

Questo paper è stato originariamente pubblicato sulla rivista *Societal*. Le opinioni qui espresse sono quelle degli autori e non rappresentano necessariamente quelle delle rispettive istituzioni di appartenenza.

Vito Tanzi Attualmente senior consultant della Banca Interamericana di sviluppo, è stato direttore del Dipartimento di Finanza Pubblica del FMI, consulente della Banca Mondiale, delle Nazioni Unite. Fra il 2001 e il 2003, è stato Sottosegretario all'Economia e alla Finanza.

Ludger Schuknecht ha rivestito l'incarico di economista presso il Fondo Monetario Internazionale tra il 1992 e il 1997. Successivamente si è trasferito all'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO). Attualmente opera presso la Divisione Politica Fiscale della Banca Centrale Europea.

Stato assistenziale e performance economiche

Il caso dei Paesi scandinavi

di Vito Tanzi e Ludger Schuknecht

Nel corso degli ultimi anni si è molto parlato della sostenibilità di considerevoli livelli di spesa pubblica, particolarmente per quei Paesi europei nei quali essa è particolarmente elevata. Gli autori del presente paper, così come numerosi altri studiosi, hanno più volte sostenuto che gli attuali livelli di spesa, e la tassazione che essi impongono, non sono sostenibili sul lungo periodo.

Essi sono convinti che in futuro i Paesi oggi contraddistinti da significativi livelli di tassazione e di spesa saranno inevitabilmente costretti a ridurre il ruolo economico dello Stato, specialmente quando esso si palesa appunto sotto forma di imposte e spesa pubblica. Vi sono alcuni dati di fatto che inducono a ritenere che tale processo sia già stato avviato.

Non pochi studiosi sono soliti menzionare i Paesi scandinavi come un esempio di Stati assistenziali contraddistinti al tempo stesso da livelli di spesa pubblica tra i più alti al mondo e da economie che tuttavia continuano a rimanere in buona salute. Questi Paesi, dunque, sembrerebbero smentire la tesi che un vasto settore pubblico abbia effetti nocivi sulle prestazioni dell'economia. Se l'eccezione vale per i Paesi scandinavi, perché non dovrebbe applicarsi del pari alla Francia, alla Germania, all'Italia o ad altre nazioni? Perché mai, dunque, questi Paesi dovrebbero ridurre i rispettivi livelli di spesa pubblica?

L'esiguità dello spazio concesso da un articolo come il presente impedisce di esaminare a fondo il rendimento economico dei Paesi scandinavi e di rispondere dettagliatamente alla domanda se essi saranno in grado di sostenere gli attuali livelli di spesa e di tassazione anche in futuro. In questa sede, avvalendoci di alcuni dati e di informazioni di carattere generale,osterremo quindi che le vicende di questi Paesi permettono di sostenere la tesi che livelli elevati di spesa pubblica e i pesanti oneri fiscali necessari per sostenerla creano effettivamente gravi problemi economici. Cercheremo dunque di dimostrare che le buone prestazioni economiche esibite da questi paesi negli ultimi anni non bastano per smentire la nostra tesi, per il motivo che tali prestazioni sono state fortemente influenzate da fattori transitori e dalle riforme attuate nel corso dei dieci anni precedenti. Tutto ciò fa sì che il rendimento economico degli ultimi anni non sia indicativo degli sviluppi sul lungo periodo.

Ci concentreremo in particolare su Danimarca, Svezia e Finlandia, tralasciando il caso della Norvegia che, essendo un importante esportatore di petrolio, riceve considerevoli sussidi da tale fonte e pertanto può finanziare alti livelli di spesa pubblica senza dover imporre tasse particolarmente elevate. In parte della nostra disamina accenneremo altresì ad altri Paesi contraddistinti da analoghi livelli di sviluppo economico e da caratteristiche economiche e sociali comparabili a quelle vigenti in Scandinavia, ma aventi livelli di spesa pubblica e di tassazione considerevolmente inferiori. Questo gruppo di controllo consisterà di Canada, Irlanda e Svizzera. In alcune occasioni faremo qualche confronto con le principali economie europee.

