Belgio	2,0	2,3	3,6	2,8	2,4	1,6
Canada ^b	...	-1,6	1,6	2,4	3,5	1,6
Francia	2,2	5,0	8,3	3,6	2,8	1,2
Germania	1,4	231,1	1,2	2,7	2,3	1,8
Irlanda	...	0,6	1,0	4,0	2,9	1,4
Italia	1,2	15,7	6,6	4,0	5,4	1,8
Giappone	...	...	8,7	5,7	1,5	1,7
Paesi Bassi	...	-2,1	3,8	3,6	1,7	2,2
Nuova Zelanda	...	2,8	3,1	3,3	6,0	1,2
Norvegia	...	-1,4	3,0	3,9	4,5	2,6
Spagna	...	1,4	...	6,6	5,9	2,0
Svezia	0,8	-3,6	2,1	3,8	5,5	0,9
Svizzera	1,2	-3,1	1,2	3,4	3,0	0,5
Inghilterra ^b	2,6	-2,4	1,1	3,0	4,8	3,1
Stati Uniti ^b	-2,7	0,3	1,0	2,0	3,6	2,3
Media	1,0	22,0	3,1	3,0	3,8	1,6

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht su Mitchell, *International Historical Statistics* (vari anni); OCSE, *Economic Outlook* (1995); OCSE, *Historical Statistics, 1960-90* (1992).

^a Precedentemente al 1913.

^b Circa tre anni in media attorno al 1920, movimenti dei prezzi molto volatili. Austria e Germania, eccessi inflazionistici nei primi anni del 1920.

l'indipendenza della Banca Centrale dalle interferenze politiche. Come risultato, i tassi d'inflazione scesero ancora una volta. Nel periodo 1986-94, l'inflazione è stata prossima al livello prevalente nei primi anni Sessanta e dopo il '94 è stata anche più bassa. In un elevato numero di paesi l'inflazione è ora sotto il 3%. Tutto sommato, e diversamente rispetto a quanto accaduto per la crescita e l'occupazione, i governi hanno avuto un relativo successo nel migliorare le politiche monetarie negli ultimi quindici anni. Questo successo è dovuto soprattutto alla scelta politica di tenere le decisioni discrezionali della politica monetaria lontano dai politici (Eijffinger e de Haan, 1996).

2.4 Interesse sul debito pubblico

Il tasso di interesse sul debito pubblico, se non abbassato artificialmente attraverso la repressione finanziaria o benefici fiscali ai detentori del debito, è una variabile molto importante per valutare la posizione finanziaria del governo e il premio al rischio che il governo deve pagare sul proprio debito. Elevati tassi d'interesse reali, specie sulle passività a lungo termine, possono riflettere il timore della gente circa la possibilità che il governo si dichiari inadempiente, o crei inflazione per ridurre il valore reale del proprio debito. Gli elevati tassi di interesse sulle emissioni di obbligazioni internazionali possono illustrare il rischio di inadempienza percepito, indipendente dalle aspettative inflazionistiche. Anche il ricorso all'indebitamento da parte del governo e il debito accumulato potrebbero influenzare il tasso di interesse reale, e quindi la crescita economica.

Sin dagli anni Ottanta, i tassi di interesse reale sono cresciuti significativamente, dal momento che i governi hanno registrato deficit e accumulato debiti pubblici pesanti.

I dati riguardanti i tassi di interesse reali sono scarsi, ma confrontando i tassi di interesse nominale e i tassi di inflazione, così come debiti pubblici e spese per interessi, possiamo vedere che i tassi di interesse nominale e reale prima delle due guerre mondiali erano normalmente molto più bassi che negli anni Novanta (vedi Homer e Sylla, 1991). Abbiamo dati agevolmente confrontabili sui tassi di interesse reale solo per il periodo dopo il 1960. Negli anni Sessanta, i tassi di interesse reale sul debito pubblico nei paesi industrializzati erano in media del 2% e solo la Nuova Zelanda registrava tassi oltre il 3% (Tabella IV.5). L'ambiente inflazionistico degli anni Settanta, che si afferma dopo un lungo periodo di stabilità dei prezzi, si tradusse in un periodo, sorprendentemente lungo, di tassi di interesse reale molto bassi o anche negativi. Più della metà dei paesi compresi nel campione registrava tassi di interesse negativi per almeno una parte degli anni Settanta. Solo Austria e Germania mostrano tassi di interesse reale superiori al 2% per tutto il periodo.

Poiché le aspettative inflazionistiche alla fine si allinearono alla dinamica dei prezzi, l'esperienza degli anni Settanta portò a tassi di interesse reale molto elevati negli anni Ottanta, in quanto la politica monetaria restrittiva fece avvertire i propri effetti quando l'inflazione degli anni Settanta aveva generato elevate aspettative inflazionistiche da parte dei creditori. Alcuni paesi con interessi reali negativi durante gli anni Settanta, come Australia, Francia, Norvegia e Stati Uniti, registrarono tassi di interesse reale sul debito pubblico del 5% o più negli anni Ottanta. I premi sugli interessi in Austria e Germania, tuttavia, crebbero relativamente poco al confronto – probabilmente un riconoscimento per la politica monetaria tedesca più stabile, per l'indipendenza della Bundesbank, e per le politiche monetarie austriache che seguivano quelle tedesche.

Tabella IV.5 – Tassi d'interesse reali sul debito pubblico, 1960-1990.

	1960-67	1968-73	1974-79	1980-90
Australia	...	...	-1,9	5,5
Austria	...	2,3	2,6	4,2
Belgio	2,9	2,1	0,8	6,0
Canada	2,8	2,2	...	5,9
Francia	1,9	1,6	-0,4	5
Germania	2,9	2,1	3,0	4,5
Irlanda	...	...	0,1	4,9
Italia	0,9	0,2	-4,2	2,8
Giappone	...	0,4	...	4,6
Paesi Bassi	...	0,3	1,3	5,4
Nuova Zelanda	3,6	-2,5	-3,9	3,1
Norvegia	...	-1	-0,4	5,0
Spagna	...	...	...	4,3
Svezia	1,2	1,7	-1,1	3,7
Svizzera	-1,0	-1,0	1,1	0,8
Gran Bretagna	2,7	2,0	-2,0	3,5
Stati Uniti	2,2	0,6	-0,5	5,4
Media	2,0	0,8	-0,4	4,4

Fonte: OCSE, *Historical Statistics, 1960-1990* (1992).

I tassi di interesse reale sul debito pubblico negli anni Ottanta erano in media del 4,4%, 2,4 punti percentuali in più rispetto agli anni Sessanta. Questo aumento è coerente con la letteratura economica che ha stimato l'effetto del crescente debito pubblico sui tassi di interesse (per es. Tanzi e Fanizza, 1995; Ford e Laxton, 1995; o Helbling e Wescott, 1995). Questa letteratura ha stimato che l'aumento del debito pubblico dagli anni Settanta ai Novanta potrebbe aver fatto salire i tassi di interesse reale di qualcosa tra l'1,5 e il 4%.

Nonostante i risultati di questi studi mostrino la tendenza all'aumento dei tassi di interesse reale, essi non vengono aggiustati per le aspettative inflazionistiche, per i differenti trattamenti fiscali e le repressioni finanziarie che rendono difficile il confronto del costo reale dell'indebitamento tra i diversi paesi. Un altro modo di confrontare i tassi di interesse reale sull'indebitamento pubblico tra i paesi senza questo residuo o "rumore" nei dati è quello di guardare ai tassi di interesse sulle emissioni di obbli-

gazioni in euro. Confrontando le emissioni da parte di diversi paesi nella stessa moneta (non nazionale) e aventi la stessa scadenza, si può stimare il premio al rischio di inadempienza che i governi devono pagare. La Tabella IV.6 mostra gli scarti rispetto ad un punto di riferimento, al momento dell'emissione di euro-obbligazioni a 5-10 anni in dollari, yen, marco o sterlina, per un certo numero di paesi.

Durante il periodo 1991-'95 i premi al rischio furono particolarmente elevati per i paesi con un debito pubblico elevato o in crescita, come la Grecia e l'Italia. La Grecia, per esempio, doveva pagare tra i 100 e i 175 punti base in più di interesse, sul debito di cinque-dieci anni, rispetto al paese nella cui valuta le obbligazioni erano emesse. Una semplice regressione tra il debito pubblico e il premio sui tassi di interesse sulle emissioni di euro-obbligazioni mostra che un incremento del debito pubblico del 10% accresce il premio di 6 punti base.⁴ Questa regressione implica, per esempio, che, un paese con un debito pubblico del 100% del proprio PIL paga dei tassi di interesse reale più elevati dello 0,6% rispetto ad un paese senza debito pubblico. Il premio di interesse, da solo, si tradurrebbe nel pagamento pari allo 0,6% del PIL di maggiori interessi, che è un ammontare non trascurabile.

La tabella non mostra che i premi al rischio crescono considerevolmente durante i periodi di crisi nazionale o internazionale e quelli di nervosismo sui mercati finanziari internazionali. Per esempio, dopo che gli Accordi di Cambio (AC) dello SME crollarono di fatto nel 1992, i premi al rischio aumentarono considerevolmente anche per i paesi esterni agli AC. I premi pagati dal Messico sulle emissioni di euro-obbligazioni aumentarono considerevolmente poco prima della crisi del peso, alla fine del 1994. La crisi del peso a sua volta fece aumentare i premi sulle euro-obbligazioni pagate da altri paesi latino-americani. Ciò mostra l'effetto di "*early warning*", che possono avere i premi sulle obbligazioni in euro. La tabella mostra anche che i livelli di deficit e debiti che sembrano piuttosto gestibili durante i periodi "normali" possono poi sviluppare pericolose dinamiche durante i periodi di crisi.

2.5 Risparmi

Il teorema dell'equivalenza ricardiana prevede che le famiglie aumentano i loro risparmi nell'aspettativa di future imposte provocate dall'aumento del debito pubblico. Se i disavanzi pubblici sono finanziati con maggiori risparmi privati, l'investimento privato dovrebbe rimanere re-

⁴ Questa semplice regressione dovrebbe essere presa solo come indicativa. Regressioni con più osservazioni per diverse valute e annate di emissione darebbero stime più attendibili.

Tabella IV.6 – Premio al rischio sul debito pubblico per alcuni paesi OCSE, 1991-1995.

Moneta	anni alla scadenza	Emissioni di eurobond (US\$, Yen, DM, STG) ^a		Percentuale del PIL	
		5-7	10	Debito pubblico lordo	Saldo di bilancio
				1995	1995
<i>Debito pubblico minore del 60 % del PIL</i>					
Norvegia		12-28	....	43,5	-0,7
Germania		0	0	51,5	-2,6
Nuova Zelanda		60	....	55,2	3,0
Inghilterra		0-10	0-22	54,5	-6,9
Media		21	....	51,2	-1,8
<i>Debito pubblico minore del 100% del PIL</i>					
Finlandia		25-82	55-60	62,7	-5,8
Stati Uniti		0	0	64,3	-2,0
Austria		9	18-25	65,7	-4,5
Spagna		25-55	13-31	68,2	-6,6
Danimarca		10-28	....	68,7	-3,8
Portogallo		20-75	28-45	70,4	-5,8
Giappone		0	0	75,6	-3,5
Svezia		35-65	42	79,5	-10,4
Canada		25	36	95,6	-5,3
Media		33	27	72,3	-5,3
<i>Debito pubblico maggiore del 100% del PIL</i>					
Grecia		100-140	175	119,8	-11,4
Italia		47-65	29-75	123,9	-9,0
Belgio		13-27	16-56	135,0	-5,3
Media		65	88	126,2	-8,6

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht sull'Euromoney Bondware, OCSE; *Economics Outlook* (1996).

^a Spread in punti base rispetto al tasso *benchmark* al momento dell'emissione.

lativamente stabile. Tanzi e Fanizza (1995) mostrano che nei paesi del G7, il deficit pubblico e il debito sono cresciuti considerevolmente tra il 1970 e i primi anni Novanta, ma i risparmi privati sono rimasti stagnan-

Tabella IV.7 – Deficit, debito pubblico e risparmi del G7, 1970-1994.

	Deficit Ammini- strazioni pubbliche ^a in percentuale del G-7	Risparmio lordo privato in % del PIL nei paesi del G7	Deficit ammini- strazioni pubbli- che ^b in % risparmio lordo del G7	Debito Pubblico in % del G7
<i>Media</i>				
1970-74	-0,7	20,4	3,4	40,5
1975-79	-0,2	21,5	12,5	40,1
1980-84	-4,4	21	16,4	46,6
1985-89	-2,5	19,5	12,7	57,2
1990-94	-3,3	19,5	16,9	63,8

Fonte: OCSE, *National Accounts* (vari anni); World Economic Outlook (vari anni); Tanzi e Fanizza (1995).

^a I dati sono medie ponderate dei dati nazionali sulla base PPA in % del PIL.

^b Esclusa Italia 1970-1979.

ti, quando non sono diminuiti (Tabella IV.7).⁵ Nei primi anni Novanta, il finanziamento del deficit assorbiva oltre il 15% dei risparmi privati, invece che circa il 5% come accadeva attorno al 1970. Questo fatto e la riduzione dei risparmi complessivi nel periodo, sono indicativi di un certo spiazzamento dell'investimento privato ad opera dell'indebitamento pubblico, che a sua volta potrebbe spiegare parte dell'indebolimento della crescita economica.

Incidentalmente, osserviamo che, come accennato in precedenza, anche l'investimento pubblico è diminuito considerevolmente negli ultimi due decenni.

3. Indicatori sociali

I dati storici sugli indicatori sociali sono molto limitati. Soltanto alcuni indicatori sanitari e l'istruzione vanno indietro fino al diciannovesimo secolo, e i dati sulla distribuzione del reddito sono ancora più scarsi. Tuttavia, dalla limitata evidenza possibile, possiamo concludere che il significativo progresso nel conseguire obiettivi sociali fu realizzato soprattutto fino a circa il 1960. Dopo, il progresso sociale sembra aver decisamente

⁵ In un recente saggio, Tanzi e Zee (1998), hanno mostrato che gli aumenti delle tasse nei paesi OCSE hanno portato a flessioni dei tassi di risparmio.

rallentato, replicando, in un certo senso, le conclusioni riguardanti gli indicatori economici.

3.1 Indicatori sanitari

Alla fine del diciannovesimo secolo, in molti paesi neo-industrializzati di allora, un figlio ogni quattro o cinque moriva prima di aver compiuto un anno di vita. Austria, Francia, Germania, Italia, Olanda, Spagna e Svizzera, avevano tutti tassi di mortalità infantile oltre il 200 per mille delle nascite (Tabella IV. 8). Neanche i paesi più poveri di oggi presentano dei tassi di mortalità infantile più elevati. Analogamente, l'aspettativa di vita alla nascita si collocava appena tra i quaranta e cinquanta anni, meno che in molti dei paesi più poveri di oggi.

Nel diciannovesimo secolo il servizio sanitario primario cominciò a diffondersi in molti paesi, e alcuni programmi, come le vaccinazioni contro il vaiolo, divennero obbligatori col supporto finanziario dello Stato. Importanti scoperte sulle cause delle malattie, le vaccinazioni, i progressi tecnici come i raggi X, e la maggiore igiene cominciarono lentamente a influenzare il comportamento della gente e a migliorare la qualità e l'efficacia delle cure mediche. Anche se gran parte delle cure sanitarie era fornita dai privati o dalle chiese, e sebbene i dati esatti sulla percentuale di spesa pubblica sul totale della spesa sanitaria non siano disponibili, si può affermare che il ruolo degli Stati nell'offerta sanitaria si ampliò considerevolmente a partire dalla fine del secolo.⁶ Anche gli indicatori sanitari migliorarono decisamente. Allo scoppio della Seconda Guerra Mondiale, nei paesi industrializzati, la mortalità infantile s'era ridotta del 60%, collocandosi intorno a una media del 68 per mille delle nascite. Australia, Olanda, Nuova Zelanda avevano ridotto la mortalità infantile sotto il 40 per mille, valore analogo a quelli odierni di Messico, Thailandia o Colombia. Anche l'aspettativa di vita aumentò considerevolmente tra il 1870 e il 1937. In Spagna l'aspettativa di vita aumentò da 35 a 50 anni, e in Australia, Olanda e Svezia aumentò da circa 50 a oltre 65 anni.

La spesa per la sanità pubblica aumentò considerevolmente dopo la Seconda Guerra Mondiale (vedi la Parte I, Capitolo II). Inoltre, il progresso tecnico, soprattutto nella cura delle malattie, fu molto rapido. Gli antibiotici e altri nuovi trattamenti resero curabili molte malattie e infezioni prima fatali. Di conseguenza, nel 1960, la mortalità infantile era scesa a una media del 27 per mille. In questo periodo diminuirono anche le differenze tra i paesi. Nel 1937 la mortalità infantile in Spagna (del 130 per mille) era quasi quattro volte maggiore di quella dell'Australia (38). Nel 1960, in

⁶ Soprattutto agli inizi dell'intervento del settore pubblico nell'ambito della sanità, l'aumento della spesa pubblica potrebbe aver determinato la riduzione della spesa privata.

Tabella IV.8 – Indicatori sociali in una prospettiva storica: mortalità infantile e aspettativa di vita.

	Mortalità infantile				Aspettative di vita			
	circa 1870	circa 1937	1960	1995	circa 1870- 1900	circa 1937	circa 1960	1995
Australia	111	38	20	6	49	66	71	77
Austria	253	92	38	6	...	...	69	77
Belgio	145	83	31	8	...	59	71	77
Canada	187	77	27	6	...	65	71	79
Francia	201	70	27	6	47	...	71	78
Germania	298	64	34	6	47	...	70	76
Irlanda	95	73	29	6	...	60	70	77
Italia	230	109	44	7	...	...	70	78
Giappone	...	106	31	4	44	49	69	80
Paesi Bassi	211	38	18	6	52	65	73	78
Nuova Zelanda	93	39	23	7	...	67	71	76
Norvegia	101	42	19	5	50	...	73	78
Spagna	203	130	36	7	35	50	70	77
Svezia	132	45	17	4	56	67	74	79
Svizzera	222	47	21	6	...	65	72	78
Inghilterra	160	58	22	6	51	62	71	77
Stati Uniti	...	50	23	8	47	64	70	77
Media totale	176	68	27	6	48	62	71	78

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht su Easterlin (1980); Maddison (1995); Mitchell, *International Historical Statistics* (vari anni); Banca Mondiale, *Social Indicators of Development* (1995); Banca Mondiale, *World Development Report* (1997).

Italia, il tasso di mortalità infantile (44) era solo due volte e mezzo quello svedese (17). In media, nel 1960, l'aspettativa di vita superava i 70 anni. La varianza tra i paesi era divenuta relativamente piccola, essendo compresa tra 69 e 74 anni.

Dal 1960, la mortalità infantile e l'aspettativa di vita sono migliorate ulteriormente. Tuttavia, sembra che i paesi con un'ampia quota di finanziamenti pubblici alla sanità, come il Regno Unito, non mostrino indicatori migliori dei paesi con un ruolo relativamente più piccolo dello Stato nella sanità, come la Svizzera. È allora da chiedersi quanto una maggiore spesa pubblica contribuisca ancora a questi miglioramenti. Il progresso negli indicatori della salute sembra essere più correlato al progresso tec-

nico e l'accesso alle cure mediche non sembra più essere molto diverso tra i paesi.⁷

3.2 Istruzione

In precedenza abbiamo discusso dell'importante ruolo che i governi hanno svolto nel settore dell'istruzione. Essi hanno contribuito all'aumento delle risorse di capitale umano che, nel mondo di oggi, è in genere considerato molto più importante per il benessere di una nazione delle risorse naturali o della favorevole collocazione geografica. La Tabella 4.9 illustra i notevoli miglioramenti registrati in tutti i paesi industrializzati negli ultimi 125 anni, per quanto riguarda l'istruzione. La "Jane Eyre" di Charlotte Brontë riferì come nell'Inghilterra della metà del diciannovesimo secolo l'istruzione fosse lontana dall'essere accessibile a tutti e dipendesse fortemente dall'iniziativa del clero locale. Alla fine del diciannovesimo secolo, tuttavia, l'istruzione doveva essere già accessibile ad una larga parte di bambini. West (1970, p. 113) stima che l'alfabetizzazione in Inghilterra potesse aver raggiunto il 90% della popolazione adulta. All'epoca, però, l'istruzione era ancora finanziata privatamente, soprattutto dai genitori. Ciò mutò solamente durante gli ultimi venti anni del secolo, quando nel 1883, in Inghilterra, partì il finanziamento pubblico dell'istruzione.⁸ La durata media della scuola primaria, relativamente ai paesi da noi analizzati, era di 5,4 anni. Canada, Francia, Svizzera e USA, erano particolarmente all'avanguardia nel provvedere all'istruzione e la loro media di anni scolastici era superiore a 7.

La situazione era differente in Irlanda, Italia e Gran Bretagna, dove la media di scolarizzazione era sotto i 3 anni. Nei decenni successivi, la durata media degli studi scolastici crebbe rapidamente e raggiunse i 7,4 anni nel 1937. In quell'anno nessun paese riportava valori inferiori ai 5 anni di istruzione primaria, e Australia, Canada e Nuova Zelanda prevedevano oltre 9 anni. In quel periodo i tassi di analfabetismo erano divenuti molto bassi.

Gli anni di scolarizzazione sono ulteriormente aumentati a partire dagli anni Trenta, e tutti i paesi del nostro campione prevedono una media di oltre 10 anni di istruzione scolastica. Dalla Seconda Guerra Mondiale, le iscrizioni alla scuola secondaria forniscono forse un migliore indicatore del progresso negli obiettivi della formazione. Nel 1960 l'iscrizione alla scuola secondaria mediamente già superava il 50%. Valori intorno al 75% o più alti erano registrati per Germania, Giappone, Nuova Zelanda e

⁷ Gli USA potrebbero essere un'eccezione, in base al fatto che della rapida crescita della spesa pubblica e privata per la sanità difficilmente beneficiano i molto poveri, che spesso non hanno accesso all'assicurazione o ad agevolazioni per cure sanitarie di alta qualità.

⁸ Abbiamo prima accennato al fatto che intorno al 1900, l'educazione universale, pubblica, primaria era comune nella gran parte dei paesi oggi industrializzati.

Tabella IV.9 – Indicatori sociali in una prospettiva storica: l'istruzione.

	Anni di frequenza scolastica (media)			Iscrizione alla scuola secondaria	
	1870	1937	1992	1960	1994
Australia ^a	6,2	9,2	...	51	96
Austria	3,6	7,3	...	50	92
Belgio	5,0	8,0	15,2	69	100
Canada ^a	7,5	10,0	...	46	94
Francia	7,2	7,9	16,0	46	96
Germania	...	7,4	12,2	87	96
Irlanda	2,9	7,3	...	35	93
Italia	2,9	5,7	11,2	34	81
Giappone	4,3	7,1	14,7	74	96
Paesi Bassi	4,7	7,1	13,3	58	98
Nuova Zelanda	6,4	9,3	...	73	94
Norvegia	5,9	6,3	...	57	94
Spagna	5,5	5,0	11,5	23	82
Svezia	6,3	5,7	14,2	55	96
Svizzera	8,0	7,0	...	26	87
Inghilterra ^a	2,6	6,8	14,1	66	87
Stati Uniti ^a	7,9	8,4	18,0	86	95
Media	5,4	7,4	14,0	55	93

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht su Madison (1995); Mitchell, *International Historical Statistics* (vari anni); Nazioni Unite, *Report sullo sviluppo umano* (vari anni).

^a Inclusi tutte le tipologie di istruzione regolare.

USA. Solo Irlanda, Italia, Spagna e Svizzera, presentavano tassi di iscrizione significativamente inferiori al 50%.

Nel 1994 il tasso di partecipazione alla scuola secondaria sfiorò il 100% nella maggior parte dei paesi. L'istruzione è pertanto un comparto in cui l'intervento dello Stato e il finanziamento pubblico hanno avuto un grande successo, anche dopo il 1960.⁹ Tuttavia, in alcuni paesi, la qualità dell'educazione pubblica secondaria, specie per i poveri, è ritenuta di bassa

⁹ Per i quindici paesi dell'UE tra il 1975-76 e il 1991-92 c'è stato un incremento del 27.6% nel numero di studenti alle scuole secondarie. L'aumento fu particolarmente notevole in Portogallo, Spagna e Irlanda.

qualità. Anche le iscrizioni alle università pubbliche sono aumentate considerevolmente a partire dal 1960. Le università pubbliche hanno contribuito significativamente all'ampliamento del capitale umano. Tuttavia, come avvenuto per l'istruzione secondaria, la qualità e i costi dell'istruzione pubblica terziaria sono stati sempre più spesso oggetto di indagini. L'istruzione terziaria comprende un'importante componente di investimento in professionalità, la quale accresce direttamente i redditi futuri di coloro che si laureano. È così vale la pena di chiedersi se necessiti di un intervento pubblico esteso pari a quello per l'istruzione primaria e secondaria, le cui esternalità costituiscono una giustificazione molto più forte per l'intervento del settore pubblico.

3.3 Distribuzione del reddito

Anche i dati storici sulla distribuzione del reddito sono scarsi e di non facile confrontabilità tra i paesi. Tuttavia, Flora, Kraus e Pfennig (1983) mostrano, per una serie di paesi europei, che la distribuzione del reddito è migliorata significativamente tra gli inizi del Novecento e il 1975. Sin dal 1960 (e per pochi paesi sin dagli anni Trenta), sono disponibili dati più completi (vedi Tabella IV.10). I dati sulla quota del reddito che compete al 40% delle famiglie più povere, evidenziano come per molti paesi non anglosassoni – come Francia, Germania, Italia, Giappone, Olanda, Norvegia, Spagna e Svezia – tale quota sia cresciuta significativamente tra il 1960 e il 1980. Al contrario, la stessa percentuale s'è ridotta in Australia, Canada, Nuova Zelanda, Regno Unito e Stati Uniti. Per il gruppo di paesi complessivamente considerato, la parte di reddito detenuta dal 40% delle famiglie più povere è passata dal 16,7% nel 1960 al 18,6% nel 1980. La differenza tra i due gruppi di paesi indica che è possibile che fattori culturali o sociali operino influenzando la distribuzione del reddito. Questi fattori potrebbero essere più importanti della spesa pubblica nel determinare la distribuzione del reddito (vedi Brandolini e Rossi, 1998 e Tanzi, 1998d).¹⁰

La distribuzione del reddito può essere migliorata soprattutto attraverso due tipi di politiche. La prima è una politica di spesa che aumenti il potenziale produttivo della parte più povera della popolazione. La spesa per la sanità primaria e l'istruzione primaria, le infrastrutture di base, come le strade rurali, rientrano di norma in questa categoria. L'effetto benefico di politiche pubbliche efficienti in questo settore è ampiamente noto. Il secondo tipo di politiche cerca di migliorare la distribuzione del reddito direttamente attraverso la sua redistribuzione. Imposte e trasferimenti possono, in teoria, raggiungere questo obiettivo, ma l'auspicabilità di po-

¹⁰ Tanzi (1998d) studia come, in alcune società, consuetudini sociali e “rendite di posizione” giochino un ruolo importante nella determinazione del coefficiente di Gini.

Tabella IV.10 – Indicatori sociali in una prospettiva storica: la distribuzione del reddito.

	Quota di reddito del 40% più povero delle famiglie		
	Anni Trenta	Anni Sessanta	Anni Ottanta
Australia	...	20,1	15,5
Austria	19,2	19,7	...
Belgio	...	...	21,6
Canada	...	19,7	17,5
Francia	...	10,0	18,4
Germania	...	14,8	19,5
Irlanda	...	...	...
Italia	...	15,6	18,8
Giappone	...	15,3	21,9
Paesi Bassi	...	14,5	20,1
Nuova Zelanda	...	20,9	15,9
Norvegia	10,3	17,1	19,0
Spagna	...	16,5	19,4
Svezia	10,8 ^a	15,1	21,2
Svizzera	...	...	16,9
Inghilterra	19,2	18,1	17,3
Stati Uniti	...	15,9	15,7
Media	14,9	16,7	18,6

Fonte: Flora *et al.* (1983), Nazioni Unite, *Human Development Report* (anni vari).

^aDato del 1920.

litiche fiscali per la redistribuzione del reddito è normalmente piuttosto limitata (Tanzi, 1996a).¹¹

In effetti, la tassazione e i trasferimenti hanno prodotto miglioramenti piuttosto modesti nella distribuzione del reddito anche se i trasferimenti rappresentano circa il 50% della spesa pubblica totale e le entrate fiscali sono un'ampia quota percentuale del PIL. Le ragioni principali sono che quando il carico fiscale totale diventa una larga parte del PIL di un paese, non è più progressivo e, allo stesso modo, quando i trasferimenti pubblici diventano numerosi, tendono ad essere poco mirati. Stando all'informa-

¹¹ In Tanzi (1996a) si trova una dettagliata discussione su alcuni problemi riguardanti le politiche della spesa pubblica per la formazione di capitale umano, soprattutto in paesi dell'America Latina. Tali problemi, tuttavia, potrebbero essere meno rilevanti nei paesi industriali. Vedi anche Harberger (1998). Per una trattazione relativa ai paesi OCSE, vedi OCSE, *Economic Outlook*, 62 (dicembre 1997), pp. 49-59.

Tabella IV.11 – Trasferimenti “mirati” versus benefici universali, metà anni Ottanta.

	Quota dei trasferimenti per quintili		
	I più poveri	Classe media ^a	I più ricchi
Australia	40,1	50,7	9,2
Svizzera	38,5	48,2	13,3
Norvegia	34,0	50,9	15,1
Irlanda	32,0	58,4	19,6
Canada	29,5	58,4	12,1
Stati Uniti	29,2	55,7	15,1
Inghilterra	26,7	61,4	11,9
Paesi Bassi	24,9	55,9	19,2
Germania	21,8	59,9	18,3
Belgio	21,5	59,8	18,7
Francia	17,5	57,8	27,4
Italia	15,6	56,8	27,6
Svezia	15,2	67,4	17,4
Media	26,7	57,0	16,3

Fonte: OCSE, *Distribuzione delle entrate nei continenti OCSE* (1995).

^a Quota dei trasferimenti del secondo, terzo e quarto quintile.

zione disponibile, solo quattro dei tredici paesi di cui disponiamo dei dati – Australia, Svizzera, Norvegia e Irlanda – spendono più del 30% dei loro fondi destinati ai trasferimenti in favore del 20% della popolazione più povera (vedi Tabella IV.11). Tre di questi quattro paesi hanno i livelli più bassi di spesa pubblica tra i paesi industrializzati. In alcuni paesi, invece, i trasferimenti sono addirittura regressivi. In Francia, Italia e Svezia, per esempio, il quintile più povero della popolazione riceve meno del 20% dei trasferimenti totali. In diversi paesi le “classi medie” (dal secondo al quarto quintile) ricevono circa il 60% dei trasferimenti.

Sostanzialmente, questo significa che si riceve tanto quanto si paga. Date le perdite di efficienza della redistribuzione, che probabilmente sono molto elevate,¹² non ci possono essere dei vincitori *netti* in questo gruppo. Palda (1997) ha chiamato questo fenomeno “rimescolamento fisca-

¹² Citando l'OCSE (Dicembre 1997, p. 59): “Le spese relative alle politiche redistributive sono aumentate considerevolmente in gran parte dei paesi OCSE nel passato quarto di secolo e tali spese, e le imposte necessarie per finanziarle, possono, distorcendo le decisioni economiche, ridurre la prosperità economica”.

Tabella IV.12 – Livellamento della distribuzione del reddito attraverso la tassazione e i trasferimenti, metà anni Ottanta (% del PIL).

	Reddito del 40% più povero delle famiglie		Miglioramento nella distribuzione del reddito dovuto alla tassazione e ai trasferimenti
	Reddito lordo	Reddito disponibile	
Austria	15,1	17,7	2,6
Canada	16,1	18,8	1,7
Francia ^a	14,8	16,8	2,0
Germania ^a	18,7	21,7	3,0
Paesi Bassi	19,7	22,6	2,9
Svezia	19,9	22,4	2,5
Svizzera	17,4	18,9	1,5
Regno Unito	15,8	17,5	1,7
Stati Uniti ^a (1995)	13,9	16,3	2,4
Media	16,8	19,1	2,3

Fonte: Zandvakili, 1994.

^a Sono state selezionate solo le famiglie con il reddito positivo. Alcune misure di disuguaglianza non sono definite per valori nulli del reddito. I dati tedeschi escludono circa l'8% di famiglie con capifamiglia stranieri. I dati degli Stati Uniti hanno un livello top coding di 50.000\$. Questi problemi alterano la reale disparità.

le” (“*fiscal churning*”) e ha dimostrato che gran parte della spesa pubblica potrebbe essere eliminata e le imposte ridotte in misura corrispondente. Un tale cambiamento porterebbe tutti in una posizione migliore, ma ciò necessiterebbe di importanti riforme, di cui tratteremo nella Parte Terza del libro.

A causa dei trasferimenti non adeguatamente finalizzati e delle molte scappatoie per i contribuenti più ricchi nei paesi industrializzati, il livellamento del reddito attuato attraverso le imposte e i trasferimenti pubblici è relativamente modesto. Secondo un recente studio, durante la metà degli anni Ottanta, questo livellamento del reddito si commisurò intorno al 2,3% del PIL per il 40% più povero delle famiglie (vedi Tabella IV.12). I paesi con minori, ma meglio indirizzati, trasferimenti, talvolta hanno migliori risultati nell'aumento della distribuzione del reddito, rispetto a paesi con ampi, ma non ben mirati trasferimenti. Australia e Stati Uniti, per esempio, registrano una spesa pubblica per sussidi e trasferimenti inferiore al 20% del PIL nei primi anni Novanta. Tuttavia, secondo questo studio, in questi paesi i miglioramenti nella distribuzione del reddito attraverso

imposte e trasferimenti sono più evidenti che in Svezia, dove i sussidi e i trasferimenti arrivano al 35% del PIL.

Nonostante questa conclusione non possa essere applicata a tutti i paesi del campione, bisognerebbe chiedersi se sia ammissibile una spesa pubblica più elevata del 20% (con le corrispondenti imposte più alte e i disincentivi a investire e lavorare) per avere un effetto così modesto sulla distribuzione del reddito.

3. *Note conclusive*

Tra il 1870 e la Prima Guerra Mondiale gli indicatori economici e sociali hanno evidenziato la predominanza del *laissez-faire* e il limitato coinvolgimento dello Stato nell'istruzione pubblica, nella sanità, nelle pensioni e in altri programmi. Forse per il crescente ruolo dello Stato, nel 1937 gli indicatori sociali erano migliorati significativamente, eccetto che per la disoccupazione, dal momento che la maggior parte dei paesi ancora risentiva degli effetti della Grande Depressione. Nel 1960, gli stessi indicatori erano migliorati di nuovo considerevolmente e sembra che, in quell'anno, l'intensità di diversi problemi sociali di base sia stata ridotta con successo. Per il periodo fino al 1960, si può ritenere, a ragione, che sia stata la maggiore spesa pubblica (nei settori dell'istruzione, sanità, formazione, sicurezza sociale di base, e così via) a determinare un quantificabile miglioramento degli indicatori economici e sociali. Dopo il 1960, tuttavia, il progresso nel miglioramento degli obiettivi sociali e economici è rallentato notevolmente, se non si è trasformato perfino in regresso, malgrado una continua e ampia espansione della spesa pubblica in molti paesi. Il ritorno in termini sociali di questa spesa aggiuntiva è argomento del prossimo capitolo.

LE DIMENSIONI DELLO STATO E RELATIVE PRESTAZIONI

1. Introduzione

Gli anni Sessanta furono un periodo di grande ottimismo circa la capacità dello Stato di risolvere i problemi economici e sociali, soprattutto attraverso la più elevata spesa pubblica. Di conseguenza, si chiedeva in continuazione ai governi di assumere ulteriori responsabilità. Nel capitolo precedente abbiamo notato come il progresso nel raggiungimento di vari obiettivi sociali e economici sia stato relativamente limitato sin dal 1960, nonostante la considerevole crescita della spesa pubblica in tutti i paesi industrializzati. I progressi furono invece molto più marcati prima del 1960. In un certo senso, si potrebbe sostenere che la crescita della spesa pubblica dopo tale anno sia stata meno produttiva socialmente e economicamente che in precedenza. Col senno del poi, molti direbbero oggi che l'ottimismo degli anni Sessanta, circa i benefici che potevano derivare da una maggiore spesa pubblica, fosse piuttosto ingenuo. Altri si spingerebbero fino a biasimare l'aumento dei livelli delle imposte e la maggiore spesa pubblica e sostenere che gran parte di questa, negli ultimi decenni, sia stata uno spreco.

In questo capitolo si sosterrà come i paesi che hanno contenuto la crescita della spesa abbiano offerto prestazioni uguali o addirittura migliori, nella maggior parte dei settori che l'azione del governo ha cercato di influenzare, rispetto a quelle di paesi con governi relativamente grandi. Per condurre questa analisi i paesi del campione saranno divisi in tre gruppi, a seconda del livello di spesa pubblica nel 1990.¹ Belgio, Italia, Olanda, Norvegia e Svezia, dove la spesa pubblica supera il 50% del PIL, costituiscono il gruppo dei governi "grandi" o degli "spendaccioni". Austria, Canada, Francia, Germania, Irlanda, Nuova Zelanda e Spagna, con una spesa pubblica tra il 40 e il 50% del PIL, costituiscono il gruppo dei governi

¹ Da allora i livelli, la composizione e i modelli della spesa non sono cambiati molto, con l'eccezione di quello della Nuova Zelanda.

“medi”. Australia, Giappone, Svizzera, Regno Unito e Stati Uniti, con la spesa pubblica sotto il 40% del PIL nel 1990, costituiscono il gruppo dei “governi piccoli”.

Nelle pagine seguenti osserveremo dapprima le differenze nei modelli di spesa tra questi gruppi di paesi. Confronteremo poi, sempre per tali gruppi, molti indicatori socioeconomici delle prestazioni economiche, del mercato del lavoro, della sanità, dell’istruzione, ambiente, distribuzione del reddito, stabilità sociale, e infine della “*governance*”.

2. Modelli di spesa pubblica

Tra il 1960 e i primi anni Novanta la spesa pubblica dei governi “grandi” di oggi crebbe molto più velocemente che non quella dei governi “piccoli” e “medi”. Nel 1990 la spesa pubblica nei governi “grandi” era in media del 55%, dal 31% nel 1960 (Tabella V.1). Nei governi di “media dimensione” la spesa crebbe dal 29 al 45% del PIL. Nei governi “piccoli”, invece, crebbe di circa la metà rispetto ai governi grandi, passando dal 23 al 35% del PIL. I governi “grandi” spendono mediamente il 60% in più dei governi “piccoli”, ovvero circa il 20% del PIL in più. Nel 1960 la differenza era solo del 35%, ovvero dell’8% del PIL.

La differenza nei livelli di spesa pubblica è dovuta quasi del tutto alle differenze di spesa nei trasferimenti, nei sussidi e negli interessi sul debito pubblico. I livelli del consumo e dell’investimento pubblico non differiscono molto tra i gruppi di paesi.

Nel 1960 le differenze nella spesa per sussidi e per i trasferimenti erano relativamente modeste. All’epoca i governi grandi spendevano circa il 12% del PIL per questa categoria, ovvero l’1,5% del PIL in più rispetto ai governi di medie dimensioni e il 5% del PIL in più dei governi piccoli. Nel 1990, nei paesi con governi “grandi”, i sussidi e i trasferimenti erano cresciuti fino a quasi il 31% del PIL. Sussidi e trasferimenti erano raddoppiati fino al 14% del PIL nei paesi con governi “piccoli” ed era cresciuta fino al 21,5% nei governi di media grandezza.

I governi “piccoli” erano stati più capaci nel limitare la crescita della spesa, laddove la spesa pubblica era cresciuta considerevolmente in tutti i paesi.

La spesa media per il pagamento degli interessi negli anni Sessanta era simile tra i gruppi di paesi. Tuttavia, la maggiore accumulazione di debito pubblico da parte dei governi “grandi” e “medi” dopo il 1960 accrebbe i loro pagamenti per interessi. Per i paesi con un governo “grande”, tali pagamenti si quadruplicarono in termini di quota del PIL dopo il 1960 e, nel 1995, raggiungevano in media il 6,4% del PIL, pari a più del 10% della spesa totale. La crescita per i governi di dimensioni medie fu leggermente minore, ma in ogni modo la quota del PIL relativa ai pagamenti sugli interessi fu più che il triplo. I governi piccoli non riuscirono a evitare

Tabella V.1 – Dimensioni dello Stato e composizione della spesa pubblica, 1960-1990 circa (% del PIL).

	Governi grandi			Paesi Industrializzati			Nuovi paesi industrializzati ^d		
				Governi medi			Governi piccoli		
	1960	1990	1960	1960	1990	1960	1960	1990	1990
Totale spese ^e									
Consumo	31,0	55,1	29,3	44,9		23,0	34,6		18,6
Trasferimenti e sussidi ^f	13,2	18,9	12,2	17,4		12,2	15,5		9,1
Interessi ^f	11,9	30,6	10,4	21,5		6,9	14,0		5,7
Investimenti ^f	1,5	6,4	1,3	4,2		1,3	2,9		1,5
	3,1	2,4	3,2	2,0		2,2	2,2		2,7
<i>Spese per le funzioni</i>									
Sanità	2,6	6,6	3,0	5,9		2,3	5,2		1,8
Educazione	4,5	6,4	2,9	5,6		3,4	5,0		3,3
Sicurezza sociale	13,5	19,5	9,6	13,9		6,2	7,9		1,0
Ricerca e sviluppo	...	2,0	...	1,6		...	2,0		...
Ambiente	...	0,6	...	0,8		...	0,7		...

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht sulle tabelle precedenti.

^a Belgio, Italia, Olanda, Norvegia e Svezia (spese pubbliche maggiori del 50% del PIL nel 1990).

^b Austria, Canada, Francia, Germania, Irlanda, Nuova Zelanda e Spagna (spese pubbliche comprese tra il 40-50% del PIL nel 1990).

^c Austria, Giappone, Inghilterra e Stati Uniti (spese pubbliche minori del 40% del PIL nel 1990).

^d Cile, Hong Kong, Corea, Singapore prima del 1990.

^e Va osservato che i componenti del totale non vengono sommati ai totali perché alcune spese non sono state ricavate dalle sottocategorie.

^f Amministrazione centrale 1972 invece del 1960 per interessi ed investimenti, i trasferimenti e i sussidi del 1960 furono principalmente governativi.

completamente il circolo vizioso del debito in aumento e degli interessi maggiori, arrivando negli anni Novanta, ad una spesa media sugli interessi intorno al 3% del PIL.

Osservando l'evoluzione della spesa pubblica da una prospettiva "funzionale", possiamo notare che gli andamenti di spesa relativi alle diverse categorie non differiscono significativamente tra i gruppi di paesi. La spesa per l'istruzione dei governi grandi assorbiva, nel 1990, il 6,6% del PIL, circa il 25% in più dei governi piccoli. Il comportamento nel settore della sanità, rispetto alla spesa pubblica, è simile tra i gruppi di paesi. Relativamente alla spesa per la sanità e per l'istruzione, infatti, le differenze sono decisamente minori rispetto a quelle tra i livelli di spesa totale. I governi di dimensioni medie hanno la quota minore di spesa nel settore della ricerca e sviluppo e la maggiore, invece, nel settore dell'ambiente. La spesa pubblica in ricerca e sviluppo o per l'ambiente resta comunque simile tra i diversi gruppi di paesi.

In ogni modo, lo scarto decisamente maggiore tra i modelli di spesa si registra nell'ambito della sicurezza sociale, intesa in senso lato. I governi grandi hanno accresciuto la propria spesa in questo settore dal 13,5% del PIL nel 1972 (il primo anno per cui disponiamo di dati completi) a quasi il 20% nel 1990. I governi piccoli hanno aumentato la spesa per la sicurezza sociale, da meno del 2% fino a circa l'8% del PIL nel 1990. Negli anni Novanta la spesa connessa alla sicurezza sociale nei paesi con governi grandi fu due volte e mezzo quella dei paesi con governi piccoli.

In seguito esamineremo se queste importanti differenze nell'evoluzione dei livelli e dei modelli di spesa pubblica abbiano sortito differenti risultati, in termini di obiettivi economici e sociali, per i paesi presi in considerazione.

3. Indicatori di performance economica, debito pubblico e mercato del lavoro

Mostreremo che la *performance* economica, il debito pubblico e il funzionamento del mercato del lavoro sono, in una certa misura, inversamente correlati alle dimensioni dei governi. Il risultato sorprendente è che i piccoli governi hanno registrato migliori risultati rispetto ai governi grandi in molti dei settori che stiamo confrontando.

3.1 Crescita economica e PIL pro capite

La crescita economica è rallentata in tutti i gruppi di paesi da circa il 4% negli anni Sessanta a circa il 2,5% nel periodo 1986-94 (Tabella V.2). Il declino nella crescita economica tuttavia, è stato evidente soprattutto nei paesi con governi grandi, dove i tassi di crescita sono diminuiti dal 4,1 ad appena il 2%. Sia i governi grandi che medi hanno registrato tassi di crescita medi all'incirca del 2,5%, ma il rallentamen-

to nella crescita è stato minimo nei paesi con governi piccoli.² Tuttavia, negli anni Sessanta, i tassi di crescita erano più alti nei paesi con governi medi e grandi.

3.2 Variabilità della produzione

La deviazione standard della crescita economica è cresciuta leggermente in termini assoluti nei paesi con governi medi e grandi tra il 1960 e i primi anni Novanta, nonostante i tentativi di utilizzo delle politiche di stabilizzazione keynesiane per ridurre le fluttuazioni del prodotto e l'intensità dei cicli economici. La deviazione standard dei tassi di crescita fu minima nei paesi con governi grandi negli anni Sessanta. Crebbe leggermente, però, fino all'1,6% nel periodo intorno al 1990. I governi con dimensioni medie registrarono la maggiore deviazione standard nella crescita economica, con un aumento dall'1,7% negli anni Sessanta al 2,1% attorno al 1990. La deviazione standard della crescita del PIL nei paesi con governi "piccoli" è rimasta costante all'1,9%, trovandosi al livello agli altri due gruppi di paesi nel 1980.

3.3 Investimento

La formazione di capitale fisso lordo era in media del 21% del PIL nel 1960, essendo massima nei paesi con governi grandi e minima nel gruppo di paesi con governi piccoli. Nel 1990 il tasso medio di investimento tra tutti i paesi non era cambiato di molto dal livello precedente. Tuttavia nel 1990 tutti e tre i gruppi avevano livelli simili di formazione di capitale fisso lordo. Una piccola parte della riduzione negli investimenti nei paesi con governi grandi può essere spiegata dalla diminuzione dei loro investimenti pubblici (vedi Tabella V.1). Tuttavia gran parte della riduzione deve essere avvenuta a spese dell'investimento privato. Questo potrebbe essere indicativo di come gli ampi deficit del settore pubblico spiazzino l'investimento privato in questi paesi.

3.4 Inflazione

I tassi di inflazione nei diversi gruppi di paesi erano simili sia negli anni Sessanta che intorno al 1990.

² La letteratura sulla relazione tra spesa totale e crescita economica non è sempre conclusiva. Commander, Davoodi e Lee (1997) rilevano una significativa relazione negativa tra la spesa pubblica di *consumo* e la crescita economica. Si noti che il nostro lavoro si riferisce soprattutto alla relazione con la spesa totale piuttosto che con i consumi pubblici. Per un'analisi generale della relazione tra variabili fiscali e crescita di lungo periodo, si veda Tanzi e Zee (1997).

Tabella V.2 – Dimensioni dello Stato e performance economica, indicatori finanziari e del mercato del lavoro: indicatori in differenti gruppi di paesi, 1960–1990 circa.

	Governi grandi ^a		Governi medi ^b		Governi piccoli ^c		Nuovi paesi industrializzati ^d	
	1960	1990	1960	1990	1960	1990	1960	1990
<i>Indicatori della performance economica</i>								
Crescita del sPIL reale (in % 1960-68;1986-94)	1,1	2,0	4,0	2,6	3,7	2,5	6,2	
Deviazione standard della crescita del PIL (1961-68; 1986-94)	1,5	1,6	1,7	2,1	1,9	1,9	...	
PIL pro capite (PPP-based USA)	32,91	18,28	2,977	17,297	3,928	20,448	16,673	
Formazione del capitale fisso (in % del PIL)	23,4	20,5	21,1	21,3	19,6	20,7	31,2	
Inflazione (in % 1960-68;1986-94)	3,6	3,9	3,7	3,7	3,4	3,7	15,3	
<i>Passività finanziarie pubbliche e tassi di interesse</i>								
Debito pubblico	7,5	79	37,4	59,9	46,4	53,3	13,5	
Passività implicite pensionistiche (in % del PIL)	...	113	...	112	...	53,3	...	
Tassi di interesse reali	1,7	3,9	2,8	4,6	1,3	4,0	...	
Premio al rischio sul debito pubblico	...	37	...	27	...	2,0	...	
<i>Indicatori del mercato del lavoro</i>								
Tasso di disoccupazione (in %, 1996)	2,9	8,5	4,6	11,9	2,7	6,6	2,9	
Tasso di disoccupazione giovanile, età 15-25 (%)	...	16	...	19	...	13	...	
Donne in posizione manageriale ed amministrativa	...	38	...	33	...	49	17	

Fonte: Tanzi e Schuknecht su OCSE, *Economic Outlook* (1994, 1995, 1996); OCSE, *Historical Statistics 1960-90* (1991), OCSE, *National Accounts* (1995), Stati Uniti, *Human Development Report* (vari anni) e le precedenti tabelle.

^a Belgio, Italia, Olanda, Norvegia e Svezia (spese pubbliche maggiori del 50% del PIL nel 1990).

^b Austria, Canada, Francia, Germania, Irlanda, Nuova Zelanda e Spagna (spese pubbliche comprese tra il 40-50% del PIL nel 1990).

^c Austria, Giappone, Inghilterra e Stati Uniti (spese pubbliche minori del 40% del PIL nel 1990).

^d Cile, Hong Kong, Corea, Singapore.

^e Dati del 1970 per la colonna del 1960 e dei primi anni Novanta per la colonna del 1990.

^f Dati del 1970 per le colonne del 1960.

^g Disponibili solo i dati per l'Italia.

^h La colonna del 1960 è una media del 1960-7 e quella del 1990 è una media del 1980-90.

ⁱ *Spread* sul tasso di *benchmark* in punti-base per Eurobond emessi in valuta estera da cinque a sette anni.

^j Percentuale rispetto agli uomini che lavorano in queste posizioni.

3.5 Debito pubblico e passività finanziarie implicite

Gli indicatori del debito pubblico e delle passività pensionistiche implicite evidenziano molto chiaramente la tendenza al lassismo e a più elevati *deficit* nei paesi con un settore pubblico relativamente ampio. I governi grandi hanno aumentato il livello del debito pubblico di circa il 30% del PIL negli ultimi trent'anni, mentre lo stesso incremento è stato inferiore al 10% per i governi piccoli. Negli anni Sessanta, tutti i paesi, di qualunque gruppo, presentavano livelli di debito pubblico attorno al 40% del PIL. Nel 1990, il debito pubblico dei governi grandi era cresciuto fin quasi all'80% del PIL, rispetto al 53% dei governi piccoli.

Il debito esplicito, tuttavia, non è la sola passività finanziaria a cui i governi dovranno far fronte nel futuro. Sulla base degli impegni che derivano dalle politiche correnti, i contributi per le future pensioni non copriranno le obbligazioni attese e molti governi, di conseguenza, si troveranno a dover fronteggiare considerevoli passività implicite.³ Come con il debito esplicito, troviamo che i governi grandi e medi riportano passività nette, emergenti dai propri sistemi pensionistici, di gran lunga maggiori rispetto ai governi piccoli. In un certo numero di paesi di questi gruppi, le passività implicite sono al di sopra del valore del debito esplicito o perfino quello del PIL. Infatti, la somma del debito pubblico e delle passività genera totali piuttosto preoccupanti.

3.6 Tassi di interesse reale

L'evoluzione dei tassi di interesse reale sul debito pubblico riflette l'aumento delle passività finanziarie del governo nei decenni passati. Negli anni Ottanta e primi anni Novanta, tutti i governi hanno dovuto pagare interessi reali molto superiori rispetto a quelli degli anni Sessanta e Settanta. I tassi di interesse reale divennero allora molto simili tra i paesi, probabilmente come conseguenza della maggiore mobilità dei capitali e del minore intervento dei mercati dei capitali nazionali. In altre parole, si formò allora un mercato dei capitali mondiale. Tuttavia, le differenze tra i tassi di interesse reale nei diversi paesi non possono essere facilmente spiegate a causa del ruolo giocato dai differenti regimi fiscali e dalle aspettative inflazionistiche. Nel capitolo precedente si è detto che le differenze nelle posizioni

³ Come già accennato, l'attuale valore netto della somma dei deficit futuri del sistema pensionistico approssima tali passività. La misurazione di queste passività è, naturalmente, molto difficile perché le ipotesi sottostanti circa tassi di crescita e di interesse sono necessariamente arbitrarie. I governi possono anche cambiare i propri impegni. Tuttavia è importante conoscere questi *commitment* e le potenziali dimensioni del loro impatto. Queste dimensioni determineranno maggiori problemi futuri o richiederanno difficili cambiamenti di politica economica.

finanziarie dei paesi possono essere osservate meglio guardando i premi al rischio pagati dai paesi nei mercati delle obbligazioni internazionali. È di interesse per la nostra analisi il fatto che i paesi con governi grandi, come gruppo, pagano il premio al rischio più elevato sul debito pubblico. Questo premio era in media di 37 punti base nel 1990. I governi “medi” dovevano pagare un premio al rischio di un quarto di punto percentuale. Ciò potrebbe non sembrare molto ma, come accennato in precedenza, per elevati livelli di debito pubblico ciò può significare per un paese rilevanti e maggiori pagamenti per interessi. Dovesse il debito pubblico continuare a crescere e dovesse verificarsi una crisi, tali premi al rischio potrebbero raggiungere velocemente livelli molto più alti.

3.7 Disoccupazione

La lotta alla disoccupazione è diventata *la* principale sfida per la politica economica nei paesi industrializzati. Negli anni Sessanta, la disoccupazione non rappresentava un problema, e prescindeva dalla dimensione del governo, inoltre i gruppi di paesi registravano tassi di disoccupazione appena tra il 2,7 e il 4,6%. Negli anni Novanta, però, i governi grandi e medi avevano quasi triplicato i propri tassi di disoccupazione. La disoccupazione crebbe non solo in seguito alle crisi petrolifere della metà degli anni Settanta, ma incrementò ulteriormente nella prima metà degli anni Novanta, specie nei paesi con settori pubblici relativamente ampi. Ciò è avvenuto senza che si verificasse alcuna grave recessione o alcuno *shock* esogeno che incrementasse la disoccupazione. È interessante constatare come i paesi con governi piccoli abbiano avuto tassi di disoccupazione molto più bassi degli altri due gruppi. Tassi medi oltre il 10% per i governi di medie dimensioni, in particolare, mettono in luce problemi nel funzionamento del mercato del lavoro e negli incentivi forniti dalle politiche della spesa pubblica.

Gli elevati tassi di disoccupazione giovanile preoccupano particolarmente in questo contesto. La disoccupazione giovanile è in media quasi il doppio di quella totale, in tutti i gruppi di paesi. Ciò riflette le rigidità del lavoro, ma anche il funzionamento poco efficace dei sistemi di istruzione professionale in tutta una serie di paesi che possono continuare a produrre laureati con competenze superate. Se i giovani, comunque, non ricevono un'istruzione professionale utile e non acquisiscono un'esperienza lavorativa, si riduce la base di capitale umano di un paese. Inoltre, i problemi sociali connessi ai giovani disoccupati e frustrati sono destinati ad aumentare. Ancora, i dati evidenziano come l'elevata spesa pubblica sia associata a più alti invece che a più bassi livelli di disoccupazione giovanile. Incidentalmente osserviamo nella Tabella V.2 come la situazione delle donne nel mercato del lavoro non sia molto influenzata dalla dimensione dello Stato. La quota più elevata di donne occupate in lavori più qualificati, come quelli manageriali o amministrativi, si trova nei paesi con governi

piccoli. In questo ambito, però, potrebbero giocare un ruolo importante i fattori culturali.

4. Indicatori sociali

Gli indicatori sociali sono stati, e sono ancora, molto simili tra i gruppi di paesi, dimostrando con ciò che una maggiore spesa pubblica non ha avuto un effetto significativo su questi indicatori. Giudicando in base all'Indice di Sviluppo Umano dell'ONU, basato su aspettativa di vita, istruzione, e reddito pro capite, i paesi con governi piccoli si trovano in una situazione in qualche misura migliore. Tutti i paesi del nostro campione sono tra i primi venti della classifica mondiale. Nondimeno, i paesi con governi piccoli occupano mediamente il sesto posto, mentre gli altri due gruppi stanno all'undicesimo e al tredicesimo posto (Tabella V.3).

4.1 Indicatori di salute e mortalità

Come accennato in precedenza, la spesa pubblica nel settore per la salute (in media del 6% del PIL) è all'incirca il 20% più alta nei paesi con governi grandi rispetto a quelli con governi piccoli, per i quali la quota del PIL è del 5,2%.

L'aspettativa di vita, in compenso, è identica tra i diversi gruppi di paesi e anche la mortalità infantile non varia di molto. Quest'ultima, in realtà, è più bassa nei paesi con governi "piccoli". Ciò indica che la maggiore spesa nei paesi con governi grandi non ha modificato significativamente gli standard sanitari. La qualità dei programmi pubblici, il reddito pro capite e il progresso tecnologico, probabilmente sono stati più importanti per il raggiungimento di un livello generale di salute più elevato e di una elevata aspettativa di vita che non il maggiore livello di spesa pubblica.

