

SERGIO STEVE

## CONDIZIONI E LIMITI DELLA POLITICA FISCALE

1. Questa relazione non risponde, io credo, a quanto si attendevano gli organi direttivi della nostra Società. Non ci si trova infatti un'analisi della funzione degli strumenti fiscali nella espansione economica italiana, come sarebbe richiesto dal tema di questa riunione.

In parte è colpa dei difetti di comunicazione, che toccano anche, e profondamente, tutta l'organizzazione del lavoro culturale. Ma anche se avessi capito bene che cosa ci si aspettava da me, per almeno due motivi non sarei riuscito a svolgere un esame analitico dell'impiego degli strumenti fiscali per l'espansione della nostra economia. L'analisi retrospettiva sarebbe stata ostacolata dalla difficoltà, per ragioni che saranno adombrate in questa relazione, di prendere al loro valore nominale i dati sui quali di solito ci si basa per valutare gli effetti della politica fiscale. E non prenderli al loro valore nominale, se pure avessi ritenuto di poter affrontare l'impresa, avrebbe richiesto molto più tempo di quanto non ne abbia avuto a disposizione.

Un'analisi circostanziata delle prospettive future avrebbe d'altra parte avuto basi molto fragili in un momento come questo nel quale strumenti della politica fiscale, come le imposte, sono oggetto di una riforma della quale sono note le linee generali, ma non tutte le caratteristiche strutturali rilevanti. E in un momento nel quale, soprattutto, non è consentita alcuna fondata anticipazione sul funzionamento concreto delle imposte toccate dalla riforma, che sono essenziali per la politica fiscale. Ora dovrebbe essere ovvio che non è possibile una valutazione corretta dell'impiego delle imposte ai fini di politica congiunturale e di sviluppo se non si tiene conto, oltre che delle strutture legisla-

tive, dei modi nei quali effettivamente si svolge l'amministrazione tributaria.

Dunque per ragioni in parte dipendenti, ma in parte indipendenti dalle mie capacità ed inclinazioni, mi limiterò a discutere le condizioni e i limiti della politica fiscale, tenendo la discussione a un livello piuttosto generale, anche se non mancheranno riferimenti ai problemi italiani.

2. Per questa discussione mi sembra opportuno partire da una valutazione generale dei risultati della politica fiscale, quale è stata condotta per un periodo che in taluni paesi si estende ormai a quarant'anni, mentre in altri si limita a quindici-venti.

La politica fiscale diretta al controllo della domanda globale ha certamente contribuito allo sviluppo sostenuto, e con oscillazioni limitate, che si è avuto nei maggiori paesi industriali in quest'ultimo quarto di secolo. Esso trova scarsi riscontri nel passato e soprattutto contrasta in modo netto con le vicende del periodo tra le due guerre mondiali (1).

Certamente, non si può trascurare la parte che nel sostenere il livello dell'attività economica nei maggiori paesi hanno avuto, indipendentemente da una consapevole politica fiscale, le spese militari e, più in generale, le spese pubbliche in continua espansione e in quota elevata del prodotto nazionale. Nè si può trascurare il contributo che a rendere possibile il sostenuto ritmo di sviluppo ha dato l'accettazione da parte del pubblico di tassi di aumento dei prezzi che anch'essi trovano scarsi riscontri nel passato, fuori dei casi nei quali si sboccò in aperta inflazione.

Anche con queste riserve sembra si possa affermare che la teoria e la pratica moderne della politica fiscale sono uno dei maggiori successi conseguiti nell'interpretazione e nel controllo consapevole dei fatti economici.

3. Ma come avviene spesso, anche nel caso della politica fiscale i suoi stessi successi hanno creato nuovi problemi.

Questi sono emersi, in parte, perchè aver raggiunto obiettivi di stabilità e di sviluppo economico molto al di là di quanto ci

---

(1) Si veda, per esempio, il confronto tra l'andamento economico in sette paesi industriali nel 1925-38 e nel 1955-65 in Walter HELLER (ed altri), *Fiscal Policy for a Balanced Economy*, Parigi OECD, 1968, pp. 79-80.

si proponeva nelle prime applicazioni della politica fiscale (2), ha accresciuto le ambizioni: con le parole di Okun, mentre agli inizi ci si accontentava di evitare catastrofi come la grande crisi, ora si mira a raggiungere la perfezione (3).

Ma nuovi problemi derivano anche dai mutamenti che i successi della politica fiscale hanno indotto nelle condizioni nelle quali tale politica si svolge. Invece di operare in ambienti nei quali esistevano normalmente riserve piuttosto ampie di capacità non sfruttate, la politica fiscale si è trovata ad operare a un livello di occupazione generalmente elevato, ad operare cioè nella « fascia ristretta » tra un livello politicamente inaccettabile di disoccupazione e il manifestarsi di tensioni inflazionistiche.

Mentre di fronte alle grandi depressioni o alle inflazioni violente, nei casi cioè per i quali la politica fiscale moderna è stata originariamente concepita, è sufficiente che le variazioni nel livello delle imposte e delle spese pubbliche operino sulla domanda globale nella direzione giusta perchè i risultati della manovra siano positivi, nella fascia ristretta è necessario che siano corrette (entro margini non ampi) anche le dimensioni di tali variazioni. Spesso è necessario inoltre che le variazioni tocchino selettivamente settori diversi: altrimenti misure contro l'inflazione, anzichè riportare il sistema in condizioni di sviluppo normale potranno spingerlo in situazioni di sottoccupazione, e misure di stimolo all'attività economica potranno portare a un tasso di sviluppo non sostenibile, con conseguenti tensioni dei prezzi e crisi della bilancia dei pagamenti.

