

Questo paper è stato originariamente pubblicato nel giugno 2006 come Working Document No.246 del Center for European Policy Studies.

Politica fiscale

Quando teoria e realtà si scontrano

di Vito Tanzi

Introduzione

Il termine "fiscale" deriva dal latino fiscalis che, a sua volta, trae origine da fiscus, che stava a indicare il canestro utilizzato per raccogliere il denaro. In italiano l'espressione "il fisco" indica l'ente incaricato di raccogliere le imposte. Di conseguenza, "politica fiscale" significa, ovviamente, l'insieme delle scelte e direttive relative alle imposte. Lo stesso avviene in francese, spagnolo e portoghese. A quanto pare, l'espressione "politica fiscale" è stata utilizzata per la prima volta in inglese da Edwin R.A. Seligman, noto docente di finanza pubblica presso la Columbia University ai primi del Ventesimo secolo.

Seligman si avvale di tale espressione per criticare Adolf Wagner, un economista tedesco che aveva avanzato l'ipotesi che le autorità dovessero attuare un certo grado di redistribuzione dei redditi operando sul bilancio. Si tratterebbe dunque della nascita del "ramo redistributivo" del tritico descritto da Richard Musgrave (1959). La rivoluzione keynesiana mutò il significato dell'espressione "politica fiscale", che non riguardava più semplicemente l'aspetto impositivo del bilancio, ossia il versante delle entrate, ma abbracciava contemporaneamente entrate e spesa. Per i seguaci di Keynes (e, oggi, per gli economisti in genere) la politica fiscale indica la manipolazione di imposte e spesa pubblica al fine di influenzare la domanda complessiva. Con Keynes può dirsi che nasca il "ramo della stabilizzazione" del tritico di Musgrave. In questo scritto il termine

"politica fiscale" viene utilizzato nel senso keynesiano.

L'origine di questo scritto può ravvisarsi nei due anni (maggio 2001-luglio 2003) che ho trascorso nel governo della Repubblica in qualità di Sottosegretario all'Economia e alle Finanze. Avevo assunto tale carica forte di una notevolissima esperienza nel campo della finanza pubblica e avevo alcune chiare attese in merito alla formulazione e all'attuazione della politica fiscale. Pertanto rimasi abbastanza sorpreso nel constatare il notevole divario che separava il modo in cui generalmente gli economisti pensano la politica fiscale e quello che vidi attuare in pratica. Capii che, quando si fa parte di un governo, le cose possono apparire in una luce del tutto diversa, anche per chi da anni si era occupato proprio di governo e di politica fiscale. Quando entrai a far parte del governo

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

avevo alle spalle una carriera quasi ventennale come Direttore del Dipartimento Finanza Pubblica del Fondo Monetario Internazionale (IMF), un'organizzazione contraddistinta da una delle più alte concentrazioni al mondo di economisti fiscali altamente competenti e preparati. In virtù della mia carica mi ero trovato in numerose occasioni a consigliare i leader politici di svariati Paesi sulle modalità più opportune di condurre le loro politiche.

Per conciliare l'attuazione pratica della politica fiscale (almeno a giudicare dalle mie esperienze in Italia durante quel periodo) con la teoria, era necessario disporre di un punto di riferimento per la teoria medesima. Al fine di evidenziare nei termini più netti le questioni che tratterò più avanti, la "pratica" della politica fiscale verrà confrontata con la versione più pura della teoria in campo fiscale, ossia la versione sviluppata da economisti prevalentemente provenienti dall'Europa settentrionale, tra i quali Jan Tinbergen, che per i suoi studi in tale settore è stato insignito del Premio Nobel per l'economia. Ovviamente, nel corso dei quaranta-cinquanta anni che sono trascorsi dalla pubblicazione dei fondamentali contributi di Tinbergen, la teoria pura della politica fiscale è stata modificata in vario modo, in modo da adattarla alla realtà dei fatti. Gli economisti che si rifanno alla scuola di *public choice* e alla "teoria positiva della politica fiscale" hanno rivestito un ruolo essenziale sotto tale aspetto. Per tale motivo il contrasto tra la pratica, così come verrà descritta nel presente scritto, e la teoria potrà apparire più ampio di quanto non sembri agli occhi di molti economisti interessati a questo campo. Ciò nondimeno, ritengo che servirsi della "teoria pura" come "uomo di paglia" rappresenti un utile artificio per una migliore comprensione del problema.

1. La politica fiscale in teoria

L'elaborazione teorica della politica fiscale deve moltissimo ad economisti scandinavi, quali Jan Tinbergen, Bent Hansen, Leif Johansen e altri ancora i

quali, una cinquantina di anni fa, contribuirono allo sviluppo di questa disciplina. Tra i membri di questo gruppo si può annoverare, per affinità intellettuale, se non per provenienza geografica, anche Richard Musgrave. Allo sviluppo della teoria, ovviamente, hanno contribuito anche studiosi nordamericani, quali Alvin Hansen, Lawrence Klein, Abba Lerner, Robert Solow, Paul Samuelson e altri, ma è il caso di osservare che, nei loro scritti, questi autori si sono concentrati principalmente sulla funzione stabilizzatrice della politica fiscale, giacché negli anni Cinquanta e Sessanta si riteneva che questo fosse il ruolo più importante. La politica keynesiana di stabilizzazione, tuttavia, non rappresenta che una parte, per quanto importante, della moderna teoria della politica fiscale. Il concetto

di fondo di questa teoria, particolarmente ben sviluppato nella trattazione di Musgrave (1959) e di Johansen (1965), prevede che gli obiettivi della politica fiscale vadano ben oltre il ruolo di stabilizzazione, in quanto gli strumenti fiscali possono essere utilizzati anche per ridistribuire il reddito e per

assegnare le risorse nei modi ritenuti più opportuni.

Nelle pagine che seguono illustrerò gli elementi essenziali della teoria della politica fiscale e delinearò i contorni degli assunti impliciti della teoria medesima. Per il momento ignorerò le modifiche alla teoria apportate negli ultimi decenni. Una volta tratteggiato il quadro teorico, evidenzierò come la realtà possa risultare alquanto lontana dalla teoria, in alcuni Paesi più che in altri. Nel mettere a contrasto la teoria con la realtà empirica, ricorrerò principalmente ad esempi tratti dal caso dell'Italia, per il motivo che ho potuto osservare da vicino la situazione italiana, e non necessariamente perché essa sia particolarmente distante dalla teoria. Le mie conoscenze in merito ad altri Paesi, compresi svariati Stati Membri dell'Unione Europea, insieme allo scambio di impressioni con colleghi stranieri particolarmente addentro alle condizioni di particolari Paesi mi hanno convinto che le conclusioni di questo saggio rimangono valide, in varia misura, per molte altre situazioni. Tuttavia la mia analisi potrebbe risultare meno calzante nel caso dei

Uno degli assunti della teoria consiste nella convinzione che i governanti abbiano come unico obiettivo quello di favorire l'“interesse pubblico”

Paesi dell'Europa settentrionale, dove è nata la teoria in oggetto.

Partiamo esaminando i principali elementi della teoria. Uno degli assunti consiste nella convinzione che gli attori che determinano le politiche fiscali abbiano come unico obiettivo quello di favorire il "benessere sociale", ossia l'"interesse pubblico" dei cittadini. Il benessere sociale non può essere osservato direttamente, in quanto non dipende da alcuna specifica variabile o indicatore. Viceversa, tale misura dipende da svariati indicatori, alcuni di carattere economico, altri di ordine sociale. Per forza di cose, la scala sulla quale i governanti situano tali indicatori cambia al trascorrere del tempo o all'alternarsi del governo al potere. Nelle democrazie rappresentative si dà per scontato che l'ordinamento stabilito dal governo in carica rispecchi le preferenze dei cittadini e il loro mutare.

Tra gli esempi di indicatori economici vi sono: la crescita economica, l'aumento dell'occupazione, l'aumento della produttività, il tasso di inflazione, la distribuzione del reddito e la disoccupazione tra particolari gruppi di cittadini. Tra gli esempi di indicatori sociali si possono annoverare: l'aspettativa di vita, il tasso di criminalità, il tasso di alfabetizzazione, la qualità dell'ambiente e l'incidenza delle malattie. Ovviamente, gli indicatori economici influenzano quelli sociali, e viceversa.