4.2 Istruzione

Anche la spesa nell'istruzione è sicuramente superiore per i paesi con governi grandi rispetto a quelli con governi piccoli. Anche qui, tale differenza sembra però non avere alcun effetto rilevante sugli indicatori di istruzione nei diversi paesi. Il tasso di alfabetizzazione è prossimo al 100% in tutti i paesi. I paesi con governi di medie dimensioni hanno il maggior numero di iscritti alla scuola secondaria, ma l'iscrizione è quasi universale anche negli altri gruppi di paesi. Indicatori internazionali, che confrontino la qualità dei diversi sistemi educativi, sono molto difficili da individuare e abbiamo potuto trovarne solamente uno. Un test internazionale di abilità matematica, promosso dall'OCSE per gli studenti di scuola secondaria, mostra che i punteggi ottenuti dai ragazzi dei paesi che rientrano nel campione superano la media internazionale, ma i paesi con governi pic-

Tabella V.3 – Dimensione dello Stato, sanità, istruzione, e ambiente: indicatori in differenti gruppi di paesi 1960-1990 circa.

	Paesi industrializzati ^a						Nuovi paesi industrializzati
	Governi grandi		Governi medi		Governi piccoli		
	1960	1990	1960	1990	1960	1990	
Classi Nazioni Unite di sviluppo economico							
Sanità	...	11	...	13	...	6	31
Spesa pubblica	2,6	6,6	3,0	5,9	2,3	5,2	3,3
Aspettative di vita	72,0	77,0	70,0	77,0	71,0	77,0	75,0
Mortalità infantile su 1000 nascite	23,0	6,7	29,0	7,1	22,4	6,4	8,6
Istruzione							
Spesa pubblica	4,5	6,4	2,9	5,6	3,4	5,0	3,4
Popolazione analfabeta in % della popolaz. oltre i 15 anni	9,3	1,2	13,3	1,2	2,2	1,0	5,9
Iscritti alla scuola secondaria (in %)	55,0	96,0	51,0	100,0	61,0	92,0	85,0
Abilità matematica nelle scuole secondarie ^b	...	515,0	...	523,0	...	533,0 ^c	607,0
Iscrizioni femminili al terzo livello, 18-23 anni (maschi = 100)	63,0	101,0	63,0	79,0	58,0	100,0	76,0
Indicatori ambientali							
PIL (dollari USA) per unità di energia ^d	0,7	4,8	0,7	4,7	0,6	5,9	4,5
Emissione di gas serra pro capite (mediana mondiale = 1)	...	4,7	...	4,6	...	5,9	...
Rifiuti riciclati (in % dei consumi) ^e	...	42,2	...	33,2	...	36,8	...

Fonte: Tanzi e Schuknecht su Bottani (1996); Kanbur (1991); Nazioni Unite, *Human development report* (vari anni); Banca Mondiale, *World Development Report* (vari anni); Banca mondiale, *Social indicators of development* (1996).

^a Gruppi di Paesi sono identici a quelli della tabella V.1.

^b Mediana internazionale = 500.

^c Solo Svizzera e USA hanno i dati dei governi piccoli e solo Corea quelli per i paesi di recente industrializzazione.

^d L'unità di energia è espressa in kg di petrolio.

^e Vetro, carta e cart one.

coli, in particolare, hanno migliori risultati rispetto agli altri. L'accesso alla scuola terziaria da parte delle donne, un indicatore dei livelli di istruzione e emancipazione di queste ultime nelle diverse società, evidenzia che le donne frequentano l'università tanto quanto gli uomini nella maggior parte dei paesi. Tuttavia esse sembrano essere indietro tra i paesi con governi di medie dimensioni.

5. Indicatori ambientali

La protezione ambientale sta diventando un tema di grande importanza nei paesi industrializzati. L'inquinamento ha suscitato grandi preoccupazioni tra le popolazioni e ha dato impulso al sorgere di movimenti "verdi" in molti paesi. In risposta a ciò, sempre più spesso i governi inseriscono nella loro agenda programmatica la protezione dell'ambiente. I programmi di risanamento ambientale, gli standard per le emissioni, la vendita di diritti di inquinamento o gli incentivi fiscali figurano tra le principali risposte politiche per promuovere un ambiente più pulito. La non rinnovabilità di alcune risorse naturali e l'inquinamento causato dall'uso di alcune di queste, ha dato una dimensione quasi morale all'obiettivo di ridurre il consumo di energia e di aumentare l'attività del riciclaggio dei rifiuti. Alla luce di questi sviluppi, gli indicatori ambientali presentati nella Tabella V.3 dovrebbero fornire un quadro approssimativo di come la protezione ambientale possa essere correlata alla dimensione dello Stato.

La spesa per l'ambiente non si differenzia molto tra i gruppi di paesi, e la spesa pubblica è solo una variabile della politica economica che influenza gli indicatori ambientali. Gli indicatori ambientali sono leggermente migliori nei paesi con settori pubblici grandi. I paesi con governi piccoli, rispetto agli altri due gruppi di paesi, producono una maggior quantità di gas serra per persona (circa sei volte la media mondiale anziché quasi cinque volte la stessa media, come per i paesi degli altri due gruppi). Tuttavia, l'ammontare di reddito (dollari/PIL) prodotto con un'unità di energia è più elevato nei paesi con un settore pubblico piccolo, indicando un uso più efficiente dell'energia. Una singola unità di energia produce quasi 6 dollari di PIL nei paesi con governi piccoli, contro i circa 5 dollari negli altri due gruppi di paesi.

Il riciclaggio dei rifiuti è un altro interessante indicatore della protezione ambientale. In alcuni paesi europei le famiglie dispongono di diversi contenitori per i vari tipi di rifiuti, e quella del riciclaggio è diventata un'industria sofisticata. In molti paesi i governi fissano regole o obiettivi per il riciclaggio, ma tale attività è in mano ai privati. La relativa spesa pubblica, quindi, è piuttosto esigua, ma la protezione ambientale può comunque essere efficace. Nei paesi del nostro campione, in media quasi il 40% di vetro, carta e cartone è riciclato, ma questo rapporto supera il 60% in alcuni paesi europei. I paesi con governi grandi mostrano i migliori risultati.

Tra i paesi con governi piccoli, gli indicatori ambientali hanno una considerevole variabilità, e la prestazione leggermente meno buona di questo gruppo di paesi è in gran parte dovuta alla prestazione di paesi a bassa densità di popolazione come gli Stati Uniti e l'Australia. Questi risultati appaiono influenzati più dalla scarsità relativa di risorse ambientali e dalle differenze nei prezzi delle risorse energetiche, determinate anche dall'imposizione fiscale e dai regolamenti introdotti dagli Stati, che non dalle politiche della spesa pubblica.⁴ Svizzera e Giappone, per esempio, registrano i migliori risultati per quanto riguarda l'emissione di gas serra, l'uso efficiente delle risorse energetiche e il riciclaggio di rifiuti; Australia e USA hanno invece, in questo ambito i peggiori risultati.

6. Indicatori della distribuzione del reddito e della stabilità sociale

6.1 Distribuzione del reddito

Ci potremmo aspettare che alti livelli di spesa pubblica, in particolare se una sua larga parte è connessa al cosiddetto *welfare state*, abbiano l'impatto più incisivo sulla distribuzione del reddito. Quest'ultima in effetti è più equa nei paesi con governi grandi, dove è migliorata soprattutto nei decenni tra il 1960 e il 1990 (Tabella V.4). Nel 1960, il gruppo dei paesi con governi piccoli presentava la distribuzione del reddito più equa e il 40% delle famiglie più povere riceveva oltre il 17% del PIL. La quota di reddito per il medesimo gruppo di famiglie, nei paesi con un governo grande, era inferiore di circa 2 punti percentuali. Nel 1990 la situazione era ribaltata. La distribuzione del reddito, come misurata da questo indicatore, era divenuta più equa in tutte le classi di reddito. La quota di reddito ricevuta dal 40% delle famiglie più povere, però, era giunta al 20,1% del PIL nei paesi con grandi governi, cioè circa 3 punti percentuali in più dei paesi con piccoli governi. Gli indici di Gini confermano un quadro simile. Questi variano nell'intervallo tra 30 e 40 per tutti e tre i gruppi di paesi, il che è una conferma di una distribuzione del reddito piuttosto equa secondo gli standard internazionali. Il fatto che siano più prossimi al valore 30 gli indici relativi ai paesi con governi grandi, comunque, dimostra che in questo gruppo di paesi la distribuzione del reddito è ancor più equa.

Sebbene la distribuzione del reddito sia un'area in cui i governi grandi ottengano risultati migliori dei governi piccoli, è però da notare quanto poco differiscano, tra i gruppi, gli indici della distribuzione del reddito rispetto alle enormi differenze che esistono nelle dimensioni dei trasferi-

⁴ In alcuni casi, tuttavia, una significativa parte di spesa pubblica destinata all'ambiente è probabilmente inevitabile. Basti pensare, per esempio, ai costi che la Germania ha dovuto affrontare per il risanamento di aree altamente inquinate appartenute alla Germania dell'Est o a quelli connessi alla sciagura di Chernobyl.

menti pubblici. La spiegazione di ciò, generalmente, sta nel fatto che nei paesi con settori pubblici ampi i trasferimenti non appaiono adeguatamente mirati agli obiettivi. La quota dei trasferimenti destinata al 20% delle famiglie più povere difficilmente supera il 20% nei paesi con governi di grandi dimensioni.

Il quintile più povero nei paesi con governo di medie dimensioni, riceve invece, circa un quarto di tutti i trasferimenti. I paesi con governi piccoli sono quelli che meglio sanno indirizzare i trasferimenti: circa un terzo dei trasferimenti pubblici raggiunge il quintile più povero. In alcuni paesi con governi grandi i trasferimenti pubblici sono addirittura regressivi, e in diversi paesi sono le classi medie quelle che più ne beneficiano.

Le imposte e i trasferimenti, nei paesi con governi grandi, aumentano in media del 2,7% la quota di reddito disponibile del 40% delle famiglie più povere. Osserviamo che trasferimenti e sussidi, in questo gruppo di paesi, superano il 30% del PIL. Questo ampliamento del reddito disponibile, però, è superiore di solo lo 0,6% di PIL rispetto a quello dei paesi con governi piccoli, i quali spendono “appena” il 14% del PIL in sussidi e trasferimenti. Data la qualità piuttosto scadente dei trasferimenti, per la loro incapacità di raggiungere in proporzioni adeguate i soggetti economicamente deboli, e la relativa equità di distribuzione del reddito anche nei paesi con governi piccoli, viene da chiedersi se valga la pena avere 20 punti percentuali di PIL di maggiore spesa e di maggiore tassazione, con le relative distorsioni, per ottenere una distribuzione del reddito solo così marginalmente più equa.

Questi risultati fanno pensare che la finalità dei trasferimenti pubblici non sia innanzitutto quella di migliorare la sorte dei poveri, ma più probabilmente quella di procurare il supporto politico delle classi medie o di certi importanti gruppi sociali. I programmi di trasferimenti, in molti paesi, sembrano allora costituire un imponente programma di redistribuzione che agisce a favore di ceti ristretti, senza beneficiare molto proprio per coloro per i quali tali programmi erano stati pensati. Questi trasferimenti generano un quadro non trasparente circa i costi e i probabili beneficiari.

6.2 Indicatori di stabilità sociale

Questi indicatori possono essere influenzati dalle politiche dei governi solo in misura molto limitata, ma è comunque interessante vedere se ci sono delle differenze sistematiche tra i gruppi di paesi. La criminalità è divenuta una delle principali preoccupazioni dei cittadini di molti paesi industrializzati. Specialmente gli Stati Uniti stanno registrando alti livelli di crimini violenti, benché negli anni più recenti l'onda del crimine abbia cominciato a ridursi significativamente. Un'elevata quota di detenuti nella popolazione potrebbe allora riflettere, in una certa misura, la minaccia percepita della criminalità, e riflettersi indirettamente in ricadute sul-

Tabella V.4 – Dimensioni dello Stato, distribuzione del reddito e stabilità sociale: indicatori in differenti gruppi di paesi, 1960–1990 circa.

	Stati industrializzati ^a				Nuovi stati industrializzati	
	Amministrazione Larga		Amministrazione media			Amministrazione piccola
	1960	1990	1960	1990	1960	1990
<i>Distribuzione e livellamento del reddito</i>						
Quota di reddito del 40% più povero delle famiglie	15,6	20,1	16,9	18,7	17,1	17,3
Coefficiente di Gini ^b	33,7	32,1	34,4	33,4	32,4	37,6
Trasferimenti al 20% più povero delle famiglie (in % dei trasferimenti totali)	...	22,2	...	25,2	...	33,6
Livellamento del reddito <i>via</i> tassazione e trasferimenti ^c	...	2,7	...	2,2	...	2,1
<i>Indicatori di stabilità sociale</i>						
Detenuti per 100.000 persone ^d	...	23,0	...	58,0	...	123,0
Detenuti giovani (in % dei totali detenuti)	...	6,0	...	5,0	...	2,0
Divorzi (in % dei matrimoni contratti, 1987–91)	...	33,0	...	29,0	...	36,0
Suicidi uomini (per 100.000 persone)	...	21,0	...	23,0	...	22,0
Emigrazione (in % della popolazione totale)	0,6	0,2	0,3	0,8	0,2	0,1

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht su Bruno, Ravallion e Squire (1996); Gwartney, Lawson e Block (1996); OCSE, *Trend in International Migration* (1994); Nazioni Unite, *Human development report* (vari anni); e tabelle di previsione.

^a I gruppi di paesi sono identici a quelli della tabella 5.1. La media del 1960 può contenere gli anni compresi entro il periodo tra 1962–75, specialmente per i governi grandi, la media per il 1990 può contenere dati per gli anni 1988–1992

^b La quota di reddito familiare del 40% più povero delle famiglie. I dati sono disponibili dal 1979–81 invece del 1960.

^c L'incremento delle quote del reddito familiare del 40% più povero delle famiglie. La media del 1980–6 nella colonna del 1990.

^d Esclusi gli Stati Uniti, la media è 64.

la stabilità e sul benessere sociale. I paesi con governi grandi mostrano i dati migliori in questa categoria, mentre in quelli con governi piccoli le cose vanno peggio. Questi risultati, però, sono fortemente influenzati dagli Stati Uniti che, in termini relativi, hanno detenuti in misura tra dieci e venti volte maggiore rispetto alla gran parte degli altri paesi industrializzati. Tuttavia una buona parte di questi detenuti sono in prigione per reati connessi alla droga. Ignorando gli Stati Uniti, i governi piccoli e medi mostrano quote di popolazione carceraria analoghe a quelle dei paesi con governi grandi.

Il numero dei divorzi è di norma più correlato all'evoluzione culturale e alle leggi in materia di divorzio che alle differenze nella spesa pubblica. Ciò nondimeno è anche un segno di stabilità sociale. Coloro che sostengono che il *welfare state* favorisca la stabilità sociale riducendo lo stress vissuto dalle famiglie dovrebbero allora anche credere che i paesi con governi piccoli abbiano percentuali di divorzi più elevati. Altri dicono, invece, che estese agevolazioni del *welfare* rendono il divorzio più accessibile. Questi allora dovrebbero attendersi percentuali di divorzi più elevati nei paesi con governi grandi. In realtà, i paesi con governi grandi e quelli con governi piccoli riportano entrambi percentuali di divorzi relativamente alte, mentre i paesi con governi medi hanno percentuali più basse. La percentuale di divorzi molto bassa della Spagna e quello molto alto degli Stati Uniti, però, influenzano significativamente il tasso medio del gruppo cui appartengono. Analogamente, il basso tasso di suicidi potrebbe essere un segno di stabilità sociale. Ma tutti i gruppi di paesi riportano tassi simili.

L'emigrazione, un indicatore della speranza di una vita migliore in un altro paese, e indirettamente anche di migliori politiche governative, è diminuita, eccetto che per i paesi con governi di medie dimensioni. Ciò dimostra che, in linea di massima, le persone non percepiscono le proprie situazioni economiche sufficientemente avverse o i propri governanti sufficientemente oppressivi da giustificare l'emigrazione. La diminuzione dell'emigrazione probabilmente è legata anche al fatto che il livello del PIL pro capite è divenuto relativamente identico tra i paesi industrializzati e tra i gruppi di paesi nei decenni passati. Ciononostante, troviamo che l'emigrazione era, ed è ancora, più bassa nei paesi con governi piccoli.

7. Indicatori di governance

Un ultimo gruppo di indicatori confronta aspetti riguardanti la *governance* tra i gruppi di paesi. Solo negli ultimi anni sono stati fatti tentativi per "quantificare" le prestazioni dei paesi sotto questo profilo. Queste "quantificazioni" essenzialmente riflettono quanto percepito da coloro che rispondono alle domande sull'argomento. Potrebbero quindi essere soggette ad ampi margini di errore. In media tutti e tre i gruppi di paesi sembrano mostrare indicatori ragionevoli, secondo gli standard internazio-

nali, in molte categorie. Tuttavia ci possono essere apprezzabili differenze tra paesi, e i paesi con governi piccoli normalmente vanno meglio in gran parte di queste categorie. Soprattutto la relativamente ampia e crescente quota del settore sommerso nei paesi con governi grandi dovrebbe essere motivo di preoccupazione.

7.1 Indicatori di libertà economica e politica

Diritti politici, libertà civili e libertà economiche, sono considerati da molti osservatori tra gli aspetti più importanti delle economie e delle società moderne e pluraliste. Recenti studi hanno concluso che l'attività economica soffre quando i governi non assumono la responsabilità (*accountability*) del proprio operato di fronte al popolo, o quando la libertà economica è soggetta a limitazioni. Benché non vi sia una chiara relazione tra crescita economica e regime politico per i paesi in via di sviluppo (Borner, Brunetti e Weder, 1995), tutte le economie moderne industrializzate presentano alcuni caratteri comuni come la democrazia, il principio di legalità e un'economia di mercato. Ecco perché diritti politici e libertà civili hanno ricevuto pieni punteggi in quasi tutti i paesi del nostro campione. I punteggi circa la libertà economica sono piuttosto buoni, ma rivelano una moderata differenza tra i gruppi di paesi. I governi "piccoli" hanno ricevuto in media 7,6 punti su 10, e vanno quindi un po' meglio dei governi mediamente dimensionati, che presentano un punteggio di 7,2, e soprattutto dei governi grandi, ai quali sono stati attribuiti 6,6 punti (Tabella V.5).

7.2 Efficienza amministrativa

Il principio di legalità e la libertà dei mercati richiedono un governo funzionante, le cui istituzioni tendano a mantenere questi principi di base propri delle moderne economie di mercato. Un apparato giudiziario efficiente è essenziale perché assicura la supremazia della legge, facendola applicare ed interpretandola se necessario anche contro i *policymakers*. Il sistema giudiziario allora è un elemento cruciale nel sistema di pesi e contrappesi di un paese e assicura che nessun individuo possa collocarsi al di sopra della legge.

L'assenza di corruzione suggerisce che le leggi, e l'applicazione della legge non possano essere "comprate". Una tale condizione quindi garantisce un giusto "terreno di gioco" per l'economia. Il formalismo burocratico può minare le economie di mercato innalzando i costi del rispetto della legge. Ciò favorisce la corruzione e spinge le persone verso l'economia sommersa. Anche qui, in tutti questi campi, i risultati sono relativamente alti per tutti i gruppi di paesi. I governi piccoli, però, vantano i punteggi migliori dei governi grandi. I governi medi hanno punteggi più bassi, sebbene di poco. L'efficienza dei sistemi giudiziari ha ottenu-

Tabella V.5. – Dimensioni dello Stato ed indicatori di *governance*, 1990 circa (in % del PIL).

	Paesi industrializzati ^a			Paesi di recente industrializzazione
	Governi grandi	Governi medi	Governi piccoli	
<i>Indicatori di libertà politica ed economica^b</i>				
Diritti civili	10,0	10,0	10,0	7,5
Libertà civili	10,0	9,9	10,0	7,5
Libertà economica	6,6	7,2	7,6	7,5
<i>Indicatori di efficienza amministrativa^b</i>				
Efficienza del sistema giudiziario (1994)	9,3	8,6	10,0	8,3
Inefficienza burocratica (1994)	8,1	7,8	9,0	8,9
Corruzione	8,2	8,2	8,1	7,2
<i>Indicatori di efficienza regolamentare</i>				
Dimensione dell'economia sommersa	17,7	12,07	9,4	....
Brevetti per 10.000 popolaz. (coefficiente di inventiva, 1990)	2,0	2,3	8,6	...

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht basato su Gwartney *et al.* (1996); Mauro (1995); OCSE, *Indicatori delle principali scienze e tecnologie* (1995-1996); Transparency International (1997); Schneider (1997); Nazioni Unite, *Report sullo sviluppo umano (vari anni)*; Weck-Hanneman. Pommerehne e Frey (1984).

^aI gruppi di paesi sono identificati nella tabella V.1.

^bClassificato tra 0 = peggiore e 10 = migliore.

to i risultati migliori in tutti i governi piccoli. I paesi con governi piccoli sembrano anche essere meno affetti dal peso della burocrazia, mentre i punteggi per la corruzione sembrano essere sostanzialmente identici tra i diversi gruppi di paesi.⁵

7.3 Efficienza regolamentare

L'ultimo insieme di indicatori cerca di valutare indirettamente la qualità delle politiche dei governi e la capacità regolamentare, guardando alle dimensioni dell'economia del sommerso e alla capacità di innovazione di un'economia. Politiche e regolamentazioni "cattive", come accennato, inducono gli agenti economici a scivolare nell'economia sommersa. Le stesse politiche, inoltre, scoraggiano le persone dall'essere innovative se esse producono un ambiente che non protegge i diritti di proprietà nel campo delle innovazioni e non dà speranza di un ragionevole rendimento.

Gli sviluppi delle dimensioni del fenomeno dell'economia sommersa dovrebbero essere motivo di preoccupazione. Secondo alcuni studi, tra gli anni Sessanta e Novanta, la quota dell'economia sommersa è più che raddoppiata, ed è cresciuta in modo particolarmente vigoroso nei paesi con un settore pubblico esteso. In questo gruppo di paesi, infatti, si è stimato che l'economia sommersa comprenda oltre il 17% dell'economia totale, quasi due volte la quota relativa ai paesi con governi piccoli. Il numero di brevetti ogni 100.000 persone, un indice del grado di inventiva di un'economia, è inoltre molto più elevato nei paesi con governi piccoli (anche se l'entità dello scarto è decisamente influenzata dalle cifre relative al Giappone). Questi risultati suggeriscono che la dimensione del governo può fornire incentivi ad abbandonare l'economia regolare e può anche ridurre il potenziale innovativo dei paesi.

8. Note conclusive

L'analisi dei molti indicatori che abbiamo appena condotto suggerisce che, stando all'evidenza disponibile, sia pure provvisoria e limitata, i governi piccoli non hanno "prodotto" mediamente indicatori socioeconomici meno desiderabili dei governi grandi. In alcune aree, come quello dei risultati economici, mercati del lavoro, passività finanziarie dello Stato, "governance" e regolamentazioni ambientali, i paesi con governi piccoli sembrano produrre migliori risultati degli altri gruppi di paesi. Inoltre, ci

⁵ Per una trattazione più dettagliata sulla governance, vedi Gwartney, Lawson e Block (1996) sulla libertà economica e politica, Mauro (1995) sull'efficienza delle amministrazioni, e Transparency International sulla corruzione. Brunetti, Kisunko e Weder (1997a) confermano il clima economico tutto sommato favorevole nella maggior parte dei paesi industrializzati rispetto a molti paesi in via di sviluppo.

sono indizi che le politiche di stabilizzazione abbiano fallito nel raggiungere i propri obiettivi di ridurre la fluttuazione dell'output mentre i crescenti deficit hanno spiazzato il settore privato ed indebolito la crescita. Sembra allora non verosimile che da una spesa pubblica più elevata possa derivare il progresso in termini di obiettivi economici e sociali. I risultati suggeriscono, poi, che *con politiche intelligenti* i governi possano raggiungere gli stessi obiettivi sociali e economici con livelli di spesa pubblica molto più bassi. Naturalmente, questa conclusione non considera i possibili costi di transizione dovuti al passaggio da un'alta spesa pubblica a una più bassa.

Questa conclusione non costituisce necessariamente un'adesione alla politica del *laissez-faire* o a quelle politiche in virtù delle quali lo Stato non ha alcun ruolo nell'economia o ne gioca uno molto limitato. Dopo tutto, in tutti i paesi presi in considerazione, compresi quelli con governi piccoli, lo Stato è importante e ha raggiunto livelli di spesa pubblica di gran lunga superiori che nella prima parte del secolo. Piuttosto, la conclusione è che la spesa pubblica non è la risposta necessaria ai molti problemi socio-economici, e che con politiche intelligenti, potrebbe essere ridotta.

L'ESPERIENZA DEI PAESI DI RECENTE
INDUSTRIALIZZAZIONE

In questo capitolo esaminiamo l'evoluzione della struttura della spesa e le prestazioni dello Stato in alcune economie di recente industrializzazione. Queste economie sono cresciute molto rapidamente fino a che non sono incorse nella crisi finanziaria ed economica del 1997-98. Abbiamo trovato che gli indicatori sociali e economici hanno raggiunto livelli quasi simili a quelli dei paesi industrializzati, ma con livelli di spesa pubblica molti inferiori. La trattazione di questo capitolo si riferisce al periodo che precede la suddetta crisi. Resta da vedere per quanto si faranno sentire gli effetti della crisi sugli indicatori sociali ed economici di questi paesi. La migliore previsione è che tali effetti saranno marginali.

I nuovi paesi industrializzati non hanno, almeno finora, adottato estesi programmi di *welfare* e non hanno così neanche sperimentato gli effetti di queste politiche sulla crescita, sul mercato del lavoro e in altre aree.¹ Nonostante questi paesi differiscano per molti aspetti da quelli industrializzati (la struttura delle popolazioni è diversa, e forti interessi dipendenti dal supporto pubblico forse non sono ancora emersi), potrebbero esserci delle lezioni da apprendere da loro. Limitiamo la nostra analisi a tre paesi di recente industrializzazione – Cile, Corea e Singapore – e a Hong Kong e Cina.

1. I modelli di spesa pubblica nelle economie di recente industrializzazione.

Il livello della spesa pubblica nelle economie di recente industrializzazione è stato di molto inferiore rispetto a quello dei paesi industrializzati. Mediamente la spesa pubblica totale di questi paesi nel 1990 ammontava a solo il 18,2% del PIL (vedi Tabella V.1), meno della metà di quella dei pae-

¹ A causa della mancanza di tali programmi, l'impatto di breve periodo della crisi del 1997-98 su alcuni settori delle popolazioni di questi paesi è stato forse più duro. La Corea, per esempio, dovette sviluppare rapidamente un sistema di parziale sostegno per i disoccupati.

si industrializzati. I loro livelli di spesa nel 1990 erano, però, ampiamente comparabili con quelli prevalenti negli anni Sessanta nei paesi industrializzati con governi piccoli. A quel tempo Svizzera e Giappone avevano la spesa pubblica sotto il 20% del PIL, e l'Australia poco al di sopra.

Queste cifre vanno viste alla luce di un diverso orientamento circa il ruolo dello Stato nei paesi che stiamo esaminando. Tale orientamento non fu influenzato da un'opinione favorevole alla spesa, che nei paesi occidentali diventò di moda negli anni Sessanta e Settanta. Mentre molti paesi industrializzati sperimentavano le politiche keynesiane e costruivano i cosiddetti *welfare states*, i nuovi paesi industrializzati acceleravano la crescita e perseguivano politiche che (con alcune eccezioni che sono diventate evidenti durante la crisi asiatica) si basavano sul mercato e sugli incentivi economici, mantenendo la spesa pubblica su livelli contenuti. In Cile queste politiche furono adottate dopo il fallimento di un esperimento economico nei primi anni Settanta che favoriva la formazione di un ampio settore pubblico.

In questo gruppo di paesi, la Corea ha avuto l'approccio più interventista, ma ha in ogni modo tenuto la spesa pubblica sotto stretto controllo.² Hong Kong ha rappresentato in maniera radicale l'approccio non-interventista.³ Philip Haddon-Cave, il Ministro delle Finanze di Hong Kong durante gli anni Settanta, coniò l'espressione "non-interventismo positivo" per definire il ruolo del governo nell'economia. Come lui stesso disse: "Nella maggior parte dei casi è inutile e dannoso per la crescita dell'economia cercare di pianificare l'allocazione delle risorse al settore privato frustrando così le forze di mercato che, in un'economia aperta, sono abbastanza difficili da prevedere e ancor più da controllare" (Haddon-Cave, 1984, ripreso da Chau, 1993). Come risultato, le imprese erano premiate per le proprie attività coronate dal successo, ma dovevano pagare per gli errori fatti e per la cattiva amministrazione.

A Singapore, Lee Kuan Yew, architetto del successo post-coloniale, riteneva che le politiche dovessero focalizzarsi su pochi principi di *governance*, sostenuti da molti filosofi politici, inclusi Adam Smith e David Hume, quali: "mantenere il rispetto del principio di legalità e l'invulnerabilità del diritto di proprietà, pratiche commerciali corrette, un terreno d'azione comune a tutti gli attori in gioco, siano essi *insiders* influenti o *outsiders* privi di agganci, e trasparenza e responsabilità nel processo decisionale".⁴ L'ap-

² In Corea il governo è intervenuto pesantemente nell'indirizzare il credito allo scopo di perseguire la propria politica industriale volta a favorire la crescita attraverso una veloce industrializzazione.

³ Durante la crisi asiatica il governo di Hong Kong ha abbandonato questa politica estrema di non-intervento intervenendo sui mercati azionari con l'acquisto di azioni.

⁴ "Financial Times", 12 febbraio 1997. Dovrebbe essere chiaro che da un punto di vista filosofico Singapore e Hong Kong erano molto distanti dalla Corea, dove il governo era

plicazione di questi principi ha reso Singapore una delle aree del mondo economicamente più libere.

A Hong Kong i governi non rifiutavano l'intervento pubblico facendone una questione di principio, ma ritenevano che: "il ruolo principale dello Stato fosse quello di fornire i servizi pubblici e le infrastrutture economiche che solo lo Stato può razionalmente offrire" (Haddon-Cave, 1984). Con ciò, Haddon-Cave sta sostanzialmente riaffermando l'idea di Adam Smith circa il legittimo ruolo dello Stato. L'offerta di servizi fu spesso trasferita al settore privato, e i consumatori dovevano pagare per il pieno costo dei servizi.

Nei paesi di recente industrializzazione è stata data molta enfasi alla formazione del capitale umano, con i governi che hanno assunto un ruolo di preminenza nel fornire e finanziare gran parte dell'istruzione primaria e secondaria nonché, in parte, quella terziaria. Sanità e istruzione per i poveri sono state favorite da aiuti governativi mirati, ma le relative tasse a carico dei beneficiari sono rimaste rilevanti. "La responsabilità sociale verso i bisognosi è accettata, ma l'etica del lavoro non può essere indebolita da politiche sociali e politiche fiscali redistributive" (Haddon-Cave, 1984). Preoccupazioni analoghe mantennero limitati gli aiuti di *welfare* nel sistema di sicurezza sociale che si andava costruendo in Corea ("Financial Times", 26 giugno 1995). In alcuni di questi paesi, per esempio, fino alla crisi asiatica non esisteva alcun programma che sostenesse i redditi dei disoccupati.⁵

La composizione della spesa pubblica nelle economie di nuova industrializzazione deve essere guardata alla luce del limitato ruolo del governo. Circa un terzo della spesa pubblica è destinato ai consumi pubblici, un terzo ai sussidi e ai trasferimenti e l'ultima parte ai pagamenti di interessi e agli investimenti. Chiaramente queste proporzioni si riferiscono a livelli totali di spesa pubblica molto inferiori, in termini di quota di PIL, di quelli dei paesi industrializzati. Rispetto a questi ultimi la differenza principale sta nel livello decisamente inferiore di sussidi e trasferimenti. Questi ammontavano solo al 5,7% del PIL, ovvero circa un quarto della spesa media per questa categoria nelle economie industrializzate. In realtà la composizione della spesa è simile a quella che si poteva osservare nel 1960 in alcuni dei paesi industrializzati con governi piccoli. L'investimento pubblico del 3,4% del PIL è più elevato della media dei paesi industrializzati, ciò derivando dalla priorità data allo sviluppo delle infrastrutture.⁶

convinto dell'opportunità del proprio intervento.

⁵ Di fronte alla crisi asiatica c'è stato come un grande esame di coscienza circa l'opportunità di abbandonare i vecchi principi.

⁶ L'insufficienza delle infrastrutture era vista come uno dei principali limiti in molte delle economie asiatiche che si andavano rapidamente sviluppando (Brunetti, Kisunko e Weder, 1997).

Fino alla crisi asiatica questo gruppo di paesi non registrava di fatto alcun deficit di budget. Hong Kong, per esempio, dal 1946 ha avuto il bilancio in deficit solamente sette volte. Il suo governo, dunque, ha accumulato una quantità notevole di attività finanziarie. La stessa cosa vale per Singapore. Dalla metà degli anni Ottanta anche il Cile ha registrato avanzi di bilancio. Come conseguenza, questi paesi non hanno avuto un elevato livello del debito da servire. In Corea la crisi bancaria e la profonda recessione del 1998 hanno causato un ingente deficit fiscale e un debito pubblico potenzialmente ampio a causa delle garanzie fornite dal governo.

Dal punto di vista funzionale, le spese per la sanità e l'istruzione in queste economie sono state relativamente elevate se confrontate con quella, per gli stessi settori, dei paesi industrializzati negli anni Sessanta. Ciò riflette la grande importanza data all'istruzione obbligatoria di alta qualità e al capitale umano in questi paesi. Nel 1990 la Corea, per esempio, ha speso il 6% del PIL nell'istruzione, esattamente lo stesso di quanto mediamente spendono i paesi industrializzati, e stava con ciò creando rapidamente una delle popolazioni più istruite al mondo. In effetti, stava investendo persino troppo nell'istruzione, cosa che portava un rapido decremento dei tassi di ritorno, specie dell'istruzione di livello più alto. Sebbene Hong Kong sia stata talvolta definita l'ultimo bastione del *laissez-faire* e sia stata per questo guardata con ammirazione da economisti conservatori, quali Milton Friedman, negli anni Settanta introdusse l'istruzione gratuita e obbligatoria fino all'età di quindici anni. Ciò rifletteva l'opinione dei suoi amministratori che un livello elevato di istruzione della popolazione costituisca un valido obiettivo dello Stato.

La spesa per la sicurezza sociale dell'1% del PIL nei paesi di nuova industrializzazione è solo una piccola frazione di quanto spendono i paesi industrializzati. Questi dati rispecchiano il ruolo tradizionale ed importante delle famiglie nel fornire reti di sicurezza, e l'avversione per la dipendenza dal *welfare*. In alcuni di questi paesi, però, ciò riflette anche la significativa partecipazione del settore privato alla sanità, all'istruzione e alla sicurezza sociale. Il *Central Provident Fund* di Singapore o la privatizzazione dell'assicurazione pensionistica in Cile sono divenuti esempi importanti per gli altri paesi che sono interessati a realizzare riforme volte a ridurre la spesa pubblica in un'ottica di lungo periodo (vedi Bercuson, 1995 su Singapore; Bosworth, Dornbusch e Laban, 1994 sul caso del Cile; e gli ultimi capitoli di questo studio).

2. Indicatori economici e del mercato del lavoro

La *performance* economica di lungo periodo dei nuovi paesi industrializzati è stata impressionante, e non è stata intaccata dalla crisi asiatica. La crescita economica reale è stata mediamente del 6,2% negli ultimi dieci anni (vedi Tabella V.2), ovvero quasi tre volte quella dei paesi industria-

lizzati. L'incertezza politica a Hong Kong durante gli anni Ottanta ha ridotto la crescita economica al 6%, dopo una media del 9-10% nei trenta anni precedenti (Chau, 1993). Per molti anni la Corea ha registrato i ritmi di crescita più elevati, con in media quasi il 10% annuo, nella prima metà degli anni Novanta (Tabella VI.1). Si tenga presente, poi, che dopo la guerra di Corea dei primi anni Cinquanta, la Corea non era vista come un paese con buone prospettive di crescita e sviluppo. Esiste una storia, raccontata sovente, di una missione della Banca Mondiale in Corea nei primi anni Sessanta che concluse che il paese non aveva alcuna possibilità di sviluppo. I problemi economici che sono emersi in tempi recenti non cambiano gli straordinari risultati raggiunti in passato. Una volta che la crisi sarà finita, è ben probabile che la Corea torni ad avere un'ottima *performance* economica.

Come risultato di questa rapida crescita, il PIL pro capite, calcolato secondo la parità del potere d'acquisto (PPA), era recentemente andato oltre i 14.000 dollari per le quattro nuove economie industrializzate di Cile, Hong Kong-Cina, Corea e Singapore. In media si tratta di circa il 70% del reddito pro capite dei paesi industrializzati ed è un livello comparabile con quello di questi ultimi paesi alla fine degli anni Sessanta. Il PIL pro capite di Hong Kong e Singapore calcolato con la PPA ha raggiunto quello del Giappone e ha anche superato quello di alcune economie industrializzate. Il PIL pro capite, sempre calcolato con la PPA, di Cile e Corea, che ha superato i 9.000 dollari, è inferiore ma comunque già corrisponde ai due terzi di quello di Spagna, Irlanda o Nuova Zelanda. Se i dati fossero disponibili e considerassimo anche Taiwan ci troveremmo di fronte a risultati ugualmente sorprendenti.

I formidabili tassi di crescita delle nuove economie industrializzate sono stati spiegati individuando diversi fattori, tra cui uno, importante, è l'elevato tasso di formazione di capitale fisso lordo. Gli investimenti, che superano il 30% del PIL, sono decisamente maggiori rispetto a quelli dei paesi industrializzati. Gli alti tassi di risparmio sono stati i fattori esplicativi di così elevati investimenti, e la Corea, per esempio, ha registrato tassi di risparmio attorno al 35% del PIL. Con un investimento pubblico pari a circa il 3% del PIL, ovvero appena il 10% dell'investimento totale, è chiaramente l'investimento privato a sostenere la crescita economica di questi paesi. In realtà, l'elevato tasso di crescita ha creato diverse strozzature suggerendo la realizzazione di infrastrutture.

Anche altre variabili macroeconomiche sono sembrate piuttosto soddisfacenti. L'inflazione è stata bassa e decrescente, e nella prima parte degli anni Novanta Singapore ha raggiunto appena il 2,5%. In Cile, storicamente il paese con i risultati peggiori in termini di inflazione, quest'ultima è scesa fino al 4% nel 1998 e gradualmente veniva ridotta. Gli interessi che le nuove economie industrializzate devono pagare sul proprio debito pubblico sono bassi grazie ai modesti livelli di debito che, per

Tabella VI.1 – Indicatori di performance nel settore pubblico, alcuni Stati piccoli e paesi di recente industrializzazione, primi anni Novanta (% del PIL).

	Paesi industrializzati			Nuovi paesi industrializzati		
	Stati Uniti	Giappone	Svizzera	Cile	Corea	Singapore
<i>Indicatori economici</i>						
Crescita del PIL reale (% 1991-5)	2,3	1,3	1,6	7,4	9,5	8,8
PIL pro capite (PPP-based, \$ USA)	26,98	22,11	25,86	9,52	11,45	22,77
Inflazione (1991-5)	3,2	1,4	3,2	13,9	6,2	2,5
Debito pubblico lordo (1994-5)	64,3	81,3	48,2	17,4	8	15,2
<i>Indicatori del mercato del lavoro</i>						
Tasso di disoccupazione (metà anni 90)	5,4	3,3	4,7	4,6	2,4	2,7
<i>Indicatori sociali e di distribuz. del reddito</i>						
Attesa di vita (1995)	77	80	78	76	72	77
Mortalità infantile (% nati vivi)	9	4	6	12	10	4
Iscritti scuola secondaria (quota %)	97	96	91	70	93	84
Livello formativo (corsi di matematica, studenti scuola media superiore, 1994)	500	605	545	...	607	...
Quota reddito del 40% più povero delle famiglie (intorno 1990)	15,4	17,7	18,1	10,5	19,7	17,3
<i>Indicatori di libertà economica e politica</i>						
Diritti politici	10	10	10	7	9	7
Libertà civili	10	10	10	8	8	7
Libertà economica	8	7,3	7,9	6,2	6,7	8,2
<i>Indicatori di efficienza amministrativa</i>						
Efficienza del sistema giudiziario	10	10	10	7,3	6	10
Inefficienza burocratica	9,3	8,5	10	9,3	6,5	10
Corruzione	7,8	6,7	8,8	7,9	4,3	9,3

Fonte: Tabelle 2.10 – 2.12.a.

^a Solo debito estero.^b Classificato tra 0 = peggiore e 10 = migliore.

questo gruppo di paesi, raggiungono appena il 13% circa del PIL.⁷ Inoltre questi paesi (eccetto forse la Corea) non hanno importanti passività implicite pensionistiche, al contrario dei paesi industrializzati. Singapore e Cile, per esempio, adottano sistemi a capitalizzazione, mentre il sistema pensionistico pubblico di base della Corea ha accumulato risorse per coprire le passività future.

Le economie di recente industrializzazione avevano registrato buone *performances* occupazionali. Fino alla crisi finanziaria del 1997-98 la disoccupazione si aggirava in media attorno al 3%, con un massimo del 4,6% per il Cile. Questi tassi potevano essere favorevolmente rapportati a quelli più bassi dei paesi industrializzati e forse furono il risultato di programmi di assistenza sociale molto limitati e di interventi relativamente contenuti sui mercati del lavoro. In Corea, tuttavia, la recente crisi ha condotto a tassi di disoccupazione più elevati e l'assenza di programmi a sostegno dei disoccupati ha creato difficoltà sociali tanto che è stata introdotta una (sia pure limitata) assicurazione per la disoccupazione.⁸

Anche il ruolo delle donne è diventato un importante indicatore del progresso sociale e economico. Crescita e emancipazione hanno dato come esito una maggiore partecipazione della forza lavoro femminile. I programmi di pari opportunità dovrebbero altresì dare luogo ad una crescente quota di donne nei ranghi professionali e manageriali. In questi paesi l'emancipazione economica delle donne, intesa in questo senso, è considerevolmente progredita negli ultimi decenni, anche se in una certa misura in ritardo rispetto ai paesi industrializzati (vedi Tabella V.2). La quota di donne in posizioni professionali amministrative e manageriali è ancora solo il 17%, ovvero circa la metà di quella nei paesi industrializzati (*United Nations Development Programme*, 1995).

3. Indicatori sociali e della distribuzione

Anche nell'ambito degli indicatori sociali le economie di nuova industrializzazione hanno quasi raggiunto i paesi industrializzati. Tutti i paesi si posizionano molto bene nell'Indice di Sviluppo Umano dell'ONU, e considerato che i primi venti posti sono occupati da paesi industrializzati, il ventiquattresimo posto di Hong Kong e posti intorno al trentesimo per gli altri tre paesi, non rappresentano un cattivo risultato (vedi Tabella V.3).⁹

⁷ Come già accennato, i pagamenti per interessi probabilmente aumenteranno nei prossimi anni in Corea a causa del debito accumulato durante la crisi finanziaria e economica in Asia.

⁸ Fino alla crisi i lavoratori coreani dei grandi conglomerati avevano una garanzia di un posto di lavoro a vita.

⁹ Nello *Human Development Report* (1998) in cui l'Indice di Sviluppo Umano si riferisce al 1995, le posizioni occupate dai nuovi paesi industrializzati erano, rispettivamente: Hong Kong-Cina (25), Singapore (28), Corea (30) e Cile (31).

Nel campo della sanità e della mortalità, le differenze tra i due gruppi di paesi si sono di molto ridotte. L'aspettativa di vita è mediamente di 74 anni (solo fra i tre e i quattro anni di meno che nei paesi industrializzati) e supera i 70 in tutti e quattro i paesi. L'aspettativa di vita a Hong Kong e Singapore è anche più elevata rispetto a molti paesi industrializzati. Anche i tassi di mortalità infantile sono simili tra paesi industrializzati e paesi di nuova industrializzazione. Il tasso di mortalità infantile di Hong Kong si è ridotto dell'80% negli ultimi decenni e ora è agli stessi livelli di un qualunque paese industrializzato. Solo il Cile presenta una mortalità infantile un po' più elevata. Comunque, resta ancora tra quelle più basse dei paesi non industrializzati, e il suo tasso è simile a quello dell'Ungheria e della Polonia, paesi che spendono più di due volte la quota cilena di spesa pubblica sul PIL.

Gli standard dell'istruzione nelle economie di recente industrializzazione sono decisamente migliorati negli ultimi decenni e sono prossimi a quelli dei paesi industrializzati. Ciò riflette la particolare attenzione sull'istruzione nonché l'accesso gratuito e obbligatorio all'istruzione di base. Il 94% della popolazione adulta sa leggere e scrivere e la frequenza alla scuola secondaria raggiunge in media l'88% del potenziale. In Cile il numero di iscritti alla scuola secondaria è più basso, col 74%, la Corea conta oltre il 90%, mentre a Hong Kong la scuola secondaria è obbligatoria.

Per quanto riguarda il ruolo delle donne nella società e nell'economia, la frequenza femminile alla scuola terziaria rispetto agli uomini rappresenta un altro indicatore chiave. Le opportunità di istruzione per le donne sono aumentate considerevolmente dal 1970, quando la loro quota tra gli studenti era di gran lunga inferiore rispetto a oggi. Cile e Singapore presentano all'università quote di studenti e di studentesse quasi uguali, mentre Hong Kong e Corea hanno ancora della strada da fare (UNPD, 1995).

Mediamente la quota di reddito che compete al 40% più povero della popolazione è leggermente inferiore rispetto a quella dei paesi industrializzati. Varia da poco oltre il 10% del PIL per il Cile, a quasi il 20%, per la Corea. La media del gruppo è 15,3% del PIL, simile a quella degli Stati Uniti (Tabella VI.1). La Corea, in particolare, ha una distribuzione del reddito simile a quella di molti paesi industrializzati. La distribuzione del reddito nei paesi di nuova industrializzazione è migliorata decisamente negli ultimi decenni. In Corea, la forte crescita economica e l'introduzione di un sistema di sicurezza sociale di base avevano rapidamente ridotto il numero di poveri;¹⁰ una tendenza simile verso una migliore distribuzione del reddito è stata registrata anche da Hong Kong per il periodo dopo il 1970 (Kwon, 1993; e Chau, 1993). Questi risultati indicherebbero anche

¹⁰ Questo processo, però, sembra si sia arrestato, se non (temporaneamente?) invertito, durante la crisi asiatica.

che una spesa pubblica elevata non è essenziale per ottenere un miglioramento della distribuzione del reddito.

Benché non vi sia molta informazione sugli obiettivi della spesa sociale nei nuovi paesi industrializzati, la poca evidenza a disposizione suggerisce che la spesa sociale è relativamente efficiente e ben mirata, nonostante vi siano differenze considerevoli tra i paesi negli assetti istituzionali dei sistemi di assistenza. In Cile, per esempio, solo le pensioni sotto una soglia minima sono integrate con l'assistenza dello Stato. Nel 1993, in Cile, quasi un terzo della spesa per l'istruzione e un quarto di quella per la sanità sono andate a beneficio del quintile più povero, una parte molto più grande che in molti altri paesi dell'America Latina. In Corea, il sistema previdenziale pubblico, basato sui contributi, fornisce una rete di sicurezza di base per gli anziani (primo circuito) che è integrata da un'assicurazione pensionistica fornita dalle imprese. L'offerta dei servizi sanitari è in mano ai privati, ma l'assicurazione sanitaria pubblica offre una copertura universale, sia pure molto limitata. Una tassa sanitaria sugli utenti rappresenta ancora un importante fattore di contenimento degli sprechi. I poveri possono ricevere un sostegno pubblico aggiuntivo (Kwon, 1993).

4. Indicatori di governance

Per quanto riguarda la libertà economica e l'efficienza amministrativa (che spesso sono considerati prerequisiti molto importanti per la crescita economica, prosperità e pari opportunità) i nuovi paesi industrializzati reggono perfettamente il confronto con quelli industrializzati. La libertà economica nelle economie di recente industrializzazione si confronta positivamente persino con i punteggi più elevati del gruppo di paesi industrializzati con governi piccoli. Hong Kong e Singapore vantano il migliore punteggio in questo settore, e la media dei paesi di nuova industrializzazione è pari a 7,5 punti (su 10), più elevata di quella riguardante tutti i paesi industrializzati considerati nel nostro campione.

Le economie di nuova industrializzazione fanno una buona figura di fronte ai paesi industrializzati anche relativamente all'efficienza amministrativa. Hong Kong, Singapore e Cile presentano bassi indici di corruzione, poca burocrazia e un sistema giudiziario piuttosto efficiente. La Corea, però, resta indietro rispetto a questi aspetti di *governance*. Singapore vanta i migliori punteggi in tutte e tre le categorie, seguito da vicino da Hong Kong. È interessante notare che Giappone, Svizzera e Stati Uniti, con governi relativamente piccoli, riportano risultati simili in queste categorie. In precedenza s'è mostrato come i governi grandi sono quelli che hanno l'apparato burocratico più appesantito. Accanto a questi risultati positivi, non vanno però dimenticati i problemi esistenti in tema di diritti civili e politici. Questa circostanza e il fenomeno del cosiddetto "capitalismo dei compari" (*crony capitalism*) in alcuni dei nuovi paesi industrializzati, ci

fanno comprendere come il loro “modello” non debba essere sopravvalutato. Mentre possono darci qualche lezione sul come mantenere la spesa pubblica limitata ed efficiente, di contro possono però imparare qualcosa dai paesi industrializzati sul come riformare i propri sistemi politici. Ma questo è un argomento differente, che va oltre gli obiettivi di questo libro (vedi Tabella V.5).

5. Note conclusive

La nostra breve rassegna ci porta a concludere che i paesi di nuova industrializzazione hanno prodotto livelli di indicatori socioeconomici simili a quelli dei paesi industrializzati e stanno rapidamente raggiungendo questi ultimi nelle aree dove si trovano ancora indietro. Questi risultati sono stati ottenuti con livelli di spesa pubblica di molto inferiori rispetto a quelli prevalenti nei paesi industrializzati, e perfino più bassi di quelli nei paesi industrializzati con governi piccoli. Questo favorevole quadro non si spiega tanto con degli obiettivi diversi delle autorità governative di tali paesi, quanto piuttosto con il diverso ruolo dello Stato. Lo Stato interviene per fornire i servizi essenziali oppure per stabilire incentivi secondo modalità che si conciliano con il sistema di mercato. Il problema di quale sia l'appropriato ruolo dello Stato è argomento dei prossimi tre capitoli.

Parte terza

IL RUOLO DELLO STATO
E LA RIFORMA DEL SETTORE PUBBLICO

Nei capitoli precedenti si è mostrato come, nel corso dell'ultimo secolo, la crescita della spesa pubblica sia stata il risultato di una considerevole espansione delle attività, relativamente nuove, in cui i governi sono stati coinvolti. In questo lasso di tempo, i cittadini hanno richiesto un ruolo più ampio dello Stato nell'economia, mentre si sono progressivamente allentati vincoli e resistenze intellettuali all'aumento della spesa pubblica. Per un certo tempo, la crescita della spesa pubblica ha generato, a partire da livelli molto bassi, rilevanti miglioramenti in termini di benessere sociale e economico. Per il periodo successivo al 1960, quando il rapido accrescimento della spesa pubblica fu dovuto soprattutto a politiche redistributive, il legame iniziale tra aumento della spesa pubblica e progresso nei risultati sociali e economici sembrò essersi spezzato. La nostra analisi ha rivelato che i paesi industrializzati con governi piccoli e, in una certa misura, i paesi di nuova industrializzazione, con bassa spesa pubblica sono stati in grado di raggiungere livelli degli indicatori socioeconomici simili a quelli propri di paesi con livelli di spesa pubblica molto più elevati. Ciò ci ha portati a concludere che dovrebbero esserci ampi margini per ridefinire il ruolo dello Stato nei paesi industrializzati, o meglio, per ridurre la spesa pubblica senza sacrificare molto in termini di obiettivi sociali e economici. In altre parole, riteniamo che sia possibile ridurre la spesa pubblica senza necessariamente alterare gli obiettivi fondamentali del governo.

Nei prossimi capitoli sosterremo che esistono importanti margini per realizzare una riforma dello Stato e, attingendo all'esperienza dei diversi paesi, abbozzeremo un programma di larga massima. Per diventare più piccoli e efficienti i governi dovranno concentrare nuovamente il proprio ruolo nella definizione delle "regole del gioco", così da fornire alle forze del mercato un contesto appropriato per stimolare sia la crescita che il benessere sociale. Sarà necessario sia migliorare le regole che rafforzare le istituzioni che favoriscono una buona politica fiscale. Nonostante la crescente consapevolezza della necessità di una riforma e nonostante la pressione della globalizzazione incalzante, l'attuazione di una riforma non sarà facile per la resistenza di coloro che, nell'immediato, sarebbero, o credono di essere, i perdenti. La riforma, allora, sarà un compito prolungato e politicamente arduo, ma alla fine potrebbe ridurre significativamente i livelli di spesa pubblica senza troppi costi, o perfino con guadagni, in termini di benessere economico e sociale.

Nella Parte Terza di questo libro, capitoli VII-IX, intendiamo descrivere a grandi linee le molte riforme che sono state introdotte in diversi paesi del mondo allo specifico scopo di ridurre la spesa pubblica e, al contempo, di migliorare l'offerta di particolari servizi. Presentiamo queste riforme per illustrare i margini di possibili azioni, senza approvarle necessariamente tutte.

VII

RIPENSARE IL RUOLO DELLO STATO

1. I margini per le riforme

Nelle precedenti pagine abbiamo ricordato che attorno al 1960, quando la spesa pubblica era in media sotto il 30% del PIL, gran parte dei paesi industrializzati aveva raggiunto livelli adeguati di benessere sociale. La spesa pubblica per servizi essenziali di sanità, istruzione o infrastrutture costituiva i sistemi di sicurezza sociale di base, e forniva la maggior parte dei servizi pubblici.

Il contributo della spesa pubblica al conseguimento di livelli elevati degli indicatori socioeconomici fu molto importante.¹ Non potremmo, però, trovare un'evidenza in favore del fatto che, negli anni successivi al 1960, la forte espansione dello Stato abbia contribuito in modo determinante all'ulteriore raggiungimento di specifici obiettivi sociali e economici. In realtà, sembra invece che ci si sia allontanati da alcuni di questi obiettivi. Nello stesso tempo i paesi di nuova industrializzazione di oggi mostrano livelli piuttosto elevati di indicatori economici e sociali desiderabili, nonostante la loro spesa pubblica ammonti a solo il 20% circa del PIL. I governi di questi paesi non fanno certo tutto quello che fanno i paesi industrializzati, ma portano avanti in modo piuttosto efficace le proprie finalità essenziali lasciando al settore privato il compito di coprire le falle. In altre parole, focalizzano la propria attenzione più sulle *core activities* dello Stato e meno sulle più recenti attività redistributive. Sono convinti che, in larga misura, ciò che non fanno o non è così necessario oppure verrà compiuto dal settore privato.

Se si è d'accordo con le conclusioni del capitolo precedente – che una buona sicurezza sociale e la prosperità sono risultati che possono essere ottenuti anche con più bassi livelli di spesa pubblica – ci dovrebbero essere margini significativi per ridurre le dimensioni della spesa pubblica, so-

¹ È vero che in questo periodo la spesa ingente per la difesa esigeva delle risorse che potevano essere impiegate in modo più produttivo in altre aree.

prattutto nei paesi con governi grandi. La riduzione della spesa pubblica e, di conseguenza, della pressione fiscale, lascerebbe maggiori risorse nelle mani dei cittadini, le quali potrebbero essere utilizzate secondo modalità che aumentino direttamente il loro benessere. Con queste risorse i cittadini potrebbero acquistare, probabilmente a prezzi inferiori, alcuni dei beni e servizi attualmente forniti dallo Stato. Se il settore privato offrisse gli stessi servizi a prezzi minori, come spesso avviene, allora la società intera trarrebbe profitto dal cambiamento. Certamente, in questo processo dovrebbe divenire più importante il ruolo regolatore dello Stato, gestito in modo migliore e più efficiente.²

Un buon punto di riferimento per valutare i margini di riduzione delle dimensioni attuali del governo è il livello di spesa pubblica raggiunto nel 1960 dai paesi industrializzati. Un obiettivo più ambizioso, ma meno realistico, sarebbe quello di mirare a raggiungere i livelli attuali di spesa pubblica dei nuovi paesi industrializzati oppure quelli dei paesi industrializzati relativi agli anni precedenti al 1960. In Giappone e Svizzera, per esempio, nel 1960, il livello della spesa pubblica era inferiore al 20% del PIL, molto simile a quelli degli attuali paesi di nuova industrializzazione. La spesa della maggior parte degli altri governi non superava il 30% del PIL. Nel lungo periodo, quindi, la spesa pubblica totale potrebbe essere portata fin sotto al 30% del PIL senza dover sacrificare le attività principali o essenziali del settore pubblico e senza influire negativamente sugli indicatori sociali e economici rilevanti.

È importante considerare come la composizione della spesa pubblica dovrebbe cambiare in modo da permettere una riduzione della spesa totale. Dal momento che una buona parte dell'aumento della spesa, nel corso di questo secolo, è derivato dai sussidi e dai trasferimenti, una riduzione sostanziale dovrebbe riguardare queste categorie. Sussidi e trasferimenti ammontavano a meno del 4% del PIL nel Giappone del 1960 e, nel 1995, rappresentavano poco oltre il 10% in Giappone, Nuova Zelanda e Stati Uniti.³ Questo è un valore che è appena la metà di quello relativo alla media di tutti i paesi industrializzati. I tagli di sussidi e trasferimenti potrebbero determinare significativi risparmi nel bilancio pubblico ed un'importante riduzione delle imposte.

Anche il consumo pubblico deve essere attentamente esaminato. In Giappone, o in Svizzera, nel 1960, il consumo pubblico assorbiva meno del 10% del PIL, e alcuni paesi di nuova industrializzazione di oggi spendono

² Spesso i governi hanno regolato le attività "sbagliate" e nel modo sbagliato, con ciò accrescendo le distorsioni nell'economia.