4. Queste difficoltà si riflettono nella valutazione dei risultati della politica fiscale. Mentre il giudizio è, come si è detto, positivo per quanto riguarda l'obiettivo di mantenere l'attività economica lungo una linea di sviluppo sostenuto, esso è incerto per quanto riguarda l'obiettivo più ambizioso di contenere le oscillazioni relativamente modeste che si verificano lungo la li-

---

(2) Si veda per esempio il confronto svolto da A. M. OKUN, *Have Fiscal and/or Monetary Policies Failed?*, in « American Economic Review », Papers and Proceedings (May 1972), p. 24, tra le attese al tempo dell'Employment Act del 1946 e i risultati nei successivi venticinque anni.

(3) OKUN, *luogo cit.* Anche A. R. PREST, *Sense and Nonsense in Budgetary Policy*, in « Economic Journal » (May 1968), pp. 6-8 collega alle accresciute ambizioni le difficoltà correnti della politica fiscale.

nea di sviluppo: di attuare cioè la cosiddetta regolazione fine dell'andamento economico.

Dall'analisi compatta effettuata per sette paesi dal gruppo di lavoro dell'OCSE non sono emerse differenze considerevoli nel successo (o insuccesso) delle misure di bilancio rispetto alle esigenze congiunturali, tra paesi che hanno perseguito la politica fiscale con maggiore o minore continuità e convinzione. Questo risultato conferma il giudizio piuttosto negativo al quale era pervenuto Christopher Dow nel quadro di una esemplare analisi della politica fiscale in Gran Bretagna (4).

Mi sembra che una valutazione delle prospettive della politica fiscale possa opportunamente partire da un'analisi delle difficoltà alle quali si possono ricondurre le deficienze, che sono messe in luce dall'analisi degli effetti delle misure di bilancio, rispetto all'obiettivo della regolazione fine del livello dell'attività economica.

5. Un primo, e fondamentale, ordine di difficoltà deriva dal fatto che la manovra del bilancio non si svolge nel vuoto politico. La scelta degli obiettivi e l'impiego degli strumenti non si riducono mai a un fatto puramente tecnico, ma incidono sopra interessi e sopra opinioni radicate, in modo che i tipi, l'ampiezza e la tempestività delle misure che possono essere adottate sono soggette a vincoli rilevanti. Può ad esempio essere molto difficile per un governo resistere alle pressioni per l'aumento delle spese, anche quando lo stato dell'economia richiederebbe il loro contenimento. E, viceversa, la previsione delle difficoltà che si incontrerebbero per ridurre il livello della spesa pubblica, dopo che esso sia stato aumentato, può indurre a cautela anche quando l'espansione sarebbe giustificata da condizioni deflazionistiche.

Ancora, soltanto governi del tutto disinteressati alla loro sopravvivenza sarebbero sufficientemente protetti contro la tentazione di stimolare l'economia sotto le elezioni, e quindi contro il rischio di essere poi costretti a energici colpi di freno, originando così veri e propri cicli elettorali, dei quali difatti non mancano esempi (5).

---

(4) HELLER, *op. cit.*; J. C. R. Dow, *The Management of British Economy*, Cambridge University Press, 1964.

(5) Cfr. per es. HELLER, *op. cit.*, pp. 46-66; Dow, *op. cit.*, pp. 79-80; 105 s.



Si potrebbe pensare di attenuare il peso di questi condizionamenti politici, mediante un più largo ricorso a strumenti di regolazione congiunturale, il cui funzionamento non richieda decisioni dei governi, come gli stabilizzatori automatici e la flessibilità secondo una formula (*formula flexibility*). Ma questi strumenti hanno limiti loro propri, come i possibili effetti perversi degli stabilizzatori automatici, e come i problemi di scelta degli indicatori ai quali collegare la flessibilità secondo una formula (6). E d'altronde rimarrebbe sempre aperta la possibilità che decisioni discrezionali intervengano a correggere gli effetti politicamente non graditi dell'operare degli stabilizzatori automatici.

In conclusione, le difficoltà politiche nell'azione delle manovre di bilancio non possono essere aggirate con espedienti. E neppure se ne può ragionevolmente auspicare la scomparsa, in un mondo ideale, mediante processi atti a illuminare governanti e opinioni pubbliche. Le difficoltà nascono dalla sostanza stessa della politica e non si può pensare in concreto a una manovra del bilancio che ne sia esente.

6. Ai limiti di ordine politico generale sono collegati i limiti posti dalle procedure parlamentari e amministrative.

La necessità di ottenere l'approvazione del parlamento per le variazioni delle spese pubbliche e delle imposte comporta infatti un intervallo di tempo tra il momento in cui il governo decide di fronteggiare una situazione congiunturale e il momento nel quale i provvedimenti predisposti entrano in azione. E può implicare, all'infuori di casi eccezionali di completo controllo del governo sulla maggioranza parlamentare, che i provvedimenti abbiano fin dall'inizio, o assumano nel corso della procedura parlamentare, linee anche molto difformi da quelle che sarebbero richieste per l'ottima efficacia stabilizzatrice.

Ma le prerogative parlamentari hanno ragioni troppo profonde perchè possano essere accantonate di fronte all'esigenza della tempestività nella politica fiscale e all'opportunità che sulla politica fiscale l'esecutivo abbia un completo controllo.

Naturalmente i parlamentari potranno in paesi diversi e in tempi diversi, consentire rinunce più o meno ampie alle loro

---

(6) Si veda succintamente HELLEN, *op. cit.*, pp. 86 s.; p. 119; e da ultimo H. J. CASSIDY, *Is a Progressive Tax Stabilizing?*, in «National Tax Journal», (June 1970), pp. 104 ss.

prerogative. Per fare soltanto qualche esempio, nel Regno Unito il governo dispone dei cosiddetti regolatori (*regulators*), ossia della facoltà di variare le aliquote di talune imposte, entro certi limiti, senza previo consenso parlamentare. La stessa facoltà è stata rifiutata dal parlamento svedese il quale ha invece accettato il sistema dei bilanci di emergenza, che sono votati ogni anno e che consistono in una serie di progetti di spesa che possono essere resi operativi con un decreto del governo (7).