Chi è responsabile della formulazione della politica economica si concentra principalmente sugli indicatori economici, nella consapevolezza del peso che ciascuno di essi, che indicheremo con y_i , ha sulla funzione di welfare W . Possiamo così scrivere l'equazione

$$(1) W = f(y_1, y_2, \dots, y_n)$$

I governanti si rendono conto che gli indicatori y_i possono essere influenzati dai cambiamenti apportati a particolari strumenti di attuazione delle politiche, che indicheremo con x_i . Tali strumenti rappresentano gli "attrezzi" a disposizione dei governanti al fine di

modificare il benessere sociale, indirizzandolo verso una condizione ottimale. Pertanto ogni indicatore deve essere visto come una funzione degli strumenti a disposizione. Possiamo quindi scrivere l'equazione

$$(2) y_i = f(x_1, x_2, x_3 \dots x_j)$$

Capita spesso che un particolare strumento x_i risulti particolarmente efficiente nell'influenzare un determinato indicatore y_i . Da questo punto di vista, per efficienza si intende la variazione Δx dello strumento necessaria a far variare l'indicatore y_i del valore Δy . Ogniqualevolta una variazione minima o realistica di uno strumento sia in grado di produrre una variazione significativa in un indicatore, lo strumento può essere considerato efficiente nei confronti di tale indicatore.¹

Ogniqualevolta siano disponibili strumenti efficienti allo scopo di favorire gli obiettivi auspicati, l'attuazione della politica economica diventa più agevole ed è possibile ottenere risultati migliori in termini di benessere sociale.² Tra gli esempi di strumenti vi sono: imposte di vario tipo, particolari caratteristiche delle imposte, quali esenzioni, detrazioni e aliquote, svariate categorie di spesa e particolari caratteristiche della spesa stessa. Anche il deficit di bilancio può essere considerato alla stregua di uno strumento indiretto per l'attuazione di politiche di stabilizzazione. Il livello del disavanzo può essere determinato da variazioni nelle imposte e nella spesa, ossia negli strumenti diretti sotto il controllo del governo. Gli strumenti economici non fiscali comprendono il tasso di scambio della valuta nazionale, il tasso di interesse, particolari normative eccetera. Gli strumenti economici non fiscali, ovviamente, influenzano gli indicatori socio-economici, che tuttavia verranno

modificare il benessere sociale, indirizzandolo verso una condizione ottimale. Pertanto ogni indicatore deve essere visto come una funzione degli strumenti a disposizione. Possiamo quindi scrivere l'equazione

Gli individui e le istituzioni incaricati della formulazione della politica economica si concentrano principalmente sugli indicatori economici

1: Occorre peraltro rammentare che le variazioni degli strumenti possono essere vincolate dalle leggi, dalla situazione politica o da ostacoli di ordine amministrativo. Variazioni esigue degli strumenti sono più verosimili di variazioni consistenti.

2: Tuttavia, come osservato da Graaf già nel 1957 nel suo ormai classico lavoro sull'economia del welfare «non molti si rendono conto del fatto che, al fine di realizzare una teoria coerente dell'economia del welfare, sia necessario un accordo fin nei più minuti dettagli relativi ai fini da ottenere».

ignorati nell'ambito di questo studio, che si rivolge alla politica fiscale.

Se talune condizioni tecniche sono soddisfatte, il sistema implicito di equazioni costituito dalle relazioni delineati poc'anzi può essere risolto per i valori degli strumenti in grado di massimizzare il benessere sociale W^3 . La soluzione matematica può necessitare di variazioni eccessive degli strumenti, ma se questi sono efficienti la soluzione dell'equazione può richiedere variazioni dei loro valori compatibili con le condizioni tecniche o politiche vigenti.⁴

Ridotta all'osso, la teoria della politica fiscale è tutta qui. Essa ha fornito il quadro teorico essenziale, ossia l'indirizzo di gran parte delle attività fiscali nell'ultimo mezzo secolo. Come già accennato, nel corso degli anni sono state formulate numerose riserve e modifiche alla teoria, allo scopo di individuare le condizioni e le istituzioni in grado di renderla più realistica.

2. Assunti di fondo della teoria

La gran parte delle teorie si fonda su diversi assunti. Talvolta essi sono esplicitati, ma spesso non lo sono. Talvolta sono realistici, sovente no. Ovviamente il medesimo assunto può risultare più realistico per una determinata situazione piuttosto che per un'altra. Quali sono i più importanti assunti impliciti della teoria della politica fiscale? E quanto risultano realistici nel contesto di particolari Paesi? Qui di seguito esporrò i principali tra di essi.

Primo assunto: esistenza di un "centro nevralgico", ossia un ufficio o una sede nel quale quel concetto

piuttosto astratto che chiamiamo "governo" decide di quali strumenti servirsi al fine di influenzare gli obiettivi economici che considera importanti per favorire e massimizzare il benessere sociale. L'esistenza di un centro nevralgico si basa in ampia misura su: (a) una forma unitaria di governo; (b) un bilancio unificato e (c) la presenza di un primo ministro, di un presidente o di un ministro delle finanze dotato del potere di stabilire gli obiettivi desiderati e di indirizzare gli strumenti nella direzione voluta e nella misura richiesta. Ovviamente questo assunto dipende in misura considerevole da specifici assetti istituzionali, che possono esistere in taluni Paesi e risultare assenti in altri.

Questo primo assunto implica l'esistenza di un processo esaustivo di determinazione del bilancio. Nessuna decisione in merito alle finanze pubbliche viene presa al di fuori delle sedi di bilancio o, quanto meno, tutte le decisioni, che rientrino o meno nell'ambito del bilancio formale, ricadono direttamente o indirettamente sotto il controllo del centro nevralgico. Non deve sussistere alcuna frammentazione del processo decisionale, vuoi dovuta a differenti livelli di governo, ciascuno provvisto di poteri indipendenti, vuoi a causa di divergenze in merito alla linea politica da seguire tra i diversi ministri o enti dello Stato. Tutto ciò, inoltre, comporta il fatto che i vincoli di bilancio imposti ai livelli di governo inferiori a quello nazionale o a eventuali istituzioni extra-bilancio non possano assolutamente essere elastici.

Qualora tra i governanti dovessero prodursi delle divergenze in merito agli obiettivi o all'uso degli strumenti, è essenziale che esse vengano appianate nell'ambito del centro nevralgico. Questo assunto ha per oggetto principalmente potere politico e controlli amministrativi, la frammentazione del potere politico e l'efficacia con la quale esso può essere usato. Ovviamente il potere politico deriva, almeno in parte, dal sostegno dato al governo dall'elettorato e in parte

3: Tali condizioni sono descritte in Johansen (1965).

4: Nel passaggio dalla soluzione matematica a quella economica, è sempre necessario tenere in considerazione il fatto che la prima può comportare variazioni non realistiche degli strumenti disponibili. Di conseguenza, una soluzione matematica non comporta necessariamente una politica realizzabile. Raramente questo aspetto è stato adeguatamente preso in considerazione.

dagli assetti istituzionali determinati dalle leggi e dalla costituzione di un determinato Paese.⁵ Inoltre esso scaturisce in parte dal controllo reale—da non confondere con quello formale—che il governo esercita sulla burocrazia e sul potere legislativo.

Secondo assunto: quando prendono delle decisioni politiche, i rappresentanti del governo tendono in considerazione esclusivamente l'interesse pubblico dei propri concittadini. Vale a dire, essi non sono influenzati dai propri interessi personali o dagli interessi particolari di gruppi specifici o di determinate aree geografiche. La teoria non prevede l'esistenza di lobby *efficaci* operanti al di fuori del processo elettorale e non concede spazio a fenomeni di corruzione, ricerca di rendite o di "cattura dello Stato". Secondo la teoria, chi è responsabile di prendere decisioni politiche evita quindi di scegliere politiche "populiste" che andrebbero a discapito dell'interesse pubblico, per quanto attraenti esse possano apparire sul breve periodo, con tutti i benefici in termini elettorali che ciò comporta. Di conseguenza il ciclo elettorale non riveste alcun ruolo nelle decisioni relative al bilancio.

Terzo assunto: quando deve prendere decisioni relative al bilancio, il governo dispone delle migliori analisi economiche permesse dalle risorse disponibili. Tali analisi devono fondarsi su dati affidabili, su previsioni scevre da pregiudizi e su principi economici comunemente accettati che presentino legami accertati tra le variazioni degli strumenti e i mutamenti degli obiettivi. Sulla base di tali analisi, i governanti devono essere in condizione di determinare con ragionevole certezza che da una data variazione di uno strumento di attuazione della politica sia lecito at-

tendersi una determinata variazione di un particolare obiettivo. Queste analisi escludono a priori che una decisione politica possa essere presa sulla base di certezze istintive, impressioni, convinzione ideologica, dati erronei, previsioni distorte, promesse elettorali, influenza di gruppi di pressione o semplicemente ostilità preconcetta nei confronti dell'operato dei precedenti governi.

