

## CAPITOLO 4

# IL DEBITO PUBBLICO E LE POLITICHE FISCALI

### 4.1 IL DEBITO PUBBLICO E IL DEFICIT DI BILANCIO

In questo capitolo viene analizzato il debito pubblico, dal punto della sua misurazione e del suo andamento nel tempo considerando che si tratta di una variabile macroeconomica di estrema rilevanza soprattutto nel periodo attuale.

Dal punto di vista della sua misurazione da parte dell'Istat, il debito pubblico nominale al 31 dicembre di ogni anno è definito consolidando i conti delle amministrazioni pubbliche e utilizzando regole specifiche di computo stabilite dalla procedura per i disavanzi eccessivi (Edp) di Maastricht.

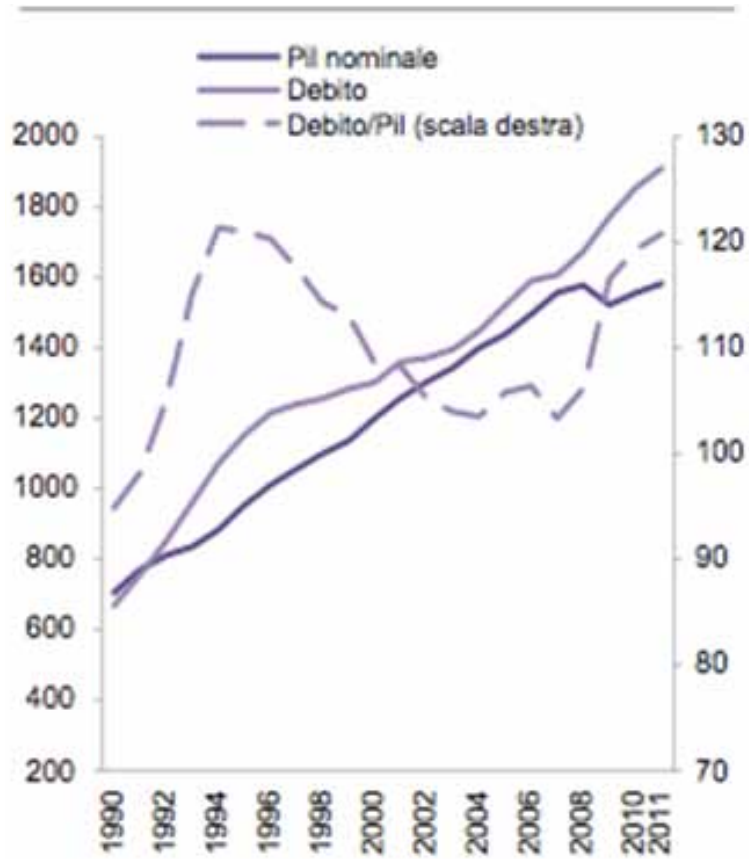
A fine 2012, il nostro debito pubblico ammontava a circa 2.000 miliardi di euro, pari al 126% del PIL.

Il rapporto percentuale tra il debito delle amministrazioni pubbliche e il PIL è un indicatore di solvibilità che offre un'informazione essenziale per la gestione della finanza pubblica. Infatti, questo indicatore mette in relazione l'entità complessiva delle obbligazioni del settore pubblico consolidato (Stato ed enti locali e previdenziali) con il flusso di beni e servizi prodotti dall'economia, che rappresenta il punto di riferimento per l'imposizione fiscale e, quindi, una misura indiretta della capacità di pagamento. Per questi motivi è stato incluso tra gli indicatori strutturali della Commissione europea e tra gli obiettivi definiti nel trattato di Maastricht.

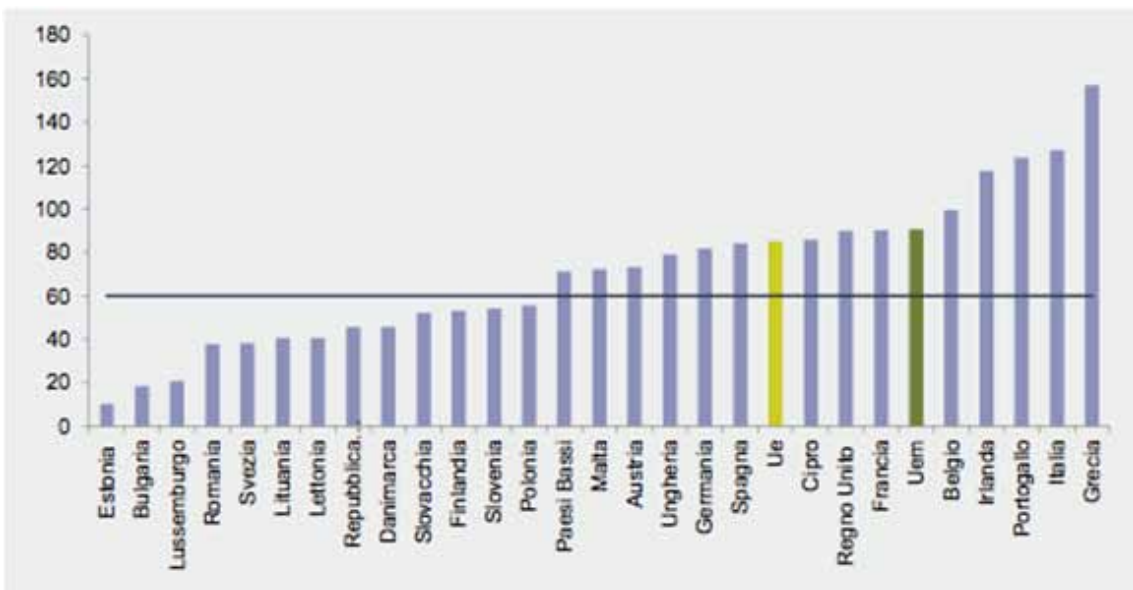
Il nostro Paese è però ancora lontano dal raggiungere l'obiettivo di Maastricht di contenere il rapporto debito/PIL al di sotto del 60 per cento. L'incidenza dello stock del debito pubblico ha toccato il massimo del 121,2 per cento nel 1994, diminuendo fino al 103,4 per cento nel 2004 e scendendo al 103,3 per cento nel 2007, valore minimo dal 1992. Il rapporto debito/PIL in Italia è tornato a salire nel 2008 e ha proseguito tale andamento ascendente negli anni successivi fino a raggiungere il 120,7 nel 2011.

Anche paesi come Irlanda, Paesi Bassi e Regno Unito che, fra gli altri, hanno presentato, almeno dal 2000 al 2008, valori del rapporto debito/PIL costantemente al di sotto della soglia del 60 per cento, nel 2009 la hanno superata, confermando l'andamento nel biennio successivo. Spicca il peggioramento di tale rapporto in Grecia (170,6 per cento), dove aumenta di oltre 22 punti percentuali rispetto al 2010. Particolarmente consistente (oltre 14 punti percentuali) anche l'incremento registrato fra il 2010 e il 2011 in Irlanda e Portogallo, dove l'incidenza del debito sul PIL ha superato il 100 per cento.

