

## La finanza pubblica nell'economia degli Stati Uniti

È curioso osservare come negli Stati Uniti sia divenuta generale la tendenza a non guardare mai al *quadro completo* delle finanze pubbliche nel discutere di bilanci o di debiti pubblici, o di modificazioni del sistema fiscale (1). Naturalmente questa difettosa impostazione tende ad oscurare e confondere i problemi di politica finanziaria. È probabile ch'essa dipenda dalla posizione preminente assunta negli anni più recenti dalla finanza federale, che ha posto nell'ombra le finanze statali e locali. Ma anche quando queste ultime vengono prese in considerazione in una analisi « a tre livelli », parecchi motivi concorrono a dare ad esse un peso inferiore a quello effettivo. Ad esempio, è facile che i fondi per le assicurazioni sociali ed altri fondi fiduciari vengano omessi. La rilevazione degli enti pubblici, come la « Reconstruction Finance Corporation » o la « Tennessee Valley Authority », è incompleta. Lo stesso vale per altre imprese pubbliche o di pubblica utilità, come il servizio postale, le società elettriche, e così via.

### Il bilancio pubblico U. S. A. dopo la seconda guerra mondiale.

1. — Nel parlare di bilanci pubblici ci riferiremo in questo articolo al *bilancio di cassa* che — prescindendo dai formalismi giuridici e considerando il movimento dei fondi pubblici da un punto di vista economico e contabile — rispecchia la sostanza delle transazioni federali più fedelmente

(1) Con il termine « finanze pubbliche » intendiamo la finanza: a) del governo federale; b) dei singoli Stati della Confederazione; c) delle Autorità locali.

del convenzionale *bilancio amministrativo* (2). Ad esempio, il bilancio di cassa include i fondi per le assicurazioni sociali — e specialmente quelli per l'assicurazione vecchiaia e superstiti — che non appaiono invece nel bilancio amministrativo per motivi puramente formali. Pertanto è al bilancio di cassa che dobbiamo guardare per sapere se una pressione inflazionistica possa essere collegata ad un'eccedenza delle spese sulle entrate pubbliche; o, viceversa, un movimento deflazionistico ad un'eccedenza delle entrate sulle spese.

Ma anche il bilancio di cassa, per quanto possa essere un metro per se stesso appropriato per valutare i riflessi inflazionistici o deflazionistici dell'azione governativa, costituisce, allo stato attuale, uno strumento ancora imperfetto in quanto non tiene conto di un gran numero di società e di enti pubblici. Nel tentativo di fornire un quadro completo delle finanze federali, statali e locali — inclusi quei settori che in genere vengono omessi anche nel bilancio di cassa — abbiamo elaborato la Tabella I che indica, per il 1951 e 1952, da un lato il complesso delle somme che le « Autorità pubbliche » hanno riscosso dal « settore privato » dell'economia, e dall'altro il complesso delle somme versate dal settore pubblico al settore privato.

Su questa base l'ordine di grandezza delle finanze pubbliche risulta maggiore di quanto appare dai documenti ufficiali. Calcolando al netto i prestiti concessi e ricevuti, gli esborsi governativi (e cioè del governo federale, dei governi statali e delle autorità locali) hanno toccato gli 85 miliardi di dollari nell'anno

(2) Nelle Tabelle IV, VI e VIII dovremo peraltro tornare al « bilancio amministrativo » (fonte: Dipartimento del Commercio), per la continuità storica dei dati.

fiscale 1950-51 e quasi i 113 miliardi di dollari nell'anno fiscale 1951-52. Secondo queste cifre — che superano di circa 10 miliardi

TAB. I  
ENTRATE E SPESE DEL GOVERNO FEDERALE,  
DEGLI STATI E DELLE AUTORITÀ LOCALI  
(1950-51 e 1951-52)

	Miliardi di dollari		Percentuali del prodotto nazionale lordo	
	1950-51	1951-52	1950-51	1951-52
Entrate (al lordo)	94,7	120,6	30,9	36,1
Entrate effettive	83,3	104,6	27,2	31,3
Prestiti rimborsati . . . . .	7,1	8,0	2,3	2,4
Nuovi debiti . . . . .	4,3	8,0	1,4	2,4
Entrate nette - Totale . . . . .	83,3	111,1	27,3	33,2
Spese (al lordo) . . . . .	95,7	122,5	31,2	36,6
Spese effettive . . . . .	84,0	112,4	27,4	33,6
Prestiti concessi . . . . .	8,0	8,5	2,6	2,5
Debiti rimborsati . . . . .	3,7	1,6	1,2	0,5
Spese nette - Totale . . . . .	85,0	112,9	27,7	33,8

Fonti: Relazioni del « Census Bureau »; Bilanci federali; Relazioni di società ed enti pubblici.

quelle rese note dal « Dipartimento del Commercio » — gli esborsi complessivi netti sono stati pari al 27,7 % del prodotto lordo nazionale nell'anno finanziario 1950-51, ed al 33,8 % nell'anno finanziario 1951-52. Dal canto suo, il rapporto tra « esborsi totali netti » e « reddito nazionale » dà le seguenti percentuali: 33% nel 1951 e 40% nel 1952.

2. — Nonostante l'impressionante livello raggiunto dalle spese governative, in questi anni post-bellici il pareggio del bilancio pubblico americano — nel senso lato da noi indicato — è stato raggiunto più spesso di quanto comunemente si creda. Questa affermazione è specialmente vera se limitata al bilancio del governo federale, al quale si suole associare la tecnica del « deficit spending ». Durante i sei anni finanziari che vanno dal 1° luglio 1946 al 30 giugno 1952 il *bilancio federale amministrativo* si è chiuso tre volte in deficit (per un totale di 9 miliardi di dollari) e tre volte in attivo (per un totale

di 12,7 miliardi di dollari). In complesso si ha quindi un surplus di 3,7 miliardi.

Durante lo stesso periodo il surplus del *bilancio federale di cassa* è stato di oltre 20 miliardi di dollari. Anche il deficit di 5,9 miliardi di dollari previsto per l'esercizio finanziario 1952-53 potrebbe alla fine trasformarsi in un pareggio se valutato « per cassa ». Il pareggio del bilancio federale appare un'impresa tanto più notevole quando si ricordi che ha richiesto, nei 6 anni in considerazione, introiti complessivi per oltre 300 miliardi di dollari, mentre durante il periodo che va dal 1941 al 1946 le entrate non raggiunsero complessivamente che 186 miliardi.

I deficit post-bellici sono da imputare esclusivamente ai governi statali ed alle Autorità locali e sono dovuti in primo luogo agli investimenti pubblici ed in secondo luogo agli esborsi per i reduci. Tali spese straordinarie (alle spese ordinarie si è fatto facilmente fronte con le entrate ordinarie) hanno richiesto l'emissione di 24 miliardi di prestiti obbligazionari. Detraendo i rimborsi nel frattempo intervenuti (dieci miliardi), la circolazione dei titoli statali e locali è aumentata dal 1946 al 1952 di 14 miliardi. La situazione, sempre per il periodo 1946-1952, può essere quindi così riassunta:

— eccedenza del bilancio federale 20 miliardi  
— deficit dei governi statali e delle autorità locali . . . . .  $\frac{14}{6}$  »  
— eccedenza complessiva . . . . .  $\frac{14}{6}$  »

L'eccedenza attiva di sei miliardi di dollari ha avuto naturalmente una importante funzione antinflazionistica, contribuendo ad assorbire potere d'acquisto dal mercato. Quando la domanda è compressa da un alto livello fiscale non è facile trasferire sui consumatori, mediante un aumento dei prezzi, gli aumenti salariali e degli altri fattori produttivi. Questa regola non è però sempre vera; in certe condizioni limite gli stessi aumenti fiscali possono essere trasferiti sul consumatore.

Un esempio evidente di inflazione promossa dalle tasse si ha nel caso di imposte sui consumi e di contributi per le assicurazioni sociali, applicati quando il mercato è nelle mani dei venditori; in tal caso i con-

sumatori hanno ben poche armi per impedire l'aumento dei prezzi. È più difficile mettere in moto il meccanismo dell'inflazione con le imposte sul reddito. La teoria « ortodossa » sosteneva un tempo la loro intrasferibilità. Ma, ammettendo che anche per le imposte sul reddito — e soprattutto per le imposte societarie — viga entro certi limiti il fenomeno della traslazione, sorge il problema di indicare sino a che punto può essere spinta la tassazione qualora la si voglia usare come strumento anti-inflazionistico. L'affermazione del Colin Clark, comunemente ripetuta, che ogni tassazione che superi il 25 % del reddito nazionale è fonte di inflazione, ha dato luogo ad un inconcludente dibattito. Che un elevato livello fiscale possa essere controproducente in una lotta anti-inflazionistica deriva dalla possibilità che la produzione sia frenata più della domanda. L'attenuazione degli incentivi a produrre e l'accentuazione degli incentivi a spendere — fenomeno tipico in regime di altissima pressione fiscale — costituiscono una forza inflazionistica che non esiste quando un ragionevole livello fiscale offre un terreno propizio per gli « investimenti di rischio », per il risparmio e per la produzione.