Quarto assunto: giacché di norma gli strumenti sono contenuti nella legislazione del Paese, è possibile apportare variazioni solo per il tramite della promulgazione di nuove leggi o della riforma della legislazione corrente.⁶ Si dà per scontato che le proposte di legge sottoposte al parlamento e le leggi da esso approvate siano chiare e specifiche e che contengano il meno possibile di norme irrilevanti ed estranee alla materia. Tali leggi non devono creare situazioni di informazione asimmetrica, né problemi di

La teoria non prevede l'esistenza di lobby e non considera fenomeni di corruzione, ricerca di rendite o di "cattura dello Stato"

interpretazioni divergenti tra le autorità da una parte e i cittadini dall'altra o tra i governanti e i funzionari pubblici che stilano tali leggi da una parte e i funzionari incaricati di amministrarle e farle applicare dall'altra. Una legge deve potersi identificare, nella misura del possibile, con uno specifico strumento di attuazione della politica. Dev'essere possibile, anzi agevole, stabilire quale strumento vada ad essere trasformato da una specifica legge e quale obiettivo essa voglia influenzare. In altre parole, dev'essere possibile collegare le variabili x nell'equazione (2) illustrata poc'anzi a specifiche leggi. Nella misura del possibile, le leggi in questa materia dovrebbero evitare di mirare a molteplici obiettivi. In genere, il tentativo di

5: A questo proposito è il caso di menzionare i lavori di Persson e Tabellini (20004), von Hagen (1992), Alesina et al. (1999) e IDB (2005).

6: Sotto questo aspetto, la politica fiscale è completamente diversa da quella monetaria. Le variazioni degli strumenti di politica monetaria non comportano la promulgazione o la modifica di leggi, cosa che invece è sempre vera nel caso degli strumenti di politica fiscale. Questo aspetto rende la condotta della politica fiscale alquanto più ardua e più "politica", inducendo taluni economisti a proporre la creazione di appositi "consigli fiscali" che avrebbero il potere, entro certi limiti, di cambiare politica senza l'approvazione del parlamento. Si veda Eichengreen et al. (1999).

influenzare più di un obiettivo con un solo strumento risulta alquanto inefficiente.

Quinto assunto: il ramo esecutivo deve poter esercitare sugli strumenti (ossia, sulle proposte di legge) tutto il controllo compatibile con una società democratica. Questo assunto comporta un certo numero di corollari, alcuni dei quali erano impliciti già nella disamina precedente.

In primo luogo, ovviamente, il parlamento deve avere la prerogativa di approvare o respingere le proposte di legge sottoposte alla sua attenzione dall'esecutivo, nonché la prerogativa di migliorare tali proposte, o di emendarle in misura significativa. Il parlamento, tuttavia, non dovrebbe essere in condizione di stravolgere le proposte di legge, né di rimandare indebitamente l'attuazione o l'approvazione delle proposte di legge avanzate dal governo. È il ramo esecutivo che, entro chiari limiti costituzionali, deve controllare gli strumenti di politica economica, e non il parlamento.⁷

Secondo, e collegato al primo assunto, i diversi ministeri devono operare in modo armonioso o, quanto meno, in modo coordinato e non devono spingere per l'approvazione di leggi in reciproco contrasto. Quello che abbiamo definito il centro nevralgico deve risolvere qualsiasi eventuale conflitto interno.

Terzo, la maggior parte delle spese o delle decisioni relative alle imposte deve essere attuata entro la conclusione del periodo di bilancio (solitamente pari ad un anno, ma talvolta più lungo). L'autorizzazione a spendere fondi stanziati in un determinato bilancio non dovrebbe spalmarsi su più esercizi, con l'eccezione delle spese relative a grandi progetti infrastrutturali il cui completamento richiede necessariamente svariati anni. Ovviamente la pianificazione di bilancio

7: Questo, ad esempio, è un requisito pienamente soddisfatto dalla legislazione cilena: la Costituzione di questo Paese pone chiari limiti all'iniziativa del Parlamento nel promuovere politiche che abbiano conseguenze fiscali. Si veda IDB (2005).

può interessare più anni, ma si tratta di un'attività ben diversa dagli stanziamenti di spesa. Al termine del periodo di bilancio, non dovrebbero mai comparire risorse non spese o passività non ancora estinte. Quando ciò si verifica, diventa più difficile stabilire l'effetto della politica fiscale sull'economia e sui risultati di bilancio.

Quarto, le decisioni prese "a monte" dall'esecutivo e approvate dal parlamento non dovrebbero venire distorte "a valle" dall'insorgere del problema "mandante-mandatario".⁸ Il problema mandante-mandatario può insorgere a livello di ministeri, istituzioni, dipartimenti o addirittura nelle sedi locali dell'amministrazione pubblica. Se tali problemi diventano si-

Le decisioni prese "a monte" dall'esecutivo e approvate dal parlamento non dovrebbero venire distorte "a valle" dall'insorgere del problema "mandante mandatario"

gnificativi, i segnali inviati dal vertice possono cambiare in vario modo nel corso della loro applicazione (si veda Tanzi, 2000). Qualora problemi di tal fatta siano frequenti, gli effetti della variazione degli strumenti di attuazione della politica possono risultare alquanto diversi da quelli previsti.

3. La politica fiscale alla prova dei fatti

Quello che ho illustrato nelle pagine precedenti è il quadro concettuale che molti economisti hanno in mente (pur non essendone sempre consapevoli) ogniqualvolta scrivono saggi teorici che trattano temi di politica fiscale. Indubbiamente, questa cornice concettuale impronta ancora i manuali universitari. La teoria fiscale che ho descritto trae origine dagli scritti di economisti (in prevalenza provenienti dall'Europa settentrionale) pubblicati negli anni Cinquanta e Sessanta.⁹ Questa teoria può essere considerata "normativa", ossia una teoria che ci dice in che modo il mondo dovrebbe comportarsi in presenza di partico-

8: Il problema mandante-mandatario si verifica quando un mandante remunera il proprio agente per l'esecuzione di atti che vanno a beneficio del primo e comportano un costo per il secondo e quando taluni elementi dell'esecuzione comportano dei costi. In tal caso l'agente può distorcere a proprio vantaggio le istruzioni ricevute dal mandante.

9: L'esempio più rappresentativo è verosimilmente Johansen (1965).

lari istituzioni. Per altri versi, si potrebbe etichettare come “teoria positiva ingenua”, basandosi sull’idea del mondo che hanno i cittadini di determinati Paesi, idea che—almeno in parte—può essere stata formata dalle particolari tradizioni e istituzioni esistenti in tali Paesi. Tale idea, disgraziatamente, è ben lontana dalla realtà vigente in altri Paesi, sia industriali sia, in particolar modo, in via di sviluppo. Di conseguenza, per quanto la teoria possa risultare utile per dirci come dovrebbe essere il mondo e quali istituzioni dovrebbero essere create, essa diventa decisamente meno efficace nello spiegare come vanno effettivamente le cose. Molto probabilmente, per numerosi Paesi delle previsioni fondate su tale teoria risulterebbero poco accurate.

Nel corso degli anni si sono presentate due importanti alternative (o meglio, precisazioni) alla teoria in oggetto. La prima nasce dalla scuola della *public choice*, mentre al seconda, più recente, proviene da quella che talvolta viene detta teoria positiva della teoria fiscale. È interessante rilevare come entrambe abbiano risentito dell’influenza da opere, classiche o contemporanee, di economisti italiani.

La scuola della *public choice* è stata sviluppata prevalentemente da James Buchanan, Gordon Tullock e pochi altri e si è ispirata alla cosiddetta “scienza delle Finanze”, ossia dalla letteratura in tema di finanza pubblica prodotta in Italia circa un secolo fa. I seguaci della *public choice* non accettano la teoria della politica fiscale, principalmente per la profonda diffidenza che nutrono nei confronti dell’azione delle autorità pubbliche e per l’altrettanto profondo scetticismo nei confronti della possibilità di riuscire a tenere separati governanti e burocrati dai rispettivi interessi personali e incentivi nella ricerca dell’“interesse pubblico”. Secondo gli studiosi che condividono questo punto di vista, chi è incaricato di prendere decisioni pubbliche ha l’interesse di impedire la creazione di istituzioni efficaci, che potrebbero limitarne la libertà d’azione nella ricerca dei propri interessi personali.