La possibilità che ha il nostro governo di prendere misure finanziarie mediante decreto legge potrebbe favorire la tempestività della politica fiscale, ma nel caso di maggioranze parlamentari instabili c'è la contropartita del possibile rifiuto della conversione in legge, del quale non mancano esempi recenti.

Il controllo dell'esecutivo sul contenuto della politica fiscale è limitato non soltanto dalla necessità di ottenere l'approvazione del parlamento per le misure finanziarie di iniziativa governativa, ma anche dalla possibilità che siano proposte e approvate misure di iniziativa parlamentare in contrasto con la politica che il governo vorrebbe attuare. Le deformazioni della politica di bilancio provocate da aumenti di spese o diminuzioni di imposte ad iniziativa parlamentare sono indice di un insufficiente controllo del governo sopra la propria maggioranza, e pertanto non sarebbero evitate dalle semplici posizioni di limiti (o dall'eventuale divieto) dell'iniziativa parlamentare. I limiti possono essere utili in quanto in qualche misura rafforzano la posizione del governo, ma lasciano sempre aperta la possibilità che gruppi di parlamentari, non essendo autorizzati a presentare come proprie certe proposte, ne ottengano la presentazione da parte di un governo privo di sufficiente capacità di resistenza.

Quindi porre limiti all'iniziativa parlamentare, in certi casi non farebbe altro che spostare la sede e le forme del confronto tra governo e parlamentari, e non riuscirebbe di per sé a dare all'esecutivo la pienezza di responsabilità necessaria per attuare una politica fiscale del tutto conforme a una valutazione tecnica della situazione congiunturale.

In generale, la crescente importanza assegnata dalle opinioni pubbliche all'obiettivo dello sviluppo economico nella stabilità, potrà forse condurre a una limitazione di talune prerogative dei

---

(7) HELLER, *op. cit.*, pp. 57-8.

parlamenti che contrastano con i requisiti di una politica fiscale tempestiva e corretta, ma non è realistico pensare che nei regimi parlamentari si possa fare politica fiscale senza incontrare notevoli vincoli nella natura dei procedimenti politici.

7. Altre difficoltà di ordine politico e amministrativo nascono dalla pluralità dei centri di decisione dai quali dipende la manovra fiscale. Questa pluralità crea problemi di coordinamento sia all'interno dell'amministrazione centrale dello Stato, sia tra governo centrale ed enti di grado inferiore.

I problemi di coordinamento all'interno dell'amministrazione centrale riguardano essenzialmente la manovra della spesa pubblica, per quanto possano darsi certi casi nei quali l'amministrazione tributaria ha margini di libertà nei tempi, e anche nell'intensità, della sua azione di accertamento e riscossione delle imposte.

Le decisioni di spesa, una volta prese a livello di governo (8), devono essere tradotte in pratica dai ministeri di spesa. Questi sono tenuti a seguire procedimenti aventi tempi tecnici che possono ritardare notevolmente sia l'assegnazione di contratti al settore privato, sia la effettiva erogazione delle spese. I ministeri di spesa hanno possibilità abbastanza ampie di allargare e restringere questi tempi tecnici, e per di più possono rinviare, anche indefinitamente, l'uso di stanziamenti ad essi assegnati. Ne segue che il tempo, e in parte anche l'entità, della spesa pubblica dipendono insieme dalle decisioni del governo e dalle decisioni dei singoli ministeri di spesa.

In linea di principio, questo potrebbe agevolare la condotta della politica fiscale, perchè pronte variazioni del volume della spesa pubblica sarebbero consentite dall'esistenza di un fondo di stanziamenti non impegnati, e dalla possibilità di accelerare o rallentare il procedimento di erogazione delle spese impegnate. Ma questo richiederebbe appunto un coordinamento molto pronto e molto preciso tra ministeri finanziari e ministeri di spesa. Non sembra invece, almeno per il caso italiano, che si abbia uno stretto

---

(8) Anche a questo livello la formazione delle decisioni di solito è divisa fra diversi organi; i ministeri direttamente responsabili per la politica fiscale devono in generale far passare le misure di spesa al vaglio di organi collegiali (consiglio dei ministri, comitati interministeriali), con il che i tempi di esecuzione si allungano e la logica degli interventi congiunturali può essere alterata da esigenze diverse.

controllo dei ministeri del bilancio e del tesoro sul ritmo degli impegni e dei pagamenti da parte dei ministeri di spesa. Quindi i tempi tecnici e le facoltà discrezionali di questi ministeri costituiscono importanti ostacoli alla tempestività delle misure di politica fiscale, anzichè favorirla, come pure potrebbero. Si può auspicare una più incisiva coordinazione dei tempi della spesa pubblica (9), ma non si deve pensare che sia facile eliminare le ragioni delle discordanze tra i tempi desiderabili per il controllo congiunturale e i tempi effettivi dell'impegno e dell'erogazione delle spese.

Anche per il coordinamento tra le decisioni del governo centrale e dei governi locali non ci sono prospettive molto promettenti. Metodi come la manovra congiunturale dei sussidi o come la manovra del credito agli enti locali (10) possono essere molto utili per la politica fiscale a medio e a lungo termine, ma non sembra facile adattarli all'esigenza della politica a breve termine, dati i tempi richiesti per decidere e attuare alterazioni nella misura dei sussidi e perchè il volume della spesa locale rifletta variazioni delle condizioni del credito.