#### La pressione fiscale negli Stati Uniti ed in Europa.

3. — La difficoltà di avere dati omogenei e comprensivi sulle finanze pubbliche rende difficili i raffronti tra paesi che hanno diversi sistemi contabili ed una diversa divisione di responsabilità tra organi pubblici locali e centrali.

Per superare questa difficoltà la soluzione migliore sembra quella di tener conto dei tributi riscossi da tutte le autorità pubbliche, siano esse centrali o periferiche. Con questo criterio è stata costruita la Tabella II che pone a raffronto l'altezza del livello fiscale in 15 paesi occidentali. Come può rilevarsi, nell'anno finanziario 1950-51, gli introiti fiscali pro-capite erano negli Stati Uniti così elevati relativamente ai paesi europei che la Gran Bretagna — il secondo paese della serie — raggiungeva appena il 75 % del livello americano (258 dollari

contro 455 dollari negli Stati Uniti). Ma ancor più forte è la differenza tra il prodotto lordo nazionale pro-capite americano ed inglese: il secondo è solamente il 35 % del primo (Gran Bretagna 779 dollari; Stati Uniti 2.023 dollari). Ne segue che il rapporto tra introiti fiscali pro-capite e prodotto lordo nazionale pro-capite è in Gran Bretagna molto più elevato che negli Stati Uniti (34,4 % contro 22,3 %). Nel rapporto tra introiti fiscali e prodotto lordo nazionale gli Stati Uniti occupano quasi una posizione mediana tra i 15 paesi in esame. Sono preceduti, oltre che dalla Gran Bretagna, dalla Germania (31,0 %), dall'Austria (30,9 %), dalla Francia (29,8 %), dall'Olanda (29,0 %), dalla Norvegia (26,1 %), dal Belgio (25,0 %), e dal Canada (23,1 %). Sono seguiti dall'Italia (20,7 %), dalla Danimarca, dall'Islanda, dalla Turchia, dalla Grecia e dal Portogallo: dai paesi cioè più poveri e con risorse più limitate. Dopo lo scoppio delle ostilità in Corea, il rapporto

TAB. II  
ENTRATE FISCALI E PRODOTTO LORDO NAZIONALE IN 15 PAESI NEL 1950-51.

	Prodotto nazionale lordo pro-capite (dollari)	ENTRATE FISCALI - TOTALE	
		Pro-capite (dollari)	% del prodotto nazionale lordo
Stati Uniti . . . . .	2.023	455	22,3
Canada . . . . .	1.432	281	23,1
Danimarca . . . . .	800	146	19,7
Islanda . . . . .	792	154 (a)	19,0 (a)
Gran Bretagna . . . . .	779	258	34,4
Belgio . . . . .	760	181	25,0
Norvegia . . . . .	736	193	26,1
Francia . . . . .	690	187	29,8
Olanda . . . . .	529	149	29,0
Germania . . . . .	509	98	31,0
Italia . . . . .	324	67	20,7
Austria . . . . .	308	89	30,9
Portogallo . . . . .	285	27	9,7
Grecia . . . . .	243	39	16,7
Turchia . . . . .	161	28	17,9

(a) Dato provvisorio.  
Fonte: M. S. A.; Division of Statistics and Reports.

tra introiti fiscali e prodotto nazionale lordo è stato sensibilmente aumentato dalle spese del riarmo, salite, in linea di massima, più rapidamente del reddito nazionale.

È interessante rilevare come antecedentemente alla prima guerra mondiale le entrate fiscali pro-capite fossero negli Stati Uniti sensibilmente più basse che nei Paesi europei. Dopo la prima guerra mondiale invece, era rimasta solo l'Inghilterra ad avere un introito fiscale pro-capite più elevato di quello americano. In questo secondo dopoguerra gli Stati Uniti hanno preso una decisa posizione di testa.

#### Composizione delle entrate governative.

4. — L'espansione delle entrate — salite da 2,9 miliardi nel 1913, a 10,8 miliardi nel 1932, a 83,3 miliardi nel 1951 — è il riflesso non solo dello sviluppo delle vecchie imposte, ma soprattutto della istituzione di nuove imposte.

a) Nel 1913 veniva istituita per la prima volta l'imposta sul reddito (*income tax*) che doveva poi diventare la spina dorsale del sistema tributario americano. Le somme riscosse dal governo federale e dagli Stati a titolo di imposta sul reddito, che ancora nel 1932 raggiungevano appena 1,2 miliardi di dollari, nel 1951 avevano toccato i 37,4 miliardi, pari al 45% di tutte le entrate (vedi Tabella III). L'incremento è da imputare quasi totalmente al governo federale; gli Stati e le autorità locali vi concorrono solo per 1,6 miliardi.

b) Contrariamente ad un'opinione largamente diffusa, le imposte sulle vendite non hanno affatto perduto terreno in questo ultimo ventennio; esse hanno fatto invece un forte passo avanti passando dal 12,3% del totale delle entrate nel 1932 al 17,9% nel 1951. In cifre assolute sono passate da 1334 milioni a 14.938 milioni.

c) Un forte sviluppo hanno pure avuto i contributi, pagati dai datori di lavoro e dai lavoratori, per le assicurazioni sociali: da 158 milioni (1,5%) nel 1932 sono passati a 7.784 milioni (9,3%) nel 1951.

d) Natura simile ai contributi sociali hanno le tasse indicate nella Tabella III con la dizione « Vendita di beni e di servizi ». Sono incluse in questa categoria le tasse sulla benzina, sugli autoveicoli, le tasse postali, ecc. Ora, come i contributi sociali servono a coprire parte del costo delle assicurazioni sociali, così tali tasse servono a coprire parte del costo di determinati servizi dei quali usufruisce il contribuente: manutenzione delle strade, servizio postale ecc. Come può rilevarsi, il gettito di questi tributi è sensibilmente aumentato in cifre assolute: da 1.687 milioni a 9.497 milioni; ma come percentuale di partecipazione al totale delle entrate vi è stato un regresso: dal 15,6% nel 1932 si è scesi all'11,4% nel 1951 (3).

e) Il gettito dell'imposta sul capitale era aumentato del 283% dal 1913 al 1932 quando fruttò 4,7 miliardi di dollari, costituendo per i governi locali la fonte principale cui attingere per far fronte alle accresciute spese. Ma la depressione del 1930-33 sembrò segnare la condanna a morte. Nel 1942, nonostante lo sviluppo generale delle imposte, l'imposta sul capitale dava un gettito inferiore anche in cifre assolute a quello del 1932. Nel decennio successivo si è avuto un parziale mutamento di tendenza: nel 1951 il gettito dell'imposta sul capitale è stato di 7,9 miliardi di dollari (contro 4,7 miliardi nel 1932). Tuttavia, in termini percentuali, la caduta dal 1932 al 1951 è fortissima: dal 43,4% al 9,5%. E ciò sta a significare che le Autorità locali si servono oramai di questo tributo come di una fonte solamente sussidiaria.

In conclusione, le entrate pubbliche sono aumentate negli Stati Uniti di ben il 672% dal 1932 al 1951. Ma questo incremento percentuale, senza dubbio impressionante, si riduce di molto ove si tenga conto dell'aumento della popolazione e dell'inflazione dei prezzi. Esprimendo le entrate in dollari pro-capite con potere di acquisto costante, l'aumento percentuale dal 1932 al 1951 scende

(3) Non è da escludere che la nuova Amministrazione repubblicana introduca una tassa del genere in agricoltura. Si tratterebbe di un tributo sulla lavorazione di certi prodotti il cui ricavato sarebbe impiegato per assistenza agli agricoltori.

TAB. III

COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE PUBBLICHE AMERICANE  
NEL 1931-32 E NEL 1950-51.