I seguaci della public choice non accettano la teoria della politica fiscale, principalmente per una profonda diffidenza nei confronti dell’azione delle autorità pubbliche

La “teoria positiva della politica fiscale”, frutto dei contributi di economisti quali Alberto Alesina, Guido Tabellini, Alan Drazen, Torsten Persson, Jurgen Von Hagen e altri, mostra minore diffidenza nei confronti delle motivazioni che animano governanti e burocrati e si concentra maggiormente sulle istituzioni e sul quadro istituzionale che determinano gli esiti della politica. I seguaci di questa scuola solitamente ritengono che, a patto che si realizzino istituzioni e assetti istituzionali migliori, sia possibile perseguire buone politiche e raggiungere migliori obiettivi. In aggiunta, questi studiosi sono convinti che sia possibile realizzare istituzioni migliori di quelle esistenti. In altri termini, la teoria positiva della politica fiscale non respinge la teoria della politica fiscale precedentemente de-

scritta, ma sostiene che la validità di quest’ultima dipende necessariamente dall’esistenza di determinate istituzioni. Di conseguenza, l’attenzione dei suoi seguaci viene dedicata principalmente al tentativo di individuare i perfezionamenti istituzionali in grado di rendere maggiormente efficace la politica fiscale.

Nelle pagine che seguono esaminerò gli assunti della teoria della politica fiscale tratteggiati in precedenza e ne valuterò il grado di realismo nel contesto italiano.

Primo assunto: esistenza di un centro nevralgico nel quale vengono prese tutte le decisioni e vengono appianate tutte le divergenze interne ai vari rami dell’apparato statale. L’aspetto che mi ha maggiormente colpito nel corso dei due anni trascorsi come Sottosegretario all’Economia e Finanze è stata l’assenza di un centro del genere. La Presidenza del Consiglio non

riestiva in alcun modo tale ruolo, mentre il Ministero dell'Economia e delle Finanze, a dispetto (o forse a causa) del suo immenso potere,¹⁰ si trovava sovente in contrasto con gli altri ministeri, che spingevano per ottenere una diversa distribuzione delle risorse di bilancio. Tali conflitti derivavano dai diversi obiettivi dei vari governanti i quali, a loro volta, erano frutto dell'appartenenza a questo o quel partito, o anche a particolari zone geografiche. Il fatto che il governo fosse sostenuto da una coalizione aveva certamente una notevole importanza, rendendo particolarmente difficile per il Ministero dell'Economia e delle Finanze il compito di determinare e guidare la politica economica. I diversi partiti nell'ambito della coalizione di governo si trovavano spesso in netto disaccordo in merito a determinate politiche e queste divergenze non venivano appianate nell'ambito del governo. Al contrario, di norma diventavano di dominio pubblico, creando l'impressione che il governo non avesse ben chiara la direzione da prendere. Ciascun partito considerava il pubblico interesse sotto una luce diversa. Alcuni partiti continuavano a minacciare di uscire dalla coalizione, mentre svariati ministri minacciavano di dimettersi qualora non fossero state adottate le politiche più favorevoli agli interessi dei rispettivi sostenitori.¹¹

In tali condizioni sarebbe stato difficile produrre un insieme coordinato di politiche in grado di innescare dei mutamenti negli strumenti in grado, a loro volta, di produrre variazioni negli obiettivi in accordo con il "pubblico interesse". Per esprimere il concetto in modo più secco, il governo aveva perso la bussola. Di conseguenza, a dispetto della consistente maggioran-

10: Ad esempio, nel periodo 2004-2005, mentre nel Regno Unito il bilancio controllato direttamente dai vari dipartimenti del Tesoro costituiva appena l'1 per cento dei limiti prefissati complessivi (Departmental Expenditure Limits), in Italia il bilancio (al netto del pagamento degli interessi sul debito) direttamente controllato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze rappresentava ben il 52 per cento del totale. Dato riferito in Giarda et al. (2005), p.234.

11: Ovviamente, tale situazione derivava in parte dal fatto che il governo fosse sostenuto da una coalizione e, quindi, era una conseguenza delle regole elettorali. Si veda IDB (2005) per un'analisi dell'importanza delle norme elettorali.

za parlamentare, che avrebbe permesso al governo di varare qualsiasi legge che avesse incontrato l'assenso dei partiti che componevano la coalizione, il potere politico necessario per delineare una politica economica coerente mancava o non poteva venire esercitato. Il risultato fu che su diversi fronti si produsse un totale immobilismo, sicché svariate riforme essenziali non vennero attuate o vennero stemperate in corso di attuazione.

Secondo assunto: le autorità tengono conto esclusivamente dell'interesse pubblico e promuovono solo il benessere sociale dei cittadini. Devo confessare di

avere sempre avuto una certa difficoltà nel capire il concetto di interesse pubblico e di benessere sociale. A dire il vero, il suo significato mi è sempre sfuggito.¹² L'interesse pubblico, così come il benessere sociale, dovrebbe essere l'esito di molteplici obiettivi. Diversi cittadini, regioni geografiche,

gruppi etnici o classi demografiche, così come diversi partiti politici, attribuiscono inevitabilmente un peso diverso a ciascuno di tali obiettivi. E dunque, al fine di stabilire quale sia il pubblico interesse e di favorirlo, dev'essere possibile assegnargli dei valori e valutare il peso relativo dei diversi obiettivi che lo compongono. Ma come? Chi decide quali debbano essere le compensazioni e i compromessi tra i diversi obiettivi? In quali condizioni si può affermare che le autorità non siano guidate dal pubblico interesse? Spesso, nelle strutture politiche della gran parte dei Paesi, non esiste una sede nella quale porsi la domanda fondamentale che interessa agli economisti: qual è il pubblico interesse e cosa possiamo fare per promuoverlo?¹³

12: Questo concetto è stato esaminato a fondo nella letteratura economica intorno al 1960. si veda Downs (1957) e Arrow (1963). Per una posizione più scettica nei confronti di tale concetto, si veda Graaff (1957).

13: Questa domanda tende ad assumere una considerevole importanza ogniqualvolta sia necessario trovare un equilibrio tra l'obiettivo dell'equità e quello della crescita. Ma la questione è di più ampio respiro e va ben oltre la semplice necessità di trovare un compromesso.

Si può sostenere che, al crescere dell'eguaglianza nella distribuzione del reddito di un Paese e dell'omogeneità della popolazione, il compito di determinare il "pubblico interesse" diviene più agevole. In tali circostanze, si può presumere in prima approssimazione che i cittadini del Paese disporrebbero i diversi obiettivi sulla medesima scala e attribuirebbero loro valori grosso modo analoghi.¹⁴ I Paesi nei quali è nata la teoria della politica fiscale, ossia i Paesi dell'Europa settentrionale, erano effettivamente contraddistinti (specialmente negli anni Cinquanta e Sessanta) da popolazioni abbastanza omogenee e da un valore contenuto del coefficiente Gini.¹⁵ Oggi, tuttavia, molti Paesi sono caratterizzati da una considerevole eterogeneità della loro popolazione, da una ineguale distribuzione del reddito, da differenze culturali, etniche e di reddito tra le diverse regioni del medesimo Paese e da altre caratteristiche che rendono difficile, anche in teoria, stabilire quale sia il pubblico interesse. L'aumento delle disuguaglianze di reddito, dell'emigrazione e dell'invecchiamento della popolazione ha accresciuto l'eterogeneità della popolazione, rendendo decisamente più arduo il compito di determinare l'interesse pubblico e la politica economica.

L'eterogeneità della popolazione è aumentata, complicando il compito di determinare l'interesse pubblico e la politica economica

Terzo assunto: le autorità prendono le proprie decisioni sulla base delle migliori analisi economiche disponibili. La verità è che dietro le decisioni in merito alle politiche da seguire *non vi è alcuna analisi economica*. Spesso le decisioni scaturiscono dal nulla, oppure, in qualche caso, vengono giustificate sulla base di questa o quella promessa elettorale. L'ideologia fa le veci dell'analisi. Oppure le analisi vengono fornite principalmente da svariate lobby interessate a favori-

re specifiche politiche.¹⁶ Spesso non viene fatta alcuna seria valutazione delle possibili ripercussioni che potrebbe avere una data politica, oppure dei costi e delle entrate che comporterebbe la sua adozione. Ciò è particolarmente vero nel caso di proposte formulate negli ultimi scampoli di tempo prima che il bilancio venga sottoposto all'esame del Parlamento.

In Italia, le proposte di legge presentate alle due Commissioni parlamentari (per ciascuna Camera) che si occupano di questioni di bilancio o finanziarie devono essere corredate di una serie di cifre relative al loro costo, alle entrate che produrranno e ai loro probabili effetti. La Costituzione italiana prevede esplicitamente che queste stime vengano sottoposte alle Commissioni. Le stime vengono approntate dalla Ragioneria Generale dello Stato (nel caso della valutazione delle uscite) o dal Dipartimento per le Politiche Fiscali (nel caso interessino le entrate dello Stato). Il personale di questi uffici è costituito in prevalenza da esperti di diritto, competenti

per quanto concerne la redazione di proposte di legge o la verifica del rispetto delle leggi vigenti, ma che non sono adeguatamente preparati ad analizzare le conseguenze economiche e fiscali delle proposte di politiche.¹⁷ Aspetto ancora più importante, in genere i due uffici hanno a disposizione pochissimo tempo per redigere le stime richieste. Nonostante i loro sforzi, non stupisce che le cifre fornite siano spesso lontane dalla realtà.

