

Redistribuzione del reddito e politica di bilancio nell'America Latina

1. Premessa

Le odierne preoccupazioni per una diversa distribuzione del reddito non sono un fenomeno nuovo. Se c'è qualcosa di nuovo, è oggi la loro intensità, e il crescere del numero di economisti e sociologi che ritengono che la redistribuzione del reddito dovrebbe essere considerato il più importante, se non il solo, obiettivo della politica economica.

Molte sono, ovviamente, le vie per le quali un paese può giungere a una più equa distribuzione del reddito. Tutte sono teoricamente possibili; ma in pratica ostacoli politici o amministrativi suggeriranno spesso di sceglierne certune e di rinunciare ad altre.

Anzitutto, la distribuzione del reddito può essere modificata con una redistribuzione diretta della proprietà, come avviene nel caso di riforme fondiari senza integrale compensazione dei proprietari espropriati. In secondo luogo, si possono nazionalizzare mezzi di produzione; quando ciò accade, il governo può determinare il modo in cui il reddito sarà distribuito, ma dovrà affrontare il problema che il reddito totale non sarà indifferente ai modi in cui il reddito è distribuito (1). In terzo luogo, qualche redistribuzione del reddito si può ottenere con il controllo di certi prezzi; è questo il caso dei salari minimi, del controllo dei fitti, dei prezzi di taluni servizi pubblici (trasporti, tariffe postali, ecc.), dei prezzi di certi prodotti agricoli o industriali, e così via. Ancora, effetti di redistribuzione hanno luogo quando il governo cambia « le regole del giuoco » permettendo la creazione di monopoli o, al contrario, rompendo poteri monopolistici.

(1) Per un'analisi di questo punto si veda J. CAUAS e M. SŁOWSKY, *Potential Distributive Effects of Nationalization Policies*, Washington, 1973.

Queste e altre soluzioni sono disponibili, e spesso sono adottate. Esse non saranno però considerate in questo articolo, il quale tratterà invece dei mutamenti che si possono realizzare dopo che il reddito è stato già distribuito dalle forze del mercato; si occuperà cioè della funzione delle imposte e, specialmente, della spesa pubblica nella redistribuzione del reddito nel caso particolare dei paesi dell'America Latina.

2. La distribuzione del reddito nell'America Latina

I dati sulla distribuzione del reddito (2) sono notoriamente poco precisi e devono quindi essere sempre usati con molta cautela; comunque, è indubbio che la distribuzione del reddito nell'America Latina è molto concentrata, certo molto più concentrata che nella maggioranza dei paesi sviluppati e anche di quelli sottosviluppati. La tavola 1 raggruppa dati pubblicati e non pubblicati e mostra chiaramente l'estrema concentrazione che esiste nell'America Latina (3). Alcuni economisti sostengono anche che la distribuzione del reddito stia ivi diventando più diseguale (4).

Usando i dati disponibili, la Commissione Economica per l'America Latina ha stimato che il 20 per cento più povero della popolazione riceve in quella vasta area soltanto il 3,1 per cento del reddito totale (5); un altro 10,3 per cento del reddito tocca al successivo 30 per cento della popolazione; in sostanza, la metà più povera della popolazione riceverebbe un 13,4 per cento del reddito totale, cioè all'incirca la stessa quota che sarebbe assorbita dall'uno per cento più ricco. Il 30 per cento della popolazione compreso tra il 51^{mo} e l'80^{mo} percentile riceverebbe il 24,1 per cento del reddito totale; il 15 per cento tra

(2) I problemi più seri per la preparazione di dati nella distribuzione del reddito sono quelli riguardanti la scelta di un concetto accettabile di reddito e la valutazione dei redditi di sussistenza. Difficoltà derivano anche dal fatto che i dati sono forniti spesso da censimenti o da inchieste o addirittura dalle dichiarazioni dei contribuenti per l'imposta sul reddito.

(3) Il coefficiente di Gini risulta spesso superiore allo 0,50 per questi paesi. Si è preferita qui la presentazione per decili, perché il coefficiente di Gini riflette la concentrazione in tutta la distribuzione ed è poco sensibile ai cambiamenti nella parte più bassa della distribuzione, che è quella più interessante.

(4) Peraltro, con l'eccezione del Brasile e forse del Messico, tale proposizione non è suffragata da solidi dati di fatto.

(5) In altre regioni tale percentuale è generalmente superiore a 5.

l'81^{mo} ed il 95^{mo} percentile ne riceverebbe il 29,2 per cento; il 5 per cento più ricco (6) (tra il 96^{mo} ed il 100^{mo} percentile) ne acquisirebbe il 33,4 per cento.