FONTE DELLE ENTRATE	Milioni di dollari		% del totale		VARIAZIONI PERCENTUALI	
	1931-32	1950-51	1931-32	1950-51	calcolate sulle cifre assolute	pro-capite, in dollari con uguale potere di acquisto
TOTALE . . . . .	10.793	83.273	100,0	100,0	+ 671,5	+ 125,5
Imposte . . . . .	8.250	63.584	76,4	76,4	+ 670,7	+ 125,3
sul reddito . . . . .	1.210	37.364	11,2	45,0	+ 2.987,9	+ 802,7
sulle vendite . . . . .	1.334	14.938	12,3	17,9	+ 1.019,8	+ 227,2
sul capitale . . . . .	4.681	7.926	43,4	9,5	+ 69,3	- 50,5
altre imposte . . . . .	1.025	3.356	9,5	4,0	+ 87,4	- 4,3
Vendita di beni e servizi . . . . .	1.687	9.497	15,6	11,4	+ 227,4	+ 64,5
Contributi per le assicurazioni sociali	158	7.784	1,5	9,3	+ 4.826,6	+ 1.342,6
Altre entrate . . . . .	698	2.408	6,5	2,9	+ 245,0	+ 0,9

Fonti: Relazioni del « Census Bureau »; Bilanci federali e Relazioni supplementari.

dal 672% alla cifra molto più modesta del 125%.

**Livello fiscale e reddito nazionale.**

5. — Per valutare la posizione del Governo nell'economia americana, lo sviluppo delle entrate fiscali va collegato allo sviluppo del reddito. Nel 1913 le imposte costituivano

solamente il 5,5% del prodotto nazionale lordo; nel 1951 ne costituivano il 23,2%. In altri termini le entrate fiscali sono cresciute ad un ritmo più rapido del reddito nazionale. Più il reddito nazionale si sviluppava più era forte la parte che veniva assorbita dalle tasse (v. *Tabella IV*).

In un esame più dettagliato può osservarsi come le imposte abbiano costituito appena

TAB. IV

ENTRATE DEL GOVERNO AMERICANO E PRODOTTO NAZIONALE LORDO  
DAL 1913 AL 1951 (a).

ANNI (anni solari)	Entrate (Milioni di doll.)		% rispetto al prodotto nazionale lordo		Pro-capite, in dollari con uguale potere d'acquisto (dollari)	
	Totale delle entrate	Entrate tributarie	del totale delle entrate	delle entrate tributarie	Prodotto nazionale lordo	Entrate tributarie
1913 . . . . .	—	2.159	—	5,5	578,37	31,82
1919 . . . . .	—	6.753	—	9,5	490,15	46,62
1929 . . . . .	11.287	10.062	10,9	9,7	896,73	86,90
1932 . . . . .	8.883	7.720	15,2	13,2	721,28	95,45
1936 . . . . .	12.930	11.538	15,7	14,0	797,15	111,51
1940 . . . . .	17.785	14.667	17,5	14,5	978,36	141,45
1945 . . . . .	53.742	46.381	25,0	21,6	1.457,43	314,10
1950 . . . . .	69.793	60.896	24,6	21,4	1.163,29	249,28
1951 . . . . .	86.806	76.401	26,4	23,2	1.189,89	276,13

(a) « Bilancio amministrativo ».  
Fonte: Dipartimento del Commercio.

il 5-6% del prodotto nazionale lordo dal 1890 al 1915; con la prima guerra mondiale il rapporto sale al 9,5% e su questo livello si mantiene sino alla grande depressione, quando la caduta del reddito lo porta al 13,2% (1932); durante il decennio successivo si stabilizza attorno al 14% in conseguenza di un aumento proporzionale sia delle entrate che del reddito; nel 1941 e nel 1942 le esigenze di guerra lo spingono a livelli record; con il 1943 ritorna al 22,6%; e da questo livello non si allontana, se non per variazioni di minor conto, sino al 1951 quando si sviluppa una nuova tendenza ascendente che si accentua nel 1952. Cosicché oggi il problema è di sapere se l'elevato livello cui è tornato il rapporto « entrate fiscali-reddito nazionale » costituisca per gli Stati Uniti un fenomeno momentaneo o permanente. Le speranze sono naturalmente tutte per la prima ipotesi. L'Amministrazione repubblicana è per l'appunto impegnata a smentire il vecchio adagio secondo cui una parte sempre crescente del reddito è assorbita dalle tasse. Ricordando che i principali fattori che hanno portato ad un aumento del livello fiscale sono stati le guerre e le depressioni, si dovrebbe poter concludere che l'Amministrazione repubblicana potrà realizzare il suo obiettivo se il Paese rimarrà prospero ed in pace (4).

(4) Il rapporto tra finanza pubblica e reddito nazionale per la Confederazione americana presa nel suo complesso nasconde differenze profonde tra Stato e Stato. Considerando sia la spesa che il reddito su una base « pro-capite » si rileva che quegli Stati che usufruiscono di un più elevato livello di reddito hanno anche un più elevato livello di spesa; e viceversa (un chiaro esempio di questa seconda categoria è dato dagli Stati del Sud). Ma da questo parallelismo tra altezza del reddito e altezza delle spese non è lecito trarre la conseguenza che il reddito sia l'elemento determinante della spesa. È forse più esatto dire che il reddito fissa dei limiti al di là dei quali la spesa pubblica non può spingersi. Ma nell'ambito di questi confini il livello della spesa è determinato da altri fattori: carattere prevalentemente agricolo dello Stato, livello dei servizi, ecc. (V. JOSEF BEROLZHEIMER, *Influences Shaping Expenditure for Operation of State and Local Governments*, in « Bulletin of the National Tax Association », Marzo-Maggio 1947).

6. — In che misura e in che modo l'Amministrazione repubblicana riuscirà ad abbassare il livello fiscale, è problema strettamente connesso con il volume delle spese militari e con le responsabilità mondiali degli Stati Uniti. Inoltre gli Stati Uniti — simili in questo ad una azienda privata in fase di riorganizzazione — dovranno in un primo tempo affrontare maggiori spese per essere in grado in un secondo momento di effettuare dei risparmi. È difficile pertanto che le riduzioni fiscali già stabilite per legge siano accompagnate da ulteriori tagli prima che sia raggiunto il pareggio del bilancio. Quanto alle riduzioni già stabilite (più precisamente si tratta di aumenti temporanei che verranno a cessare a meno di una specifica azione legislativa in senso contrario) ricordiamo:

— con il 30 giugno 1953 verrà a cadere l'imposta sui profitti eccessivi che colpisce 75.000 società su di un totale di 415.000;

— il 31 dicembre 1953 verrà a cessare l'aumento — che è del 10% e dell'11% a seconda dei casi — applicato dopo lo scoppio delle ostilità in Corea all'imposta sul reddito;

— il 1° aprile 1954 dovrebbero infine cessare sia l'aumento percentuale del 5% applicato all'imposta sul reddito delle società che vari aumenti applicati sulle imposte indirette.

Nel loro complesso i suddetti tributi danno un gettito annuo di 8,3 miliardi di dollari. Ma, in considerazione della diversa data di scadenza, le entrate federali verranno ridotte nel 1953-54 di 7,2 miliardi solamente. Si tratta di un « sacrificio » che l'Amministrazione repubblicana sembra senz'altro disposta a sopportare. È incerto invece se l'imposta sul reddito sarà ridotta di un altro 5% dal 1° luglio 1954. Comunque, a prescindere da questa misura particolare, la fisionomia del programma di riduzione fiscale appare sin d'ora abbastanza chiara nelle sue linee generali: esso riguarderà tutti i principali tipi di imposte: da quella sul reddito societario, a quella sul reddito individuale, alle imposte indirette. Tutti i gruppi sociali ne dovrebbero quindi risentire un beneficio.

In che misura questa riduzione fiscale verrà distribuita tra i grandi, medi e piccoli

percettori di reddito? La risposta a questo interrogativo deve tener conto — prescindendo da considerazioni di carattere politico — di due obiettivi discordanti: esigenza di diffondere il potere d'acquisto e di promuovere il consumo; esigenza di incoraggiare i risparmi e gli investimenti. Per lungo tempo si è avuto il timore che l'applicazione (o pseudo-applicazione) delle dottrine keynesiane trasferisse la funzione dell'investimento dall'iniziativa privata alle Autorità pubbliche. La revisione tenderà pertanto decisamente a stimolare gli incentivi alla produzione mediante speciali disposizioni per i profitti, le perdite, gli ammortamenti, le riserve societarie. Inoltre, potrebbe essere esteso ad altri settori industriali il principio di consentire più rapidi ammortamenti, già sperimentato con successo per gli investimenti interessanti la difesa nazionale.

