

La Politica fiscale

- **Politica fiscale** (*fiscal policy*): è la manovra del bilancio dello Stato e di altri enti pubblici con finalità di variazione del reddito e dell'occupazione nel breve periodo

in particolare

- per **fiscal policy** si intende l'insieme dei comportamenti inerenti le entrate e le uscite del settore pubblico.

Il bilancio pubblico e la sua manovra

- L'identità contabile del bilancio pubblico è

$$\underline{T - Cg - Trc - INT - Ig - Trk = Bs}$$

T = entrate correnti

Cg = consumi pubblici

Trc = trasferimenti correnti, esclusi gli interessi

INT = interessi sul debito pubblico

Ig = investimenti pubblici, al netto di disinvestimenti

Trk = trasferimenti in conto capitale

Bs = saldo del bilancio

- Le entrate pubbliche sono date dalle entrate correnti (T) e dalle entrate in conto capitale
 1. Le entrate correnti (T) sono connesse ai tributi ossia imposte dirette, indirette, tasse, contributi sociali, mentre in misura minore sono legate da altre fonti come gli utili di alcuni enti pubblici economici
 2. Le entrate in conto capitale derivano da alienazione di beni patrimoniali e aziende pubbliche e dal rimborso di crediti

- La spesa pubblica (Cg) per beni e servizi è composta da due parti:
 1. la spesa per consumi pubblici, che corrisponde al costo per il personale aumentato delle spese per acquisti correnti di beni e servizi; essa mira a consentire l'attività corrente del settore pubblico
 2. la spesa per investimenti pubblici, che è destinata ad ampliare la dotazione di capitale di proprietà pubblica (edifici, scuole, strade, ecc.)

- I trasferimenti correnti (Trc) includono
 1. trasferimenti alle famiglie, aventi finalità redistributivi e di fornitura di beni meritori
 2. trasferimenti alle imprese ossia i contributi assegnati alle imprese
 3. trasferimenti al resto del mondo, per contribuzioni a organismi internazionali

- I trasferimenti in conto capitale (Trk) consistono in pagamenti effettuati normalmente alle imprese per sostenere investimenti privati

- Il saldo complessivo è la somma algebrica del saldo della parte corrente e del saldo in conto capitale.
- Il saldo corrente ha la stessa natura del risparmio privato, essendo l' eccedenza delle entrate correnti sulle uscite correnti, che può essere impiegata per spese in conto capitale;
- Un avanzo corrente positivo denota l' esistenza di un risparmio pubblico (positivo).

- Scorporando gli interessi dal totale delle spese si ha la spesa pubblica primaria (GP)

$$\mathbf{GP = CG + IG + Trc + Trk}$$

- Il saldo corrente primario sarà pari a

$$\mathbf{T - CG - Trc ;}$$

il saldo primario sarà invece

$$\mathbf{T - GP = T - CG - IG - Trc - Trk}$$

Reddito, occupazione e imposte - Effetti

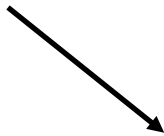
- In un modello keynesiano la tassazione T , al netto dei trasferimenti alle famiglie, entra indirettamente nel circuito del reddito potendo influenzare il consumo e/o l'investimento

$$\textcircled{C} = f(Y, T); \textcircled{I} = g(i, T)$$

Consumo



Investimento



- L' imposizione può essere:
 1. in somma fissa
 2. imposizione proporzionale;
 3. imposizione progressiva;

Imposizione in somma fissa

- Se l'imposizione è in somma fissa e influisce solo sul consumo in un semplice modello keynesiano di parte reale si ha:

$$Y = C + I + G$$

$$C = c(Y - T)$$

da cui

$$Y = (1 / 1 - c) * (I + G - cT)$$

- Il moltiplicatore in somma fissa è $-c/(1-c)$ il quale è minore rispetto a quello della spesa pubblica pari a $1/(1-c)$
- Ciò significa che l'incremento di 1 euro di tassazione provoca un decremento del reddito minore dell'incremento di reddito prodotto dall'aumento di 1 euro di spesa pubblica
- Il minor effetto è dovuto al fatto che la tassazione di 1 euro non entra direttamente nel circuito del reddito