**DEBITO PUBBLICO, PIL E RAPPORTO DEBITO/PIL IN ITALIA**  
 Miliardi di euro e valori percentuali - Anni 1990-2011 - Fonte: Istat



**DEBITO PUBBLICO NEI PAESI UE**  
 Percentuale del PIL - Anno 2012 - Fonte: ISTAT



Per quanto riguarda il suo finanziamento, nel 2012 circa 1.650 miliardi di euro di debito sono stati finanziati grazie all'emissione di titoli di debito quotati sui mercati finanziari. Andando ad analizzare la suddivisione di questi strumenti finanziari, la maggior parte del debito è finanziata dalle seguenti categorie di titoli di debito pubblico: buoni ordinari del tesoro (9,6%), certificati di credito del tesoro (8,2%) e buoni del tesoro poliennali (66,2%).

Un dato rilevante è quello che riguarda la suddivisione dei detentori del debito pubblico per le varie categorie di operatori finanziari e per nazionalità. I quasi 2 mila miliardi di debito pubblico sono detenuti per il 4,73% da Banca d'Italia, il 30,81% da Istituzioni finanziarie monetarie, il 16,60% da altre istituzioni finanziarie e il 12,55% da privati residenti. La parte restante, circa il 35,30%, è detenuta da non residenti ovvero da banche, fondi o comuni cittadini non residenti in Italia. Questo 35% è un dato interessante perchè indica l'appetibilità del nostro debito pubblico verso l'estero e occorre considerare che questa percentuale era fino a pochi anni fa ben oltre il 50%. Questa riduzione significa che lo Stato italiano deve dipendere sempre di più dai risparmi interni al paese per rifinanziare il proprio debito, collocando i titoli di debito presso le famiglie e soprattutto le banche italiane.

In genere, lo Stato raccoglie risorse attraverso l'imposizione e le spese erogando stipendi, pensioni, prestazioni sociali o servizi.

In Italia, l'articolo 81 della Costituzione prevede che ogni anno il governo presenti al Parlamento una legge di bilancio di natura previsiva con la quale si chiede l'autorizzazione a incassare le entrate e a procedere con il pagamento delle spese per l'anno successivo. Trattandosi di un documento preventivo, a consuntivo le effettive entrate dello Stato possono essere maggiori o, più frequentemente, minori delle spese effettive. Ogni qualvolta le entrate non sono sufficienti a coprire le spese, lo Stato incorre in un deficit di bilancio.

L'Italia dal 1987 al 1993 è stata caratterizzata da deficit pubblici ininterrottamente superiori al 10 per cento del PIL, mentre il saldo primario, negativo negli anni Ottanta, ha raggiunto una situazione di pareggio nel 1991 per poi avviarsi a una lunga serie di avanzi fino al 2008. La differenza tra questi andamenti è spiegata prima di tutto dal ruolo dell'inflazione, con tassi d'interesse nominali relativamente elevati rispetto a quelli reali, e poi dall'accelerazione degli oneri del debito. Ciò ha determinato una situazione difficilmente sostenibile culminata nella crisi finanziaria che, nel 1992, ha portato alla fluttuazione e al forte deprezzamento della lira. Nel periodo 1992-97 si è realizzato un aggiustamento drastico di finanza pubblica, pari a 6,5 punti percentuali nel saldo primario e 8,6 in quello finanziario.

Nel 2011, nonostante condizioni non favorevoli in termini di crescita a causa della crisi economica, per effetto delle misure di contenimento della spesa pubblica adottate dai vari governi europei si osserva un generalizzato miglioramento dei saldi e delle dinamiche dei conti pubblici. L'Italia si colloca al terzo posto, dopo la Germania, tra i paesi dell'UE per saldo primario, mentre, relativamente all'incidenza dell'indebitamento netto, si colloca all'ottavo posto.

Il livello dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione in percentuale del PIL costituisce l'indicatore di riferimento per la gestione di bilancio, sia come

livello-obiettivo sia, a consuntivo, per la valutazione dello stato dei conti pubblici. Per questo motivo, negli accordi di Maastricht è stato fissato un deficit massimo del 3 per cento per l'adesione all'UE.

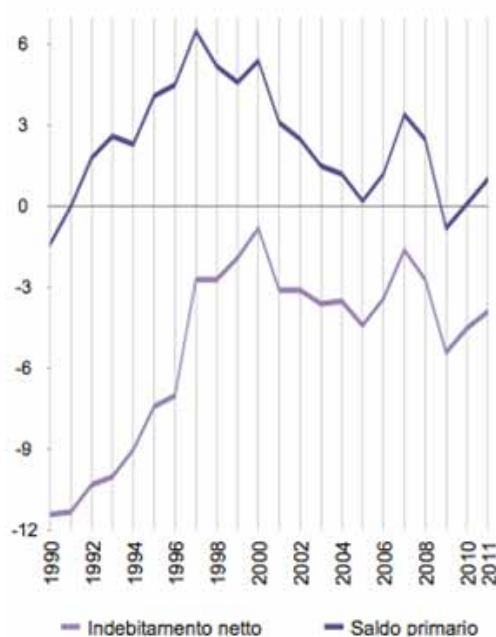
Il livello e l'andamento del rapporto tra indebitamento netto e PIL, oltre che dal rigore delle politiche di bilancio, dipendono dalla crescita economica, che agisce sia sul denominatore sia sulle entrate, e dall'incidenza della spesa per interessi, a sua volta legata all'evoluzione dei tassi nominali e reali attraverso la struttura per età e durata del debito.

Come sintetizzato dalla seguente formula, il saldo primario al tempo  $t$  è dato dalla spesa per interessi passivi ( $r$ ) calcolata sul debito del periodo precedente ( $D_{t-1}$ ) sommata all'indebitamento netto, dato dalla differenza delle uscite per le spese pubbliche ( $G$ ) e le entrate fiscali ( $T$ ).

$$\text{Saldo primario}_t = r D_{t-1} + G_t - T_t$$

Il saldo primario rapportato al PIL costituisce un indicatore dell'attività della finanza pubblica (il risparmio pubblico, o l'immissione di risorse nel sistema, al netto degli oneri del debito). La relazione tra indebitamento netto e saldo primario può essere molto diversa tra singoli paesi in funzione delle differenze negli oneri del debito. Nel 2011, il saldo primario nazionale, attestandosi all'1,0 per cento del PIL, è aumentato rispetto al 2010, mentre il rapporto tra indebitamento netto e PIL è migliorato di 6 decimi di punto percentuale, risultando pari al 3,9 per cento.