D'altro canto non è nemmeno probabile che l'Amministrazione repubblicana, specialmente dopo le recenti riduzioni nelle spese militari, « lasci un vuoto » nel settore del consumo, non diminuendo la pressione fiscale per i medi e piccoli percettori di reddito che, nel loro insieme, costituiscono la massa principale del potere di acquisto.

#### Sovrapposizione di imposizioni centrali e locali.

7. — Forse l'Amministrazione Eisenhower dovrà affrontare seriamente quello che costituisce un *pò il « punctum dolens »* della finanza americana: e cioè il problema delle sovrapposizioni di imposizione federale, statale e locale; problema a cui è collegato l'altro della distribuzione delle funzioni tra organismi centrali e periferici. Senza dubbio il programma di revisione fiscale per il prossimo futuro è limitato principalmente ad una semplice riduzione del livello fiscale; ma non è detto che il problema dei rapporti tra tassazione federale, statale e locale — di cui tanto si è parlato e per cui così poco si è fatto — verrà del tutto trascurato (anche se ad un attacco frontale si potrà pensare solamente in un secondo momento).

Le crescenti spese del governo federale, degli Stati e delle Autorità locali, ognuno

preoccupato delle proprie esigenze, hanno portato a sovrapposizioni fiscali sempre più gravi. Ed il fenomeno della tassazione « multipla » pervade ormai — ove si eccettuino pochi settori riservati esclusivamente al governo federale, come le tariffe doganali e certi tipi di imposte indirette — l'intera struttura finanziaria del Paese. Si osservi in proposito la Tabella V che precisa, per le principali imposte, la quota assorbita dal governo federale, dagli Stati e dalle autorità locali. Come può rilevarsi, i casi più gravi di « concorrenza fiscale » si riscontrano nella tassa sulla benzina (72,41% agli Stati; 27,19% al governo federale), nella tassa sul tabacco (77,68% al governo federale; 22,32% agli Stati), nella tassa sulle bevande alcoliche, nei contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione, nelle tasse di successione e donazione.

Ma spesso la misura puramente quantitativa del fenomeno è poco significativa. Ad esempio, la modestissima misura (3%) in cui gli Stati e le Autorità locali intervengono nell'imposta sul reddito non significa che in questo campo gli inconvenienti connessi con la duplicazione fiscale siano irrilevanti. Il fatto che uno stesso reddito sia soggetto ad imposta da parte delle Autorità federali, statali e locali provoca inconvenienti di vario genere a prescindere dall'ampiezza delle quote assorbite dal Governo, dagli Stati e dalle Autorità locali.

Per avviare a soluzione tale problema si impone innanzi tutto una più razionale ripartizione delle fonti fiscali. Ad esempio, le imposte sul reddito potrebbero essere riservate (ma non è facile che a ciò si arrivi in pratica) al Governo federale. Per lo meno potrebbe essere riservata al Governo federale l'imposta sul reddito delle società; anche se gli Stati hanno fatto più progressi di quanto comunemente si creda nell'eliminare la concorrenza interstatale. Al contrario, le imposte sulla vendita di benzina, dei prodotti alcolici, del tabacco, ecc. potrebbero essere lasciate agli Stati.

Ma la separazione delle fonti fiscali, pur così desiderabile in se stessa, urta contro ostacoli che rendono impossibile di spingerla al di là di certi limiti. Distribuzione delle

fonti fiscali (e cioè del gettito fiscale) tra le diverse Autorità pubbliche, e responsabilità e compiti di tali Autorità non sempre possono coincidere. Sarà pertanto giocoforza ricorrere ad una serie di ripieghi: affidando l'esazione di determinate tasse ad un tipo di Autorità pubblica che dovrà suddividerne il ricavato con altra Autorità; uniformando maggiormente i criteri per il calcolo del reddito imponibile; consentendo che un'Autorità applichi delle maggiorazioni su di una tassa riscossa da altra Autorità; permettendo che le tasse pagate ad una Autorità vengano dedotte da quelle pagate ad altra Autorità; infine promuovendo una più stretta cooperazione amministrativa tra organi federali, statali e locali nei sistemi di accertamento e di riscossione (5).

Le preferenze repubblicane espresse in questi ultimi tempi sembrano orientate per l'apunto verso la separazione delle fonti fiscali, il coordinamento tra i « diversi livelli », la assistenza reciproca tra i governi in quei campi che ricadono sotto la responsabilità dei singoli Stati piuttosto che sotto quella del governo federale. Forse l'assistenza del governo federale agli Stati — assistenza che precedette di molto il New Deal — potrebbe essere ridotta in taluni settori (ad esempio in quello della manutenzione stradale e dell'assicurazione contro la disoccupazione) se le imposte federali sulla vendita di benzina e sulla disoccupazione fossero riservate agli Stati. Ma anche in questo caso, i crescenti impegni federali in altri campi (ospedali, scuole, ecc.) rendono poco probabile una riduzione dell'assistenza federale complessiva agli Stati.

(5) Una cooperazione del genere era completamente mancata al tempo dell'amministrazione Roosevelt. La politica del New Deal sembrava ricordarsi dell'apparato dei governi statali e delle autorità locali solo quando ciò le serviva per rafforzare il potere federale. Come curiosità, può essere interessante ricordare che lo studio più importante in tema di cooperazione fiscale effettuato dal Tesoro americano (nel 1943) fu finanziato largamente da una Fondazione privata, senza alcun aiuto da parte del Congresso o del Presidente, i quali del resto sembra non abbiano tenuto alcun conto delle conclusioni ivi raggiunte.

Si veda anche la recente pubblicazione del Tesoro americano: *Federal-State-Local Tax Coordination*, 1952.

#### La redistribuzione del reddito tramite il sistema fiscale.

8 - a) *L'assistenza « intergovernativa »*. — Nel 1952 l'assistenza fiscale fornita dal Governo federale agli Stati e alle Autorità locali fu di 3 miliardi di dollari; quella degli Stati alle Autorità locali di 5 miliardi (non tenendo conto di 150 milioni di dollari versati dalle Autorità locali agli Stati). In queste cifre vi è peraltro una duplicazione di 600 milioni, versati dal Governo federale agli Stati e da questi alle autorità locali. Il totale netto di 7,4 miliardi di dollari (3 + 5 - 0,6 miliardi), per quanto imponente quando raffrontato con le cifre dei primi anni, rappresenta appena il 6,8% della spesa governativa ed il 2,3% del prodotto nazionale lordo. La assistenza fiscale intergovernativa non può pertanto essere considerata un « meccanismo socialista » per la redistribuzione della ricchezza; sembra più esatto considerarla come un lubrificante necessario per attenuare gli attriti di una democrazia capitalistica. Questa conclusione appare tanto più vera ove si ricordi che — con eccezioni di minor conto — l'aiuto federale non è basato sul principio del livellamento tra le diverse zone (aiuto alle più povere a spese delle più ricche). Certo, gli aiuti federali al sistema stradale e per l'assistenza pubblica si risolvono, anche se in misura molto limitata, in un processo di livellamento. Ma la maggior parte dell'assistenza intergovernativa consiste di aiuti statali alle Autorità locali; si tratta quindi di un fenomeno limitato all'interno di ciascuno dei 48 Stati, ognuno dei quali rimane con le stesse risorse di prima.

- b) *I « transfer payments »*. — Molto più importanti degli aiuti intergovernativi sono i cosiddetti « transfer payments »; e cioè i trasferimenti gratuiti, senza contropartita, dal settore pubblico al settore privato della economia (a favore di pensionati, assicurati, o assistiti di diversa natura) (6). Alcune

(6) Come è noto, mentre le altre spese governative comportano l'acquisto di beni e di servizi, i « transfer payments » non hanno alcuna contropartita sul piano economico. Essi si limitano a redistribuire il reddito a favore di individui che altrimenti avrebbero una ben scarsa capacità di acquisto.



precisazioni statistiche sono fornite nella Tab. VI. Da meno di 1 miliardo di dollari nel 1929 (7,51 dollari pro-capite) i « transfer payments » sono passati a 11,1 miliardi (77,64 dollari pro-capite) nel 1947, a 14,3 miliardi nel 1950 (94,49 dollari) per ritornare a 11,5 miliardi nel 1951 (75 dollari). Il rapporto percentuale « transfer payments — reddito nazionale » è passato dall'1,04% nel 1929 al 5,98% nel 1950: quello « transfer payments — spesa pubblica » dall'8,92% al 23,31%. È significativa peraltro la caduta avutasi, sia in cifre assolute che in termini percentuali, nel 1951. Essa sta a dimostrare che il 1950 non può essere considerato rappresentativo. In effetti in quell'anno i « transfer payments » sono stati gonfiati da una larga distribuzione di assegnazioni in conto assicurazioni governative sulla vita.