3. Povertà e caratteristiche degli « emarginati »

La politica tributaria è teoricamente capace di raggiungere l'obiettivo di modificare i redditi *relativi* (7). Il sistema tributario infatti può, in teoria, essere reso abbastanza progressivo da rendere la distribuzione del reddito netto da imposte più vicina a quella desiderata. In pratica, però, difficoltà di carattere politico o amministrativo impediranno spesso l'applicazione delle imposte richieste e quindi il raggiungimento della progressività necessaria.

Nei paesi poveri, in generale, e in quelli dell'America Latina in particolare, l'obiettivo della redistribuzione del reddito non è solo quello di cambiare i redditi relativi, ma anche quello di assicurare ai gruppi più poveri almeno un certo reddito minimo in senso *assoluto* (8). Il problema principale da risolvere è quindi quello di sollevare i gruppi più poveri al di sopra di una certa « linea di povertà ». La politica tributaria naturalmente non può, da sola, raggiungere questo fine. Così, è stato da molti suggerito che il problema delle classi più povere dovrebbe essere risolto con la manovra della spesa pubblica, e più particolarmente con spese pubbliche di tipo sociale (per l'istruzione, per la salute, e così via).

Siffatta distinzione è importante perché la politica tributaria generalmente non richiede di conoscere le caratteristiche dei poveri. Le imposte si possono imporre sulla ricchezza, sui redditi, sui consumi di oggetti di lusso e così via. Eccetto in casi eccezionali, non è necessario sapere se il consumatore o il contribuente è vecchio o giovane, istruito o ignorante, impiegato o disoccupato, e via dicendo. La politica che fa perno sulla spesa pubblica di carattere sociale, al contrario, richiede una conoscenza abbastanza approfondita dei poveri e delle loro caratteristiche più importanti. La ragione è sem-

(6) Si può stimare che il 5 per cento più ricco assorba circa la stessa proporzione del reddito totale (un terzo) ricevuta dal 70-75 per cento più povero (3).

(7) Si veda VITO TANZI, « Governments' Approaches to Income Redistribution », in *National Tax Journal*, dicembre 1968.

(8) Ciò risulta evidente quando si consideri che in un gruppo di 15 paesi in via di sviluppo il 55 per cento della popolazione vive con un reddito per capita al di sotto di 75 dollari e il 30 per cento con un reddito al di sotto di 50 dollari.