### INDEBITAMENTO NETTO E SALDO PRIMARIO IN ITALIA Percentuali del PIL- Anni 1990-2011 - Fonte: ISTAT



Il debito pubblico viene, quindi, accumulato quando la spesa pubblica oltrepassa la quantità di risorse raccolte attraverso l'imposizione fiscale.

Dal punto di vista contabile, se lo Stato decide di intraprendere investimenti che matureranno i loro frutti nell'arco di molti anni è logico finanziare un tale tipo di spesa emettendo del debito che verrà poi ripagato man mano che l'investimento realizza i suoi frutti. Ma non si dovrebbe finanziare la spesa corrente con emissione di debito pubblico in quanto ogni euro di debito pubblico emesso dovrà essere rimborsato da una maggiore spesa in futuro, con l'aggravio degli interessi pagati durante quel lasso di tempo.

La quantità di debito emesso in valore assoluto deve essere rapportata a qualche misura della capacità dello Stato di ripagarlo. Dato che il governo può decidere più o meno discrezionalmente la percentuale del reddito dei cittadini da prelevare coercitivamente attraverso le tasse, è abitudine consolidata rapportare la grandezza del debito pubblico alla somma dei redditi prodotti in un paese, ovvero al PIL.

Un rapporto debito/PIL elevato determina un vincolo importante per le scelte di politica economica, obbligando a destinare un ammontare cospicuo di risorse pubbliche al servizio del debito per evitare un ulteriore aumento della sua incidenza; inoltre, esso spesso si riflette anche in un premio di rischio, ovvero nella necessità di corrispondere un tasso d'interesse comparativamente elevato sui titoli del debito.

Secondo la teoria keynesiana, come abbiamo visto, è auspicabile in certe circostanze aumentare deliberatamente il debito pubblico spendendo di più. Infatti, la spesa pubblica aggiuntiva che tale debito va a finanziare genererebbe crescita del PIL. In altre parole, il debito pubblico aggiuntivo "si ripaga da sé" attraverso la crescita indotta dall'aumento del debito stesso. Nella realtà, questa affermazione è vera nel caso in cui la spesa pubblica aggiuntiva finanziata a debito sia più efficiente e produttiva della spesa privata che sarebbe stata finanziata dalle stesse risorse qualora non fossero state prese a prestito dallo Stato attraverso il maggior debito.

Altri economisti, invece, sottolineano l'effetto anti-crescita che può comportare l'aumento del debito oltre una certa soglia, solitamente circa il 60% del PIL. I maggiori interessi sul debito sottraggono risorse al PIL e provocano un effetto cascata secondo il quale il maggior debito rischia di far crollare il PIL, portando a far crescere gli interessi che i risparmiatori chiedono per continuare a comprare il debito di quel paese. L'economia rischia in queste condizioni di avvitarsi rapidamente con livelli di debito su PIL in crescita esponenziale fino al punto da portare il paese verso la bancarotta. In questo caso, nella realtà gli aumenti di debito pubblico oltre il 60% del PIL sono inefficaci nello stimolare il PIL, per effetto degli interessi sul debito aggiuntivo rapportati alla pressione fiscale del paese.

Queste due posizioni contrapposte sulla sostenibilità del debito pubblico comportano lo stesso giudizio circa l'importanza della credibilità di un paese nel mantenere sotto controllo il livello assoluto di debito pubblico e nel creare le condizioni per una durevole e sostenibile crescita del PIL come fattori determinanti nel convincere i risparmiatori a comprare i titoli di debito pubblico. Nel momento in cui dovesse venire meno la credibilità, i risparmiatori potrebbero iniziare ad assegnare maggior rischio a questi titoli e richiedere tassi d'interesse più elevati.

**Da LaVoce del 06.09.2012**

## **DAL PASSATO UN DEBITO PUBBLICO INSOSTENIBILE**

**di Monica Montella e Franco Mostacci**

Il debito pubblico italiano ha raggiunto la cifra insostenibile di quasi 2mila miliardi di euro, mentre nel 1960 era di appena 4 miliardi.

### **COME SI È FORMATO IL DEBITO PUBBLICO**

La crescita del debito pubblico che si è cumulata dal 1960 a oggi (1.893 miliardi di euro) deriva per il 92 per cento da transazioni di natura economica (indebitamento netto della pubblica amministrazione) e per l'8 per cento da transazioni di natura finanziaria.

Lo stock di debito pubblico è cresciuto a un ritmo elevato dal 1980 al 1994, ha rallentato fino agli inizi degli anni Duemila, per poi accelerare nuovamente fino ai nostri giorni (governo Berlusconi), salvo un'interruzione del 2007 (governo Prodi).

La variazione del debito pubblico fu di circa 110 miliardi negli anni 1993 e 1994 (governi Amato, Ciampi, Berlusconi) e incrementi vicini ai 100 miliardi si sono registrati nel 2009 (governo Berlusconi).

L'indebitamento netto della pubblica amministrazione segue, dal 1960 al 1991, lo stesso andamento del flusso del debito pubblico. Nel 1991 raggiunse il valore massimo di 87 miliardi di euro (governo Andreotti), per poi scendere lievemente fino al 1996; nel 1997, per effetto di maggiori entrate, il livello dell'indebitamento si è dimezzato ed ha proseguito la sua discesa fino quasi a raggiungere il pareggio di bilancio nel 2000 (governi D'Alema, Amato). Con l'ultimo governo Berlusconi si è di fatto tornati ai livelli del 1993.

I flussi di natura finanziaria hanno aumentato il debito pubblico nella prima metà degli anni Novanta (quasi 30 miliardi nel 1994) mentre hanno avuto un effetto di contenimento nei primi anni di circolazione dell'euro (2002-2003).

Le dismissioni mobiliari (111 miliardi dal 1991) e le operazioni di cartolarizzazione che si sono succedute negli ultimi venti anni hanno intaccato il patrimonio dello Stato senza ridurre l'ammontare totale del debito pubblico.

Da un'analisi più approfondita del conto economico consolidato della pubblica amministrazione si evidenzia che prima del 1992 il debito pubblico è cresciuto per effetto di una spesa pubblica superiore alle entrate, mentre dal 1992 in poi sono stati gli interessi a far lievitare il debito, salvo l'eccezione del biennio 2009-2010 (governo Berlusconi) in cui si è avuto un ritorno al disavanzo primario.