³ Va detto che molti intellettuali conservatori negli USA, inclusi gli uomini politici del Partito Repubblicano, considerano eccessivo il livello della spesa negli USA. Essi non sarebbero d'accordo con la nostra classificazione secondo cui gli USA hanno un governo piccolo. Per una trattazione conservatrice, filosofica, dello Stato "minimo" e "ultra minimo", si veda Nozick (1974).

ancora meno; questi ultimi, dunque, spendono molto meno della spesa *media* per consumi pubblici dei paesi industrializzati, pari, nel 1995, a quasi il 18% del PIL (con valori molto più alti per alcuni di loro). Ma nel 1995 il consumo pubblico del Giappone era ancora sotto il 10% del PIL, nonostante fosse il paese industrializzato che spendeva di più per l'investimento pubblico. Probabilmente molti paesi potrebbero ridurre la spesa pubblica a percentuali analoghe, riducendo l'offerta di alcuni beni e servizi ai livelli essenziali, inclusa la spesa militare, e privatizzando l'offerta di altri.

Una riduzione dei consumi pubblici, richiederebbe, in molti paesi, estese privatizzazioni di imprese e servizi. Ciò potrebbe determinare considerevoli risparmi in altri settori della spesa, come nei sussidi ai produttori qualora la privatizzazione coinvolgesse le imprese pubbliche che erano state mantenute in vita grazie al supporto pubblico. L'esempio delle compagnie aeree è interessante e illuminante. Nel mondo di oggi è difficile trovare delle valide ragioni perché le compagnie aeree nazionali pubbliche debbano continuare ad esistere. L'obiettivo di offrire il trasporto aereo è certamente assicurato dalle compagnie private. La privatizzazione ha migliorato decisamente le prestazioni di compagnie prima pubbliche, come è il caso della British Airways, mentre generosi sussidi mantengono in vita compagnie che sono solo in perdita. L'esperienza di alcuni paesi ha mostrato inoltre che la fornitura diretta e il finanziamento di progetti tradizionalmente di investimento pubblico da parte dei privati può ridurre significativamente i fondi pubblici per gli investimenti e, allo stesso tempo, migliorare la qualità dei servizi. Va fatta attenzione, però, a non creare per altri canali eccessive passività pubbliche.⁴

È auspicabile, dunque, un profondo ripensamento delle politiche della spesa pubblica e del ruolo dello Stato. L'idea che sia possibile reinventare il governo, per utilizzare un'espressione di Al Gore, non dovrebbe essere solo uno slogan politico (vedi Osborne e Gaebler, 1992). Se si vuole ottenere il risultato di una sostanziale riduzione della spesa pubblica e un contestuale miglioramento della sua efficienza, saranno necessarie riforme fondamentali e radicali (Tanzi e Schuknecht, 1997b, 1998; Bismut e Jaquet, 1997). Questo obiettivo dovrebbe essere percepito come possibile e non come un miraggio.

2. Il cambiamento del regime di politica economica

La riforma del governo e la riduzione della spesa pubblica possono generare considerevoli benefici nel lungo periodo se danno luogo a una

⁴ Questo si verifica, per esempio, quando i privati che investono in progetti di infrastrutture (come delle strade) chiedono e ottengono garanzie, da parte del settore pubblico, sul tasso di rendimento degli stessi progetti (vedi Irwin *et al.*, a cura di, 1997).

maggior crescita economica. Le riforme stimoleranno la crescita principalmente se esse riducono le aliquote marginali delle imposte e modificano le aspettative del settore privato circa il futuro clima per gli investimenti, sia reali che in capitale umano, e per nuove attività. Quando le aspettative sono buone gli operatori saranno disposti ad impegnarsi ad adottare i necessari cambiamenti nei loro comportamenti.⁵ Il cambiamento delle aspettative, però, è più probabile che avvenga quando cambia il regime di politica economica di un paese o le sue principali regole del gioco. Più le riforme sono percepite come importanti, promettenti e durature, maggiore è il cambiamento delle aspettative.

Le politiche fiscali sono spesso state accomodanti rispetto al desiderio dei *policymakers* di redistribuire rendite a interessi politicamente forti e gruppi sociali, anziché fornire servizi essenziali e un quadro di riferimento favorevole alla crescita economica (fondata sui principi del mercato) e al benessere sociale.⁶ Questa redistribuzione era facilitata dalle regole di politica fiscale che permettevano politiche di spesa espansive e inefficienti nonché l'accumulazione di deficit e debiti pubblici. Era anche favorita dal clima politico e intellettuale incline a un settore pubblico più ampio.⁷ Tuttavia, se le regole attuali hanno dato come esito una crescita eccessiva del governo negli anni passati, un rovesciamento di questa tendenza potrebbe non avvenire automaticamente anche se muta il clima intellettuale e politico (vedi Forte e Peacock, 1986). Sarebbe necessario un cambiamento del regime di politica economica che ha fatto sì che tali politiche venissero attuate. In altre parole, le regole del gioco devono cambiare cosicché cambino anche gli incentivi dei *policymakers* per la conduzione della politica fiscale (vedi Brennan e Buchanan, 1985; Solimano, Sunkel e Blejer 1994; e Kopits e Craig, 1997).

È utile illustrare brevemente l'analogia esistente tra le regole del gioco nella società e nello sport. Nella maggior parte degli sport le regole non ammettono l'utilizzo della forza bruta e tattiche scorrette sul campo. Questo codice di comportamento lo si ritrova in dettagliate definizioni di che cosa costituisce un fallo e di come questo viene punito. Le regole riducono l'incertezza per i giocatori e fissano le norme di comportamento. Forniscono inoltre ai giocatori l'incentivo a giocare bene, cosa che a sua volta rende il gioco più divertente, sia per i giocatori stessi che per gli spettatori. Ma le regole non determinano il risultato della partita e, certo, chiunque

⁵ Per esempio, il valore attuale dell'investimento nell'istruzione deve essere influenzato dal livello delle imposte che vanno a colpire il rendimento del capitale umano.

⁶ Per esempio, le riforme del sistema dell'istruzione hanno spesso più avuto a che fare con il compenso o le assunzioni di insegnanti che con dei tentativi di rendere i curricula più vicini alle necessità del sistema economico.

⁷ Anche il difetto di trasparenza nelle regole di politica fiscale e nei processi decisionali ha impedito il conseguimento di una politica economica più efficiente.

si infurierebbe se i goal nel calcio, per esempio, fossero assegnati secondo principi diversi dal merito. Questa distinzione, tra l'influenzare i risultati e le procedure, è spesso confusa nel dibattito corrente circa il ruolo dello Stato. Un cambiamento delle regole per la conduzione della politica fiscale dovrebbe mirare a migliorare le procedure della politica economica piuttosto che a determinarne il risultato.⁸

In molti paesi, negli anni passati, l'inadeguatezza delle regole del gioco nella conduzione della politica fiscale ha favorito la crescita di una spesa inefficiente e elevati deficit pubblici. In questi casi è giustificato un cambiamento fondamentale nel regime di politica fiscale.⁹ Non c'è una precisa *road map* per la riforma, ma è essenziale l'introduzione di istituzioni di bilancio appropriate e, possibilmente, di regole fiscali che rafforzino i vincoli di bilancio e migliorino la qualità della spesa. Istituzioni di bilancio che rafforzino gli incentivi per politiche fiscali prudenti, limitando le politiche espansive nelle fasi della preparazione, approvazione e esecuzione del bilancio, sono state riconosciute come importanti prerequisiti per programmi di spesa efficienti e per il controllo del deficit pubblico (vedi, tra gli altri, Milesi-Ferretti, 1996, e Alesina e Perotti, 1995a). Inoltre, oggi, la trasparenza fiscale nei processi, nelle istituzioni e nella presentazione dei risultati è considerata di grande importanza in particolare se rapportata al passato, quando "l'illusione fiscale" era spesso vista come una virtù (vedi Kopitis e Craig, 1998).¹⁰

Se accompagnate da appropriate istituzioni di bilancio, le regole fiscali potrebbero limitare le politiche fiscali espansive. In molti paesi queste regole possono assumere la natura di norme costituzionali, regole statutarie, direttive amministrative o altre forme di controllo su deficit e debito pubblico. Alcuni studiosi sostengono che le regole costituzionali possono giocare un ruolo particolarmente importante. Esse infatti, sono più difficili

⁸ Il prossimo problema importante è perché i *policymakers* dovrebbero approvare un cambiamento delle regole che potrebbe limitare il proprio potere discrezionale, anche se regole diverse possono portare ad un miglioramento generale del benessere della società. Buchanan (1985) ha sostenuto che se c'è sufficiente incertezza circa la futura posizione relativa degli individui, i *policymakers* sceglieranno regole certe e trasparenti e il regime di politica economica con le regole migliori, che massimizzano il benessere generale. Inoltre, il mutamento del clima politico e intellettuale potrebbe favorire tali cambiamenti nelle regole. Per esempio, l'attuale orientamento favorevole all'indipendenza politica delle banche centrali non avrebbe potuto prodursi senza il cambiamento del clima generale. Si veda anche Breton (1984) circa il ruolo della costituzione in un'economia, le difficoltà connesse alle modifiche costituzionali e il caso-studio di un cambiamento della costituzione in Canada.

⁹ La particolare attenzione rivolta attualmente al problema della trasparenza nella politica fiscale e la stesura, da parte dell'FMI, di un Codice per la Trasparenza Fiscale è indice del fatto che un cambiamento di questo tipo sia in corso.

¹⁰ Nel suo vertice dell'aprile del 1998, l'*Interim Committee*, formato dai ministri delle finanze rappresentanti tutti i 182 paesi membri dell'FMI, approvò un Codice di Condotta per la Trasparenza Fiscale.

da modificare, e quindi sarebbero in grado di legare le mani del governo in modo più fermo di quanto possano fare delle ordinarie norme di legge. In alcuni paesi, oggi, norme costituzionali garantiscono l'indipendenza delle rispettive banche centrali, rendendo più difficile la monetizzazione del deficit pubblico. Si è anche sostenuto che la democrazia diretta, come principio costituzionale, ha ridotto l'espansione della spesa pubblica in Svizzera (Pommerehne e Schneider, 1982). Tuttavia, le regole costituzionali non sono la panacea per i problemi della finanza pubblica, perché esse richiedono una forte implementazione e adeguati meccanismi per farle applicare e rispettare. In alcuni paesi dove queste esistevano infatti, sono state ignorate o aggirate.¹¹ Questo è ciò che accade in particolare quando la mancanza di trasparenza fiscale rende difficile decidere se si stia rispettando la norma costituzionale nello spirito oltre che nella forma – come quando, per esempio, sono ammessi dei conti fuori bilancio.

Anche la necessità di un'agenzia forte ed autorevole per il monitoraggio delle politiche fiscali è ampiamente riconosciuta. Sulla scia del successo di molte banche centrali nazionali indipendenti nel controllare l'espansione monetaria e del fallimento di molti Ministeri nel tenere sotto controllo la spesa e la generale posizione fiscale del paese, ha recentemente guadagnato consenso la tesi di un corpo indipendente che soprintenda alle politiche fiscali e che sottragga ai politici la discrezionalità. Quest'agenzia potrebbe essere collocata all'interno del paese o a un livello sovranazionale (come per esempio, nell'UE per il Patto di Stabilità e Crescita nell'ambito dell'UME) (vedi anche Alesina, Housemann, Hommes e Stein, 1995). Un'istituzione sostanzialmente analoga è stata, per molti paesi in via di sviluppo, il Fondo Monetario Internazionale, che ha spesso limitato l'espansione fiscale in quei paesi laddove esisteva un programma finanziario del Fondo.

Tra gli altri elementi che possono rafforzare l'assetto istituzionale della politica fiscale ci sono degli strumenti di contabilità che favoriscono il monitoraggio della *performance* fiscale. Ciò rientra nei piani per una maggiore trasparenza fiscale adottati per primi da Nuova Zelanda, Australia e Regno Unito. Ridefinire i sistemi di management della spesa nella direzione di strutture manageriali simili a quelle delle imprese, con agenzie dai compiti specifici, compensi correlati alle prestazioni, processi decisionali decentrati e forte responsabilità, può in molti casi migliorare l'efficacia dell'offerta di servizi nonché aiutare strumenti centrali, come il Ministero delle Finanze, a focalizzarsi sulle decisioni strategiche di politica economica. Una pubblica amministrazione qualificata e motivata è essenziale per migliorare la gestione della spesa e la qualità delle politiche economiche del governo. Un apparato amministrativo con queste caratteristiche

¹¹ Per esempio, lo spirito dell'art. 81 della Costituzione italiana, che sembrerebbe richiedere l'equilibrio del bilancio, è stato ignorato in sede della sua reinterpretazione.

minimizzerebbe i problemi “*principal-agent*” nell’ambito della burocrazia, che può distorcere le politiche economiche. Il prossimo capitolo tratterà in maggiore dettaglio di come le riforme di regole fiscali e delle istituzioni possano contribuire all’efficienza della spesa e alla disciplina fiscale. Sosterremo che ciò è fondamentale per efficaci acquisizioni di funzioni pubbliche da parte del settore privato.

3. *La riduzione del ruolo dello stato*

Quando si considera il tradizionale ruolo legislativo dello Stato come identificato, per esempio, da Musgrave (1959), le funzioni-base dell’allocazione delle risorse, della redistribuzione del reddito e della stabilizzazione ciclica, devono essere riconsiderate in modo essenziale. L’offerta di servizi da parte del governo sembra spesso essere troppo costosa, soprattutto quando una regolamentazione intelligente delle attività del settore privato potrebbe risolvere i fallimenti del mercato lasciando l’attività nelle mani dei privati. Analogamente, i tentativi di redistribuire il reddito nella gran parte dei paesi industrializzati sono troppo onerosi quando i relativi costi totali sono confrontati con i benefici.¹² Nel corso degli anni alcuni dei più grandi crimini nella politica economica, in termini di spreco di risorse e costi sociali sono stati commessi e giustificati nel nome della redistribuzione del reddito. Molte politiche cosiddette redistributive non vanno a beneficio di coloro che ne hanno veramente bisogno, ma piuttosto a favore di gruppi politicamente importanti, oppure erogano sussidi e al contempo tassano le stesse famiglie (*tax churning*). Spesso l’impatto netto delle politiche redistributive sulla distribuzione del reddito è sconosciuto e non può essere determinato. Tuttavia i costi per l’economia sono reali.

Palda (1997), per esempio, ha sostenuto che la spesa pubblica canadese potrebbe essere ridotta di diversi punti percentuali di PIL *senza far stare peggio nessuno*, e, in realtà, facendo stare meglio molti, se, *per le stesse famiglie*, i tagli delle spese fossero compensati con tagli delle imposte, e quindi in definitiva evitando il *fiscal churning* e lo spreco ad esso connesso. L’OCSE ha stimato le dimensioni del fenomeno del *tax churning* per undici paesi industriali attorno al 1993-95. Il *churning*, come percentuale del reddito prima delle tasse e dei trasferimenti, andava dal 6,5% dell’Australia e 9% degli USA al 28% della Danimarca e 34,2% della Svezia. Inoltre, la percentuale del *churning* è direttamente legata alla dimensione della spesa pubblica (vedi tabella VII.1.). Ciò fa comprendere come vi siano ampi margini per la riduzione della spesa e

¹² I costi dei programmi di spesa dovrebbero essere confrontati non solo con i costi potenziali dei fallimenti del mercato, ma anche con i costi che derivano dalla distorsione dell’imposizione fiscale, del *rent seeking*, del finanziamento e della potenziale destabilizzazione macroeconomica.

dell'imposizione fiscale.¹³ Se tutto il *churning* fosse eliminato, la spesa pubblica non dovrebbe superare il 30% circa del PIL. Questo calcolo non tiene neanche conto di possibili riduzioni della spesa dovute alle privatizzazioni.

Negli ultimi anni, il ruolo del governo di stabilizzare l'economia tramite la gestione keynesiana della domanda aggregata, è stato considerato come un fallimento da molti attenti osservatori.¹⁴ Una ragione fondamentale è che gli sviluppi ciclici sono spesso stati usati come un pretesto per accrescere la spesa pubblica permanente. I vincoli politici, legali o amministrativi rendono difficile, per molti governi aprire e chiudere i rubinetti del gettito fiscale e della spesa pubblica come previsto dalle ricette keynesiane.

Per quanto riguarda le imposte, i Parlamenti hanno rifiutato di concedere all'esecutivo il potere di cambiare le aliquote fiscali per obiettivi di breve periodo e il processo legislativo per il cambiamento delle tasse ha mostrato, in molti paesi, di essere lento e imprevedibile negli esiti. Per quanto riguarda la spesa pubblica, l'evidenza mostra che aumentarla è sempre molto più facile che tagliarla.¹⁵ La simmetria nell'azione fiscale, quindi, come preteso dalla teoria keynesiana, spesso non c'è.

Inoltre, non esiste una precisa strada per attuare la riforma, ma certamente ridurre i programmi sociali che costituiscono il *welfare state* è di primaria importanza. Nel lungo periodo, la riforma del sistema previdenziale e sanitario potrebbe permettere considerevoli risparmi nella maggior parte dei paesi. Si potrebbe ritenere che non ci sia una convincente ragione economica per un coinvolgimento di vasta portata dello Stato in questi settori oltre l'assistenza sociale di base, per esempio nella forma di assegni per i poveri o per i disoccupati e di un'assicurazione contro eventi catastrofici non assicurabili, inclusi le principali malattie e infortuni. Con riforme appropriate e regolamentazioni intelligenti, gran parte dei bisogni di previdenza, sanità e assicurazione sociale, potrebbero essere soddisfatti dal settore privato, e ciò ridurrebbe il bisogno di spesa pubblica. Il settore pubblico potrebbe regolare le attività del settore privato e potrebbe dare sussidi per l'acquisto di un'assicurazione base da parte dei poveri. Tali drastici cam-

¹³ Quando il governo tassa e sussidia le stesse famiglie per lo stesso ammontare il reddito disponibile delle famiglie potrebbe non cambiare, ma ciò introduce delle inefficienze sia dal lato delle entrate che da quello delle spese.

¹⁴ La letteratura sulle aspettative razionali degli anni Settanta, lanciò un deciso attacco al pensiero tradizionale keynesiano. Vedi in particolare Lucas (1973, 1976, e Prescott, 1986). In ogni caso, nel mondo della politica economica, il pensiero keynesiano sembra essere ancora molto influente.

¹⁵ Durante l'amministrazione Kennedy fu fatto un tentativo per dare all'esecutivo il potere di cambiare, entro dei limiti prestabiliti e per di limitati periodi di tempo, le aliquote fiscali, ma tale tentativo non ebbe successo. In alcuni paesi, tuttavia, come in Argentina, spetta all'esecutivo la prerogativa di cambiare le aliquote di specifiche imposte entro limiti predeterminati. Spesso dei cambiamenti che dovevano essere temporanei sono divenuti definitivi.

Tabella VII.1 – Livello di “mescolamento compensativo fiscale” in alcuni paesi industrializzati^a.

Stato/Anno	Churning in % delle imposte sul reddito	Spese pubbliche come percentuale del PIL	Spese pubbliche senza churning
Stati Uniti (1995)	9,0	32,9	23,9
Giappone (1994)	11,6	34,4	22,8
Germania (1994)	15,7	48,9	33,2
Italia (1993)	22,7	57,4	34,7
Canada (1994)	11,7	47,5	35,8
Austria (1993-4)	6,5	36,8	30,3
Belgio (1995)	23,7	53,8	30,1
Danimarca (1994)	28,0	59,3	31,3
Filanda (1995)	15,5	57,9	42,4
Paesi Bassi (1994)	21,1	52,8	31,7
Svezia (1994)	34,2	68,3	34,1
Media	18,2	50,0	31,8

Fonte: Elaborazione su dati OCSE, *Economics Outlook* (giugno 1998).

^a Il fiscal *churning* indica la misura in cui le famiglie sono nello stesso tempo sovvenzionate e tassate dallo Stato.

biamenti richiederebbero una radicale trasformazione dal modo attuale di fare le cose. Discuteremo alcuni di questi cambiamenti più avanti.

Mostreremo anche quanto sia opportuno privatizzare molte attività governative. Non è necessario che il governo si impegni in attività bancarie, trasporti aerei, telecomunicazioni o industria pesante. Il ruolo del settore privato nella costruzione e nella gestione di strade, prigioni, aeroporti, ferrovie e servizi locali, potrebbe essere decisamente ampliato. Raramente è messa in discussione la necessità dell'istruzione pubblica primaria e secondaria gratuite, per le esternalità associate a queste attività. Tuttavia, sempre più osservatori stanno giungendo alla conclusione che questo bisogno possa essere soddisfatto, in maniera più efficiente e meno costosa, con l'offerta di buoni e non necessariamente attraverso l'offerta di scuole pubbliche. Al livello di istruzione terziaria, università pienamente o parzialmente finanziate e gestite dai privati potrebbero rimpiazzare sistemi finanziari pubblici spesso inefficienti.¹⁶

¹⁶ Dato che si ritiene che l'istruzione di grado più elevato generi minori, se non nessuna, esternalità, non c'è ragione perché debba essere offerta dal settore pubblico.

L'accesso al credito potrebbe essere facilitato per aiutare coloro che hanno vincoli di liquidità. In molti casi ciò richiederebbe per il governo un efficiente ruolo di regolatore e, allo stesso tempo, la riduzione della sua attività di fornitore di servizi.

Alla questione di dove tracciare la linea che separa il settore pubblico dal settore privato non si può dare una risposta valida per ogni caso. Il "dove" questa linea debba essere tracciata cambierà col tempo e, probabilmente, tra i diversi paesi. Tanto meglio funziona un'economia di mercato, tanto meno esteso può essere il ruolo del settore pubblico che provvede indirettamente ai servizi. Inoltre, tanto più la pubblica amministrazione è efficiente e onesta e tanto meno importanti sono le attività di ricerca di rendite, quanto più grande potrebbe essere, *ceteris paribus*, il ruolo assegnato al settore pubblico. Considerazioni tecniche e un'analisi adeguata dovrebbero completare in modo meccanico il processo politico per quanto riguarda la decisione di chi e quale funzione deve svolgere nell'economia. È importante allora creare delle istituzioni (come, negli Stati Uniti, il *Congressional Budget Office* e il *Government Accounting Office*) che siano in grado di produrre siffatte analisi in modo efficiente, neutrale e apolitico.¹⁷

Ridurre la spesa pubblica libererà risorse che potranno essere utilizzate dai privati, e attenuerà la pressione sul sistema di tassazione. In molti paesi industrializzati, potrebbe essere ridotto l'eccessivo affidamento sulle imposte dirette e sui contributi per la sicurezza sociale. Così si potrebbero abbassare le aliquote marginali delle imposte e dei contributi.¹⁸ Ciò ridurrebbe gli effetti disincentivanti della tassazione e stimolerebbe la crescita. La base fiscale ne risulterebbe ampliata se fossero ridotti gli incentivi, determinati dalla tassazione, ad abbandonare l'economia ufficiale in favore di quella sommersa o a cercare di eludere le imposte. Si potrebbero registrare degli avanzi di bilancio, che potrebbero essere utilizzati per pagare parte del debito pubblico accumulato e così alleggerire il peso degli interessi del debito sul bilancio. In definitiva, la spesa pubblica, in termini di quota di PIL, potrebbe essere considerevolmente ridotta senza compromettere necessariamente il benessere sociale ed economico.

4. L'attuazione delle riforme

Domande importanti e pertinenti vengono sollevate quando ci si trova di fronte al problema di ridurre il ruolo dello Stato nell'economia: in che

¹⁷ Il *Congressional Budget Office*, col uno staff relativamente piccolo di circa 400 persone, probabilmente ha fatto risparmiare al governo, in termini di risorse fiscali, un ammontare multiplo dei suoi stessi costi.

¹⁸ Dopo il 1986 le aliquote fiscali marginali delle imposte sui redditi delle persone si ridussero, in media, di circa 12 punti percentuali, mentre quelle della tassa sul reddito delle imprese diminuirono mediamente di 10 punti. Spesso le minori entrate, comunque, venivano compensate dall'allargamento della base imponibile.

modo le riforme possono essere politicamente attuate? Quali dovrebbero essere i tempi? Anche qui, non c'è una precisa *road map*. Le riforme finalizzate al cambiamento del regime di politica economica e alla riduzione dei programmi di spesa pubblica non possono ignorare l'argomento che di norma viene avanzato secondo cui un importante taglio della spesa pubblica potrebbe avere un impatto negativo sulla crescita. Nel breve periodo, le implicazioni distributive delle riforme sono anche molto importanti, dato che inevitabilmente alcuni gruppi saranno danneggiati dalle stesse. L'opposizione politica che ciò provocherà, il dibattito che richiederà, i vincoli amministrativi del governo e il processo politico, suggeriscono che la piena attuazione delle riforme potrebbe richiedere decenni, piuttosto che qualche anno.

4.1 Riduzione della spesa pubblica e crescita

Molti economisti e *policymakers* temono che la riduzione della spesa pubblica possa essere costosa in termini di crescita, occupazione e consenso politico, per la conseguente minore domanda aggregata che in certe condizioni potrebbe ridurre il prodotto e aumentare la disoccupazione. Un rallentamento dell'attività economica renderebbe anche più difficoltosa la riduzione delle giacenze di debito pubblico. Negli anni recenti si è affermata una letteratura, sempre più corposa, che sfida la tradizionale idea keynesiana secondo cui il consolidamento fiscale porterebbe necessariamente alla recessione (Giavazzi e Pagano, 1990; Alesina e Perotti, 1995b, 1996b; McDermott e Wescott, 1996; Perotti, 1998a,b). In questa letteratura si sostiene che gli effetti recessivi connessi al consolidamento fiscale possono essere in parte, o completamente, compensati da effetti positivi sulla domanda dovuti all'anticipazione di maggiori consumi e investimenti, che si avrebbero perché la diminuzione della spesa pubblica e della tassazione migliora le aspettative circa il reddito disponibile futuro degli individui.

Gli effetti recessivi della riduzione della spesa pubblica possono essere controbilanciati anche dai più bassi tassi di interesse, risultato di un maggiore risparmio pubblico, e dagli effetti positivi sull'offerta di un minore costo del lavoro, possibile grazie al fardello fiscale meno pesante.

Giavazzi e Pagano hanno trovato che aggiustamenti fiscali coronati da successo in Irlanda e Danimarca non hanno portato a fasi recessive, grazie agli effetti delle aspettative sul consumo e sugli investimenti. Alesina e Perotti, McDermott e Wescott, e Perotti, hanno preso in considerazione un più ampio campione di paesi e più lunghi periodi di aggiustamento per diversi paesi OCSE, e hanno così distinto due tipi di aggiustamento fiscale:

- quelli che si basano sulla riduzione della spesa, attuati soprattutto con la riduzione di stipendi pubblici, sussidi e trasferimenti;
- e quelli che si basano principalmente sull'incremento delle entrate, senza tagli importanti alla spesa.

Questi studi hanno dimostrato che l'aggiustamento del primo tipo è più favorevole alla crescita e alla riduzione del debito rispetto al secondo. McDermott e Wescott hanno sottolineato l'importanza dei fattori di domanda, mentre Alesina e Perotti hanno sottolineato i benefici effetti dell'aggiustamento sui costi per unità di lavoro e sulla competitività.

Tutti questi studi misurano l'aggiustamento riuscito in termini di riduzione duratura del debito e del deficit pubblico. Tuttavia considerano implicitamente che la fiducia nella durata del nuovo corso della politica economica possa essere fissata istantaneamente e che quindi le aspettative si aggiustino rapidamente anch'esse.¹⁹ Ciò può essere vero se le riforme intraprese cambiano l'impostazione di politica economica del governo velocemente e in modo credibile. Tuttavia, è più verosimile che aggiustamento fiscale e riforme necessitino di tempi lunghi per la loro definizione e attuazione e per guadagnarsi la necessaria credibilità. Mentre effetti marginali sulla crescita si possono vedere anche in tempi brevi, il passaggio a un più elevato livello di crescita economica lo si può avere solo dopo un certo numero di anni di riforma. I casi della Nuova Zelanda, Cile e, forse, Irlanda, di cui discuteremo più avanti, mostrano che inizialmente una riforma fiscale potrebbe non essere priva di costi in termini di crescita economica.²⁰ La disoccupazione, che è causa di alcuni delle più dure opposizioni alle riforme, potrebbe non diminuire significativamente per un periodo anche lungo.²¹ Tuttavia, una riduzione delle tendenze recessive nel breve periodo è senz'altro auspicabile e potrebbe rafforzare il sostegno della riforma.

4.2 Vincitori e perdenti delle riforme

I principali ostacoli al successo della riforma risiedono nelle sue implicazioni distributive. Le riforme saranno inevitabilmente dolorose, specie nel breve periodo, per quei gruppi che beneficiavano della spesa pubblica. Questi gruppi faranno opposizione alle riforme e renderanno più difficoltosa la loro introduzione e attuazione. Questi comportamenti sono stati definiti, da Alesina e Drazen (1994), "*wars of attrition*", guerre di logoramento. Nonostante i benefici che dovrebbero emergere nel lungo periodo da un minore coinvolgimento dello Stato, l'opposizione dei potenziali perdenti (nel breve periodo) può facilmente trasformare gli sforzi della riforma in un incubo politico. Ciò è particolarmente vero quando gruppi politica-

¹⁹ L'importanza della credibilità per gli impegni politici è discussa in Borner, Brunetti e Weder (1995) e Brunetti *et al.* (1997b).

²⁰ Anche le esperienze di Finlandia e Canada, dove il deficit pubblico è stato ridotto drasticamente, sono degne di interesse.

²¹ In Canada, in effetti, una riduzione dell'8% del deficit pubblico ha avuto come risultato una riduzione di 1,5 punti nel tasso di disoccupazione.

mente ben organizzati e che si fanno sentire contrastano le riforme, siano essi impiegati pubblici, occupati in imprese pubbliche, agricoltori, professori o beneficiari della sicurezza sociale. L'incertezza circa la soluzione appropriata o sull'esito finale può ulteriormente ridurre il sostegno alle riforme. In particolare quando obiettivi e motivazioni delle riforme non sono stati ben articolati e chiaramente spiegati al pubblico.

Gli effetti di breve periodo delle riforme dannosi per certi gruppi devono essere affrontati dai *policymakers*. Benché vi sia un'evidenza sorprendentemente scarsa rispetto a cosa determini il successo delle riforme, esistono circostanze e politiche di supporto che accrescono la probabilità di successo. Un principio fondamentale, per guadagnare sostegno politico alle riforme è quello di prevedere compensazioni a perdite significative ed assicurazioni contro gli eventi catastrofici. La compensazione può prendere la forma di "buoni da privatizzazione" in imprese privatizzate. Le "sunset clauses" ovvero clausole di decadenza per certi benefici scoraggiano l'opposizione alle riforme. I programmi di *retraining* e pacchetti di riduzione della spesa per funzionari pubblici o per dipendenti di imprese pubbliche, possono compensare la perdita di occupazione che deriva dalle privatizzazioni e dalla riduzione della dimensione del governo. Reti di sicurezza sociale possono, in qualche misura, compensare le avversità che, in seguito alla riforma, potrebbero colpire molte persone (si veda Chu e Gupta, a cura di, 1998). La riforma della sicurezza sociale, allora, non dovrebbe distruggere le reti di base della sicurezza sociale. Le compensazioni possono ridurre le resistenze alla riforma, ma non senza un costo. I risparmi iniziali di bilancio si ridurranno e certe riforme – per esempio, il taglio dei dipendenti pubblici – potrebbero portare, in un primo momento, all'aumento della spesa.

Se le riforme vengono attuate con un ritardo rispetto al loro annuncio, ciò potrebbe facilitare la riforma, anche se potrebbe permettere a certi gruppi di organizzarsi per rovesciare le decisioni prese. Un'attuazione ritardata oppure graduale potrebbe, comunque, ridurre sia i costi dell'aggiustamento al nuovo contesto economico sia il numero dei cosiddetti perdenti della riforma.²² Nello stesso tempo, un ritardo tra l'annuncio e l'effettiva attuazione della riforma, crea nuovi soggetti interessati alla continuazione della riforma. Per esempio, le società private hanno bisogno di tempo per prepararsi alla privatizzazione di imprese, di servizi pubblici, di pensioni, se debbono investire delle risorse in queste nuove opportunità. Se le forze che si oppongono minacciano di far naufragare la riforma, queste società potranno coalizzarsi contro il boicottaggio della politica di privatizzazione.

²² Questa strategia beneficiò la creazione del Mercato Comune nell'Unione Europea. L'aggiustamento di tutte le parti coinvolte, compresi gli oppositori al libero commercio, fu decisamente favorito dal fatto che le riforme, previste per la fine del 1992, furono annunciate e divulgate già dal 1986, dopo l'accordo dell'Atto Unico Europeo (Schuknecht, 1992).

Dei soggetti che abbiano interesse alla realizzazione della riforma possono essere creati anche all'interno del governo stesso. Ministeri o agenzie designati esclusivamente a dare attuazione a determinate riforme, come le privatizzazioni, diventano gruppi di pressione per l'attuazione della riforma.

Non c'è unanimità di opinioni sull'importanza che l'acquisizione del consenso ha ai fini del successo delle riforme predisposte dal governo. Le riforme attuate in Cile nel periodo della dittatura e l'evidente successo della terapia d'urto in alcune economie ex-socialiste hanno indotto alcuni economisti a concludere che la popolazione abbia bisogno di confrontarsi con un fatto già compiuto prima che il successo della riforma generi il necessario consenso circa la loro utilità. Le numerose riforme fallite sotto poteri autoritari e il successo dell'"approccio del consenso" in Nuova Zelanda e in alcuni paesi europei, tuttavia, inducono a pensare che gli economisti dovrebbero avere maggiore fiducia nella razionalità degli elettori. Tuttavia, coloro che propongono le riforme debbono fare un migliore lavoro di quanto siano soliti fare, nello spiegare al pubblico le ragioni e gli obiettivi delle riforme. Devono inoltre dare risalto alle conseguenze della mancata riforma.

Ci sono delle differenze fondamentali tra la "terapia d'urto" cilena e quella dei paesi dell'Europa dell'est da una parte, e le riforme qui suggerite per i paesi industrializzati dall'altra. Nonostante l'estesa propensione ad intervenire nell'economia, i paesi industrializzati costituiscono ancora delle economie di mercato, e tutte le riforme auspiccate verrebbero attuate all'interno dell'esistente contesto di mercato. Quindi il risultato delle riforme è molto meno rivoluzionario e incerto. Inoltre, gli elettori nei paesi industrializzati sono generalmente abbastanza preparati e sono più inclini ad accettare la necessità di riformare le politiche governative insostenibili, a patto però che il governo spieghi chiaramente l'insostenibilità delle politiche correnti.²³ I problemi sorgono quando un governo esita a fare riforme e i *policymakers* non sono in grado di giustificare la necessità e la razionalità delle riforme.

Spesso, le riforme non potrebbero coinvolgere il sistema politico di pesi e contrappesi senza un ampio consenso politico. Con l'eccezione, forse, del Regno Unito dove l'esecutivo è molto forte, i sistemi politici dei paesi sono spesso inclini ad evitare una riforma politica radicale senza un rilevante consenso politico.²⁴ Queste argomentazioni suggeriscono che, nei paesi industrializzati, si dovrebbe attribuire grande importanza alla formazione

²³ Vedi, per esempio, il "Frankfurter Allgemeine Zeitung" (settembre 1996) sul diffuso sostegno politico alle riforme della spesa in Germania.

²⁴ Gli USA sono un caso emblematico, dove sia il piano di Clinton per la sanità, nel 1993-94, che la rivoluzione repubblicana del 1995-96 fallirono per la mancanza di consenso politico.

del consenso politico e alla necessità di spiegare le riforme al pubblico.²⁵

Un insieme di circostanze può favorire le riforme. Le situazioni di crisi, o prossime a una crisi, possono indurre all'azione. Le crisi riducono i benefici, fanno emergere le conseguenze del mantenere lo *status quo* e accrescono i benefici del *welfare* derivanti dalla riforma.²⁶ Inoltre, nelle situazioni di crisi, la distinzione tra vincitori e perdenti della riforma diventa meno chiara e sempre più persone sono meno sicure che mantenere lo *status quo* sia la cosa migliore per loro.

5. Le riforme e la globalizzazione delle economie

Fino ad ora abbiamo ignorato il fenomeno della globalizzazione delle economie che, nei prossimi anni, genererà un'ulteriore pressione per le riforme fiscali, soprattutto per i paesi più piccoli. Questa pressione trarrà origine da diversi punti. Tanto per cominciare, l'informazione sulle esperienze di successo internazionale è divenuta molto più disponibile, e ciò potrebbe ispirare o incoraggiare imitazioni da parte di altri paesi. In un capitolo successivo si descriverà l'influenza delle esperienze di Nuova Zelanda e Cile, due modelli molto ammirati da molti altri paesi. Questi due paesi hanno attuato delle importanti e radicali riforme che hanno incoraggiato gli altri a fare altrettanto.

In secondo luogo, la mobilità internazionale del capitale e del lavoro esercita una pressione sui governi perché attuino le riforme. In molti paesi europei, la fuga di capitale e lavoro, anche qualificato, ha sollecitato i governi a ridurre le imposte e la spesa (si veda Tanzi, 1995, 1998a). Si ritiene che i mercati dei capitali puniscano senza pietà i peccati della politica economica con tassi di interesse più elevati e con severe crisi finanziarie. Internet e l'uso di moneta elettronica eroderanno una parte della base della tassazione indiretta dei paesi, perché sarà più difficile seguire e tassare lo scambio fuori dei confini (vedi Owens, 1997, e King, 1997). Questi sviluppi eserciteranno una pressione sulle aliquote fiscali, così riducendo la capacità dei governi di finanziare generosi programmi di spesa pubblica. La globalizzazione e la mobilità del capitale hanno anche accresciuto lo spazio e i benefici delle privatizzazioni delle attività pubbliche. La vendita di imprese sui mercati internazionali, la competizione internazionale nei servizi e la possibilità per i fondi pensione di essere investiti all'estero,

²⁵ Sebbene un largo consenso circa la riforma sia essenziale in gran parte dei paesi, è più probabile che i governi insistano per delle riforme se tra i propri elettori non ci sono oppositori alla riforma molto forti e influenti (Banca Mondiale, *Bureaucrats in Business*, 1995). Un processo di privatizzazione, per esempio, è più probabile che sia realizzato da un governo conservatore che da un governo progressista o legato ai sindacati.

²⁶ Le crisi finanziarie e altre difficoltà hanno sollecitato Corea, Giappone, Thailandia e altri paesi del sud est asiatico, a intraprendere alcune riforme strutturali.

per esempio, sono stati dei potenti incentivi per i governi ad abbandonare molte attività tradizionalmente di competenza del settore pubblico.

In terzo luogo, i governi non possono reagire agevolmente alla globalizzazione e ai suoi effetti stringenti sulle politiche fiscali reintroducendo delle regolamentazioni nazionali. Il controllo dei flussi di capitale è diventato molto più difficile e i paesi sottoscrivono accordi internazionali che li impegnano a garantire la libertà dei commerci e dei flussi finanziari (nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio o dell'Fondo Monetario Internazionale) o che li vincolano a determinati obiettivi fiscali (come avviene per l'Unione Monetaria Europea). Quindi, per gestire gli squilibri, i paesi non possono tornare alle restrizioni invece di attuare delle riforme come avveniva nel passato.

Infine, a causa del cambiamento del clima intellettuale descritto precedentemente, a causa dell'esperienza dei decenni recenti, e a causa di molti studi che hanno analizzato questi argomenti, vi è ora molta più informazione e realismo che nel passato circa i limiti di molti programmi governativi e i loro costi. Tutti questi fattori eserciteranno una sempre maggiore pressione sui governi perché riducano la spesa pubblica.

6. I tempi per le riforme

Il dibattito e le mediazioni politiche sulle riforme, l'acquisizione della credibilità delle stesse, la necessità di garantire i diritti acquisiti e l'esistenza di ritardi di attuazione e di altri vincoli amministrativi, lasciano intendere che le riforme di programmi di spesa di maggior importanza richiederanno tempi lunghi, forse decenni, per essere pienamente realizzate. Un aumento della spesa pubblica pari al 20% del PIL, che ha richiesto trentacinque anni nei paesi industriali, potrebbe richiedere altrettanto tempo perché sia riassorbito completamente o in parte. Le politiche economiche attuali sono, a vari livelli, vittime delle scelte dei governi passati (Tanzi, 1997). Molte politiche hanno conseguenze che perdurano nel lungo periodo. Per questo il ruolo dello Stato, a un certo momento, è stato molto condizionato dalle politiche *passate* (oltre ad essere influenzato dalle teorie di economisti defunti, come suggerito da Keynes). Le scelte di politica economica prese dai governi precedenti continuano a determinare, in una larga misura, il ruolo dello Stato nell'economia e il livello della spesa pubblica, vincolando così l'azione dei governi in carica. Spesso le scelte politiche del passato hanno disegnato un ruolo per lo Stato che è diverso da quello che i *policymakers* attualmente in carica avrebbero preferito. Ancora, vincoli legali, politici o amministrativi, potrebbero limitare significativamente il potere del governo attuale di modificare le politiche economiche. Questo è uno dei motivi per cui i Ministri spesso riconoscono la necessità di una qualche riforma ma sostengono che l'attuazione di questa sia difficile o impossibile.

Esempi di decisioni con conseguenze di lunga durata sono quelle che riguardano le dimensioni del pubblico impiego, se un'impresa è pubblica o privata, il livello delle retribuzioni dei pubblici dipendenti, i diritti previdenziali, l'assunzione in ruolo, gli incentivi fiscali e i sussidi a particolari gruppi o settori e così via. Le difficoltà attuali che diversi paesi industriali e alcuni in via di sviluppo, come il Brasile, stanno vivendo nel tentativo di riformare i sistemi pensionistici o nel ridimensionare alcuni programmi sociali, sono buoni esempi degli effetti perduranti di queste scelte. Queste decisioni adottate in passato creano dei diritti, legali o impliciti, e delle aspettative, che un governo successivo spesso trova difficile o impossibile cambiare, soprattutto nel breve periodo. In alcuni paesi l'interesse sul debito pubblico e altre spese difficilmente riducibili, ammontano a circa i tre quarti della spesa totale.²⁷ La realtà è che nessun governo ha la libertà di cominciare da zero o come si dice, da una *tabula rasa*, le proprie attività senza condizionamenti che vengono dal passato.

Esempi di quanto tempo occorra per dare attuazione a un nuovo regime di politica economica sono forniti dalla Nuova Zelanda e dal Cile, dove ci vollero oltre dieci anni per attuare le riforme più importanti. È molto probabile che altri paesi necessitino di tempi ancora più lunghi. Il programma di privatizzazione del Regno Unito dopo quindici anni ancora non può dirsi completato. In Germania, l'intervallo di tempo tra l'inizio delle discussioni e l'effettiva privatizzazione delle imprese delle telecomunicazioni è stato di oltre dieci anni, e si trattava di una sola impresa (anche se molto grande e importante). La riduzione del numero dei dipendenti pubblici, nella gran parte dei paesi, è destinata a realizzarsi attraverso un lento processo nella maggior parte dei paesi poiché l'assunzione in ruolo a tempo indeterminato ed organizzazioni sindacali ben organizzate e che si fanno sentire impongono un approccio molto graduale. Anche importanti opposizioni politiche diverse da quelle del mercato del lavoro devono essere superate. Le proposte delle compensazioni possono essere negoziate. I periodi di transizione saranno importanti, soprattutto nella riforma della sicurezza sociale. Per esempio, la transizione da un sistema previdenziale ad un altro potrebbe richiedere un'intera vita lavorativa di trentacinque o quarant'anni.

7. Note conclusive

Ci sono delle valide ragioni per ridurre la dimensione dello Stato nei paesi industrializzati misurata dalla spesa pubblica. Molti cambiamenti al-

²⁷ Si veda in particolare Steuerle e Kawai (a cura di), (1996, Seconda parte, capp. 5-7: "The Yoke of Prior Commitments").

l'interno degli stessi paesi e a livello internazionale hanno reso realizzabili alcune importanti riforme. Riforme che in passato non erano possibili, oggi lo sono. Gli Stati dovrebbero approfittare di questo nuovo contesto, riformare i propri regimi di politica fiscale e ritirarsi da molti dei loro ruoli nella fornitura di beni, servizi e nell'assicurazione contro certi tipi di rischi. Il loro nuovo ruolo dovrebbe consistere nello stabilire le appropriate regole del gioco, sia per gli attori economici che per le loro politiche. Un maggiore realismo circa quello che lo Stato può ragionevolmente fare e una pressione internazionale per governi "piccoli" ed efficienti aiuteranno ad andare in questa direzione. Anche la realizzabilità politica è un vincolo molto importante. I prossimi due capitoli offriranno più specifiche istruzioni per la riforma dello Stato.

VIII

REGOLE FISCALI E ISTITUZIONI

1. *L'importanza delle regole fiscali e delle istituzioni*

L'assetto istituzionale di un paese è particolarmente importante per la politica di bilancio. Regole fiscali ed istituzioni creano l'ambiente, gli incentivi e i vincoli per *policymakers* e burocrati. Queste regole e istituzioni possono favorire governi più piccoli e efficienti, oppure elevati e non produttivi livelli di spesa pubblica, elevati deficit ed accumulazione nel tempo di debito pubblico. Per esempio, regole fiscali e istituzioni che fissano efficaci vincoli di bilancio porteranno, con maggiore probabilità, a governi più snelli e efficienti, mentre assetti istituzionali che prevedono vincoli di bilancio deboli ed incentivi inadeguati per la prioritarizzazione della spesa porteranno, con maggiore probabilità, a governi più grandi e meno efficienti. Diversi studi hanno concluso che i governi piccoli e efficaci, con istituzioni di alta qualità, favoriscono la crescita economica e lo sviluppo (vedi, per due esempi recenti, Banca Mondiale, *World Development Report*, 1997; e Commander, Davoodi e Lee, 1997).

Parleremo dapprima di alcuni aspetti istituzionali che hanno di norma contribuito a una rigorosa politica fiscale e che dovrebbero quindi caratterizzare pienamente gli sforzi di riforma in un paese. Questi aspetti sono il processo di formazione del bilancio, le regole fiscali e le tecniche manageriali di gestione della spesa prese a prestito dal mondo delle imprese. Un processo trasparente di bilancio che fissi dei chiari e credibili tetti alla spesa che non possano essere agevolmente aggirati dal Parlamento o dalle agenzie di spesa, aiuterà a limitare la crescita della spesa e del deficit pubblico. Le regole fiscali, in particolare i limiti costituzionali, potrebbero essere importanti per accrescere la probabilità degli obiettivi di deficit indicati nel processo di bilancio di essere rispettati. Agenzie con dei compiti specifici, con processi decisionali decentrati, retribuzioni commisurate ai risultati, contratti pubblici a licitazione, e forte responsabilità nei confronti del Ministero delle Finanze ed altre istituzioni di *auditing*, possono aiutare lo Stato a selezionare la spesa nonché a migliorare la qualità dei servizi essenziali. Nel rafforzare la trasparenza dell'*accountability* e nel favorire la prioritarizza-

zione e l'efficienza nell'utilizzo dei fondi pubblici, tali riforme istituzionali contribuirebbero anche a quella che oggi si chiama "governance".¹

L'enfasi posta, di recente, da economisti, politologi e *policymakers*, sulle regole e sulle istituzioni è stata fortemente sostenuta dalla nuova economia delle istituzioni e dalla letteratura sulla "public choice". Uno dei principali esponenti dell'economia delle istituzioni, il Nobel Douglas North, ha sostenuto che saranno stabili solo le istituzioni che sono assistite da organizzazioni che hanno scommesso sulla loro perpetuazione (vedi North, 1994). In altre parole, sono necessarie delle agenzie capaci di implementare e far rispettare chiare regole del gioco.² Perciò il ruolo di alcune agenzie governative "chiave" e le qualità desiderabili del loro staff saranno discussi più avanti.

Le "regole del gioco" devono essere viste come un insieme coerente, non come un sistema dove cambiare un elemento anche nella giusta direzione non necessariamente migliora il risultato finale, qualora siano previste delle scappatoie. Si sosterrà che, in particolare, le politiche quasi-fiscali possono essere un importante (e pericoloso) sostituto degli altrimenti ristretti poteri di tassazione e spesa del governo. Infatti la mancanza di trasparenza nella politica fiscale spesso deriva dall'uso di politiche quasi-fiscali.³ Infine discuteremo come regole e regolamentazioni deboli, assieme ad un'attività non adeguatamente controllata delle agenzie, possano favorire la corruzione. La mancanza di trasparenza fiscale e la corruzione minano l'obiettivo ultimo delle regole perché mettono sopra la legge coloro che comprano favori, distruggono il terreno di gioco e mettono in pericolo la *governance*.

2. Il processo di bilancio

In molti paesi il processo di bilancio è parte integrante della Costituzione.⁴ Questo processo collega potere esecutivo e potere legislativo attraverso un sistema di pesi e contrappesi (Premchand, 1983). Di norma il bilancio è preparato e reso esecutivo dal Ministero delle Finanze, ma anche

¹ Circa le questioni relative alla riforma del bilancio nei paesi industriali, il lavoro del Public Management Service (PUMA) nell'ambito OCSE è particolarmente utile. (Si veda PUMA, 1997a).

² Arbitri e guardialinee sono buoni esempi per un tipo di tribunale o corte che controlla le regole in moti sport.

³ Attività quasi-fiscali si hanno quando il governo cerca di usare regolamentazioni o istituzioni extra-bilancio per ottenere risultati che si sarebbero potuti avere, in modo molto più trasparente, tramite il bilancio.

⁴ È interessante notare che le economie a pianificazione centralizzata, dove proliferavano le attività quasi-fiscali, non avevano leggi di bilancio. La creazione di tali leggi e di un ufficio del bilancio è stata una delle importanti riforme introdotte dalle economie in transizione.

altre agenzie o istituzioni entrano in gioco. Il potere di tassare, per esempio, è di norma attribuito al Parlamento, che dispone di grande discrezione circa le decisioni riguardanti l'imposizione fiscale. Il Parlamento gioca un ruolo importante anche nelle politiche della spesa. In linea di principio, il bilancio deve essere approvato dal Parlamento, ma quest'ultimo può anche avere un potere discrezionale più o meno esteso nei dettagli delle decisioni di spesa. In tutto ciò trova fondamento la responsabilità politica dell'esecutivo verso il Parlamento e permette alcune pressioni sull'esecutivo in materia di spesa. Inoltre, e soprattutto riguardo all'imposizione fiscale, i pesi e contrappesi in questo processo proteggono gli individui da una tassazione arbitraria. In particolari situazioni è successo il contrario: una legislazione fiscale volta a favorire uno o pochi individui è stata approvata dal Parlamento di alcuni paesi. Ciò può avvenire o perché il Parlamento mostra poco interesse per una decisione che può considerare di poco conto oppure perché il trattamento preferenziale non è evidente dalle proposte di riforma fiscale inviate dall'esecutivo al Parlamento. Potrebbe anche accadere quando l'esecutivo controlla di fatto il Parlamento.

L'ufficio del bilancio e i processi che accompagnano la formazione e l'esecuzione del bilancio sono tra le istituzioni più importanti per le politiche fiscali. Considerato che il bilancio è onnicomprensivo, esso fissa lo schema di riferimento per i livelli aggregati di spesa del settore pubblico e ne stabilisce la composizione. Il bilancio determina anche come la spesa sarà finanziata. Il procedimento che conduce alla "produzione" del documento di bilancio è quindi fondamentale nel favorire la prudenza fiscale. Il processo, insieme all'esecuzione delle scelte di bilancio, è altrettanto fondamentale per assicurare che le decisioni di bilancio siano attuate come previsto. Il ruolo del Tesoro in questo contesto, quale istituzione che sovrintende la spesa, è di fondamentale importanza.

Il processo del bilancio è composto da tre diversi stadi. Il primo è quello in cui il bilancio è definito e sottoposto al giudizio del Parlamento. Il secondo è quello nel quale il Parlamento discute ed eventualmente approva, nella versione originaria o modificata, il bilancio, che diventa così legge.⁵ La terza fase è quella in cui l'esecutivo dà attuazione al bilancio. Ciò avviene quando la spesa pubblica è effettivamente realizzata. In ciascuno di questi stadi, la trasparenza è una condizione importantissima. Senza di essa i risultati finali potrebbero divergere enormemente, in termini di dimensioni o composizione, dagli obiettivi fissati nella legge.

La trasparenza nella politica fiscale è un aspetto che oggi attira molto interesse. Citando un recente studio del FMI:

⁵ In alcuni paesi il Parlamento può solo approvare o rifiutare la proposta di bilancio presentata dall'esecutivo. In altri paesi, invece, il Parlamento può proporre emendamenti al progetto di bilancio e cambiarne la composizione.

La trasparenza nell'azione di un governo ha diverse dimensioni. Primo, a un livello aggregato la trasparenza richiede la disponibilità di informazioni attendibili circa le previsioni e le intenzioni del governo in materia di bilancio. Secondo, sono necessari dati ed informazioni dettagliate circa le operazioni del governo, comprese la pubblicazione di documenti di bilancio che contengano, correttamente classificati, i conti del governo e le stime delle attività quasi-fiscali condotte al di fuori del bilancio. La terza dimensione consiste di aspetti eminentemente comportamentali, comprese le regole sul conflitto di interessi di coloro che sono eletti o nominati pubblici funzionari, i criteri della libertà di informazione, schemi regolamentari trasparenti, procedure pubbliche per gli acquisti da parte dello Stato e per l'assunzione di dipendenti pubblici, un codice di condotta per gli ufficiali delle imposte e pubblicazione delle valutazioni dei risultati (Kopits e Craig, 1998, p. 1)

Nello stadio della predisposizione del bilancio, procedure centralizzate, gestite da un forte Ministro delle Finanze o Primo Ministro, possono tenere sotto controllo le pressioni di spesa provenienti da altri Ministeri e quindi i deficit. In questo approccio "top-down" i limiti macroeconomici per il bilancio sono decisi ai livelli alti, prima che i diversi Ministeri avanzino le proprie richieste. Questo approccio si afferma soprattutto nei grandi paesi con sistemi bipartitici, come gli Stati Uniti o la Gran Bretagna.⁶ Alcuni paesi europei più piccoli, come la Danimarca, hanno introdotto, con successo, degli obiettivi numerici di bilancio vincolanti nel primo stadio del processo di formazione del bilancio (Von Hagen e Harden, 1996). In Olanda i partiti si sono trovati d'accordo nel fissare degli obiettivi di bilancio pluriennali, con l'eccezione della spesa per la sicurezza sociale. La differenza nelle istituzioni tra i gruppi di paesi potrebbe dipendere dalle frequenti coalizioni che caratterizzano i governi di alcuni paesi. I partiti di una coalizione potrebbero non voler assegnare troppo potere al responsabile per il bilancio, che potrebbe venire da un altro partito e quindi perseguire obiettivi su cui i partiti della coalizione non sono pienamente d'accordo.

Un'impostazione prudente del bilancio potrebbe essere facilmente stravolta dal Parlamento, quando gli è consentito di introdurre degli emendamenti che si traducono in maggiori spese e deficit. Questa è stata la situazione dell'Italia e degli Stati Uniti fino a quando, pochi anni, fa un forte Ministro delle Finanze in Italia ed un'opposizione "conservatrice" in maggioranza nel Congresso negli Stati Uniti sono riusciti a contenere l'espansione della spesa pubblica, nel caso dell'Italia aumentando anche la pressione fiscale. Il processo di bilancio è più efficace se gli emendamenti proposti dal

⁶ Tuttavia, negli USA, mentre il Ministro delle Finanze (il Segretario del Tesoro) è molto potente nell'esecutivo, il Parlamento (il Congresso) ha molti poteri per cambiare la composizione del bilancio.

Parlamento non possono aumentare la spesa. È più efficace anche quando: (a) il Parlamento discute gli aggregati globali prima della discussione sul bilancio; (b) quando le commissioni specializzate e ben informate discutono le proposte per il bilancio prima della discussione davanti l'Assemblea; (c) quando il documento di bilancio è trasparente; e (d) quando il Parlamento dispone di uno staff ben informato e in grado di relazionarlo.

In mancanza di istituzioni forti ed efficienti, come il Tesoro, la fase di attuazione può stravolgere il bilancio prudente approvato dal Parlamento. Il Tesoro deve allocare i flussi di denaro secondo quanto stabilito e deve contenere la spesa da parte dei Ministeri e di altre agenzie entro i limiti fissati dal bilancio. In molti paesi eccessi di spesa non penalizzati e successive richieste di stanziamenti aggiuntivi hanno minato la robustezza dei vincoli di bilancio. Simili pratiche possono essere evitate soltanto da leggi di bilancio vincolanti, che lascino poca flessibilità per le correzioni verso l'alto della spesa e da controlli severi, non solo sui flussi di cassa, ma anche sugli impegni di spesa. In alcuni casi, come in Italia negli anni passati, mentre i limiti aggregati del bilancio sono stati osservati, la composizione della spesa ha subito importanti cambiamenti nella fase di esecuzione.

Nell'Unione Europea i paesi che hanno processi di bilancio che enfatizzano il controllo centralizzato sulla spesa, registrano di norma deficit pubblici più bassi (de Haan, Moessen e Volkerink, 1997). Francia e Germania hanno le procedure più restrittive per l'attuazione del bilancio (Von Hagen e Harden, 1994, 1996). L'Italia, al contrario, almeno fino a poco tempo fa, aveva problemi di gestione della spesa che stravolgevano politiche fiscali prudenti. In tale paese il Parlamento può facilmente proporre emendamenti al bilancio.⁷ Inoltre le leggi di bilancio non erano molto vincolanti per alcune categorie di spesa, come sanità e pensioni, e modifiche nella composizione della spesa potevano essere attuate dal governo tramite operazioni del Tesoro. Ciò si traduceva in un'attenuazione dei vincoli di bilancio, specie per alcune linee di spesa, e in una quasi continua negoziazione sul bilancio. Tuttavia, dal 1997, una forte determinazione di rientrare nei vincoli fiscali di Maastricht ha dato risultati di gran lunga migliori.⁸ In America Latina, processi di bilancio centralizzati, che predispongono i bilanci sulla base di un realistico quadro di riferimento macroeconomico e limitano la possibilità di proporre emendamenti accrescitivi del deficit da parte del Parlamento, si sono tradotti in minori deficit pubblici (Alesina *et al.*, 1995). Vincoli analoghi sono stati fondamentali in molti dei paesi che hanno registrato migliori risultati in Africa, Asia e Oceania. In Russia, tuttavia, bilanci irrealistici spesso hanno dato luogo ad ingenti stock di

⁷ In certi anni sono stati proposti anche 3000 emendamenti in parlamento in sede di approvazione del bilancio.