TAVOLA I
DISTRIBUZIONE DEL REDDITO PERSONALE O FAMILIARE IN PAESI DELL'AMERICA LATINA

	1° decile	2° decile	3° decile	4° decile	5° decile	6° decile	7° decile	8° decile	9° decile	10° decile	20% più basso	30% successo-sivo	30% successo-sivo	15% successo-sivo	5% più ricco	1% più ricco
Argentina (1961) F	2,9	4,1	4,8	5,5	6,1	7,0	8,0	9,6	12,9	39,1	7,0	16,4	24,6	22,6	29,4	14,5
Argentina (1961) I	1,9	3,3	4,2	5,1	6,0	7,1	8,3	10,0	13,2	40,9	5,2	15,3	23,4	22,9	31,2	16,3
Bolivia (1968) F	3,5	5,0	6,0	7,0	8,0	9,0	10,0	11,0	12,0	13,0	14,0	15,0	16,0	17,0	18,0	n.d.
Guiana Brit. (1956) F	5,0	6,0	7,0	8,0	9,0	10,0	11,0	12,0	13,0	14,0	15,0	16,0	17,0	18,0	19,0	20,0
Brasile (1970) I	1,11	2,05	2,97	3,88	4,90	5,91	7,37	9,57	14,45	47,79	3,16	11,75	27,92	27,38	34,86	14,57
Brasile (1960) I	1,17	2,32	3,42	4,65	6,15	7,66	9,41	10,85	14,69	39,66	3,50	14,22	27,92	26,66	27,69	12,11
Colombia (1964) I	0,9	1,9	2,7	3,5	4,5	5,5	7,5	10,0	15,5	48,0	2,8	10,7	23,0	28,3	35,0	n.d.
Colombia (1964) U.I.	0,5	0,5	2,0	3,5	4,5	6,0	8,5	11,5	16,0	47,0	1,0	10,0	26,0	30,0	33,0	19,0
Costa Rica (1971) F	2,1	3,3	4,2	5,1	6,2	7,5	9,3	11,7	16,2	34,4	5,4	15,5	28,5	27,8	32,8	8,5
Costa Rica (1961) F	2,6	3,4	3,8	4,0	4,4	5,4	7,1	9,3	14,0	46,0	n.d.	21,8	25,0	35,0	16,0	n.d.
Cile (1968) F	8,0	19,0	24,0	24,0	24,0	24,0	22,0	n.d.	n.d.	35,0	n.d.	n.d.	n.d.	29,0	22,0	n.d.
Ecuador (1957) I	6,3	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	15,60	n.d.	n.d.	41,8	6,3	n.d.	n.d.	20,3	21,5	n.d.
Ecuador (1963) I	2,4	3,1	3,2	3,3	4,0	4,8	7,2	10,6	15,8	45,6	5,5	10,5	22,6	28,4	33,0	18,0
El Salvador	6,0	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	22,9	n.d.	n.d.	56,9	6,0	14,2	22,9	21,9	35,0	n.d.
Guatemala (1950) F	2,2	3,5	4,7	5,5	6,1	6,1	8,3	11,2	18,0	43,5	2,2	10,7	25,6	31,3	30,2	n.d.
Guatemala (1958) F	1,5	2,1	3,1	3,8	4,9	6,0	8,1	12,0	17,0	41,5	3,6	11,8	26,1	29,5	29,0	12,0
Messico (1963) F	1,0	2,0	3,0	4,0	5,0	6,0	8,0	11,0	18,0	42,0	3,0	12,0	25,0	31,0	20,0	10,0
Messico (1963) I	1,5	2,0	3,0	4,0	5,0	6,0	8,0	11,0	18,0	42,0	3,0	12,0	25,0	31,0	20,0	10,0
Nicaragua (1970) I	1,9	3,0	3,7	5,9	6,0	6,5	7,0	9,4	12,6	44,0	4,9	15,6	22,9	22,1	34,5	16,5
Panama (1966) A.I.	3,0	7,0	7,0	10,0	10,0	10,0	16,0	n.d.	n.d.	45,0	3,0	n.d.	26,0	31,0	33,0	16,0
Panama (1969) I	1,0	1,0	2,0	2,0	3,0	4,0	4,0	6,0	13,0	64,0	2,0	7,0	14,0	77,0	n.d.	n.d.
Perù (1963) I	1,0	1,5	2,2	3,3	4,3	5,9	7,6	9,8	15,2	49,2	3,5	9,8	23,3	25,4	39,0	25,4
Perù (1961) I	1,4	1,6	3,0	3,7	4,6	6,0	8,3	13,4	17,3	40,7	3,0	11,3	27,7	31,5	26,5	9,0

Note: I = persone, F = famiglie, UI = persone urbane, AI = persone attive.

Fonte: Vito Tanzi, sulla base dei seguenti studi:

ARGENTINA: United Nations, *Economic Development and Income Distribution in Argentina* (U.N.: New York, 1969) - BOLIVIA: National Secretariat of Planning (Preparato da Rolando Sanz-Guerrero per FAID) - GUAYANA BRITANNICA: Mohinder S. Bhatia, « Income Distribution, Tax Structure and Burden of Taxation in British Guiana », 1962 (non pubblicato) - BRASILE: Carlos Geraldo Langoni, « Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil » (non pubblicato) - COLOMBIA: Musgrave e Gills, *Fiscal Reform for Colombia* (Harvard Law School, 1971); e per la popolazione urbana (U.U.), Miguel Urrutia Montoya, Clara Elisa Villalva, « La Distribución de Ingresos Urbanos para Colombia en 1964 » in *Revista del Banco de la República*, settembre 1969 - COSTA RICA: i dati 1971, che si riferiscono a tutto il paese, sono desunti da uno studio non pubblicato dell'Istituto de Investigaciones Económicas de Costa Rica. I dati 1961 riguardano l'area metropolitana di San José - CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1968 - CILE: ECLA, *Economic Survey of Latin America*, 1969, parte 3, Special Studies. I dati sono stati leggermente aggiustati per stabilire i dettagli - ECUADOR: 1957, Banco Central del Ecuador, *Memoria, Ejercicio 1956*; 1963, *National Development Plan, 1964-73*, Alianza Para el Progreso - EL SALVADOR: i dati si riferiscono alla popolazione attiva; U.N. *Income Distribution in Latin America*, 1971 - GUATEMALA: John H. Adler, *Las Finanzas Públicas y el Desarrollo Económico de Guatemala*, 1949 - GUAYANA: A. Abiram, « Income Distribution in Latin America, 1936 », *Social and Economic Studies*, settembre 1964 - MESSICO: U.N., *Income Distribution in Latin America*, 1971 e Banco de México, *Ensayo sobre ingresos y gastos familiares en México*, 1963 (non pubblicato) - PANAMA: 1960 (popolazione attiva), U.N., « Economic Survey of Latin America », 1969, Charles McLure, Jr., « The Distribution of Income and Tax Incidence in Panama », 1969 (non pubblicato) - PERÙ: Eugene Grady, « The Distribution of Total Personal Income in Peru », Iowa-Peru Program, Iowa State University, 1961; Richard Webb, « The Distribution of Income in Peru », 1972 (non pubblicato) - VENEZUELA: U.N., *Income Distribution in Latin America*, 1971; per HONDURAS e NICARAGUA: SIECA, *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, 1972.

plice: senza tale conoscenza è difficile dirigere i benefici dei programmi di spesa verso le persone che ne hanno bisogno; senza tale conoscenza è infatti probabile che coloro che trarranno il massimo vantaggio da quei programmi non saranno i poveri, ma le persone appartenenti a certe classi medie urbane.