Gli insegnamenti dagli anni Cinquanta all'inizio degli anni Novanta

Nel corso degli anni Cinquanta i tre Paesi scandinavi in esame avevano livelli di spesa pubblica analoghi o perfino inferiori a quelli vigenti in altri Paesi industrializzati. I loro cittadini non dipendevano in misura significativa dalla spesa pubblica. Ad esempio, nel 1960 il livello di spesa pubblica in rapporto al PIL era pari al 24,1 per cento per la Danimarca, al 26,0 per cento in Finlandia e al 31,0 per cento in Svezia, tutti valori più bassi di quelli vigenti all'epoca in Francia, Germania e Gran Bretagna.

A partire dal 1960 questi Paesi realizzarono i sistemi di assistenza sociale più vasti e generosi mai visti al mondo. La spesa e le imposte vennero aumentate a ritmi da record. Tra il 1960 e il periodo 1993-94, la spesa pubblica in rapporto al PIL crebbe fino ai livelli senza uguali al mondo del 60,7 per cento, 60,4 per cento e 68,0 per cento rispettivamente per Danimarca, Finlandia e Svezia (si veda la Tabella 1). L'obietti-

vo era quello di offrire una tutela sociale ai cittadini "dalla culla alla tomba".

Era impossibile che questo enorme aumento della spesa pubblica e della tassazione non mettesse questi Paesi in gravi difficoltà economiche. Tra la fine degli anni Settanta e gli anni Ottanta, la Danimarca fu la prima a conoscere una crisi economica. Finlandia e Svezia ne seguirono le orme tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio del decennio successivo. Nel caso della Finlandia, la dissoluzione dell'Unione Sovietica uno dei suoi principali partner commerciali, contribuì ad aggravare la crisi. Sebbene l'aumento della spesa pubblica possa aver contribuito significativamente alla crescita economica degli anni Sessanta fino all'inizio degli anni Settanta, nel periodo 1973-1993 in tutti e tre i Paesi scandinavi il tasso di crescita dell'economia rallentò considerevolmente. Se nel 1960 Danimarca, Finlandia e Svezia erano tra i Paesi più ricchi del mondo, all'inizio degli anni Novanta il loro posto nella graduatoria del PIL pro capite, specialmente nel caso della Svezia, era precipitato. A quel punto i tre Paesi scandinavi non erano più visti come modelli di efficienza, bensì come Paesi in gravi difficoltà economiche. La loro risposta consistette nell'attuare profonde riforme economiche.

Le riforme

In genere non è molto noto in quale misura i tre Paesi scandinavi—particolarmente Finlandia e Svezia—abbiano ridotto il livello della loro spesa pubblica (si veda la Tabella 1), oltre ad attuare altre significative correzioni di rotta in risposta alla crisi che stavano attraversando. Queste ultime possono essere raggruppate in quattro aree: (a) tagli alla spesa; (b) importanti modifiche istituzionali; (c) snellimento delle normative e (d) dirottamento della spesa pubblica a favore di istruzione, ricerca e sviluppo. Sebbene le nostre limitazioni di spazio ci impediscano di esaminare nei dettagli le scelte fatte in questi settori, è possibile menzionarne alcuni aspetti.

Prendiamo i principali cambiamenti nel campo della finanza pubblica:¹ la spesa pubblica venne drastica-

Tabella 1

Spesa Pubblica Complessiva come Percentuale del PIL, 1960-2004

Paese	1960	1993	2004	Cambiamento 1993-2004
Danimarca	24,1	60,7*	55,1	- 5,6
Finlandia	26,0	60,4	51,5	- 8,9
Svezia	31,0	68,0	57,1	- 10,9

* 1994 - Fonte: OCSE

1: I principali cambiamenti attuati in Svezia in risposta alla crisi sono stati illustrati da Jens Henriksson, Segretario di Stato del Ministero delle Finanze svedese, in occasione di una conferenza organizzata dalla Banca Centrale austriaca nel 2003.