Vivo è il contrasto tra coloro che sono favorevoli a che il livello dei consumi delle classi meno abbienti non cada sotto un determinato livello minimo e coloro che vedono con preoccupazione una parte crescente delle risorse indirizzate a fini improduttivi (7). Noi non ci addentreremo in questo dibattito. Osserviamo solo che è semplicistico voler considerare i « transfer payments » come il primo passo verso il cosiddetto « Stato benessere ». Le pensioni e gli altri benefici accordati agli ex combattenti — che hanno di molto preceduto le discussioni sullo « Stato benessere » — ammontano annualmente

(7) In effetti, quello che si teme nel campo dei « transfer payments » non è tanto il loro volume attuale, per quanto notevole possa essere, quanto una loro indefinita espansione ed estensione.

TAB. V

## SOVRAPPOSIZIONE DI IMPOSTE FEDERALI STATALI E LOCALI NEL 1951-52.

	Millioni di dollari				Suddivisione percentuale di ciascuna imposta tra		
	TOTALE	Governo federale.	Stati	Autorità locali (a)	Governo federale	Stati	Autorità locali (a)
Entrate fiscali-Totale . . . . .	86.913	67.029	11.260	8.624	77,12	12,96	9,92
redditi individuali. . . . .	31.686	30.713	905	68	96,93	2,86	0,21
redditi di società . . . . .	22.304	21.467	830	7	96,25	3,72	0,03
successioni e donazioni . . . . .	1.029	815	211	3	79,20	20,51	0,29
imposta sul patrimonio . . . . .	7.950	—	370	7.580	—	4,65	95,35
licenze . . . . .	1.905	20	1.475	410	1,05	77,43	21,52
vendita di prodotti alcolici . . . . .	2.935	2.493	442	(b)	84,95	15,05	(b)
vendita di tabacco . . . . .	2.012	1.563	449	(b)	77,68	22,32	(b)
imposta generale sulle vendite . . . . .	2.780	—	2.229	551	—	80,18	19,82
imposta sui dettaglianti . . . . .	475	475	—	—	100,00	—	—
vendita di benzina . . . . .	2.584	713	1.871	(b)	27,59	72,41	(b)
autorizzazioni . . . . .	390	376	14	—	96,41	3,59	—
altre imposte sui consumi . . . . .	3.288	3.288	—	—	100,00	—	—
altre vendite . . . . .	725	—	725	—	—	100,00	—
assicurazione vecchiaia e superstiti . . . . .	3.669	3.669	—	—	100,00	—	—
assicurazione contro la disoccupazione . . . . .	1.686	258	1.423	5	15,30	84,40	0,30
fondo pensioni . . . . .	646	646	—	—	100,00	—	—
dogane . . . . .	533	533	—	—	100,00	—	—
varie . . . . .	316	—	316	—	—	100,00	—

Bilanci federali; Relazioni del « Census Bureau ».

(a) Per l'anno finanziario 1950-51.

(b) Trattandosi di cifre di importo modestissimo sono state incluse nell'imposta generale sulle vendite.

Fonte: U. S. Budget, Census Bureau reports.

TAB. VI

## « TRANSFER PAYMENTS » DAL SETTORE PUBBLICO AL SETTORE PRIVATO DAL 1929 AL 1951 (a).

ANNI (anni solari)	Trasferimenti				Principali cat. (mil. doll.)		
	Complessivi (milioni di doll.)	Pro-capite (doll.)	%		Assicurazioni sociali	Pensioni militari	Assistenza pubblica
			del reddito nazionale	della spesa pubbl.			
1929 . . . . .	912	7,51	1,04	8,92	116	539	71
1932 . . . . .	1.010	11,34	3,39	13,36	167	723	317
1935 . . . . .	1.795	14,10	3,16	13,57	220	436	956
1938 . . . . .	2.405	18,54	3,57	14,56	757	505	988
1941 . . . . .	2.617	19,66	2,52	9,11	888	493	1.122
1944 . . . . .	3.091	22,40	1,68	3,00	887	891	939
1947 . . . . .	11.129	77,64	5,60	25,27	2.436	6.369	1.478
1950 . . . . .	14.293	94,49	5,98	23,31	6.518	4.294	2.346
1951 . . . . .	11.504	75,01	4,14	14,47	4.828	3.809	2.268

(a) « Bilancio amministrativo ».

Fonte: Dipartimento del Commercio.

a 4 miliardi di dollari ed è più facile un loro aumento che una loro diminuzione.

L'attuale sistema dei sussidi e delle pensioni solo in misura molto limitata può ritenersi la conseguenza del moderno concetto di « benessere ». È anche da ricordare che la massima parte delle assicurazioni sociali è finanziata con contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori, e che gli altri trasferimenti sono finanziati, in parte, con fondi che non provengono dall'imposta sul reddito (8).

(8) In un certo senso anche gli aiuti americani agli altri Paesi costituiscono dei « transfer payments », in quanto si tratta di dollari e di merci che vanno a beneficio di altre nazioni senza nessun compenso tangibile. Tra il luglio 1940 ed il 31 marzo 1952 tali aiuti hanno raggiunto la cifra di 85,8 miliardi di dollari, di cui peraltro 49,2 miliardi sono stati spesi durante la guerra in base alla legge « affitti e prestiti ». Gli altri 36,6 miliardi, anche se non hanno avuto un obiettivo direttamente militare, miravano a rafforzare il mondo occidentale contro il comunismo; ma indiscutibilmente gli aspetti umanitari hanno giocato un ruolo più forte di quanto i dibattiti al Congresso starebbero a dimostrare. In ogni caso, se si vuole allargare l'espressione « Stato benessere » sino ad includervi anche gli aiuti economici internazionali, va precisato che con tali aiuti si tendeva a stimolare la produzione e a migliorare l'ambiente economico, e non a rendere possibile la distribuzione gratuita di panini e dentiere.

- c) *I sussidi*. — Se si vuol tener conto di tutti i trasferimenti di ricchezza dal settore pubblico al settore privato è necessario ricordare anche le varie forme di sussidi diretti e indiretti. Su questo punto peraltro le statistiche sono ancor più imperfette e lacunose, e tali da confondere anziché chiarire i fenomeni.

Nel campo dei *sussidi diretti*, un primo esempio è dato dai sussidi concessi alle compagnie aeree, conglobati e confusi nelle somme corrisposte alle stesse compagnie per il trasporto della posta. Nonostante le raccomandazioni presidenziali di separare il sussidio dai rimborsi delle spese postali vere e proprie, il progetto di legge redatto allo scopo viene approvato da un ramo del Parlamento solamente per arenarsi nell'altro. Nel campo dell'agricoltura è facilmente identificabile il sussidio allo zucchero, mentre altre forme di sussidio sono nascoste nel programma di sostegno dei prezzi agricoli, in base al quale i prestiti possono essere trasformati in acquisti di prodotti e le vendite — da parte dell'ente pubblico — debbono essere effettuate ad un prezzo inferiore a quello di acquisto. Includendo anche i sussidi alla marina mercantile, il complesso dei sussidi *diretti* elargiti alle categorie imprenditoriali non eccede probabilmente il

miliardo annuo; è più facile anzi che ne resti al di sotto.

Nel campo dei *sussidi indiretti* (prezzi politici) ricordiamo innanzi tutto le tariffe postali di favore in vigore per le riviste ed i giornali. Tali pubblicazioni, che vantano tanto la loro « efficienza », ricevono complessivamente un sussidio larvato di circa 230 milioni di dollari l'anno; per un uguale ammontare sono sussidiati i pacchi postali e le pubblicazioni reclamistiche. Il sistema dei prezzi politici è anche largamente diffuso nella vendita ai privati di fabbriche e di impianti già impegnati nella produzione bellica. (Recentemente una fabbrica di acciaio del costo di 191 milioni di dollari è stata venduta ad una società privata per 47 milioni) (9). Crediamo che non sia necessario moltiplicare esempi del genere (ed aggiungervi i rimborsi delle imposte ed i prestiti effettuati a tassi di favore dalla « Reconstruction Fi-

(9) L'opinione pubblica americana, pur abituata al sistema dei sussidi nel settore postale, ha reagito con vivacità rispetto ad altre forme di prezzi politici; specie quando si tratta di favoritismi elargiti nel chiuso degli uffici. Ad esempio gli armatori americani, oltre a 30 milioni di dollari annui per spese correnti, riescono ad ottenere altri sussidi facendo figurare che la costruzione di nuove navi serve per scopi militari.

nance Corporation») per rendersi conto che l'appellativo appioppato al Governo americano — « Stato benessere per l'uomo ricco » — anche se è un paradosso, non è del tutto privo di fondamento.