Imposizione proporzionale

- Se in aggiunta al modello precedente si suppone che $T = tY$, dove t è l' aliquota di imposta ed è una costante allora:

$$Y = 1 / 1 - c(1 - t) * (I + G)$$

- L'effetto sul reddito di un aumento dell'aliquota di imposta è sempre negativo in quanto esso comporta un aumento del denominatore del moltiplicatore

$$1 / 1 - c(1 - t)$$

Imposizione progressiva

- In questo caso l' imposta media non è più costante ma è funzione crescente del reddito del contribuente
- L' imposizione progressiva costituisce un caso importante di stabilizzatore automatico: gli effetti sul reddito reale di oscillazioni nei valori delle componenti autonome della domanda aggregata vengono “smorzati” da variazioni in senso contrario del moltiplicatore dovute a variazioni dell' aliquota media, in presenza di imposizione progressiva.

- Si ipotizzi l' esistenza di un ciclo economico di tipo “classico”, nel quale ad aumenti del livello di attività corrispondono incrementi del livello dei prezzi.
- Inoltre si consideri per semplicità, una situazione iniziale di piena occupazione.

Effetto Fiscal Drag

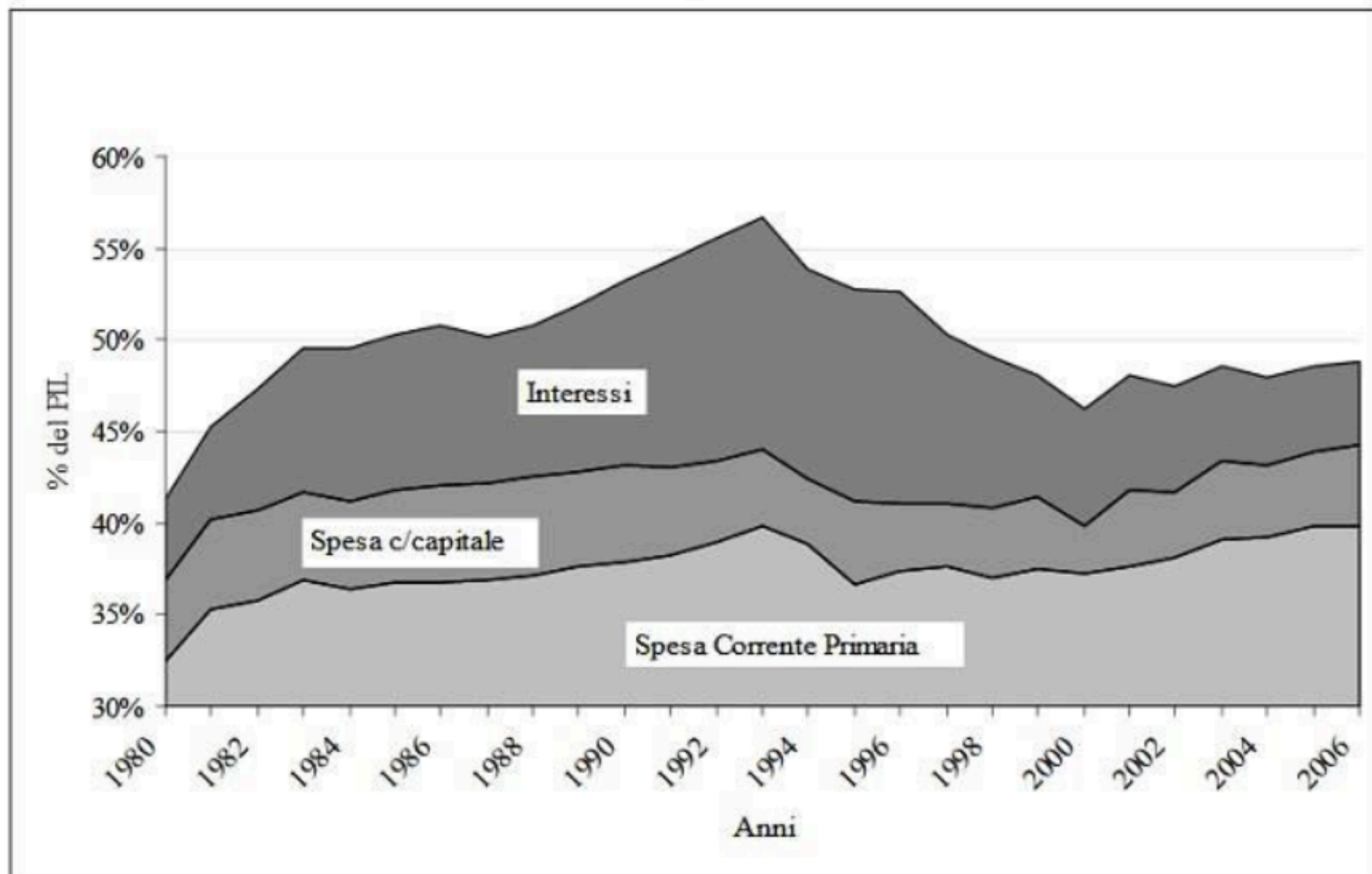
- **Un aumento della domanda** porterà a un incremento dei prezzi e a parità di altre circostanze a **un aumento del prelievo fiscale maggiore dell'aumento dei prezzi**.
- Poiché le aliquote progressive di imposta sono fissate in relazione al reddito monetario che, per ipotesi, è cresciuto, **l' aliquota media di imposta sarà più elevata**. Il reddito disponibile in termini reali sarà ridotto e quindi il consumo diminuirà e la domanda globale sarà frenata.
- L' aumento dell'imposizione in termini reali che deriva dalla compresenza di aumento dei prezzi e progressività delle aliquote viene detta **drenaggio fiscale (fiscal drag)**.