La raccomandazione più concreta è forse quella, modesta ma tuttavia importante, di migliorare l'informazione (assai scadente in Italia) che il governo centrale riceve sulle decisioni e sui flussi di spesa e di entrata degli enti locali (11).

8. Più in generale, la disponibilità e la qualità dell'informazione sull'insieme dei dati rilevanti costituiscono uno dei problemi essenziali nelle decisioni di politica fiscale. Non tocco qui, perchè allargherei troppo il campo di questa relazione, le questioni relative alla attendibilità delle previsioni sull'andamento economico che sono alla base delle decisioni.

Mi limito quindi a discutere le difficoltà che la politica fiscale incontra per il carattere dei conti degli enti pubblici, dai quali si derivano le previsioni sugli effetti delle misure di bilancio, e si ricavano gli elementi per valutarne *a posteriori* i risultati.

Un primo ordine di difficoltà si ha per l'incompletezza dell'area coperta dai conti che si hanno a disposizione. Si è ancora molto lontani, almeno in Italia, da un bilancio consolidato di

(9) Come si fa in HELLER, *op. cit.*, p. 109.

(10) Anche questi metodi sono suggeriti in HELLER, *op. cit.*, pp. 137-40.

(11) Cfr. anche per questo HELLER, *op. cit.*, p. 40.

tutto il settore pubblico che sia sufficientemente analitico e che fornisca dati per periodi di tempo brevi (trimestrali ad esempio) quali possono essere necessari per impostare ragionatamente una politica fiscale a breve termine (12).

Per arrivare a un tale bilancio non occorre soltanto superare problemi di raccolta ed elaborazione dei dati, ma anche ambiguità inerenti alle strutture del settore pubblico. Di queste ambiguità l'esempio più importante è forse offerto dalle imprese pubbliche, che comprendono a un estremo branche dell'amministrazione pubblica nel senso più stretto del termine, all'altro imprese con personalità di diritto privato. Ora la decisione di includere o non includere i conti di una di queste imprese nel bilancio consolidato delle pubbliche autorità, qualora sia presa in base alla natura giuridica, può non essere soddisfacente per gli scopi della politica fiscale. Per questi scopi importa distinguere le imprese pubbliche a seconda del grado in cui le loro decisioni possono essere, e sono di fatto, controllate dal governo centrale. Ed è ben noto che questo grado di controllo non è necessariamente correlato alla forma giuridica dell'impresa pubblica. Ma abbandonare il criterio del consolidamento sulla base della natura giuridica, significa dover ricorrere a criteri largamente opinabili ed instabili.

D'altronde questo è uno dei riflessi della molteplicità dei centri di decisioni. Come abbiamo visto, anche nel caso delle amministrazioni centrali i bilanci costituiscono documentazione di intenzioni, la cui probabilità di realizzarsi è variabile a seconda, tra l'altro, del grado di controllo che chi formula il bilancio ha sopra la sua esecuzione. La possibilità di discrepanze tra intenzioni e realizzazioni si ritrova, com'è naturale, nel caso di decisioni del governo centrale, che devono essere attuate da imprese pubbliche, o da enti previdenziali, o da enti locali.

9. Difficoltà per l'informazione e per la valutazione degli effetti della politica fiscale possono sorgere per la diversità dei momenti nei quali le imposte e le spese pubbliche influenzano l'attività dei privati. Il problema da noi è spesso ridotto alla discussione sulla preferibilità del bilancio di competenza o di

---

(12) Sul requisiti della presentazione dei bilanci ai fini della politica fiscale, si vedano le osservazioni e raccomandazioni in HELLER, *op. cit.*, pp. 147 ss.

cassa. In realtà, soprattutto per le spese pubbliche, il problema è assai più complesso. Talune spese esercitano il loro effetto soltanto dal momento in cui sono pagate; altre possono esercitarlo, in tutto o in parte, quando sono stipulati i contratti di fornitura, altre quando la previsione di spesa è iscritta nel bilancio; altre ancora già quando i privati hanno una ragionevole aspettativa dell'approvazione della spesa. Esempi di quest'ultimo caso possono essere offerti dai grandi programmi di investimenti (autostrade; porti; materiale ferroviario e simili) che potranno indurre le imprese ad aumentare la capacità produttiva in base alla previsione della futura approvazione dei programmi.

In tutti i casi, è vero, come ha osservato da tempo Carl Shoup, che l'analisi degli effetti della politica finanziaria richiederebbe la stima della « data di reazione del settore privato per ciascun tipo di misura di politica finanziaria » e che « il bilancio per gli scopi della politica finanziaria, come strumento tecnico per aiutare il governo e il parlamento ad agire con efficacia, non deve essere vincolato *a priori* a una sola base temporale per tutte le partite, sia tale base la cassa o la competenza o qualunque altra » (13).

D'altra parte rilevare il momento iniziale degli effetti delle misure di bilancio non è tutto il problema, perchè tali effetti non sono in generale istantanei e possono distribuirsi nel tempo secondo modi sensibilmente diversi.

10. Difficoltà nella formulazione e nella valutazione della politica fiscale derivano anche dalle interferenze tra misure che si risolvono completamente in variazioni delle spese e delle entrate, e misure attuate in forme che non danno luogo a registrazioni di bilancio, o che danno luogo a tali registrazioni, ma sono congegnate in modo da influenzare il livello dell'attività economica in misura molto maggiore di quello che ci si potrebbe aspettare dagli effetti diretti che sulla domanda globale hanno le variazioni di bilancio.