Se si analizza la formazione del debito pubblico nel contesto economico degli ultimi cinquanta anni, si può notare che nel 1960 il debito pubblico ammontava a 4 miliardi di euro, mentre dopo dieci anni aveva raggiunto la cifra di 14 miliardi ed era pari al 40,5 per cento del PIL. Tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta la variazione annuale del debito pubblico oscillava tra il 20 e il 25 per cento. In quegli anni di iperinflazione anche la variazione del PIL in termini nominali fu elevata e il rapporto debito/PIL si avvicinò al 60 per cento. Il PIL in termini reali raggiunse punte massime

del 7,1 per cento nel 1973 (governi Andreotti, Rumor) e nel 1976 (governi Moro, Andreotti), ma conobbe anche una caduta del 2,1 per cento nel 1975 (governo Moro).

Negli anni Ottanta, quando alla guida del governo si alternarono democristiani, socialisti e repubblicani, parallelamente alla discesa dell'inflazione, la variazione annuale del debito diminuì progressivamente, ma si mantenne sempre a livelli più elevati rispetto alla variazione del PIL nominale, causando un aumento del rapporto debito/PIL che si avvicinò per la prima volta al 100 per cento. Nello stesso decennio il PIL reale oscillò su valori inferiori al 5 per cento.

Gli effetti della crisi economica, culminata con l'uscita dallo Sme nel 1992, furono la svalutazione della lira, l'insostenibilità del debito e la fine della prima Repubblica.

Nel 1993 (governi Amato, Ciampi) il PIL reale scese dello 0,9 per cento e nel 1994 (governi Ciampi, Berlusconi) il rapporto debito/PIL raggiunse il picco massimo del 121,2 per cento.

Nella seconda metà degli anni Novanta sono state adottate misure di politica economica per far sì che l'Italia potesse partecipare immediatamente all'euro. Nel 2000, anche se il debito pubblico toccò quota 1.300 miliardi, il rapporto deficit/PIL si ridusse notevolmente per effetto di maggiori entrate, fino a sfiorare il pareggio di bilancio (il rapporto debito/PIL scese al 108,5).

Negli anni del nuovo secolo, caratterizzati in gran parte dai governi Berlusconi, il PIL reale è cresciuto molto poco, fino al crollo dell'economia del 2008 e 2009. Il debito pubblico, invece, ha ripreso la sua corsa e alla fine del 2011 è tornato a superare nuovamente il 120 per cento del PIL.

In definitiva, negli ultimi cinquanta anni il debito pubblico non ha mai smesso di crescere, in un primo tempo per il disavanzo primario e successivamente per il peso degli interessi passivi. Il suo livello attuale sia in termini assoluti (circa 2mila miliardi di euro) che in rapporto al PIL (120,1 per cento nel 2011), sta soffocando l'economia italiana. Finora, coloro che hanno creato e alimentato il debito pubblico restano impuniti. Le giovani generazioni non possono pagare un prezzo troppo alto per un debito pubblico di cui non hanno alcuna responsabilità.

Dal 1960 al 1980 la composizione del debito pubblico era maggiormente sbilanciata a favore delle transazioni di natura finanziaria (28 per cento). Per transazioni o flussi finanziari si intende la differenza in ogni anno tra la variazione del debito pubblico e l'indebitamento netto, che può essere positiva o negativa. I flussi finanziari sono l'insieme di a) partite finanziarie, aggiustamenti cassa/competenza, classificazioni di transazioni e discrepanze (passaggio da indebitamento netto a fabbisogno del settore pubblico); b) dismissioni/acquisizioni mobiliari, classificazioni di transazioni e discrepanze (passaggio dal fabbisogno del settore pubblico al fabbisogno della pubblica amministrazione); c) variazioni dei depositi del Tesoro presso la Banca d'Italia, scarti (premi) di emissione (rimborso), effetto delle variazioni del cambio sulle passività in valuta estera (passaggio dal fabbisogno della pubblica amministrazione alla variazione del debito pubblico).

## 4.2 LE POLITICHE DI RIENTRO DEL DEBITO

Il debito pubblico non può crescere indefinitamente, in quanto un comportamento simile da parte dello Stato sarebbe paragonabile a quello di un soggetto che sistematicamente spende più di quanto guadagna. Inoltre, il rapporto tra debito pubblico e PIL è la misura più significativa di una cattiva gestione della cosa pubblica che può diventare estremamente dannosa e alla lunga non può essere tollerata.

Gli interventi per il contenimento del debito sono noti come politiche di rientro.

Nel nostro paese le politiche di rientro, che richiedono un sacrificio generale e collettivo, sono state intraprese soprattutto in vista della realizzazione della Unione Europea e attualmente per affrontare le conseguenze della crisi.

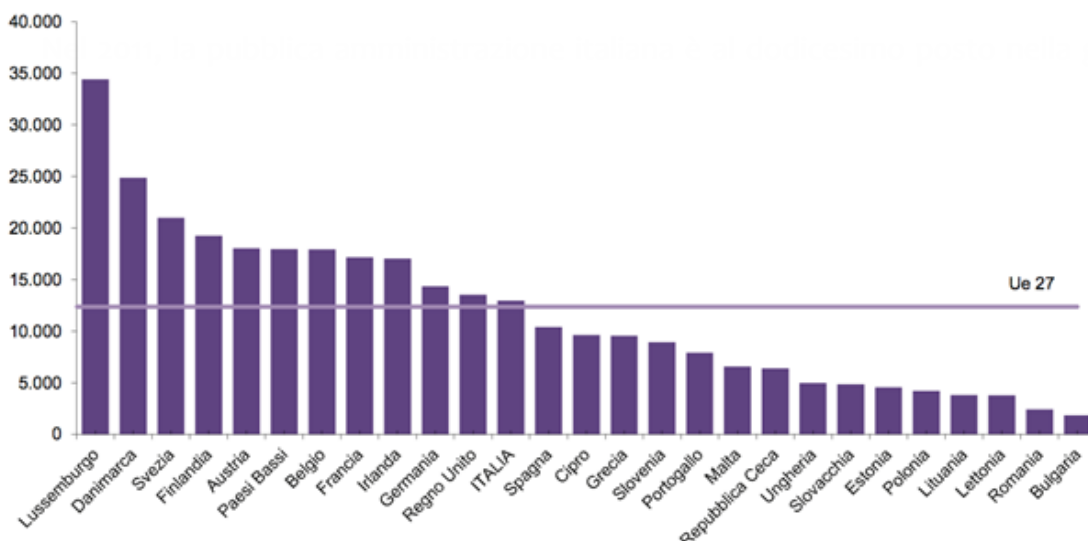
Si analizzeranno ora le diverse politiche di rientro.

In primo luogo la forma estrema di tali politiche è il disconoscimento da parte dello Stato dell'intero ammontare del debito collocato presso i cittadini. Si tratta di una misura impopolare e destabilizzante, che mina dalle fondamenta il necessario rapporto di fiducia e di consenso tra governo e popolazione. Pertanto si ricorre ad essa in casi assolutamente eccezionali e mai è successo nella storia del nostro paese.