⁸ Nel 1997 l'Italia tagliò il suo deficit pubblico di un ragguardevole 4%.

residui passivi poiché erano vincolati i flussi di cassa, mentre non lo erano quelli di competenza.

3. *Le regole fiscali*

La trasparenza del processo di bilancio dovrebbe essere vista come un complemento ad altri vincoli che mirano ad impedire politiche di bilancio non rigorose. In molti paesi le regole fiscali hanno un ruolo preminente, e nei capitoli precedenti abbiamo sostenuto che probabilmente le regole costituzionali hanno limitato il lassismo fiscale prima della rivoluzione keynesiana.⁹ Il mutato atteggiamento rispetto alla politica di bilancio associato alla teoria keynesiana ha legittimato l'accumulazione di deficit e del debito pubblico nei periodi di pace. Ciò ha privato i governi di un criterio per misurare il livello desiderato di deficit fiscale (o avanzo). Nei due decenni scorsi, anche i governi con buoni processi di bilancio hanno registrato deficit cronici e l'accumulazione di debito pubblico.

Questi sviluppi hanno stimolato un vivace dibattito su nuovi criteri per le politiche di bilancio che in modo più efficiente potrebbero impedire spese pubbliche eccessive ed improduttive. Negli anni Novanta è considerevolmente cresciuto l'interesse per le regole fiscali (si veda Kopits e Symansky, 1998). Molti *policymakers* e alcuni economisti hanno cominciato a simpatizzare con la vecchia regola secondo la quale, in tempi non caratterizzati da eventi straordinari, i bilanci dovrebbero essere in pareggio. Questa regola è diventata particolarmente popolare negli Stati Uniti, dove oggi gode di un solido sostegno politico in entrambi i partiti. Alcuni economisti americani hanno sostenuto che i limiti costituzionali ai deficit rappresentano il modo migliore per "legare le mani" ai governi ed impedire gli eccessi di spesa. Ciononostante i tentativi di introdurre un emendamento del genere nella Costituzione americana sono finora falliti, sebbene nel 1998 e nel 1999 gli Stati Uniti abbiano registrato, per la prima volta dopo molti anni, un avanzo di bilancio. A parte altri limiti di questa regola, esiste il problema che essa non dice nulla circa i livelli di tassazione e di spesa pubblica, in termini di quote di PIL, per i quali il pareggio del bilancio si verifica. Ovviamente c'è una grande differenza per un'economia se il bilancio è in pareggio con entrate e spese che rappresentano il 30 oppure il 50% del PIL.

Regole fiscali diverse possono vincolare il comportamento del governo. Gran parte delle regole riguardano gli obiettivi in termini di deficit pubblici, altre invece fanno riferimento al debito. La regola più nota, e in un certo senso più semplice, è quella del bilancio in pareggio. Questa re-

⁹ Feld e Kirchgaessner (1997) sottolineano l'effetto positivo di controlli democratici diretti sulle politiche fiscali attraverso i referendum come avviene in Svizzera.

gola impedirebbe (in tempi normali) la formazione di deficit pubblici, a prescindere dalla fase ciclica attraversata. Un'alternativa migliore, meno rigida, è quella del pareggio in funzione del ciclo economico.¹⁰ In questa ottica, una regola potrebbe specificare un certo deficit massimo accettabile come, per esempio, il 3% del PIL imposto ai paesi membri dell'Unione Monetaria Europea oppure un tetto al rapporto tra debito pubblico e PIL. Altre regole includono vincoli all'indebitamento interno, come in Indonesia; oppure, cosa che avviene in molti paesi, il divieto del finanziamento del deficit imposto alle Banche Centrali.

Tutte le regole suddette sono volte a fronteggiare il problema dello squilibrio nei conti pubblici – la differenza tra spesa e entrate pubbliche – non quello riguardante le dimensioni del settore pubblico. Per risolvere questa questione occorrono regole differenti. Queste regole potrebbero, per esempio, specificare il rapporto massimo di spesa pubblica, o di entrate fiscali, sul PIL. Certamente queste regole sono più direttamente collegate al problema della crescita della spesa pubblica, che è l'argomento centrale di questo libro.

Le regole fiscali devono essere inserite nell'ambito dell'assetto istituzionale di un paese. In paesi in cui le Costituzioni sono molto dettagliate e fedelmente applicate, le regole costituzionali sono le più vincolanti per la politica economica del governo. In altri paesi, statuti, direttive amministrative o perfino consuetudini, sono gli strumenti per assicurare o mantenere la disciplina fiscale. Abbiamo accennato in precedenza al fatto che nel diciannovesimo secolo i bilanci erano generalmente in pareggio, specie nei periodi di pace, soprattutto per consuetudine e per tradizione. A quel tempo pochi paesi introdussero specifiche disposizioni normative.

Il monitoraggio e l'*enforcement*, e cioè la capacità di farle rispettare, sono altri elementi chiave per il successo delle regole fiscali. Un'agenzia di monitoraggio autorevole e indipendente può essere considerata essenziale. Potrebbe essere il Ministero delle Finanze, ma anche un'istituzione supranazionale. Per esempio, nell'Unione Monetaria Europea, la Commissione effettua il monitoraggio delle *performances* fiscali dei paesi membri. L'*enforcement* delle regole fiscali può essere rafforzato da appropriati pesi e contrappesi, come discusso nella sezione precedente dedicata alle istituzioni del bilancio. L'*accountability* e le sanzioni potrebbero anche essere usate come meccanismi di *enforcement*. Ragionevoli clausole di uscita (*escape clauses*) sono essenziali per permettere una flessibilità del bilancio di fronte a situazioni di crisi come guerre o gravi recessioni.

Una regola fiscale ideale dovrebbe individuare una ben definita variabile da prendere a riferimento (es: il deficit pubblico), la copertura (cioè

¹⁰ Naturalmente si assume che i cicli economici siano ben definiti e regolari.

cosa è incluso nel calcolo del deficit) e le *escape clauses* (per evitare che tutti gli anni siano “eccezionali”). Perché venga accettata, la regola deve essere adeguata e semplice agli occhi dei *policymakers* e della pubblica opinione. Questa è stata la caratteristica principale della regola di Maastricht, che è facilmente comprensibile per tutti. Se la regola è troppo complessa, la sua credibilità e longevità saranno compromesse. Per gli stessi motivi, l'applicazione della regola deve essere coerente con gli altri obiettivi di politica economica. In questo contesto i problemi di incoerenza temporale vanno evitati. Per esempio, la regola del bilancio in pareggio con limiti imposti alle entrate fiscali entrerebbe in conflitto con una crescente quota di pagamenti per pensioni, in termini di PIL. *Enforcement* e trasparenza sono anch'essi meccanismi per impedire pratiche di “contabilità creativa” ed altri tentativi di aggirare la regola.

A parte le preoccupazioni circa la concreta possibilità di adottare delle regole fiscali, alcuni hanno criticato le regole in linea di principio per la perdita di discrezionalità dei *policymakers* nelle politiche di stabilizzazione.¹¹ Tuttavia, dato che la capacità dei governi di stabilizzare efficacemente l'economia attraverso delle politiche fiscali anticicliche s'è dimostrata limitata, se non illusoria, nel passato, anche questa perdita di discrezionalità potrebbe essere accolta come auspicabile.¹² Tuttavia, in molti paesi le regole fiscali di fatto non sono facilmente applicabili poiché mancano quei requisiti necessari per il loro successo. Ad esempio, un paese con delle deboli procedure di bilancio potrebbe non essere in grado di rispettare un vincolo costituzionale di bilancio in pareggio. L'inefficacia della regola, al contrario, potrebbe perfino minare la credibilità della Costituzione. In molti paesi, tuttavia, le regole fiscali potrebbero supportare appropriate istituzioni di bilancio ed offrire un supporto ai *policymakers* nel puntare a rigorose politiche di bilancio.

Molti paesi pongono limiti al proprio deficit pubblico, ai livelli di debito oppure alle modalità di finanziamento del deficit, tramite la legge o addirittura la Costituzione. Semplici ma “dure” regole, come quella del bilancio in pareggio, si sono dimostrate utili per mantenere l'equilibrio fiscale in condizioni appropriate.¹³ Per esempio, quasi due terzi degli *states* americani hanno nelle proprie Costituzioni il vincolo del bilancio in pareggio, e si è dimostrato che questa regola ha contribuito molto a mantenere di dimensioni contenute i debiti pubblici di questi Stati. La Costituzione tedesca impone che il deficit pubblico non ecceda gli investimenti in bilancio. Certo, questa regola pone il problema di come debbano essere definiti gli

¹¹ La regola fiscale va al cuore della tradizionale controversia “regole contro discrezione”.

¹² Esercizi di simulazione presentati in Kopits e Symansky (1998) indicano che la perdita di discrezione non contribuisce all'instabilità economica.

¹³ I limiti delle regole e la definizione delle loro componenti potrebbero rappresentare i costi inevitabili dell'imposizione di una semplice regola di bilancio.

investimenti e ci potrebbe essere il rischio di spese non correttamente classificate. Il Trattato di Roma impedisce all'Unione Europea di accumulare debito. In aggiunta alle regole per entrare nell'UME, il Patto di Stabilità e di Crescita dispone che i bilanci debbano essere "prossimi all'equilibrio o in surplus" nei periodi normali, ma, più importante, può punire i paesi con deficit oltre il 3% del PIL. Ancora una volta, queste regole non incidono sulle dimensioni del settore pubblico perché riguardano la differenza tra le entrate e le spese.¹⁴ Finora solo l'Olanda ha introdotto "tetti" alla spesa vincolanti nella sua programmazione economica di medio termine.

In alcuni paesi con disposizioni costituzionali più deboli la limitazione della spesa pubblica e del deficit ha avuto meno successo perché i vincoli potevano essere aggirati più facilmente. Per esempio, l'Indonesia ha adottato una regola di bilancio in pareggio che imponeva che la spesa non eccedesse le entrate ordinarie più il finanziamento estero. Il fatto che la spesa potesse essere finanziata indebitandosi con l'estero rendeva il vincolo di gran lunga meno stringente, e finì per portare ad un eccessivo debito estero. Quando alla fine del 1997, l'Indonesia conobbe una crisi valutaria, l'elevato debito verso l'estero ne fu una causa e divenne un problema molto grave. In molti paesi (compresi Italia e alcuni paesi dell'America Latina) è applicato un vincolo costituzionale ancora più debole che impone che il deficit sia pienamente finanziato, ma non specifica se questa copertura debba provenire da entrate *ordinarie* o da qualsiasi altra fonte, incluso l'indebitamento. Naturalmente, una regola di questo tipo diventa inutile ai fini del controllo del deficit e della spesa pubblica.

Benché i risultati empirici circa gli effetti delle regole fiscali sulla *performance* fiscale complessiva non siano esenti da ambiguità e siano limitati soprattutto alle regole del bilancio in pareggio e a casi specifici come quelli degli *states* americani, molti studi hanno concluso che queste regole potrebbero fungere da importanti complementi di appropriate procedure di bilancio. De Haan, Moessen e Volkerink (1997) hanno trovato che la disciplina fiscale è rafforzata da limiti vincolanti. Bohn e Inman (1996) hanno trovato che le regole del bilancio in pareggio funzionano meglio quando trovano fondamento nella Costituzione e quando si riferiscono non solo alla preparazione del bilancio, ma anche ai risultati effettivi al termine dell'anno fiscale.

4. Le nuove tendenze nella gestione della spesa pubblica

Negli anni Novanta hanno attirato molto interesse le istituzioni di bilancio e le regole fiscali per definire le priorità, migliorare l'efficienza della

¹⁴ Diversi governi hanno introdotto degli obiettivi di spesa nei propri programmi, ma la natura non vincolante di tali obiettivi li ha resi relativamente inefficaci.

spesa pubblica e consentire ai governi di vivere con i propri mezzi. Molti paesi, e soprattutto i paesi industrializzati, hanno introdotto importanti riforme che li hanno aiutati a rendere la politica di bilancio più rigorosa. Inoltre l'adozione di meccanismi di mercato e di pratiche manageriali prese a prestito dal mondo delle imprese hanno cominciato a influenzare il modo di concepire la gestione della spesa pubblica. Queste pratiche, che sono state dapprima utilizzate in Nuova Zelanda, Australia e Regno Unito, si stanno lentamente diffondendo negli altri paesi. Esse dovrebbero permettere progressivamente ai governi di concentrare la spesa sugli obiettivi primari e di offrire i servizi di base nel modo più efficiente.¹⁵ A differenza delle regole di cui s'è parlato nella sezione precedente, questi approcci sono finalizzati a ridurre la dimensione della spesa pubblica, e col tempo potrebbero diventare funzionali rispetto a tale obiettivo; potrebbero rappresentare una rivoluzione silenziosa nel modo di operare dei governi.

L'elemento chiave di questo nuovo approccio manageriale alla gestione della spesa è il legame "acquirente-fornitore" che domina le relazioni di spesa. Con l'approvazione del Parlamento (che si ritiene essere il principale rappresentante della pubblica opinione) il governo acquista beni vari e offre servizi utilizzando il bilancio. I dipartimenti o le agenzie offrono questi servizi, o produzioni, mentre il governo stanziava i fondi necessari. Gli obiettivi generali della politica economica e il bilancio complessivo sono decisi ai vertici; ma i dettagli su come questi obiettivi sono raggiunti e come i soldi debbano essere effettivamente spesi viene deciso da coloro che provvedono ai servizi. L'ipotesi, davvero molto forte, è che la maggior parte degli output pubblici possa essere definita e sia possibile quantificarne i costi. Quindi un costo monetario potrebbe essere attribuito a un certo output, anche se questo fosse nient'altro che un incontro di funzionari pubblici.¹⁶

Secondo il nuovo approccio, acquirenti e fornitori sono legati da alcuni *performance agreements* che specificano gli obiettivi, la qualità degli output, i fondi stanziati per comprare gli input e, a volte, il tempo necessario per raggiungere gli obiettivi.¹⁷ Si può formare una catena di acquirenti e fornitori che va dal governo fino alle divisioni interne ai Ministeri o al settore privato, quando le agenzie governative possono subappaltare ai privati. Questo approccio decentralizza le decisioni di spesa, fino all'ultimo fornitore della catena, ma non intacca il principio della responsabilità (*accountability*) perché tutti gli acquirenti e fornitori sono legati dai suddetti

¹⁵ Si veda Premchand (1996) e PUMA, OCSE (1997a,b) per una trattazione dettagliata di questo argomento.

¹⁶ In questo caso il valore dell'incontro è fatto pari ai costi (in termini di salari, ecc.) di coloro che vi hanno partecipato.

¹⁷ Per esempio, un accordo con l'ufficio passaporti specificherebbe il numero di passaporti che ci si attende vengano richiesti o rinnovati nonché il tempo per prepararli.

performance contracts che rendono ogni fornitore responsabile nei confronti del prossimo e più elevato acquirente. Con questo approccio diventa più difficile dividere la responsabilità tra molti uffici in modo tale che nessuno sia considerato vero responsabile degli insuccessi. Ognuno, al contrario, deve rimanere nell'ambito delle condizioni del contratto.

Il guadagno massimo in termini di efficienza può materializzarsi solo se i potenziali fornitori sono in reciproca competizione cercando di aggiudicarsi i contratti. Questa non è un'idea nuova per gli approvvigionamenti del settore pubblico e l'*outsourcing* dello stesso in favore del settore privato.¹⁸

Tuttavia, è un concetto alquanto rivoluzionario all'interno del settore pubblico quando dipartimenti, divisioni o singoli organi di staff, si trovano a competere per un certo compito. Nella versione estrema di questo approccio, le remunerazioni (gli stipendi) diventano *performance oriented* e i contratti sono limitati nel tempo. Anche le relazioni del personale all'interno del servizio pubblico diventano meno finalizzate alla carriera. In effetti, viene meno la vecchia idea del posto fisso del dipendente pubblico e si ammette invece che assunzioni e licenziamenti avvengano senza vincoli. Così i posti pubblici non garantiscono un reddito per la vita, non correlato con la prestazione lavorativa, com'è stato per i dipendenti pubblici fino a poco tempo fa. Nella versione estrema di questo approccio, nel periodo di validità dei loro contratti, gli amministratori hanno il potere di assumere o licenziare, oppure di sostituire lavoro con capitale, fintanto che rientrano nei limiti di budget.

Occorre rafforzare le capacità di formulazione di politiche strategiche e di individuazione delle priorità di spesa. Altrimenti l'amministrazione potrebbe diventare più efficiente nel dare esecuzione ai programmi esistenti, ma non nello stabilire un ordine di priorità tra i programmi. Un obiettivo importante di queste riforme è la necessità di abbandonare il bilancio incrementale che raramente dà la priorità alle nuove sfide. In questo contesto i Ministeri hanno la necessità di migliorare le capacità manageriali. Il Ministero delle Finanze deve rafforzare le sue capacità istituzionali di supervisore e sofisticati sistemi informativi devono permettere regolari monitoraggi ed analisi degli sviluppi dei programmi. Senza monitoraggio le agenzie specializzate o *task-oriented* non sono responsabili e possono comportarsi come se fossero dei piccoli governi. I *performance contracts* però, possono favorire abusi, soprattutto se i risultati sono difficili da definire o monitorare, oppure se le aste non sono trasparenti. I principi d'impresa sono allora applicabili solo all'interno di certi limiti, che dipendono dalla qualità delle istituzioni esistenti, dai vincoli legali – alcuni imposti dai

¹⁸ Si veda PUMA, OCSE (1997c), *Contracting Out Government Services: Best Practices Guidelines and Case Studies*, Occasional Papers, n. 20.

sindacati e dal diritto del lavoro – e dalla qualità degli apparati pubblici. L'applicazione di questi principi chiaramente richiede una rivoluzione culturale che in molti paesi potrebbe non essere possibile.¹⁹

Nella gestione della spesa, più ancora che in molte altre aree, è necessario che l'evoluzione e la riforma delle istituzioni siano adeguatamente radicate nel contesto istituzionale locale, se devono costituire dei veri miglioramenti. Una volta osservata l'adeguatezza dei sistemi esistenti, si dovrebbe formulare una strategia per cambiare la struttura degli incentivi e si dovrebbero definire i limiti delle agenzie specializzate. Bisognerebbe anche disegnare dei meccanismi di consultazione e negoziazione tra le diverse parti coinvolte, siano esse politiche o dell'amministrazione. L'obiettivo finale deve essere quello di sviluppare una cultura che faccia dell'efficienza un obiettivo di prim'ordine per tutti i soggetti coinvolti.

Nonostante il bisogno di prudenza nello stabilire i limiti e i problemi di implementazione, le nuove tendenze nella gestione della spesa possono cambiare radicalmente il modo in cui il governo opera.²⁰ Il governo diventa il finanziatore, il coordinatore e supervisore, e non il diretto fornitore dei servizi (Premchand, 1996).²¹ Un tale cambiamento può avere un impatto forte sulla spesa pubblica. Nel capitolo precedente abbiamo sostenuto che i governi dovrebbero fissare le regole del gioco, piuttosto che fornire numerosi servizi, al fine di ridurre la portata di un coinvolgimento del settore pubblico. Ora vediamo che, anche all'interno di un ruolo più limitato per il governo, esiste una motivazione considerevole per l'applicazione di principi di mercato. L'applicazione di questi principi potrebbe ridurre sia la spesa pubblica che incrementare il suo valore per i cittadini di un paese.

5. Le agenzie per l'attuazione delle riforme

Oltre ad un assetto istituzionale complessivamente buono i governi hanno bisogno di una serie di “*core agencies*” con ruoli ben definiti, staff qualificato e mezzi adeguati. Come detto in precedenza, politiche fiscali prudenti normalmente richiedono un Ministero delle Finanze che pos-

¹⁹ Tuttavia, dopo aver analizzato la “*management revolution*” in Australia, Francia, Nuova Zelanda, Svezia e Regno Unito, la *Survey of Modern Budgeting* del PUMA (1997b) conclude che “c'è un esplicito consenso all'interno del governo sul fatto che il modello centralizzato non si adatta più alle necessità e alle condizioni della gestione pubblica” (p. 7).

²⁰ Per un avvertimento che simili sviluppi potrebbero non essere accettati da tutte le culture, si veda Schick (1998).

²¹ Il Ministero delle Finanze, in qualità di supervisore del bilancio, riveste di norma un ruolo fondamentale in questo processo, in particolare nella definizione iniziale degli obiettivi, dei risultati e dell'allocazione delle risorse, nonché nel monitoraggio della *performance*, anche se questo dovrebbe essere competenza anche di altre istituzioni affiliate al Parlamento.

sa imporre e far rispettare i vincoli di bilancio a carico degli altri Ministeri e che possa anche monitorare le prestazioni di questi ultimi. Senza un forte Ministero delle Finanze, ogni Ministero o unità di spesa cercherà di scaricare su qualcun'altro il costo dei tagli. Il Ministero delle Finanze dovrebbe comprendere una impostazione efficiente del bilancio (ufficio del bilancio) e un'efficiente esecuzione (ufficio del Tesoro). Ogni unità di spesa deve rendere conto della spesa che fa carico ad essa e che deve essere ben monitorata da un tesoreria efficiente, che tenga sotto controllo l'evoluzione del bilancio, economizzi nell'uso della cassa e assicuri che le scelte effettive di spesa rispettino fedelmente la legge di bilancio. Il Tesoro deve anche assicurare che i fondi stanziati siano spesi con raziocinio e in modo efficiente. La riscossione delle imposte necessita di un'amministrazione fiscale competente e ben attrezzata, e lo stesso vale per l'amministrazione delle dogane.

I dipartimenti di revisione contabile – sia interni (per ogni unità di spesa) che esterni – dovrebbero garantire sia la qualità del controllo che la responsabilità. Purtroppo in molti paesi le agenzie di controllo dei conti si sono preoccupate più che i soldi ricevuti dai vari Ministeri e da altre unità di spesa fossero usati secondo le direttive delle regole burocratiche, piuttosto che i soldi spesi producessero i massimi risultati possibili. Il valore dei fondi pubblici non è stata una preoccupazione per molte agenzie di revisione.

Oltre a queste *core agencies*, altre dovrebbero sostenere indirettamente politiche fiscali prudenti e una spesa efficiente. Abbiamo prima sostenuto che i governi non dovrebbero essere in grado di passare da politiche che richiedono di essere autorizzate dalla legge di bilancio ad attività quasi-fiscali, quando intendono ridurre la spesa pubblica senza ridurre effettivamente il coinvolgimento del governo. Così, un'agenzia deve avere il compito di sorvegliare questo importante settore; deve mantenere traccia del numero dei provvedimenti e sviluppare una specie di bilancio di questi, in modo che siano tenuti sotto osservazione ed eliminati se non più necessari. Un'agenzia antitrust è importante anche per prevenire la formazione di monopoli e cartelli, e deve assicurare che la privatizzazione non trasformi monopoli pubblici in monopoli privati.

Queste agenzie fanno tutte parte dell'esecutivo. Un Parlamento ed un sistema giudiziario che funzionano bene sono anch'essi elementi essenziali di un settore pubblico efficiente. Fin dal tempo dei grandi filosofi greci dello Stato, grandissima importanza è stata attribuita all'indipendenza del potere giudiziario. Le corti di giustizia controllano le decisioni amministrative e quindi proteggono i funzionari pubblici da interventi politici e i privati cittadini da decisioni arbitrarie. Esse tutelano i diritti di proprietà e fanno rispettare i contratti. Un sistema giudiziario che funziona bene denuncia e penalizza anche il comportamento inappropriato del governo e tiene così a bada la corruzione, un argomento sul quale torneremo

nella prossima sezione.²² La debolezza del sistema giudiziario e, a volte, la sua corruzione hanno sortito grandi effetti negativi su molti settori della politica economica e hanno ridotto la capacità del governo di esercitare alcune delle sue funzioni base.

5.1 Condizioni per una funzione pubblica efficiente

Le agenzie pubbliche non possono essere migliori del proprio personale. Trasparenza e chiarezza delle regole nonché chiari incentivi per gli impiegati dovrebbero ridurre l'incertezza circa le prestazioni dei funzionari. Le regole manageriali del settore privato, come i *performance contracts*, se attuate in modo equo e efficiente, possono migliorare i risultati del settore pubblico, ridurre la spesa pubblica e rinvigorire la motivazione dello staff. Anche una certa indipendenza dall'interferenza politica nelle operazioni solleva il morale dello staff. In troppi paesi il riconoscimento per una buona prestazione è debole mentre nello stesso tempo i funzionari sono soggetti continuamente alla pressione e alle interferenze del livello politico. Inoltre, è importante che i funzionari siano preparati ed adeguatamente pagati per le proprie mansioni, in modo che non debbano ricorrere alla doppia attività lavorativa o altre discutibili fonti di reddito. In molte amministrazioni, la correlazione tra le capacità necessarie per svolgere bene determinati lavori e quelle richieste dalle amministrazioni è stata molto bassa. Un settore pubblico efficiente avrebbe bisogno di cambiamenti anche in questo ambito.

Ci sono considerevoli differenze nella percezione della qualità del servizio pubblico, che molto probabilmente influiscono sulla qualità del suo output: in Giappone, per esempio, lavorare per il governo è tradizionalmente considerato un onore; il governo ha quindi potuto scegliere i migliori candidati delle migliori università per i propri funzionari.²³ La stessa cosa è vera, in larga parte, anche per la Francia, dove una scuola molto prestigiosa (l'ENA) forma laureati che generalmente occuperanno le posizioni di vertice del governo e della società. Negli Stati Uniti, invece, nei primi

²² Federico il Grande, della Prussia del diciottesimo secolo, vedeva come ruolo delle corti di giustizia quello di "proteggere le proprietà della gente, e di renderla così felice, tanto quanto permette la natura umana". Sempre secondo Federico, "un giudice ingiusto [era] peggiore di un ladro". Noi prevediamo che nel corso del prossimo decennio ci saranno importanti riforme del sistema giudiziario. Come in molte altre aree, il Cile è stato all'avanguardia per una riforma di vasta portata per consentire "una nuova giustizia per il Cile". Molti altri paesi ora stanno accorgendosi della necessità di riformare il sistema giudiziario. Al momento della stesura di questo libro si contavano non meno di quattordici paesi in America Latina in cui si elaboravano riforme dei sistemi giudiziari.

²³ Sfortunatamente, di recente la burocrazia giapponese è finita sotto accusa a causa di alcuni scandali di corruzione e per l'incapacità di affrontare alcuni seri problemi economici.

anni Ottanta, si cominciò a vedere quasi con disprezzo chi lavorava per il governo e i migliori studenti spesso evitavano di lavorare per lo Stato.²⁴ Un atteggiamento del genere non può condurre a un'amministrazione pubblica efficiente, ed è rilevante il fatto che l'amministrazione negli Stati Uniti sia rimasta buona com'è. Una cattiva predisposizione verso l'impiego pubblico potrebbe anche favorire un circolo vizioso di scadenti prestazioni, minore sostegno pubblico, minori stanziamenti per il funzionamento del governo, minore efficienza. Quando prevale questo sentimento, le persone più capaci non vanno a lavorare per il governo. Oppure quando ci vanno, lo fanno per sfruttare il potere che può derivarne a livello personale.

6. La corruzione e il principio di legalità

Finora, nella nostra trattazione delle politiche fiscali e del ruolo dello Stato, abbiamo assunto che le relazioni personali non giochino alcun ruolo nelle decisioni di politica economica e nell'interazione tra funzionari pubblici e privati. Si è assunta l'ipotesi delle relazioni di reciproca indipendenza tra funzionari e privati, e che nessuno possa comprare favori dai primi.²⁵ I filosofi politici sono generalmente d'accordo sull'idea che il principio di legalità sia una delle grandi conquiste della società moderna e uno dei più importanti prerequisiti di un'economia di mercato ben governata e funzionante, in cui le politiche, e la loro attuazione, non siano "in vendita" (si veda, per esempio, Hayek, 1960).

Tuttavia, la storia è piena di governanti e di funzionari corrotti, a cominciare dagli esattori delle imposte della Bibbia. Ma è interessante notare che, nei secoli, il principio di legalità ha stabilito il suo predominio. "Dal dodicesimo secolo in tutti i paesi dell'Occidente, anche sotto monarchie assolute, è stato ampiamente osservato [...] che la legge trascende la politica. Il monarca può fare la legge, ma finché non la cambia, lui stesso vi è assoggettato" (Berman, 1983). Un piccolo interessante aneddoto su Federico il Grande di Prussia dimostra come il principio di legalità possa essersi ben radicato in Prussia anche prima della Rivoluzione Industriale. Federico il Grande voleva ampliare i giardini del suo castello Sans Soucis. Egli convocò il mugnaio cui apparteneva un mulino che si trovava sul terreno che gli interessava, e gli chiese di venderglielo. Il mugnaio, che voleva conservare il mulino per i suoi figli, disse che non poteva. Il re replicò che avrebbe potuto prenderglielo senza compenso alcuno. "Sì, maestà," rispo-

²⁴ Nei primi anni Ottanta, un massimo dirigente dell'Amministrazione Pubblica USA affermò pubblicamente che i salari dei dipendenti pubblici dovrebbero essere bassi perché le persone più brillanti dovrebbero scegliere il settore privato, dove hanno modo di essere produttivi.

²⁵ Per una dettagliata trattazione dei temi connessi alla corruzione, si veda Tanzi (1998a).

se il mugnaio, “se i nostri tribunali non esistessero”. Il mulino ancora è lì, sopra il castello, simbolo della sottomissione di chi governa alla legge.

Ciononostante, i giornali riportano della grande diffusione della corruzione in molti paesi, e anche governi apparentemente virtuosi sono occasionalmente colpiti da scandali. La corruzione certamente mina la supremazia della legge e distrugge il terreno di gioco e quindi il funzionamento delle economie di mercato. La corruzione spinge politici e funzionari a perseguire guadagni personali, che sottraggono risorse al raggiungimento del benessere economico o sociale.

La corruzione si manifesta a due livelli: quello politico e quello burocratico. Nel caso di *corruzione politica*, i *policymakers* vendono politiche a coloro che sono disposti a pagare di più. La vendita di certi monopoli produttivi o commerciali potrebbe cadere in questa categoria. La vendita diretta, o almeno esplicita, delle politiche non è frequente nei paesi industrializzati. In questi paesi, soltanto l'effetto indiretto dei contributi ai partiti sulle decisioni di politica economica è molto importante. Alcuni, certo, potrebbero dire che i risultati sono in fondo gli stessi, e cioè politiche distorte e probabilmente più spesa pubblica.

L'altra forma di corruzione, che riguarda le relazioni tra funzionari pubblici ed agenti privati, per la quale questi ultimi pagano per un'interpretazione a proprio favore, o per un aggiramento della legge e dei regolamenti, è la *corruzione amministrativa*. In qualche misura, la presenza di corruzione ha le origini nel substrato culturale di molte società, dove le reti di relazioni culturali, religiose o familiari, sono molto importanti, cosicché diventa difficile resistere alle pressioni per un trattamento di favore da parte di persone cui si è legati o anche da altre. Soprattutto in questo tipo di società potrebbe essere molto difficile eliminare la corruzione. Il tema della corruzione amministrativa è strettamente legato a quello delle istituzioni pubbliche e degli incentivi economici. Quando le regole del gioco per i burocrati non sono definite chiaramente, e quando hanno il potere discrezionale di assegnare licenze valutabili in termini economici o di stipulare contratti, o decidere sulle assunzioni, i funzionari potrebbero essere tentati di accettare “bustarelle”. Maggiore è il loro potere discrezionale e più opache sono le regole, tanto maggiore è il potenziale di corruzione.

In un paese in cui la corruzione è dilagante, è probabile che il ruolo correttivo dello Stato sia ridotto e che il costo del suo intervento sia crescente. La funzione allocativa dello Stato è penalizzata dalle decisioni distorte a causa della corruzione. Quella distributiva è falsata perché i programmi di sostegno o i sussidi non vanno a chi ne ha più bisogno, ma a chi ha le migliori conoscenze. La funzione di stabilizzazione ciclica è anch'essa negativamente influenzata per i maggiori costi di gestione del governo e per la perdita di entrate che incrementa il deficit. Inoltre, esiste una curva di apprendimento da parte dei funzionari pubblici, e gli “acquirenti” privati di servizi imparano come piegare le regole. Ciò può avere un effetto cor-

rosivo sull'intero apparato dello Stato. Quello che la corruzione può fare a un'economia è dimostrato dall'esempio dell'Unione Sovietica.²⁶

Qual è il ruolo dello Stato in un paese colpito dalla piaga della corruzione, e come dovrebbe essere riformato? Prima di tutto, bisogna far diminuire le occasioni di corruzione riducendo il ruolo dello Stato nell'economia. La crescita stessa del governo crea quelle rendite che tentano burocrati e *policymakers* nel favorire i propri "amici". Inoltre, regole e regolamenti attentamente predisposti per fornire incentivi che rafforzano il principio della reciproca indipendenza tra funzionari e privati, rendono la corruzione meno allettante. Punizioni più severe, controlli, trasparenza delle regole, leggi, regolamenti, e anche retribuzioni adeguate, riducono gli incentivi ad accettare favori (si veda Tanzi, 1998a).

7. *Note conclusive*

Regole fiscali e istituzioni sono molto importanti affinché un governo sia piccolo e efficiente. Il processo di bilancio, le regole fiscali e le istituzioni, e le pratiche manageriali possono indurre il governo a concentrare la spesa sui propri obiettivi principali, a spendere in modo efficiente e a vivere con i propri mezzi. La spesa pubblica, però, non deve essere rimpiazzata da attività quasi-fiscali (avverse ai principi di mercato), e le agenzie governative devono operare secondo modalità che contribuiscono al "buon governo".

²⁶ Nel suo racconto, premiato col premio Pulitzer, degli ultimi giorni dell'Impero Sovietico, *Lenin's Tomb* (1994), David Remnick scrive: "L'apparato del Partito Comunista era la mafia più gigantesca che il mondo abbia mai conosciuto" (p. 183) e "Era come se l'intera Unione Sovietica fosse gestita da una gigantesca famiglia di delinquenti; praticamente tutte le relazioni erano in qualche modo delle relazioni mafiose" (p. 185).

PROGRAMMA PER LA RIDUZIONE
DELLA SPESA PUBBLICA*1. L'importanza di riformare le politiche di spesa*

Nelle prime due parti di questo libro abbiamo sostenuto che negli ultimi decenni i governi hanno fatto troppe cose e spesso non le hanno fatte nel modo più efficiente per raggiungere gli obiettivi sociali ed economici prefissati, finendo quindi per spendere molto più del necessario. I governi insomma hanno bisogno di riformarsi e allo stesso tempo di abbandonare quelle attività che, al momento, non sono direttamente collegate ad obiettivi sociali ben definiti. Questo permetterà loro di concentrarsi più efficacemente sui principali obiettivi economici e sociali, rendendo possibile la riduzione della spesa pubblica *senza sacrificare molto in termini di benessere economico e sociale*. Infatti, il messaggio-chiave di questo libro non è che il governo debba diventare indifferente rispetto al benessere della popolazione, ma che dovrebbe considerare modi alternativi per perseguire i propri obiettivi. E noi sosteniamo che queste alternative sono accessibili e fattibili.

Nel capitolo precedente abbiamo sostenuto che regole fiscali e istituzioni sono prerequisiti importanti per il raggiungimento di questi obiettivi. Le buone istituzioni migliorano l'efficienza del governo e possono ridurre, nel tempo, la crescita della spesa pubblica. Tuttavia, le buone istituzioni non necessariamente genereranno quelle riforme dei programmi di spesa che riducono il ruolo, e quindi le dimensioni, dello Stato. Le riforme necessarie richiedono difficili scelte di politica economica. Questo capitolo vuole illustrare alcune linee-guida generali circa le opzioni possibili e le direzioni che le riforme potrebbero prendere. Esiste oggi un'ampia gamma di opzioni possibili per i governi che vogliono ridurre il proprio ruolo nell'economia e la quota di PIL rappresentata dalla spesa pubblica.

Negli anni recenti è emersa una vasta letteratura, affiancata da esperienze di politica economica, secondo la quale il governo non ha bisogno di rivestire un ruolo ampio e diretto nella *produzione* di beni e servizi, nell'investimento o anche nella sicurezza sociale. Non c'è un obiettivo sociale

essenziale che è soddisfatto necessariamente da un siffatto coinvolgimento diretto del governo. La funzione allocativa dello Stato, à la Musgrave, potrebbe e dovrebbe essere di gran lunga minore di quanto lo è stata in molti paesi. La maggior parte delle imprese pubbliche e l'offerta di molti servizi (tradizionalmente pubblici), nonché molte infrastrutture, possono, in linea di principio, essere privatizzate.

C'è anche molto scetticismo circa il ruolo redistributivo dello Stato, oltre al perseguimento di obiettivi sociali fondamentali come la riduzione della povertà. Le diffuse critiche all'inefficiente, insostenibile e inadeguatamente finalizzato sistema di *welfare* sono una conferma di ciò. Se l'obiettivo dello Stato è assicurare i cittadini dai rischi associati all'età avanzata e alle malattie, il settore privato potrebbe soddisfare questo obiettivo per gran parte della popolazione. Una parte significativa dell'assistenza agli anziani e il mantenimento dei servizi sanitari, e i principali obiettivi della sicurezza sociale nei paesi industrializzati, potrebbero essere soddisfatti dai privati. Le risorse di bilancio dovrebbero essere utilizzate soltanto per garantire gli *standard* minimi e i servizi sociali di base per quelli che non hanno la possibilità di acquistare un'assicurazione privata. Gran parte della popolazione non appartiene a questa categoria. Così, se i cittadini fossero tassati in modo più leggero, riducendo le dimensioni del *fiscal churning*, potrebbero usare le maggiori entrate per assicurarsi in proprio.

La Tabella IX.1 fornisce alcune idee circa le opzioni di riforma dei programmi di spesa. Queste idee sono state ricavate soprattutto dai rapporti della Banca Mondiale. Non le condividiamo necessariamente tutte, ma pensiamo offrano un ventaglio di possibilità tale che ogni governo potrebbe trarre vantaggio dal prenderle in considerazione.

Va sottolineato che la privatizzazione di funzioni pubbliche non cancella il ruolo dello Stato in molte di queste aree. Semplicemente cambia la natura di questo ruolo. Regolamentazioni efficaci e efficienti saranno necessarie per prevenire la cattiva amministrazione di fondi gestiti dai privati, l'abuso di poteri di monopolio, o la creazione di esternalità negative come il danno ambientale. Regolamentazioni antitrust ed ambientali, la sorveglianza di banche e fondi di investimento, nonché di fornitori di servizi saranno fattori molto importanti.¹ Non necessariamente l'offerta privata porta a servizi migliori e più efficienti, ma, a seconda del paese e del settore, l'offerta pubblica di servizi può talvolta essere preferibile. La decisione richiede un'attenta valutazione delle opzioni: la capacità produttiva e regolamentare varia tra gli Stati e la scelta della produzione pubblica o la regolamentazione dei fornitori privati dipende molto dalle circostan-

¹ Certamente, ci sono delle nuove insidie nell'assegnare al governo questo ruolo, come è stato dimostrato dalla letteratura sulla corruzione. Tuttavia, sosteneremo, più avanti, che il ruolo dello Stato nel fissare e far rispettare le regole del gioco in futuro sarà sempre più importante e riguarderà molte nuove aree.

Tabella IX.1 – Progetti di riforma di vari programmi di spesa.

Spesa pubblica	Opzioni di riforma
	<i>Beni e servizi</i>
Sussidi ad imprese possedute dallo Stato	Privatizzazioni di norma migliori rispetto al management, <i>performance contracts</i> o operazioni dirette dello Stato. Regolamentazioni o sussidi per evitare monopoli, problemi di qualità, esternalità, conflitti distributivi.
Altri beni e servizi	Ampie privatizzazioni possibili, pochissime aree che producono autentici “beni pubblici”. Regolarmentazioni per evitare monopoli, problemi di qualità esternalità, conflitti distributivi.
	<i>Sicurezza sociale e servizi sociali</i>
Istruzione	Istruzione pubblica e privata secondaria e terziaria con scelta dei consumatori tramite buoni. Istruzione terziaria privata con sistemi estesi di borse di studio per ragioni di equità e con accesso al credito per finanziare l’istruzione. Rafforzare la competitività/costi più bassi del sistema pubblico attraverso l’ <i>outsourcing</i> e il finanziamento pubblico.
Sanità	Assicurazione obbligatoria (pubblica o privata) per malattie catastrofiche e per sanità di base. Nessun modello chiaramente migliore per costi e controllo di qualità; rafforzamento degli incentivi per controllo dei costi e della qualità.
Pensioni	Riforma dello schema a ripartizione con innalzamento dell’età pensionistica e benefici ed eleggibilità rimodulati. Introduzione sistema multipilastro; un pilastro pubblico con obiettivi di equità e con minimi pensionistici; uno obbligatorio privato a capitalizzazione e accantonamenti personali per ulteriore copertura; un terzo pilastro finanziamento volontario.
Disoccupazione	Assicurazione obbligatoria con copertura minima. <i>Outsourcing</i> per ricerca lavoro e supporto per la formazione. Liberalizzazione del mercato del lavoro con più flessibilità dei salari e/o disciplina flussi di occupazione.

Fonte: compilato da Tanzi e Schucknecht basata su Gomez-Ibanez e Meyer (1993); Banca Mondiale, *Averting the Old Age Crisis* (1994a); Banca Mondiale, *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership* (1995).

ze particolari di ogni paese. Ciononostante, decisioni coraggiose da parte dei governi per riformare importanti programmi di spesa sono necessarie e possibili nella maggioranza dei paesi. Come risultato lo Stato potrebbe operare con bilanci molto più limitati, e allo stesso tempo creare un ambiente in cui beni e servizi essenziali, nonché l'assicurazione sociale, siano garantiti mentre vengono conseguiti gli obiettivi sociali di base.

2. *La privatizzazione delle imprese pubbliche, dei servizi e degli investimenti in infrastrutture*

Tutti i governi dei paesi industrializzati sono, in qualche misura, coinvolti nella produzione di beni e servizi. Tuttavia, non c'è un convincente argomento economico che suggerisca che lo Stato debba possedere e gestire banche, linee aeree, imprese per la produzione di acciaio, ferrovie, industrie militari, o società postali e telefoniche.² L'esperienza di compagnie aeree e banche di proprietà dello Stato in molti paesi, incluse Francia, Italia, Spagna e Svezia, che richiedono massicci sussidi pubblici, conferma la percezione diffusa che lo Stato è generalmente incapace o non disposto a gestire delle imprese pubbliche in termini commerciali. In Portogallo, per esempio, le perdite generate dalle imprese pubbliche a un certo punto misero in seria difficoltà il bilancio pubblico; nel 1982 le perdite delle imprese pubbliche superarono il 10% del PIL (si veda Cardoso, 1985). Delle inefficienze nell'offerta di servizi pubblici, dalla raccolta dei rifiuti alla cura del verde pubblico vengono di solito lamentate.³ Dato che i paesi industriali spendono oggi in media quasi il 20% del PIL in beni e servizi, la privatizzazione delle attività che producono questi beni e servizi può essere uno dei modi migliori per ridurre il ruolo dello Stato e la spesa pubblica.⁴

In modo analogo, la fornitura, il finanziamento e l'esecuzione di progetti di investimento, che vanno dalle infrastrutture, *utilities*, scuole pubbliche, ospedali pubblici fino alle piscine non sono necessariamente compiti dello Stato. Le quote degli investimenti pubblici sul PIL, in media del 3-5% potrebbero allora essere ridotte anch'esse senza rilevanti effetti negativi sul benessere sociale.

² Lo studio della Banca Mondiale, *Bureaucrats in Business*, valuta la partecipazione dello Stato alla produzione e discute in dettaglio le finalità e i prerequisiti delle riforme.

³ Per esempio, prima che il fatto venisse scoperto qualche anno fa, la città di Napoli aveva 1600 giardinieri e ben pochi giardini.

⁴ Col tempo, ingenti risparmi potrebbero derivare dall'inversione della tendenza che vede sempre più occupati nel settore pubblico (si veda la Tabella II.2 nel capitolo II). I dipendenti pubblici, però, si fanno sentire e di norma hanno un posto di lavoro per tutta la vita. Il loro numero può essere diminuito solo lentamente, e talvolta con degli elevati costi iniziali per indennità di licenziamento o altre forme compensative. Come discusso in precedenza, questa è una ragione importante per cui è probabile che le riforme necessitino di molto tempo per sortire un significativo effetto positivo sul bilancio pubblico.

2.1 La valutazione dei margini per la privatizzazione

Una letteratura alquanto corposa sulle privatizzazioni e sulle esperienze in materia mostra che difficilmente un settore è del tutto inadatto al coinvolgimento del settore privato. La privatizzazione può essere particolarmente utile per il bilancio quando le imprese pubbliche producono in perdita o quando le tasse a carico dei beneficiari non coprono i costi dei servizi forniti. La privatizzazione può anche ridurre le inefficienze operative che derivano dall'eccesso di personale o da un management inadeguato. Essa isola le decisioni imprenditoriali (come la politica delle assunzioni, dei prezzi ecc.) dalle pressioni politiche.

In alcuni settori difficilmente si trova una ragionevole giustificazione per assegnare allo Stato un ruolo oltre quello di regolatore e supervisore. Banche, produzione di acciaio, o il giardinaggio in parchi pubblici e la gestione di piscine sono essenzialmente beni privati o attività che dovrebbero essere svolte dal settore privato. Se necessario, sussidi e trasferimenti pubblici potrebbero essere usati per raggiungere obiettivi di politica sociale.⁵ Si potrebbe pensare, per esempio, che anziché gestire la piscina, lo Stato potrebbe incentivare l'uso delle piscine per lezioni di nuoto oppure dare sussidi a piscine che si trovano nelle aree più povere delle città. Ancora, anziché avere dipendenti pubblici addetti alla pulizia e alla cura dei parchi pubblici, si potrebbero affidare questi lavori a delle imprese private.⁶

Nel settore più ampio delle infrastrutture, la distinzione tra beni pubblici e beni privati non è ben definita, e lo Stato continuerà a svolgere un ruolo importante in questa area. Ci sono, tuttavia, delle aree in cui la privatizzazione può rimpiazzare il diretto coinvolgimento dello Stato. Esistono alcuni criteri che possono essere usati per valutare le prospettive e i prerequisiti di privatizzazioni riuscite nell'ambito delle infrastrutture, criteri che sono analizzati dettagliatamente nel *World Development Report*, del 1994, della Banca Mondiale.⁷ Primo: la privatizzazione tende ad essere tanto più desiderabile quanto maggiori sono le possibilità di concorrenza

⁵ Gli obiettivi sociali sono stati in realtà spesso citati come la principale giustificazione degli interventi dello Stato.

⁶ Per diversi esempi di rinuncia dello Stato ad esercitare la gestione di determinati servizi, dalla gestione di aeroporti internazionali alla gestione e alla costruzione di autostrade, ai servizi di pulizia e ristorazione per ospedali e esercito, si veda PUMA, OCSE (1997c). A Buenos Aires, il governo ha permesso a delle società private di "adottare" dei parchi pubblici. Le società curano i parchi in cambio di segnali pubblici che annunciano la loro responsabilità. I parchi sono ora in buone condizioni e a costo zero per lo Stato.

⁷ Lo studio della Banca Mondiale, *Bureaucrats in Business*, tratta dettagliatamente i temi dell'opportunità e dell'attuazione delle privatizzazioni nei paesi in via di sviluppo e nelle economie di recente industrializzazione, ma gran parte delle argomentazioni valgono anche per i paesi industrializzati. Si vedano anche Heald (1997), Irwin *et al.* (1998), e Engel, Fischer e Galetovic (1998), per i temi connessi alla privatizzazione delle infrastrutture.

nel settore. Le esigenze regolamentari saranno allora meno forti cosicché la pubblica opinione sarà meno seccata dell'abuso di potere monopolistico da parte dei privati. Nel servizio di trasporti passeggeri, per esempio, il trasporto privato sarebbe più desiderabile quando diverse società di autobus possono farsi concorrenza per accaparrarsi gli utenti. Non sarebbe invece desiderabile, per le stesse ragioni, la privatizzazione della gestione di strade in zone rurali.

Secondo: le imprese che producono beni e servizi privati sono (per definizione) più facili da privatizzare di quelle che producono beni pubblici. Tuttavia, molti beni pubblici del passato sono diventati beni privati grazie all'evoluzione della tecnologia. I servizi telefonici, che erano tradizionalmente considerati come facenti parte del settore pubblico, per esempio, sono ora forniti da imprese private.

Terzo, la copertura potenziale dei costi derivante dalle tasse applicate agli utenti deve essere elevata. Di nuovo, le telecomunicazioni sono un buon esempio in cui il prezzo pieno per il servizio può essere facilmente applicato. La copertura dei costi ottenuta da un pedaggio sull'uso di strade rurali potrebbe invece non essere possibile.

Quarto, l'assenza di obiettivi di politica sociale facilita la privatizzazione.

L'erogazione di servizi telefonici ha una funzione di "politica sociale" molto minore rispetto all'offerta di strade rurali, e risulta quindi più facile da privatizzare. Infine, le esternalità ambientali potrebbero richiedere l'intervento pubblico per l'offerta di certi beni e servizi, come le fognature.

Basandosi su questi criteri, la Banca Mondiale ha ordinato determinati servizi e produzioni in funzione della loro idoneità ad essere privatizzati, ed ha costruito un indice che va da "3" per i beni e i servizi che sono per la maggior parte commerciabili a "1" per quelli meno indicati per la privatizzazione (Tabella IX.2). Gli indici mostrano che non c'è ragione perché i servizi telefonici di lunga distanza debbano essere pubblici. Analogamente, le linee aeree, i collegamenti in pullman tra le città, i servizi ferroviari o la produzione di energia elettrica, si prestano ad essere privatizzati. Anche la produzione e distribuzione di gas o la raccolta dei rifiuti hanno un indice di commerciabilità elevato. Il finanziamento con pedaggio è un modo adatto per finanziare la costruzione e la manutenzione delle strade in molti casi; le eccezioni potrebbero essere le strade rurali e cittadine.⁸

L'opportunità di privatizzare dipende anche dalla capacità regolamentare dello Stato. Standard rigidi possono essere necessari se i margini di concorrenza sono ridotti, o se pesano importanti considerazioni sociali e ambientali.

⁸ Vedi OCSE (1987). Il ruolo del settore privato nelle infrastrutture aeroportuali è discusso in dettaglio in Kapur (1995). Un problema con la privatizzazione delle infrastrutture è che il governo spesso garantisce all'investitore privato certi livelli di rendita, e ciò può comportare per lo Stato rilevanti oneri finanziari.

La regolamentazione e la supervisione antitrust possono mitigare i problemi associati al potere di monopolio. Una regolamentazione pubblica può ridurre i possibili effetti negativi ambientali della privatizzazione. Come accennato, un supporto di bilancio a quei gruppi che sono sfavoriti dalla privatizzazione può aiutare a raggiungere gli obiettivi desiderati di politica sociale.

I margini della privatizzazione non dovrebbero essere valutati in modo statico. La capacità regolamentare dello Stato può essere significativamente migliorata con riforme istituzionali e, a volte, con l'assistenza estera. Nuovi accordi contrattuali e una migliore capacità di monitoraggio hanno dato origine a più efficaci relazioni acquirente-fornitore tra il settore pubblico e quello privato. Ciò ha creato nuove opportunità per la privatizzazione di attività precedentemente considerate di natura pubblica. Anche l'evoluzione tecnologica, ha modificato considerevolmente i margini per la privatizzazione. Le fatturazioni individuali effettuate per telefono hanno trasformato i servizi telefonici in un bene privato.

La possibilità di escludere i telespettatori da alcuni programmi televisivi ha anche incrementato lo spazio per i canali privati. Sviluppi futuri, come la misurazione elettronica dell'utilizzo delle strade, accresceranno la commerciabilità di settori che erano considerati beni pubblici perché i potenziali consumatori non potevano essere esclusi dal loro uso e non potevano essere tassati in base al loro uso.

Le considerazioni di politica economica sono molto importanti per la buona riuscita delle riforme, perché le maggioranze devono essere convinte e l'opposizione, compresa quella dei dipendenti pubblici che lavorano per l'erogazione del servizio oggetto di privatizzazione, deve essere tranquillizzata nel corso del processo (Gómez-Ibáñez e Meyer, 1993). Le attività che sono a più elevata intensità di lavoro e che quindi coinvolgono un numero più alto di impiegati pubblici, come la sanità e l'istruzione, dovrebbero incontrare maggiore resistenza. La privatizzazione ha maggiori possibilità di successo quando promette alti guadagni di efficienza. Questi guadagni infatti rendono più verosimile la possibilità che molte persone staranno meglio, favorendo il sostegno politico alla privatizzazione. Questo è spesso accaduto con la privatizzazione di servizi come i telefoni.

2.2 Esperienze di privatizzazione

Molti paesi industrializzati e in via di sviluppo hanno privatizzato imprese pubbliche e l'erogazione di molti servizi. La privatizzazione è stata preminente soprattutto nelle telecomunicazioni, nelle *utilities*, nei trasporti e nelle infrastrutture.⁹ Nel Regno Unito, per esempio, la quota delle im-

⁹ Gómez-Ibáñez e Meyer (1993) discutono numerosi casi studio di privatizzazione dei trasporti, dal pedaggio stradale in Francia agli aeroporti in Gran Bretagna. Anche nello

Tabella IX.2. Valutazione benefici della fornitura pubblica/privata di beni e servizi infrastrutturali.

	Margine di concorrenza potenziale	Caratteristiche di beni e servizi	Copertura potenziale dei costi con tasse su utenti	Intervento pubblico (per ragioni di equità)	Esternalità ambientali	Indice di commerciabilità ^a
<i>Telecomunicazione</i>						
Servizi locali	medio	privati	alta	media	bassa	2,6
Lunghe distanze e valore aggiunto	alto	privati	alta	pochi	bassa	3,0
<i>Energia elettrica/Gas</i>						
Produzione termina	alto	privati	alta	pochi	alta	2,6
Trasmissione	basso	club	alta	pochi	bassa	2,4
Distribuzione	medio	privati	alta	alcuni	bassa	2,4
Produzione/trasmissione gas	alto	privati	alta	pochi	bassa	3,0
<i>Trasporto</i>						
Stazioni e materia rotabili	basso	club	alta	media	media	2,0
Servizio passeggeri	alto	privati	alta	media	media	2,6
Bus urbani	alto	privati	alta	alcuni	media	2,4
Tram urbani	alto	privati	media	media	media	2,4
Strade rurali	basso	pubblici	bassa	alcuni	alta	1,0
Strade primarie e secondarie	medio	club	media	pochi	bassa	2,4

	Margine di concorrenza potenziale	Caratteristiche di beni e servizi	Copertura potenziale dei costi con tasse su utenti	Intervento pubblico (per ragioni di equità)	Esternalità ambientali	Indice di commerciabilità ^a
<i>Trasporto</i>						
Strade urbane	basso	comunali	media	pochi	alta	1,8
Mezzi Porto e Aeroporto	basso	club	alta	pochi	alta	2,0
Servizi Porto e Aeroporto	alto	privati	alta	pochi	alta	2,6
<i>Acquedotti</i>						
Rete idrica urbana	medio	privato	alta	alcuni	alta	2,0
Acque non in condutture	alto	privato	alta	media	alta	2,4
<i>Fognature</i>						
Trasmissione acque di scolo	basso	club	media	pochi	alta	1,8
Rete fognaria condominiale	medio	club	alta	media	alta	2,0
Smaltimento on-site	alto	privato	alta	media	alta	2,4
<i>Rifiuti</i>						
Raccolta	alto	privato	media	pochi	bassa	2,8
Smaltimento	medio	comunale	media	pochi	alta	2,0
<i>Irrigazione</i>						
Rete primaria e secondaria	basso	club privato	bassa	media	alta	2,4
Terziario	medio		alta	media	media	1,4

Fonte; Banca Mondiale, *World development report: an infrastructure for development* (1994)

^a Media per 5 indicatori come quantificati nella Banca mondiale (1994)

prese di proprietà dello Stato nell'economia è scesa da oltre il 6% al 2% del PIL. I dati sono incompleti per altri paesi industrializzati, ma le imprese pubbliche hanno perso importanza anche in Germania, Italia, Giappone, Spagna, Stati Uniti.¹⁰

In Portogallo, il deficit complessivo delle imprese pubbliche non finanziarie è sceso dal 10% del PIL nei primi anni Ottanta all'1-1,5% nei primi anni Novanta, dopo un'importante privatizzazione.

In assenza delle privatizzazioni, l'*outsourcing*, ovvero l'"esternalizzazione" o attribuzione ad operatori privati di gestione di servizi pubblici non essenziali, può ridurre il peso dei servizi pubblici sul bilancio (si veda PUMA, OCSE, 1997c). I governi talvolta introducono i contratti legati ai risultati per la gestione di queste imprese. Tuttavia, l'insufficiente autonomia nelle gestioni ed incentivi inadeguati a generare profitti, hanno spesso stravolto questi contratti. Contratti di gestione assegnano ad aziende di management il compito di gestire un'impresa pubblica. Di nuovo, problemi contrattuali hanno spesso compromesso le prestazioni di tali società di management.¹¹ I contratti di gestione sono stati utilizzati anche per la organizzazione delle dogane in alcuni paesi in via di sviluppo.

L'*outsourcing* è una pratica già abbastanza comune in alcune aree di servizi pubblici, come la nettezza urbana o la raccolta di rifiuti, ma si può estendere anche ai servizi della sanità e dell'istruzione, e in alcuni paesi perfino alla detenzione carceraria. Numerosi studi hanno mostrato che spesso l'erogazione di servizi da parte dei privati è meno costosa rispetto a quella erogata dai servizi pubblici. Solo pochi studi, alcuni dei quali riguardano gli ospedali o le strade, non hanno mostrato una grande differenza di costi tra l'offerta dei privati e quella dello Stato. La Tabella 9.3 mostra che anche nelle aree che sono quasi sempre state di competenza del settore pubblico, come i trasporti urbani, la costruzione e la gestione di strade, è possibile la partecipazione dei privati e spesso si dimostrano anche più efficienti (si veda anche PUMA, OCSE, 1997c). I risparmi di spesa sono stati significativi e gli erogatori privati sono stati più economici fino al 60% rispetto a quelli pubblici.