Un esempio notevole di ampi effetti provocati da misure che non comportano variazioni di bilancio, si è avuto in Italia con

---

(13) C. S. SHOUP, *Budgetary Accounting for Fiscal Policy*, in « Review of Economics and Statistics » (May 1963, p. 139. Cfr. da ultimo Aldo CHIANCONE, *I momenti degli effetti dell'attività finanziaria*, in « Riv. dir. fin. e sc. fin. » (giugno 1971), I, pp. 177 ss.

la legge 6 agosto 1968, n. 765. Essa prescriveva, a partire da un anno dall'entrata in vigore, taluni importanti vincoli all'edificazione di abitazioni, ed ha quindi prodotto una forte spinta ad iniziare costruzioni entro tale data, e ad ultimarle, come era prescritto, entro due anni dall'inizio dei lavori. In questo caso decisioni di politica fiscale fondate esclusivamente sui fatti che risultano dal bilancio dello Stato, avrebbero trascurato un elemento fondamentale dell'influenza degli interventi pubblici sull'economia. E, retrospettivamente, sarebbero soggette a notevoli errori le analisi che volessero valutare gli effetti della politica di bilancio sul livello dell'attività economica, senza tener conto del fattore costituito dall'espansione dell'attività edilizia, stimolata da una misura presa al di fuori del bilancio (14).

Esempi di provvedimenti i cui effetti hanno dimensioni maggiori di quelli che possono essere collegati in modo diretto alle variazioni che essi apportano al bilancio, si trovano nella finanza di molti paesi. Tipici sono la concessione di prestiti a tasso di favore o di contributi statali al pagamento degli interessi per i debiti contratti per le costruzioni di abitazioni e per nuovi impianti industriali. L'effetto sul volume degli investimenti avrà dimensioni che saranno collegate al valore attuale del risparmio annuo di interessi e non al valore del contributo statale iscritto in bilancio ogni singolo anno. Affine è il caso delle garanzie statali che consentono di contrarre prestiti a un tasso inferiore a quello che il debitore otterrebbe in assenza della garanzia, e che quindi stimolano la domanda privata per investimenti, senza che si abbiano registrazioni di spesa nel bilancio dello Stato (15).

11. Da ultimo, non certo in ordine di importanza, occorrerebbe che le previsioni di entrate e di spesa fossero integrate, per gruppi omogenei, dalla valutazione dei coefficienti di reazione (se necessario, ripartiti nel tempo) rispetto al livello della domanda globale. Si avrebbe così un bilancio il cui saldo rappresenterebbe la influenza che l'azione pubblica eserciterà sull'economia nel periodo di tempo preso in considerazione.

---

(14) Sulla difficoltà di trattare i dati perturbati dagli effetti della legge 765, si veda Pippo RANCI, *Investimenti in abitazioni*, Roma, ISCO, marzo 1972, p. 12.

(15) Su questo si vedano vari scritti contenuti nel volume di W. LEWIS, JR. (ed.), *Budget Concepts for Economic Analysis*, Washington, Brookings Institution, 1968, specialmente pp. 38 ss.; 179 s.



L'esigenza di un bilancio predisposto secondo questi criteri discende dalla concezione stessa della manovra finanziaria come strumento di controllo della domanda globale. Tuttavia, di fronte ad affermazioni anche recenti di tale esigenza (16), si oppone che le difficoltà di valutare i coefficienti di reazione della domanda globale rispetto ai singoli gruppi di entrate e di spese sconsigliano di tentarne l'impiego nella formulazione di un bilancio (17). Ma addurre difficoltà, per quanto gravi e reali, non sana la contraddizione che esiste tra la teoria della politica fiscale, da una parte, fondata sulla critica al saldo del bilancio come indice dell'influenza della finanza pubblica sul livello dell'attività economica, e sulla necessità di tener conto degli effetti specifici sulla domanda globale delle singole entrate e spese, e dall'altra, le applicazioni pratiche di tale teoria condotte sulla base di un bilancio che delle entrate e delle spese espone soltanto le dimensioni contabili, e non gli effetti sulla domanda globale.

Un bilancio di questo tipo consente soltanto una stima molto grossolana degli effetti della finanza sul livello dell'attività economica. Quindi potrà essere utile quando si tratti di fronteggiare forti vuoti inflazionistici o deflazionistici; quando cioè sia sufficiente che la manovra finanziaria operi nella direzione corretta. Ma in altre condizioni, quando sia necessario avere indicazioni abbastanza precise anche sulle dimensioni degli effetti che la manovra finanziaria avrà sul livello della attività economica nel suo complesso (e spesso anche in singoli settori), il bilancio come è stato elaborato dalla tradizione non è uno strumento sufficiente.

Questa insufficienza del bilancio è d'altronde soltanto un aspetto delle difficoltà che la moderna politica fiscale incontra, dovendosi svolgere sulla base di una strumentazione politico-giuridica che è stata creata per rispondere ad esigenze tra le quali non trovava posto l'impiego della finanza al fine di controllare il livello dell'attività economica. Nel caso dei caratteri del bilancio, il contrasto tra esigenze diverse può essere risolto abbastanza

---

(16) Si veda da ultimo Gunnar MYRDAL, *An Asian Drama*, New York 1968, Appendix 4, spec. pp. 2025-8; e più esplicitamente E. M. GRAMLICH, *Measures of the Aggregate Demand Impact of the Federal Budget* in W. LEWIS, Jr., *Budget Concepts*, cit., p. 110 s.; HELLER, *Fiscal Policy*, cit., pp. 150-1.

(17) Cfr. taluni commenti dei partecipanti a una discussione riassunta da D. J. OTT, *Summary of Conference Proceedings*, in W. LEWIS, Jr., *Budget Concepts*, cit., p. 177.

facilmente, in linea di principio, affiancando al bilancio per gli scopi giuridici un bilancio per la politica fiscale. Resta naturalmente aperto il problema pratico di una sufficiente attendibilità delle valutazioni e previsioni che dovrebbero essere incorporate nel bilancio per la politica fiscale e che comportano problemi tanto più delicati quanto più ambiziosi sono gli obiettivi di tale politica e, quindi, quanto più precisa deve essere la stima degli effetti delle manovre di bilancio.