- d) *La redistribuzione fiscale del reddito — Conclusioni.* — Un'analisi che voglia valutare gli effetti, sul reddito della comunità, della finanza pubblica deve ovviamente prendere in considerazione non solamente le entrate (e la loro origine) ma anche la ripartizione delle spese fra i diversi gruppi sociali. Si osservi in proposito la Tabella VII che precisa: a) il contributo percentuale dei diversi gruppi sociali al totale delle entrate fiscali; b) la distribuzione percentuale delle spese pubbliche tra i singoli gruppi; c) la misura in cui la combinazione dei prelievi e delle spese fiscali modifica il reddito di tali gruppi.

Come è naturale, la redistribuzione del reddito è particolarmente sensibile ai due estremi della scala. Nel 1946-47 la finanza pubblica aveva aumentato del 73,4% il reddito del gruppo più povero e diminuito del 21,4% il reddito del gruppo più ricco. Appare anche dalla Tabella come la redistribuzione del reddito operata dal sistema fiscale sia stata in questo dopo guerra molto più « razionale » che nel 1938-39. Ne hanno be-

TAB. VII

REDISTRIBUZIONE DEL REDDITO EFFETTUATA TRAMITE IL SISTEMA FISCALE  
NEL 1938-39 E NEL 1946-47.

GRUPPI DI REDDITO	Carico fiscale di ogni gruppo di reddito in % del carico fiscale totale		Destinazione delle spese pubbliche per gruppi di reddito in % delle spese pubbliche totali		Variazioni % del reddito provocate dal sistema fiscale	
	1938-39	1946-47	1938-39	1946-47	1938-39	1946-47
Redditi inferiori ai 1.000 dollari . . . .	14,7	2,2	33,6	10,5	+ 23,2	+ 73,4
Redditi compresi tra \$. 1.000 e 1.999 .	28,2	6,4	30,3	15,9	+ 0,9	+ 22,4
Redditi compr. tra « 2.000 e 2.999 .	15,3	11,6	12,3	19,0	- 3,5	+ 11,1
Redditi compr. tra « 3.000 e 3.999 .	6,9	12,2	5,6	16,8	- 3,3	+ 6,6
Redditi compr. tra « 4.000 e 4.999 .	3,6	10,6	3,2	10,0	- 2,0	- 1,5
Redditi compr. tra « 5.000 e 7.499 .	3,6	15,4	3,8	10,7	+ 0,9	- 7,4
Redditi superiori a » 7.499 . . . .	27,1	41,6	11,2	17,1	- 19,2	- 21,4
TOTALE . . . .	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-

Fonte: KENYON E. POOLE, *Fiscal Policies and American Economy*, Prentice-Hall, New York, 1951, pp. 359-409.

neficiato — in misura inversamente proporzionale al reddito — tutti i gruppi con un reddito inferiore ai 4.000 dollari annui, a spese dei gruppi a reddito superiore. Il raggiungimento di questo obiettivo è stato reso possibile, tra l'altro, dal maggior peso avuto dalla imposta progressiva sul reddito e da una più equa distribuzione della spesa.

La redistribuzione del reddito può aver luogo non solo tra le diverse classi sociali e tra diverse zone, ma anche tra diverse attività economiche. Un esempio tipico si ha nel campo agricolo: gli agricoltori sono stati agevolati della possibilità di detrarre, ai fini fiscali, il reddito non monetario e dall'abbassamento delle imposte locali.

#### Settore pubblico e settore privato nella economia americana.

9. — La redistribuzione del reddito effettuata dal Governo solleva il problema se il socialismo non stia introducendosi negli Stati Uniti anche in altro modo — statizzazione dell'economia — temuto dal Senatore Taft e auspicato da Norman Thomas. Qui è necessario distinguere settore da settore: — nel campo delle *risorse naturali* — a prescindere dai lavori di irrigazione e da altri settori non controversi — un forte sviluppo dell'iniziativa pubblica si è avuto nella produzione dell'energia elettrica, che è passata dai 5 miliardi Kwh nel 1932 (4,5% della produzione totale) a 62 miliardi di Kwh nel 1950 (17,7%);

— un altro settore dove il Governo ha visto aumentare notevolmente la sua importanza in concorrenza con l'iniziativa privata, è quello delle *assicurazioni*. A fine 1950 le polizze di assicurazione sottoscritte con enti pubblici sommavano a 252 miliardi di dollari e quelle sottoscritte con enti privati a 244 miliardi;

— aspetti controversi e non controversi presenta il *settore edilizio*. Nel 1939 le Autorità pubbliche iniziarono la costruzione di 56.000 case di abitazione (contro 459.000 iniziate dai privati); nel 1950 ne iniziarono 44.000 (i privati, 1.352.000). Molto più importante è il programma federale di assicurazione dei crediti all'edilizia. Al giugno

1951 l'« assicurazione edilizia » aveva raggiunto la cifra di 24 miliardi di dollari. Ma si tratta di uno strumento destinato ad agevolare l'iniziativa privata e non a sostituirsi ad essa;

— in *campo creditizio*, la « Reconstruction Finance Corporation » e gli altri enti governativi avevano 8,1 miliardi di prestiti in essere a fine 1939, e 14,6 miliardi a fine 1951. Purtuttavia diversi tipi di istituti creditizi pubblici hanno visto diminuire la loro importanza o sono scomparsi (ad esempio la « Home Owners' Loan Corporation », la « Federal Farm Mortgage Corporation », le « Federal Land Banks », ecc.).

In definitiva, appare chiaro che l'azione governativa, anche nel campo edilizio, del credito e dell'energia elettrica — settori dove più forte è stata la sua presa — non andrà al di là di certi limiti; la posizione dell'iniziativa privata resta ancora forte. Negli altri settori poi la spinta socialista è stata ancora minore.

10. — Ma nel valutare le tendenze socialistiche della economia americana, più che alla proprietà pubblica nel senso usuale della parola è necessario fare attenzione al ruolo giocato dalle imposte, dalla spesa e dal debito pubblico. La spinta più forte verso il socialismo — considerato dal punto di vista dell'intervenzionismo statale su larga scala — è venuta dall'economia di guerra. È sorto così quello che possiamo chiamare il « socialismo militare » caratterizzato da ingenti finanziamenti per spese militari abbinati ad una regolamentazione dell'economia che ha fatto del Governo il manovratore di riserva, se non il manovratore principale, della macchina industriale. L'eliminazione dei controlli sui prezzi e sui salari e l'abbassamento del livello fiscale mirano per l'appunto a ridare al governo la funzione di semplice « regolatore del traffico ».

In sostanza, una valutazione realistica dei fenomeni attuali non va tanto ricollegata con la dottrina marxista, quanto con lo evolversi della struttura della società americana, dove sta prendendo forma e consistenza un sistema politico-economico formato da un settore pubblico e da un settore

privato. Attualmente il Governo tratta da pari con i gruppi privati: con la grande industria, con le grandi organizzazioni sindacali ed agricole. Le organizzazioni di categoria hanno così acquistato una «rispettabilità» ed una natura quasi ufficiale che prima non avevano affatto. L'azione di questi gruppi e le pressioni che riescono di volta in volta ad esercitare sul Governo si riflettono nell'azione legislativa, che è passata dalla legge Mayer alla legge Taft-Hartley; probabilmente da questo estremo il pendolo tornerà tra breve verso una posizione di equilibrio.