La spesa: l'evoluzione in Italia

- Le voci più dinamiche degli anni settanta e ottanta sono state quelle per interessi, prestazioni sociali e i contributi alla produzione. In particolare l'aumento elevato degli interessi è dovuto a una duplice ragione:



1. l'incremento dello stock di debito pubblico accumulato a seguito dei deficit di bilancio
2. l'aumento del tasso di interesse nominale al tempo stesso del tasso di interesse reale



Fonte: Commissione Europea, basata sui dati AMECO (dati 2006 al netto dell'effetto una tantum della conversione IVA auto e del

Il finanziamento della spesa

- La spesa può essere finanziata attraverso tributi, e si ha allora pareggio in bilancio, o in deficit.
- In questo secondo caso può esservi emissione di titoli del debito pubblico o creazione di base monetaria.

Il pareggio del bilancio

- Se il finanziamento avviene attraverso le imposte, *l'aumento della spesa ha comunque effetti espansivi*, in quanto esso agisce direttamente sul reddito nazionale, laddove l'incremento dell'imposta influisce soltanto sul reddito disponibile, quindi sul consumo e, attraverso questa variabile, sul reddito nazionale.

- L' aumento di 1 euro della spesa pubblica comporta un pari aumento immediato del reddito; l' aumento di 1 euro di imposte comporta una riduzione immediata di c euro del consumo e, quindi, del reddito.
- Poiché c , la propensione marginale al consumo, è minore di 1, vi è un aumento netto immediato del reddito, al quale faranno seguito ulteriori aumenti in virtù del processo moltiplicativo.

- In definitiva, il moltiplicatore della spesa è maggiore di quello dei tributi

$$Y = 1 / 1 - c * (I + G - cT)$$

- dove il moltiplicatore della spesa è pari a $1 / (1 - c)$ e quello dell' imposta è $-c / (1 - c)$.

- Se si ipotizza una variazione della spesa pubblica e dell'imposizione, la corrispondente variazione del reddito è:

$$\Delta Y = (1 / 1 - c) * (\Delta G - c\Delta T)$$

- Ma se l'aumento di spesa è finanziato interamente dall'imposta, ossia se è $\Delta G = \Delta T$ si ha:

$$\Delta Y = (1 - c / 1 - c) * \Delta G$$

da cui

$$\Delta Y / \Delta G = 1$$

- Dunque, un aumento di spesa pubblica pari a 1 euro, finanziato da un pari incremento delle imposte, accresce il reddito di 1 euro.
- Questo risultato è definito “Teorema del bilancio in pareggio” o di Haavelmo: indica la possibilità di conseguire qualsivoglia obiettivo di reddito anche in assenza di deficit di bilancio, ma con un aumento del livello di spesa pubblica pari a quello del reddito.