12. Le difficoltà, che si sono viste finora, si presentano in misura maggiore per la politica fiscale, quando essa voglia fronteggiare fluttuazioni di breve periodo e di entità moderata, che non quando voglia fronteggiare grandi fluttuazioni che possono essere dominate soltanto entro termini piuttosto lunghi, cosicché sono meno rigorose le esigenze di tempestività e di precisione della manovra.

La posizione è in un certo senso rovesciata per quanto riguarda la disponibilità di adeguati strumenti di intervento. Infatti, nel caso di grandi depressioni, l'espansione praticabile delle spese pubbliche, e le riduzioni di imposta, possono non essere sufficienti a provocare gli aumenti necessari della domanda globale. E nel caso di inflazioni accentuate le praticabili riduzioni delle spese e gli aumenti delle imposte possono essere insufficienti a contenere l'eccesso di domanda e, nello stesso tempo, possono portare inconvenienti distributivi, per cui può essere opportuno integrare la politica fiscale con altri strumenti e anche con misure di controllo diretto.

Di fronte alle fluttuazioni moderate il problema non starà tanto nella disponibilità di un arsenale di strumenti tecnicamente adeguati, ma piuttosto, come s'è visto, nella tempestività e nella correttezza nel loro impiego.

Dal lato della spesa pubblica esistono, com'è ben noto, elementi molto rilevanti di rigidità che limitano a una percentuale abbastanza bassa del totale le spese che sono suscettibili di manovra congiunturale. Tuttavia, anche in questi limiti, si avranno in generale possibilità non trascurabili soprattutto nel campo delle spese di investimento e dei sussidi ai privati per la costruzione di impianti industriali e di abitazioni. Ma il margine di manovra può essere fortemente limitato da ragioni politiche: soprattutto la resistenza, anche nei periodi di alta congiuntura, al

contenimento delle spese. L'efficacia della manovra può essere inoltre ridotta dalla specializzazione delle risorse richieste da diversi tipi di investimento: crisi delle costruzioni residenziali e industriali possono lasciare inoperose attrezzature che non potranno trovare impiego nelle costruzioni stradali e portuali, nelle sistemazioni montane e così via. Ma di solito tra le opere pubbliche meritevoli di attuazione ve ne saranno di atte a impiegare le risorse non utilizzate nelle costruzioni private. Quindi la specializzazione sarà in generale un vincolo, tale da richiedere una più accurata informazione e una più attenta programmazione degli interventi, ma non da ridurre sostanzialmente le possibilità di impiegare le spese di investimento a fini di stabilizzazione.

Si è detto, più indietro, delle difficoltà che possono derivare alla tempestività della manovra della spesa per investimenti dai tempi tecnici tra la decisione della spesa e le varie fasi della sua esecuzione. Queste difficoltà possono essere alquanto attenuate da accorgimenti come la predisposizione di progetti esecutivi da avviare non appena le condizioni congiunturali lo richiedano, e dal coordinamento dei centri di decisione a vario livello (ministeri del bilancio e del tesoro; ministeri di spesa; imprese pubbliche; enti locali) in modo da regolare il più possibile i tempi della spesa secondo le esigenze di stabilizzazione.

13. Secondo l'opinione prevalente, che mi sembra corretta, la politica fiscale a breve termine deve basarsi in primo luogo sul controllo dei consumi privati operato mediante le imposte. Per questo esistono, nei paesi industriali margini abbastanza ampi di manovra delle aliquote delle imposte e del gettito tributario.

Naturalmente esistono, in particolare nel nostro paese, varie strade per migliorare l'efficacia delle imposte come strumento della manovra congiunturale. Talune di queste strade consistono in riforme che hanno un carattere prevalentemente tecnico, e che quindi non dovrebbero superare ostacoli politici particolarmente aspri: così tutte le misure dirette ad avvicinare (e possibilmente a far coincidere) i tempi di riscossione delle imposte al momento in cui si verifica il fatto imponibile. Per i redditi di lavoro si tratta di applicare i metodi più efficienti (come il *pay-as-you-earn* britannico) di accertamento e riscossione alla fonte: l'applicazione di questi metodi è uno dei punti lasciati finora nel

vago dalla nostra riforma tributaria. Per i redditi di impresa, e per le imposte sulle società, si tratta di seguire gli esempi dei paesi che, in vario modo, sono riusciti a ridurre gli sfasamenti tra produzione del reddito e pagamento delle imposte (18).

È ovvio che la riduzione al minimo degli sfasamenti tra produzione del reddito e pagamento delle imposte, accentua l'efficacia degli stabilizzatori automatici ed è presupposto per la tempestività (e in molti casi la stessa possibilità) delle manovre discrezionali.

Sul piano conoscitivo, in Italia sarebbe un importante progresso se le statistiche fornissero il gettito delle imposte dirette, distinguendo l'ammontare riscosso a seconda degli anni di competenza. In mancanza di queste informazioni (che pure, se non sbaglio, richiedono soltanto l'elaborazione di dati contenuti nei ruoli) l'analisi delle relazioni tra l'andamento del reddito nazionale e quello del gettito tributario si può svolgere soltanto con larghi margini di imprecisione.

Sul piano delle grandi linee di struttura del sistema tributario, occorrerebbero riforme capaci di aumentare la parte delle imposte più sensibili alle condizioni congiunturali, delle imposte più prontamente ed efficacemente manovrabili, e infine, delle imposte a larga base rispetto alle imposte che colpiscono singoli settori produttivi (come le nostre imposte di fabbricazione) e che quindi impongono la scelta tra rinunciare ad impiegarle come strumenti di stabilizzazione oppure sottoporre i settori colpiti a forti fluttuazioni della domanda.