La privatizzazione di attività può portare considerevoli entrate al Tesoro. Se lo Stato cattura parte dei potenziali guadagni di efficienza della privatizzazione nei prezzi di vendita o attraverso maggiori entrate fisca-

studio della Banca Mondiale, *Bureaucrats in Business*, si analizzano diverse esperienze di privatizzazione, soprattutto nei paesi in via di sviluppo e nelle economie di recente industrializzazione.

¹⁰ In alcuni paesi in via di sviluppo, come Argentina, Brasile e Messico, e in alcune economie in transizione, come Ungheria e Polonia, le privatizzazioni hanno fatto molta strada.

¹¹ È difficile stipulare contratti che siano tanto esaustivi da contemplare tutte i casi possibili (si veda Banca Mondiale, 1995).

li, può assicurarsi significativi introiti netti. In Inghilterra, in molti paesi dell'America Latina e nelle economie in transizione, come l'Ungheria, gli introiti netti delle privatizzazioni sono stati molto importanti nello scorso decennio. Tuttavia, esse possono anche rivelarsi un esercizio costoso se degli obiettivi, non economici, di altra natura, sono imposti al processo di privatizzazione. La massiccia opera di privatizzazione che ha riguardato l'industria dell'ex Germania dell'est, per esempio, ha dato come risultato una perdita netta, pari a oltre il 2% del PIL nei primi tre anni di privatizzazione (1990-92), per la "Treuhand", l'agenzia tedesca per le privatizzazioni, perché spesso questa doveva pagare per la ristrutturazione e il recupero delle società e per garantire posti lavoro (Schwartz e Lopes, 1993).

Questi costi potrebbero essere elevati quando le imprese hanno causato gravi danni ambientali che devono essere corretti prima che il processo di privatizzazione sia completato. Ancora, per ottenere un prezzo maggiore dalla vendita di attività pubbliche, lo Stato potrebbe essere favorevole a lasciare un certo potere di monopolio all'acquirente. Questo, certo, riduce l'efficienza dell'economia e il grado di concorrenza.

3. *L'istruzione*

Da un punto di vista economico, un buon sistema educativo migliora l'uguaglianza nelle opportunità, la distribuzione del reddito e la dotazione di capitale umano (si veda Tanzi, 1998b). Inoltre, l'istruzione potrebbe essere un importante prerequisito per il funzionamento delle democrazie (si veda Friedman, 1955, o West, 1970). Quindi l'offerta di un'istruzione di base costituisce un investimento sia individuale che sociale. La responsabilità centrale dello Stato in questo ambito si giustifica con l'idea che l'istruzione, soprattutto quella di base, generi grandi, positive esternalità. L'importanza sociale dell'istruzione primaria e secondaria obbligatorie è quindi fuor di dubbio nei paesi industrializzati, e assicurare una buona qualità dell'istruzione è stata finora considerata una delle *core activities* dello Stato. Come si è mostrato nei capitoli precedenti, la spesa per l'istruzione è aumentata significativamente nei recenti decenni. Nei paesi industriali rappresenta mediamente circa il 6% del PIL.

In alcuni paesi, un'offerta statale efficace costituisce una buona ragione per un continuo coinvolgimento dello Stato, soprattutto nell'istruzione primaria e secondaria. Tuttavia, i paesi che hanno problemi di qualità del sistema educativo o di costi del medesimo, potrebbero alleviarli tramite una maggiore partecipazione (e concorrenza) del settore privato. In questo caso, lo Stato finanzierebbe l'attività, ad esempio con dei buoni, mentre i privati erogherebbero i servizi. In generale, comunque, i risparmi di bilancio derivanti dal maggior coinvolgimento del settore privato dell'istruzione primaria e secondaria saranno probabilmente limitati. Pertanto, ogni pro-

Tabella IX.3 – Fornitura di beni e servizi privati e pubblici.

Attività	Caso; paese	Performance privata <i>versus</i> pubblica	Efficienza delle posizioni guida del settore privato
Linee aeree	Linee aeree private vs pubbliche: Australia	+	efficienza privata più elevata 20-100%
Banche	Banche private vs pubbliche: Australia	+	...
Servizio Bus	Bus privati vs pubblici; Germania, Regno Unito, Stati Uniti	+	fornitori privati costo/km inferiore 20-60%
Servizi di pulizia	<i>Outsourcing</i> pubblico vs privato: Germania	+	fornitori privati più economici 30-40%
Recupero debiti	<i>Outsourcing</i> pubblico vs privato: Stati Uniti	+	privati meno cari per due terzi del dollaro recuperato
Azienda elettrica	Produzione elettrica: Stati Uniti	+,-	fornitori privati vanno da "leggermente più cari" a meno cari del 30-40%
Vigili del fuoco	<i>Outsourcing</i> pubblico vs privato: Stati Uniti	+	fornitori privati meno cari del 30-40% procapite
Forestali	Pubblico vs privato: Germania	+	produttività lavoro privato due volte più elevata di quella pubblica
Ospedali	Ospedali pubblici o non profit vs privato: Stati Uniti	+,-	risultati diversi sull'efficienza
Edilizia abitativa	Costruzioni pubbliche vs private; Germania e Stati Uniti	+	fornitori privati meno cari del 20% circa

Attività	Caso; paese	<i>Performance</i> privata <i>versus</i> pubblica	Efficienza delle posizioni guida del settore privato
Assicurazioni	Assicurazioni pubbliche vs private: Germania	0	nessuna differenza di costo, qualità servizio privato migliore
Riparazioni navali	Marina vs servizi commerciali: Stati Uniti	+	fornitori privati meno cari della metà del prezzo della US Navy
Ferrovie	Ferrovie pubbliche vs privato: Canada	0	nessuna differenza di produttività
Raccolta rifiuti	Pubblico vs privato: vari paesi	+; 0	fornitura privata 0-30% meno cara
Risparmi e prestiti	Istituzioni pubbliche vs private: Stati Uniti	+	operazioni private costo 0-30% in meno
Mattatoi	Pubblico vs privato: Germania	+	...
Costruzioni strade a pedaggio	Costruzioni pubbliche vs private: Francia	+	costruttore privato 20% meno caro
Aziende dell'acqua	Fornitori pubblici vs privati: Stati Uniti	+	privato 15-60% meno caro
Previsione del tempo	Servizio pubblico vs privato: Stati Uniti	+	servizio privato 33% meno caro

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht basato su Gomes and Meyer, 1993 e Muller, 1989.

a + = servizio privato più economico e/o migliore, 0 = nessuna differenza significativa in prestazioni tra settore pubblico e privato - = servizio pubblico più economico e/o migliore.

getto di privatizzazione di questa attività dovrebbe giustificarsi in termini del suo impatto sulla qualità e di altri obiettivi formativi.¹²

Nell'educazione terziaria, la situazione è alquanto diversa. L'istruzione terziaria o universitaria produce soprattutto delle capacità largamente "commerciabili", dunque fruibili dai privati; genera anche delle esternalità meno ovvie perché gli individui possono internalizzare la maggior parte dei benefici che ne ricevono attraverso maggiori redditi. Le tasse a carico dei beneficiari e il miglioramento del rapporto costi/efficienza ottenuti attraverso le università private potrebbero portare a risparmi di bilancio e all'alleggerimento di sistemi pubblici costosi e sovradimensionati in molti paesi. Ciò è avvenuto in modo significativo in diversi paesi dell'America Latina, tra cui Argentina e Cile, dove negli ultimi anni sono state create università private di successo sotto il profilo finanziario. Uno sviluppo di questo tipo non rappresenta il ritiro dello Stato da una delle sue funzioni principali, come quella dell'istruzione. Data l'importanza di una buona istruzione per ragioni sia economiche che sociali, un certo sostegno del bilancio, sotto forma di borse di studio o prestiti, potrebbe favorire l'uguaglianza delle opportunità anche per gli studenti più poveri. Lo Stato, poi, potrebbe continuare a finanziare quelle attività portate avanti dalle università che hanno rilevanti esternalità, come la ricerca di base.

3.1 Istruzione primaria e secondaria: un'opportuna riduzione della spesa

In media, i paesi industrializzati spendono il 5% del PIL per l'istruzione primaria e secondaria. Questo tipo di spesa non si è ridotto negli ultimi anni, nonostante che in molti paesi, in seguito al calo demografico, sia diminuito significativamente il numero dei giovani in età scolare. I paesi presentano una moltitudine di differenti sistemi scolastici diversi, con un assortimento molto variegato di scuole pubbliche e private. Anche se il giudizio dipende dalle peculiarità del sistema scolastico, in alcuni paesi le scuole pubbliche offrono una formazione di qualità superiore, mentre in altri sono le scuole private ad essere considerate migliori. Da un punto di vista quantitativo, però, sicuramente le scuole pubbliche sono molto più importanti. Tre quarti degli studenti nell'UE frequentano scuole primarie e secondarie pubbliche, e solo in Belgio, Irlanda e Olanda, la maggioranza degli alunni frequenta scuole private (si veda Psacharopoulos, 1992).

I costi crescenti e il deterioramento della qualità dell'istruzione pubblica hanno riaperto il dibattito, specie nei paesi anglosassoni, sull'appropriato

¹² Sembra però che ci siano delle significative differenze da un paese all'altro nei rapporti studenti/insegnante. Per esempio, tale rapporto è molto più elevato in Giappone che in Italia. Le differenze si spiegano in parte con il potere politico degli insegnanti. In Italia, alla diminuzione del numero degli alunni negli ultimi venti anni non è corrisposta una diminuzione del numero degli insegnanti.

ruolo dello Stato e del settore privato nella fornitura di servizi educativi. In alcune parti degli Stati Uniti, per esempio, il sistema educativo pubblico si caratterizza per un'amministrazione eccessiva, curricula superati e una carenza di disciplina e motivazioni. Gli stipendi dei professori e il loro status sociale sono peggiorati. Le sempre più numerose situazioni familiari difficili e il diffondersi della violenza hanno sovraccaricato molte scuole pubbliche di funzioni non accademiche. Nello stesso tempo, la crescente mobilità ha permesso ai genitori senza problemi economici di scegliere liberamente la scuola privata per i propri figli, oppure di aggregarsi in ricche aree residenziali che possono offrire scuole pubbliche migliori. I poveri, quindi, si ritrovano a dover accettare delle scuole pubbliche di basso livello, che talvolta non sono molto più di parcheggi per ragazzi. Di conseguenza, questi studenti ricevono un'educazione di livello inferiore e minori opportunità economiche nelle loro vite. E con ciò matura la percezione di un'ingiustizia sociale e economica.

Poche persone mettono in dubbio che l'istruzione primaria e secondaria debba essere largamente *finanziata* dallo Stato. Vi sono dubbi crescenti invece, se l'istruzione debba essere anche direttamente *fornita* dallo Stato. Il modo in cui il sistema è finanziato e chi debba provvedere all'istruzione sono stati temi di acceso dibattito negli ultimi anni. Sono state avanzate molte proposte per aumentare la concorrenza, la qualità, il controllo dei costi e la scelta di sistemi scolastici principalmente attraverso il "contracting out dei servizi istruttori in combinazione con un'adeguata progettazione"¹³.

Diversi distretti scolastici negli Stati Uniti, per esempio, hanno dato a società private contratti di management per scuole precedentemente pubbliche con l'obiettivo di migliorarne l'offerta e ridurne i costi. Nonostante questo esperimento sia ancora in corso, e gli effetti dipendano molto dagli specifici contenuti contrattuali, quella descritta potrebbe essere un'opzione utile per scuole e distretti scolastici considerati di qualità particolarmente bassa.

Sistemi basati su buoni (*vouchers*) di diversi tipi sono stati anche sperimentati in più paesi. In Cile, fin dai primi anni Ottanta, *vouchers* sotto forma di sovvenzioni a scuole di istruzione primaria e secondaria, rapportate al numero di studenti, hanno dato ai genitori la possibilità di scegliere tra le scuole, e alle scuole l'incentivo a massimizzare la qualità del servizio educativo sotto un vincolo di bilancio di sovvenzioni date. Nel 1997, tre quarti della spesa pubblica per l'istruzione passava attraverso i *vouchers*.

¹³ Si veda Brown (1995) per una sintesi del dibattito sulla privatizzazione dell'istruzione pubblica, e West (1997) sui sistemi di buoni. Si veda anche Walford (1989) per una valutazione delle differenze nelle strutture educative in dieci paesi industriali; James (1984), sull'esperienza del finanziamento pubblico di università private in Olanda; e ancora James (1987), oppure Gradstein e Justman (1996), per un modello sulla ripartizione di responsabilità nell'educazione tra il settore pubblico e privato.

Quando gli studenti si trasferiscono, li portano con loro. Il Cile sta considerando la possibilità di introdurre i *vouchers* anche per i bambini in età prescolare. Esperienze positive sono state registrate anche in diversi altri paesi e in alcuni Stati degli Stati Uniti. Questi sistemi hanno spesso migliorato la qualità dell'istruzione nonché le opportunità per i poveri. Hanno anche imposto una pressione sulle scuole pubbliche perché migliorino i propri servizi (West, 1997).¹⁴

Certo, l'esperienza dei *vouchers* per l'istruzione non è stata sempre tutta positiva. Alcuni paesi, per esempio la Finlandia, hanno incontrato delle difficoltà. Altri, come l'Australia, hanno rifiutato delle sovvenzioni più elevate perché li consideravano semplicemente delle forme di sussidio. In altri paesi ancora, come il Regno Unito, gli insegnanti hanno minacciato scioperi. Inoltre, i costi amministrativi tendono ad essere elevati e si verifica una tendenza alla concentrazione degli studenti migliori nelle scuole migliori. In Cile questo problema ha spinto il governo a intervenire direttamente per aiutare le scuole più povere, ottenendo come risultato dei progressi per queste ultime più marcati rispetto alle altre.

I *vouchers* funzionano meglio dove vi è una potenziale concorrenza. Non funzionano se non c'è una competizione né attuale né potenziale. Concettualmente necessitano che lo Stato riconosca il bisogno di poter scegliere. Certo, la scelta è basata sull'informazione, cosicché il sistema dei buoni attribuisce al governo la responsabilità di fornire l'informazione necessaria. Oltre all'istruzione, sono stati usati, o possono essere usati, anche in altre aree come sanità e edilizia pubblica.

Management contracts e *vouchers* potrebbero aiutare a migliorare la qualità dell'istruzione nei paesi in cui quella pubblica è carente. Tuttavia retribuzioni adeguate per gli insegnanti e opportune regolamentazioni hanno assicurato elevati standard di insegnamento in paesi come Germania, Svizzera e Giappone, e possono essere citati quali utili esempi per rinviare il sistema educativo pubblico.

3.2 Istruzione di terzo livello: un argomento per un maggiore coinvolgimento del settore privato

Benché l'istruzione terziaria assorba in media l'1% del PIL, pari a un sesto della spesa per l'istruzione dei paesi industrializzati, la spesa ad essa

¹⁴ Naturalmente queste riforme non garantiscono necessariamente una migliore istruzione per tutti e richiedono comunque adeguati finanziamenti e regolamentazioni da parte dei governi. Competere sull'accaparramento di studenti, per esempio, potrebbe tradursi in un deterioramento dei programmi scolastici e nell'insegnamento di materie "particolari", diciamo così, o di interesse passeggero. Un sistema di buoni con un limitato sussidio per studente potrebbe permettere alla classe media di optare per le scuole private e lasciare i poveri alla scuola pubblica poiché non possono ancora permettersi un'istruzione privata.

destinata è oggetto di dubbi molto più diffusi che non quella primaria e secondaria. L'istruzione più elevata è considerata, almeno in parte, un investimento economico privato. Il finanziamento pubblico del livello più elevato di istruzione costituisce spesso un sussidio ai gruppi con un reddito futuro più elevato ed è perciò regressivo. Ciò suggerisce che il costo per il bilancio pubblico dell'istruzione di livello maggiore potrebbe essere ridotto attraverso più alte tasse a carico degli studenti. Il negativo impatto per i poveri potrebbe essere attenuato con borse di studio e appositi prestiti agevolati. Il pagamento di tasse accrescerebbe l'incentivo a studiare più efficientemente e a domandare una migliore qualità dei servizi. Sarebbe altresì un incentivo per la creazione di più università private e, quindi, per una maggiore concorrenza. Si dovrebbe ricordare che alcune delle migliori università a livello mondiale sono private.

Il finanziamento privato mediante tasse scolastiche o attraverso istituzioni private sembra essere rilevante per la qualità dell'istruzione pubblica. Le entrate relative alle tasse universitarie coprono il 15-35% dei costi del livello più elevato d'istruzione nel Regno Unito, Stati Uniti, Spagna e Giappone. È questa una percentuale superiore a quelli degli altri paesi industriali di cui abbiamo i dati (Tabella IX.4). Le università in Giappone, Stati Uniti e Gran Bretagna, inoltre coprono le maggiori quote di costi con entrate di altra origine, quali finanziamenti dell'industria e di ex-alunni. Questi paesi hanno una maggiore percentuale di università prestigiose.

Non solo il finanziamento, ma anche l'offerta del servizio dell'istruzione di terzo livello è oggetto di dibattito. L'offerta pubblica non significa necessariamente che sia di bassa qualità, come dimostra il fatto che esistono molte università pubbliche eccellenti. Le imperfezioni del mercato dei capitali e la domanda di lavoro ad elevato livello di istruzione sono delle argomentazioni spesso avanzate per giustificare l'offerta pubblica di istruzione terziaria. Tuttavia, le nostre argomentazioni riguardano in realtà il finanziamento dell'istruzione terziaria e supportano l'idea di estesi sussidi all'istruzione privata, quale alternativa all'offerta pubblica. I sostenitori dell'istruzione privata insistono sul fatto che l'offerta pubblica dell'istruzione di terzo livello non genera nessuna esternalità che non possa essere emulata dalla fornitura privata assistita da un supporto pubblico mirato. Pertanto il settore privato dovrebbe essere in grado di fornire questo servizio in modo efficiente (Blomqvist e Jimenez, 1989).

L'evidenza empirica circa il confronto delle prestazioni tra università pubbliche e private è piuttosto eterogenea. Nell'Europa continentale, l'istruzione di livello maggiore offerta dallo Stato spesso soffre di sovraffollamento e scarsa qualità di insegnamento e ricerca. Il principale ateneo di Roma ha circa 150.000 studenti. Le università italiane e tedesche, per esempio, inducono la gente ad essere "eterni studenti" poiché sussidi e altri servizi, l'assenza di assistenza, e la possibilità di posticipare gli esami, non forniscono agli studenti dei buoni incentivi per finire

Tabella IX.4 – Fonti di reddito delle istituzioni di più elevato livello di istruzione, metà anni Ottanta.

	Fondi pubblici ^a	Tasse scolastiche (in %)	Altre entrate
Australia ^b	88,0	2,1	9,9
Francia	89,5	4,7	5,8
Germania	68,5	...	31,5
Giappone	42,0	35,8	22,2
Paesi Bassi	80,0	12,0	8,0
Norvegia	90,0	...	10,0
Spagna	80,0	20,0	...
Inghilterra			
Università	55,0	13,7	31,3
Politecnici	72,4	16,2	11,4
Stati Uniti ^b	44,8	22,4	32,8

Fonte: compilato da Tanzi e Schuknecht basato su OCSE, *Financing higher education, current patterns* (1990).

^a Spese del ministero dell'educazione di: Australia, Francia, Germania e Paesi Bassi.

^b Include le spese di ogni amministrazione ad ogni livello. Mutui e borse di studio ammontavano all'80% delle tasse scolastiche nel 1968-70 e al 95% nel 1984-5.

velocemente. Un sistema accademico burocratizzato, che garantisce ai professori un'occupazione vitalizia, senza offrire allo stesso tempo gli incentivi per fare bene e aggiornarsi, come pure il sottofinanziamento e il sovraffollamento, sono chiamate in causa per le limitate opportunità di ricerca. Un secolo prima, tuttavia, le università pubbliche tedesche erano considerate tra le migliori al mondo. In Svizzera le università pubbliche sono la forma predominante di istruzione di livello più alto, con standard molto elevati e anche in Giappone le università con più elevata reputazione sono pubbliche. Anche i paesi che incoraggiano una forte partecipazione del settore privato nell'istruzione di terzo livello, come gli Stati Uniti o l'Inghilterra, hanno degli importanti istituzioni universitarie pubbliche.

Malgrado questi *caveat*, l'opportunità di un'offerta e di un *finanziamento* privati dell'istruzione terziaria trova molte più giustificazioni che nel caso dell'istruzione primaria e secondaria. L'offerta e il finanziamento privati e una migliore copertura dei costi attraverso la retta potrebbero migliorare l'efficienza rapportata ai costi dell'istruzione di livello più elevato, specie quando il sistema pubblico è deteriorato. Guardando

avanti, la domanda crescente d'istruzione d'alto livello e le pressioni sui bilanci pubblici suggeriscono che probabilmente assisteremo in futuro ad un coinvolgimento dei privati molto più forte in questo settore, accompagnato da possibili risparmi per il bilancio pubblico (si veda Psacharopoulos, 1992).

4. La riforma delle pensioni

Tutti i paesi industrializzati, nei decenni a venire, dovranno affrontare le conseguenze fiscali del rapido invecchiamento della popolazione. La percentuale di ultrasessantenni sull'intera popolazione aumenterà da meno del 20% nel 1990 a quasi il 30% della popolazione entro il 2020 nei paesi OCSE. La spesa per le pensioni, però, raggiunge mediamente già il 10% del PIL nei paesi industrializzati, con picchi del 15% in Austria e Italia (vedi la Tabella II.10). Nei passati decenni, l'estensione dei benefici e della eleggibilità, per esempio attraverso una riduzione dell'effettiva età pensionabile, più che l'invecchiamento della popolazione, era il principale fattore che contribuiva alla crescita della spesa pensionistica.¹⁵ In futuro, è molto probabile che l'invecchiamento della popolazione diventerà il primo fattore, perché la pressione sulle finanze pubbliche non permetterà ulteriori estensioni di benefici o di eleggibilità. Tuttavia, i costi per il bilancio potrebbero diventare insostenibili se, sulla base dei sistemi attuali, la spesa pensionistica crescesse significativamente nei prossimi decenni. Le pensioni, dunque, sono una delle aree di spesa più importanti che richiede una riforma nei paesi industrializzati.

Negli anni recenti c'è stato un movimento intellettuale che ha suggerito che lo Stato debba progressivamente ritirarsi dal campo delle assicurazioni per la vecchiaia eccetto che per garantire un minimo pensionistico. Diversi paesi hanno dimostrato come privatizzare il sistema pensionistico (sostituito da un sistema privato, a capitalizzazione totale e a contributi definiti con regolamentazione pubblica) potrebbe ridurre significativamente i costi per il bilancio nel lungo periodo. Questo cambiamento potrebbe sortire degli effetti positivi sulla crescita e sul clima sociale perché ridurrebbe il peso dell'imposizione fiscale sul lavoro e depoliticizzerebbe le decisioni in materia pensionistica così ristabilendo la fiducia nel ruolo produttivo dello Stato. Tuttavia, il passaggio ad un sistema gestito e finanziato dai privati richiede alcune condizioni e ha alcune importanti implicazioni che devono essere attentamente valutate.

¹⁵ Si veda Holzmann (1988) circa i fattori che spiegano la crescente spesa pensionistica tra il 1960 e il 1985, e Scherer (1996) per gli effetti del pensionamento precoce e del minore tasso di partecipazione sul mercato del lavoro sulla spesa sociale nei paesi OCSE negli anni Ottanta.

4.1 L'attuale sistema pensionistico nei paesi OCSE

Gli attuali sistemi pensionistici sono di norma sistemi a ripartizione e a benefici definiti, nei quali i benefici ai pensionati sono largamente pagati dai contributi dei lavoratori in attività. Questi sistemi possono pesare molto sul bilancio e possono avere degli effetti avversi sulla crescita scoraggiando il risparmio privato, incentivando il pensionamento precoce e stimolando attività economiche non regolari. Possono avere delle importanti conseguenze fiscali. In molti paesi, elevati prelievi fiscali sulle remunerazioni inducono all'evasione fiscale e spingono molte piccole imprese verso l'economia sommersa. Pensionamenti anticipati aumentano i costi delle pensioni perché i benefici in genere sono basati sugli stipendi recenti e non sui contributi versati. Nella maggior parte dei paesi, gli assegni delle pensioni ridistribuiscono il reddito dai relativamente giovani alla prima generazione di pensionati. Questi sistemi determinano ampie passività implicite per i governi.¹⁶

Gli economisti hanno calcolato le passività implicite pensionistiche che emergeranno nei prossimi anni sulla base delle tendenze demografiche, dei contributi correnti, dei benefici e di alcune ipotesi circa i tassi di interesse e di crescita della produttività. Le passività nette pensionistiche sono più elevate in Germania, Francia, Italia e Giappone (si veda la precedente Tabella III.6) ed indicano le probabili sfide che ci stanno davanti. Queste passività tendono ad essere di molto superiori ai livelli attuali del debito pubblico. Tra i maggiori paesi industrializzati, solo il Regno Unito, gli Stati Uniti e la Svezia, presentano passività pensionistiche scoperte relativamente limitate. Date queste prospettive, non sorprende che gli esperti nel mondo industrializzato discutano della solidità dei sistemi pensionistici e pongano la questione della capacità dei governi di rispettare gli attuali impegni. La riforma delle pensioni è diventato un tema di discussione assai importante in molti paesi.

4.2 Linee guida per la riforma delle pensioni: l'opzione di un sistema con più pilastri

In risposta alla sfida della riforma delle pensioni, alcuni anni fa lo staff della Banca Mondiale ha steso e reso disponibile un programma per tale riforma in uno studio intitolato *Averting the old age crisis* (Banca Mondiale, 1994a).¹⁷

¹⁶ Per una rassegna degli attuali schemi pensionistici pubblici e privati, cfr. vari studi OCSE sull'argomento. Si veda anche *Group of Ten* (1998). La contabilità generazionale si è imposta come un metodo di valutazione delle politiche fiscali e delle passività finanziarie di un paese che emergono soprattutto dalle sue obbligazioni pensionistiche (cfr. per esempio, Hagemann e John, 1995, per la contabilità generazionale in Svezia).

¹⁷ Per una proposta di riforma delle pensioni negli USA che segue delle linee simili, si veda Kotlikoff (1995). Siebert (1998) discute i sistemi pensionistici e la loro riforma in una

In questo studio, gli economisti della Banca Mondiale hanno illustrato la propria visione di un sistema pensionistico basato sulla piena capitalizzazione e su contributi definiti piuttosto che su benefici definiti. Viene assegnato un ruolo importante al settore privato nonostante lo Stato continui a coprire un ruolo fondamentale di regolatore. Lo studio della Banca Mondiale è stato ispirato in larga parte dalla pionieristica riforma delle pensioni realizzata in Cile nei primi anni Ottanta. Questa ha indotto diversi paesi a riformare i propri sistemi introducendo alcune caratteristiche del sistema cileno.

Un problema degli attuali sistemi pensionistici, con conseguenze macroeconomiche, è che le relative passività implicite future, determinate da livelli di benefici ed eleggibilità troppo generosi, devono essere ridotte (cfr. Chand e Jaeger, 1997).

La maggior parte dei futuri aumenti nelle aliquote contributive potrebbe essere evitata se l'età pensionistica effettiva venisse aumentata, se il tasso di rimpiazzo fosse ridotto, e se le pensioni fossero indicizzate soltanto all'inflazione invece che ai guadagni netti (o perfino lordi) (Tabella IX.5). Questi cambiamenti possono fronteggiare in grande misura gli squilibri macroeconomici che ora esistono in molti sistemi pensionistici. Tuttavia non rappresenterebbero una autentica riforma strutturale e non ridurrebbero la spesa pubblica per le pensioni nel lungo periodo. La riforma del sistema è necessaria per trasformare almeno parti dei prevalenti sistemi pensionistici a ripartizione in sistemi a capitalizzazione piena e a contributi definiti. È a questo punto che lo studio della Banca Mondiale e la riforma cilena entrano in gioco.

Il nuovo sistema dovrebbe mantenere una rete di sicurezza contro la povertà nell'età avanzata e dovrebbe minimizzare le ricadute negative sulla crescita. Lo studio della Banca Mondiale suggerisce l'introduzione di un sistema a tre pilastri simile a quello introdotto in Cile. Il primo pilastro dovrebbe essere obbligatorio, gestito dal settore pubblico, finanziato con le entrate fiscali, il quale fornirebbe una pensione costante con la verifica dei redditi per garantire un'essenziale rete di sicurezza.¹⁸

Il secondo pilastro dovrebbe essere obbligatorio gestito dal settore privato, a contributi definiti, con conti individuali dove affluiscono i contributi pagati dagli interessati. I saldi di questi conti crescerebbero in linea con i contributi accumulati e con il tasso di rendimento guadagnato su di essi.

I contributi sarebbero uguali a una quota *data* e legalmente definita dei redditi dei partecipanti. Questi contributi dovrebbero essere posti nelle mani di manager privati che dovrebbero investirli. Al momento del pensionamento, l'interessato può disporre di una rendita fissa, il cui importo

serie di paesi industrializzati e di economie di nuova industrializzazione.

¹⁸ Programmi di assistenza sociale specifici per paese già in opera possono talvolta sostituire il primo pilastro. L'assistenza sociale in Germania, per esempio, già completa i benefici pensionistici per raggiungere una soglia minima.

Tabella IX.5 – Gap contributivi dei sistemi pensionistici e gli effetti delle riforme in alcuni paesi industrializzati (% del PIL).

	Gap contributivi con le politiche correnti			Effetti delle riforme sul gap contributi mediante:		
	Aliquota contributiva media 1995-2050 (1)	Aliquota contributiva sostenibile 1995-2050 ^a (2)	Gap contributivo (3)=(1)-(2)	Riduzione del tasso di trasformazione (replac. ratio) del 5 %	Limite all'indicizzazione del 100% ai prezzi (CPI)	Aumento dell'età pensionabile a 67 anni dal 1995.
Canada	3,8	5,8	-2,0	-1,0	...	-0,7
Francia	12,1	15,4	-3,3	-0,9	-0,8	-3,7
Germania	10,3	13,7	-3,4	-1,2	-1,9	-1,2
Italia	16,0	18,5	-2,5	-0,7	...	-5,7
Giappone	3,9	7,2	-3,3	-0,5	-1,4	-1,6
Svezia	7,1	8,0	-0,9	-1,0	...	-1,0
Inghilterra	4,2	4,3	-0,1	-0,7	...	-1,1
Stati Uniti	4,7	5,5	-0,8	-0,7	...	-0,3

Fonte: Chand e Jaeger (1997).

^a L'aliquota contributiva sostenibile è definita come l'aliquota costante nel periodo 1995-2050 che uguaglia le posizioni delle attività nette del 2050 e quelle iniziali nel 1995.

è basato sul capitale accumulato sul conto fino al momento del pensionamento, che gli garantisce un reddito per il rimanente periodo di vita.

Il terzo pilastro sarebbe rappresentato da contributi volontari da versare su conti di risparmio per soddisfare le preferenze assicurative individuali. Coloro che preferiscono somme più alte al momento del pensionamento potrebbero così fare più elevati contributi volontari durante la vita lavorativa. In questo sistema, il ruolo dello Stato cambierebbe drasticamente, ma rimarrebbe ugualmente molto importante. Prima di tutto, continuerebbe ad assicurare un minimo pensionistico che dovrebbe servire come rete di sicurezza. Secondo, deciderebbe sulla percentuale delle retribuzioni e dei salari che dovrebbe essere messa da parte per alimentare i conti pensione. Terzo, individuerrebbe quelli che devono gestire i fondi, le relative responsabilità e i limiti nell'assunzione di rischi. Quarto, deciderebbe quale genere di limitazione imporre sui manager e le attività nelle quali il fondo può essere investito. Queste attività, naturalmente, potrebbero essere limitate all'interno oppure potrebbero essere estere. Più ampio è il ventaglio, più contenuta sarà la volatilità del tasso di rendimento, ma più difficili saranno i controlli. Alcuni fattori potrebbero aumentare i benefici economici con il passaggio dagli attuali sistemi pensionistici a quello a più pilastri.

Per avere un positivo effetto sulla sostenibilità dei sistemi pensionistici, sui risparmi, e sulla crescita, i pilastri a capitalizzazione non dovrebbero essere troppo piccoli rispetto al pilastro finanziato dallo Stato.¹⁹

I manager dei fondi dovrebbero essere liberi di perseguire i più alti rendimenti entro certi limiti di rischio. Mercati finanziari con sufficiente capacità di sorveglianza sarebbero necessari quale prerequisito per lo spostamento verso fondi a capitalizzazione. Tuttavia alcuni esperti hanno sostenuto che l'esistenza di un tale sistema costituirebbe esso stesso un incentivo allo sviluppo di mercati finanziari interni. Tra i paesi che hanno iniziato a fare modifiche sistematiche dei loro sistemi pensionistici troviamo l'Olanda e il Regno Unito, con un minimo pensionistico costante, e l'Australia con un pilastro pubblico con accertamenti su patrimonio e proprietà e un secondo pilastro basato sui conti individuali.

Altri paesi come l'Argentina, il Messico, l'Ungheria e la Polonia si sono spostati o si stanno spostando verso sistemi pensionistici di tipo cileno.

4.3 I benefici economici derivanti dallo spostamento verso un sistema a capitalizzazione

Lo spostamento da un sistema a ripartizione ad uno a capitalizzazione completa e contributi definiti, una volta completato, farebbe aumentare

¹⁹ Chiaramente in questo sistema vi sarà da premere sui governi per aumentare i livelli del minimo garantito e le pensioni finanziate dal settore pubblico.

la trasparenza fiscale rendendo esplicite le passività pensionistiche implicite. Garantirebbe inoltre che i risparmi vengano accumulati dagli attuali lavoratori per coprire le future necessità quando andranno in pensione. Coloro che pagano i contributi tenderebbero a considerare tali contributi come risparmi piuttosto che come imposte. Queste riforme possono avere anche considerevoli effetti positivi sulla *performance* economica dei paesi. I fondi pensione aiuterebbero a sviluppare i mercati finanziari, che a loro volta stimolerebbero risparmi e l'accumulazione di capitale. Questo aspetto dovrebbe essere particolarmente interessante per alcuni mercati di capitali meno sviluppati in Europa ed altrove. Lo sviluppo del mercato dei capitali stimola anche il progresso tecnico e la produttività del lavoro. Le imposte sulle retribuzioni in un sistema a contributi definiti sarebbero più modeste di quanto sono adesso in alcuni paesi, o, se i minimi pensionistici fossero pagati con entrate fiscali, esse potrebbero perfino scomparire. Come risultato, l'occupazione nell'economia ufficiale crescerebbe perché le imprese hanno un minore incentivo a scivolare nel sommerso. Questo mutamento avrebbe anche benefici effetti sulle entrate fiscali e consentirebbe al paese di ridurre le aliquote fiscali. Un sistema a capitalizzazione e contributi definiti con conti di risparmi individuali rafforza la mobilità del lavoro perché la gente non perde i propri diritti pensionistici quando cambia lavoro.

Questo argomento diventerà importante nell'Unione Europea dove una crescente mobilità del lavoro dovrebbe aumentare la capacità della stessa di fronteggiare shock regionali ed evoluzioni asimmetriche. Il varo dell'Unione Monetaria Europea ha ridotto la capacità individuale di questi paesi di fronteggiare questi shock (Holzmann, 1996a). I sistemi attuali basati su benefici definiti soffrono per il fatto che sono soggetti alle pressioni politiche da parte dei pensionati per aumentare i benefici. Alcuni governi hanno anche cercato di usare i sistemi pensionistici per perseguire politiche redistributive. In tali sistemi, possono essere introdotte riforme che aumentano o riducono i benefici o le aliquote contributive. Tenendo la politica fuori dal sistema pensionistico, introducendo un sistema a capitalizzazione completa con contributi definiti, si avrebbe un aumento della credibilità della riforma e positivi effetti di lungo termine sull'economia. La fiducia nel sistema pensionistico aumenterebbe particolarmente nei paesi dove i governi non hanno rispettato i loro impegni nel passato. I risparmi possono anche provenire dalla riduzione delle opportunità di *rent seeking* quando le politiche pensionistiche non possono essere più gestite dalle *lobbies*. Tuttavia in un sistema basato sul contributivo amministrato dal settore privato, *l'attività regolamentare dello Stato diventa particolarmente importante*. Il governo deve occuparsi dei manager in modo che non as-

sumano rischi eccessivi, ma non deve imporre condizioni opprimenti su come investire i fondi.

4.4 Problemi di transizione.

Uno dei principali problemi legati al passaggio a un sistema pensionistico a capitalizzazione completa e contributi definiti sta nel finanziamento del periodo di transizione.²⁰

Di norma vi è una data dalla quale i lavoratori entrano nel nuovo sistema (giovani lavoratori + nuovi entranti); gli operai di media età possono scegliere tra un sistema a capitalizzazione e il vecchio schema; i lavoratori vicino alla pensione restano sotto il vecchio schema. Così, per un periodo lo Stato continua a pagare le pensioni mentre riceve meno contributi. Il Cile ha dato ai suoi lavoratori in attività di servizio dei *recognition bonds* per i benefici accumulati sotto il vecchio sistema che possono essere riscattati al momento del pensionamento. In questo modo, i lavoratori possono facilmente entrare nel nuovo sistema qualora lo scelgano. Esistono vari modi in cui l'ammontare e l'andamento dei costi di transizione possono essere influenzati. Se il sistema a ripartizione è sottodimensionato prima dello spostamento verso il sistema a capitalizzazione, cosicché le passività implicite diminuiscono, il successivo gap di finanziamento è minore. Di fatto questa è la realtà di molti paesi che si muovono verso un sistema a capitalizzazione.

I costi per il bilancio possono essere *front-loaded*, cioè avvertiti all'inizio, se tutti i lavoratori attivi entrano nel sistema a capitalizzazione immediatamente. Allora il governo dovrebbe pagare per i pensionati esistenti senza ricevere i contributi. I costi fiscali possono essere *back-loaded* se soltanto coloro che entrano al momento nel mercato del lavoro diventano parte del sistema a capitalizzazione. Nello schema a ripartizione, al momento in cui i lavoratori vanno in pensione e i lavoratori giovani versano i contributi, minori risorse finanziarie sono disponibili per pagare i pensionati.

Il deficit aumenta nel tempo. Indipendentemente dal fatto se i costi sono *front o back loaded*, devono essere finanziati. I costi aggiuntivi possono raggiungere parecchi punti percentuali del PIL per molti anni, a seconda delle particolarità della transizione e del livello delle passività implicite pensionistiche. La vendita di attività pubbliche potrebbe essere usata per coprire i costi di transizione (ma naturalmente questo non è un netto guadagno perché le entrate possono anche essere usate per pagare altre passività governative). Ma non dovrebbe essere trascurato il fatto che un significativo inasprimento della politica fiscale può essere necessario per generare i risparmi necessari per finanziare il periodo di transizione. Per ultimo, dob-

²⁰ Cfr. Holzmann (1997) per maggiori dettagli su questo importante aspetto.

biamo sottolineare che il successo di una riforma delle pensioni dipende molto dal supporto della pubblica opinione. Questa è un'area di riforma che influisce sulla vita di ognuno in un momento delicato della vita e il dibattito pubblico ha mostrato come la gente diventa nervosa quando è coinvolta dalle riforme pensionistiche. L'informazione e la cultura della gente sono perciò molto importanti. Tuttavia, mentre la riforma pensionistica potrebbe essere costosa, il rinviarla potrebbe portare a problemi di aggiustamento ancor più seri nel futuro.

4.5 La riforma dell'attuale sistema a ripartizione o benefici definiti

In alcuni paesi la concezione dello schema a ripartizione quale "patto tra generazioni" è stata molto importante nel passato. Perciò sembra opportuno discutere la riforma di questo sistema in maggior dettaglio. Sebbene dell'idea di un patto tra generazioni si sia molto abusato per accordare benefici insostenibili per scopi politici, un'attenta riforma di questo schema potrebbe dare benefici significativi, se la salvaguardia dell'accordo tra generazioni è considerato un beneficio sociale di primaria importanza (cfr. Chand e Jaeger, 1996, per una discussione dettagliata).

Come primo passo, gli accordi di indicizzazione dovrebbero essere modificati, l'età pensionistica dovrebbe essere aumentata e i pre-pensionamenti dovrebbero essere penalizzati. Si potrebbe sostenere che il periodo di pensionamento dovrebbe essere una frazione costante dell'aspettativa di vita, cosicché l'età del pensionamento normale aumenta di pari passo con tale aspettativa. Inoltre, i benefici dovrebbero essere indicizzati ai salari netti o anche alle variazioni dei prezzi.

Secondo, l'aliquota contributiva dovrebbe essere aumentata in modo che possa essere relativamente stabile nel tempo. In periodi favorevoli sotto il profilo demografico il sistema dovrebbe quindi accumulare riserve che potrebbero essere usate in periodi meno favorevoli.²¹ Beneficio chiave di queste riforme dovrebbe essere l'eliminazione di trasferimenti intergenerazionali poiché l'aliquota contributiva e il relativo valore delle pensioni confrontate ai salari dovrebbero rimanere costanti. In alcuni paesi industrializzati misure finalizzate ad aumentare la partecipazione della forza lavoro e a ridurre la disoccupazione potrebbero anche aiutare a ridurre la pressione sul sistema pensionistico attraverso l'aumento della base contributiva (cfr. Foot, 1989 per una discussione della situazione canadese). In molti paesi l'aliquota contributiva dovrebbe salire in misura significativa a meno che non si restringano eleggibilità e benefici. Ciò, naturalmente, può rendere più grave l'evasione fiscale e stimolare anche una maggiore crescita dell'economia sommersa. I costi di transizione dovrebbero essere

²¹ Cfr. Sadka e Tanzi (1998) per una discussione di questi aspetti.

più bassi ma gli effetti sui risparmi potrebbero non essere così favorevoli. Inoltre la credibilità del sistema dovrebbe sempre soffrire per il fatto che la politica non è tenuta fuori dal sistema pensionistico e forti salvaguardie istituzionali sarebbero necessarie per evitare opportunistici comportamenti della politica economica. Più importante ancora, *queste riforme* non porterebbero probabilmente a ridurre la spesa pubblica in rapporto al PIL.

5. *La riforma del sistema sanitario*

Un'altra importante area in cui il potenziale per le riforme è molto elevato ed in cui esse potrebbero essere in grado di ridurre la spesa pubblica è quella delle politiche sanitarie. Come per l'istruzione la possibilità di usufruire di una sanità di qualità elevata influenza l'uguaglianza nelle opportunità degli individui. Nel dibattito su questo problema giustizia sociale ed uguaglianza sono perciò spesso visti come aspetti più importanti di quelli economici. Tuttavia, la spesa pubblica sulla salute è, in rapporto al PIL, quasi triplicata dal 1960 ed ora assorbe risorse dello stesso ordine di grandezza dell'istruzione pubblica. Progressi nella tecnologia medica, e, in modo crescente, l'invecchiamento della popolazione porranno ulteriori spinte verso l'alto su questa categoria di spesa (cfr. Roseveare *et al*; 1996). La riforma del settore sanitario partita nei primi anni Ottanta in molti paesi si è concentrata principalmente sul rapporto costo/efficacia del sistema sanitario. La regolamentazione pubblica per rafforzare gli incentivi si è dimostrata utile in molti paesi per controllare i costi e per migliorare la qualità. Tuttavia, ulteriori ed importanti riforme sembrano possibili in questo settore. Il supporto del bilancio pubblico dovrebbe essere per lo più limitato alle aree con importanti esternalità e assicurare contro malattie "catastrofiche"; altri servizi possono essere naturalmente forniti e finanziati dal settore privato.

5.1 Sistemi sanitari esistenti

Vi è un enorme varietà nei sistemi sanitari tra i paesi OCSE per quanto riguarda la fornitura e il finanziamento delle cure sanitarie; si va da sistemi basati sul finanziamento con le imposte e sulla fornitura pubblica dei servizi in molti paesi europei a servizi sanitari basati su finanziamento e fornitura privati come negli Stati Uniti.²² Nel passato il dibattito sui sistemi sanitari si era concentrato su chi avrebbe dovuto fornire e finanziare il settore della sanità. Come per l'istruzione, non vi è una semplice risposta. Sistemi privati non regolamentati hanno considerevoli difetti dal momen-

²² Per una discussione dettagliata sui sistemi finanziari e gli sforzi di riforma nei paesi OCSE, vedi ad es. OCSE, "Health policy studies", n. 2 (1992) e n. 5 (1995).

Tabella IX.6 – Controllo dei costi per la Spesa sanitaria pubblica e privata, 1992.

	Spese per la sanità in per- centuali di PIL	Spese di sanità come percentuale del totale	
		Privata	Pubblica
Australia	7,9	14,4	85,6
Austria	8,8	34,8	65,2
Belgio	7,9	11,1	88,9
Canada	10,8	27,3	72,7
Francia	9,4	25,2	74,8
Germania	8,7	28,5	71,5
Irlanda	7,1	23,9	76,1
Italia	8,5	24,8	75,2
Giappone	7,0	28,8	71,2
Paesi Bassi ^a	8,6	23,4	76,6
Nuova Zelanda	7,7	12,0	79,0
Norvegia	8,0	5,2	94,8
Spagna	7,5	19,5	80,5
Svezia	7,9	14,4	85,6
Svizzera	9,3	32,1	67,9
Inghilterra	7,1	15,6	84,4
Stati Uniti	14,0	54,3	45,7
Media	8,6	23,8	76,2

Fonte: Oxley e MacFarlan (1995).

^a 1991.

to che i pazienti ad alto rischio di norma non sono facilmente assicurabili. L'informazione asimmetrica tra pazienti e fornitori spinge i costi dei servizi verso l'alto. Questi argomenti sono supportati da un'evidenza empirica: sistemi con una larga quota di finanziamenti privati hanno avuto molto meno successo, in media, nel controllare i costi complessivi della cure sanitarie. Austria, Canada, Francia, Svizzera, e in particolare gli Stati Uniti hanno i più alti costi sanitari del mondo (Tabella IX.6). Malgrado gli alti costi il sistema statunitense lascia una larga percentuale della sua popolazione non assicurata. Anche la fornitura di servizi pubblici sanitari è vista molto criticamente e paesi che si basavano pesantemente sull'offerta pubblica nel passato (come il Regno Unito e l'Italia) si sono trovati a dover affrontare problemi riguardanti la qualità dei servizi.

In alcuni di questi paesi le persone possono dover attendere lunghi periodi prima di ricevere una particolare cura medica come per esempio la chirurgia di alto livello. Una prima ondata di riforme negli anni Ottanta si

concentrò soprattutto sui capitoli di spesa o su altri strumenti macroeconomici per rallentare la crescita della spesa. Questi tentativi sono riusciti solo in parte perché le sottostanti strutture degli incentivi non sono state presi in considerazione e la qualità dei servizi ne ha sofferto. Infatti lo schema di regolamentazione e gli incentivi che i fornitori delle cure mediche si sono trovati di fronte sono stati identificati come forze trainanti degli aumenti della spesa importanti quanto l'invecchiamento della popolazione e la crescita del reddito (Oxley e MacFarlan, 1995).

5.2 Il rafforzamento degli incentivi

Sin dagli anni Ottanta le riforme del settore sanitario si sono allontanate dalla offerta pubblica dei servizi. Per contro, le più recenti riforme si sono concentrate sulla più efficiente regolamentazione pubblica e sugli incentivi per i fornitori privati, assicuratori, e pazienti per il controllo dei costi e per la scelta della forma più economica di trattamento. I pazienti, per esempio, sono incoraggiati ad economizzare il ricorso ai servizi sanitari. Spesso debbono contribuire ad una quota crescente dei costi dei medicinali, delle visite dei medici o delle spese ospedaliere. In alcuni paesi, i pazienti hanno una scelta tra diverse compagnie di assicurazione, e ciò dà a queste ultime un incentivo a controllare i costi dei fornitori come medici o ospedali. I medici sono incoraggiati a prescrivere medicinali generici, e forme di controllo dei prezzi sono negoziate con le imprese farmaceutiche. Il Regno Unito e la Nuova Zelanda hanno introdotto elementi dello schema compratore-fornitore nelle cure mediche. Il governo compra le cure mediche, e i fornitori dei servizi sanitari (ospedali ecc.) entrano in competizione per simili contratti. Negli Stati Uniti, le organizzazioni per il sostegno della sanità (HMOs) coprono circa un terzo dei pazienti e combinano le funzioni assicuratrice e fornitrice al fine di ridurre esami clinici e trattamenti non necessari e tenere così i costi sotto controllo. Sono stati anche adottati *performance contracts*, per medici che ricevono uno stipendio fisso e un premio quando i costi sono mantenuti bassi.²³

Nel passato la regolamentazione pubblica ha spesso impedito il risparmio sui costi da parte del settore privato e significativi ulteriori risparmi possono essere concepiti con l'aiuto di appropriate regolamentazioni ed accordi contrattuali privati *incentive oriented*. Vi è qualche evidenza che queste riforme hanno rallentato l'aumento dei costi nella sanità negli ultimi anni.

²³ Vedi Oxley e MacFarlan (1995) per una discussione dettagliata dei principali principi della riforma sanitaria oppure il commento sul "Financial Times" di Mark Suzman (9 settembre 1996) sulla riforma sanitaria.

5.3 Riduzione del ruolo del governo nel campo sanitario.

In aggiunta al rafforzamento del controllo dei costi e della qualità, nel settore sanitario vi sono forti giustificazioni alla riduzione del ruolo del bilancio pubblico nella fornitura di servizi sanitari oltre un livello minimo. Lo Stato dovrebbe assicurare una copertura universale per cure preventive di base e contro le malattie “catastrofiche”. Per questi casi dovrebbe sostenere soprattutto i gruppi più vulnerabili, possibilmente fornendo loro dei buoni che consentano loro di acquistare un’assicurazione. Lo Stato dovrebbe anche giocare un maggior ruolo nel garantire la vaccinazione contro le malattie infettive. Oltre questi casi, una persona può scegliere di acquistare un’assicurazione privata e finanziarsi il residuo rischio. Se la riforma della sanità è guidata da questi principi, il ruolo dello Stato può essere ridotto e i servizi sanitari possono essere più efficienti e più facilmente finanziabili nel futuro. Per contro diventa più importante il ruolo regolamentare dello Stato.

6. *La riduzione degli altri programmi di trasferimento di reddito*

Nella precedente sezione ci siamo occupati delle principali categorie della spesa pubblica e abbiamo fornito alcuni principi generali dei progetti di riforma. In aggiunta, nei primi anni Novanta, i paesi industrializzati hanno speso in media circa il 3% del PIL per i programmi per il mercato del lavoro e per i sussidi di disoccupazione, e un altro 5% per altri trasferimenti di reddito, incluse le spese per i disabili, le malattie, la maternità, gli infortuni e le malattie sul lavoro, i prepensionamenti, l’edilizia abitativa, il sostegno alla famiglia ed altri benefici (cfr. Tavole II.11 e II.12). I costi per la disoccupazione sono probabilmente significativamente sottostimati perché molti paesi hanno “eliminato” alcuni dei possibili disoccupati attraverso il prepensionamento.

La riforma dell’assicurazione contro la disoccupazione dovrebbe dare alcuni risparmi di bilancio attraverso la riduzione dei benefici e attraverso la privatizzazione di alcuni servizi collegati. Molto più importante, comunque, è la riforma del mercato del lavoro, necessaria in molti paesi per ridurre la disoccupazione.²⁴

In aggiunta i costi molto elevati per l’invalidità e le malattie per esempio in Olanda o in Norvegia suggeriscono la opportunità di riforme anche in altre aree.

In Olanda e in Norvegia gli “altri trasferimenti di reddito” arrivano fino a circa il 10% del PIL e molti paesi spendono più del 5%. Senza entrare in dettaglio, risparmi considerevoli di bilancio possono per-

²⁴ Vedi per es. Coe e Snower (1996), per le proposte di riforma per l’UE.

ciò essere possibili operando opportunamente sugli obiettivi di questi trasferimenti.

7. Le politiche quasi-fiscali

Nei capitoli precedenti abbiamo assunto che i governi puntino a conseguire i loro obiettivi attraverso l'imposizione fiscale e la spesa pubblica, e gli economisti generalmente sono d'accordo che in molti casi questi sono i migliori strumenti con i quali conseguire gli obiettivi della politica di bilancio. Tuttavia, se il governo ha vincoli politici ed amministrativi nell'esplicare i propri poteri di tassare e di spendere e se le regole del gioco non specificano chiaramente gli strumenti di politica economica con i quali raggiungere gli obiettivi, i *policy-makers* possono perseguirli affidandosi a strumenti inefficienti. Il controllo regolamentare potrebbe diventare un (meno efficiente) sostituto della spesa qualora lo Stato riduca il suo ruolo fiscale ma non quello complessivo nell'economia. Certi tipi di regolamentazioni, possono diventare alternativi alla tassazione e alla spesa. Per esempio lo Stato ha spesso introdotto i controlli sugli affitti, come l'equo canone, quando era incapace di dare sussidi alle famiglie che consentissero loro di ridurre il costo dell'affitto. Tali controlli equivalgono ad una tassa sui proprietari delle case, perché gli affitti sono controllati, e ad un sussidio a favore di coloro che sono in affitto. Perciò questi controlli possono sostituire un intervento di bilancio ma sono di norma economicamente più costosi. Per esempio un tasso di cambio sopravvalutato implicitamente "tassa" le esportazioni e "sussidia" le importazioni così consentendo ad alcuni beni importati di essere venduti a prezzo più basso. Tuttavia simili effetti possono essere conseguiti in modo più efficiente *via* imposte e sussidi, purché ciò sia un'opzione possibile (su queste politiche quasi-fiscali, vedi Tanzi, 1998c). Regolamentazioni (quasi fiscali) che hanno chiari ancorché non esplicitati obiettivi di rimpiazzare la tassazione e la spesa pubblica, sono prevalenti nelle economie in via di sviluppo e in quelle in transizione, dove i margini per le entrate fiscali sono ristretti, ma sono applicate anche nei paesi industrializzati.

Per esempio l'Italia fece ricorso alle regolamentazioni del sistema finanziario fino agli anni Ottanta al fine di ridurre il servizio del proprio debito pubblico, attraverso tassi di interesse tenuti più bassi attraverso la repressione finanziaria e la imposizione alle banche di investire parte dei loro depositi in strumenti del debito pubblico (cfr. Bruni, Penati, e Porta, 1989). Le entrate implicite derivanti da queste regolamentazioni del sistema finanziario possono essere rilevanti. Per esempio Giovannini e De Melo (1993) hanno mostrato che i controlli del mercato finanziario nello Zimbabwe e in Messico nei primi anni Ottanta hanno consentito a questi due paesi di finanziarsi a tassi di interesse artificialmente bassi, in tal modo riducendo il costo del debito per più di 5 punti percentuali del

PIL. I governi di Grecia, Portogallo e Turchia “risparmiarono” – ognuno – oltre 2 punti percentuali del PIL adottando simili misure.²⁵

L'ampio ricorso agli strumenti quasi fiscali implica che i governi dovrebbero essere vincolati non solo sotto il profilo delle politiche di bilancio ma anche sotto quello delle politiche quasi fiscali (*market-unfriendly*). Da un punto di vista concreto, ciò vuol dire che alle banche centrali non dovrebbe essere consentito di prestare a tassi di interesse “sussidiati” o con garanzie di cambio, che i sistemi di tassi di cambio siano unificati, e che il governo paghi un interesse di mercato sul suo debito (Mackenzie e Stella, 1996). Ma vi sono altre numerose regolamentazioni, come i controlli sugli affitti, i servizi militari non pagati e così via che possono anche avere elevati costi economici e che possono significativamente minare il funzionamento dei mercati e distorcere il ruolo dello Stato. Così l'obiettivo delle riforme non dovrebbe essere solo quello di ridurre la spesa pubblica esplicita ma di cambiare la cultura cosicché le attività quasi fiscali possano scomparire. È importante tenere a mente che queste ultime possono essere spesso imposte senza *accountability*, cioè senza la responsabilità da parte di chi le impone, e che a differenza delle spese di bilancio non vi sono limiti al modo in cui esse possono essere imposte. Un limite per le regolamentazioni quasi fiscali può soltanto venire da un cambio delle regole e della cultura circa il ruolo che lo Stato dovrebbe giocare.²⁶ Le stesse regole e cultura che in determinate circostanze conducono a un'elevata spesa portano alla proliferazione di regolamentazioni quasi fiscali.

8. La contabilità dell'uso delle risorse

I governi di tutti i paesi possiedono risorse rilevanti di attività, imprese, terreni, fabbricati, oro e contanti, valuta estera, risorse naturali, brevetti, negozi, aeroplani ed altri mezzi di trasporto e molte altre attività. Spesso tali attività sono sotto il controllo di Ministeri e di altre unità di spesa. Per esempio, il Ministero dell'Istruzione controlla gli edifici scolastici, quello della Sanità controlla gli ospedali pubblici, i musei pubblici controllano le opere d'arte, il Ministero dell'Interno controlla i terreni demaniali e così via. Naturalmente i governi a livelli subnazionali, come Province, Regioni e Comuni, controllano altre attività. Per la maggior parte dei paesi possono essere fatte due affermazioni che in media riflettono accuratamente la situazione attuale per quanto riguarda queste attività.

²⁵ Mackenzie e Stella (1986) discutono le operazioni quasi fiscali delle istituzioni finanziarie pubbliche in dettaglio e forniscono dei casi-studio su Ghana, Giamaica, Polonia, Romania e Uruguay.

²⁶ A conoscenza degli autori nessun paese ha fatto un completo inventario dei regolamenti quasi-fiscali esistenti e nessun paese ha creato un'istituzione incaricata di sbarazzarsi della maggior parte di essi.