Il finanziamento in deficit

- Se la spesa pubblica non viene finanziata con imposte, essa determina effetti normalmente più elevati sul reddito e sull'occupazione. Questa è la ragione per la quale Keynes si dichiarava favorevole al deficit spending.

- Riferiamoci all' espressione:

$$T - CG - Trc - INT - Ig - Trk = Bs$$

- Nel caso di pareggio di bilancio

$$Bs = 0$$

- Se il totale della spesa supera le entrate, ossia se si ha un deficit di bilancio, è

$$Bs < 0.$$

- Come si è detto, il disavanzo può essere finanziato in due modi, attraverso la creazione di base monetaria, ΔBM , o attraverso l' emissione di titoli del debito pubblico, ΔB .
- Nel caso di spesa in disavanzo si avrà la seguente identità di bilancio:

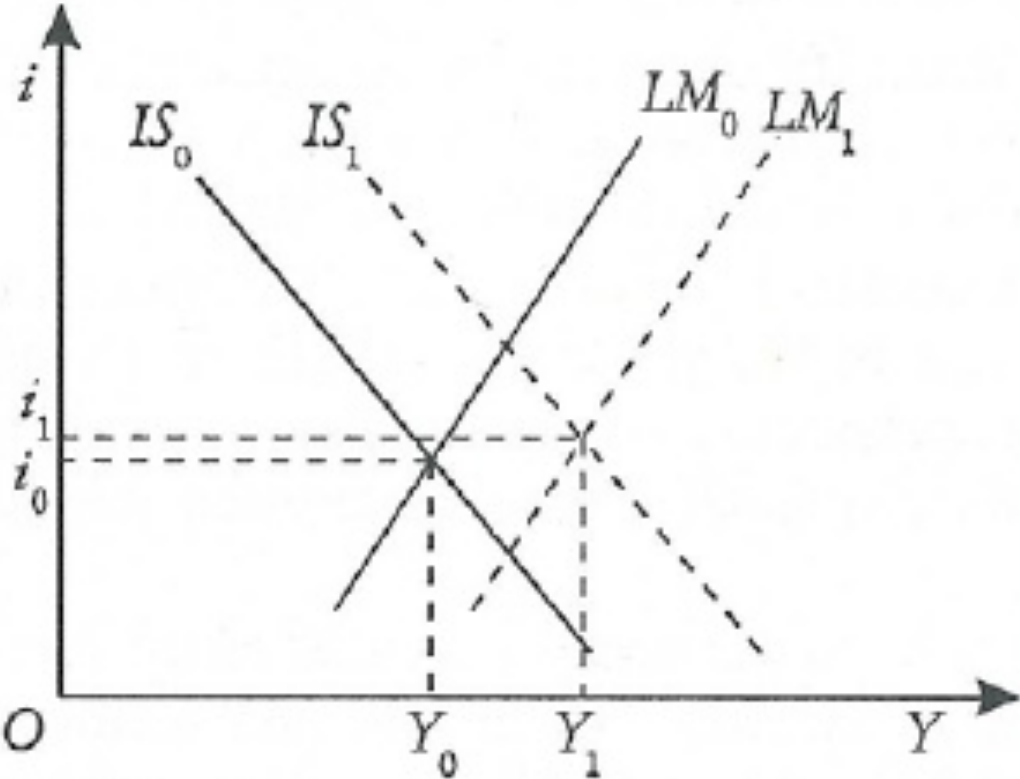
$$T - G - INT + \Delta BM/P + \Delta B/P = 0$$

Il finanziamento con base monetaria

- Le differenze nelle modalità di finanziamento si possono cogliere nei diversi costi
- Il finanziamento con base monetaria è meno costoso:
- Costi nulli (per effetto di emissione di moneta o biglietti del Tesoro)
- Costi minimi (accordi e convenzioni tra banca centrale e stato)
- Caso particolare: accordi nel lungo periodo che determinano una linea di credito infinita a tassi decisamente favorevoli rispetto al mercato
- Stampare moneta fa aumentare l'inflazione come mezzo per ridurre il valore reale del debito dello stato

- Prendendo in considerazione lo schema IS – LM un finanziamento della spesa addizionale attuato esclusivamente con base monetaria comporterebbe contemporaneamente uno spostamento verso destra sia della curva IS sia di quella LM, come nella figura successiva (figura 1).