Questa pressione esercitata sul Governo dai diversi gruppi è stata recentemente teorizzata dal Galbraith in un volume — che diverrà probabilmente un classico del genere — dove è sostenuta la tesi che la pressione esercitata da un settore della società provoca il sorgere di una forza opposta equilibratrice (10). Uno dei pregi non minori dell'opera è dato dalla franchezza con cui l'A. sottolinea i limiti di quest'azione equilibratrice, azione che, ad esempio, è inefficace in periodi inflazionistici. Forse avrebbe potuto essere maggiormente sottolineata la possibilità che i diversi gruppi, anziché neutralizzarsi a vicenda, si uniscano a danno del pubblico interesse; una possibilità del resto che l'A. non ha escluso. In effetti, la collusione tra le grandi organizzazioni di categoria può portare all'erogazione di sussidi, ai deficit di bilancio, alla sottoproduzione, alla rigidità degli alti prezzi, ad eccessivi costi di produzione, e ad altri inconvenienti del genere.

#### Lo «Stato benessere» e le sue diverse forme.

II. — Il ruolo di arbitro, a cui si vorrebbe ricondurre l'azione governativa, se è compatibile con il benessere pubblico, lo è meno con lo «Stato benessere», perchè affidare al Governo il ruolo di arbitro significa diminuire il suo intervento nella vita economica a vantaggio dell'iniziativa privata. Veramente qui il problema è anzitutto terminologico.

(10) JOHN KENNETH GALBRAITH, *American Capitalism: The Concept of the Countervailing Power*, Houghton Mifflin Company, 1952.

Sembra infatti di poter distinguere per lo meno tre tipi di «Stato benessere»:

a) già molto tempo prima del New Deal veniva riconosciuto allo Stato il compito di creare un opportuno terreno economico e di promuovere una maggiore giustizia sociale, non solo con una adeguata legislazione industriale ma addossandosi anche parte delle spese nel campo dell'educazione, della protezione sanitaria, degli sports, della attrezzatura ospedaliera, dell'assistenza sanitaria per i lavoratori dipendenti, e così via. Anzichè controllare l'economia o venire direttamente in soccorso di larghi strati di popolazione il Governo cercava di creare un ambiente favorevole per lo sviluppo delle iniziative economiche e sociali;

b) le crisi economiche e gli altri scompensi del sistema produttivo hanno portato ad un diverso tipo di «Stato benessere»; un tipo che potrebbe essere denominato «Stato assicuratore». La spinta dominante verso la sicurezza trova inizialmente la sua espressione nella redistribuzione di una parte del reddito nazionale per fornire a ciascuno un minimo di sicurezza economica e di benessere. Esempi tipici di questa tendenza sono costituiti non solamente dalle assicurazioni sociali, ma anche dagli aiuti all'agricoltura, dall'edilizia pubblica, dalla istituzione della Tennessee Valley Authority, ecc. Le perdite degli operatori singoli e delle società vengono in larga misura socializzate, con il sistema delle assicurazioni, delle operazioni creditizie, degli aiuti alla agricoltura, delle commesse militari, delle esenzioni fiscali. D'altro canto la legislazione fiscale sembra voglia socializzare i profitti solo sino al punto da «portar via una parte del frutto senza tuttavia danneggiare la pianta dell'iniziativa privata». Questa complessa azione governativa ha dato luogo a discordanti apprezzamenti che riflettono un diverso punto di vista circa la funzione dell'impresa privata e l'efficacia dell'azione governativa;

c) un terzo tipo di «Stato benessere» è quello che parte dal presupposto che le condizioni del secolo scorso — caratterizzate dalla «grande frontiera» — sono oramai

scomparse per sempre. Secondo i sostenitori di questa tesi, nelle condizioni presenti il governo dovrebbe mirare soprattutto — mediante un'azione diretta — a sviluppare le risorse e le opportunità economiche. Una azione del genere viene invocata nel settore dei trasporti (aerei, marittimi e terrestri); nel campo agricolo (bonifiche, foreste, conservazione del suolo); da ultimo nel campo dell'energia atomica il cui impiego verrà inevitabilmente esteso agli usi civili.

Sembra esatto affermare che il New Deal, anche se non trascurava la prima concezione di «Stato benessere» (assicurare a tutti adeguate opportunità), era principalmente interessato alla seconda concezione («Stato assicuratore») ed alla terza (in cui lo sviluppo economico veniva visto in funzione della sicurezza economica). Dal canto opposto i Repubblicani, anche se sembrano disposti a mantenere — nei limiti del necessario — lo «Stato benessere» nella seconda accezione, mirano soprattutto a fornire un terreno favorevole all'azione degli individui e delle imprese private. Un rafforzamento dello «Stato assicuratore» si renderebbe necessario solo nel caso di una nuova depressione o se si verificasse una forte disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza. Invece

un sano sviluppo economico ed una diffusa ed equa distribuzione dei redditi non solo attenuerebbero la esigenza della tassazione progressiva, ma anche la necessità di ricorrere al «deficit spending», agli investimenti pubblici, ai sussidi alle classi meno abbienti, ecc. Un esempio tipico si ha nel settore dell'edilizia. L'edilizia sussidiata riveste una grande importanza in un sistema economico povero, mentre la sua importanza diminuisce quando i redditi individuali sono tali da consentire un proficuo lavoro all'iniziativa privata (eventualmente assistita dal programma federale di assicurazione-crediti).

12. — Diamo da ultimo alcune precisazioni statistiche sulla spesa pubblica e sul prodotto nazionale lordo (v. *Tabella VIII*). Come può rilevarsi, la spesa pubblica complessiva, da 2,5 miliardi di dollari nel 1913 era passata a 10,2 miliardi nel 1929, il primo anno dell'Amministrazione Hoover. Dato che nello stesso periodo il prodotto lordo nazionale era raddoppiato, il rapporto tra spesa pubblica e prodotto lordo nazionale salì solamente dal 6,4% al 9,8%. La grande espansione della spesa pubblica si è avuta durante la seconda guerra mondiale. L'anno record è stato il 1944, con oltre 103 miliardi.

TAB. VIII

SPESA DEL GOVERNO AMERICANO E PRODOTTO NAZIONALE LORDO DAL 1913 AL 1951 (a).

ANNI (anni solari)	Spesa (miliardi di doll.)		In % del prodotto naz. lordo		In dollari pro-capite, con uguale potere d'acquisto		
	TOTALE	Per beni e servizi	Spesa totale	Spesa per beni e servizi	Prodotto naz. lordo	Spesa totale	Spesa per beni e servizi
1913. . . . .	2,5	..	6,4	..	578	37	—
1919. . . . .	21,2	..	29,8	..	490	146	—
1929. . . . .	10,2	8,5	9,8	8,2	897	88	73
1932. . . . .	10,6	8,1	18,2	13,9	721	131	100
1936. . . . .	15,8	11,7	19,2	14,2	797	153	113
1940. . . . .	18,3	13,9	18,1	13,7	978	176	134
1944. . . . .	103,1	96,5	48,3	45,2	1.488	749	701
1948. . . . .	51,6	36,6	19,9	14,1	1.074	214	152
1950. . . . .	61,3	41,7	21,6	14,7	1.163	251	171
1951. . . . .	79,5	62,6	24,1	19,0	1.190	287	226

(a) «Bilancio amministrativo». Fonte: Dipartimento del Commercio.

Recentemente la politica del riarmo ha costituito un nuovo fattore espansivo.

Nel 1951 la spesa pubblica complessiva era tornata a 79,5 miliardi di dollari (24,1% del prodotto nazionale lordo); la spesa pubblica per acquisto di beni e servizi a 62,6 miliardi (19%). I nuovi orientamenti circa la sicurezza sociale e lo « Stato benessere » spiegano perchè la frazione della spesa pubblica costituita dall'acquisto di beni e servizi sia aumentata ad un ritmo meno rapido della spesa pubblica totale (la differenza è costituita dai « transfer payments »).

#### Stabilizzazione dell'economia ad un elevato livello di reddito.

13. — Se i « transfer payments » impediscono ai consumi di scendere al di sotto di un determinato livello minimo, la spesa pubblica per acquisto di beni e servizi costituisce uno strumento ben più dinamico per stimolare i mercati ed il reddito. Tra le categorie più importanti di spesa pubblica per acquisto di beni e servizi ricordiamo:

a) *le spese per il personale.* — Nel 1951 sono state di 29 miliardi di dollari, pari al 17% di tutta la spesa sostenuta negli Stati Uniti per la corresponsione di salari e stipendi. Si tratta di una forza importante a sostegno della domanda; e la sua efficacia sarebbe ancora più grande se gli stipendi corrisposti dalle pubbliche Autorità fossero più alti di quelli corrisposti dall'industria privata. Questa era per l'appunto la situazione prima della seconda guerra mondiale; ora, al contrario, le retribuzioni private superano, anche se di poco, quelle pubbliche. Nel 1951, ad esempio, la retribuzione annua media è stata di 3.281 dollari per un impiegato privato e di 3.121 dollari per un impiegato pubblico. Ma è probabile che in caso di depressione l'espansione dei servizi e degli interventi pubblici porti anche ad un aumento delle corresponsioni;

b) *l'edilizia pubblica.* — L'edilizia pubblica — anche se spesso si tende ad esagerarne l'importanza — è indubbiamente destinata ad esercitare un ruolo importante in

una politica antideflazionistica. Naturalmente, in periodi di alta congiuntura il peso del governo è molto minore di quello dell'iniziativa privata. Ad esempio, nel 1951 — che pur fu un anno particolarmente favorevole per le costruzioni pubbliche — l'edilizia privata costruì il 70% del totale. Durante la depressione del 1930 invece l'edilizia pubblica raggiunse e superò il 50% del totale; ma è difficile per ora prevedere un ritorno ad una situazione del genere.