Prendiamo l'esempio di una legge che, presentando determinati incentivi, aveva lo scopo di agevolare la regolarizzazione dei lavoratori appartenenti alla cosiddetta "economia sommersa".¹⁸ Le stime sottoposte al Parlamento prevedevano l'emersione di un totale di 900.000 individui, mentre in realtà appena 450 per-

14: Tuttavia, anche in Paesi siffatti, la distribuzione dell'età della popolazione può produrre una divergenza negli obiettivi dei pensionati e in quelli della popolazione in età lavorativa.

15: Il coefficiente Gini viene solitamente utilizzato per misurare la disuguaglianza di reddito.

16: Recentemente, negli Stati Uniti questo è diventato un problema piuttosto grave. Il potere delle lobby è fortemente aumentato.

17: Considerazioni analoghe valgono per quanto riguarda la Corte dei Conti, anch'essa composta prevalentemente da giuristi.

18: Secondo l'ISTAT, in Italia sono attivi nell'economia sommersa circa quattro milioni di lavoratori, che producono il 15 per cento del PIL del Paese.

sone regolarizzarono la propria posizione. Che nelle stime vengano fatti degli errori è normale, ma quando le discrepanze con la realtà raggiungono queste proporzioni, è evidente che vi sono grossi problemi di fondo. In un altro caso, si era stimato che una legge che permetteva il rimpatrio di capitali depositati illegalmente all'estero (in altre parole, una sorta d'amnistia) avrebbe condotto al rientro in patria di somme pari a circa 50 miliardi di euro. Per pura coincidenza, l'ammontare effettivo dei capitali rimpatriati fu abbastanza vicino alla cifra prevista, ma si trattò in effetti di una coincidenza: la cifra di 50 miliardi di euro era stata creata dal nulla.

Talvolta le più importanti riforme fiscali vengono attuate dopo un lungo lavoro di preparazione, com'è avvenuto, ad esempio, nel caso di riforme storiche quali quelle proposte dalla Commissione Carter in Canada, dalla Commissione Meade nel Regno Unito e dalle riforme promulgate nel 1986 da Ronald Reagan negli Stati Uniti. In altre occasioni, tuttavia, le proposte di riforma non si fondano su studi accurati.

La Legge Delega¹⁹ che preparò il terreno alla riforma fiscale attuata in Italia nel periodo 2002-2003 venne redatta senza che venisse effettuata *alcuna analisi quantitativa*, nonostante il fatto che il suo ambizioso obiettivo consistesse proprio nel trasformare in modo radicale il sistema fiscale italiano.²⁰ Prima di sottoporre una importante riforma fiscale all'attenzione del Parlamento, per di più in un Paese contraddistinto da un elevatissimo debito pubblico e da una situazione dei conti pubblici alquanto precaria, ci si sarebbe aspettati di vedere una valutazione attenta e particolareggiata delle potenziali conseguenze sulle entrate fiscali, degli effetti della riforma per quanto concerne

19: Ossia una legge approvata dal Parlamento che autorizza il governo a promulgare un decreto legislativo in un determinato settore entro un lasso di tempo prestabilito.

20: L'intero dibattito relativo ad una riforma fiscale avente effetti tanto rilevanti si limitò ad una riunione di un sol giorno tenuta da un gruppo di esperti presso l'Università di Pavia.

la redistribuzione del reddito e delle sue ripercussioni sulle variabili economiche. In questo caso, non abbiamo visto niente del genere. La riforma venne sottoposta al Parlamento *prima* che venisse effettuata una seria valutazione empirica dei suoi effetti prevedibili.²¹ L'impressione che si ricavò da questo episodio fu che una valutazione non fosse ritenuta necessaria, in quanto la riforma fiscale rispondeva ad una promessa elettorale, e le promesse elettorali non necessitano di valutazioni o analisi empiriche. Se la riforma non fosse stata adeguata alla situazione macroeconomica, tanto peggio. In ogni caso, il governo promise che nei bilanci futuri sarebbe stato creato lo "spazio fiscale" necessario a tener conto degli effetti della riforma, senza degnarsi di spiegare da dove tale spazio avrebbe

potuto essere ritagliato in una situazione dei conti pubblici in continuo peggioramento.

Potrei illustrare altri esempi del genere, ma quanto detto finora è abbastanza rappresentativo del problema.²²

Quarto assunto: nesso tra proposte di legge e determinati strumenti e obiettivi economici. Inoltre, chiarezza del testo delle leggi.

Dal punto di vista teorico, la politica fiscale in un ordinamento democratico si fonda sull'assunto che le leggi di un Paese rappresentino gli strumenti (fiscali) per mezzo dei quali i governanti cercano di orientare nella direzione voluta gli obiettivi delle diverse politiche.²³ Inoltre, per motivi di efficienza, la teoria prevede che un determinato strumento non sia utilizzato per favorire più obiettivi, anche se nella pratica tale principio viene spesso trascurato. Preferibilmente,

21: In seguito vennero fatte svariate stime, spesso in contrasto le une con le altre.

22: A giudicare da quanto afferma la stampa, negli Stati Uniti la situazione non è lontana da quella descritta nel caso dell'Italia, sebbene in quel Paese vi siano istituzioni quali il Congressional Budget Office e numerosi think tank in grado di fornire un'analisi empirica delle decisioni già prese o, ogniqualvolta ciò sia possibile, di decisioni annunciate.

23: In nessun Paese esistono dei Consigli Fiscali Nazionali indipendenti: di conseguenza, in ogni Paese democratico ciascuna modifica della politica fiscale esige l'approvazione da parte del rispettivo parlamento.

quindi, ciascuna legge dovrebbe mirare alla realizzazione di un solo obiettivo.²⁴ Purtroppo il mondo reale è un po' più complicato. I parlamenti tendono ad essere "cantieri di leggi" e a menar vanto del numero di norme legislative che riescono a promulgare. Di fatto, i parlamenti producono troppe leggi. Si aggiunga che la legislazione tende ad essere alquanto complessa, ad occuparsi di troppi obiettivi e ad essere scritta in un linguaggio troppo arcano affinché un comune cittadino sia in grado di capirla senza problemi.

A seconda delle diverse stime, oggi sono in vigore in Italia tra le 30.000 e le 150.000 leggi.²⁵ Molte di esse non mirano al raggiungimento di obiettivi economici, ma molte altre sì. Alcune di esse esistono da circa un secolo, ma restano in vigore. Una caratteristica piuttosto curiosa è che le leggi non vengono mai abrogate, ma semplicemente modificate. Queste leggi sono gli strumenti per il tramite dei quali le autorità hanno cercato (all'epoca della loro adozione) di influenzare particolari obiettivi sociali o economici. Pertanto esse rappresentano le variabili x dell'equazione (2) precedentemente ricordata. Giacché non è possibile che vi sia un numero tanto elevato di obiettivi da raggiungere, è ovvio che vi sono decisamente troppi strumenti. Sarebbe difficile sostenere che molte di tali leggi siano strumenti *efficienti* di attuazione delle politiche. Numerosi atti legislativi comportano incentivi fiscali occulti, oppure uscite fiscali implicite, anche nei casi in cui non trattano esplicitamente materie fiscali o di spesa. Numerose leggi cercano di favorire indirettamente determinati obiettivi di redistribuzione del reddito. Le autorità italiane tendono ad avvalersi in modo quasi ossessivo della *maggior parte* degli strumenti per il raggiungimento di un qualche vago e mal definito obiettivo di equità. Ciò fa sì che la gran parte delle

leggi sia inefficiente se raffrontata allo scopo originariamente previsto.

Quando una proposta di legge viene presentata in Parlamento per la conversione in legge e inizia il tragitto tra le varie Commissioni preposte al suo esame, di norma a quella che spesso è già una legislazione complessa vengono aggiunti numerosi emendamenti, molti dei quali da parte dello stesso governo. Altri ancora verranno proposti nel corso del dibattito parlamentare in aula, spesso con la connivenza di un ministro a favore di qualche interesse specifico. Talvolta il numero degli emendamenti arriva addirittura a qualche migliaio. Questo metodo "dell'albero di Natale", in virtù del quale in teoria ciascun parlamentare

può appendere qualcosa alla proposta di legge originaria, sovente produce un frutto (ossia la legge approvata in via definitiva) alquanto diverso da quello iniziale o da quello previsto. Ciò significa che la valutazione dell'effetto della legge sui conti pubblici diviene progressivamente più difficile, a dispetto degli sforzi degli uffici preposti a tale scopo. Talvolta questi

uffici devono approntare delle stime degli effetti di consistenti modifiche al progetto di legge letteralmente dopo poche ore dal momento della proposta. Ciò avviene in particolar modo quando le proposte di modifica del documento di bilancio vengono discusse in Parlamento poco prima del Natale.²⁶

In Italia, in teoria, ciascuna proposta di legge presentata al Parlamento dovrebbe riguardare una sola materia. Questo obbligo di legge, tuttavia, viene continuamente disatteso. Nel 2002 questo problema aveva raggiunto proporzioni tali che il Presidente della Repubblica si avvaleva una prerogativa raramente esercitata, rifiutando di firmare alcune leggi approvate dal Parlamento, e quindi privandole di validità. Il problema, certamente, non riguarda esclusivamente l'Italia:

24: Pur ammettendo che, in talune occasioni, sia possibile tendere alla realizzazione di più di un obiettivo per il tramite di un solo strumento.