Figura 1



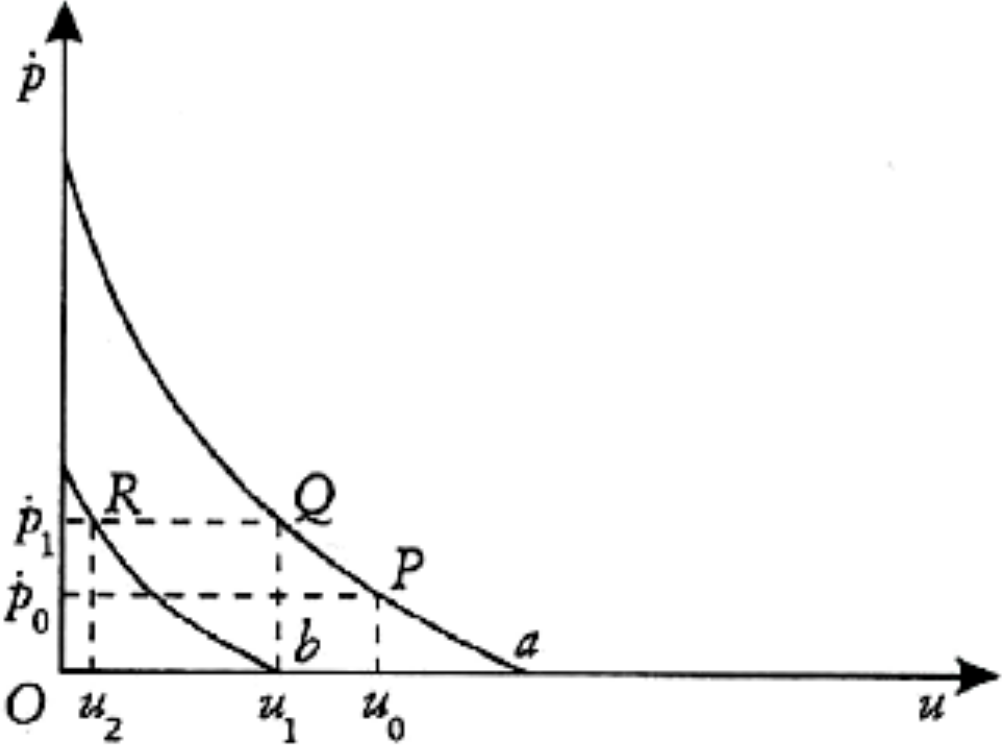
- Si noti che, mentre l'effetto di un aumento del reddito è certo, non può dirsi a priori ciò che accade al saggio di interesse.
- Uno stretto coordinamento della politica fiscale e di quella monetaria si rivela prezioso per ottenere incrementi di reddito e di occupazione; al contrario, può nuocere l'indipendenza della Banca centrale che porti a non assicurare un'adeguata espansione monetaria in presenza di un aumento della spesa pubblica, in quanto ciò potrebbe indurre un aumento del tasso di interesse.

- Il finanziamento monetario può provocare aumenti di prezzi in presenza di pieno impiego o di strozzature settoriali e nel caso in cui il salario unitario, il margine di profitto o altre variabili distributive siano funzioni crescenti del livello di attività economica.
- L'abilità dei policy makers consiste nella capacità di impostare, contemporaneamente alle misure di breve periodo giudicate necessarie e opportune, politiche tendenti a cambiare la struttura economica, in modo da ridurre i vincoli che gravano sulle misure di breve periodo.

- Con riferimento a disoccupazione e tasso di inflazione, figura 2 le autorità di politica sono poste di fronte al dilemma di scegliere un punto sulla curva di Phillips “a” .
- Partendo dal punto P, che corrisponde a un tasso di disoccupazione u_0 e un tasso di inflazione p_0 , esse si chiedono se sia opportuno attuare una politica fiscale espansiva (aumento della spesa finanziato da base monetaria), essendo consapevoli delle possibilità di accrescere l' inflazione. Questa prospettiva li indurrà a scegliere una prospettiva simile a Q .

- Però se la curva di Phillips non fosse la “a” ma la “b”, ovvero se i responsabili di politica riuscissero a spostare la curva dalla posizione a “a” quella b, con una politica fiscale espansiva si potrebbe arrivare allo stesso tasso di inflazione p_1 corrispondente a u_1 sulla precedente curva “a” e a un tasso di disoccupazione $u_2 < u_1$.