Sorge così una domanda preliminare: chi sono i poveri? o meglio, quali sono le caratteristiche delle cosiddette classi « emarginate »? Sembra strano, ma la verità è che la nostra conoscenza al riguardo è molto limitata. Siamo in un campo che ha ancora bisogno di molto lavoro di ricerca (9). Qualche informazione, comunque, esiste.

La prima, e la più importante caratteristica, è l'aspetto rurale della povertà. I gruppi con basso reddito sono cioè molto concentrati tra la popolazione agricola e rurale. Le famiglie che si trovano nella fascia più bassa della distribuzione del reddito sono, per la maggior parte, contadini « al livello di sussistenza » (« subsistence farmers »), che spesso parlano lingue diverse da quella ufficiale e hanno caratteristiche razziali diverse da quelle della gente che vive in città o che fa parte dei gruppi con redditi più alti.

Con l'eccezione dell'Argentina e probabilmente dell'Uruguay, i redditi medi urbani nell'America Latina superano di due o più volte quelli rurali (si veda la tavola 2). Di conseguenza la gran parte di coloro che appartengono al quintile con i redditi più bassi proviene dai ceti rurali (10). Ovviamente questo quintile comprende anche un numero non trascurabile di persone che vivono in baracche intorno alle grandi città o che vivono in piccole città.

Una seconda caratteristica dei poveri dell'America Latina — e dei poveri di qualunque altra regione del mondo — è la mancanza di istruzione. Molti sono analfabeti e molti altri hanno solo rudimenti d'istruzione. L'istruzione formale e il reddito sono direttamente correlati nell'America Latina, così che un individuo con poca o nessuna istruzione ha una probabilità eccezionalmente alta di essere povero (11).

(9) Per alcuni paesi sviluppati, per esempio per gli Stati Uniti, ci sono invece informazioni molto dettagliate.

(10) Questa differenza tra redditi urbani e redditi rurali non è limitata all'America Latina. Un recente studio dell'International Labour Office, *Employment and Income Policies for Iran* (Ginevra, 1973), rilevava che in Iran nel 1969 i redditi urbani medi erano 5,7 volte quelli rurali.

(11) In Messico, per esempio, solo il 5 per cento delle persone che hanno studiato in una università sono inclusi tra la metà più povera della popolazione, mentre vi è incluso

REDDITI URBANI E RURALI E COMPOSIZIONE RELATIVA DELLA STRUTTURA DEL REDDITO IN ALCUNI PAESI

Settore	Redditi medi (media rurale = 100)	Per cento di tutte le unità di reddito	Composizione percentuale delle diverse classi di reddito				
			20% più povero	30% successivo	30% successivo	15% successivo	5% più ricco
Venezuela ^a							
Rurale	100	40,8	72,9	48,6	28,7	16,3	12,2
Urbano	250	59,2	27,1	51,4	71,3	83,7	87,8
Messico							
Agricolo	100	43,7	68,2	56,3	26,6	26,4	20,7
Non-agricolo	198	56,3	31,8	43,7	73,4	73,6	79,3
Brasile							
Agricolo	100	45,4	62,2	65,1	34,5	17,3	12,1
Non-agricolo	273	54,6	37,8	34,9	65,5	82,7	87,9
Costa Rica							
Agricolo	100	50,0	76,4	80,3	23,8	16,5	19,6
Non-agricolo	184	50,0	23,6	19,7	76,2	83,5	80,4
El Salvador							
Agricolo	100	60,2	100	87,9	30,4	23,3	18,8
Non-agricolo	229	39,8	0	12,1	69,6	76,7	81,2
Argentina							
Agricolo	100	14,8	21,9	20,0	6,9	12,2	14,9
Non-agricolo	115	85,2	78,1	80,0	93,1	87,8	85,1

NOTA: ^a La classificazione per il Venezuela è diversa da quella per gli altri paesi.
Fonte: UNITED NATIONS, *Income Distribution in Latin America* (New York: 1971).

il 72,4 per cento di coloro che non hanno terminato la scuola elementare. Al contrario l'85,8 per cento delle persone con istruzione è incluso nel quintile più ricco, contro solo il 4,5 dei secondi. Si veda per questi dati: Secretaria de Industria y Comercio (del Messico), *La Poblacion Economicamente Activa de México, 1964-1965* (Resumen General, Tomo VII). In Perù il reddito medio di coloro che avevano studiato in una università era, nel 1969, circa 10 volte il reddito di coloro che non avevano nessuna istruzione: Ministry of Labor of Peru, *Survey for eight Peruvian Cities*, Lima. Cfr. anche ALBERT FISHLOW « Brazilian Size Distribution of Income », in *American Economic Review, Papers and Proceedings*, maggio 1972; e RICHARD C. WEBB, « The Distribution of Income in Peru », settembre 1972.