25: La stima di 30.000 è probabilmente la più vicina al vero.

26: Il desiderio di passare il Natale in famiglia è uno degli incentivi più efficaci che inducono ad approvare il bilancio. Di norma il bilancio dello Stato viene approvato due-tre giorni prima del Natale.

ad esempio, si verifica anche negli Stati Uniti, dove di tanto in tanto ad una proposta di legge relativa a questioni degne di nota vengono aggiunti finanziamenti destinati a materie del tutto scollegate.

Anche la questione della *chiarezza delle leggi* merita qualche osservazione. Le leggi sono destinate ai cittadini e, di conseguenza, questi ultimi dovrebbero essere in condizione di leggerne e comprenderne il testo, in modo da poterne seguire le direttive. Così avveniva nell'antichità, quando le leggi erano scolpite su lastre di pietra ed esposte in pubblico. Nel mondo moderno, spesso non è così. In più di un'occasione mi è capitato di esaminare determinati progetti di legge da sottoporre al Parlamento e che trattavano materie nelle quali ero considerato (e mi consideravo) un esperto. Ciò nonostante, mi è capitato di incontrare grandi difficoltà nel tentativo di capire il testo della legge. In parte, questo problema è dovuto ai tecnicismi giuridici o al linguaggio arcaico di cui si serve chi redige tali leggi. In parte, l'incomprensibilità è causata dal fatto che la gran parte delle leggi fa riferimento ed è collegata a leggi già esistenti, che magari sono in vigore da decenni e che nel frattempo possono avere subito numerosi emendamenti. A meno di non dedicare una notevole quantità di tempo al compito di compulsare tutte le leggi collegate a quella in esame, per una persona normale, anche se in possesso di una formazione adeguata, diventa impossibile comprendere il contenuto di una particolare proposta di legge. Se si considera il fatto che vi sono decine di migliaia di leggi, è facile capire quali difficoltà incontrino i comuni cittadini. I Romani solevano dire che non conoscere una legge non rappresenta una scusa. Personalmente, mi sono chiesto spesso se, in-

vece, non capire una legge non possa rappresentare una scusa valida.²⁷

Il risultato di tutto ciò consiste nella creazione di fatto di un'asimmetria informativa tra i burocrati che redigono le leggi e i cittadini che devono rispettarle, o persino i parlamentari che devono approvarle. Questa asimmetria concede un considerevole grado di potere a quell'esiguo numero di burocrati che occupa particolari posizioni e per soprammercato porta alla creazione di una vasta compagine di periti, consulenti e intermediari dai quali i cittadini devono dipendere per interpretare le leggi e rispettarne i termini. Da questa situazione derivano svariate importanti conseguenze.

Di fatto esiste di un'asimmetria informativa tra i burocrati che redigono le leggi e i cittadini che devono rispettarle, o i parlamentari che devono approvarle

In primo luogo, il settore dei periti, consulenti e intermediari rappresenta un'attività in ampia misura socialmente improduttiva. Più esattamente, è una zavorra. Tuttavia, a causa degli elevati salari, tale settore attira moltissimi individui di talento. Assorbendo una considerevole quantità di capitale umano che in caso contrario potrebbe veni-

re destinato ad usi più produttivi, l'esistenza stessa di questo settore di attività rallenta la crescita economica del Paese. In secondo luogo, le stime dei costi e delle entrate per i conti pubblici relative a progetti di legge in materia fiscale sono sovente erronee, con tutti i problemi che ne possono derivare.²⁸ Terzo, è difficile capire esattamente quale sia il ruolo che il governo cerca di far svolgere allo Stato per il tramite di queste leggi. Di conseguenza, è difficile discernere quale sia il pubblico interesse che, presumibilmente,

27: In alcuni Paesi (Australia, Nuova Zelanda e Francia) si è cercato di semplificare il linguaggio delle leggi, ma finora con risultati modesti. Un tentativo del genere richiede di norma più tempo della prevedibile durata di un governo e, pertanto, quest'ultimo non ha un particolare incentivo a portare a termine l'impresa. Inoltre è lecito sospettare che la burocrazia non sia particolarmente interessata alla semplificazione, in quanto ciò ne ridurrebbe il potere.

28: La sottovalutazione dei costi o la sopravvalutazione delle entrate non è un'eventualità rara. Per quanto concerne l'Italia, non esiste alcuno studio sistematico di tale problema. Le mie osservazioni si basano sulle esperienze concrete relative a numerose leggi.

si cerca di tutelare, nonché il nesso causale tra una legge (in qualità di dichiarazione d'intento di una politica) e un determinato obiettivo. Quarto, come quasi certamente avviene nel caso dei numerosi incentivi fiscali occultati nelle centinaia di leggi che non riguardano specificamente materie *fiscali*, è verosimile che alcuni degli obiettivi perseguiti da talune leggi si elidano reciprocamente. Quinto, molti cittadini possono trovarsi a non sapere se hanno rispettato tutti i dettami delle leggi in materia di fisco. Come hanno dimostrato Kydland e Prescott, insigniti nel 2004 del premio Nobel per l'economia, l'incertezza non favorisce lo sviluppo economico. E l'incertezza è sicuramente uno degli effetti delle normative fiscali.

Infine, mi sono chiesto spesso se quello che risultava oscuro ai miei occhi, ossia ad un esperto in finanza pubblica dotato di una formazione più che adeguata e di una notevole esperienza, potesse mai risultare comprensibile ai parlamentari italiani, la maggior parte dei quali aveva a disposizione una formazione tecnica e un'esperienza di gran lunga inferiori alle mie, e che doveva votare l'approvazione di queste leggi. L'unica risposta ragionevole che sono riuscito a darmi è che, molto probabilmente, la stragrande maggioranza dei parlamentari presta attenzione esclusivamente alle parti di una legge che li riguarda direttamente o che tocca direttamente gli interessi dei loro elettori o della loro regione di provenienza. Per quanto riguarda il resto della legge finanziaria, i parlamentari seguono in genere le direttive dei rispettivi partiti che, a loro volta, ricalcano i consigli di funzionari politicamente vicini a questo o a quel partito. È bene rammentare, tuttavia, che questo problema non si limita certo all'Italia. La normativa fiscale degli Stati Uniti, ad esempio, attualmente riempie ben 65.000 pagine.

Quinto assunto: il governo esercita un controllo effettivo sugli strumenti di attuazione delle sue politi-

che. Questo assunto si compone in realtà di svariati elementi, tuttavia la questione essenziale è se i politici che costituiscono "il governo" controllino davvero tali strumenti, riescano a coordinarne l'impiego, stabiliscano gli obiettivi da perseguire e abbiano a disposizione informazioni complete e tempestive su quanto avviene.

Per quanto concerne il controllo degli strumenti e la determinazione degli obiettivi da perseguire, ho precedentemente osservato che (a) l'assenza di un potente centro nevralgico, (b) le frequenti divergenze d'opinione tra ministeri e partiti della coalizione in merito all'impiego degli strumenti e agli obiettivi da perseguire, (c) la possibilità concessa a ciascun par-

Le stime dei costi e delle entrate per i conti pubblici relative a progetti di legge in materia fiscale sono sovente erronee, con tutti i problemi che ne possono derivare

lamentare di proporre emendamenti a qualsiasi proposta di legge e (d) l'esistenza di un'asimmetria informativa tra i governanti da una parte e i funzionari che stilano le proposte di legge (e, aspetto altrettanto importante, quelli che redigono le norme che attribuiscono un contenuto specifico a tali leggi, ossia i cosiddetti regolamenti attuativi) dall'altra fa sì

che il controllo delle autorità sugli strumenti sia spesso alquanto evanescente.²⁹

Alcune delle questioni qui accennate meriterebbero una disamina ben più approfondita di quanto non sia possibile nello spazio limitato di questo saggio. Di conseguenza, mi accontenterò di esaminare sinteticamente una questione collegata di particolare interesse per gli studiosi di macroeconomia, vale a dire la ricerca di una politica fiscale avente come obiettivo la stabilizzazione, che a sua volta è la materia del Patto di Stabilità e di Crescita e, più in generale, del ricorso alle norme fiscali al fine della stabilizzazione. Tale questione è ovviamente strettamente connessa al problema del controllo sugli strumenti di attuazione della politica e, quindi, rappresenta un buon esempio di alcune delle questioni precedentemente esamina-

²⁹: Molto spesso sono i regolamenti attuativi che forniscono il contenuto operativo concreto alle leggi. Il ruolo dei governanti nella redazione di tali regolamenti è minimo, se non nullo.

te. Quanto è concreto e tempestivo il controllo che i governanti hanno sugli strumenti fiscali necessari per attuare una politica anticongiunturale? Indubbiamente, si tratta di una questione di grande interesse per l'Unione Europea.