Figura 2



- I policy makers potrebbero concretamente far abbassare la curva di trasformazione con:
 1. politiche di qualificazione professionale
 2. politiche di mobilità
 3. politiche di sviluppo della produttività e della produzione in alcuni settori caratterizzati da
 4. strozzature capaci di incidere sui prezzi

L'indebitamento

- Da cosa dipende ΔB ?

IPOSTESI 1

- Si supponga inizialmente che vi sia pareggio primario ($G - T = 0$).
- Allora il debito può crescere soltanto per interessi maturati sullo stock di debito precedente, se non vi è finanziamento monetario.

- In caso di assenza di deficit primario e di finanziamento monetario, il tasso di crescita del debito pubblico è pari a \dot{B} / B ossia a “ i ”;
- L’ eq. $B - p - Y > 0$ può essere riscritta come

$$i - p - Y > 0$$

- Ma $i - p$ è il tasso di interesse reale (ex post). Pertanto si può dire che in assenza di deficit primario e di finanziamento monetario il rapporto fra debito pubblico e PIL cresce, se il tasso di interesse reale è maggiore del saggio di crescita del PIL.

IPOSTESI 2

- Si supponga, in alternativa, che si abbia un deficit primario; se esso fosse completamente finanziato con base monetaria, il debito pubblico non sarebbe alimentato dal deficit primario e resterebbe valida la conclusione precedente.
- Se il deficit primario fosse soltanto in parte finanziato monetariamente, ci sarebbe un' ulteriore fonte di crescita del debito pubblico: questo potrebbe, infatti, aumentare anche se il tasso di interesse reale fosse pari, e non superiore, al tasso di crescita del reddito.

- Questa analisi può dar conto del notevole aumento del rapporto fra debito pubblico e PIL nel corso degli anni ottanta e nei primi anni novanta in Italia. Le ragioni specifiche sono:
 1. in questo periodo il tasso di interesse reale è stato ben superiore al tasso di crescita del reddito
 2. il deficit primario ha avuto andamenti contrastanti, in aumento nella prima metà del periodo e in riduzione nella seconda, la diminuzione del finanziamento monetario del Tesoro, legata al già ricordato “divorzio” ha comportato una crescita ulteriore del debito.

Le politiche di rientro

- Le politiche di rientro si sono rafforzate nella seconda metà degli anni novanta in relazione al proposito di rinnovare l'adesione agli accordi di cambio previsti dallo SME e di partecipare all'Unione economica e monetaria europea (UEM) uniformandosi alle prescrizioni degli Accordi di Maastricht, che prevedevano un limite sia al rapporto fra disavanzo del bilancio pubblico e PIL sia al rapporto fra debito pubblico e PIL.
- La partecipazione all'UEM ha poi implicato un'ulteriore limitazione al rapporto fra disavanzo e PIL, secondo le prescrizioni del Patto di stabilità e crescita.

Politiche di sviluppo del reddito

- Le misure tese alla crescita del reddito (il denominatore del rapporto indicato) possono trovare difficile attuazione, per il fatto che, nelle condizioni ipotizzate di elevato debito pubblico, non è possibile far ricorso alle tradizionali manovre di bilancio tendenti a stimolare la domanda globale (aumento delle spese e riduzione delle entrate), che aggraverebbero il problema del disavanzo pubblico.
- Lo stimolo alla crescita del reddito va piuttosto affidato a un riorientamento della spesa pubblica e dei tributi (senza aumenti del disavanzo) che, da un lato, accentui l'efficienza della spesa pubblica e, dall'altro, abbia maggiori effetti di stimolo per l'attività economica privata.

Politiche riguardanti il saldo primario

- Anche se non strettamente necessaria, la presenza di un avanzo primario certamente facilita la riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL.
- L' accrescimento del saldo primario è stato un esplicito obiettivo (intermedio) della manovra che sta portando alla riduzione del rapporto in questione. Per ottenerlo si è agito dal lato della spesa primaria e delle entrate.

a) Politiche della spesa

- La riduzione della spesa è una delle politiche in astratto possibili.
- La difficoltà di riduzione deriva dal fatto che la spesa primaria in Italia era già di qualche punto inferiore alla media dell' UE e il livello di produttività del nostro apparato burocratico è ampiamente minore: dunque, una riduzione della spesa primaria senza miglioramenti sostanziali nella qualità dei servizi pubblici, impensabili nel breve periodo, si traduce probabilmente in una perdita rilevante per il benessere immediato dei cittadini.