La prima: nella maggior parte dei casi, lo Stato non ha un pieno e aggiornato inventario delle attività che possiede e in particolare del relativo valore potenziale di mercato. È così impossibile per loro determinare, per esempio, la ricchezza netta del settore pubblico o i costi di opportunità del valore di affitto ad esempio di un fabbricato usato come scuola o ospedale. La seconda: queste attività non sono usate in modo da massimizzare il tasso di ritorno sociale.

Infatti le procedure normali di bilancio non tengono conto dell'uso di queste risorse. Per esempio, il costo di gestione di una scuola non include il valore dell'affitto fittizio del palazzo. Come conseguenza di questi fatti uno può trovare nel settore pubblico degli esempi eclatanti di un uso improduttivo di risorse rilevanti. Alcuni esempi sono le scuole situate nelle zone più esclusive della città, opere d'arte che non sono mai viste da nessuno perché rimangono nei depositi dei musei, costruzioni che sono lasciate vuote per lunghi periodi di tempo, fondi di cassa che sono lasciati in conti a basso rendimento per troppo tempo e così via.

Questi esempi implicano che il costo reale dello Stato è spesso molto più alto di quello che emerge dal bilancio.

Mentre il settore privato deve tenere in conto i costi opportunità dell'utilizzo di attività proprie, nella maggior parte dei casi il settore pubblico non ha l'abitudine di far questo. Negli anni recenti alcuni tentativi in Australia, Nuova Zelanda e Regno Unito e pochi altri paesi sono stati effettuati per affrontare questo problema. L'obiettivo è di tener miglior conto delle risorse usate dal settore pubblico così da avere una più corretta valutazione del costo reale delle varie attività del settore pubblico. Il controllo della spesa pubblica sarà meglio supportato da un più razionale approccio alla contabilità delle risorse nella preparazione dei bilanci pubblici.²⁷

9. Osservazioni conclusive

I governi avranno bisogno di fare scelte difficili se desiderano una riduzione della spesa pubblica su livelli più ragionevoli. La privatizzazione delle forniture e il finanziamento di molti beni e servizi, incluse le infrastrutture, e le riforme dell'istruzione, delle pensioni, del sistema sanitario e di numerosi altri programmi sociali, finalizzate ad un maggior coinvolgimento del settore privato, dovrebbero consentire ai paesi industriali di ridurre la spesa pubblica e l'imposizione fiscale in misura significativa. In questo capitolo si è discusso in modo ampio e in certa misura informale

²⁷ David Heald del Dipartimento di Contabilità dell'Università di Aberdeen, e il team di ricerca di Aberdeen hanno fatto un lavoro particolarmente meritevole in questa area. Per pochi paesi sono stati fatti tentativi negli anni recenti per determinare la ricchezza netta del settore pubblico. Comunque l'obiettivo di questo esercizio è differente da quello riguardante la qualità del bilancio.

le diverse possibilità ora disponibili. Non tutte saranno possibili per ogni governo ma alcune di esse dovrebbero essere realizzabili da tutti. Nel prossimo capitolo si parlerà di alcune delle recenti esperienze di riforme pubbliche in alcuni paesi industriali e di recente industrializzazione.

Parte quarta

RECENTI ESPERIENZE IN MATERIA
DI RIFORME DELLO STATO

Nei precedenti capitoli si è mostrato che la rapida crescita della spesa pubblica nei più recenti decenni non ha generato il raggiungimento, chiaramente identificabile, di obiettivi economici e sociali. I rendimenti decrescenti, e in alcuni casi perfino negativi della crescita del settore pubblico (in termini di obiettivi socio-economici) suggeriscono che nel futuro sarebbe desiderabile un più piccolo ruolo economico dello Stato. Con ampie riforme, la spesa pubblica potrebbe ridursi significativamente una volta che si faranno pienamente avvertire gli effetti di tali riforme. Per conseguire questo cambiamento radicale, lo Stato dovrebbe concentrarsi sulla fissazione delle regole del gioco e sul perseguimento degli obiettivi fondamentali in un modo efficiente, e dovrebbe liberarsi di molte competenze assunte nei decenni passati. Nella Parte Terza abbiamo fornito alcune linee-guida per riformare le regole e le istituzioni fiscali e per regolare i flussi della spesa pubblica. Sebbene non pretendiamo che queste linee-guida forniscano precise istruzioni su come risolvere i problemi che hanno giustificato nel passato i governi "grandi", noi speriamo che esse possano fornire un'utile sintesi per un dibattito su cosa potrebbe essere fatto per arrivare a governi più efficienti con livelli di spesa pubblica molto più bassi. I capitoli seguenti illustrano quanto le politiche e la pubblica opinione sono cambiate dagli anni Settanta. La riforma dello Stato non è solo un gioco mentale per accademici eccentrici, ma è un processo già molto avanzato e che sta guadagnando terreno in alcuni paesi. La Nuova Zelanda e il Cile ad esempio, sono stati tra i primi paesi a realizzare riforme radicali che hanno interessato lo spettro completo delle istituzioni fiscali e dei programmi di spesa.

In un modo meno radicale anche altri paesi hanno introdotto riforme importanti. Come risultato, in questi paesi la spesa pubblica è diminuita significativamente senza pregiudicare gli obiettivi socio-economici. Inoltre il dibattito pubblico così come presentato nei media illustra che esiste un largo consenso sulla necessità di una riforma dello Stato. Ci soffermeremo infine sul futuro ruolo dello Stato in un mondo globalizzato.

L'ESPERIENZA DELLE RECENTI RIFORME

Alcuni paesi industrializzati e di recente industrializzazione hanno già compiuto molti passi in avanti verso la riduzione del ruolo dello Stato.

Le drastiche riforme del modo in cui lo Stato è organizzato ed è coinvolto nella produzione di beni e servizi e nell'offerta della sicurezza sociale si sono tradotte in alcuni casi in riduzioni della spesa pubblica pari al 10 o anche al 20% del PIL. Due esempi, in particolare, dimostrano che un cambiamento del regime di politica economica è molto importante per rinvigorire l'economia e stimolare la crescita economica mantenendo allo stesso tempo adeguati standard di benessere sociale. In Nuova Zelanda e Cile, ma in misura minore anche in altri paesi, i governi hanno modificato il loro modo di usare le politiche economiche, spostandosi da funzioni ampiamente finalizzate alla redistribuzione a quella di fornire i servizi necessari e un appropriato assetto regolamentare per consentire alle forze di mercato di aumentare i tassi di crescita economica e il benessere sociale. In questo processo alcune delle riforme discusse nei precedenti capitoli sono state introdotte con successo, e quindi non rappresentano sogni impossibili di economisti teorici.

Nelle pagine seguenti ci soffermiamo su alcune esperienze di riforme nei paesi dell'OCSE e in quelli di recente industrializzazione. Nella scelta dei casi-studio abbiamo dovuto essere selettivi ed è stato preso in considerazione soltanto un limitato campione di paesi e di esperienze. Con il passare del tempo è probabile che nuovi paesi si impegnino in riforme significative mentre pochi altri possono sperimentare situazioni in cui la politica economica rimane ferma oppure inverte la direzione. La concreta attuazione di riforme spesso è avvenuta in circostanze molto differenti e le riforme che hanno avuto successo in un paese possono non avere gli stessi risultati in altri. Tuttavia molte delle esperienze riportate qui sono probabilmente rilevanti e hanno dei riflessi anche per altri paesi interessati ad attuare le riforme fiscali nei prossimi anni.

1. La modifica del regime di politica economica in Nuova Zelanda

Nei primi anni Ottanta, la Nuova Zelanda era uno dei paesi più protezionistici ed "interventisti". Per crescita economica e per standard di

vita era scesa dietro a molti paesi occidentali. A quel tempo, il ruolo dello Stato nell'economia era molto ampio. Dopo il 1984, la Nuova Zelanda intraprese il programma di riforme economiche più radicale fra tutti i paesi dell'OCSE (Massey, 1995). Il suo programma di riforma può costituire un'utile guida per altre riforme in altri paesi. L'assetto di politica economica fu intenzionalmente e fondamentalmente spostato verso uno Stato più piccolo, più efficiente e *rule governed* e con un più importante ruolo del settore privato.

In Nuova Zelanda, il processo di riforma partì nel 1984, e la riforma fiscale fu un elemento essenziale di tale programma (vedi FMI, 1996b; Massey, 1995; Cangiano, 1996; Evans, Grimes, Wilkinson e Teece, 1996; e Scott, 1996, per delle rassegne sull'argomento). In una prima fase lo Stato uscì dalla produzione di molti beni e servizi. La maggior parte delle imprese pubbliche vennero messe sul mercato e successivamente privatizzate, incluse l'industria dell'acciaio, le banche, il settore delle comunicazioni, e le linee aeree nazionali. Il supporto ai prezzi e i sussidi all'agricoltura furono aboliti. I sussidi impliciti in carichi fiscali o prezzi più bassi furono ridotti, vennero introdotte tariffe per i servizi pubblici e ai Ministeri furono dati degli obiettivi in materia di copertura dei costi. Il sistema fiscale fu notevolmente semplificato, le aliquote marginali vennero drasticamente ridotte e le basi imponibili furono sensibilmente ampliate. Nel 1990-91 le riforme sociali portarono alla ristrutturazione della sanità, dell'istruzione, del *welfare*, dell'edilizia abitativa, delle pensioni e del sistema di assicurazione contro gli infortuni. L'età di pensionamento fu aumentata da 60 a 65 anni, e la eleggibilità universale fu rimpiazzata da una modesta rete di sicurezza con la verifica dei mezzi. Nel campo dell'istruzione l'autonomia della scuola venne rafforzata e furono introdotte le tasse universitarie. Anche la pubblica amministrazione venne ristrutturata con una maggiore attenzione agli obiettivi prioritari della spesa e alla qualità dei servizi.¹

Il nuovo sistema di gestione della spesa *task-oriented* includeva le relazioni fornitore-acquirente con una chiara definizione degli obiettivi, la concorrenza nella offerta dei servizi e *performance contracts*. Ciò ha aumentato l'efficienza e la trasparenza in molte aree dell'amministrazione pubblica. La ristrutturazione ha anche comportato una significativa decentralizzazione delle decisioni di politica economica. Con i dirigenti, come con i capi dei dipartimenti, sono stati stipulati contratti di cinque anni con compensi basati sui risultati conseguiti, nonché con una considerevole autonomia sulle modalità di gestione delle rispettive competenze. Essi hanno una grande discrezionalità nella gestione dei propri bilanci. Anche la *accountability* è stata rafforzata attraverso il monitoraggio dei manager e dei loro risultati

¹ Cfr. Scott (1996) per un'analisi dettagliata sull'esperienza della Nuova Zelanda in quest'area; vedi anche *New Zealand State Services Commission* (1998).

e sono stati creati o migliorati sistemi informativi al fine di informare i *senior managers*, il Parlamento e la pubblica opinione sui risultati delle varie agenzie o uffici. La “prioritizzazione” della spesa pubblica è stata rafforzata attraverso un’abilità nuova nella formulazione della politica economica strategica e del management.

Nel 1994, il *Fiscal Responsibility Act* ha fissato le regole e gli obiettivi della politica di bilancio. Questa politica basata sulle regole sta anche influenzando altri paesi. Al governo si chiede di conseguire surplus fiscali in normali circostanze fino a che non venga raggiunto un prudente livello del debito.

Dopo di che l’obiettivo diventa il pareggio del bilancio. Le aliquote fiscali debbono essere stabili e prevedibili. L’*Act* esalta i principi di contabilità di bilancio e i criteri di divulgazione in modo che i processi e i risultati della politica di bilancio siano trasparenti. La disciplina fiscale è sostenuta dalla politica monetaria: il principale obiettivo di una banca centrale indipendente è stare entro il *range* fissato per gli obiettivi di inflazione e la remunerazione del governatore è legata alla *performance* inflazionistica. L’*inflation targeting* sta influenzando la politica monetaria di altri paesi.

Gli sforzi riformatori non si sono tradotti immediatamente in risparmi di bilancio o in una crescita più sostenuta. Infatti, la spesa pubblica inizialmente aumentò e toccò un picco nel 1988 del 45% del PIL (Tabella X.1) a conferma che nel breve periodo, le riforme di ampia portata possono implicare una spesa più elevata.²

Tuttavia, a partire dal 1994, la spesa è diminuita di un significativo 10% del PIL. Questa riduzione fu conseguita quasi esclusivamente a scapito dei trasferimenti e dei sussidi che furono ridotti da quasi il 25% del 1988 al 13,2% del PIL nel 1994. Il grosso di questa spesa era costituito da sostegni all’industria che scesero dal 14% nel 1984 a solo il 3% nel 1992. La spesa sociale per il *welfare* scese del 2% del PIL tra il 1991 e il 1994 e (cosa più importante) la scelta degli obiettivi e la finanziabilità del sistema migliorarono. Anche la spesa per interessi si ridusse di più del 2% del PIL mentre la spesa per la sanità e l’istruzione fu risparmiata dai tagli. Infatti i consumi pubblici, a differenza della spesa pubblica, addirittura aumentarono nel periodo considerato nella tabella.

Come osservato, la liberalizzazione in Nuova Zelanda alterò nettamente il modo in cui le cose dovevano essere fatte. Le opportunità di *rent seeking* vennero drasticamente ridotte attraverso le privatizzazioni, la riduzione dei trasferimenti e dei sussidi, la riforma istituzionale della pubblica amministrazione.

Tuttavia dovrebbe essere anche notato che ci vollero cinque anni prima che le riforme trovassero riscontro in riduzioni apprezzabili della spesa

² La tavola confronta le politiche della spesa nell’anno in cui la spesa complessiva era al suo massimo storico.

Tabella X,1 – Evoluzione della spesa pubblica e riforme dello Stato in Cile e Nuova Zelanda (% del PIL).

	Cile		Nuova Zelanda ^b	
	1982	1995	1988	1994
<i>Spesa pubblica</i>				
Spesa totale	34,1	19,9	45,6	35,7
Consumi pubblici	10,8	8,8	11,5	15,4
Interessi ^b	0,5	0,7	7,2	5,7
Trasferimenti e sussidi ^b	20,6	10,0	24,8	13,2
Spese in conto capitale	2,2	3,2	2,1	1,3
Deficit (surplus +)	-2,3	3,9	-1,6	3,3
Sanità ^b	1,8	2,5	3,0	5,6
Istruzione ^b	4,0	2,8	5,7	5,6
<i>Indicatori economici e sociali</i>				
Crescita del PIL reale ^c	0,3	8,2	1,4	3,3
Formazione del capitale fisso lordo ^c	16,2	23,0	21,5	18,0
Inflazione ^c	21,8	16,6	11,6	1,9
Tasso di disoccupazione ^d	13,8	5,3	4,9	6,2 ^d

Fonte: Tanzi e Schuknecht (1997b).

^a 1995; dati provvisori.

^b Amministrazione Centrale. Per la Nuova Zelanda sono incluse le imprese dello Stato (SOEs) e le Crown entities, come pure la Reserve Bank of New Zealand.

^c Media triennale fino all'anno di osservazione.

^d Media 1995-6 dopo il picco del 10,3% del 1991 e 1992.

pubblica ed un tempo ancor più lungo prima che la crescita iniziasse ad accelerare. Quindi è richiesta una notevole dose di pazienza ai *policymakers* e alla pubblica opinione. Fu un fatto positivo che entrambi i principali partiti politici sostenessero il programma di riforme. Questo sostegno bipartisan ha assicurato la continuità anche quando il partito al governo è cambiato. L'interesse verso il nuovo regime di politica economica fu rafforzato attraverso l'istituzione del Ministero per le Privatizzazioni.

Le riforme in Nuova Zelanda furono anche facilitate dal sistema politico "stile Westminster", che configura un esecutivo forte. Tuttavia, in un sistema simile è possibile tornare indietro con facilità sul piano delle riforme. Per scongiurare questa eventualità e rendere più credibile e durevole il nuovo regime di politica economica, la Nuova Zelanda ha cambiato il suo sistema elettorale in un sistema di tipo tedesco, un sistema misto caratterizzato da elementi di

rappresentatività diretta e proporzionale. Questa mossa è finalizzata al rafforzamento in futuro della politica economica orientata alla stabilità. L'esperienza neozelandese dovrebbe essere studiata da vicino da tutti coloro che hanno serie intenzioni di voler ridurre la spesa pubblica e riformare lo Stato. Sebbene presenti peculiarità non facilmente replicabili in altri paesi con differenti culture, tale esperienza costituisce una significativa lezione per tutti.

L'esperimento neozelandese ha naturalmente alcuni critici (per una critica molto severa si veda Kelsey, 1997). Di recente l'iniziale e quasi missionario zelo del *policymaker* si è in qualche misura ammorbidito ma le politiche economiche non sono cambiate.

2. La modifica del regime di politica economica in Cile.

Il secondo paese che ha riformato la sua economia e il suo assetto di politica economica in modo radicale è il Cile. Sebbene quest'ultimo non sia ancora classificato come un paese industrializzato, lo diventerà presto se la *performance* economica degli anni recenti sarà mantenuta.

Nei primi anni Settanta il Cile conobbe un esperimento socialista che si tradusse in un'alta inflazione e un elevato deficit pubblico. Negli ultimi quindici anni, un *mix* di riforme costituzionali e quasi-costituzionali ha trasformato il carattere dell'economia cilena e della sua politica economica.³

Sfortunatamente il successo economico del regime militare in quel periodo è stato offuscato dalla sua condotta nel campo dei diritti umani. La nuova Costituzione del 1980 garantisce i diritti di proprietà e limita il ruolo dello Stato quale titolare di un potere regolamentare discrezionale. Le procedure di bilancio furono riformate e sottoposte a regole più severe e all'*accountability*. Il governo si sbarazzò della maggior parte delle imprese pubbliche, privatizzò gran parte del sistema pensionistico, sanitario e assicurativo, e decentralizzò l'istruzione e la sanità. Tutte queste riforme ridussero lo spazio per le *lobbies* che premevano per tutelare interessi particolari, per trattamenti fiscali preferenziali, per benefici sociali e regolamentazioni favorevoli e resero i servizi governativi più efficienti. Si effettuò il passaggio da uno "Stato clientelare a uno Stato più autonomo" nel quale "i costi dei trasferimenti governativi e degli interventi furono (almeno parzialmente) internalizzati e quindi politiche di bilancio rigorose diventarono accessibili" (cfr. Velasco in Bosworth, Dornbusch, e Laban 1994).⁴

³ La strada delle riforme fu particolarmente difficile all'inizio. Ad un primo periodo di riforme dopo il 1975 seguì un periodo socialista sotto Allende che si concentrò sulle privatizzazioni e la stabilizzazione fiscale. Le crisi economiche e bancarie del 1981-82 tuttavia rivelarono considerevoli problemi con queste riforme e si tradussero nella ri-nazionalizzazione delle imprese e in un altro periodo di destabilizzazione fiscale.

⁴ Cfr. anche gli studi di Marcel e Solimano, Diamond e Valdés Prieto, e Bitran e Saez, nello stesso volume per una discussione dettagliata delle riforme cilene.

La principale fase della privatizzazione in Cile ebbe inizio nel 1984. La maggior parte delle principali imprese pubbliche fu privatizzata, incluse, per esempio le *utilities* e il settore dei trasporti. Sebbene qualche inconveniente rimanga, il processo di privatizzazione prese anche in considerazione alcune esigenze regolamentari come quelle di creare una struttura di mercato concorrenziale e di assicurare finanziamenti e strutture proprietarie solidi per le imprese privatizzate.

Nel caso dell'assicurazione sociale, il governo introdusse un sistema pensionistico obbligatorio a capitalizzazione completa, contributi definiti e conti individuali di risparmio. I fondi pensione sono gestiti privatamente. I membri del fondo possono scegliere i manager e cambiarli se lo desiderano. Possono anche scegliere tra la riscossione cadenzata dei benefici e un'annualità al momento di andare in pensione. Un minimo pensionistico garantito (insieme ad alcuni altri programmi con obiettivi ben definiti) fornisce una rete di sicurezza sociale per tutti. La riforma del sistema di sicurezza sociale in Cile ha attirato l'interesse di tutto il mondo e le sue principali caratteristiche sono tendono ad essere imitate in molti paesi.

Nei servizi sociali, la partecipazione del settore privato è stata sempre incoraggiata e la loro gestione è stata decentralizzata. Il finanziamento delle scuole pubbliche è stato sostituito da un sistema di sostegno agli studenti (in forma di buoni) che incoraggia anche l'offerta privata in tale campo. Solo il 14% della spesa per l'istruzione va a quella di livello più elevato. Molte delle università private di prima classe sono state create ed hanno attratto anche studenti stranieri. La sanità pubblica è fornita soltanto ai gruppi sociali a più basso reddito. Conseguentemente i benefici sociali sono relativamente ben mirati con due terzi dei benefici sanitari pubblici e metà dei benefici dell'istruzione pubblica destinati al 40% più povero delle famiglie. La spesa complessiva in questi settori era del 30% più alto in termini reali nel 1992 rispetto al 1970. Tuttavia, le agevolazioni sono state frequentemente sottofinanziate e il personale sottopagato (salari reali ed occupazione diminuirono negli anni Ottanta). Il nuovo governo democratico perciò ha tentato di riorientare la spesa pubblica verso i settori sociali (senza aumentare il livello complessivo della spesa pubblica) per consentire a tutti un uguale accesso all'istruzione e ai servizi sociali e migliorare ulteriormente la qualità dei servizi offerti (cfr. Aninat, 1999).

Le riforme del ruolo dello Stato si sono tradotte in una impressionante riduzione della spesa pubblica. La spesa pubblica complessiva è diminuita dal 34% del PIL nel 1982 a meno del 20% nel 1995, mentre i consumi pubblici sono diminuiti dal 10,8 all'8,8%. La maggiore riduzione, da più del 20% al 10% del PIL si è avuta nei sussidi e nei trasferimenti. Ciò ha generato un notevole avanzo primario e ha aiutato a finanziare la transizione verso un sistema pensionistico a capitalizzazione e contributi definiti. Gli alti risparmi pubblici e la riforma pensionistica hanno contribuito ad ampliare i mercati finanziari, a far crescere la produttività dei fattori

produttivi, ad aumentare gli investimenti da meno del 15% a più del 25% del PIL nel periodo 1982-95 (Holzmann, 1997). La crescita economica è stata alta e la disoccupazione bassa.

3. Le riforme fiscali nei paesi OCSE

Altri paesi OCSE oltre la Nuova Zelanda hanno posto mano alle riforme delle rispettive istituzioni fiscali e ai programmi di spesa (per una sintesi dei dati di bilancio, controlla la Tabella X. 2)⁵.

Le riforme dell'assetto istituzionale hanno rafforzato gli incentivi dei *policymakers* per politiche fiscali prudenti.⁶

Le privatizzazioni di imprese pubbliche hanno fatto considerevoli progressi, e l'offerta privata di beni e servizi, e la progettazione privata di investimenti tradizionalmente pubblici, stanno aumentando. Le riforme sociali sono un'alta priorità in un certo numero di paesi. In questo contesto, gli sforzi fatti dai governi dell'Unione Europea per soddisfare i criteri di Maastricht mostrano l'incentivo che trae origine dalla competizione globale e dagli accordi internazionali a ripensare il ruolo dello Stato.

Malgrado alcuni progressi, è ancora limitato il numero dei paesi che hanno attuato riforme di largo respiro come, per esempio, le privatizzazioni su larga scala di imprese pubbliche e della sicurezza sociale. Le riforme del *welfare* sono partite riducendo il costo dei sistemi esistenti, ma il prossimo passo, le riforme fondamentali del sistema, deve essere ancora fatto.

3.1 Australia

L'Australia ha introdotto coraggiose riforme istituzionali per migliorare l'efficienza della spesa pubblica e l'abilità strategica della politica economica del governo. Nel processo di bilancio i provvedimenti, riguardanti i programmi esistenti e le politiche che non sono mutate, vengono bloccati per il periodo triennale di previsione, mentre i *policymakers* possono focalizzarsi su quelle aree per le quali sono previsti dei cambiamenti. I Ministeri hanno una considerevole autonomia e flessibilità nell'identificare le opzioni di spesa e di risparmio stando sotto i rispettivi "tetti" di bilancio. Sono previsti aumenti annuali dell'efficienza dell'1% dei "costi di gestione", quali gua-

⁵ Una bibliografia specifica sarà citata quando discuteremo delle esperienze dei singoli paesi. In aggiunta, una discussione delle riforme fiscali è fornita in *Recent Economic Development Reports* dell'FMI per l'Argentina, Australia, Finlandia, Irlanda e Portogallo. Le *Economic Surveys* dell'OCSE per il Belgio, Finlandia, Svezia, Irlanda, Portogallo e il Regno Unito sono anche utili.

⁶ Per uno studio delle istituzioni di bilancio nei paesi dell'Unione Europea confronta Von Hagen (1992), e per l'America Latina, confronta Alesina *et al.* (1996); Burky e Perry (1997) e *Inter-American Development Bank* (1997); per una discussione più generale cfr. Alesina e Perotti (1996 b).

dagni derivanti dalla maggiore flessibilità. Il confronto tra i programmi e la valutazione ex-post ha anche rafforzato l'*accountability* e ha contribuito alla diffusione di "una cultura orientata ai risultati" (Campos e Pradhan).⁷

Gli obiettivi fiscali aggregati sono annunciati pubblicamente e sono implicitamente rinforzati dai media e dai mercati finanziari, i quali così fanno crescere la pressione sul governo perché rispetti gli obiettivi. L'Australia ha introdotto una specie di analisi costi-benefici per i regolamenti governativi definita *Regulation Impact Statement*. Queste determinazioni, o *statements*, puntano a rendere gli obiettivi dei regolamenti, con i rispettivi costi e benefici, più trasparenti cosicché aumenti la spinta a scegliere quelli migliori sotto il profilo economico (*Australia Office of Regulation Review*, 1995). Anche un nuovo meccanismo di pianificazione e di *performance-accountability* e un Codice di Condotta Ministeriale che chiaramente definisce obblighi e responsabilità, puntano a "migliorare la coerenza, la qualità, la trasparenza, e la responsabilità nelle attività del governo" (Ministero australiano per le relazioni industriali e Ministero Coadiuvante il Primo Ministro per i Pubblici Servizi, 1996).

Sin dal 1990 l'Australia ha anche migliorato i controlli sulla spesa governativa. Le riforme dei programmi di spesa hanno ridotto la spesa statale per beni e servizi. Lo Stato di Vittoria, per esempio, ha tagliato l'occupazione statale del 20% in tre anni. Altri risparmi fiscali sono stati ricavati dalle riforme delle imprese pubbliche. Le riforme delle istituzioni fiscali e dei programmi di spesa hanno aiutato l'Australia a risparmiare un altro 3% sui livelli già bassi di spesa pubblica tra il 1991-92 e il 1995-96. Il livello della spesa pubblica, pari a circa un terzo del PIL, è uno dei più bassi tra i paesi dell'OCSE e il bilancio è prossimo al pareggio.

3.2 Belgio

Il Belgio ha realizzato una notevole correzione della spesa pubblica tra il 1983 e la metà degli anni Novanta. Il vincolo esterno del mercato comune, il Trattato di Maastricht, che ha fissato rigidi criteri fiscali per l'ammissione all'Unione Monetaria Europea, ed un debito pubblico molto elevato, hanno guidato l'aggiustamento della spesa pubblica.

La spesa pubblica totale è diminuita dall'oltre il 60% al 51% del PIL. Tuttavia il pacchetto delle riforma è consistito in alcuni aggiustamenti marginali piuttosto che in coraggiose modifiche della politica economica del paese. Dopo il 1996 ci sono stati piccoli ulteriori progressi nella riduzione della spesa pubblica.

⁷ Sebbene sia le riforme australiane che neozelandesi abbiano avuto un grande successo esse hanno avuto in qualche misura differenti finalità. La riforma australiana si è concentrata soprattutto sulle priorità della politica economica mentre le riforme neozelandesi hanno posto maggior peso sulla disciplina fiscale e sull'efficienza.

3.3 Finlandia

In seguito alla severa recessione dei primi anni Novanta, l'evoluzione della finanza pubblica finlandese è stata caratterizzata da un severo contenimento della spesa. Come risultato, la spesa delle amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL è scesa dal suo picco del 60% del 1993 al 51% del 1998.

Questo risultato è stato conseguito grazie a un modesto incremento annuale della spesa, in media circa il 2% in termini reali, nel periodo 1994-98, mentre il PIL reale aumentava di quasi il 5% annuo nello stesso periodo. Conseguentemente, l'aumento cumulato della spesa reale di circa l'11% dal 1993 fu più che compensato da una crescita reale del PIL di circa 27 punti percentuali. Le autorità hanno stimato che in assenza dei risparmi da parte del governo, la spesa dell'amministrazione centrale nel 1999 sarebbe stata più alta di circa 3,5 punti percentuali del PIL nel 1999. Almeno un terzo di questo risparmio è attribuibile a una riduzione dei trasferimenti del governo centrale alle amministrazioni locali, che si è tradotta in sensibili tagli alle spese da parte di queste ultime anche se in misura inferiore a quella dei tagli ai trasferimenti. Risparmi aggiuntivi sono stati conseguiti nei trasferimenti di reddito alle famiglie e nei sussidi alle imprese.

3.4 Irlanda

Una delle più impressionanti riduzioni della spesa pubblica tra i paesi OCSE fu conseguita dall'Irlanda tra il 1983 e il 1994. Un incredibile livello del debito pubblico pari al 130% del PIL, una disoccupazione elevata, una bassa crescita, e l'emergere del progetto di un mercato comune europeo dettero origine al consenso politico, nella metà degli anni Ottanta, sulla urgente necessità di un consolidamento fiscale. Più tardi, il Trattato di Maastricht e i criteri di convergenza fornirono un ulteriore e forte incentivo esterno per "mettere la casa (fiscale) in ordine", e per ridurre il ruolo dello Stato nell'economia e il livello della spesa pubblica.

Così, in una certa misura, l'Irlanda seguì l'esperienza della Nuova Zelanda e del Cile, dove riforme fiscali ed economiche importanti erano diventate politicamente fattibili. Dopo il 1994, comunque, la situazione fiscale del bilancio migliorò soltanto lentamente malgrado la crescita a due cifre ed alcune preoccupazioni riguardanti la politica lassista della spesa pubblica. La spesa totale irlandese diminuì dal 53% del PIL del 1983 al 43,8% del 1994. Come in Nuova Zelanda, la riduzione nei sussidi e nei trasferimenti fece la parte del leone diminuendo da oltre il 30% del PIL al 23,4%. I diritti alla sicurezza sociale furono ridotti e i relativi target migliorati; il valore reale dei benefici fu bloccato. Significative riforme nella fornitura di pubblici servizi assunsero un ruolo fondamentale. Le riforme inclusero, per esempio, una riduzione della dimensione dell'impiego pubblico dell'8%,

un significativo taglio nei sussidi alla produzione e per la casa, l'aumento delle tasse universitarie ed ospedaliere.

La spesa in conto capitale fu vincolata alla disponibilità di finanziamenti dall'UE. Il consolidamento fiscale si tradusse in una riduzione del pagamento degli interessi di 3 punti percentuali del PIL.

La crescita economica più elevata e ridotti deficit fiscali consentirono una riduzione del debito pubblico a meno del 70% del PIL nel 1997, in tal modo consentendo un avvicinamento al limite del 60% previsto dal Trattato di Maastricht. Anche le riduzioni delle imposte divennero così possibili. L'aliquota marginale più elevata fu ridotta dal più del 60% al 48% e l'aliquota standard dell'imposta sul valore aggiunto si ridusse di 3 punti percentuali, al 21%. La maggior parte degli investimenti manifatturieri fu sottoposta ad una *profit tax* pari soltanto al 10%. L'esperienza irlandese mostra che la riduzione della spesa pubblica non ha effetti dannosi per il benessere e per la stabilità macroeconomica. Dopo che il programma di riforma partì, seguì una forte crescita economica. Questa esperienza è analoga a quella di altri paesi che registrarono un boom dei consumi e degli investimenti, e non recessioni, dopo un notevole consolidamento fiscale (cfr. Perotti, 1998; e Alesina-Perotti, 1993b).

3.5 Olanda

In Olanda i mutamenti nella politica di bilancio associati a riforme strutturali e del mercato del lavoro ebbero un successo simile nel comprimere il livello della spesa pubblica, la quale diminuì di un significativo 10% del PIL, dal suo picco di circa il 60% raggiunto nel 1982 a meno del 50% nel 1996. Nello stesso tempo, il deficit di bilancio si ridusse dal 6% a circa il 2% del PIL. La crescita economica riprese vigore e la disoccupazione calò significativamente. Alcuni osservatori, specialmente dell'Europa continentale hanno iniziato a guardare all'Olanda come a un modello di riforme pubbliche parlando di un "miracolo olandese". La riforma istituzionale prese l'avvio nel 1983 con un sentiero temporale riguardante la riduzione del deficit associata a tetti sulle entrate. Ciò costrinse il governo a conseguire le riduzioni nei deficit attraverso tagli alla spesa pubblica. Nel 1994, fu adottato un piano a medio termine che prevedeva tetti alla spesa dell'amministrazione centrale, della sicurezza sociale e della sanità. Entrate più elevate del previsto, che nel periodo precedente il 1994 avevano consentito una spesa più alta, dovevano ora tradursi in minori imposte e più bassi deficit mentre il tetto sulla spesa pubblica rimaneva invariato.

I programmi per la riforma della spesa includevano contenimenti delle retribuzioni pubbliche e un piccolo taglio alle dimensioni del pubblico impiego. Le riduzioni dei trasferimenti di capitali e dei prestiti alle imprese contribuirono a ri-orientare la spesa pubblica e a ridurre quella complessiva. L'Olanda introdusse anche importanti riforme nel settore sociale. Il tasso di rimpiazzo dei disoccupati e dei disabili fu ridotto dall'80 al 70% e

la eleggibilità per i benefici per i disabili fu ristretta. Ciò contribuì a tagliare il legame tra la crescita dei benefici e i salari medi. Nella sanità furono modificati gli accordi contrattuali, gli specialisti le cui spese sono difficili da controllare divennero in modo crescente impiegati dagli ospedali e furono così pagati con stipendi ben definiti. Fu incoraggiato l'uso di medicinali generici e di medicinali scontati in quanto negoziati con le industrie.

Il sistema pensionistico olandese potrebbe costituire utile riferimento anche per altri paesi industrializzati. Per un lungo tempo si è basato su un pilastro a capitalizzazione completa e piani di risparmio individuali che integravano i benefici modesti derivanti da uno schema governativo a ripartizione.

3.6 Portogallo

Il Portogallo introdusse importanti riforme fiscali ed economiche negli anni Ottanta. Per alcune di queste riforme il Portogallo potrebbe probabilmente servire come modello per i paesi europei in transizione.⁸

Nei primi anni Ottanta il sostegno alle imprese pubbliche e il pagamento per interessi pesavano molto sul bilancio. Ciò era causa di deficit destabilizzanti pari a circa il 10% del PIL. Da allora il Portogallo si è mosso da una situazione di un'economia quasi socialista, con elevati deficit pubblici ed estesa proprietà pubblica, verso un'economia di mercato e finanze pubbliche solide. Queste riforme hanno ridotto considerevolmente il ruolo dello Stato. Tuttavia esse non si tradussero in significative riduzioni di spesa a causa degli aumenti di quella sociale.⁹

Le riforme fiscali inclusero sia riforme istituzionali che di politica economica. Tetti nominali sulla spesa primaria, rafforzamento delle procedure di autorizzazione, e controlli ex-post gettarono le basi del consolidamento fiscale. In aggiunta, la qualità della gestione del debito fu sensibilmente migliorata. Il coinvolgimento dello Stato nell'industria, nelle imprese di pubblica utilità e nei trasporti diminuì notevolmente attraverso un esteso programma di privatizzazioni. A metà degli anni Novanta gli introiti per le privatizzazioni raggiunsero il 9% del PIL, una percentuale inferiore solo a quella del Regno Unito e della Nuova Zelanda tra i paesi OCSE.

3.7 Svezia

Nei primi anni Novanta, la Svezia si è trovata ad affrontare problemi simili a quelli incontrati dall'Irlanda nei primi anni Ottanta. L'elevato de-

⁸ Cfr. "Frankfurt Allgemeine Zeitung", 9 marzo 1996.

⁹ Cfr. la *survey* del "Financial Times" del 22 febbraio 1994 e la *survey* dell'*Euromoney* del marzo 1994 per una sintesi di operazione degli sforzi di modernizzazione del Portogallo, incluse le finanze pubbliche e le privatizzazioni.

ficit e il debito pubblico crescente si associavano a una crescita lenta e alla disoccupazione in aumento. Sebbene non drammaticamente come in Irlanda, la Svezia ha tagliato la spesa pubblica dal 70 al 63% del PIL attraverso alcune importanti riforme fiscali.

Un debole controllo sulla spesa e l'assenza di tetti rigidi sul bilancio avevano esacerbato il drammatico deterioramento della posizione fiscale svedese nei primi anni Novanta. Come risposta, furono introdotti tetti sulla spesa nominale su una base mobile triennale. Il superamento del tetto di spesa in un comparto richiedeva allora risparmi compensativi in un altro. Questo sistema fu messo a punto nel 1997 quando tetti separati vennero introdotti sui bilanci dello Stato, su quelli dei governi locali e sui bilanci pensionistici. Un monitoraggio mensile della spesa e rapporti semestrali al Parlamento rafforzarono ulteriormente la disciplina fiscale. La Svezia iniziò anche a gestire un *welfare* molto esteso, tuttavia si concentrò sulle misure di riduzione dei costi piuttosto che su una sistematica riforma. Il governo ridusse il rapporto di rimpiazzo per i sussidi di disoccupazione, i contributi malattia e i permessi retribuiti per assistere i genitori, cambiò l'indicizzazione delle pensioni, tagliò gli assegni finanziari e il sostegno alle famiglie.

3.8 Regno Unito

Nel Regno Unito, riforme fiscali e strutturali significative furono introdotte dal governo Thatcher negli anni Ottanta. Tra di esse, il programma di privatizzazioni inglese è stato probabilmente uno dei più importanti della storia. Esso non si fermò alle imprese tradizionali come acciaio, telecomunicazioni o ferrovie, e molti servizi pubblici furono privatizzati.¹⁰

La *Private Finance Initiative*, in base alla quale compagnie private finanziano, forniscono, e mettono in piedi progetti di investimento, divenne il principale strumento per la predisposizione di progetti di investimenti identificati dal governo. Questa iniziativa è anche un buon esempio di come modifiche delle istituzioni fiscali e della gestione possano estendersi alle politiche della spesa e aiutare la politica economica a diventare sempre più efficiente e concentrata sugli obiettivi ritenuti prioritari. I notevoli introiti derivanti dalle vaste privatizzazioni aiutarono a ridurre il debito. Inoltre le entrate fiscali derivanti dalle imprese privatizzate cominciarono a contribuire positivamente al bilancio. Anche le riforme del *welfare* fu-

¹⁰ Cfr. Bishop, Kay e Mayer (1994-95) per una vasta discussione del programma di privatizzazione inglese, la sfida regolamentare, i limiti e i punti di forza del programma e gli effetti economici. Cfr. anche Gómez-Ibáñez e Meyer (1993) per alcuni casi-studio sulle privatizzazioni britanniche nelle infrastrutture. Questo studio ha considerato anche alcuni dei pionieristici coinvolgimenti del settore privato nel finanziamento di strade, costruzioni e attività in Francia e in Spagna.

rono importanti. Le riforme della sicurezza sociale gestirono il problema delle passività implicite pensionistiche e consentirono di affrontare alcuni difetti del *National Health Service*. Il riformato sistema pensionistico offre prestazioni finanziate con imposte molto modeste. Queste possono essere integrate da un'assicurazione pensionistica privata. La componente privata è normalmente a capitalizzazione completa con piani di risparmi individuali. Conti di pensionamento individuali (in un sistema simile a quello degli Stati Uniti) possono anche completare la pensione pubblica.

Fu consentita l'assicurazione sanitaria privata per far emergere una concorrenza al servizio sanitario nazionale che tutt'ora fornisce servizi pubblici ad ogni cittadino. In aggiunta, il controllo sui costi fu rafforzato attraverso contratti, basati sui risultati e sulla produzione, tra il *National Health Service* e i fornitori di servizi sanitari.

Inizialmente le riforme fiscali ridussero la spesa pubblica in misura drastica dal 45% del PIL del 1983 al 37,5% del 1989. Ciò consentì una considerevole riduzione delle aliquote marginali delle imposte e anche del debito e del deficit pubblico. Tuttavia la spesa pubblica salì di nuovo rapidamente nei primi anni Novanta. Nel 1996, la spesa pubblica totale fu soltanto di 2 punti percentuali sotto il suo precedente picco del 1983, e i sussidi e i trasferimenti si portarono sui livelli precedenti alle riforme della Thatcher. Chiaramente, le riforme degli anni Ottanta non furono abbastanza incisive, il che può essere dovuto in parte alle caratteristiche del sistema politico inglese.¹¹

3.9 Gli Stati Uniti

Regole fiscali e limiti costituzionali ai deficit pubblici sono tornati in auge negli anni Novanta. Negli Stati Uniti, alcuni emendamenti per l'adozione di un bilancio in pareggio furono presentati davanti al Congresso ma furono rigettati. Tuttavia la maggior parte degli *states* debbono portare in pareggio i loro rispettivi bilanci ogni anno.

3.10 L'Unione Europea

All'Unione Europea non è consentito di registrare i debiti e gli Stati membri dell'Unione Monetaria Europea hanno accettato limiti al deficit pubblico in base al Patto di Stabilità e di Crescita. L'Unione Europea è seguita con particolare attenzione a causa delle deludenti evoluzioni fiscali di alcuni dei suoi Stati membri e del timore che politiche fiscali accomodanti di singoli governi possano tradursi in difficoltà per l'Unione.

¹¹ Mullard (1993) descrive le riforme inglesi e i loro limiti da un punto di vista di politica economica.

Il Patto di Stabilità e di Crescita conferma l'importanza del fondamento costituzionale ai fini della credibilità delle regole fiscali. Il Patto prevede non solo dei vincoli numerici al deficit ma anche una procedura molto chiara per rafforzare la sua credibilità. Esso obbliga i governi degli Stati membri a raggiungere nel medio termine bilanci in pareggio o in leggero surplus. Nel breve periodo le fluttuazioni cicliche dell'output non debbono tradursi nello sfondamento del limite del 3% fissato per il rapporto deficit/PIL dal Trattato di Maastricht. La Commissione europea effettua un monitoraggio delle *performances* fiscali degli Stati membri e fa delle proposte di sanzioni pecuniarie se il parametro di riferimento del 3% è superato. Le proposte di sanzioni debbono essere approvate dall'Ecofin, cioè il Consiglio dei Ministri delle Finanze dell'Unione che è, in materia, il principale organo dell'Unione. I paesi membri sono tenuti a sottomettere all'Unione dei "programmi di stabilità" mesi prima che vengano presentati al Parlamento. Dopo un periodo di dieci mesi durante il quale il paese responsabile del superamento del limite del 3% non adotta adeguati provvedimenti correttivi, l'unione può obbligare lo Stato inadempiente ad effettuare un deposito non fruttifero che si tradurrà in multa dopo due anni. Il deposito è compreso fra lo 0,2% del PIL (quando il deficit supera il 3% del PIL) fino a un massimo dello 0,5% del PIL (per un deficit del 6% o più). "Circostanze temporanee ed eccezionali" consentono il superamento del limite del 3% senza penalizzazioni. I paesi sono esentati dal pagare le sanzioni sul deficit eccessivo soltanto quando il PIL si riduce più del 2% nei precedenti 12 mesi. Se il PIL diminuisce per una percentuale compresa tra lo 0,75 e 2% i governi debbono trattare con la Commissione e con l'Ecofin perché il proprio deficit non sia considerato eccessivo.¹²

Esiste un altro deterrente contro politiche fiscali lassiste nell'UME. La Commissione può infatti emanare un avvertimento preliminare nei confronti di uno Stato membro che sta per superare il limite del 3%. I costi reputazionali di questi annunci pubblici sono considerati tali da prevenire "cattive" politiche o comunque idonei ad aumentare la pressione sui paesi interessati per l'attuazione di politiche più rigorose e di riforme fiscali.

4. Le riforme fiscali nei paesi di recente industrializzazione

I paesi di recente industrializzazione hanno avuto molto più successo dei paesi OCSE nel ridurre il ruolo dello Stato e nel mantenere "piccoli" i governi sin dall'inizio. Nel caso del Cile abbiamo visto come riforme dello Stato ben concepite possano contribuire a promuovere la crescita

¹² Una dettagliata discussione delle implicazioni del Trattato di Maastricht e del Patto di Stabilità ai fini della valutazione della sostenibilità e credibilità delle finanze pubbliche può essere trovata in Perotti, Strauch e Von Hagen (1998).

economica, il benessere sociale e la rapida riduzione della spesa pubblica. Pochi altri paesi hanno portato a termine riforme di ampia portata nel passato decennio e noi vogliamo menzionarne quattro: Argentina, Mauritius, Malaysia e Singapore.¹³

4.1 Argentina

Per molto tempo l'Argentina fu percepita come una delle più grandi tragedie dello sviluppo dell'economia mondiale; era scivolata da una posizione che la collocava tra i paesi più ricchi del mondo ad una che la vedeva tra le economie più stagnanti e "regolate", con un ampio settore di imprese pubbliche, un elevato debito pubblico e finanze pubbliche spesso fuori controllo. Le riforme dei primi anni Novanta cambiarono significativamente questo quadro attraverso la stabilizzazione e le liberalizzazioni. La spesa pubblica si ridusse dal 26,3% del PIL del 1985 al 22,5% del '94 raggiungendo un livello prossimo a quello del Cile o dei paesi dell'est asiatico di recente industrializzazione (Tabella X.3).

L'Argentina introdusse importanti riforme della spesa pubblica. Imprese pubbliche incluse quelle di pubblica utilità, trasporti, telecomunicazioni e imprese petrolifere vennero privatizzate. L'occupazione del settore pubblico a livello nazionale fu drasticamente ridotta, parzialmente grazie all'abbandono di funzioni pubbliche. La sanità e l'istruzione vennero decentralizzate e le finanze delle province (che in precedenza avevano registrato significativi debiti e deficit) furono sottoposte a un controllo molto più stretto che nel passato. La privatizzazione di servizi precedentemente pubblici portò in generale ad un miglioramento della loro qualità.¹⁴

La riforma pensionistica, parzialmente basata sul modello cileno, innalzò l'età pensionistica a 65 anni ed introdusse un nuovo pilastro a capitalizzazione completa gestito dal settore privato.

4.2 Mauritius

Mauritius è probabilmente uno degli ultimi paesi noti che ha registrato una rapida crescita economica dopo le importanti riforme dello Stato del passato decennio. Fino alla fine degli anni Settanta, Mauritius soffrì di ripetute flessioni nel settore dello zucchero, un alto deficit pubblico ed elevata disoccupazione. Tuttavia, fu gradualmente costruito un consenso politico e sociale intorno al bisogno di cambiamenti radicali delle poli-

¹³ La crisi finanziaria del sud-est asiatico nel 1997-98 ha temporaneamente gettato una differente luce su alcuni di questi paesi. In questa discussione noi ci concentriamo su trend di lungo termine.

¹⁴ Le riforme delle politiche della spesa nell'America Latina sono discusse in Burki e Perry (1997) e *Inter-American Development Bank* (1997).

Tabella X.3 – Evoluzione della spesa pubblica e riforme dello Stato in alcuni paesi di recente industrializzazione (% del PIL).^a

	Argentina		Malesia		Mauritius	
	1985	1994	1982	1995	1980-1	1995-6
<i>Spesa pubblica</i>						
Spesa totale	26,3	22,5	44,7	22,6	36,4	25,4
Consumi pubblici	10,3 ^b	13,0 ^b	...	9,6	12,7	10,4
Interessi	5,9	7,2	...	3,0	5,0	3,2
Trasferimenti e sussidi ^c	6,8 ^d	5,4 ^d	...	5,1	9,1	7,5
Spese in conto capitale	3,3	2,9	18,7	5,0	9,7	4,9
Saldo di bilancio	-5,1	-1,2	-16,9	1,2	-14,0	-2,9
Le aree principali delle riforme fiscali		Privatizzazioni; Servizio civile Sicurezza sociale		Privatizzazioni; investimenti in infrastrutture; pubblico impiego		Sussidi al consumo e alla produzione; servizio civile

Fonte: Tanzi e Schuknecht (1997) e FMI Mauritius: Background Papers and Statistical Annex (1996); FMI, Thailand Statistical Appendix (1996).

^a Le tabelle di norma confrontano l'anno della spesa pubblica massima con i dati più recenti o dell'anno più vicino per il quale sono disponibili.

^b Include i trasferimenti alle province.

^c Amministrazione Centrale eccetto Argentina e Malesia.

^d Soprattutto pensioni.

tiche economiche e fiscali. All'inizio della riforma, nel 1980-81, la spesa pubblica superava il 36% del PIL e il deficit del bilancio era pari al 14% del PIL. Come conseguenza delle riforme la spesa pubblica diminuì del 10% del PIL, mentre la crescita della produzione e dell'occupazione accelerò. Le riforme prevedevano politiche salariali ed occupazionali prudenti e più bassi sussidi alla produzione e al consumo. Inoltre il governo liberalizzò l'economia e ristrutturò alcune imprese pubbliche.¹⁵

4.3 Malaysia

La Malaysia ha registrato un grado di destabilizzazione simile a quello registrato da Mauritius nei primi anni Ottanta. Nel 1982, la spesa pubblica si fermò al 45% circa del PIL e il deficit pubblico sfiorò il 17% mentre l'investimento pubblico assorbì uno sbalorditivo 18,7% del prodotto interno lordo.

La Malaysia operò un'inversione di tendenza nelle sue politiche economiche e nel 1995 la spesa era stata portata ad un livello pari a circa la metà di quello dei primi anni Ottanta. La spesa pubblica raggiunse il 22,6% del PIL, un livello simile a quello dei paesi di recente industrializzazione e il bilancio pubblico registrò un avanzo. In aggiunta alle riforme, la crescita economica sostenuta consentì un'impressionante riduzione della spesa. Molto più importante, il governo attuò significative deregolamentazioni e ridusse il suo diretto impegno nell'economia. La spesa per gli investimenti pubblici si ridusse drasticamente e la Malaysia condusse esperienze pionieristiche di progetti di investimento finanziati da capitali privati in aree tradizionalmente riservate al settore pubblico, come strade o forniture di acqua. Il governò riuscì anche nell'intento di migliorare le prestazioni delle imprese pubbliche. Alcune imprese pubbliche furono privatizzate e le restanti vennero poste sul mercato con una partecipazione notevole del capitale privato. Politiche salariali e del lavoro prudenti contribuirono anch'esse a mantenere a bada la spesa pubblica.¹⁶

Sfortunatamente, nel 1997 la Malaysia fu colpita dalla crisi finanziaria che sconvolse il sud-est asiatico e iniziò ad impegnarsi in politiche economiche maggiormente controverse, inclusi il ricorso ai controlli sui movi-

¹⁵ La letteratura sulle riforme mauritiane è molto scarsa. Una breve descrizione è fornita in Gulhati e Nallari(1990). Cfr. le *surveys* del "Financial Times" del 14 settembre 1992 e del 27 settembre 1994, che includono una utile descrizione della situazione economica complessiva del paese dopo le riforme. Il "Financial Times" del 12 nov. 1997 menziona anche il potenziale per ulteriori riforme nel campo del pubblico impiego e del sistema del *welfare*.

¹⁶ Cfr. le *survey* del "Financial Times" del 19 settembre 1995 e del 19 giugno 1996 e Parker (1994) per un'utile discussione delle spese pubbliche e privatizzazioni in Malaysia (vedi anche *Asiamoney*, 1994) per il coinvolgimento del settore privato nei progetti di costruzioni delle infrastrutture.

menti dei capitali e interventi nelle politiche finanziarie. Resta da vedere se in futuro la Malaysia saprà rinverdire i successi di politica economica ottenuti in passato.

4.4 Singapore

Singapore può essere in primo luogo un buon esempio di come evitare i problemi fiscali. Singapore ha mantenuto il suo governo piccolo ed efficiente sin dalla sua esistenza e la sua economia è stata considerata una delle più competitive e libere che operano nel mondo. Questo paese ha avuto anche un enorme successo nel ridurre la corruzione. Nel 1992, l'impiego pubblico rappresentava soltanto il 4% della forza lavoro, segno di un'amministrazione molto snella.

Nello stesso tempo i suoi funzionari pubblici ben pagati godevano di un'ottima reputazione per onestà ed efficienza. I sussidi del bilancio pubblico alle imprese pubbliche erano evitati perché esse dovevano largamente autofinanziarsi. Singapore è stato uno tra i primi paesi ad adottare tariffe per l'utilizzo di strade all'interno della città (in precedenza largamente congestionate). Ciò ha ridotto il bisogno di costose costruzioni di strade. Il più interessante dato dell'economia di Singapore è il *Central Provident Fund*, varato nel 1995; un fondo di risparmio obbligatorio con conti individuali al quale contribuiscono lavoratori e imprenditori. All'inizio il suo obiettivo fu di finanziare un reddito pensionistico di base, ma è divenuto uno strumento per finanziare l'edilizia, la sanità ed investimenti.

Questo fondo a capitalizzazione ha alleggerito la pressione esercitata sul bilancio pubblico dalla spesa per la sicurezza sociale che penalizza pesantemente i bilanci di altri paesi industrializzati (Bercuson, 1995). Tuttavia, il fondo ha perso molto della sua trasparenza a causa della riservatezza con la quale le risorse sono amministrate.

5. Osservazioni conclusive

La nostra breve rassegna, indica che il ruolo dello Stato è diminuito in parecchi paesi sin dai primi anni Ottanta. La nostra analisi ci ha convinti che una percentuale della spesa rispetto al PIL del 30% possa essere un obiettivo ragionevole per i paesi industrializzati. Questo è, naturalmente, soltanto un obiettivo indicativo che può essere usato come riferimento generale per i paesi industrializzati. Si può pensare che alcuni paesi possano puntare ad un livello più elevato, altri ad uno più basso. Si può consigliare ai paesi di recente industrializzazione di mantenere il livello di spesa pubblica intorno al 20% del PIL. Modelli di riforme radicali finalizzate a ridurre la spesa pubblica sono applicati in una varietà di paesi. Questi modelli possono mostrare a *policymakers* riluttanti e a gruppi di interessi particolari che le riforme possono funzionare e possono fornire benefici

considerevoli quando sono seriamente e coerentemente adottate. La comune esperienza suggerisce che i cittadini di paesi che hanno riformato il loro Stato non vogliono tornare indietro (Rodrik, 1996). Invero, la cosa notevole è che, nei paesi che li hanno adottati, oggi la pubblica opinione appoggia i nuovi programmi.

IL DIBATTITO SULLE RIFORME FISCALI

1. Il risalto delle riforme fiscali nel dibattito pubblico

Nei paesi industrializzati il dibattito pubblico evidenzia una profonda consapevolezza dei problemi fiscali e riconosce la necessità di profondi mutamenti nell'azione dello Stato. Tutti i maggiori giornali economici e finanziari quasi giornalmente danno spazio ai problemi fiscali e alla proposte di riforme.

È anche raro oggi trovare politici che partecipano alle elezioni proponendo aumenti della spesa pubblica. Naturalmente alcuni gruppi o singoli cittadini possono ancora ritenere utile che la spesa pubblica aumenti per i propri piccoli interessi, ma preferiscono che ciò avvenga a scapito dei benefici di qualcun altro e non con un aumento complessivo della spesa. Anche i governi relativamente spostati a sinistra, come quelli francesi, italiano e britannico del 1998, sono sostenitori di una riduzione, o almeno di un miglior controllo, della spesa pubblica.

Deficit pubblici, alti debiti pubblici ed elevata spesa pubblica sono visti a volte come spiegazioni della crescita lenta, degli alti tassi di interesse reali e della crescente disoccupazione, nonché del peggioramento di alcuni problemi sociali. Non c'è nessun Galbraith in questo momento che sostenga che la spesa pubblica totale debba aumentare. Il clima è veramente cambiato negli ultimi decenni. Per dare una prova del sentimento prevalente citeremo alcuni influenti giornali. Ciò naturalmente è molto diverso da un approccio scientifico; ciononostante i giornali, più di ogni altra cosa, riflettono il pensiero corrente. Ovviamente possiamo citarne soltanto alcuni.

Nell'“Independent” del 1° ottobre del 1996 McRae sottolineava che meno di dieci paesi nel mondo (su almeno 200) avevano un surplus fiscale nel 1995 e argomentava che questo era un indicatore di un “sistematico fallimento mondiale”. Egli continuava scrivendo che c'è “qualcosa di molto errato nel modo in cui le politiche delle imposte e della spesa pubblica sono attuate nel mondo sviluppato”.

Lungo le stesse linee, il 6 gennaio del 1996 l'editoriale del “Financial Times” suggeriva che “ognuno ha ormai un proprio problema fiscale, gli Sta-

ti Uniti ne hanno uno, l'Europa ne ha un altro, e ora anche il Giappone ne ha uno". I *policymakers* nel mondo hanno anche riconosciuto la necessità di affrontare gli elevati livelli di spesa e di deficit pubblico. Il Presidente Bill Clinton, per esempio, fece del pareggio del bilancio federale la priorità del suo secondo mandato,¹ e il Presidente francese Jacques Chirac criticò l'inopportuna abitudine fiscale dei paesi europei e chiese che il "sistema perverso" di deficit cronici fosse "spezzato" (agenzia *France Press*, 19 novembre 1996).

Nei propri commenti la stampa internazionale ha anche sempre lamentato il ruolo eccessivo dello Stato nell'economia e sottolineato il bisogno per una significativa riforma: "Elevate spese, imposte e deficit, eccessive regolamentazioni, minano la libertà individuale e la fiducia in se stessi e scoraggiano l'iniziativa del settore privato" ("*Frankfurt Allgemeine Zeitung*", 8 marzo 1997). "La spesa pubblica ha raggiunto livelli che i governi non sono in grado o non sono disposti a coprire attraverso la tassazione e i debiti pubblici ormai sono schizzati verso il cielo. I *policymakers* sanno che debbono stringere la cinghia e che non sarà loro consentito di risolvere questi problemi con l'inflazione o con la tassazione senza essere puniti" ("*Financial Times*", 6 gennaio 1996).