In conclusione, la preminente importanza nel 1951 del settore privato dell'economia può essere messa in rilievo da poche cifre: 22 miliardi (pari al 70%) spesi per l'edilizia; 142 miliardi (pari all'83%) per salari e stipendi; 267 miliardi (81%) per la produzione di beni e servizi in generale. La difesa e l'incoraggiamento del settore privato avranno un ruolo decisivo nel combattere la deflazione.

14. — Un'efficace azione anticiclica da parte del Governo ha come presupposto la possibilità di adeguare la spesa pubblica alle mutevoli esigenze della congiuntura. Purtroppo, attualmente la struttura della spesa pubblica è tale da far ritenere poco probabile il successo di un'azione del genere.

Una espansione flessibile della spesa è possibile in determinati settori: spese per l'assicurazione contro la disoccupazione, sussidi straordinari, aiuti agli agricoltori, determinati tipi di investimenti pubblici, ecc. In altri settori invece la spesa pubblica è soggetta ad una rigida continuità che prescinde dall'andamento ciclico: miglioramenti in conto capitale che non possono essere rinviati, assicurazione per la vecchiaia, sussidi ai militari, interessi sui debiti pubblici, assistenza scolastica, ecc. Negli uffici di Washington i programmi per combattere la deflazione costituiscono un argomento sempre all'ordine del giorno; ma sul piano ufficiale nulla è stato ancora fatto. Un primo passo potrebbe essere costituito dalla trasformazione dei sussidi federali ai lavori pubblici e per l'assistenza pubblica; sussidi che dovrebbero poter essere variati a discrezione delle Autorità di Washington così da adeguare la spesa alle esigenze del ciclo.

Forse il programma anticiclico più discusso è quello che va sotto il nome di « bilancio stabilizzato », presentato dal « Comitato per lo sviluppo economico » (11). In base a questo piano la pressione fiscale dovrebbe essere mantenuta costante per tutta la durata del ciclo; pertanto quando l'attività economica declina anche le entrate fiscali dovrebbero diminuire, provocando un deficit moderato. Al contrario, in fase di alta congiuntura gli introiti fiscali aumenterebbero permettendo al bilancio pubblico di chiudersi in attivo. L'eccedenza dovrebbe essere impiegata per il riscatto del debito pubblico. Anche la spesa pubblica dovrebbe essere stabilizzata ad eccezione dell'assistenza pubblica e delle assicurazioni sociali che dovrebbero aumentare durante una recessione e diminuire in fase di alta congiuntura. In tal modo sia le entrate che le spese pubbliche assumerebbero un carattere anticiclico, ed il Governo non minaccerebbe di assorbire la funzione dell'investimento togliendola all'iniziativa privata.

Ma per quanto quest'ultimo punto possa essere importante, non può escludersi l'ipotesi che in una severa recessione il Governo sia spinto a diminuire il livello fiscale e ad aumentare le spese per sostenere il potere d'acquisto, seguendo una linea di condotta che ricorda la « politica fiscale compensatrice » associata al nome di Alvin Hansen.

15. — In che misura il Governo debba agire, e se debba agire direttamente o indirettamente, è un problema controverso. Nella tenue recessione del 1949 le Autorità pubbliche mantennero un elevato livello di spesa nonostante le riduzioni fiscali del 1948, contribuendo così alla ripresa congiunturale prima che la depressione raggiungesse aspetti pericolosi. Per i prossimi anni il problema più importante è di coordinare gli sforzi dell'impresa privata e delle Autorità pubbliche onde rovesciare un'eventuale tendenza deflazionistica prima che la situazione peggiori a tal punto da ripetere i fenomeni del 1930.

(11) Si tratta, come è noto, di un organismo cui aderiscono eminenti esponenti industriali.

Certo, nell'arsenale anticiclico gli strumenti e le forze antideflazionistiche non mancano.

Nel settore privato, l'attuale fortissima domanda sul mercato del consumo dovrebbe continuare, alimentata anche dall'aumento della popolazione che in questo decennio dovrebbe superare persino l'incremento eccezionalmente forte del decennio precedente. Gli investimenti privati in impianti e macchinari, così spesso interrotti, hanno ancora larga possibilità di sviluppo. Il livello delle costruzioni edilizie dovrebbe mantenersi elevato così da eliminare le deficienze attuali e far fronte alle esigenze di una popolazione in aumento e con redditi più elevati. La richiesta di generi alimentari sarà così forte da eliminare qualsiasi pericolo di depressione nel settore agricolo, provocata da un eventuale declino delle esportazioni. Un settore delicato potrebbe invece essere costituito dalle esportazioni industriali, le quali potrebbero essere danneggiate dalla tradizionale avversione dei repubblicani a forti importazioni. È sperabile che lo slogan « commercio, non aiuti », oltre a fornire mercati di sbocco alle esportazioni americane, possa rendere più realistico il livello daziario degli Stati Uniti.

Nel settore pubblico, il numero degli studenti nelle scuole elementari e secondarie — che era variato di poco dal 1930 al 1950 — ha ripreso ad aumentare sensibilmente nel 1951. Quanto alle spese per la difesa nazionale, si potrà essere sicuri che rimarranno ad un livello elevato anche quando sarà terminato il programma di riarmo (mantenimento degli impianti militari, pensioni, ospedali, ecc.). Un'attenzione molto maggiore riceveranno anche gli ospedali civili. La sistemazione della rete stradale, che ha dovuto essere rallentata nonostante lo sviluppo del traffico, sarà ripresa su scala più vasta.

I paesi europei che ricevono aiuti dagli Stati Uniti forse non vedono che la nazione americana, durante la guerra ed i periodi di emergenza, non riesce affatto ad avere « burro e cannoni ». D'altro canto gli americani spesso non si rendono conto che molti enti pubblici spendono meno di quanto do-



vrebbero e di quanto pur sarebbe necessario, dati i prezzi elevati, lo sviluppo della popolazione, le deficienze ancora esistenti nel livello dei servizi.

L'amministrazione Eisenhower è stata preceduta da due esperimenti che si ispiravano ad opposti orientamenti dottrinali circa il ruolo del governo nell'economia. L'amministrazione Hoover aveva una fiducia pressochè assoluta nell'impresa privata, nei cui riguardi il governo interveniva suo malgrado ed in maniera incoerente e inconcludente. La concezione di Roosevelt per agevolare la ripresa economica vedeva con favore un governo forte a fronte dell'impresa privata. Per quanto un giudizio definitivo possa essere emesso solamente dopo un'azione concreta, la linea di condotta dell'amministrazione Eisenhower potrebbe basarsi su quanto lo stesso Presidente ebbe a dire in un discorso durante la campagna elettorale: « noi non permetteremo mai che una nuova depres-

sione si abbatta sugli Stati Uniti. Se i migliori cervelli che potremo mobilitare a Washington prevederanno i sintomi di una recessione ... l'intera forza dell'industria privata, dei governi statali e del governo federale sarà mobilitata per impedire che ciò avvenga ». In altri termini, qualsiasi strumento a disposizione nell'arsenale anticiclico sarà impiegato senza preconcetti od apriorismi dottrinali. Certo, se la tremenda forza dell'industria privata potrà essere mobilitata a questo fine, l'azione governativa, pur importante, sarà secondaria.

Anche se non è ancora possibile distinguere i lineamenti di quella che sarà la futura azione economica, è rassicurante poter concludere che l'America non sta costruendo una linea Maginot per combattere una guerra ormai superata. Le concezioni che predominano guardano al futuro; e sono realistiche e flessibili.

WYLIE KILPATRICK