Una seconda tipologia è costituita da quelle politiche che cercano di portare il bilancio corrente, se non al pareggio, perlomeno in una posizione prossima. Poiché il deficit corrente è composto dall'esubero delle uscite sulle entrate, per ottenere una sua riduzione occorre ridurre la spesa pubblica, ovvero aumentare le tasse. Entrambi questi interventi hanno un forte effetto sul benessere dei cittadini.

Per quanto riguarda la spesa, se guardiamo alla misura della spesa per abitante emerge un quadro che, in rapporto agli altri paesi europei, ridimensiona fortemente il ruolo delle amministrazioni pubbliche nel nostro Paese. Nel 2011, infatti, la spesa pubblica ammontava a circa 13 mila euro per abitante e questo valore colloca l'Italia poco sopra la media europea.

**SPESA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NEI PAESI UE**  
Euro per abitante - Anno 2011 - Fonte: ISTAT





duatoria europea, subito dopo il Regno Unito (13.526 euro per abitante), la Germania (14.362), l'Irlanda (17.044) e la Francia (17.165). Ai vertici della graduatoria si trovano il Lussemburgo con oltre 34 mila euro per abitante, la Danimarca con quasi 25 mila euro e la Svezia con oltre 21 mila euro, seguite dagli altri paesi nordici. Tra le grandi economie dell'Unione, solo la Spagna spende meno dell'Italia, con poco più di 10.400 euro per abitante.

Quasi tutti i paesi di nuova adesione presentano una spesa pubblica per abitante decisamente più contenuta, con ammontari tra il 50 e l'80 per cento inferiori rispetto alla media europea.

L'Italia presenta dunque una situazione per la quale la spesa non è elevata di per se stessa, ma appare tale in relazione alla qualità dei servizi pubblici.

Dal punto di vista delle politiche di rientro, la strada praticabile sarebbe allora una maggiore attenzione agli sprechi e una razionalizzazione dell'uso di risorse. Più che ad una riduzione vera e propria si dovrebbe quindi attuare un riordino della spesa pubblica che comporti maggiore efficienza ed oculatezza nella spesa e che incentivi la pubblica amministrazione ad offrire un servizio migliore all'utente privato, sia esso cittadino o impresa.

L'obiettivo di contenimento del debito può essere raggiunto anche attraverso un aumento delle entrate, cioè della pressione fiscale.

Dal punto di vista statistico, la pressione fiscale è calcolata come rapporto tra il prelievo fiscale (imposte dirette, imposte indirette e imposte in conto capitale) e parafiscale (contributi sociali) e il PIL, secondo i principi e le definizioni stabiliti nel Sistema europeo dei conti.

Per quanto riguarda l'Italia, l'analisi delle componenti della pressione fiscale segnala negli anni una variabilità delle politiche fiscali adottate. A fronte di una generale prevalenza delle imposte dirette negli anni Novanta, dalla fine di quel decennio vi è stata un'inversione di tendenza che mostra un maggiore peso relativo delle imposte indirette fino al 2006; dal 2007 invece torna ad avere maggiore consistenza il peso della pressione fiscale diretta su famiglie ed imprese.

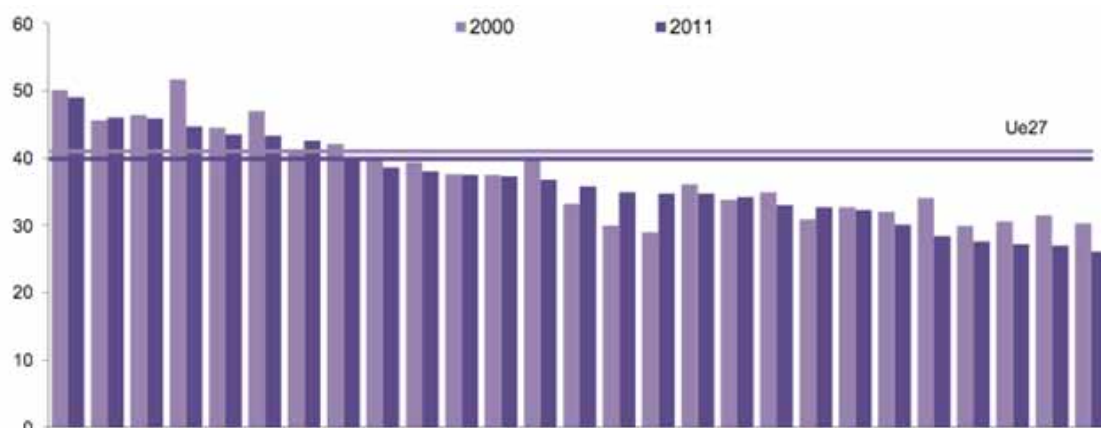
Ciò dipende anche dall'evoluzione della ripartizione della fiscalità e dei suoi proventi tra i diversi livelli di governo, che ha visto un progressivo aumento dell'autonomia tributaria delle amministrazioni locali e del peso complessivo dei tributi locali sul prelievo complessivo per effetto del decentramento di importanti funzioni di spesa alle amministrazioni locali al quale è seguita un'attribuzione di fonti di gettito crescenti.

Come si vedrà nell'ultimo paragrafo di questo capitolo, i sistemi fiscali dei paesi dell'Unione europea, pur caratterizzati da molte similitudini quali, in particolare, l'universalità dell'Iva e un crescente grado di armonizzazione, presentano anche differenze molto ampie per quanto attiene al livello complessivo di imposizione, al peso delle singole imposte, alla ripartizione della fiscalità e dei suoi proventi tra i diversi livelli di governo. Per quanto attiene alla pressione fiscale nel suo complesso, si osserva una rilevante dispersione, in cui ai due estremi si raggruppano i paesi nordici, ai quali tradizionalmente vanno associati livelli di tassazione e welfare elevati, e i nuovi paesi membri, tutti sotto la media della UE.

La pressione fiscale in Italia risulta complessivamente in linea con la media degli altri paesi europei fino al 2005, mentre successivamente se ne distanzia con valori più elevati, in controtendenza rispetto al trend decrescente del dato complessivo della UE.

Con riferimento alle maggiori economie europee, nel 2011 in Germania, Spagna e Regno Unito la pressione fiscale risulta inferiore alla media, mentre in Francia supera di oltre 6 punti percentuali questo valore.