Le organizzazioni internazionali, come il FMI "insistono per un assalto al debito pubblico" ("*Financial Times*", 18 aprile 1996). Le banche centrali incitano a tagliare i deficit pubblici ("*Financial Times*", 14 agosto 1996); "Reinventare lo Stato", un'espressione americana, ha attraversato l'Atlantico ("*Financial Times*", 26 luglio 1996) Negli Stati Uniti mentre alcuni critici dello Stato pongono obiezioni a quasi tutte le sue attività, forze più moderate di norma chiedono uno Stato "più magro ma non più spilorcio". I media sono d'accordo nel ritenere che vi è un ampio spazio per riformare e ridurre le dimensioni dello Stato.²

Anche pubblicazioni di sinistra, come l'influente settimanale tedesco "Der Spiegel", hanno sostenuto che lo Stato fa troppo e in modo troppo inefficiente. "Der Spiegel" (13 maggio 1996) riportò che Arthur D. Little, un manager di impresa, aveva analizzato il governo tedesco come un'azienda in crisi ed aveva indicato nell'8% del PIL il risparmio che poteva essere realizzato in quattro anni. *Questi risparmi potevano essere conseguiti senza tagliare i servizi sociali*, attraverso una riorganizzazione dello Stato secondo i principi moderni del management e attraverso l'eliminazione delle spese per il personale ridondante. McRae, sostiene, nel commento dell'"Independent" già menzionato: "(È) tempo di cambiare le regole del gioco fiscale", dal momento che "la responsabilità fiscale è il tema del momento".

¹ Un'economia USA eccezionalmente forte e alcuni cambiamenti della politica economica gli consentirono un bilancio in pareggio molto prima del previsto. Per contro la situazione fiscale in Giappone si è deteriorata considerevolmente negli anni più recenti.

² Cfr. per es. la *survey* dedicata a *Il futuro dello Stato* sull'"Economist" del 20 settembre del 1997.

Dopo la riforma della politica monetaria negli anni Ottanta, quando gli obiettivi monetari e la più ampia indipendenza della banca centrale tolsero di mezzo la discrezionalità monetaria ai politici e spinsero verso il basso i tassi di inflazione, gli anni Novanta hanno visto l'inizio di un simile processo nell'area fiscale che probabilmente dovrà continuare nel prossimo millennio. Possono essere create regole severe o anche agenzie indipendenti per sorvegliare il processo di bilancio, e i fondi sociali possono essere separati dal bilancio e liberati dalla interferenza politica. La riduzione della spesa pubblica e la riforma delle istituzioni sono entrambe viste come essenziali quando lo Stato cerca di "veleggiare" tra la Scilla dei mercati azionari che non perdonano e la Cariddi degli interessi particolari che resistono alle riforme. Il commercio internazionale e la globalizzazione possono indurre in particolare i paesi europei a ridurre le dimensioni dei loro governi.³

Se il dibattito degli anni passati è un buon indicatore di quello che sarà il futuro ruolo dello Stato, probabilmente vedremo più riforme negli anni futuri e tentativi più convinti di ridurre la spesa pubblica.

Tuttavia il dibattito sulle riforme dello Stato riflette uno squilibrio internazionale. Mentre il mondo anglosassone è generalmente molto favorevole a governi più piccoli e all'economia di mercato, l'Europa continentale sembra ancora avere una maggiore apprensione circa la globalizzazione e una minore fiducia nelle virtù del mercato. Specialmente in Francia, la resistenza alle riforme resta profonda. Per esempio, l'influente sociologo francese Pierre Bourdieu (1993) ha rigettato il "falso internazionalismo dei mercati" e l'idea che le politiche economiche debbono essere riformate per guadagnare la fiducia degli investitori internazionali. Invece egli chiede un *welfare state* europeo che impedisca tale concorrenza. In un libro che è diventato un best-seller internazionale Vivian Forrester (1996), una giornalista francese, descrive l'"orrore economico" degli sviluppi economici recenti che danno la supremazia alle correnti teorie liberiste orientate al mercato. Nel suo non troppo convincente lavoro, costei afferma ripetutamente, ma senza molta analisi, che la globalizzazione e il mercato toglieranno ai lavoratori i loro lavori e la loro dignità. I posti di lavoro semplicemente scompariranno, il lavoro cesserà di avere un valore economico e i lavoratori finiranno per sentirsi inutili. La Forrester non si pone il problema di chi comprerà i beni prodotti se i lavoratori non hanno un reddito.

Le elezioni del 1997 in Francia portarono nuovamente al potere un governo socialista che aveva promesso regolamentazioni di vecchio stile e una politica attiva per gestire i problemi fiscali e la crescente competizio-

³ Cfr. Harold James ("The Times", 25 gennaio 1997) e l'"Economist" (20 settembre 1997, p. 34); tuttavia l'"Economist" ritiene che un "governo grande" può sopravvivere in un mondo globalizzato.

ne internazionale. Tuttavia, il nuovo governo non sembra essere disposto a ripetere gli errori del passato per quanto riguarda i problemi fiscali. Per esempio, in una intervista a *Le Monde* del 21 aprile del 1998 (pp. 6-7) il Primo Ministro francese Lionel Jospin ha sostenuto che:

creare deficit pubblici non è una caratteristica delle politiche di sinistra. Dal 1993 al 1997 il debito pubblico è aumentato da molto meno del 40% a quasi il 60% del PIL. Alimentare questo debito significa danneggiare il futuro [...] Servire i crescenti pagamenti per interessi significa servire le rendite [...]. Il bilancio del 1999 dovrà consentirci una progressione ben controllata della spesa pubblica, una riduzione del deficit e un'azione favorevole rispetto all'occupazione.

Nella stessa intervista Jospin sottolinea anche la necessità di controllare la spesa per pensioni e sanità. Queste affermazioni di un leader di un governo di sinistra sarebbero state impensabili soltanto un decennio fa. Con tutta la sua retorica il dibattito in Francia ha chiaramente individuato il bisogno di una riforma del settore pubblico (Bismut e Jacquet, 1997) ma le paure di un eccesso di globalizzazione (“*Le Figaro*”, 19 marzo 1997) sembrano prevalere più in Francia che in altri paesi.

In Germania e in Italia, gran parte del dibattito si concentra sulle sfide della riforma fiscale, ed alcuni originali mutamenti stanno prendendo corpo. Tuttavia, in tutti questi paesi, alcune ricette antiche riprese dal passato continuano ad attrarre o addirittura fanno scattare alcune proposte di riforma. L'ex Ministro delle Finanze tedesco, Oskar Lafontaine, per esempio, ha sottolineato come le politiche dell'offerta siano fallite e “noi non possiamo permettere alla globalizzazione di minare il sistema di sicurezza sociale tedesco” (“*Business Week*”, 24 febbraio 1997). Una delle prime misure del nuovo governo socialdemocratico dell'autunno del 1998 fu di ribaltare le modeste riforme del *welfare* e del mercato del lavoro introdotte dal precedente governo. Tuttavia Lafontaine si dimise perché le sue opinioni non erano condivise dal resto del governo. E Fausto Bertinotti, il segretario del Partito Comunista italiano vede ancora la soluzione al problema della disoccupazione nella riduzione a 35 ore dell'orario settimanale e nella creazione di posti di lavoro finanziati dal settore pubblico. Egli si oppone anche alla privatizzazione di grandi imprese pubbliche.

2. Il dibattito sui limiti al deficit e alla spesa

Una parte importante del dibattito sulla riforma fiscale si concentra sulla spesa globale o sui tetti al deficit, e molti governi hanno annunciato obiettivi ambiziosi di norma suggerendo bilanci prossimi al pareggio o una notevole riduzione della spesa pubblica, o entrambi.

2.1 Stati Uniti

Negli Stati Uniti il Presidente e il Congresso hanno raggiunto un accordo per portare il bilancio federale in pareggio entro il 2002, ma una forte economia e un mercato azionario in fase di forte espansione hanno consentito di raggiungere tale risultato molto prima. In quel paese, le domande di riforma, anche da parte dei politici più rappresentativi, sono probabilmente le più radicali in tutto il mondo industrializzato – malgrado il fatto che negli Stati Uniti la spesa pubblica sia relativamente contenuta se giudicata sulla base degli standard internazionali.

Nel 1995-96 uno sforzo maggiore per portare in pareggio il bilancio e ridurre le dimensioni del governo fu proposto dal partito repubblicano. Il “contratto con l’America” come presentato dall’allora leader della maggioranza al Congresso Newt Gingrich affermava: “pensiamo sinceramente di poter ridurre la spesa pubblica e allo stesso tempo rendere migliore il Governo” (“New York Times”, 8 aprile 1995).

Anche il sistema fiscale USA è stato soggetto a forti attacchi, anche se il carico fiscale è cambiato poco in parecchi decenni e il rapporto tra il gettito fiscale e il PIL è il più basso tra i paesi industrializzati.

Negli anni recenti, vi sono state proposte di abolire l’*Internal Revenue Service*, di abolire le imposte sul reddito oppure di rimpiazzare le imposte esistenti con una aliquota fiscale costante o *flat rate tax* e vi sono state continue richieste di riduzioni fiscali. Il Vice Presidente Gore, con l’obiettivo di “reinventare lo Stato”, introdusse mutamenti e modifiche nel modo in cui il governo opera. I mutamenti sono stati fatti con piccoli passi piuttosto che con riforme di più ampia portata. Nonostante ciò il numero di persone che lavorano presso il Governo federale americano è stato ridotto di un ammontare significativo. Inoltre, il numero di persone impegnate nel *welfare* si è ridotto per effetto della sua riforma.

Negli Stati Uniti il dibattito sul riequilibrio del bilancio e l’introduzione della regola del bilancio in pareggio fu particolarmente animato nell’inverno del 1995-96.

In linea di massima, tutti i partiti sembravano essere d’accordo sull’obiettivo di un bilancio in pareggio, ma erano in disaccordo sul come conseguire questo obiettivo. Una parte voleva più entrate; l’altra voleva meno spesa e una riduzione delle imposte in corrispondenza delle aliquote più elevate. Il Congresso dominato dai repubblicani chiese che il bilancio fosse riportato in pareggio in sette anni (per l’anno 2002) e il Presidente Clinton fu d’accordo (“New York Times”, 25 novembre 1995) ma nessun piano *rigoroso* per un bilancio in pareggio fu presentato. Molti tagli alle spesa furono rinviati al futuro. Un emendamento alla Costituzione americana per introdurre il bilancio in pareggio fu respinto con un piccolo margine al Congresso. Si possono prevedere nuovi *round* di negoziazioni e di tentativi per introdurre una simile regola costituzio-

nale sebbene al momento l'avanzo dei conti pubblici può aver ridotto l'urgenza di tale regola.

2.2 I paesi dell'Unione Monetaria Europea

Nel 1995-98 in Europa il dibattito fu dominato dalla rincorsa all'Unione Monetaria Europea. Molti paesi dell'Unione Europea ri-orientarono le politiche di bilancio verso l'obiettivo di rispettare i criteri di Maastricht.⁴

Abbiamo già osservato in un precedente capitolo che l'Unione Europea aveva introdotto regole per una stabilità fiscale futura e aveva chiesto che il bilancio in pareggio divenisse un obiettivo "normale". Rimane da vedere quale effetto avrà l'appartenenza all'UME sul livello della spesa pubblica. Il dibattito su come conseguire deficit più bassi e sui limiti alle spese dei paesi industrializzati è sorprendentemente vivace e al centro dell'attenzione.

Esso si concentra soprattutto sulle "regole del gioco" richieste per conseguire questi obiettivi. È passato molto tempo dalla diffusa accettazione del *deficit-spending* degli anni Settanta e degli anni Ottanta. L'erosione dei vincoli sulle politiche fiscali ha facilitato l'emergenza di governi "grandi" e alti deficit nei passati decenni. Ora la gente sta diventando sempre più consapevole del bisogno di regole vincolanti che limitino il deficit e la spesa. In aggiunta alle dimensioni del governo, il miglioramento della qualità dei servizi pubblici è un altro obiettivo da conseguire. In Italia, per esempio, la qualità dei servizi governativi ha provocato un serio dibattito per la prima volta in decenni.

Anche l'esigenza di assicurare alle regole un fondamento istituzionale che forzi i governi a perseguire gli obiettivi fiscali in modo fermo e credibile è fortemente sentita. Il Patto di Stabilità nell'Unione Europea oppure il *Fiscal Responsibility Act* nella Nuova Zelanda riflettono tentativi di introdurre istituzioni che riducono la discrezionalità nella politica fiscale e creino un nuovo ordine fiscale. Sebbene il dibattito pubblico sia molto concentrato sulle principali regole ed obiettivi della politica di bilancio, alcuni dettagli istituzionali (per esempio il processo di bilancio e nuove pratiche di management) ricevono una minore attenzione.⁵ Ciò è dovuto alla complessità dei problemi che sono difficili da comprendere e da discutere specialmente nel poco spazio degli articoli dei giornali. Ed è anche dovuto al fatto che gli esperti di queste aree della pubblica amministrazio-

⁴ I più importanti criteri erano il limite in rapporto al PIL del 3% per il deficit delle amministrazioni pubbliche e un tetto sul debito pari al 60% del PIL. La convergenza dei tassi di interesse e dell'inflazione erano gli altri due criteri.

⁵ Però essi stanno ricevendo una maggiore attenzione rispetto al passato specialmente nei lavori accademici: per esempio si veda Alesina e Perotti, (1996) e Banca d'Italia (1994). Anche i lavori dell'OCSE in quest'area sono notevoli.

ne sono veramente pochi. Le istituzioni fiscali legate al Patto di Stabilità dell'Unione Europea hanno tuttavia attirato un notevole interesse.

2.3 Il Patto di Stabilità e di Crescita nell'Unione Europea

Nell'Unione Europea il dibattito su come garantire la stabilità fiscale nell'ambito dell'UME è meno colorito ma ugualmente intenso.⁶ Nel dicembre del 1996, gli Stati membri dell'Unione Europea si misero d'accordo su un "Patto di Stabilità e di Crescita" per rafforzare la disciplina fiscale e impedire squilibri derivanti da ampi deficit in alcuni dei paesi membri". Il Patto di Stabilità e di Crescita europeo mostra l'importanza dei fondamenti istituzionali per la credibilità delle regole fiscali. Non soltanto prevede obiettivi numerici, ma definisce anche chiare procedure per rafforzarne la credibilità (cfr. anche il precedente capitolo).

La maggior parte dei paesi europei ha dovuto lottare per conseguire l'obiettivo di Maastricht del deficit entro il 3% e per un periodo è sembrato che soltanto pochi paesi potessero essere in condizione di rispettarlo. Fin dall'introduzione dell'euro, il 1° gennaio del 1999, è evidente che l'UE coglierà questa opportunità unica di porre vincoli quasi-costituzionali sulle politiche fiscali, che rafforzino la disciplina fiscale. Il Patto di Stabilità, perciò, dovrebbe promuovere la fiducia nella stabilità fiscale dell'UE nel medio e nel lungo periodo⁷ Ciò rappresenterà un importante precedente per altri paesi che sono alle prese con simili problemi.

Le riforme istituzionali per rafforzare la disciplina fiscale non sono limitate ai paesi industrializzati. Infatti bilanci in pareggio o addirittura in surplus sono diventati più comuni negli ultimi anni. Nell'America Latina vincoli istituzionali contro il lassismo dei governi sono stati introdotti o sono dibattuti. E come detto poco prima, vi sono state richieste da parte di influenti economisti per un *Fiscal Council* indipendente per l'America Latina.⁸

3. Il dibattito pubblico sulle politiche della spesa

I problemi della sicurezza sociale hanno dominato il dibattito politico sulla spesa pubblica. "Lo Stato non è una mucca che è nutrita in paradiso

⁶ Cfr. Lionel Barber, sul "Financial Times" del 17 ottobre 1996 sul dibattito della Commissione europea circa la disciplina di bilancio post-UME. Le parole conclusive del Patto di Stabilità e di Crescita furono formulate in occasione del summit UE di Dublino del dicembre del 1996.

⁷ Gli sforzi per allentare il Patto di Stabilità e di crescita sono riemersi in alcuni trimestri. Naturalmente solo il tempo ci dirà se le regole verranno cambiate nuovamente o se alla fine saranno rispettate.

⁸ Cfr. Eichengreen, Hausmann e Von Hagen e il "Financial Times", 25 marzo 1996.

e munta sulla terra”, sosteneva il Cancelliere tedesco Helmut Kohl; egli chiedeva “riforme fondamentali ed efficaci” del *welfare state* tedesco (“Der Spiegel”, 20, 1996). Altri aspetti legati alla spesa pubblica come la dimensione del pubblico impiego, il livello dei sussidi all’industria, il ruolo del settore privato negli investimenti tradizionalmente pubblici o il controllo della spesa locale e regionale tengono di nuovo banco dal momento che il *welfare state* è attaccato in molti paesi. Tuttavia, va osservato che le privatizzazioni erano al centro dell’attenzione per gran parte degli anni Ottanta e continuano ad esserlo in paesi come la Francia e l’Italia. Il fatto che in altri paesi le privatizzazioni ricevano minori attenzioni ora che negli anni Ottanta è un segno che il dibattito in quest’area è stato largamente orientato in favore di un più piccolo ruolo dello Stato in campo economico.

3.1 Le riforme della spesa sociale

La riforma della spesa sociale è un problema molto più controverso rispetto alla riduzione del deficit e del debito pubblico. Elevate imposte sulle retribuzioni, e alti costi per la sanità e per la disoccupazione, hanno creato una diffusa consapevolezza che sono necessari dei mutamenti strutturali.⁹

Inoltre il rischio che questi elementi possano incentivare un’economia sommersa e una disoccupazione ufficiale più elevata ha attirato una crescente attenzione. Spesso, i piani di riforma del *welfare* hanno occupato le prime pagine dei giornali, talvolta con drammatici titoli.

Alcuni titoli letti: “la Francia sta lanciando un sistema privato di pensioni integrative e rivede il suo sistema sanitario” (“Financial Times”, 16 settembre 25 1996); “il dibattito sulle pensioni infuria in Spagna” (“Financial Times”, 24 febbraio 1995); “la guerra sul *welfare* fa risparmiare milioni nel Regno Unito” (“Financial Times”, 13 aprile 1996); “i tagli di bilancio colpiscono il sistema di avanguardia del *welfare* svedese” (“Financial Times”, 24 gennaio 1995); “la Finlandia [è] unita intorno a [...] un pacchetto di tagli di spesa, [e] disoccupazione, malattie, e assegni familiari per i bambini saranno tra le principali vittime” (“Financial Times”, 11 aprile 1995). Gli Stati Uniti sono alle prese con le pressioni per le riforme fiscali e si ritrovano a fronteggiare continui problemi sociali, incluso il fatto che una larga fetta della popolazione è senza assicurazione sanitaria mentre i costi della sanità sono aumentati drammaticamente e sono tra i più alti al mondo. L’obiettivo della riforma del *welfare* negli Stati Uniti è stato quello di ridurre la dipendenza dai sussidi mantenendo una rete di sicurezza di base. Anche se finora le riforme si sono limitate a modifiche relativamente marginali per

⁹ Cfr per es. il commento del “Financial Times” del 29 dicembre 1995 secondo cui i tedeschi amano il loro sistema di sicurezza sociale, che ha portato pace e prosperità sin dalla sua introduzione ai tempi di Bismarck, ma cominciano a comprendere che non se lo possono più permettere.

quanto riguarda benefici ed eleggibilità e non hanno riguardato cambiamenti strutturali del sistema della sicurezza sociale, il dibattito è acceso e coinvolge tutti i gruppi della società. Tuttavia, un numero crescente di voci va domandando riforme radicali, un coinvolgimento maggiore del settore privato e un ritorno a reti di sicurezza sociale di base piuttosto che sistemi di protezione “dalla culla alla tomba”. Queste richieste vengono fatte per lo più sulla base di un rafforzamento della fiducia in se stessi, della sostenibilità di lungo periodo del sistema di sicurezza sociale e della crescita economica. In più, le crescenti sofisticazioni del mercato e della globalizzazione consentiranno alle persone di proteggersi contro alcuni rischi attraverso il settore privato. Per esempio, la globalizzazione può consentire alle persone di acquistare all'estero un'assicurazione contro certi rischi.

3.2 Le privatizzazioni

La privatizzazione di imprese pubbliche e una crescente partecipazione del settore privato nei piani di investimento pubblici e dei pubblici servizi sembrano largamente accettati. Nel Regno Unito, un consenso politico è emerso sul fatto che la *Private Finance Initiative* sarà il principale strumento per raccogliere fondi, finanziare nuovi progetti con imprese private e dare attuazione ai vari progetti (*survey* del “Financial Times”, 18 ottobre 1996). Anche in Germania sta andando avanti la privatizzazione di imprese pubbliche e il dibattito è focalizzato sui ritorni attesi per gli investitori privati piuttosto che sulle relative ripercussioni sociali e politiche. In Francia, buona parte del processo di nazionalizzazione attuato nei primi anni Ottanta dal governo socialista ha subito un rallentamento perché è cresciuta la consapevolezza che lo Stato non è in condizioni di gestire le imprese pubbliche in molti settori. Il cambiamento dell'opinione pubblica su questi aspetti è davvero notevole, come confermato, per esempio, da un articolo di “Le Monde” dell'8 ottobre 1996, in cui uno degli *opinion leader* ha scritto che “le soluzioni dei poteri pubblici per affrontare le crisi delle imprese pubbliche sono tardive, mal predisposte e nella maggior parte inappropriata”. Specialmente nel settore bancario, il Tesoro “manca degli strumenti per valutare le banche moderne”. Il governo di sinistra che è andato al potere nel 1997, tuttavia, ha assunto una posizione più neutrale o più prudente rispetto alla privatizzazione.

3.3 Politiche salariali e dell'occupazione

Le politiche salariali e dell'occupazione hanno suscitato, sorprendentemente, un dibattito limitato, in considerazione dell'aumento delle dimensioni del pubblico impiego nei decenni recenti e delle pressioni sul bilancio. Per lungo tempo l'impiego pubblico è stato usato come un modo per ridurre la disoccupazione e la maggior parte dei paesi è ancora riluttante

nel ridurre l'occupazione pubblica per paura che il tasso di disoccupazione possa aumentare. Eccetto, forse, per l'Australia dove l'impiego pubblico è stato drasticamente ridotto e ulteriori tagli all'occupazione pubblica sono previsti per il prossimo futuro.

Fondamentalmente nessun paese OCSE ha provato ad affrontare i problemi della spesa pubblica e del deficit elevato attraverso un'importante riduzione dell'occupazione nel settore pubblico. Tuttavia, come osservato in precedenza, vi è stata una significativa riduzione del pubblico impiego negli Stati Uniti. Persino la riduzione degli occupati nel settore pubblico attraverso la non sostituzione di coloro che vanno in pensione non è una misura popolare. Ad esempio, nel 1997, il governo francese si trovò, in sede di approvazione del bilancio, a dover fronteggiare la ferma opposizione dei sindacati riguardo a un modesto piano di riduzione dei lavoratori pubblici di seimila persone, pari allo 0,3%. Anche il governo italiano si trovò ad affrontare una forte resistenza nel suo tentativo di snellire le ferrovie e le compagnie aeree. I tentativi della Spagna di ridurre la spesa congelando le retribuzioni del settore pubblico, nel 1997, trovarono la forte opposizione dei sindacati dei lavoratori pubblici. Il piano del governo finlandese di ridurre il numero delle *authorities* governative provinciali provocò una considerevole resistenza politica malgrado il suo ridotto effetto sull'occupazione e sui costi. Considerati i timidi e lenti sforzi di ridurre la forza lavoro nel settore pubblico nei paesi dell'OCSE e la resistenza politica contro queste modeste azioni è notevole che alcuni governi latino-americani e africani abbiano pensato di ridurre le dimensioni degli impiegati del settore pubblico molto rapidamente. Paesi come l'Argentina, e naturalmente l'Australia, potrebbero fornire guide future per come questo obiettivo possa essere conseguito.

3.4 I sussidi

Un altro problema, occasione di pubblici dibattiti o addirittura di agitazioni è rappresentato dai sussidi pubblici alle imprese e agli agricoltori.

Di norma è la forza lavoro delle imprese sussidiate che protesta contro la riduzione dei sussidi alle imprese ed è la concorrenza che protesta contro il mantenimento di questi sussidi. I sussidi per le linee aeree statali della Francia, della Spagna e dell'Italia, nonché per l'industria del carbone nella Germania occidentale, per tutta l'industria dell'ex Germania dell'est, e per l'agricoltura in tutta l'Unione Europea, sono stati periodicamente sottoposti all'esame critico politico e pubblico. L'Unione Europea ha provato a ridurre i costi finanziari e le ripercussioni politiche dei sussidi statali. Tutti i sussidi statali necessitano dell'approvazione da parte della Commissione Europea sulla base di criteri molto rigidi. Tuttavia, in questo ambito, il potere dell'Unione è di fatto limitato. Nella realtà, i sussidi continuano a essere erogati perché i governi trovano politicamente

opportuno premere sull'Unione per ottenere delle esenzioni a favore di imprese in difficoltà e dell'agricoltura, spesso argomentando che la sospensione dei sussidi porterebbe a una più elevata disoccupazione nel momento in cui è già molto elevata.

3.5 Le implicazioni per le riforme fiscali

Quando il Presidente Reagan promise di finanziare ampi tagli di tasse con un equivalente taglio alle spese, alcuni esperti s'aspettavano come conseguenza un deficit pubblico da primato per gli USA. Timori analoghi possono prendere corpo quando forze politiche europee promettono consistenti tagli alle imposte che debbono essere bilanciati da altrettanti ma non realizzati o non meglio identificati tagli alle spese. Negli USA i tagli alle imposte sono rimaste promesse tipiche delle campagne elettorali. Per esempio, nel 1996 la campagna presidenziale vide i repubblicani promettere significativi tagli alle imposte. Si prevedeva di finanziare un quarto di tali tagli con una crescita economica più sostenuta ("New York Times", 6 agosto 1996, o "Financial Times", 6 agosto 1996). Nel 1999 vi è di nuovo una pressione per una riduzione delle imposte. Le riduzioni delle imposte sul reddito hanno rappresentato promesse con una certa presa sulla gente in Francia, Italia e in una certa misura in Germania.

Nonostante la retorica, la situazione alla fine degli anni Novanta è in ogni caso molto differente rispetto a quella dei primi anni Ottanta. Le privatizzazioni e le riforme del *welfare* sono partite in molti paesi creando margini per riduzioni delle spese pubbliche e per tagli alle imposte nei prossimi anni. In aggiunta, la concorrenza fiscale internazionale forzerà alcuni paesi a riduzioni delle aliquote e imporrà vincoli internazionali (come quelli imposti dal Patto di Stabilità e di Crescita europeo o dalla sorveglianza del FMI) che renderanno difficile ridurre le entrate senza provvedere a un corrispondente taglio delle spese. Alla luce di ciò, le pressioni per la riduzione delle imposte possono di fatto accrescere la pressione sui governi per tagliare la spesa. Così i piani per rinnovare il sistema fiscale e per ridurre le aliquote fiscali possono essere in realtà essere realizzati insieme alla riduzione delle spese.

4. L'attuazione delle riforme: tra globalizzazione ed interessi costituiti

4.1 Globalizzazione

Abbiamo già detto del ruolo favorevole che gli impegni internazionali possono svolgere nel rafforzare la disciplina fiscale. Abbiamo anche citato il *trade-off* politico per i governi tra il mandare "buoni" segnali ai mercati internazionali di capitali o arrendersi agli interessi speciali quando si oppongono alle riforme. I mercati finanziari internazionali reagiscono posi-

tivamente a buone riforme e premiano i governi con bassi tassi di interesse e tassi di cambio stabili. L'annuncio del bilancio del 1997 in Australia, per esempio, fu ben accolto dai mercati finanziari internazionali e i rendimenti sui bond di dieci anni diminuirono di sedici punti base. La drastica riduzione nel deficit fiscale in Italia nel 1997 portò ad una significativa diminuzione dei tassi di interesse reali. Effetti simili sui rendimenti dei titoli a lungo termine sono stati registrati in parecchi paesi europei quando le opportunità per realizzare la stabilità fiscale nell'UME aumentarono. Così i mercati finanziari sono un buon barometro e, molto più importante, sono divenuti un "gruppo di pressione" in favore di una disciplina fiscale e di appropriate riforme pubbliche. Nel futuro l'influenza dei mercati finanziari è destinata probabilmente a diventare più forte, specialmente tra i paesi dell'Unione Monetaria Europea, dove si possono avere differenti *rating* di credito e differenti tassi di interesse debiti pubblici.

La moneta unica europea renderà la percezione delle politiche governative da parte dei mercati finanziari internazionali molto più trasparente. Ciò introdurrà un nuovo elemento di concorrenza benefica tra i governi nazionali nell'ambito dell'Unione Monetaria Europea. Cittadini e imprese saranno in grado di scegliere più facilmente tra i paesi e sulla base dei loro regimi di politica economica.

Un verdetto positivo dei mercati finanziari internazionali può anche avere importanti effetti indiretti sulla popolarità del governo. Più bassi tassi di interesse, o un clima favorevole agli investimenti, possono far aumentare l'occupazione e i salari reali. Un'inflazione più bassa può rafforzare la popolarità di un governo. Tuttavia, molti di questi benefici effetti si avvertono nel lungo periodo, una volta che la credibilità delle riforme è stata stabilita e che la reazione da parte degli agenti economici ha trovato riscontro in risultati più favorevoli. Il dibattito pubblico ha preso nota anche di questi effetti poiché i media registrano le positive conseguenze delle riforme in paesi riformatori e si occupano della possibilità di adottare tali riforme in altri paesi e delle possibili implicazioni.

4.2 La resistenza da parte di interessi particolari

In un articolo intitolato: *Il welfare system crolla sotto il suo peso* ("Financial Times", 14 aprile 1996). Mark Suzman faceva dire a un economista tedesco: "Ognuno sa che ciò di cui abbiamo bisogno è tagliare i benefici e spostare alcuni dei costi del *welfare* dallo Stato al sistema privato. È una crisi del management politico". Ma nonostante questa presunta generale conoscenza, la resistenza contro le riforme è ancora molto diffusa e non soltanto nell'area delle pensioni. La riforma delle pensioni è particolarmente rischiosa prima delle elezioni a causa della forza politica dei pensionati e spesso dell'opposizione dei sindacati. Le riduzioni dell'occupazione e dei sussidi spesso trovano immediata e qualche volta violenta resistenza da parte di interessi ben

organizzati che possono minacciare l'autorità dei governi. Quando gli agricoltori spargono il latte di fronte ai Parlamenti nazionali o alla Commissione Europea, i lavoratori del settore pubblico paralizzano le infrastrutture dei paesi, come nell'inverno del '95 in Francia, o rivoltosi dimostrano con martelli pneumatici contro i bilanci di austerità dopo l'approvazione del bilancio australiano del 1997, oppure i sindacati dei metalmeccanici minacciano lo sciopero dopo una riduzione contenuta delle prestazioni per malattia come nell'autunno del 1996 in Germania, si può avere un'idea della virulenza della pressione sui governi per ribaltare o anche bloccare i progetti di riforma. In Germania la proposta del governo di limitare gli assegni per malattia, di restringere l'eleggibilità pensionistica e ridurre la protezione agli occupati creò la fiera opposizione da parte dei sindacati e del partito socialdemocratico all'opposizione. Gli impiegati pubblici australiani entrarono in sciopero dopo che avevano avuto notizia dei tagli nel pubblico impiego e, analogamente, i lavoratori pubblici francesi fecero uno sciopero parziale nell'ottobre del 1996 quando il governo annunciò una riduzione dello 0,2% dell'occupazione nel settore pubblico. Come risultato di queste forti azioni da parte di gruppi relativamente piccoli ma ben organizzati, alcune di queste riforme vennero a volte accantonate o rinviate perché politicamente non realizzabili.

4.3 L'acquisizione del consenso

Sebbene una forte volontà politica da parte del governo venga richiesta, un maggiore investimento nella costruzione del consenso e un'attenta preparazione delle riforme sembrano essere più importanti del duro confronto tra le varie posizioni. Un ampio consenso su riforme importanti in Nuova Zelanda, Irlanda e Cile, ha permesso alle principali riforme fiscali di avere luogo, riforme che vincolano la spesa pubblica e i deficit e riducono il ruolo dello Stato in molti settori. Ciò suggerisce che l'acquisizione del consenso e un supporto pubblico largamente diffuso tra la pubblica opinione sono requisiti essenziali per il successo delle riforme fiscali e la riduzione di lungo termine di spesa pubblica e deficit nelle democrazie di oggi. Molti governi hanno fatto considerevoli sforzi nel costruire tale consenso con i partiti di opposizione, sindacati e associazioni di imprenditori su pacchetti di austerità. Una percezione sulla quale tutti concordano riguardante l'equa distribuzione dei benefici e dei costi delle riforme, la protezione e la compensazione dei gruppi colpiti dalla riforma, ha spesso aiutato a raggiungere tale consenso. Come detto, la Nuova Zelanda e il Cile hanno mantenuto i minimi pensionistici e una rete di sicurezza sociale durante la riforma, e migliorato gli obiettivi della spesa sociale.

Un dibattito politico abbastanza esteso e la costruzione del consenso aumentano anche la credibilità *ex ante* delle riforme e dei suoi attesi benefici (economici e non). Questo fu uno dei principali punti di forza della creazione del mercato unico europeo tra il 1986 e il 1992. La stessa stra-

tegia di marketing politico e di acquisizione del consenso rafforzò le prospettive per l'Unione Monetaria Europea e fece sì che il successivo patto di Stabilità e di Crescita vedesse la luce.

L'esperienza degli USA riguardante la riforma fiscale dell'inverno del 1995-96 è un buon esempio di come le cose possano andare nel modo sbagliato, quando l'acquisizione del consenso e la diplomazia politica vengono trascurati. Ogni cosa sembrava andare nella giusta direzione quando i repubblicani si accordarono col Presidente Clinton sulla necessità di portare in pareggio il bilancio entro sette anni. Ma fu la mancanza di disponibilità al compromesso sui dettagli, più che le fondamentali differenze sul futuro ruolo e sulle dimensioni dello Stato federale a far fallire l'accordo. Il dogmatismo, la mancanza di sensibilità politica, l'impopolarità richiesta di una sospensione di tre settimane dell'attività parlamentare furono le cause che fermarono la "rivoluzione" proposta. *L'entitlement reform* era il punto chiave per i repubblicani per ridurre la spesa e il deficit. Ma i costi del conseguente aggiustamento furono percepiti dalla pubblica opinione come iniquamente distribuiti e il governo poté presentare l'opposizione come insensibile, favorevole ai ricchi e determinata a tagliare la spesa per i programmi popolari come l'istruzione, la formazione, l'ambiente e i ragazzi poveri. In questo caso l'ironia fu che un surplus di bilancio fu conseguito nel 1998 grazie a un'economia e un mercato azionario in espansione. E il surplus fu reso possibile grazie ad un significativo aumento delle entrate fiscali piuttosto che da un'apprezzabile riduzione della spesa pubblica.

Qualche volta, comunque, la resistenza politica e l'azione determinata sono necessari per superare la resistenza di interessi particolari. La tenacia del governo durante i primi anni della Thatcher certamente aiutò a stabilire e mantenere una certa attenzione sulle riforme. In Germania il mancato accordo su una riforma fiscale importante nel 1997 e il ribaltamento politico del 1998 mostrano i limiti delle decisioni di politica economica basate sul consenso, nonostante gli obiettivi di imposte più basse, di minore spesa pubblica, e deregolamentazione siano largamente condivisi dalla pubblica opinione. Per troppo tempo i partiti sono stati abituati a modifiche indolori che non vanno molto lontano e il sistema è diventato non più in grado di affrontare le crisi o situazioni prossime alle crisi. Considerando la crescente disoccupazione, gli alti costi del lavoro, le eccessive regolamentazioni del mercato del lavoro e l'incapacità dei partiti di concordare significative riforme, i titoli dei giornali commentavano: "il consenso sul posto di lavoro tedesco è fallito" o "il consenso sul lavoro tedesco si è trasformato in conflitto" ("Financial Times", 25 maggio 1996).

4.4 Il regime di politica economica

Ultimo, ma non il meno importante, è il mutamento dell'assetto complessivo della politica economica. Nei paesi che introdussero riforme im-

portanti in tale assetto i benefici dalle riforme furono alti e superarono o almeno ridussero i costi dovuti alla redistribuzione a favore di molti interessi particolari. Se le riforme costituiscono un pacchetto con considerevoli benefici di lungo termine, gli interessi particolari possono alla fine essere spinti ad un accordo su di esse. La visione dell'Unione Monetaria Europea quale apportatrice di notevoli benefici e di una diffusa stabilità fiscale, garantita prima dal Trattato di Maastricht e dopo dal Patto di Stabilità e Crescita, costituisce probabilmente una delle principali ragioni per cui la resistenza degli interessi particolari ad essa non è stata più forte. Forse una migliore fiducia nelle riforme in molti paesi dell'Europa continentale (invece di quelle parziali fatte per soddisfare i criteri di Maastricht) avrebbe rafforzato il consenso della pubblica opinione. Ciò avrebbe potuto aiutarli a raggiungere alcuni paesi anglosassoni ed altri emergenti che appaiono piuttosto avanti sulla strada delle riforme e della riduzione della spesa pubblica.

5. Note conclusive

Il dibattito sulle riforme dello Stato nel mondo industrializzato è stato e continua ad essere vivace. In sostanza e con qualche importante eccezione il bisogno di una riforma e di una riduzione del ruolo dello Stato sembra essere largamente accettato. La riforma delle regole fiscali e di certi aspetti della spesa sociale occupa un posto preponderante nel dibattito pubblico ma anche altri problemi, che vanno dalla creazione di istituzioni alla privatizzazione e al pubblico impiego, costituiscono argomento di discussione. Se le idee importano di più degli interessi particolari, come Keynes riteneva, dovremmo vedere il dibattito pubblico sulle riforme dello Stato seguito da una mole di interventi nel futuro. Certamente le voci che sostenevano l'aumento della spesa pubblica in certi momenti storici delicati come quella di Keynes nel 1927 e di Galbraith nel 1958 sono cadute nel silenzio. D'altra parte oggi le voci più stridenti sono quelle di coloro che desiderano che lo Stato si ritiri totalmente dall'economia. In questo libro noi abbiamo invece sostenuto che lo Stato non dovrebbe rinunciare ai suoi obiettivi fondamentali ma dovrebbe limitare la sua attività al loro raggiungimento, e dovrebbe tentare di farlo nel modo più efficiente.

IL FUTURO DELLA SPESA PUBBLICA

La Parte Prima di questo studio ha evidenziato la crescita della spesa pubblica nei paesi industrializzati per il periodo dal 1870 ad oggi. I dati hanno indicato che negli ultimi 125 anni la crescita non è stata uniforme; tutto il contrario. Per esempio non vi è stato quasi nessun aumento nei primi quaranta anni sicché, in media, la crescita è stata, in percentuale del PIL, quasi la stessa sia nel 1913 che nel 1870, anche se le economie erano cresciute enormemente in questi quattro decenni. Dopo il 1913 la spesa pubblica ha cominciato ad aumentare sospinta dapprima dalla Prima Guerra Mondiale e dopo dalla Grande Depressione e di nuovo dalla Seconda Guerra Mondiale. Più importante, in questi decenni l'atteggiamento rispetto al ruolo dello Stato nell'economia ha cominciato a cambiare. Tuttavia, tra il 1913 e il 1960 la crescita della spesa pubblica potrebbe essere ancora considerata moderata. Alla fine degli anni Cinquanta cambiò drammaticamente la considerazione circa il ruolo che lo Stato potrebbe svolgere nel risolvere molti problemi economici e sociali e in termini più generali nel ridurre vari rischi per i cittadini. A quel tempo molti avevano cominciato a pensare che il governo e non gli individui stessi avrebbe dovuto fornire protezione contro i rischi di diventare vecchio, malato, disabile o disoccupato, di rimanere analfabeta e così via. Molti ritenevano che questo ruolo potesse essere meglio svolto attraverso una più alta spesa pubblica. Alla fine degli anni Cinquanta siamo entrati in un periodo di grande ottimismo circa la capacità dello Stato di rendere migliore la vita per i cittadini grazie ad una spesa pubblica più elevata. In questo periodo furono introdotte varie innovazioni nella predisposizione del bilancio, nella valutazione dei progetti e in altri aspetti della pubblica amministrazione. Queste innovazioni avrebbero dovuto permettere ai governi di discriminare le politiche buone da quelle cattive e rendere l'attività di spesa dello Stato più efficiente.

Nel periodo 1960-80 in molti paesi industriali la spesa pubblica come quota del PIL registrò la crescita più sostenuta, anche se in quel periodo non vi furono guerre mondiali, né grandi depressioni o altri grandi disastri che avrebbero potuto contribuire a tale crescita. La parte prima ha iden-

tificato le aree in cui la spesa pubblica crebbe di più. Si è dimostrato che la spesa per trasferimenti, spesso in termini di cassa, fu la voce del bilancio più dinamica. In molti casi i cittadini pagavano denaro con una mano e prendevano indietro con l'altra. Inoltre questa crescita fu molto diffusa influenzando molti paesi ma specialmente quelli europei. In questo periodo la spesa pubblica crebbe più velocemente delle entrate pubbliche, provocando così deficit sostenuti (una nuova esperienza in periodi di pace) e debiti crescenti dello Stato; ma queste tendenze non dettero origine, di solito, a grandi preoccupazioni da parte del pubblico o da parte dei *policy-makers*, anche perché i tassi di interesse reali erano molto bassi. Per esempio la crescita dei debiti pubblici in rapporto al PIL cominciò ad attirare una certa attenzione soltanto intorno alla metà degli anni Ottanta (cfr. Larosière, 1984) e i deficit pubblici erano considerati irrilevanti sulla base che comunque il risparmio privato sarebbe aumentato per neutralizzare i loro effetti. L'equivalenza ricardiana divenne un credo accademico e negli Stati Uniti anche politico.

Nella Parte Seconda di questo studio abbiamo tentato di stabilire, in un modo semplice, se sia esistita una correlazione tra una più elevata spesa pubblica e un più elevato benessere sociale. Una spesa pubblica più elevata ha davvero portato a un più esteso benessere? Poiché il benessere non può essere misurato direttamente, abbiamo fatto ricorso alle variazioni di un ampio numero di indicatori socio-economici che hanno accompagnato l'aumento della spesa pubblica. Abbiamo assunto che questi indicatori determinino largamente il benessere. Abbiamo poi suddiviso i paesi in tre gruppi sulla base della loro quota di spesa pubblica in rapporto al PIL. Abbiamo così gruppi di paesi con piccoli, medi, e grandi governi. Il nostro semplice test empirico ci ha condotto alla conclusione che, sulla base dei vari indicatori socio-economici, i paesi con piccoli governi hanno avuto risultati uguali se non migliori di quelli con grandi governi.

Poiché più alti livelli di spesa pubblica impongono evidenti costi sui contribuenti e sull'economia, costi che non sembrano essere compensati da migliori prestazioni in termini di indicatori socio-economici, abbiamo suggerito che i paesi dovrebbero puntare a ridurre la loro spesa pubblica, per esempio, fino ad un livello situato intorno al 30% del loro PIL. Ciò è naturalmente un dato indicativo, e noi non pensiamo che, anche se le nostre argomentazioni fossero accettate, i paesi dovrebbero puntare esattamente a tali percentuali. Circostanze differenti e diversi atteggiamenti verso il ruolo dello Stato nell'economia e verso i programmi sociali possono naturalmente giustificare valori alquanto differenti. Per esempio i paesi europei potrebbero essere più disposti, rispetto agli Stati Uniti, a finanziare con denaro pubblico eventi culturali. Ancora, noi riteniamo che ciò che i governi vogliono acquistare attraverso la spesa pubblica potrebbe essere acquistato con livelli di spesa che vanno, per es., dal 25 al 35% del PIL. Questo *range* è ampio abbastanza per includere differenze nelle culture e negli atteggiamenti.

menti, ma implica che la maggior parte dei paesi industrializzati dovrebbe ridurre i rispettivi livelli di spesa pubblica e di imposte per un ammontare significativo. La riduzione del *fiscal churning* ci consentirebbe di fare molta strada verso il conseguimento di questo obiettivo.

Nella Parte Terza abbiamo discusso in termini abbastanza ampi, delle riforme che potrebbero aiutare a ridurre la spesa pubblica senza pregiudizio per gli obiettivi sociali che il governo vuole perseguire. Infatti noi sosteniamo che la spesa pubblica diretta dello Stato e la fornitura diretta di beni e servizi non sono l'unico modo per conseguire certi obiettivi sociali. Questi possono essere raggiunti in modo più efficiente in altri modi. E livelli più bassi della spesa e delle imposte significano che la maggior parte delle famiglie potrebbe contare su un reddito disponibile più elevato che potrebbe essere usato per comprare dal settore privato alcuni servizi e alcune assicurazioni contro particolari rischi. Così, il fatto che settore pubblico riduca il suo coinvolgimento in certe attività non implica necessariamente che la maggior parte della gente beneficerebbe in misura minore di particolari servizi o avrebbe meno protezione contro particolari rischi. Significherebbe soltanto che la popolazione comprerebbe i servizi o la protezione direttamente piuttosto che indirettamente, attraverso il pagamento delle imposte e la fornitura dei servizi da parte dello Stato.

Chiaramente alcune reti di sicurezza saranno necessarie per pochi sfortunati i quali, a causa delle condizioni che sono oltre il loro controllo, finiscono con redditi così bassi o con bisogni così alti che lo Stato deve considerarli come meritevoli di una particolare assistenza. Tuttavia questi gruppi che necessitano di una particolare protezione probabilmente non rappresentano una larga quota della popolazione, specialmente se sono rimossi gli incentivi che rendono attraente per alcuni gruppi il fatto di essere in categorie speciali e favorite. Inoltre, in particolari casi, l'assistenza a questi gruppi potrebbe provenire da fonti diverse dalla spesa pubblica. Infine, il settore pubblico potrebbe essere ancora responsabile per la fornitura di autentici beni pubblici.

Un concreto esempio può aiutare a chiarire il punto precedente. La maggior parte dei paesi ha individui con *handicap* o invalidi, sebbene la definizione di handicappato o invalido è chiaramente flessibile e varia da paese a paese, da tempo a tempo, o perfino all'interno di un paese. La cultura può giocare un ruolo nel definire una persona handicappata. In Italia, per esempio, negli anni trascorsi la definizione di invalido fu molto influenzata dal tasso di disoccupazione di una regione. In regioni con alta disoccupazione, specialmente nel sud, gli individui che avevano la capacità di rimanere economicamente attivi erano classificati invalidi in modo da essere titolari di pensione di invalidità. In regioni con una bassa disoccupazione, questi individui non potevano essere qualificati come invalidi. Questa politica ha portato ad un ampio aumento nel numero degli "invalidi" in alcune regioni (confronta Putnam 1993). In alcune parti della Sicilia vi erano pensioni di invalidità sei volte superiori a quelle di vecchiaia.

Ipotizziamo ora che siano considerati invalidi quei pochi sfortunati meritevoli di assistenza da parte dello Stato. Questa assistenza può essere erogata in modi differenti. Uno è quello di erogare pensioni di invalidità agli interessati. In questo modo quelli ufficialmente classificati come disabili sono esclusi dalla forza lavoro e si aggiungono al gruppo dei pensionati; così molti provano ad essere classificati come invalidi. Questo è stato fatto da vari paesi europei. I problemi legati a questo approccio sono due: primo la spesa pubblica aumenta; secondo, vi è una pressione crescente ad allargare la definizione di “invalido”. Siccome la definizione diventa più elastica, più individui pretenderanno di essere invalidi e la spesa pubblica per soddisfare l’obiettivo di proteggere questo gruppo aumenterà ai livelli più alti possibili. In Olanda, per esempio, questo tipo di spesa ha raggiunto quasi il 5% del PIL nei primi anni Novanta. Medici corrotti possono prestarsi a fornire certificati di invalidità agli individui che non lo sono. E i disabili possono rientrare nella forza lavoro attiva incrementando l’economia sommersa.¹

Un secondo approccio sarebbe quello di fornire alcune indennità speciali, ma non una pensione per gli invalidi accertati come tali. Questa indennità, che potrebbe prevedere anche un training speciale potrebbe essere considerata come una compensazione per gli extra costi derivanti dal fatto di essere invalidi. Anche ciò potrebbe portare ad una spesa pubblica più elevata ma si eviterebbe l’incentivo ad allentare il criterio dell’eleggibilità per i disabili, al fine di abbassare il dato della disoccupazione.

Un terzo approccio è simile a quello seguito dal 1990 dal *Disability Act* degli Stati Uniti. Questa legge chiede agli imprenditori di fare lavori come le modifiche alle costruzioni che facilitino l’accesso agli handicappati; è anche richiesto che gli imprenditori non discriminino contro gli handicappati nell’assunzione. Si ritiene che negli Stati Uniti questo provvedimento abbia incrementato l’offerta di lavoro e fatto diminuire la spesa pubblica. Una parte dei costi sono stati naturalmente sostenuti dal settore privato. Il punto è che, in larga misura l’obiettivo di fornire protezione ai disabili è stata conseguito a basso costo per la spesa *pubblica* e con qualche costo per la spesa *privata*.² Non abbiamo studiato questa legge per determinare se, tutto considerato, sia buona o cattiva, ma costituisce un esempio concreto delle possibilità esistenti per ridurre la spesa pubblica.³

Queste possibilità di ridurre la spesa pubblica esistono ora in molte aree, dal settore pensionistico a quelli dell’istruzione, della sanità e del-

¹ In alcuni rapporti si parla di individui beneficiari di pensioni per cecità sorpresi a guidare taxi o di altri handicappati che erano stati sorpresi a giocare a calcio.

² Cfr. l’articolo dell’*“Economist”* del 18 aprile 1998, pp. 25-26.

³ Allo stesso modo la Germania prevede un sistema nel quale gli imprenditori debbono assicurare una certa quota di lavoro per gli handicappati oppure pagare una penalità per liberarsi da quest’obbligo.

le infrastrutture. Non è che vi sia una scarsità di idee o anche di esempi. L'“adozione” di parchi pubblici da parte di imprese private in Buenos Aires è un esempio interessante. Degli esempi esistono nel settore delle infrastrutture, nella manutenzione da parte del settore privato di imprese precedentemente pubbliche, e così via. Anche zoo e musei possono essere affidati dallo Stato ai privati per la loro gestione, riducendo in tal modo la spesa pubblica e perfino ricevendone un reddito. Molti di questi esempi provano che gli obiettivi tradizionali che giustificano l'intervento dello Stato possono ancora essere soddisfatti mantenendo la spesa pubblica più bassa che nel passato e dando un maggiore ruolo al settore privato. Ma, naturalmente, alcune di queste modifiche sono costose sotto il profilo politico e debbono superare l'opposizione di gruppi (come i maestri, i professori, i lavoratori delle ferrovie, lavoratori della sanità) o dei diretti beneficiari della spesa pubblica (pensionati, studenti, quelli con malattie ecc.) che si considerano dalla parte dei perdenti.

La discussione della Parte Quarta ha mostrato che molti paesi hanno già attuato o stanno attuando le modifiche finalizzate a riformare il ruolo dello Stato ovvero a ridurre la quota della spesa pubblica in rapporto al PIL. Negli anni recenti vi è stata una quantità di esperimenti con buoni e, occasionalmente, cattivi risultati. In generale, più sviluppata è la capacità dello Stato di svolgere la necessaria e utile funzione regolamentare, e migliori sono i risultati in termini di riduzione della spesa pubblica. Così i paesi impegnati nella riduzione della spesa possono scegliere fra questi esperimenti ed esperienze.⁴ Come già osservato, spesso i principali ostacoli sono gli interessi particolari, ma anche “gli interessi costituiti della mente”, usando un'espressione di Galbraith, e la mancanza di immaginazione spesso impediscono il mutamento.

Nella maggior parte delle riforme discusse nella Parte Terza di questo lavoro il ruolo dello Stato svolto attraverso la spesa pubblica sarebbe ridotto. Tuttavia se lo Stato non vuole rinnegare il suo ruolo, ma vuole perseguire i suoi obiettivi fondamentali in altri modi deve rinforzare il suo potere regolamentare. In molti casi, buoni regolamentazioni possono ridurre la spesa pubblica senza perdere di vista gli obiettivi economici e sociali dello Stato. Vi è ora un'ampia letteratura sulle regolamentazioni. Parte di questa letteratura ha mostrato fino a che punto le regolamentazioni possano essere “catturate” da coloro che debbono essere regolamentati e distorte nei loro obiettivi. Questo è chiaramente un pericolo. Eppure, via via che i paesi si fanno più sofisticati e i mercati migliorano, i *policymakers* dovrebbero diventare più abili nel perseguire questo ruolo regolamentare. Essi possono imparare dai successi e dagli errori di altri paesi, e possono anche basarsi

⁴ Molti dei paesi industrializzati hanno o possono sviluppare la necessaria capacità regolamentare.

sull'esperienza di consulenti stranieri. Per esempio, gli esperti cileni della riforma delle pensioni, hanno svolto un ruolo considerevole nel consigliare i *policymakers* di altri paesi per fare riforme in quest'area. Lo stesso è accaduto agli esperti delle privatizzazioni e in altri settori. E organizzazioni internazionali, come l'OCSE e la Banca Mondiale, hanno fornito studi utili e possono aiutare i *policymakers* nell'assumere le migliori decisioni.⁵

Ed è anche importante comprendere che la globalizzazione stessa eserciterà delle pressioni per la riduzione della spesa pubblica. E lo farà in due modi. Primo: attraverso i suoi effetti sulle entrate fiscali. A causa della competizione fiscale, diventerà progressivamente più difficile per i paesi tassare alcune basi imponibili e, di sicuro, la globalizzazione limiterà la possibilità dei paesi di imporre aliquote fiscali più alte che in altri paesi, specialmente sui fattori di produzione mobili come il capitale e il lavoro altamente qualificato (cfr. Tanzi, 1995, 1997). Secondo: perché i limiti del mercato interno non saranno più una valida giustificazione per il governo per prendere il controllo di una determinata attività. Diventerà possibile per le persone di un paese acquistare un'assicurazione o anche servizi da altri paesi, in grado di fornire una migliore qualità. Questo sta già accadendo nell'istruzione, nella sanità e nell'assicurazione contro particolari rischi (come nell'assicurazione per la vita).

Tutti questi argomenti ci danno ragione nel ritenere che i governi diventeranno più efficienti e che la spesa pubblica e la tassazione in futuro diminuiranno malgrado le tendenze demografiche che tenderanno, con le attuali politiche economiche, a farla aumentare. La spesa pubblica non diminuirà ai livelli visti 100 o 70 anni fa, ma può essere spinta su livelli prossimi a quelli sperimentati intorno al 1960. Con ciò, non stiamo auspicando un ritorno alla "giungla hobbesiana" come alcuni critici possono lamentare. Noi suggeriamo piuttosto un ruolo dello Stato più modesto e più concentrato sugli obiettivi fondamentali e un livello di spesa pubblica più basso, dopo di che i paesi probabilmente sperimenteranno economie più vigorose e una crescita del benessere sociale. Ciò consentirà ai cittadini di tali paesi di condurre vite più equilibrate, sfruttando la possibilità di scelta e i rinvigoriti effetti dei mercati, insieme ai benefici dei beni pubblici e alla sicurezza delle reti di protezione sociale.

⁵ Cfr. per esempio OCSE, *Report on Regulatory Reform*, vol. 1, Studi settoriali e vol. 2, Studi tematici (Parigi OCSE, 1997).

BIBLIOGRAFIA

- Alesina, Alberto, e Allan Drazen, 1994, "Why Are Stabilizations Delayed?", in Torsten Persson e Guido Tabellini (a cura di), *Monetary and Fiscal Policy*, Vol. 2 (Cambridge, Mass.: MIT Press), pp. 387-414.
- Alesina, Alberto, e Roberto Perotti, 1995a, "Political Economy of Budget Deficits", *IMF Staff Papers*, Vol. 42, No.1 (marzo): 1-31.
- 1995b, "Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries", *Economic Policy*, 21: 205-8.
- 1996a, "Budget Deficits and Budget Institutions", IMF Working Paper 96/52, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- 1996b, "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects", IMF Working Paper 96/70, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes, e Ernesto Stein, 1996, "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", NBER Working Paper, 5586, National Bureau of Economic Research.
- Altenstetter, Christa, 1986, "German Social Security Programs: An Interpretation of Their Development, 1883-1985", in Douglas E. Ashford e E.W. Kelley, a cura di, *Nationalizing Social Security in Europe and America* (Greenwich, Conn.: JAI Press), pp. 73-97.
- Andic, Suphan, e Jindrich Veverka, 1964, "The Growth of Government Expenditure in Germany since the Unification", *Finanzarchiv*, Vol. 23, No. 2 (gennaio).
- Aninat, Eduardo, 1999, "Addressing Equity Issues in Policymaking: Lessons from the Chilean Experience" in Vito Tanzi, Ke-Young Chu, e Sanjeev Gupta, a cura di, *Economic Policy and Equity* (Washington: Fondo Monetario Internazionale).
- Ashford, Douglas E., e E.W. Kelley, 1986, *Nationalizing Social Security in Europe and America* (Greenwich, Conn.: JAI Press).
- Asiamoney*, 1994, "Malaysia, Strong Fundamentals", supplemento (giugno).
- Atkinson, Anthony B., Lee Rainwater, e Timothy M. Smeeding, 1995, *Income Distribution in OECD Countries: Evidence from Luxembourg Income Study* (Parigi: OCSE).
- Australia Bureau of Census and Statistics, 1938, *Official Year Book* (Canberra).