Come ho detto prima, per una valutazione della nostra attuale riforma tributaria mancano ancora importanti elementi di giudizio, ma sembrano senz'altro criticabili le ampie erosioni della base dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Esse riducono la portata di un'imposta che dovrebbe avere una posizione centrale nella politica fiscale, e rendono più problematica la manovra delle aliquote, soprattutto nel senso del rialzo, quando si

---

(18) Per indicazioni sui metodi seguiti in alcuni paesi (autoaccertamento; penalità sulle differenze tra reddito accertato e reddito dichiarato), cfr. HELLER, *op. cit.*, p. 113.

Si può notare che in alcuni paesi stranieri esistono modalità dell'imposizione sulle imprese, che, per quanto possano essere desiderabili ad altri fini, sono svantaggiose dal punto di vista della politica fiscale. Così per esempio la libertà lasciata in Svezia alle imprese di determinare le quote di ammortamento, può peggiorare la correlazione fra pagamenti di imposte e profitti correnti: cfr. *op. ult. cit.*, p. 113.

accentuerebbero le sperequazioni tra la ricchezza tassata e quella esente.

L'altro strumento fondamentale della manovra fiscale, cioè la imposta sugli scambi, nella forma ora adottata dell'imposta sul valore aggiunto tipo consumo presenta l'inconveniente che la esenzione dei beni di investimento ha un effetto congiunturale perverso poichè riduce il rapporto base imponibile/prodotto nazionale nei periodi di espansione degli investimenti e l'aumenta nei periodi di contrazione. Questo effetto dovrebbe, e potrebbe, essere compensato da variazioni delle aliquote.

Più intricato è avviare all'altro inconveniente delle imposte sul valore aggiunto come strumenti di politica fiscale, e cioè la difficoltà di adoperarle in modo selettivo, perchè i trattamenti fiscali più favorevoli concessi a taluni beni sono compensati dalle minori detrazioni per i settori che li impiegano, e perchè le maggiorazioni di aliquota stimolano, a parità di tutte le altre condizioni, l'uso dei beni colpiti, perchè esso comporta detrazioni maggiori (19).

Anche l'abbandono di un'imposta sul reddito divisa in categorie, come la vecchia imposta di ricchezza mobile, riduce le possibilità di manovra tributaria selettiva tra redditi di diversa natura e va quindi contro l'esigenza di avere strumenti fiscali capaci di agire in modo differenziato.

14. La necessità di affiancare strumenti selettivi a strumenti che operano soltanto sul volume globale della domanda è uno dei problemi cruciali della politica fiscale.

È ormai ben noto, che in presenza di rigidità e di squilibri regionali e settoriali, può accadere che una politica di espansione della domanda globale giunga a provocare tensioni inflazionistiche nel complesso dell'economia, prima di aver stimolato un sufficiente progresso nei settori più depressi. Per converso, una politica globale diretta a contenere le spinte inflazionistiche può provocare gravi depressioni in taluni settori, prima di aver eser-

(19) Cfr. Francesco FORTE, *Il problema della scelta del tipo di impostazione sulle vendite*, III, in « Riv. Internaz. Scienze Ec. e Comm. » (gennaio 1962), pp. 32; 43-5; Antonino TRAMONTANA, *L'imposta sul valore aggiunto come strumento di politica economica* in: AUTORI VARI, *Studi sull'imposta sul valore aggiunto*, Milano 1968, p. 184 ss.; Franco REVIGLIO, *Gli effetti della nuova imposta sul valore aggiunto nell'esperienza tedesca*, Roma 1969, p. 75 s.

citato una efficace azione di freno sulla economia nel suo complesso.

Di qui possono nascere contrasti, in concreto non facilmente suscettibili di soluzioni soddisfacenti, tra gli obiettivi congiunturali e gli obiettivi strutturali. Tipici sono i casi del sostegno, per motivi congiunturali, di attività prive di prospettive favorevoli a lungo termine; e della difficoltà, quando si applicano freni antinflazionistici, di evitare che restino frenati anche gli investimenti industriali, necessari per migliorare la struttura economica.

Comunque l'esistenza di squilibri regionali e settoriali, e il coordinamento di obiettivi congiunturali e strutturali, richiedono l'impiego di strumenti svariati: da quelli che operano sulla domanda globale, ai controlli selettivi sulla domanda e alle misure dirette a controllare l'offerta e a promuovere la mobilità delle risorse, e in sostanza del lavoro, tra industrie e tra regioni (20).

Le misure ad azione selettiva sono di impiego particolarmente delicato, sia perchè esercitano un'azione intensa sopra settori relativamente ristretti, e quindi possono dar luogo ad errori particolarmente gravi: sia perchè esaltano nel procedimento politico il momento del contrasto degli interessi e, forse peggio, il momento della coalizione dei gruppi rivolti ciascuno al proprio vantaggio; sia perchè tendono ad attribuire sussidi e penalità, senza un coerente disegno distributivo e con il pericolo che gli effetti di diversi interventi si cancellino gli uni con gli altri.

Ampi esempi di contraddizione con i criteri distributivi, affermati in linea generale, offrono le politiche di incentivi tributari agli investimenti industriali. In particolare, quando tali incentivi sono impiegati da enti locali in concorrenza tra di loro, si possono avere costi rilevanti con effetti complessivi trascurabili o nulli.