### PRESSIONE FISCALE NEI PAESI UE Percentuale del PIL - Anni 2000 e 2011 - Fonte: ISTAT



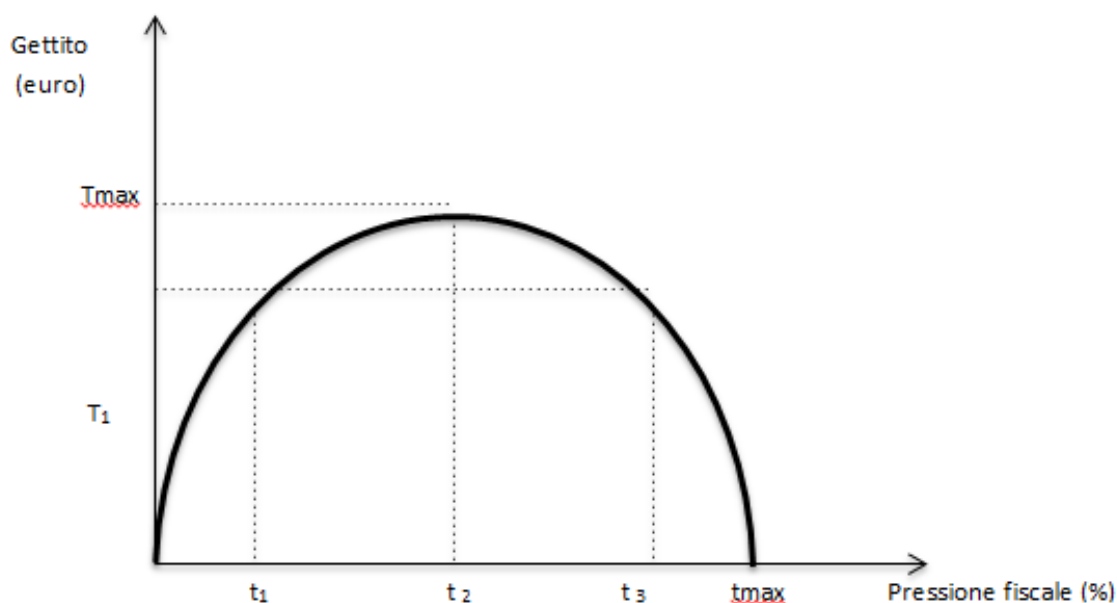
L'attuazione di una politica fiscale di rientro che si basi sull'aumento delle entrate attraverso un aumento della pressione fiscale è molto malvista, oltre che dai cittadini, anche dagli economisti.

A questo proposito si può citare la teoria economica cosiddetta della "curva di Laffer".

Questa teoria fu formulata dall'economista statunitense Arthur Laffer, ed ebbe un'influenza fondamentale nel periodo della presidenza di Ronald Regan negli Stati Uniti. Essa consiste nell'affermazione secondo cui occorre diminuire le aliquote sulle tasse per far aumentare il gettito fiscale.

Secondo Laffer, infatti, vi è un livello di tassazione oltre il quale non ha più senso investire, produrre e lavorare. L'aumento della pressione fiscale ha quindi l'effetto di disincentivare l'attività economica e quindi ridurre il gettito.

La curva di Laffer pone in relazione la pressione fiscale (t) e il gettito derivante (T).



La teoria della curva di Laffer pone dunque dei limiti all'applicazione delle politiche fiscali con l'obiettivo di rientro del debito pubblico.

A ciò si aggiunge il problema di un eventuale aumento dei costi di produzione legati all'aggravamento di tassazione sulle imprese: questo aumento di costi potrebbe provocare una diminuzione della competitività delle imprese nazionali e, in alcuni casi, anche processi di delocalizzazione di imprese italiane e "fuga" di imprese straniere.

D'altra parte, però, come si è visto, una politica di riduzione della spesa pubblica ha un effetto elevato sulla compressione dei consumi e degli investimenti pubblici e può portare a una modifica delle aspettative in senso negativo da parte delle imprese.

Se entrambe queste misure hanno, in teoria, effetti recessivi sul PIL, si può prevedere che aumentare la pressione fiscale è più recessivo che diminuire la spesa pubblica, soprattutto in quei paesi, come l'Italia, dove la spesa pubblica è allocata in maniera inefficiente e finanzia strutture improduttive. Per questo motivo una semplice riallocazione di alcune voci della spesa avrebbe ottime probabilità di essere destinata nuovamente a spese improduttive sulla base di logiche politiche ed è quindi da evitare.

E', invece, auspicabile una politica fiscale di abbassamento congiunto di pressione fiscale e spesa pubblica, anche sulla base del fatto che diminuzioni della spesa e delle tasse potrebbero avere un effetto espansivo sul PIL.

Occorre infine aggiungere che la riduzione del debito può essere compiuta anche attraverso operazioni di finanza pubblica che si basano su entrate straordinarie derivanti, per esempio, dall'alienazione di asset pubblici.

Le partecipazioni dello Stato in società direttamente e indirettamente tramite la Cassa depositi e prestiti, secondo dati Istat riferiti al 2011, hanno un valore di mercato di circa 135 miliardi di euro, incorporando un premio di controllo del 20% per

le quotate. Dalla privatizzazione di questo ingente patrimonio si potrebbe dunque ricavare una discreta somma da destinare all'abbattimento del debito.

In particolare per quanto riguarda le società quotate la privatizzazione consiste nel vendere i pacchetti azionari a privati dopo un'eventuale riorganizzazione dell'azienda oggetto di vendita. Le società non quotate, invece, devono essere prima valutate, eventualmente ristrutturare e poi messe sul mercato. Come verrà approfondito nel capitolo 6, il procedimento di privatizzazione ha come effetto immediato la cessione in sé di imprese partecipate dallo Stato italiano massimizzando il ricavo, ma ha anche effetti di medio-lungo periodo per l'effetto dell'aumento della concorrenza all'interno del mercato dopo la privatizzazione.

Per quanto riguarda, invece, l'ingente patrimonio immobiliare dello Stato e degli enti locali, stimato intorno ai 400 miliardi di euro, non può essere messo sul mercato tutto in un colpo, poiché l'effetto immediato sarebbe il crollo del mercato immobiliare e l'inefficacia del programma di vendita. La situazione economica attuale caratterizzata da una pesante recessione, dal settore immobiliare in forte contrazione e da un sistema bancario in carenza di liquidità rendono poi ancora più complicate le modalità di vendita. Senza contare il fatto che una buona parte degli immobili sono ora occupati dalle attività delle pubbliche amministrazioni e hanno bisogno di ingenti interventi di ristrutturazione e riqualificazione prima di poter essere messi sul mercato. Comunque, l'alienazione degli immobili, nonostante il momento delicato che attraversa il mercato di riferimento, potrebbe assicurare nel breve periodo introiti ragionevoli e una diminuzione delle spese di manutenzione degli edifici che spesso non sono coperte dai ricavi.

L'obiezione contro le strategie di dismissioni e privatizzazioni si basa principalmente sull'assunto che in periodi di crisi i prezzi degli immobili e delle azioni sono inferiori ed è quindi necessario aspettare un periodo di crescita per vendere, ma è anche vero che la fine della recessione dipende in buona parte anche dalle politiche di alienazione delle attività che possono contribuire a rafforzare le aspettative sulla solvibilità del paese.