4. Il disavanzo fiscale e il Patto di Stabilità e di Crescita

Il Patto di Stabilità e di Crescita è molto probabilmente il più noto tra gli accordi fiscali tra Paesi indipendenti. Il Patto stabilisce dei limiti quantitativi al disavanzo espresso come percentuale del PIL che ciascuno Stato Membro dell'Unione Monetaria Europea può registrare di anno in anno. Economisti ed esponenti politici hanno lungamente dibattuto i meriti di tale norma.³⁰ La gran parte di essi, tuttavia, concorda sul fatto che si tratti di una norma chiara e che sia lecito attendersi che i governanti di ciascuno Stato Membro siano in grado di sapere in qualsiasi momento dell'anno se il loro Paese la stia violando o meno.³¹ Se il disavanzo di un Paese supera i valori consentiti (o minaccia di farlo), si ritiene generalmente che i governanti siano in grado di attuare precise e tempestive misure correttive. In questa sede ignoreremo la possibilità che la presenza di sfasamenti di tempo o i più svariati ostacoli politici rendano impossibile agire in tal senso. Pertanto, se il governo non desidera violare il Patto, dovrà decidere quali misure adottare al fine di riportare il disavanzo al livello prefissato. Sfortunatamente, talvolta la realtà non è così semplice. Prima di tutto, di norma i governanti non conoscono esattamente l'ammontare del deficit di bilancio. Inoltre, anche conoscendo tale valore, potrebbero trovarsi nell'impossibilità di riportarlo al livello desiderato.

Le autorità non sanno esattamente quali siano le condizioni del bilancio e, di conseguenza, non sanno quale sia la discrepanza con il disavanzo prefissato

30: Sull'efficacia reale di una politica anticongiunturale esiste attualmente una vasta letteratura scientifica. Si vedano Andersen (2005), Gali (2005), Woods (2005) e Tanzi (2004 e 2005).

31: Ovviamente ciò non ha niente a che fare con il fatto che negli anni precedenti tale Paese abbia o meno rispettato la norma in questione. La scoperta che nel passato il disavanzo fiscale di taluni Paesi sia risultato superiore a quanto riportato ufficialmente è un problema che non si limita all'Unione Europea e affligge frequentemente i programmi di assistenza del FMI.

Ovviamente, se il divario tra il disavanzo effettivo e quello permesso dal Patto è consistente, il governo può semplicemente muoversi nella direzione giusta, pur non essendo certo di poter raggiungere il livello di deficit consentito.

La definizione di disavanzo utilizzata per verificare la conformità alle regole di Maastricht è verosimilmente basata sul principio di contabilità "di competenza" (*accrual*), in accordo con le norme stabilite da Eurostat, l'ufficio statistico dell'Unione Europea.³² La contabilità di competenza (per quanto sia superiore per molti versi alla contabilità di cassa ancora utilizzata da numerosi Paesi) si fonda su alcune regole complesse e discutibili. È difficile effettuarne il calcolo che,

peraltro, può essere realizzato solo *ex post*, ossia dopo il termine dell'anno fiscale. Per tale motivo, agli economisti questo concetto piace meno che agli esperti di statistica. In Italia, tale misura viene calcolata dall'ISTAT qualche mese dopo il termine dell'esercizio di bilancio. Si aggiunga che, al momento in cui vengono effettuati i calcoli, alcuni dati im-

portanti sono ancora rappresentati da stime, e non dai valori definitivi.³³ Pertanto, *nel corso dell'anno di bilancio*, ossia quando sarebbe possibile adottare le necessarie misure correttive, i governanti *non sanno a quanto ammonti esattamente il disavanzo e le loro stime possono differire considerevolmente dal valore effettivo*.³⁴ La notifica di "procedura di deficit eccessivo" da parte della Commissione Europea, che informa un Paese che il suo disavanzo ha superato il limite consentito, è un documento complesso che può facilmente superare il centinaio di pagine, si presta a interpretazioni contrastanti e può essere compreso solo da un numero esiguo di specialisti.

32: In pratica, tale definizione è un misto tra contabilità per competenze e contabilità di cassa.

33: Ciò vale in particolare per la spesa sanitaria, con la conseguenza che, a distanza di anni, il valore del disavanzo può essere rivisto di un considerevole ammontare.

34: Per il 2001, il divario tra il valore del deficit di bilancio dichiarato dal governo ancora nel settembre 2001 e il valore rivisto successivamente ammontava a oltre il 2 per cento del PIL.

Nel corso dell'anno fiscale i governanti vengono informati dell'ammontare contante del disavanzo di bilancio, ossia del fabbisogno. Tale misura rappresenta la differenza, misurata in termini di *flussi di cassa*, tra pagamenti e incassi. Il fabbisogno può essere calcolato ogni mese o, se la contabilità lo permette, perfino su base giornaliera. Di conseguenza, ha la virtù di essere una misura tempestiva: si tratta certamente di un vantaggio non indifferente. Il problema è che: (a) non è la misura utilizzata da Eurostat, (b) può differire considerevolmente dalla misura calcolata per competenze, (c) può variare per cause spurie,³⁵ (d) sul breve periodo, può essere manipolata più facilmente dalle autorità³⁶ e infine (e) può fare riferimento a svariati elementi del settore pubblico, con la conseguenza che due diverse istituzioni, quali ad esempio la Banca d'Italia e il Ministero dell'Economia, possono produrre differenti valori del fabbisogno, in quanto misurano parti diverse del settore pubblico.³⁷ Occorre rilevare, tuttavia, che quest'ultimo punto vale anche per il concetto di contabilità di competenza. Se si aggiunge il fatto che il disavanzo fiscale, *a prescindere che sia misurato sulla base delle competenze o della cassa, può essere alterato da misure una tantum*, quali condoni fiscali, vendita di beni pubblici o altri tipi di artifici contabili, è facile farsi un'idea della situazione. Le autorità non sanno esattamente quali siano le condizioni del bilancio in un dato momento e, di conseguenza, non sanno quale sia la discrepanza con la misura di disavanzo prefissata. Per giunta, possono essere indotte in inganno dagli effetti di misure transitorie e dall'inevitabile ottimismo che spesso contraddistingue il dibattito pubblico.³⁸

Se il controllo sugli strumenti e la conoscenza della situazione contabile non sono adeguati alle necessità, le autorità tendono ad avvalersi di misure rozze e inefficienti

A queste difficoltà va aggiunto il problema precedentemente esaminato, ossia: anche nell'ipotesi che le autorità sappiano esattamente l'ammontare del disavanzo, il loro controllo sugli strumenti di attuazione e la loro conoscenza del rapporto tra le modifiche alle leggi e i risultati in campo fiscale sono sufficienti a metterle in condizione di intraprendere azioni tempestive e mirate al fine produrre i risultati voluti nel periodo in esame? Se il controllo e le conoscenze non sono adeguati alle necessità, le autorità tendono ad avvalersi di misure rozze e inefficienti, quali l'accumulo di arretrati, il razionamento del contante e via dicendo. Si tratta di misure adottate in più di un'occasione da parte di Paesi in via di sviluppo al fine di rispettare i vincoli fiscali concordati nell'am-

bito di programmi di assistenza finanziaria del Fondo Monetario Internazionale. In problema, come si vede, non si limita all'Unione Europea. È interessante osservare come la questione della qualità delle politiche di finanza pubblica sia un tema che ha attirato l'attenzione della Commissione Europea solo negli ultimi anni, mentre il FMI se ne occupa da una ventina d'anni (si veda Tanzi 1991, capitolo 9, originariamente pubblicato nel 1987).

5. Conseguenze per l'Unione Europea e osservazioni conclusive

Il presente saggio ha esaminato il processo di formulazione della politica fiscale in condizioni nelle quali gli assunti di fondo della teoria pura della politica fiscale (elaborata diverse decine di anni fa da Jan Tinbergen e altri economisti) non sono validi. Come si è visto, queste erano chiaramente le condizioni vigenti in Italia, almeno nel periodo 2001-2003, quando l'autore di questo scritto ha potuto osservare da vicino la formulazione della politica fiscale italiana. È verosimile che i problemi individuati nel contesto italiano siano presenti, in varia misura, in altri Paesi dell'Unione Europea.