Oltre alle caratteristiche menzionate ve ne sono altre meno distinte. Per esempio, le famiglie povere hanno normalmente meno membri attivi, sono più numerose e hanno generalmente più bambini. Così, Fishlow ha rilevato che in Brasile le famiglie povere hanno in media 3,1 bambini mentre le altre famiglie ne hanno solo 1,7 (12).

Molti di coloro che sono classificati come poveri, anche se non sono disoccupati, partecipano molto marginalmente all'economia di mercato; e specialmente coloro che abitano nelle zone rurali e che costituiscono il 20 per cento più povero sono poco influenzati dalla gran parte delle misure economiche prese dai governi. Molto poco di ciò che fa lo Stato ha effetto diretto o significativo sulla maggioranza di questa gente.

Coloro che sono compresi in questa categoria sono i cosiddetti « emarginati » (*marginados*). E' gente che, per la maggior parte, non ha finora ricevuto alcun beneficio (né in senso assoluto né in senso relativo) dallo sviluppo economico dell'America Latina degli ultimi due decenni.

All'altro estremo della distribuzione del reddito (diciamo tra il 5 per cento più ricco) generalmente troviamo gente che possiede quantità non trascurabili di ricchezza e di capitale umano (cioè di istruzione). I redditi di queste persone sono spesso determinati più dalla nascita che da iniziative o sforzi personali. I redditi e gli « standards » di consumo delle persone appartenenti a questa categoria sono comparabili alla media rilevata per i paesi più avanzati. Il loro reddito medio è approssimativamente sette volte la media nazionale.

Le categorie comprese tra le due categorie estreme — diciamo, tra il cinquantesimo ed il novantacinquesimo percentile della popolazione — costituiscono la « classe media » dei paesi dell'America Latina. Tale classe si può dividere in due parti.

La prima è costituita dal 15 per cento al di sotto del cinque per cento più ricco e include la maggioranza degli addetti del settore pubblico e del settore industriale moderno. Coloro che appartengono a questo 15 per cento ricevono circa il 30 per cento del reddito totale; ossia, il loro reddito medio è circa il doppio della media nazionale.

La seconda parte — cioè il 30 per cento al di sopra del cinquante-

(12) *Ibid.*

simo percentile — comprende molti artigiani e molti di coloro che vendono servizi personali e riceve circa il 25 per cento del reddito nazionale; coloro che appartengono a questo 30 per cento hanno un reddito medio che è al di sotto della media nazionale.

La distinzione tra le due parti della « classe media » è importante perché i dati disponibili per alcuni paesi sembrano indicare che è la prima di queste parti quella che ha tratto i maggiori benefici dalla crescita economica degli anni più recenti. Per esempio, in Messico la quota del reddito totale acquisito da questa categoria è salita dal 25,2 al 29,8 per cento tra il 1950 ed il 1963; in El Salvador è cresciuta dal 17,4 al 28,4 tra il 1945-46 ed il 1961(13).

4. Politica tributaria e redistribuzione del reddito

La gran parte dei dati disponibili suffraga la conclusione che i sistemi impositivi dei paesi dell'America Latina hanno contribuito molto poco all'obiettivo della redistribuzione del reddito.

R. M. Bird e L. de Wulf hanno recentemente compiuto un inventario di tutte le rilevazioni statistiche disponibili (14). Dopo una lunga analisi dei vari studi, Bird e de Wulf concludono che « le imposte nella gran parte dei paesi dell'America Latina appaiono aver fatto molto poco per correggere... l'ineguaglianza » (15). I suddetti autori giungono a questa conclusione dopo aver fatto commenti molto critici su alcuni degli assunti adottati negli studi esaminati.

Le ragioni di tali risultati sono piuttosto ovvie, e sono da ricercarsi nella bassa pressione tributaria esistente in molti di questi paesi e nella prevalenza delle imposte indirette.