15. Non vorrei invadere il campo della relazione che Mazzocchi terrà sui prezzi e i salari, ma credo che qualche cenno ai rapporti tra politica fiscale e politica dei redditi possa essere utile per illustrare ulteriormente le condizioni e i limiti di im-

---

(20) Vorrei qui ricordare che le necessità e i caratteri di una politica selettiva di sviluppo economico erano stati bene illustrati da Gardner ACKLEY nei suoi scritti sull'economia italiana (si veda per esempio *Analisi keynesiana e problemi economici italiani*, in « Moneta e Credito », settembre 1957). Mi pare che questi scritti non abbiano avuto l'attenzione che meritavano.

piego degli strumenti fiscali nella regolazione dell'attività economica.

A certi fini, come il contenimento del potere d'acquisto dei privati nel suo complesso e come il freno alla spirale inflazionistica, in quanto rincorsa tra i prezzi e le remunerazioni nel loro insieme, mi sembra che in principio la politica fiscale possa essere altrettanto efficace della politica dei redditi (o viceversa). Una diversa efficacia potrebbe derivare da differenze nei concreti atteggiamenti dei gruppi sociali, per quanto non si veda, in generale, perchè essi dovrebbero essere disposti ad accettare un contenimento delle loro remunerazioni se indotto dalla politica dei redditi, e non se indotto dalla politica fiscale (o viceversa). Per quanto queste differenze di atteggiamenti non si possano escludere, non credo si possano assumere come caso generale.

Sempre in principio, la politica dei redditi potrebbe fare più e meglio della politica fiscale ad altri fini, e cioè per il controllo della spirale inflazionistica derivante dalla rincorsa tra le remunerazioni di diverse categorie di percettori di reddito: in concreto, tra diverse categorie di lavoratori, e specialmente tra lavoratori nei settori ad alti e bassi aumenti di produttività; tra settori soggetti e non soggetti alla concorrenza estera, come l'industria manifatturiera da una parte, la burocrazia e i servizi dall'altra (21).

Se il problema del controllo dell'inflazione sta, in primo luogo, nel modificare la struttura delle remunerazioni, eliminando prevenendo la formazione di differenziali che spingono ad aumenti non sostenibili delle remunerazioni nel loro complesso, allora effettivamente nè la politica fiscale di controllo della domanda globale, nè l'impiego selettivo di strumenti fiscali possono dare i risultati che, in principio, potrebbero ottenersi con misure di politica dei redditi. Non c'è, evidentemente, combinazione di strumenti fiscali che possa realizzare quanto, proprio in queste settimane (22), il governo britannico si propone di ottenere me-

(21) Richiamo qui un importante articolo di Paul STREETEN, *Wages, Prices and Productivity*, in «Kyklos» (Fasc. 3, 1962), p. 723 ss., nel quale è lucidamente dimostrato come sia insufficiente una politica antinflazionistica che operi collegando incrementi di remunerazione e incrementi di produttività, settore per settore, e come ci si debba proporre di collegare l'incremento globale delle remunerazioni all'incremento globale della produttività.

(22) Ottobre-novembre 1972. Mi pare si debba rilevare la profonda ironia che sia proprio un governo conservatore a scoprire come le disuguaglianze economiche possano avere effetti profondi di disorganizzazione del sistema economico: effetti di inefficienza, anziché, come si crede di solito, di efficienza.



diante accordi con i datori di lavoro e con i sindacati, e cioè la concessione di un aumento in misura uniforme (2 sterline alla settimana) per tutti gli stipendi e salari, qualunque sia il loro ammontare.

Ma perseguire obiettivi di questo genere comporta una disposizione, finora mai sperimentata, delle forze sociali ad accettare rilevanti mutamenti delle loro relative posizioni economiche, e comporta tra l'altro un controllo, nient'affatto comune, in Italia e fuori, delle grandi confederazioni sindacali sulle organizzazioni di categoria e sulla massa degli organizzati.

Quindi non è probabile che la superiorità, in linea di principio, della politica dei redditi abbia un contenuto pratico di portata sostanziale. Piuttosto che a un'alternativa tra politica dei redditi e politica fiscale, si dovrà pensare a un coordinamento di talune misure praticabili di politica dei redditi con le misure di politica fiscale: in particolare, con quelle che per la loro influenza sul livello dei prezzi dei beni di consumo e sulla disponibilità di servizi gratuiti possono, sia pure imperfettamente, muoversi nella stessa linea della politica dei redditi e cioè nel senso di ridurre l'entità, in termini reali, dei differenziali salariali non giustificati.

16. In conclusione, mi sembra si debba riaffermare la funzione essenziale degli strumenti fiscali nel controllare i grandi squilibri inflazionistici e deflazionistici.

Mi sembra invece che si debbano diminuire le ambizioni per l'impiego degli strumenti fiscali nella regolazione fine dell'attività economica, sia perchè nella regolazione fine si accentuano difficoltà e limiti della politica fiscale, che non sembrano superabili anche nelle prospettive più ottimistiche sulle condizioni politico-amministrative di paesi come il nostro; sia perchè l'enfasi sul problema della stabilità congiunturale a breve termine rischia di far trascurare, a livello dell'analisi scientifica e a livello dell'opinione pubblica, problemi di grande importanza relativi alle priorità e all'efficienza nell'impiego delle risorse nel settore pubblico.

Esperienze di altri paesi mostrano che la sensibilità dell'elettorato alle condizioni congiunturali può essere tale che piccole variazioni, a livelli assoluti anche molto bassi, dei tassi di disoccupazione possono fare la differenza tra vincere e perdere le ele-

zioni, mentre non sembrano apprezzabili le conseguenze elettorali di grosse insufficienze ed errori nella gestione di risorse fondamentali.

Per restare in Italia, sembra ci sia una sproporzione stridente tra la raffinatezza nella formulazione della politica economica a breve termine (e la relativa larghezza dei mezzi che vi sono dedicati) e l'estrema rozzezza con la quale sono decise ed eseguite le grandi politiche della spesa pubblica: dall'istruzione, alla sanità, ai trasporti, alla sistemazione del territorio.