mente ridotta, accertandosi al tempo stesso che gli oneri causati dai tagli venissero divisi equamente tra tutti i gruppi della popolazione e che i sussidi venissero tagliati mentre in generale le attività pubbliche vennero risparmiate. Le pensioni, quindi, così come gli assegni familiari, il sussidio di disoccupazione e altri sussidi vennero ridotti, mentre i finanziamenti a favore dell'istruzione vennero mantenuti a livelli consistenti. Nel breve volgere di tre-quattro anni, queste riforme produssero straordinari risultati. Il disavanzo si ridusse rapidamente fino a portare il bilancio in attivo. Il debito pubblico venne prima stabilizzato, quindi drasticamente ridotto in proporzione al PIL, producendo in tal modo un considerevole dividendo sotto forma di una forte riduzione dei tassi di interesse. In Svezia il grosso delle correzioni dei conti pubblici avvenne sul versante delle spese. Tra il 1993 e il 2004, la riduzione della spesa pubblica come percentuale del PIL raggiunse il notevole valore del 10,9 per cento.

La Finlandia seguì un percorso grosso modo analogo,² attuando, come in Svezia, una profonda riforma del settore pensionistico, che prevedeva l'abolizione di alcuni tipi di pensionamento anticipato, riduceva automaticamente l'ammontare delle pensioni in ragione dell'aumento dell'aspettativa di vita e calcolava le prestazioni pensionistiche sulla base del reddito guadagnato da ciascun pensionato nel corso della sua intera vita lavorativa. L'obiettivo era quello di portare il livello delle pensioni in linea con i contributi obbligatori "ufficiali" effettuati dai lavoratori, nel solco della riforma attuata in Svezia. Allo stesso tempo la riforma riduceva alcune delle erogazioni a favore dei cittadini, riducendo al contempo alcune delle imposte sul lavoro. Tra il 1993 e il 2004 la Finlandia ha ridotto il livello complessivo di spesa pubblica in rapporto al PIL di quasi 9 punti percentuali, oltre a ridurre la tassazione.

Come precedentemente accennato, la crisi dovuta all'eccesso di spesa venne avvertita in Danimarca pri-

ma che nel resto della Scandinavia. Già nel 1979 il Ministro social-democratico delle Finanze affermava che l'economia danese si trovava "sull'orlo del baratro". Tra il 1960 e il 1982 la spesa pubblica complessiva era passata dal 24,1 per cento a ben il 57,8 per cento del PIL: la sua crescita, quindi, aveva assorbito il considerevole ammontare del 33,7 per cento dell'intera ricchezza prodotta nel Paese. Nel corso degli anni Ottanta le autorità razionalizzarono alcune delle uscite, ma la spesa pubblica rimase alquanto elevata. Nel periodo successivo, tra il 1995 e il 2004, la spesa venne sì ridotta del 5,6 per cento del PIL, ma nonostante i tagli continuava ad aggirarsi intorno al livello del 55,1 per cento del PIL.

Alcuni dati recenti indicano che in Danimarca lo Stato assistenziale continua a godere di un vasto consenso, mentre la richiesta da parte dei cittadini per una tassazione più leggera è sorprendentemente ridotta. L'assistenza sanitaria pubblica, le pensioni e l'assistenza agli anziani rimangono tra le principali priorità dello Stato. I cittadini continuano a ritenere che

tali funzioni debbano essere di competenza dello Stato e sembrano perfettamente disposti a sobbarcarsi le elevate imposte necessarie a finanziare la relativa spesa. Un consenso analogo esiste in merito a istruzione e assistenza all'infanzia.