Naturalmente, si può sostenere che tali insoddisfacenti risultati sono da attribuire all'incapacità dei governi di usare lo strumento tributario. In astratto è chiaro che le imposte, anche se non possono aumentare i redditi dei poveri, possono ridurre quelli dei ricchi con un impiego più intenso dei tributi sulla ricchezza e di quelli progressivi sui redditi.

Le imposte sulla ricchezza, quelle sulle proprietà fondiarie, e

(13) La fonte di questi dati è la stessa della tavola 2.

(14) R. M. BIRD and L. de WULF, *Taxation and Income Distribution in Latin America: A Critical Review of Empirical Studies*, Fondo Monetario Internazionale DM/73/8; si veda in particolare la tavola 2.

(15) *Ibid.*, p. 32. Nella gran parte dei paesi per i quali si sono eseguiti studi sull'incidenza tributaria, i sistemi impositivi risultano generalmente proporzionali.

le imposte di successione possono modificare la distribuzione del reddito riducendo i patrimoni dei contribuenti. Purtroppo, ci sono generalmente limiti molto seri alla loro applicazione. Di fatto la loro importanza in molti paesi è molto limitata. E sarebbe ingenuo credere che esse possano modificare sostanzialmente la distribuzione del reddito nell'America Latina. Naturalmente ciò non è un argomento contro il loro uso; al contrario ogni sforzo dovrebbe essere fatto per aumentarne il peso, ma senza sperare di ricavarne molto.

Un'imposta sul reddito, che sia progressiva ed effettivamente globale, potrebbe anche essere uno strumento efficiente per la redistribuzione del reddito. Ma anche in questo caso l'esperienza che se n'è fatta non dà motivo di soddisfazione. Nella gran parte dei paesi dell'America Latina non più del due per cento del reddito nazionale è incamerato dalle imposte sui redditi personali. Gli è che questa forma d'imposizione in pratica non è mai effettivamente globale; nella maggior parte dei casi, il suo peso si fa sentire specialmente sugli addetti del settore pubblico e delle grandi imprese, che sono spesso membri di sindacati. Sono questi i contribuenti che reagiscono più fortemente ai tentativi di aumentare la pressione tributaria con l'incremento delle imposte sul reddito, e che hanno spesso molta influenza nelle decisioni politiche dei paesi latino-americani.

In conclusione, finché le imposte sui redditi rimangono di tipo fortemente « reale », e finché le imposte sulla ricchezza non sono usate molto più di quanto si sia fatto finora, la politica tributaria non contribuirà molto all'obiettivo della redistribuzione del reddito.

In ogni caso, come si è detto, anche nelle circostanze più favorevoli le imposte non possono cambiare la posizione economica dei poveri. Al massimo possono ridurre il reddito dei ricchi. Per questa ragione si è spesso sostenuto che l'uso delle imposte progressive dovrebbe essere accompagnato da una politica della spesa pubblica che favorisca i poveri. In tal modo, si sostiene, la politica fiscale riuscirà ad avere un effetto notevole sulla distribuzione del reddito.

5. Spesa pubblica e redistribuzione del reddito: evidenza statistica

Mentre molti studi hanno cercato di misurare l'incidenza delle imposte in relazione ai redditi medi di varie classi economiche in paesi latino-americani, l'incidenza della spesa pubblica è stata poco

analizzata. E' questo un territorio relativamente vergine, dove persino le analisi qualitative sono rare. Forse scoraggiati dalle enormi difficoltà che si incontrano nella valutazione dell'incidenza della spesa pubblica, la gran parte degli economisti interessati ai problemi della finanza pubblica ha desistito da qualsiasi tentativo.

Nei paesi in cui queste ricerche sono state compiute si assume generalmente che:

- a) i benefici della spesa pubblica si misurano con il costo di tale spesa;
- b) i benefici sono acquisiti da coloro che li ricevono e non vengono traslati;
- c) i benefici sono ricevuti nello stesso anno in cui si fa la spesa.

In questi studi, la spesa pubblica è divisa in tre gruppi:

- a) spesa di trasferimento, che si considera come una imposta sul reddito, ma di segno negativo, e che quindi, in assenza di traslazione, non dovrebbe sollevare problemi teorici;
- b) spesa specifica (istruzione, salute, ecc.), che si assume si possa attribuire a gruppi o a classi specifiche secondo la proporzione della spesa che va a prò di tali gruppi. Qui naturalmente si esclude o si ignora l'esistenza di « esternalità » o di effetti di « spillover »;
- c) spesa pubblica non attribuibile (difesa, amministrazione, ecc.).

L'esame che segue porrà l'accento sulla spesa specifica, sulla spesa cioè di tipo sociale e particolarmente su quella per l'istruzione, che è il tipo di spesa menzionato più spesso in relazione alla redistribuzione del reddito.