- Australia Office of Regulation Review, 1995, *A Guide to Regulation Impact Statements* (Canberra).
- Australian Minister for Industrial Relations and Minister Assisting the Prime Minister for the Public Service, 1996, *Towards a Best Practice Australian Public Service: Discussion Paper* (Canberra: Australian Government Publishing Service).
- Banca d'Italia, 1994, *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica* (Roma).
- Banca Mondiale, 1993, *World Development Report: Investing in Health* (New York: Oxford University Press).
- 1994a, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth* (New York: Oxford University Press).
- 1994b, *World Development Report* (New York: Oxford University Press).
- 1995, *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership* (New York: pubblicato per la Banca Mondiale dall'Oxford University Press).
- 1996, *Social Indicators of Development* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- 1997, *World Development Report* (New York: Oxford University Press).
- Barra, Robert J., 1979, "On the Determination of the Public Debt", *Journal of Political Economy*, 87: 940-71.
- Bastiat, Frederic, 1944-5, *Harmonies of Political Economy*, 2 vols. (Santa Ana, Calif.: Register Publishing Co.).
- Bator, Francis M., 1960, *The Question of Government Spending: Public Needs and Private Wants* (New York: Harper).
- Baumol, William J., 1967, "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis", *American Economic Review*, 57 (giugno): 415-26.
- Bercuson, Kenneth, a cura di, 1995, "Singapore: A Case Study in Rapid Development", IMF Occasional Paper No. 119, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- Berman, Harold J., 1983, *Law and Revolution, The Formation of the Western Legal Tradition* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).
- Bird, Richard, 1970, *The Growth of Government Spending in Canada* (Toronto: Canadian Tax Foundation).
- Bird, Richard M., Meyer W. Bucovetsky, e David K. Foot, 1979, *The Growth of Public Employment in Canada* (Toronto: Institute for Research on Public Policy).
- Bishop, Matthew, John Kay, e Colin Mayer, eds., 1994, *Privatization and Economic Performance* (Oxford: Oxford University Press).
- 1995, *The Regulatory Challenge* (Oxford: Oxford University Press).
- Bismut, Claude, e Pierre Jacquet, 1997, "Fiscal Consolidation in Europe", *Les Cahiers de L'IFRI*, No. 18.
- Bitran, Eduardo, e Raul E. Saez, 1994, "Privatization and Regulation in Chile", in Barry Bosworth, Rudiger Dornbush, e Raul Laban, a cura di, *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges* (Washington: The Brookings Institution, 1994), pp. 379-429.
- Blejer, Mario I., e Adrienne Cheasty, a cura di, 1993, *How to Measure the Fiscal Deficit: Analytical and Methodological Issues* (Washington: Fondo Monetario Internazionale).

- Blomqvist, Ake, e Emmanuel Jimenez, 1989, *The Public Role in Private Post-Secondary Education*, World Bank WPS 240 (Washington: Banca Mondiale).
- Bohn, H., e R. P. Inman, 1996, "Balanced-Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 45: 13-76.
- Borcherding, Thomas E., Werner W. Pommerehne, e Friedrich Schneider, 1982, "Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries", *Zeitschrift für Nationalökonomie* (Supplement 2): 127-56.
- Borner, Silvio, Aymo Brunetti, e Beatrice Weder, 1995, *Political Credibility and Economic Development* (New York: St. Martin's Press).
- Bosworth, Barry, Rudiger Dornbusch, e Raul Laban, a cura di, 1994, *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges* (Washington: The Brookings Institution).
- Bottani, Norberto, 1996, *Education at a Glance: OECD Indicators* (Parigi: OCSE).
- Bourdieu, Pierre, 1993, *La Misere du Monde* (Parigi: Editions du Seuil).
- Brandolini, Andrea, e Nicola Rossi, 1998, "Income Distribution and Growth in Industrial Countries", in Vito Tanzi e Ke-Young Chu, a cura di, *Income Distribution and High-Quality Growth* (Cambridge, Mass.: MIT Press).
- Brennan, Geoffrey, e James M. Buchanan, 1985, *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Breton, Albert, 1984, "An Analysis of Constitutional Change, Canada, 1980-2", *Public Choice*, 44: 251-72.
- Breton, Albert, Gianluigi Galeotti, Piene Salmon, e Ronald Wintrobe, 1991, *The Competitive State*, Villa Colombella Papers on Competitive Politics (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers).
- Brosio, Giorgio, e Carla Marchese, 1986, *Il potere di spendere: economia e storia della spesa pubblica dell'unificazione ad oggi* (Bologna: Il Mulino).
- Brown, Frank, 1995, "Privatization of Public Education: Theories and Concepts", *Education and Urban Society*, 27: 114-26.
- Brunetti, Aymo, Gregory Kisunko, e Beatrice Weder, 1997a, "Institutional Obstacles to Doing Business", World Bank Policy Research Working Paper 1759, Washington.
- 1997b. "Credibility of Rules and Economic Growth: Evidence from a Worldwide Survey of the Private Sector", World Bank Policy Research Working Paper 1760, Washington.
- Bruni, Franco, Alessandro Penati, e Angelo Porta, 1989, "Financial Regulation, Implicit Taxes, and Fiscal Adjustment in Italy", in Mario Monti, a cura di, *Fiscal Policy, Economic Adjustment, and Financial Markets* (Washington: Fondo Monetario Internazionale), pp. 197-230.
- Bruno, Michael, Martin Ravallion, e Lyn Squire, 1996, "Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues", World Bank Policy Research Working Paper 1563, Washington.
- Buchanan, James M., 1975, *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan* (Chicago: University of Chicago Press).

- 1985, "The Moral Dimension of Debt Financing," *Economic Inquiry*, 23: 1-6.
- Charles K. Rowley, and Robert D. Tollison, a cura di, 1987, *Deficits* (New York: Basil Blackwell).
- Buchanan, James M., and Gordon Thllock, 1962, *The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy* (Ann Arbor: University of Michigan Press).
- Burki, S. J., e Guillermo Perry. 1997, "The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade", *World Bank Latin American and Caribbean Studies* (Washington: Banca Mondiale).
- Business Week*, febbraio 24, 1997, "A Continent at the Breaking Point", Byline: Gail Edmondson, New York, p. 50.
- Butlin, N. G., 1984, *Select Comparative Economic Statistics 1900-1940: Australia and Britain Canada, Japan, New Zealand and U.S.A.* (Canberra: Australian National University).
- Calvo, Guillermo, 1978, "On the Time Consistency of Optimal Policy in a Monetary Economy", *Econometrica*, Vol. 46 (novembre): 1411-28.
- Campos, Jose Edgardo L., e Sanjay Pradhan, 1996, "Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding 'Governments to Fiscal Performance", World Bank Policy Research Working Paper 1646, Washington.
- Cangiano, Marco, 1996, "Accountability and Transparency in the Public Sector: The New Zealand Experience", IMP Working Paper 96/122, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- Caragatta, Patrick James, 1998, *The Economic and Compliance Consequences of Taxation. A Report of the Health of the Tax System in New Zealand* (Boston: Kluwer Academic Publishers).
- Cardoso, Teodora, 1985, "As Empresas Públicas e o Ajustamento Macroeconómico in Portugal", in Jose da Silva Lopes, a cura di, *Ajustamento e Crescimento na Actual Conjuntura Economica Mundial* (Washington: Fondo Monetario Internazionale), pp. 150-66.
- Chand, Sheetal, e Albert Jaeger, 1996, "Aging Populations and Public Pension Schemes" IMF, Occasional Paper No. 147, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- Chau, Leung Chuen, 1993, *Hong Kong: A Unique Case of Development* (Washington: Banca Mondiale).
- Chu, Ke-Young, e Sanjeev Gupta, a cura di, 1998, *Social Safety Nets: Issues and Recent Experiences* (Washington: Fondo Monetario Internazionale).
- Clark, Colin, 1964, *Taxmanship: Principles and Proposals for the Reform of Taxation*, Hobart paper 26 (London: Institute of Economic Affairs).
- Coen, David, e Dennis Snower, 1996, "Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labor Market Reform", IMP Working Paper 96/93, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- Commander, Simon. Hamid Davoodi, e Dne J. Lee, 1997, "The Causes of Government and the Consequences for Growth and Well-being", World Bank Policy Research Working Paper 1785, Washington.
- Connell, W. F. 1980, *A History of Education in the Twentieth Century World* (New York: Teachers College Press).

- Coopers & Lybrand Global Tax Network, 1997, *International Tax Summaries 1997; A Guide for Planning and Decisions*, George J. Yost, III, Chairman, International Tax Board, a cura di (New York: John Wiley & Sons, Inc.).
- Corsetti, Giancarlo, e Nouriel Roubini, 1996, "European versus American Perspectives on Balanced-Budget Rules", *American Economic Review*, 86: 408-13.
- Daveri, Francesco, e Guido Tabellini, 1997, "Unemployment, Growth, and Taxation in Industrial Countries", Working Paper No. 122, IGIER, Università Bocconi, Milano, novembre.
- Davis, E. P. 1993, "The Structure, Regulation, and Performance of Pension Funds in Nine Industrial Countries", World Bank Policy Research Working Paper 1229, Washington.
- De Haan, Jakob, Wim Moessen, e Bjorn Volkerink, 1997, "Budgetary Procedures: Aspects and Changes. New Evidence for some European Countries", University of Groningen, mimeo.
- De Jouvenel, Bertrand, 1952, *The Ethics of Redistribution* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Delonne, Robert, e Christine André, 1983, *L'Etat et l'économie: un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France 1870-1980* (Parigi: Seuil).
- Diamond, Peter, e Salvador Valdés-Prieto, 1994, "Social Security Reforms", in Barry Bosworth, Rudiger Dornbush, e Raul Laban, a cura di, *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, (Washington: The Brookings Institution, 1994), pp. 379-429.
- Domberger, Simon, e Paul Jensen, 1997, "Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13, No. 4: 67-78.
- Dornbusch, Rudiger, e Mario Draghi, 1990, a cura di, *Public Debt Management: Theory and History* (New York: Cambridge University Press).
- Easterlin, Richard A., a cura di, 1980, *Population and Economic Change in Developing Countries* (Chicago: University of Chicago Press).
- Eichengreen, Barry, Ricardo Hausmann, e Juergen Von Hagen, 1996, "Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council", saggio presentato all'Annual Meetings of the InterAmerican Development Bank, Buenos Aires.
- Eijffinger, Sylvester, e Jakob De Haan, 1996, "The Political Economy of Central Bank Independence", Princeton University Special Papers in International Economics, No. 19, Princeton, N. 5.
- Engel, Eduardo, Ronald Fischer, e Alexander Galetovic, 1998, "Infrastructure Franchising and Government Guarantees", saggio presentato al X Regional Seminar on Fiscal Policy, CEPAL, Cile, gennaio 26-8.
- Eurostat, 1992, *Digest of Statistics on Social Protection in Europe*, Lussemburgo.
- Eusepi, Giuseppe, e Eugenio Cerioni, 1989, "Constitutional Constraints on Government: The Impact of Article 81 of the Italian Constitution", saggio presentato all'European Public Choice Society Meeting, Linz, Austria.
- Evans, Lewis, Arthur Grimes, e Bryce Wilkinson con David Teece, 1996, "Eco-

- conomic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 34 (dicembre): pp. 1856-1902.
- Feld, Lars, e Gebhard Kirchgaessner, 1997, “Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down or Bottom Up? Some Evidence from Swiss Municipalities”, Svizzera: University of St. Gallen, mimeo.
- Fernandez Acha, Valentin, 1976, *Datos Basicos para la historia financiera de Espana (1950-1975)*, (Madrid: Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales).
- Field, Frederick Vanderbilt, a cura di, 1934, *Economic Handbook of the Pacific Area* (Garden City, NY: Doubleday, Doran).
- Flora, Peter, Franz Kraus, e Winfried Pfennig, 1983 e 1987, *State, Economy and Society in Western Europe, 1815- 1975*, Vol I, 1983, Vol. II, 1987 (Chicago: St. James Press).
- Fondo Monetario Internazionale, 1995a, *Argentina: Recent Economic Developments*, IMF Staff Country Report 95/110, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- 1995b, *World Economic Outlook* (Washington: Fondo Monetario Internazionale).
- 1996a, *Mauritius, Background Papers and Statistical Annex*, IMF Staff Country Report 96/1, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- 1996b, *New Zealand: Recent Economic Developments*, IMF Staff Country Report. 96/14, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- 1996c, *Belgium: Recent Economic Developments*, IMF Staff Country Report 96/25, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- 1996d, *Switzerland: Recent Economic Developments*, IMF Staff Country Report 96/131, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- 1996e, *Ireland: Recent Economic Developments*, IMF Staff Country Report 96n8, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- 1996f, *Thailand: Statistical Appendix*, IMF Staff Country Report 96/83, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- 1996g, *Finland: Selected Issues and Statistical Appendix*, IMF Staff Country Report 96/95, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- 1996h, *Sweden: Selected Issues*, IMF Staff Country Report. 96/112, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- 1996i, *Portugal: Recent Economic Developments*, IMF Staff Country Report 96/129, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- 1996j, *United Kingdom: Recent Economic Developments*, IMF Staff Country Report 96/130, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- 1996k, *New Zealand: Selected Issues and Statistical Appendix*, IMF Staff Country Report 96/144, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- 1997a, *Australia: Recent Economic Developments*, IMF Staff Country Report 97/22, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- 1997b, *World Economic Outlook*, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- 1997c, *International Financial Statistics* (Washington: Fondo Monetario Internazionale), agosto.

- Government Finance Statistics Yearbook* (Washington: Fondo Monetario Internazionale) (vari).
- Foot, David K., 1989, "Public Expenditure, Population Aging and Economic Dependency in Canada, 1921-2021", *Population Research and Policy Review*, 8: 97-117.
- Ford, Robert, e Douglas Laxton, 1995, "World Public Debt and Real Interest Rates", IMF Working Paper 95/30, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- Forrester, Viviane, 1996, *L'horreur économique*, (Parigi: Librairie Artheme Fayard).
- Forte, Francesco, 1998, *Le regole della costituzione fiscale*, *Notizie di Politeia*, Anno 14, No. 49, 150.
- 1989, "Costituzione Tributaria e Riforma Tributaria", in Victor Uckmar, a cura di, *Esperienze Straniere e Prospettive per l'Ordinamento Tributario Italiano* (Padua: CEDAM).
- e Alan T. Peacock, 1985, *Public Expenditure and Government Growth* (Oxford: Basil Blackwell).
- Foster, R. A., e Stewart, S. E., 1991, *Australian Economic Statistics, 1949-50 to 1989-90*, Reserve Bank of Australia, Occasional Paper No. 8 (Sydney, N.S.W.: Reserve Bank of Australia).
- Frey, Bruno, 1988, "Explaining the Growth of Government: International Perspectives in Lybeck", J. A. e M. Henrekson, a cura di, *Explaining the Growth of Government*, (Amsterdam: North-Holland), pp. 21-8.
- Friedman, Milton, 1955, "The Role of Government in Education", in Robert Solo, a cura di, *Economics and the Public Interest* (New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press).
- Fry, Maxwell J., 1997, "The Fiscal Abuse of Central Banks", in *Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honor of Vito Tanzi* (Londra and New York: Routledge).
- Galbraith, John Kenneth, 1958, *The Affluent Society* (Boston: Houghton Mifflin).
- Giavazzi, Francesco, e Marco Pagano, 1990, "Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary?" in Olivier Blanchard e Stanley Fischer, a cura di, *NBER Macroeconomics Annual* (Cambridge: Mass.: MIT Press), pp. 75-110.
- Giovannini, Alberto, e Martha De Melo, 1993, "Government Revenue from Financial Repression", *American Economic Review*, 83: 953-63.
- Gomez-Ibanez, Jose, e John R. Meyer, 1993, *Going Private: The International Experience with Transport Privatization* (Washington: The Brookings Institution).
- Goode, Richard, 1964, *The Individual Income Tax* (Washington: The Brookings Institution).
- Gradstein, Mark, e Moshe Justman, 1996, *Public Choice of an Education System: Implications for Growth and Income Distribution* (Israele: Ben Gurion University).
- Group of Ten, 1998, "The Macroeconomic and Financial Implications of Ageing Populations" (s.l.; The Group) aprile.
- Gulhati, Ravi, e Raj Nallari, 1990, "Successful Stabilization and Recovery in Mauritius", World Bank EDI Development Policy Case Series No. 5, Washington.

- Gwartney, James D., Richard Lawson, e Walter Block, 1996, *Economic Freedom of the World* (Vancouver: Fraser Institute).
- Haddon-Cave, Philip, 1984, "The Making of Some Aspects of Public Policy In Hong Kong", in D. Lethbridge, a cura di, *The Business Environment in Hong Kong* (Hong Kong: Oxford University Press).
- Hagemann, Robert, e Christoph John, 1995, "The Fiscal Stance in Sweden: A Generational Accounting Perspective", IMF Working Paper, WP/95/105, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- Halligan, John, 1997, "New Public Sector Models: Reform in Australia and New Zealand", in Jan-Erik Lane, a cura di, *Public Sector Reform: Rationale, Trends, and Problems* (Londra: Sage Publications), pp. 17-46.
- Hammond, Bray, 1957, *Banks and Politics in America, From the Revolution to the Civil War* (Princeton, N.J.: Princeton University Press).
- Harberger, Arnold, 1998, "Monetary and Fiscal Policy for Equitable Economic Growth", in Vito Tanzi e Ke-Young Chu, a cura di, *Income Distribution and High-Quality Growth* (Cambridge, Mass.: MIT Press).
- Hayek, Friedrich A. von, 1960, *The Constitution of Liberty* (Chicago: University of Chicago Press).
- Heald, David, 1997, "Privately Financed Capital in Public Services", *The Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. 65, No.5 (dicembre): 568-98.
- Helbling, Thomas, e Robert Wescott, 1995, "The Global Real Interest Rate", in IMF Staff Studies for the World Economic Outlook, settembre, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- Heller, Walter W., 1966, *New Dimensions of Political Economy* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).
- Holsey, Cheryl M., e Thomas E. Borchering, 1997, "Why Does Government's Share of National Income Grow? An Assessment of the Recent Literature on the U.S. Experience", in Dennis C. Mueller, a cura di, *Perspectives on Public Choice: A Handbook* (New York: Cambridge University Press).
- Holzmann, Robert, 1988, *Reforming Public Pensions* (Parigi: OCSE).
- 1996, "The Economic Usefulness and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions" (Saarbrücken, University of the Saarland).
- 1997a, "Pension Reform, Financial Market Development and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile", IMF Staff Papers, Vol. 44, No.2, (June): 149-78.
- 1997b, *On the Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions*, AICGS Research Report No.4 (Washington: American Institute of Contemporary German Studies).
- Homer, Sidney, e Richard Sylla, 1991, *A History of Interest Rates* (New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press).
- Institut National de Statistique, 1952, *Annuaire statistique de La Belgique* (Bruxelles: INS).
- Institute National de la statistique et des etudes economiques, *Annuaire statistique de la France* (Parigi: L'Institut).
- Inter-American Development Bank, 1997, *Economic and Social Progress in Latin America: Part II* (Washington).

- Irwin, Timothy, Michael Klein, Guillermo Perry, e Mateen Thobani, 1998, "Managing Contingent Liabilities in Infrastructure Privatization", saggio presentato al X Regional Seminar on Fiscal Policy, CEPAL, Cile, gennaio 26-8. Italia, Istituto Nazionale di Statistica (vari anni), *Annuario statistico italiano* (Roma: ISTAT).
- James, Estelle, 1984, "Benefits and Costs of Privatized Public Services: Lessons from the Dutch Educational System", *Comparative Education Review*, 28: 605-24.
- 1987, "The Public/Private Division of Responsibility for Education: An International Comparison", *Economics of Educational Review*, 6(1): 1-14.
- Japan Statistical Association (vari anni), *Historical Statistics of Japan*.
- Johansen, Leif, 1965, *Public Economics* (Amsterdam: North-Holland).
- Kanbur, S. M. Ravi, 1991, "Poverty and Development: The Human Development report and the World Development Report", World Bank Policy Research Working Paper 1759, Washington.
- Kapur, Anil, 1995, "Airport Infrastructure. The Emerging Role of the Private Sector", World Bank Technical Paper No. 313, Washington.
- Kelsey, Jane, 1997, *The New Zealand Experiment: A World Model for Structural Adjustment?* (Auckland, Nuova Zelanda: Auckland University Press, Bridget Williams Books).
- Keynes, John Maynard, 1926, *The End of Laissez-Faire* (Londra: Hogarth Press).
- 1936, *The General Theory of Employment, Interest, and Money* (San Diego: Harcourt Bruce Janovich).
- Kindleberger, Charles Poor, 1993, *A Financial History of Western Europe* (New York: Oxford University Press).
- King, Mervyn, 1997, "Tax Systems in the XXIst Century", in International Fiscal Association, a cura di, *Visions of the Tax Systems of the XXIst Century* (Boston: Kluwer Law International), pp. 53-64.
- Kopits, George, e Jon Craig, 1998, *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper No. 158 (Washington: Fondo Monetario Internazionale).
- Kopits, George, e Steven Syrnsky, 1998, *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper 162 (Washington: Fondo Monetario Internazionale).
- Kotlikoff, Laurence, 1995, "Privatization of Social Security: How It Works and Why It Matters", in *Tax Policy and the Economy*, NBER Conference Report, a cura di James Poterba,
- Krueger, Anne O., 1974, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *The American Economic Review*, Vol. 64, No.3 (giugno): 291-303.
- 1993, *Economic Policies at Cross Purposes: The United States and Developing Countries* (Washington: The Brookings Institution).
- Kwon, Soonwon, 1993, "Social Policy in Korea: Challenges and Responses" (Seoul: Korea Development Institute), Research Monograph 93-01.
- Lancaster, H. O., 1990, "Expectations of Life: A Study in the Demography, Statistics, and History of World Mortality" (New York: Springer-Verlag).
- Lane, Jan-Erik, a cura di, 1997, *Public Sector Reform: Rationale, Trends, and Problems* (Londra: Sage Publications).

- Larosiere, Jacques de, 1984, *The Growth of Public Debt and the Need for Fiscal Discipline* (Washington: Fondo Monetario Internazionale).
- League of Nations, Economic Intelligence Service, *Statistical Yearbook of the League of Nations, 1926-1944* (Ginevra: League of Nations).
- Leroy-Beaulieu, Paul, 1888, *Traite de la Science des Finances* (Parigi: Guillaumin).
- Levitt, M. S., e M. A. S. Joyce, 1987, *The Growth and Efficiency of Public Spending* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Liesuer, Thelma, 1985, *Economic Statistics, 1900-1983: United Kingdom, United States of America, France, Germany, Italy, Japan* (Londra: Economist Publications).
- Lindbeck, Assar, 1996, "The West European Employment Problem", *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 132, No.4, pp. 609-37.
1997, *The Swedish Experiment* (Stoccolma: SNS Forlag).
- Lindert, Peter H., 1994, "The Rise of Social Spending, 1880-1930", *Explorations in Economic History*, 31: 1-37.
- Lucas, Robert E., Jr., 1973, "Some International Evidence on Output-Inflation Tradeoffs", *The American Economic Review* (giugno).
1976, "Econometric Policy Evaluation: A Critique", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol. 1.
- Lybeck, J. A., e M. Henrekson, 1988, *Explaining the Growth of Government* (Amsterdam: North-Holland).
- Macaulay, Frederick, 1938, *Some Theoretical Problems Suggested by the Movements of Interest Rates, Bond Yields and Stock Prices in the United States since 1856* (New York; National Bureau of Economic Research).
- Mackenzie, G. A., e Peter Stella, 1996, "Quasi-Fiscal Operations of Public Financial Institutions", *IMF Occasional Paper No. 142* (Washington: Fondo Monetario Internazionale).
- Maddison, Angus, 1995, *Monitoring the World Economy, 1820-1992* (Parigi: OCSE).
- Marcel, Mario, e Andres Solimano, 1994, "The Distribution of Income and Economic Adjustment", in Barry Bosworth, Rudiger Dornbusch, e Raul Laban, a cura di, *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges* (Washington: The Brookings Institution), pp. 379-429.
- Massey, Patrick, 1995, *New Zealand, Market Liberalization in a Developed Economy* (New York: St. Martin's Press).
- Masson, Paul, e Michael Mussa, 1995, "Long-Term Tendencies in Budget Deficits and Debt", *IMF Working Paper 95/128*, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- Mauro, Paolo, 1995, "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 110: (August): 681-712.
- McDermott, John, e Wescott, Robert, 1996, "An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments", *IMF Working Paper 96/159*, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- Merewitz, Leonard, e Stephen H. Sosnick, 1971, *The Budget's New Clothes* (Chicago: Markham Publishing Company).

- Milesi-Ferretti, Gian-Maria, 1996, "Fiscal Rules and the Budget Process", IMF Working Paper 96/60, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- Mitchell, B. R., 1998, *International Historical Statistics: Africa, Asia and Oceania, 1750-1988*, 2° ed. rev. (New York: Stockton Press).
- 1998, *International Historical Statistics: Europe, 1750-1993*, 4° ed. (New York: Stockton Press).
- 1976, *Abstract of British Historical Statistics* (New York: Cambridge University Press).
- Moser, Peter, 1994, "Constitutional Protection of Economic Rights: The Swiss and U.S. Experience in Comparison", *Constitutional Political Economy*, Vol. 5: 61-79.
- Mueller, Dennis C., 1986, *The Growth of Government: A Public Choice Perspective*, DM/86/33 (Washington: Fondo Monetario Internazionale).
- 1991, "Choosing a Constitution in East Europe: Lessons from Public Choice", *Journal of Comparative Economics*, 15: 325-48.
- 1989, *Public Choice II* (Cambridge: Cambridge University Press).
- a cura di, 1997, *Perspectives on Public Choice: A Handbook* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Mullard, Maurice, 1993, *The Politics of Public Expenditure* (London: Routledge).
- Musgrave, Richard A., 1959, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy* (New York: McGraw-Hill).
- 1965, *Essays in Fiscal Federalism* (Washington: The Brookings Institution).
- Nazioni Unite, 1997, *World Economic and Social Survey: Current Trends and Policies in the World Economy* (New York: Nazioni Unite).
- Nazioni Unite (vari anni), *National Accounts Statistics: Main Aggregates and Detailed Tables*, Vol. 1, parti 1 e 2 (New York: United Nations).
- Neck, Reinhard, e Friedrich Schneider, 1988, "The Growth of the Public Sector in Austria: An Exploratory Analysis", in J. A. Lybeck e M. Henrekson, a cura di, *Explaining the Growth of Government* (Amsterdam: North Holland).
- Niskanen, William A., 1992, "The Case for a New Fiscal Constitution", *Journal of Economic Perspectives*, 6: 13-24.
- Noord, Paul Van den, e Richard Herd, 1993, *Pension Liabilities in the Seven Major Economies*, OECD Economics Department Working Papers No. 142 (Parigi: OCSE).
- North, Douglass, 1994, "Economic Performance through Time", *American Economic Review*, 84: 359-68.
- Norvegia, Statistisk Sentralbyrå, 1969 and 1978, *Historical Statistics, 1968* (Oslo: Statistisk Sentralbyrå).
- Nozick, Robert, 1974, *Anarchy, State and Utopia* (Basic Books).
- Nuova Zelanda, Department of Statistics, 1998, *The New Zealand Official Yearbook* (Wellington).
- Nuova Zelanda, State Services Commission, 1998, *Assessment of the State of the New Zealand Public Service*, Occasional Paper No.1 (ottobre).
- Okawa, Kazushi, Miyoei Shinohara, e Mataji Umemura, a cura di, 1965-79, *Estimates of Long-Term Economic Statistics of Japan since 1868* (Tokyo: Toyo Keizai Shinpo Sha).

- Okun, Arthur M., 1970, *The Political Economy of Prosperity* (Washington: Brookings Institution).
- Olson, Mancur, 1965, *The Logic of Collective Action* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).
- 1982, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities* (New Haven, Conn.: Yale University Press).
- Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, 1985, *Social Expenditure, 1960-1990: Problems of Growth and Control* (Parigi: OCSE).
- 1987, *Toll Financing and Private Sector Involvement in Road Infrastructure Development* (Parigi: OCSE).
- 1988, *Reforming Public Pensions* (Parigi: OCSE).
- Directorate for Social Affairs, Manpower and Education, 1990, *Labour Market Policies for the 1990s* (Parigi: OCSE).
- 1992a, *Private Pensions and Public Policy* (Parigi: OCSE).
- 1992b, "The Reform of Health Care Systems. A Comparative Analysis of Seven OECD Countries", *Health Policy Studies*, No.2 (Parigi: OCSE).
- 1994a, "The Reform of Health Care Systems. A Review of Seventeen OECD Countries", *Health Policy Studies*, No.5 (Parigi: OCSE).
- 1994b, *New Orientations for Social Policy* (Parigi: OCSE).
- 1995a, *Social Expenditure Database (SOC)* (Parigi: OCSE).
- 1995b, *OECD Environmental Data: Compendium* (Parigi: OCSE).
- Directorate for Social Affairs, Manpower, and Education, 1996a, *Trends in International Migration: Continuous Reporting System on Migration: Annual Report 1994* (Parigi: OCSE).
- 1996b, "Social Expenditure Statistics of OECD Member Countries, Labour Market and Social Policy", Occasional Paper No. 17 (Parigi: OCSE).
- 1996c, *National Accounts, Main Aggregates* (Parigi: OCSE).
- 1996d, *Social Expenditure Statistics of OECD Members Countries* (Provisional Version), Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 17 (Parigi: OCSE).
- 1996e, *Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965/95* (Parigi: OCSE).
- 1997, *Making Work Pay: Taxation, Benefits, Employment, and Unemployment* (Parigi: OCSE).
- (vari anni), *Economic Surveys* (Parigi: OCSE).
- (vari anni), *Economic Outlook* (Parigi: OCSE).
- (vari anni), *Historical Statistics* (Parigi: OCSE).
- (vari anni), *Main Economic Indicators* (Parigi: OCSE).
- (vari anni), *Main Science and Technology Indicators* (Parigi: OCSE).
- (vari anni), *National Accounts* (Parigi: OCSE).
- (vari anni), *Private Pensions in OECD Countries (Canada, Ireland, New Zealand, the United States)* (Parigi: OCSE).
- Osborne, David, e Ted Gaebler, 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector* (Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Company).
- Osterreichisches Statistisches Zentralamt, 1935 (Repubblica austriaca).

- Owens, Jeffrey, 1997, "Emerging Issues in Tax Reform: The Perspective of an International Administrator", saggio presentato al 53° Congress on Public Investment and Public Finance in Kyoto, Giappone.
- Oxley, Howard, e Maitland MacFarlan, 1995, "Health Care Reform: Controlling Spending and Increasing Efficiency", *OECD Economic Studies*, No. 24, 1: 7-56.
- Paesi Bassi, Centraal Bureau voor de Statistiek, 1956, *Statistical Yearbook of the Netherlands* (The Hague: Staatsuitgeverij).
- Palacios, Robert J., 1996, *Averting the Old Age Crisis: Technical Annex* (Washington: Banca Mondiale).
- Palda, Filip, 1997, "Fiscal Churning and political Efficiency", *Kyklos* (Svizzera), 50: 189-206.
- Parker, David, 1994, "International Aspects of Privatisation: A Critical Assessment of Business Restructuring in the UK, Former Czechoslovakia and Malaysia", *British Review of Economic Issues*, 16: 1-32.
- Peacock, Alan, 1986, "The Political Economy of the Public Expenditure", in John A. Bristow e Declan McDonagh, a cura di, *Public Expenditure: The Key Issues* (Dublino: Institute of Public Administration), pp. 42-63.
- Peacock, Alan, e Jack Wiseman, 1961, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom* (Princeton, N.J.: Princeton University Press).
- Perotti, Roberto, 1998a, "The Political Economy of Fiscal Consolidations", in the *Scandinavian Journal of Economics* (Svezia), 100, No.1: 367-404.
- 1999b, "Fiscal Policy When Things Are Going Badly", mimeo, January 12, Columbia University and Centre For Economic Policy Research.
- Perotti, Roberto, Rolf Strauch, e Juergen von Hagen, 1998, *Sustainability of Public Finances*, CEPR (Londra).
- Peters, G. H., 1973, *Cost-benefit Analysis* (Westminster: Institute of Economic Affairs).
- Pommerehne, Werner W., e Friedrich Schneider, 1982, "Unbalanced Growth between Public and Private Sectors: All Empirical Examination", in Robert H. Haveman, a cura di, *Public Finance and Public Employment* (Detroit, Mich.: Wayne State University Press) pp. 309-26.
- Poullier, Jean-Pierre, 1993, *OECD Health Systems* (Parigi: OCSE).
- Premchand, A., 1983, *Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice* (Washington: Fondo Monetario Internazionale).
- 1996, *Issues and New Directions in Public Expenditure Management*, IMF Working Paper 96/123, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- Prescott, Edward C., 1986., "Theory Ahead of Business-Cycle Measurement", Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Vol. 25.
- Psacharopoulos, George, 1992, "The Privatization of Education in Europe", *Comparative Education Review* 36: 115-26.
- PUMA (OCSE), 1997a, *Modern Budgeting* (Parigi: OCSE).
- 1997b, *Budgeting for the Future* (Parigi: OCSE).
- 1997c, *Contracting Out Government Services: Best Practice Guidelines and Case Studies*, Occasional Paper No. 20 (Parigi: OCSE).
- Putnam, Robert D., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern*

- Italy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press).
- Rafuse, Robert, 1965, "Cyclical Behaviour of State-Local Finances", in Richard A. Musgrave, a cura di, *Essays in Fiscal Federalism* (Washington: The Brookings Institution).
- Remnick, David, 1994, *Lenin's Tomb: The Last Days of the Soviet Empire* (New York: Vintage Books).
- Rimlinger, Gaston V., 1971, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia* (New York.: Wiley).
- Robbins, Lionel, 1962, "What Role for Government Expenditure?" in Edmund Phelps, a cura di (New York: W. W. Norton & Company, Inc.).
- Roberti, Paolo, 1989, "Some Critical Reflections on the Principles and Instruments of the Welfare State", *Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations*, Vol. 3: 95-125.
- Robinson, David, et al., 1991, *Thailand: Adjusting to Success: Current Policy Issues*, IMF Occasional Paper No. 85 (Washington: Fondo Monetario Internazionale).
- Rodrik, Dani, 1996, "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, 34: 9-41.
- Roseveare, Deborah, Willi Leibfritz, Douglas Fore, e Eckhard Wurzel, 1996, "Ageing Populations, Pension Systems, and Government Budgets: Simulations for 20 OECD Countries", OECD Economics Department, Working Paper No. 168 (Parigi: OCSE).
- Rothbard, Murray N., 1962, *The Panic of 1819. Reaction and Policies* (New York: Columbia University Press).
- Sadka, Efraim, e Vito Tanzi, 1998, "Increasing Dependency Ratios, Pensions, and Tax Smoothing", Working Paper 98/129, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- Scherer, Peter, 1996, "The Myth of the Demographic Imperative", in C. Eugene Steuerle e Masahiro Kawai, a cura di, *The New World Fiscal Order: Implications for Industrialized Nations* (Washington: The Urban Institute Press), pp. 61-83.
- Schick, Allen, 1998, "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms", *World Bank Research Observer*, February: 123-31.
- Schneider, Friedrich, 1997, "Empirical Results for the Size of the Shadow Economy of Western European Countries over Time", University of Linz, mimeo.
- Schuknecht, Ludger, 1992, *Trade Protection in the European Community* (Chur: Harwood Academic Publishers).
- Schwartz, Gerd, e Paulo Silva Lopes, 1993, "Privatization: Expectations, Tradeoffs, and Results", *Finance and Development*, 30 (June): 14-17.
- Scott, Graham, 1996, *Government Reform in New Zealand*, IMF Occasional Paper No. 140 (Washington: Fondo Monetario Internazionale).
- Siebert, Horst, 1998, *Redesigning Social Security* (Tubinga: Mohr Siebeck).
- Singh, Anoop, Josh Felman, Ray Brooks, Tim Callen, e Christian Thimann, 1998, *Australia: Benefiting from Economic Reform* (Washington: Fondo Monetario Internazionale).

- Siesnick, Daniel T., 1998, "Empirical Approaches to the Measurement of Welfare", *Journal of Economic Literature*, Vol. 36 (December): 2108-65'.
- Smith, Adam, 1937, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (New York: The Modern Library).
- Smithies, Arthur, 1964, "A Conceptual Framework for the Program Budget" (Santa Monica, Calif.: The Rand Corporation).
- Social Protection Expenditure and Receipts, 1994 (Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes).
- Solimano, Andres, Osvaldo Sunkel, e Mario Blejer, a cura di, 1994, *Rebuilding Capitalism: Alternative Roads after Socialism and Dirigisme* (Ann Arbor: University of Michigan Press).
- Statistisches Jahrbuch für die Republic Österreich*, 1935 (Vienna: Das Zentralamt).
- Stati Uniti, Arms Control and Disarmament Agency, 1996, *World Military Expenditures and Arms Transfers* (Washington: GPO).
- Stati Uniti, Bureau of the Census, 1975, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970*, edizione del bicentenario (Washington: GPO).
- Steuerle, C. Eugene, e Masahiro Kawai, a cura di, 1996, *The New World Fiscal Order: Implications for Industrialized Nations* (Washington: The Urban Institute Press).
- Stockholm International Peace Research Institute, 1996, *Armaments, Disarmament e International Security: SIPRI Yearbook, 1996* (New York: Oxford University Press).
- Tanzi, Vito, 1970, *Taxation: A Radical Approach. A Reassessment of the High Level of British Taxation and the Scope for Its Reduction* (Londra: The Institute of Economic Affairs).
- 1986, "Public Expenditure and Public Debt", in John Bristow e Declan McDonagh, a cura di, *Public Expenditure: The Key Issues* (Dublino: Institute of Public Administration), pp. 6-37.
- 1988, Trends in Tax Policy as Revealed by Recent Developments and Research", *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 42 (marzo): 97-103.
- 1995, *Taxation in an Integrating World* (Washington: The Brookings Institution).
- 1996, "Fiscal Policy and Income Distribution", saggio presentato alla Conference on Economic Growth and Equity: International Experience and Policies, July 12-13, Santiago.
- 1996b, "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", in *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995* (Washington: Banca Mondiale).
- 1997, "The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective", IMF Working Paper 97/114, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- 1998a, "Globalization, Tax Competition, and the Future of Tax Systems", in Gerold Krause-Junk, a cura di, *Steuersysteme der Zukunft* (Berlin: Duncker & Humboh).
- 1998b, "Corruption around the World", IMF Staff Papers, Vol. 45, No.4, (dicembre): 559-94.

- 1998c, "Government Role and the Efficiency of Policy Instruments", in Peter Birch Sorensen, a cura di *Public Finance in a Changing World* (Macmillan Press, Ltd.), pp. 51-79.
- 1998d, "Fundamental Determinants of Inequality and the Role of Government", IMF Working Paper 98/178, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- 1999, "Is There a Need for a World Tax Organization?" in Assaf Razin e Efraim Sadka, a cura di, *The Economics of Globalization: Policy Perspectives from Public Economics* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Tanzi, Vito, e Domenico Fanizza, 1995, "Fiscal Deficit and Public Debt in Industrial Countries, 1970-1994", IMF Working Paper 95/49, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- Tanzi, Vito, e Ludger Schuknecht, 1997a, "Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective", *American Economic Review*, 87: 164-8.
- 1997b, "Reforming Government: An Overview over the Recent Experience", *European Journal of Political Economy*, 13: 395-417.
- 1998a, "The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries", in Andres Solimano, a cura di, *Social Inequality: Values, Growth, and the State* (Ann Arbor: University of Michigan Press), pp. 171-207.
- 1998b, "Can Small Governments Secure Social and Economic Well-Being?" in Herbert Grubel, a cura di, *How to Spend the Fiscal Dividend: What Is the Optimal Size of Government?* (Vancouver: Fraser Institute).
- Tanzi, Vito, e Howell Zee, 1997, "Fiscal Policy and Long-Run Growth" IMF Staff Papers, Vol. 44, No.4 (June): 179-209.
- 1998, "Taxation and the Household Saving Rate: Evidence from OECD Countries", IMF Working Paper, WP/98/36, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- Ter-Minassian, Teresa, a cura di, 1997, *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Washington: Fondo Monetario Internazionale).
- The Independent*, October 1, 1990, "Time to Change the Rules of the Fiscal Game", Byline: Hamish McRae (Londra), p. 20.
- Tinbergen, Jan, 1952, *On the Theory of Economic Policy* (Amsterdam: NorthHolland).
- Tobin, James, 1966, *National Economic Policy: Essays* (New Haven, Conn.: Yale University Press).
- Transparency International, 1996, Transparency International Annual Report 1996: "Sharpening the Responses against Global Corruption" (Berlino: Transparency International).
- Tullock, Gordon, 1967, "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft", *Western Economic Journal* (giugno): 224-32.
- 1989, *The Economics of Special Privilege and Rent-Seeking* (Boston: Kluwer Academic Publishers).
- United Nations Development Programme, 1995, *Human Development Report, 1995* (New York: Oxford University Press).

- 1996, *Human Development Report, 1996* (New York: Oxford University Press).
- 1997, *Human Development Report, 1997* (New York: Oxford University Press).
- UNESCO, 1993, *World Education Report* (Parigi: UNESCO).
- United States Social Security Administration, 1993, *Social Security Programs throughout the World*.
- Van den Noord, P., e R. Herd, 1993, *Pension Liabilities in the Seven Major Economies*, (Parigi: OCSE).
- Velasco, Andres, 1994, "The State and Economic Policy: Chile 1952-92", in Barry Bosworth, Rudiger Dornbush, e Raul Laban, a cura di, *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges* (Washington: The Brookings Institution), pp. 379-429.
- Von Hagen, Juergen, 1992, "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", Bruxelles: EC Economic Papers No. 96.
- Von Hagen, Juergen, e Ian Harden, 1994, "National Budget Processes and Fiscal Performance", in European Economy Reports and Studies, No.3, *Towards Greater Fiscal Discipline* (Bruxelles).
- 1996, Budget Processes and Commitments to Fiscal Discipline, IMF Working Paper 96/78, Fondo Monetario Internazionale, Washington.
- Wagner Adolf H., 1892, *Grundlegung der Politischen Oekonomie*, Pt. I: Grundlagen der Volkswirtschaft, 3° ed. (Leipzig: Winter).
- Wagner, Richard E., e Tollison Robert D., 1987, "Balanced Budgets, Fiscal Responsibility and the Constitution", in Richard Fink e Jack High, a cura di, *A Nation in Debt: Economists Debate the Federal Budget Deficit* (Frederick, Md.: University Publications of America).
- Walford, Geoffrey, a cura di, 1989, *Private Schools in Ten Countries: Policy and Practice* (London: Routledge).
- Week-Hannemann, Hannelore, Werner W. Pommerehne, e Bruno S. Frey, 1984, *Schattenwirtschaft* (Monaco: Vahlen).
- West, Edwin G., 1970, *Education and the State: A Study in Political Economy*, 2° ed. (Londra: The Institute of Economic Affairs).
- 1992, "The Benthamites as Educational Engineers: The Reputation and The Record", *History of Political Economy*, 24: 595-621.
- 1997, "Education Vouchers in Principle and Practice: A Survey", Banca Mondiale, *Research Observer*, Vol. 12: 83-104.
- Wildavsky, Aaron 1985, "A Cultural Theory of Expenditure Growth and (Un)Balanced Budgets", *Journal of Public Economics*, 28: 349-57.
- Williams, Gareth L., e Dorothea Furth, 1990, *Financing Higher Education: Current Patterns* (Parigi: OCSE).
- Winer Stanley L., e Walter Hettich, 1991a, "Debt and Tariffs: An Empirical Investigation of the Evolution of Revenue Systems", *Journal of Public Economics*, 45: 215-42.
- 1991b, "Political Checks and Balances and the Structure of Taxation in the United States and Canada", in Breton, Albert, Gianluigi Galeotti, Pierre Salmon, e Ronald Wintrobe, a cura di, *The Competitive State*, Villa Co-

- lombella Papers on Competitive Politics (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers).
- Wunder, Haroldene F, e Stephen R. Crow, 1997, "International Tax Reform since 1986: An Update", in *Tax Notes International* (April 7).
- Zandvakili, Sourushe, 1994, "Income Distribution and Redistribution through Taxation: An International Comparison", *Empirical Economics*, Vol. 19, No. :3: 473-91.
- Zee, Howell, 1996, "Taxation and Unemployment", IMF Working Paper 96/45, Fondo Monetario Internazionale, Washington.

INDICE DEI NOMI

- Alesina, Alberto, 16, 131, 132, 137,
138, 149, 205, 209, 224
Altenstetter, Corista, 7
Andic, Suphan, 9, 25, 29, 31, 34, 38,
46, 47
André, Christine, 9, 25, 31, 46, 47
Aninat, Eduardo, 204
Ashford, Douglas E., 10, 30
- Banca Mondiale, 28, 38, 74, 86, 119,
141, 145, 164-168, 171, 172, 182,
183, 241
Barber, Lionel, 225
Barro, Robert J., 59
Bastiat, Frederic, 6
Bator, Francis, 13
Baumol, William J., 4, 23, 26
Bercuson, Kenneth, 118, 217
Berman, Harold J., 159
Bertinotti, Sandro, 222
Bird, Richard, 27
Bishop, Matthew, 211
Bismut, Claude, 129, 222
Bitran, Eduardo, 203
Blejer, Mario I., 130
Block, Walter, 108, 112
Blomqvist, Ake, 179
Bohn, H., 153
Borcherding, Thomas E., 16
Borner, Silvio, 110, 138
Bosworth, Barry, 118, 203
Bottani, Norberto, 104
Bourdieu, Pierre, 221
- Brandolini, Andrea, 89
Brennan, Geoffrey, 130
Breton, Albert, 16, 131
Brosio, Giorgio, 9
Brown, Frank, 177
Brunetti, Aymo, 58, 110, 112, 117,
138
Bruni, Franco, 193
Bruno, Michael, 108
Buchanan, James M., 16, 19, 59,
130, 131
Bucovetsky, W., 27
Burki, S.J., 214
Butlin, N.G., 9, 25, 46, 47, 51, 55,
63
- Calvo, Guillermo, 18
Campos, José Edgardo, 206
Cangiano, Marco, 200
Caragata, Patrick J., 58
Cardoso, Teodora, 166
Cerioni, Eugenio, 15, 22
Chand, Sheetal, 39, 64-66, 183,
184, 188
Chau, Leung Chun, 116, 119, 122
Chu, Ke-Young, 139
Clark, Colin, 52, 53
Coe, David, 192
Commander, Simon, 99, 145
Connell, W.F., 7
Coopers & Lybrand, 57
Craig, Jon, 130, 131, 148
Crow, Stephen, 57

- Daveri, Francesco, 58
 Davoodi, Hamid, 99, 145
 de Haan, Jakob, 79, 149
 de Jouvenel, Bertrand, 11
 Delorme, Robert, 9, 25, 31, 46, 47
 De Melo, Martha, 193
 Diamond, Peter, 203
 Dornbusch, Rudiger, 63, 118, 203
 Draghi, Mario, 63
 Drazen, Allan, 138
- Easterlin, Richard A., 86
 Eichengreen, Barry, 225
 Eijffinger, Sylvester, 79
 Engel, Eduardo, 167
 Eurostat, 40
 Eusepi, Giuseppe, 15, 22
 Evans, Lewis, 200
- Fanizza, Domenico, 81, 83, 84
 Feld, Lars, 150
 Fernández Acha, Valentin, 9, 29, 34, 38, 42, 46, 47, 51, 63
 Field, Frederick V., 63
 Fischer, Ronald, 167
 Flora, Peter, 27, 36, 89, 90
 Fondo Monetario Internazionale (FMI), 1, 9, 29, 31, 38, 42, 46, 47, 51, 63, 131, 132, 200, 205, 208, 220, 229
 Foot, David K., 27, 188
 Ford, Robert, 81
 Forrester, Viviane, 221
 Forte, Francesco, 16, 20, 130
 Foster, R.A., 25, 31
 Frey, Bruno, 16, 111
 Friedman, Milton, 19, 118, 173
- Gaebler, Ted, 129
 Galbraith, John K., 12, 14, 219, 233
 Galeotti, Gianluigi, 16
 Galetovic, Alexander, 167
 Giavazzi, Francesco, 137
 Gingrich, Newt, 223
 Giovannini, Alberto, 193
- Gómez-Ibáñez, José, 165, 169, 175, 211
 Goode, Richard, 50
 Gore, Albert, 129, 223
 Gradstein, Mark, 177
 Grimes, Arthur, 200
 Group of Ten, 65, 182
 Gulhati, Ravi, 216
 Gupta, Sanjeev, 139
 Gwartney, James D., 108, 111, 112
- Haddon-Cave, Philip, 116, 117
 Hagemann, Robert, 182
 Hammond, Bray, 6
 Harberger, Arnold C., 90
 Harden, Ian, 148, 149
 Hausmann, Ricardo, 225
 Hayek, Friedrich, 159
 Heald, David, 167, 195
 Helbling, Thomas, 81
 Heller, Walter, 12
 Herd, Richard, 64, 65
 Hettich, Walter, 16
 Holsey, Cheryl M., 16
 Holzmann, Robert, 37, 181, 186, 187, 205
 Homer, Sidney, 41, 80
 Hommes, Rudolf, 132
 Hull, Cordell, 50
- Inman, R.P., 153
 Inter-American Development Bank, 205, 214
 Irwin, Timothy, 167
- Jacquet, Pierre, 129, 222
 Jaeger, Albert, 39, 64-66, 183, 188
 James, Estelle, 177
 James Harold, 221
 Jimenez, Emmanuel, 179
 Johansen, Leif, 17
 John, Christoph, 182
 Jospin, Lionel, 222
 Joyce, M.A.S., 26
 Justman, Moshe, 177

- Kanbur, S.M. Ravi, 104
 Kapur, Anil, 168
 Kawai, Masahiro, 143
 Kay, John, 211
 Kelley, E. W., 10
 Kelsey, Jane, 203
 Keynes, John Maynard, 5, 10-12, 52,
 142, 233
 Kindleberger, Charles, 63
 King, Mervyn, 141
 Kirchgaessner, Gebhard, 150
 Kisunko, Gregory, 58, 112, 117
 Kohl, Helmut, 226
 Kopits, George, 130, 148, 150, 152
 Kotlikoff, Laurence, 182
 Kraus, Franz, 9, 89
 Krueger, Anne O., 17, 18
 Kwon, Soonwon, 122, 123
- Laban, Raul, 118, 203
 Lafontaine Oskar, 223
 Lawson, Richard, 108, 112
 Laxton, Douglas, 81
 Lee, Une, 99, 145
 Lee Kuan Yew, 117
 Leroy-Beaulieu, Paul, 7, 50, 61
 Levitt, M.S., 26
 Liesner, Thelma, 27
 Lindbeck, Assar, 20, 22, 77
 Lindert, Peter, 16, 29, 31, 38
 Lopes, Paulo Silva, 173
 Lucas, Robert E. Jr., 134
- McRae, Hamish, 219, 220
 McDermott, John, 137, 138
 MacFarlan, Maitland, 190, 191
 Mackenzie, G.A., 194
 Maddison, Angus, 73, 75, 86
 Marcel, Mario, 203
 Marchese, Carla, 9
 Massey, Patrick, 200
 Masson, Paul, 64
 Mauro, Paolo, 111, 112
 Mayer, Colin, 211
 Merewitz, Leonard, 13
 Meyer, John R., 165, 169, 175, 211
- Milesi-Ferretti, Gian-Maria, 131
 Mitchell, B.R., 9, 25, 31, 34, 38,
 42, 46, 47, 51, 55, 63, 73, 77, 79,
 86, 88
 Moessen, Wim, 149, 153
 Moser, Peter, 14, 15
 Mueller, Tennis, 16
 Mullard, Maurice, 212
 Musgrave, Richard, 11, 18, 133, 164
 Mussa, Michael, 64
- Nallari, Raj, 216
 Neck, Reinhard, 9
 Niskanen, William, 14
 North, Douglass C., 146
 Nozick, Robert, 128
- Okawa, Kazushi, 25, 38
 Okun, Arthur, 15
 Olson, Mancur, 22
 Osborne, David, Owens, Jeffrey,
 129
 Oxley, Howard, 190, 191
- Pagano, Marco, 137
 Palacios, Robert J., 48
 Palda, Filip, 91, 133
 Parker, David, 216
 Peacock, Alan, 10, 16, 31, 46, 47, 130
 Penati, Alessandro, 193
 Perotti, Roberto, 16, 131, 137, 138,
 205, 209, 213, 224
 Perry, Guillermo, 205, 214
 Peters, G.H., 13
 Pfennig, Winfried, 89
 Pommerehne, Werner W., 111, 132
 Porta, Angelo, 193
 Pradhan, Sanjay, 206
 Premchand, A., 13, 19, 146, 154
 Prescott, Edward, 134
 Psacharopoulos, George, 176, 181
 Putnam, Robert, 237
- Rafuse, Robert, 18
 Ravallion, Martin, 108
 Reagan, Ronald, 20, 229

- Rimlinger, Gaston V., 6, 7
 Robbins, Lionel, 6
 Rodrik, Dani, 218
 Roseveare, Deborah, 189
 Rossi, Nicola, 89
 Rothbard, Murray, 6
 Rowley, Charles K., 16
- Sadka, Efraim, 188
 Saez, Raul E., 203
 Salmon, Pierre, 16
 Scherer, F.M., 181
 Schick, Alen, 156
 Schmidt, Helmut, 52
 Schmoller, Gustav, 7
 Schneider, Friedrich, 9, 111, 132
 Schuknecht, Ludger, 25, 27, 29, 31, 34, 38, 40, 42, 44, 46, 47, 51, 55, 72, 73, 77, 79, 81, 86, 88, 97, 100, 104, 108, 111, 175, 180, 202, 208, 215
 Schwartz, Gerd, 173
 Scott, Graham, 200
 Shinohara, Miyohari, 25
 Siebert, Horst, 77, 182
 Slesnick, Daniel T., 70
 Smith, Adam, 6, 116, 117
 Smithies, Arthur, 13
 Snower, Dennis, 192
 Solimano, Andres, 130, 203
 Sosnick, Stephen, H., 13
 Squire, Lyn, 108
 Stein, Ernesto, 132
 Stella, Peter, 194
 Steuerle, C. Eugene, 143
 Stewart, S.E., 25, 31
 Strauch, Rolf, 213
 Sunkel, Osvaldo, 130
 Suzman, Mark, 191, 230
 Sylla, Richard, 41, 80
 Symansky, Steven, 150, 152
- Tabellini, Guido, 58
- Tanzi, Vito, 6, 9, 17, 18, 25, 27, 29, 31, 34, 38, 40, 42-44, 47, 48, 50, 55, 56, 58, 63, 72, 73, 77, 79, 81, 83-86, 88, 90, 97, 99, 100, 104, 108, 111, 129, 141, 142, 159, 161, 165, 173, 175, 180, 188, 193, 202, 208, 215, 240
 Teece, David, 200
 Thatcher, Margaret, 20, 211, 212, 232
 Tinbergen, Jan, 17
 Tobin, James, 13, 15, 52
 Tollison, Robert, 16, 18
 Tullock, Gordon, 17
- Umemura, Mataji, 25
- Valdés-Prieto, Salvador, 203
 Van den Noord, Paul, 64, 65
 Velasco, Andrei, 203
 Veverka, Jindrich, 9, 25, 29, 31, 34, 38, 46, 47
 Volkerink, Bjorn, 149, 153
 Von Hagen, Juergen, 148, 149, 205, 213, 225
- Wagner, Adolph, 4, 7, 16, 23
 Wagner, Richard E., 19
 Walford, Geoffrey, 177
 Weck-Hannemann, Hannelore,
 Weder, Beatrice, 58, 110, 112, 116, 138
 Wescott, Robert, 81, 137, 138
 West, Edwin, 6, 87, 173, 177, 178
 Wildavsky, Aaron, 16
 Wilkinson, Bryce, 200
 Winer, Stanley, 17
 Wintrobe, Ronald, 16
 Wiseman, Jack, 10, 31, 46, 47
 Wunder, Haroldene, 57
- Zandvakili, Sourushe, 92
 Zee, Howell, 57, 58, 84, 99

Vito Tanzi

è stato Direttore del Fiscal Affairs Department del Fondo monetario Internazionale dal 1981 al 2000, ed è stato Presidente dell'International Institute of Public Finance dal 1990 al 1994, di cui ora è Presidente onorario. Dal 2001 al 2003 è stato Sottosegretario presso il Ministero dell'Economia e Finanze a Roma. È autore di numerosi articoli, raccolte editoriali e di dieci volumi tra i quali ricordiamo *Inflation and the Personal Income Tax* (1980,1983,1985), *Public Finance in Developing Countries* (1991,1995), *Taxation in an Integrating World* (1995), e *Policies, Institutions, and the Dark Side of Economics* (2000). Ha ricevuto lauree honoris causa dall'Università di Liège (Belgio), Torino e Bari (Italia), Cordoba (Argentina) e Lisbona (Portogallo).

Ludger Schuknecht

è Principal Economist alla Fiscal Policies Division della Banca Centrale Europea. Ha precedentemente lavorato negli staff del Dipartimento di Ricerca del WTO del Fondo Monetario Internazionale, dove ha operato nell'African Fiscal Affairs Department. È autore di numerosi articoli su riviste specializzate, tra cui l'*American Economic Review* e volumi tra i quali ricordiamo *Protection in the European Community* (1992).

La spesa pubblica nel XX secolo

Il volume affronta il tema del ruolo mutevole della finanza pubblica nel corso del ventesimo secolo, documentando l'enorme incremento della spesa pubblica riscontrato in tutti i paesi industrializzati. Gli autori ritengono che la crescita della spesa nei governi negli ultimi trentacinque anni non ha comportato un significativo addizionale benessere sociale ed economico. Questo suggerisce che la spesa pubblica nei paesi industrializzati potrebbe essere molto minore senza sacrificare importanti obiettivi di politica economica. Anche questo sia possibile i governi devono riconsiderare il loro ruolo di soggetti che stabiliscono le regole del gioco, e lo studio suggerisce possibili riforme istituzionali e di politica della spesa. Dopo un dettagliato resoconto delle esperienze in materia di riforme in diversi paesi e del relativo dibattito, il volume si chiude con uno sguardo prospettico sul futuro ruolo dello stato in un'epoca in cui la globalizzazione potrebbe chiedere, e il popolo volere, stati più "snelli" ma non per questo più inefficienti.