I settori nei quali tale consenso appare meno diffuso sono l'edilizia pubblica, i sussidi di disoccupazione, le attività culturali, l'amministrazione pubblica, l'offerta di posti di lavoro, la redistribuzione del reddito in qualità di obiettivo politico e l'integrazione degli immigranti. A quanto pare, in Danimarca lo Stato assistenziale viene considerato alla stregua di un enorme piano assicurativo, piuttosto che come uno strumento di redistribuzione del reddito. La redistribuzione avviene prevalentemente tra generazioni, anziché tra classi di reddito. Ovviamente, il fatto che circa il 30 per cento della forza lavoro sia alle dipendenze di enti pubblici e che i programmi di pensionamento anticipato e i sussidi di invalidità e di disoccupazione abbiano fatto sì che il reddito di una considerevole percentuale della popolazione dipenda dalle elargizioni dello Stato spiega almeno in parte il sostegno

A partire dal 1960 i Paesi scandinavi hanno realizzato i sistemi di assistenza sociale più vasti e generosi mai visti al mondo

2: Si veda la descrizione fattane da Martti Hetemaki, Direttore Generale del Ministero delle Finanze finlandese in occasione della conferenza precedentemente menzionata.

allo Stato assistenziale da parte della popolazione. È verosimile che molti individui temano che i tagli alla spesa comportino la perdita delle loro fonti di reddito.

L'esperienza dell'ultimo decennio

Nel periodo successivo alla crisi, ossia dopo il 1994, il tasso di crescita di tutti e tre i Paesi in esame è considerevolmente aumentato. Tra il 1994 e il 2002 il reddito pro capite è cresciuto su base annuale del 3,6 per cento in Finlandia, del 2,8 per cento in Svezia e del 2,3 per cento in Danimarca. L'aumento del tasso di crescita è andato di pari passo con la riduzione della spesa pubblica. Per quanto rimarchevoli, i tassi di crescita dei Paesi scandinavi appaiono alquanto meno positivi se paragonati a quelli registrati in altri Paesi come, ad esempio, l'Irlanda, che nel medesimo turno di tempo ha conosciuto un tasso di crescita economica del 7,5 per cento e che ha ridotto l'entità del proprio settore pubblico in modo ancora più drastico. Anche il Canada ha ridotto significativamente la spesa pubblica e ha registrato una notevole ripresa della crescita economica. La Svizzera, viceversa, non ha mai avuto un settore pubblico di grandi dimensioni. Questi tre Paesi hanno un PIL pro capite (a parità di potere d'acquisto) superiore a quello dei tre Paesi scandinavi. I risultati economici dei due gruppi di Paesi, comunque, appaiono senz'altro brillanti se confrontati a quelli dei Paesi dell'Europa continentale che non hanno ancora attuato importanti riforme.

Per valutare i risultati economici ottenuti dai Paesi scandinavi negli ultimi anni occorre prendere in considerazione svariati fattori. Per iniziare, le radicali correzioni di rotta in campo macroeconomico attuate nella prima metà degli anni Novanta, insieme alla riduzione della spesa pubblica, hanno innescato un circolo virtuoso che, prevedibilmente, è destinato ad apportare benefici economici ancora per diversi anni. La Finlandia, che non solo ha tagliato la spesa pubblica, ma ha anche ridotto le imposte sul lavoro, è il Paese che ha tratto i maggiori benefici dalle riforme. In secondo luogo, le profonde riforme strutturali attuate

dai Paesi in oggetto, a parità di altre condizioni, hanno aumentato l'efficienza delle rispettive economie. Ad esempio, essi hanno investito più di altri Paesi nella formazione, non solo dei lavoratori più giovani, ma anche per quelli più anziani. Inoltre hanno semplificato le procedure e i costi iniziali di un'attività economica, particolarmente in Danimarca, dove oggi avviare un'azienda richiede appena quattro giorni e nessuna spesa. Analogamente, questi Paesi sono stati tra i più pronti ad introdurre la tecnologia informatica nelle scuole: ad esempio, il numero di studenti per computer è pari a 2,8 in Danimarca, 5,0 in Finlandia e 3,4 in Svezia, valori molti più bassi rispetto ad altri Paesi.