Un programma che si affidi alla spesa di tipo sociale per redistribuire il reddito deve considerare le caratteristiche dei poveri. Se i poveri sono vecchi e urbani, ci saranno programmi che saranno più vantaggiosi per loro; per esempio, la spesa per la salute sarà preferibile a quella per l'istruzione. Ma se i poveri sono giovani e urbani, è vero probabilmente il contrario. Se i poveri sono prevalentemente urbani ma comprendono vecchi e giovani, ci si troverà di fronte a una scelta difficile tra equità ed efficienza.

Infatti la redistribuzione del reddito a favore dei giovani ha una probabilità più alta di agevolare la crescita dell'economia: la spesa per i giovani è in parte una specie di investimento. Al contrario, la

redistribuzione a prò dei vecchi è un trasferimento puro. Se ci si preoccupa della crescita dell'economia, l'accento nella redistribuzione dovrebbe essere posto sui giovani. In tal caso la spesa per la nutrizione dei bambini e per l'istruzione dovrebbe essere preferita alla spesa per ospizi, ospedali, ecc. per i vecchi; il principio da seguire dovrebbe essere quello di ignorare coloro che sono poveri e vecchi e concentrare la spesa pubblica su coloro che sono poveri e giovani.

Ma sarebbe questa una soluzione equa? Se i « trends » che hanno caratterizzato lo sviluppo dei paesi industrializzati sono anche tipici dei paesi in via di sviluppo, è probabile che i giovani durante la loro vita avranno un reddito più alto di quello ricevuto dalla presente popolazione adulta. Coloro che sono vecchi e poveri sono probabilmente sempre stati poveri, così che si potrebbe sostenere che dovrebbero essere aiutati più dei giovani.

Come si è già detto, i poveri dei paesi dell'America Latina sono prevalentemente rurali, poco istruiti, spesso giovani, e a volte parlano una lingua diversa da quella ufficiale e hanno caratteristiche razziali distinte da quelle dei loro concittadini urbani. Il fatto che i poveri dell'America Latina sono spesso molto giovani, e quasi sempre non istruiti, sembrerebbe essere un argomento in favore di un incremento della spesa per l'istruzione pubblica. L'altro aspetto, però, che i poveri sono per la gran parte rurali, e che spesso hanno caratteristiche culturali e linguistiche diverse, e certi fattori istituzionali sociali che verranno discussi più avanti creano difficoltà molto serie per questa linea politica.

Prima di discutere questi fattori è opportuno presentare i pochi elementi disponibili sull'incidenza per classe di reddito della politica fiscale in generale e della spesa di tipo sociale in particolare. In materia ci sono quattro studi disponibili: sulla Colombia, sul Messico (particolarmente per la città di Monterey), sull'Argentina e sul Perù.

Colombia: in uno studio apparso nella *Revista del Banco de la República* (della Colombia) del luglio 1971 Miguel Urrutia Montoya e Clara Elsa de Sandoval hanno cercato di misurare l'effetto della spesa pubblica sulla distribuzione del reddito della Colombia nel 1966. Usando i risultati della Missione Musgrave sull'incidenza delle varie imposte, i due autori hanno concluso che la pressione tributaria in Colombia è più o meno proporzionale per la metà più povera della popolazione e lievemente progressiva per l'altra metà, salvo una lieve regressività per le famiglie con redditi compresi tra 12.000 e

36.000 pesos (16). La quota del reddito ricevuta dalla metà più povera era del 13,5 per cento ante imposte e del 13,9 per cento al netto delle imposte.

L'effetto della spesa per l'istruzione sulla distribuzione del reddito è indicato dalla tavola 3, compilata sui dati dell'articolo in questione. Se si tenesse conto anche della spesa per la salute, la quota del reddito ricevuta dalla metà più povera sarebbe del 14,6 per

TAVOLA 3

EFFETTO DELLE IMPOSTE E DELLA SPESA PUBBLICA PER L'ISTRUZIONE SULLA DISTRIBUZIONE DEL REDDITO IN COLOMBIA, 1966

Popolazione	Reddito		Reddito dopo imposte e spesa per istruzione	Variazione netta
	Prima delle imposte	Dopo le imposte		
50% più povero . .	13,5	13,9	14,5	+ 1,0
Successivo 30% . . .	23,0	23,5	24,1	+ 1,1
Successivo 15% . . .	28,5	28,6	28,5	0,0
5% più ricco . . .	35,0	34,0	32,9	- 2,1

Fonte: URRUTIA and SANDOVAL, *op. cit.*

cento; la popolazione compresa nel successivo 30 per cento riceverebbe il 23,4 per cento, e quella compresa tra l'81^{mo} e il 95^{mo} percentile il 28,4 per cento; al 5 per cento più ricco andrebbe il 33,7 per cento del reddito. Una discussione generale di questi risultati seguirà la presentazione dei dati statistici per gli altri paesi. Ma un commento dei due autori dello studio sulla Colombia merita di essere subito richiamato: « le statistiche... esagerano il numero dei bambini nelle scuole elementari pubbliche; ciò porta a sopravvalutare la partecipazione delle famiglie povere alla spesa pubblica per l'istruzione ».