Proprio in un contesto attento sia alla dinamica dei conti pubblici che alla crescita economica del paese, è necessario rivedere dove e come lo Stato spende e cedere le attività come immobili e partecipazioni, con particolare attenzione alla struttura concorrenziale dei mercati. Cedere a privati le partecipazioni nelle imprese è l'occasione non solo per assicurare una gestione più efficiente e profittevole, ma anche per liberalizzare alcuni mercati e incentivare la concorrenza ampliando le possibilità di scelta dei consumatori. Il processo di privatizzazione non deve essere quindi un'opzione secondaria nella strategia di abbattimento del debito poiché i suoi effetti sono positivi sia sul numeratore che sul denominatore del rapporto debito/PIL.

In conclusione, viste le prospettive poco confortanti sull'andamento dell'economia nel nostro paese, un debito così elevato appare difficilmente sostenibile nel lungo periodo, ed è quindi necessario perseguire una decisa e credibile politica di riduzione del debito pubblico.

Politiche di bilancio che aumentino le imposte sono generalmente recessive e

*Donatella Porrini*

potrebbero aggravare la già precaria situazione. I tagli alla spesa, necessari in vista di una credibile politica di risanamento delle finanze pubbliche, dovrebbero essere accompagnati da una riduzione delle imposte su imprese e lavoro.

Inoltre, per dare ai mercati la percezione della buona volontà di perseguire un rapido consolidamento delle finanze pubbliche, la politica fiscale deve essere accompagnata da un piano straordinario di vendita del patrimonio pubblico e di privatizzazioni. Questo non solo con l'obiettivo di far cassa, ma anche per aprire mercati monopolistici all'effetto benefico della concorrenza e gettare le basi per la crescita.

## Ridurre le tasse si deve

13.12.13

Renzo Orsi, Davide Raggi e Francesco Turino

*La pressione fiscale in Italia è di cinque punti superiore alla media europea. Ridurla e nello stesso tempo migliorare la finanza pubblica in modo permanente, stimolando la crescita, si può. Ma è necessario affiancare alla diminuzione delle aliquote una politica credibile di lotta all'evasione.*

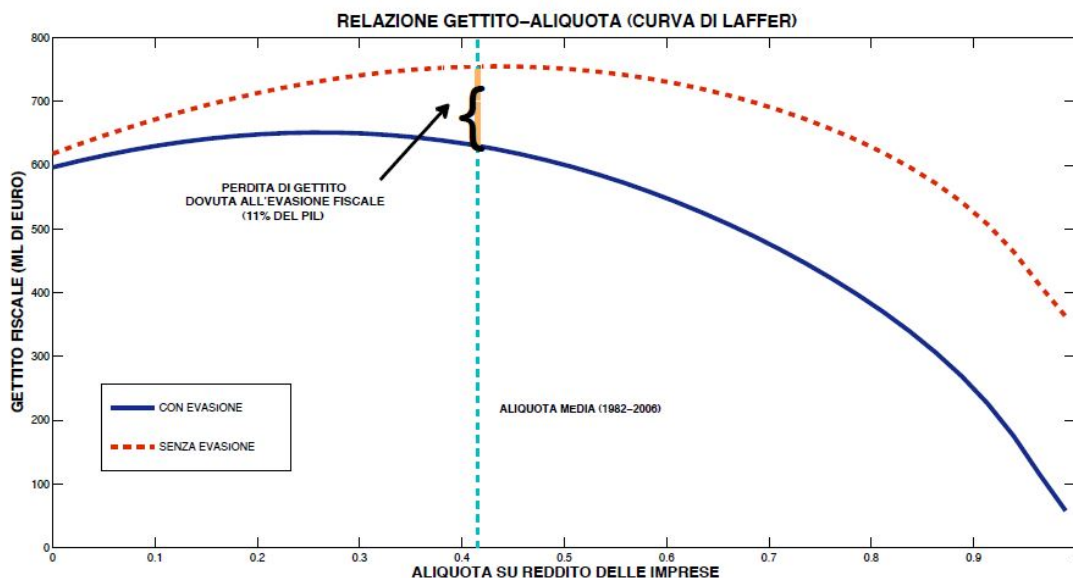
### LA RELAZIONE TRA SOMMERSO E PRESSIONE FISCALE

Secondo le stime ufficiali dell'ultimo Documento di economia e finanza, nel 2013 la **pressione fiscale in Italia è al 44,4 per cento**, con un divario di quasi 5 punti percentuali rispetto la media europea. In un recente lavoro, abbiamo mostrato come la causa principale della crescita dell'economia sommersa in Italia derivi proprio dall'aumento della pressione fiscale. (1)

La **dinamica del sommerso** trae origine da un processo di riallocazione delle risorse che, a seguito di un aumento della pressione fiscale, incentiva gli individui a evadere. In tal modo, si spostano risorse dal settore ufficiale a quello informale, facendo di conseguenza aumentare il peso dell'economia sommersa sulla produzione aggregata. Il modello è stato utilizzato per stimare la dimensione dell'economia sommersa in Italia, studiandone le principali determinanti; e per valutare l'impatto macroeconomico di politiche fiscali alternative. I nostri risultati suggeriscono che, sotto certe condizioni, la diminuzione della pressione fiscale può avere effetti positivi nel fare emergere il sommerso e, di conseguenza, aumentare il gettito.

Nella figura 1 viene riportata la relazione stimata di lungo periodo tra gettito fiscale e aliquota sul reddito delle imprese (curva di Laffer), insieme alla relazione gettito-aliquota che si avrebbe in un mondo ideale in cui non vi è evasione (curva tratteggiata).