La qualità del sistema educativo, particolarmente a livello di istruzione terziaria, è ritenuta particolarmente elevata in Finlandia, seguita da Danimarca e, in minor misura, Svezia. Occorre osservare, tuttavia, che i tre Paesi di riferimento (Irlanda, Svizzera e Canada), pur contraddistinti da

Dopo la crisi dei conti pubblici, l'aumento del tasso di crescita è andato di pari passo con la riduzione della spesa pubblica

livelli di spesa pubblica decisamente inferiori a quelli in esame, dispongono di sistemi educativi ritenuti all'altezza di quelli scandinavi. La Danimarca eccelle nel campo delle normative sul lavoro, settore nel quale gli altri due Paesi (in particolare la Svezia) non hanno fatto altrettanto bene. Nessuno dei tre Stati scandinavi, invece, ha ottenuto risultati particolarmente brillanti per quanto concerne la legislazione relativa alla disoccupazione. In tutti e tre, il cosiddetto tasso netto di sostituzione per i lavoratori disoccupati al livello medio dei salari rimane decisamente elevato (circa l'80 per cento), con la potenziale conseguenza di indurre i lavoratori a rimanere disoccupati per periodi più lunghi, sebbene il problema sia mitigato dalle pressioni sociali sui disoccupati e dal prevalere di una robusta etica del lavoro. I tre paesi in esame, particolarmente nel caso della Danimarca, limitano la tutela dei posti di lavoro, contribuendo così a creare un mercato del lavoro più flessibile. Le aziende incontrano un minor numero di ostacoli nell'assunzione e nel licenziamento dei dipendenti, mentre la media delle giornate lavorative andate perdute su base annuale nel periodo 1981-2003 è stata molto ridotta nel caso della Svezia e abbastanza bassa per Danimarca

e Finlandia. Tuttavia va osservato che il numero standardizzato di ore lavorative annuali è risultato nel 2003 piuttosto ridotto, specialmente nel caso danese. In quello stesso anno, solo la Francia ha fatto registrare un numero di ore lavorative più basso.

Per quanto riguarda le normative in genere, la Finlandia presenta un quadro eccellente, seguita da Danimarca e Svezia. In generale, si può affermare che i tre Paesi nordici si comportano decisamente bene in questo campo, a dimostrazione del fatto che un elevato livello di spesa pubblica e una forte tassazione non sono incompatibili con l'efficienza dell'intensità normativa. I tre Stati scandinavi risultano ben piazzati anche per quanto concerne corruzione, lungaggini burocratiche e qualità del sistema giudiziario. È rimarchevole il fatto che Finlandia, Danimarca e Svezia ottengano tra i punteggi più alti del Global Competitiveness Index redatto dal World Economic Forum. Questo eccellente risultato è una conseguenza dal buon sistema normativo vigente nei tre Paesi in oggetto e del fatto che essi (in particolare la Svezia e la Finlandia) sono considerati leader nell'innovazione. Ma non bisogna dimenticare che i tre Paesi del nostro gruppo di controllo, pur essendo contraddistinti da livelli di spesa alquanto inferiori, ottengono in generale risultati altrettanto buoni—se non addirittura migliori—proprio nei settori chiave indispensabili per lo sviluppo economico.

Per tornare alla questione relativa al livello della spesa pubblica, recenti studi sono giunti alla conclusione che il settore pubblico dei tre Paesi in esame, specialmente nel caso di Finlandia e Svezia, risulta eccellente in termini di risultati concreti, come peraltro sembra essere confermato dal nostro breve esame. Tuttavia, se si prende in considerazione il rapporto tra spesa pubblica e PIL, che risulta estremamente elevato, le prestazioni del settore pubblico risulta meno brillante in termini di efficienza (vale a dire che la contropartita dei buoni risultati è un costo elevato).

In altre parole, i tre Paesi scandinavi potrebbero ottenere i medesimi risultati in termini di prestazioni del settore pubblico per mezzo di un livello di spesa più ridotto, come avviene in Irlanda, Svizzera e Canada. La situazione è analoga a quella di una casa automobilistica che producesse una vettura eccellente ad un prezzo eccessivo: ciò la porrebbe decisamente in svantaggio nei confronti della concorrenza.