35: Ad esempio, può venire influenzata dalla decisione da parte delle autorità di accelerare o rallentare i rimborsi fiscali, specialmente nel caso del rimborso dell'IVA a favore degli esportatori.

36: Ad esempio, esercitando pressioni sulle imprese controllate dallo Stato per mezzo di una partecipazione azionaria affinché esse anticipino la distribuzione dei dividendi, oppure decidendo di rinviare taluni pagamenti, come i salari o addirittura il pagamento di taluni interessi sul debito.

37: Di norma, in Italia è sempre stato difficile appianare tali discrepanze.

38: Su tale aspetto, si veda Balassone et al. (2004)

Ogniquale volta il divario tra la teoria e la realtà che la teoria dovrebbe spiegare è considerevole, si presume che la teoria debba essere riveduta o addirittura abbandonata. Nel corso degli ultimi anni svariati economisti hanno avviato una revisione della “teoria pura”, sostituendola con una “teoria positiva”, mirando sostanzialmente a dimostrare che, *a patto che vengano create determinate istituzioni*, la politica fiscale risulterà più vicina a quanto prevede la teoria. La teoria pura della politica fiscale può dunque venire considerata alla stregua di una “teoria positiva ingenua” per i Paesi dell’Europa settentrionale e una “teoria normativa” per altri Paesi. Nella sua qualità di teoria positiva, suggerisce mutamenti istituzionali che potrebbero far avvicinare la pratica della politica fiscale alla teoria.

La facilità con la quale si possono attuare determinati cambiamenti istituzionali tende a variare da Paese a Paese. Si aggiunga che l’influenza di fattori culturali può far sì che istituzioni formalmente simili sortiscano risultati diversi

in differenti Paesi. I lavori dei numerosi economisti che, nel corso degli ultimi vent’anni, hanno apportato significativi contributi alla teoria positiva della politica fiscale hanno individuato specifici mutamenti istituzionali in grado di migliorare il rendimento della politica fiscale della gran parte dei Paesi. È dunque il caso che la Commissione Europea si ispiri a tali lavori al fine di stabilire delle linee guida istituzionali che spingano gli Stati Membri ad alterare e migliorare le rispettive istituzioni in ambito fiscale? È ovvio che la Commissione non può obbligare alcun Paese ad attuare riforme di tal fatta, tuttavia, sulla base di una valida attività di ricerca e grazie alla diffusione dei suoi risultati, potrebbe indurre i governanti a realizzare le riforme istituzionali in grado di condurre ad una politica fiscale migliore dell’attuale. Il Patto di Stabilità e di Crescita prevede dei vincoli relativi agli esiti delle politiche nazionali, e non al *funzionamento delle rispettive istituzioni*. Qualche indirizzo da parte della Commissione in merito a quest’ultimo settore potrebbe risultare utile.

L’incertezza non favorisce lo sviluppo economico. E l’incertezza è sicuramente uno degli effetti delle normative fiscali

Questo saggio ha inoltre trattato gli esiti numerici delle politiche fiscali, ossia la misurazione del disavanzo di bilancio. In genere, gli scritti in materia di politica fiscale non affrontano la questione del metodo di misurazione del deficit fiscale (per contabilità di competenza o di cassa) più adeguato al fine della stabilizzazione.³⁹ Quando gli economisti scrivono dei saggi sulla politica fiscale e cercano di valutare l’importanza del disavanzo di un determinato Paese, raramente si degnano di specificare quale concetto di deficit stiano utilizzando. È possibile che ritengano che si tratti di un particolare irrilevante, ma quando il disavanzo, misurato con il concetto “di cassa”, differisce dalla misura “per competenze” di un valore, diciamo, del 2-3 per cento del PIL, come possiamo

stabilire gli effetti di rilancio dell’economia di una data politica fiscale?⁴⁰ Quale misura fornisce la valutazione più accurata dello stimolo keynesiano? E infine, qualora venissero apportate delle correzioni nel caso delle misure *una tantum* avessero modificato i risultati, quale deficit fiscale offre la

misura più adeguata per attuare una politica fiscale anticongiunturale?

In genere, gli economisti hanno ignorato queste importanti questioni e hanno lasciato la scelta del concetto di disavanzo fiscale utilizzato dalle autorità agli esperti di statistica. Il concetto scelto da questi ultimi (ossia, il metodo della contabilità per competenze), per quanto sia superiore per taluni versi al concetto di contabilità di cassa, presenta il difetto di essere difficile da calcolare e non offre ai governanti una valutazione della situazione fiscale nel momento in cui essa è più necessaria, ossia nel corso dell’esercizio di bilancio, e non dopo (talvolta, molto dopo) la sua chiusura. Non si tratta di difetti trascurabili e la Commissione Europea dovrebbe prestare maggiore attenzione a questi problemi. Come John Plender ha scritto

39: Tali scritti, tuttavia, concordano sul fatto che il metodo debba includere la parte più vasta possibile del settore pubblico, pur discordando sulla questione dell’inclusione delle imprese pubbliche.

40: Discrepanze di queste entità sono state registrate in Italia negli ultimi anni.

in un commento pubblicato sul *Financial Times* del 4 aprile 2003: «Più il dibattito sul bilancio si allontana dalla misura di cassa, più aumenta il rischio che si perda nelle nebbie fiscali».

In conclusione, è necessaria una ricerca in grado di stabilire in modo convincente se il metodo di calcolo

per competenze del disavanzo fiscale sia il più adeguato per la politica fiscale. È inoltre necessario che Eurostat chiarisca e semplifichi le regole relative alla misurazione del deficit fiscale. Attualmente tali regole sono troppo complesse, troppo controverse e non sempre chiare anche agli esperti di finanza pubblica.

Bibliografia

- Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes and E. Stein (1999), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", *Journal of Development Economics*, 59, pp. 253-273.
- Alesina, A. and G. Tabellini (1992), "Positive and Normative Theories of Public Debt and Inflation in Historical Perspective", *European Economic Review*, 36, pp. 337-344.
- Andersen, T.M. (2005), "Is there a Role for an Active Fiscal Stabilization Policy?", *CESifo*, Vol. 51, No. 4.
- Arrow, K. (1963), *Social Choice and Individual Values*, Second Edition, New York: Wiley.
- Balassone, F., D. Franco, and S. Zotteri (2006), *EMU Fiscal Indicators: A Misleading Compass?*, *Empirica*, Vol. 33.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper Collins.
- Eichengreen, B., R. Hausmann and J. von Hagen (1999), "Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council", *Open Economics Review*, 10, pp. 415-442.
- Gali, J. (2005), "Modern Perspectives on Fiscal Stabilization Policies", *CESifo Economic Studies*, Vol. 51, No. 4.
- Giarda, P.D., A. Petretto and G. Pisauro (2005), "Elementi per una Politica di Governo della Spesa Pubblica", in T. Boeri et al. (eds), *Oltre il Declino*, Bologna: Il Mulino.
- Graaff, J. de V. (1957), *Theoretical Welfare Economics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Inter-American Development Bank (IDB) (2005), *The Politics of Policies*, Washington, D.C.
- Johansen, L. (1965), *Public Economics*, Amsterdam: North Holland Publishing Co.
- Musgrave, R. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw Hill.
- Persson, T. and G. Tabellini (2004), "Constitutional Rules and Fiscal Policy Outcomes", *The American Economic Review*, Vol. 94, No. 1, March, pp. 25-45.
- Inter-American Development Bank (IDB), Research Department (2004), *A Decade of Development Thinking*, Washington, D.C.
- Tanzi, V. (1991), "Fiscal Policy, Growth, and Design of Stabilization Programmes", Chapter 9 in *Public Finance in Developing Countries*, Cheltenham: Edward Elgar.
- , (2000), "Rationalizing the Government Budget", in Anne Krueger (ed.), *Economic Policy Reform*, Chicago, IL: University of Chicago Press.
- , (2004), "The Stability and Growth Pact: Its Role and Future", *The Cato Journal*, Vol. 24, Nos. 1-2.
- , (2005), "Fiscal Policy and Fiscal Rules in the European Union", *CESifo Forum*, Vol. 6, No. 3, Autumn. Forthcoming in A. Aslund and M. Dabronski (eds), *Europe after Enlargement*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Von Hagen, J. (1992), *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Community*, *European Economy Economic Papers* 96, Brussels.
- Woods, R. (2005), "Fiscal Stabilization and EMU", *CESifo Economic Studies*, Vol. 51, No. 4.



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.