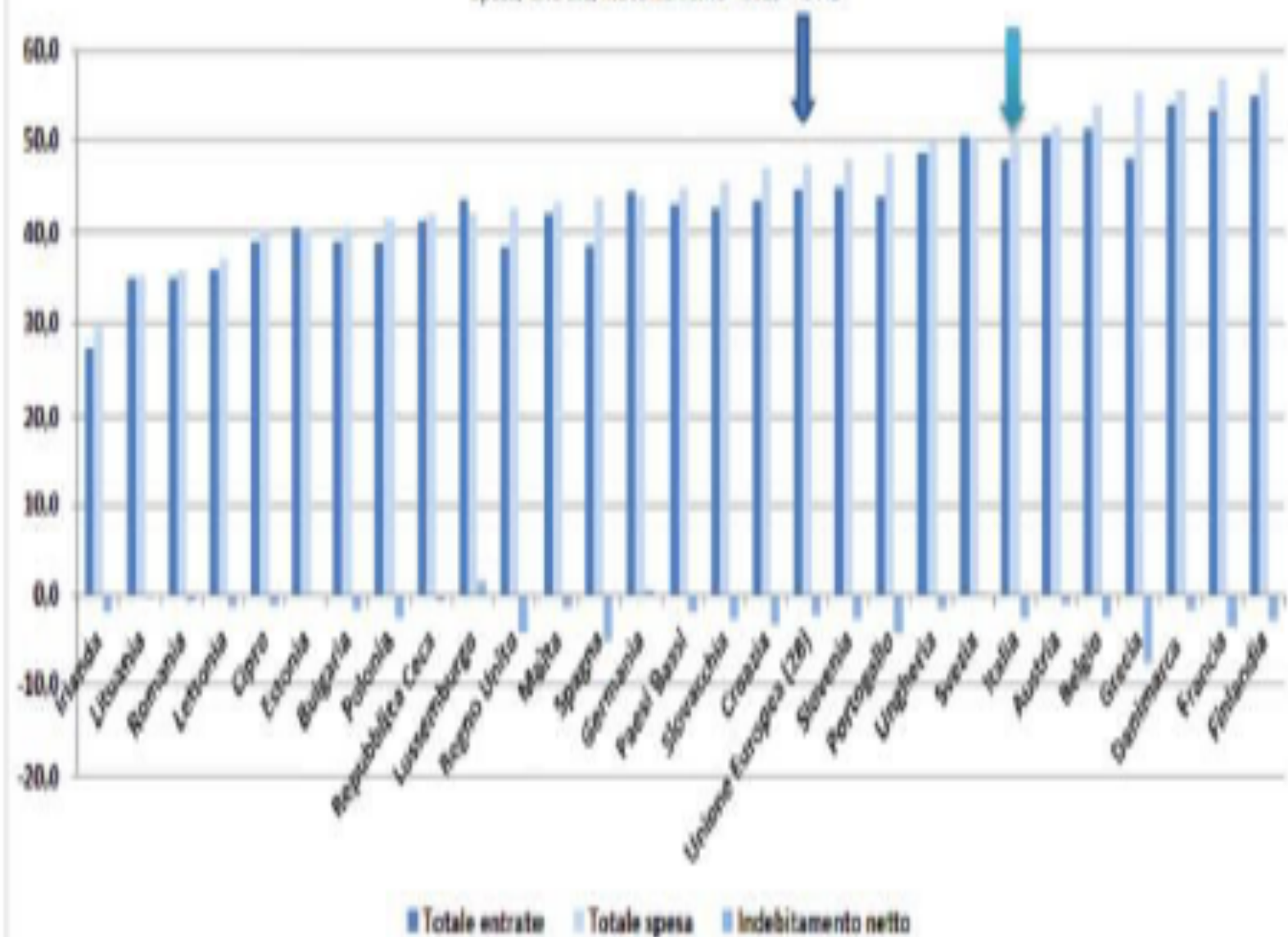
b) Politica delle entrate

- Anche l' aumento delle entrate contribuisce all' avanzo primario e, così, alla riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL.
- Nonostante che la pressione fiscale italiana fosse già leggermente superiore a quella dell' UE e le strade facili di aumento del gettito fossero state quasi tutte percorse, la pressione fiscale è stata comunque aumentata, anche con l' introduzione di nuove imposte.
- La privatizzazione di imprese pubbliche ha contribuito a ridurre il fabbisogno finanziario netto.
- Essa è stata anche motivata da obiettivi di accrescimento dell' efficienza dell' apparato produttivo.

Politiche del saggio di interesse

1. L'abbassamento del tasso di interesse reale sul debito pubblico può contribuire a ridurre il rapporto fra debito e PIL o la crescita di tale rapporto. Esso può essere conseguito in vari modi, che riflettono diversi giudizi di valore e di fatto: attraverso una politica di gestione del debito pubblico che si proponga, appunto, di ridurre il costo reale del debito agendo in particolare sulle condizioni alle quali viene emesso il debito stesso o sul funzionamento del mercato secondario dei titoli di Stato.

Spesa, entrate, indebitamento - 2015 - % PIL



BES

- Dopo la fase sperimentale di introduzione degli indicatori sul Benessere equo e sostenibile (Bes) nel Documento di economia e finanza (Def) presentato ad aprile del 2017, il Def 2018 prende in esame tutti e 12 gli indicatori approvati dalle Commissioni Bilancio di Camera e Senato. È una novità che introduce nel ciclo di bilancio aspetti rilevanti della qualità della vita dei cittadini e dell'ambiente, a complemento dei tradizionali indicatori sullo sviluppo dell'economia. Il quadro include sia il benessere monetario sia altre dimensioni della qualità della vita.⁸