Figura 1: curva di Laffer



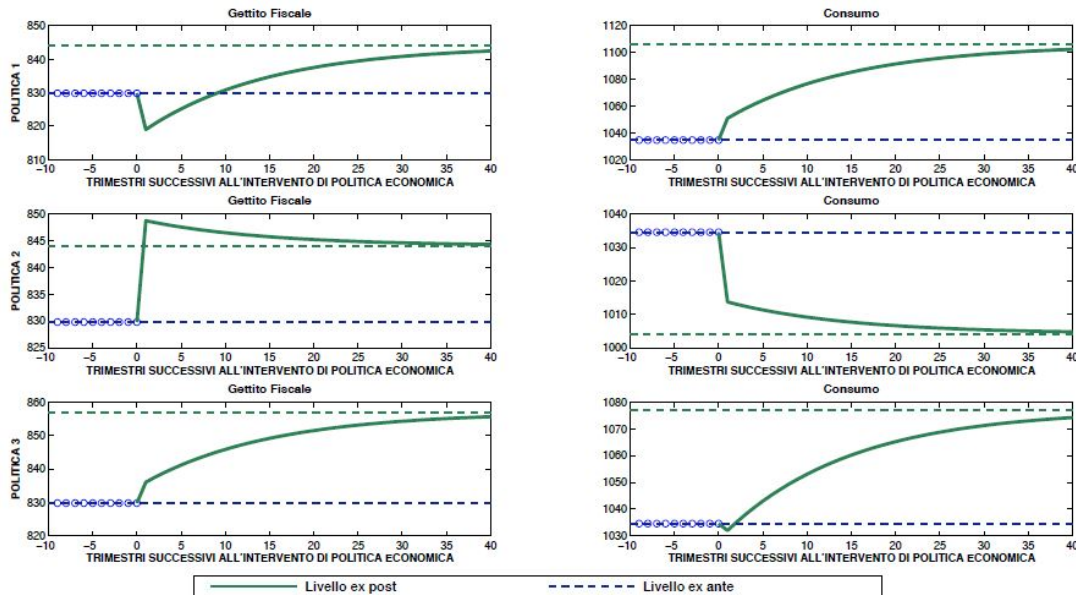
Dalla figura emergono due considerazioni importanti. Primo, in corrispondenza dell'aliquota media (intorno al 40 per cento secondo le stime dell'Oecd) la perdita di gettito dovuta all'**evasione fiscale** è notevole: corrisponde a circa 11 punti percentuali del prodotto interno lordo, cifra approssimativamente pari a **200 miliardi di euro l'anno**. Secondo, a causa dell'evasione fiscale, l'Italia si trova nel lato sbagliato della curva di Laffer: la tassazione è molto elevata e inefficiente, poiché produce un gettito inferiore rispetto a quello massimo potenziale. (2) La conseguenza principale di questo risultato è che qualsiasi politica che comporti un inasprimento della pressione fiscale, porterebbe inevitabilmente a una riduzione del gettito nel lungo periodo. In altre parole, il modello suggerisce che se l'obiettivo del Governo italiano è quello di aumentare il gettito fiscale, nel lungo periodo sarebbe **più efficace ridurre la pressione fiscale** piuttosto che farla crescere. Il motivo non è da ricercare solo nel meccanismo di disincentivo sull'economia legale dovuto a politiche fiscali restrittive, ma anche nel fatto

che in un'economia con elevati tassi di evasione, l'effetto di riallocazione delle risorse inasprisce l'impatto recessivo su consumi e investimenti, che a sua volta induce una maggiore contrazione della base imponibile e quindi una riduzione del gettito fiscale.

## TRE SCENARI DI POLITICA FISCALE

Ma cosa succede nel breve periodo? La risposta viene fornita dall'analisi della transizione dinamica tra scenari di politica fiscale alternativa. Abbiamo perciò valutato l'impatto di tre politiche alternative: (a) una riduzione generalizzata di due punti percentuali delle **aliquote fiscali** sui redditi delle imprese e delle persone fisiche; (b) un **aumento dei controlli** fiscali sulle imprese, ad aliquote invariate, che genera lo stesso aumento di gettito dovuto alla politica di riduzione della pressione fiscale; (c) un **mix** tra le due politiche precedenti. I risultati sono stati riportati in figura 2 dove, per ogni politica, vengono valutati l'impatto sul gettito fiscale e sul consumo aggregato.

Figura 2 - Impatto delle tre politiche



Prima di tutto, notiamo che una riduzione generalizzata delle aliquote fiscali (prima riga in figura 3) aumenta il gettito nel lungo periodo e ha effetti espansivi sull'economia (il livello di consumo cresce permanentemente), ma induce una **riduzione delle entrate fiscali** per almeno dieci trimestri dalla data di avvio della politica. In sostanza, nel breve periodo l'effetto della diminuzione delle aliquote sul gettito fiscale più che compensa l'effetto sulla base imponibile, producendo un calo delle entrate fiscali. Alla luce dei vincoli di pareggio di bilancio pubblico assunti dal Governo, questa politica, sebbene desiderabile in termini di benessere aggregato, sembra inopportuna, a meno di una contestuale riduzione del livello della spesa pubblica.

Risultati opposti si ottengono nel caso di una politica di intensificazione dei controlli fiscali con aliquote invariate. Come si può notare dalla seconda riga del grafico, in questo caso il gettito aumenta istantaneamente, mentre il **consumo aggregato diminuisce**. Questi effetti accomunano la politica di intensificazione dei controlli a una manovra di politica fiscale restrittiva. Infatti, l'aumento del gettito dovuto ai maggiori controlli deriva interamente dall'effetto di riallocazione delle risorse tra il settore sommerso e quello ufficiale, senza ulteriore stimolo per quest'ultimo (si ricordi che le aliquote rimangono invariate). Ciò comporta un mero trasferimento di risorse dal settore privato a quello pubblico, con conseguente spiazzamento dei consumi privati e ulteriori effetti negativi sulla crescita dell'economia italiana. I risultati più interessanti dell'analisi emergono nel caso in cui la riduzione delle aliquote fiscali è accompagnata da una contemporanea intensificazione dei controlli. In questo scenario, sia il gettito fiscale che i consumi aggregati aumentano in modo permanente. Infatti, l'effetto di **stimolo sull'economia ufficiale**, dovuto alla minore tassazione, **si somma al disincentivo all'evasione** generato dalla presenza di maggiori controlli; l'effetto congiunto produce un'espansione della base imponibile che più che compensa la riduzione delle aliquote. Ne consegue che sia il gettito fiscale che l'economia privata crescono, con ovvii effetti positivi sul benessere collettivo.

(1) Si veda Orsi, R, D, Raggi e F. Turino "Size, Trend, and Policy Implications of the Underground Economy" (2013), Review of Economic Dynamics (in corso di stampa). La nostra analisi si basa su un modello stocastico di equilibrio generale (Dsge), in cui l'economia sommersa viene stimata, tramite un approccio econometrico strutturale, come il risultato degli incentivi di imprese e famiglie a evadere. Nel modello viene ipotizzato che la tax compliance sia volontaria e che il monitoraggio sia incompleto, nel senso che il controllo da parte delle autorità fiscali è limitato a un sottoinsieme delle imprese. In questo contesto, l'incentivo all'evasione nasce dal confronto tra convenienza a non pagare le tasse e valutazione del rischio di subire una punizione pecuniaria.

(2) Il risultato evidenzia come sia fondamentale tenere in considerazione l'economia sommersa per valutazioni di politica economica. Per esempio, Mathias Traband e Harald Uhlig ("How far are we from the slippery slope? The Laffer curve revisited", Working Paper Series 1174, European Central Bank, 2010) utilizzando un modello di crescita neoclassico simile al nostro ma senza economia sommersa, trovano che l'Italia si situa nella parte giusta della curva di Laffer e potrebbe quindi aumentare il gettito aumentando la pressione fiscale.