Un ultimo settore degno di nota è quello relativo a tassazione e "regole fiscali". Come illustrato in Tabella 2, la somma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dei contributi sociali fa sì che un lavoratore dipendente avente un salario medio versa circa metà del proprio reddito lordo sotto forma di tasse e imposte, con la conseguenza di ridurre la libertà

economica e di disincentivare il lavoro. Questo tipo di imposte risulta particolarmente elevato se raffrontato al livello vigente in Paesi analoghi contraddistinti da una spesa pubblica più moderata (si veda la Tabella 2). I Paesi scandinavi sono stati all'avanguardia nell'introduzione della cosiddetta Doppia Imposta sul Reddito (Dual Income Tax), avente l'obiettivo di ridurre le elevatissime aliquote marginali d'imposta sui redditi da capitale che in passato avevano avuto l'effetto di favorire la fuga di capitali all'estero. Le aliquote, tuttavia, rimangono tuttora molto alte.

Tabella 2

Imposta sul reddito delle persone fisiche e contributi sociali come percentuale del reddito lordo da lavoro calcolato su un salario medio

Paese	Imposta marginale	Imposta media
Paesi scandinavi		
Danimarca	49,2	44,4
Finlandia	55,1	47,3
Svezia	51,7	49,5
Gruppo di controllo		
Canada	33,9	32,4
Irlanda	32,2	28,9
Svizzera	36,5	29,5

Fonte: OCSE, Taxing Wages, 2003-04. I dati sono riferiti a individui non sposati e senza prole

A fronte degli aspetti negativi dovuti al sistema fiscale, nel corso degli ultimi dieci anni Paesi scandinavi hanno fatto passi da gigante per quanto concerne l'introduzione di "regole fiscali" aventi l'effetto di limitare i comportamenti fiscali nocivi dal punto di vista macroeconomico da parte dei legislatori. Tra di esse si possono annoverare il "congelamento" delle imposte adottato in Danimarca nel 2002, un tetto di spesa con il vincolo di un bilanciamento strutturale del bilancio dello Stato introdotto in Finlandia e limiti nominali di spesa (con l'obbligo di realizzare un surplus pari al 2 per cento del PIL nel corso del ciclo economico) per la Svezia. In considerazione degli altissimi disavanzi di

bilancio che si sono prodotti in passato nei tre Paesi in esame, si tratta indubbiamente di riforme significative.

Conclusione

In passato, i Paesi scandinavi hanno pagato un prezzo salato per la fortissima espansione dei rispettivi settori pubblici, espansione che li ha obbligati ad adottare elevati livelli d'imposta che, tuttavia, non sono risultati sufficienti a impedire la creazione di un forte disavanzo pubblico. Al principio degli anni Novanta i tre Paesi in oggetto hanno reagito alla situazione riducendo considerevolmente il livello di spesa pubblica, moderando gli effetti disincentivanti delle altissime aliquote marginali d'imposta, attuando importanti correzioni di rotta macroeconomiche agevolate dall'adozione di intelligenti regole fiscali e attuando significative riforme strutturali e normative al fine di aumentare l'efficienza delle rispettive economie. Tali cambiamenti si stanno dimostrando decisamente pa-

ganti in termini di risultati economici e, probabilmente, continueranno ad esserlo ancora per anni.

Tuttavia non sembra che i Paesi nordici abbiano ottenuto dai loro settori pubblici prestazioni migliori di quanto non sia il caso per i Paesi del nostro gruppo di controllo che, giova ricordarlo, sono contraddistinti da un livello di spesa decisamente inferiore. Si aggiunga che, a livello globale, la "concorrenza" rappresentata da altri Paesi industrializzati o emergenti sta avendo risultati altrettanto soddisfacenti o, in ogni caso, sta recuperando il terreno perduto. In questi Paesi la spesa pubblica si aggira tipicamente intorno al 30 per cento del PIL—ossia poco più di metà del complesso di spesa e imposte vigente nei Paesi scandinavi. In virtù dei sostanziosi dividendi prodotti dalle riforme già attuate, è possibile che si verifichino progressi analoghi anche in altri Paesi contraddistinti da un vasto settore pubblico. Pertanto è da vedere se le riforme attuate finora basteranno a mantenere la crescita economica sul lungo periodo in economie ancora afflitte da un livello eccessivo di imposte e di spesa pubblica.



L'ISTITUTO BRUNO LEONI

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.