Tavola 1.5 Indicatori del Bes nel Documento di economia e finanza - Anni 2008-2017

NUMERO INDICATORI	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1 Reddito medio disponibile aggiustato pro capite (in euro)	22.154	21.665	21.576	21.886	21.224	21.179	21.245	21.525	21.836	22.226
2 Indice di disuguaglianza del reddito disponibile (a)	5,3	5,4	5,7	5,6	5,8	5,8	5,8	6,3	6,3 (b)	6,4 (b)
3 Indice di povertà assoluta (valori percentuali)	3,6	3,9	4,2	4,4	5,9	7,3	6,8	7,6	7,9	8,3 (c)
4 Speranza di vita in buona salute alla nascita (in anni)	-	56,4	57,7	58,2	58,5	58,2	58,2	58,3	58,8	58,5 (c)
5 Eccesso di peso (valori percentuali)	45,3	46,2	45,7	45,4	45,3	45,0	45,5	44,1	44,8	44,8
6 Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione (valori percentuali)	19,6	19,1	18,6	17,8	17,3	16,8	15,0	14,7	13,8	14,0
7 Tasso di mancata partecipazione al lavoro (valori percentuali)	15,6	16,5	17,5	17,9	20,0	21,7	22,9	22,5	21,6	20,5
<i>di cui maschi</i>	11,0	12,6	13,8	14,3	16,2	18,3	19,3	19,0	18,2	17,3
<i>di cui femmine</i>	21,6	21,7	22,5	22,5	24,8	26,0	27,3	26,8	25,9	24,5
8 Rapporto tra tasso di occupazione delle donne 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli (valori percentuali)	72,4	73,3	71,7	72,4	75,1	75,4	77,5	77,8	76,0	75,5
9 Indice di criminalità predatoria (per mille abitanti)	18,9	17,4	18,5	22,6	27,5	29,3	29,2	28,4	26,0	24,1 (c)
10 Indice di efficienza della giustizia civile (in giorni)	-	-	-	-	461	466	494	482	460	445
11 Emissioni di CO ₂ e altri gas clima alteranti (tonnellate di CO ₂ equivalente per abitante)	9,6	8,5	8,7	8,4	8,0	7,4	7,1	7,3	7,4 (d)	7,6 (e)
12 Indice di abusivismo edilizio (valori percentuali)	9,4	10,5	12,2	13,9	14,2	15,2	17,6	19,9	19,6	19,4