Monterey (Messico): un altro studio sugli effetti della spesa pubblica di tipo sociale sulla distribuzione del reddito è stato pubblicato da Jesus Puente Leyva per Monterey (17). Secondo le sue

(16) MUSGRAVE and GILLIS, *Fiscal Reform for Colombia*, Cambridge, Harvard Press, 1971.

(17) JESUS PUENTE LEYVA, *Distribucion y Redistribucion del Ingreso en el Area Metropolitana de Monterey*, Monterey, Universidad de Nuevo Leon, 1966.

stime, la quota del reddito totale ricevuta dalla metà più povera della popolazione prima dell'applicazione delle imposte e prima della spesa pubblica di tipo sociale sarebbe stata pari al 19 per cento. Dopo il prelievo fiscale, la quota salirebbe al 20,6 per cento, e al 21,9 per cento tenendo conto della spesa pubblica per l'istruzione, la salute e la previdenza sociale. Per il 20 per cento più povero le quote percentuali rispettive sarebbero: 5,75; 6,09; 6,91.

Di interesse particolare è l'effetto delle imposte e della spesa pubblica sulle famiglie non povere. Per le famiglie incluse nel cinque per cento con il reddito più elevato la quota percentuale del reddito totale ricevuto si riduce da 31,23 ante imposte e spesa a 24,69 dopo le imposte e la spesa; la quota del reddito ricevuto dal successivo 15 per cento delle famiglie al contrario aumenta da 24,61 a 27,72. È chiaro che anche da un punto di vista puramente statistico il settore pubblico sta aiutando i poveri meno di quanto stia aiutando coloro che appartengono alla classe media urbana che è in condizione di approfittare dei programmi pubblici.

I risultati ottenuti da Puente Leyva si riferiscono ad un'area urbana (Monterey) in una provincia relativamente sviluppata (Nuevo Leon). Ma questo non può essere un caso tipico. La provincia di Nuevo Leon ha la seconda percentuale più alta di popolazione di età scolastica che frequenta la scuola: 78 per cento per Nuevo Leon contro 80 per cento per il Distretto Federale. Ma ci sono province (per esempio, quelle di Chiapas e di Guanajuato) nelle quali tale percentuale è molto bassa (46 per Chiapas e 50 per Guanajuato). Nuevo Leon ha anche il secondo tasso più alto di permanenza dei bambini nelle scuole elementari: il 57 per cento dei bambini che erano entrati nella scuola elementare nel 1964 vi erano ancora nel 1969; la media nazionale è solo del 32 per cento (18). Di fronte a questi dati ci si dovrebbe chiedere quale effetto la spesa pubblica di tipo sociale ha per tutto il Messico.

Argentina: dati sull'effetto delle imposte e della spesa pubblica sulla distribuzione del reddito di Argentina sono desumibili da uno studio delle Nazioni Unite (19). Persino in Argentina, paese altamente urbanizzato, che ha una lunga tradizione di spesa pubblica di tipo sociale, un settore rurale molto avanzato e una popolazione

(18) Dati desunti dal Censimento della Popolazione del 1970.

(19) U.N., *Economic Development and Income Distribution in Argentina*, New York, 1969. Si veda in particolare il Capitolo IV.

relativamente omogenea sia culturalmente che razzialmente, l'effetto netto della politica fiscale non è notevole. La quota percentuale del reddito totale ricevuta dalla metà più povera della popolazione era 23,4 ante imposte, 23,9 al netto delle imposte e 25,9 al netto delle imposte e tenendo conto della spesa pubblica di tipo sociale. Per il 20 per cento più povero, le percentuali erano: 7 prima delle imposte e della spesa pubblica; 7,7, tenendo conto della spesa pubblica di tipo sociale (istruzione, salute e sussidi); 8,3 dopo le imposte e la spesa pubblica.

Perù: Shane Hunt ha calcolato l'incidenza delle imposte e della spesa di tipo sociale per il Perù, ma solo per quartili e non per decili come negli altri studi menzionati (20). Anche Hunt ha posto l'accento sulla spesa di tipo sociale (particolarmente per l'istruzione e la salute). Egli considera questa spesa come un trasferimento da parte del governo alle famiglie e così come un'imposta sul reddito ma di segno negativo. Ecco i risultati da lui ottenuti:

QUARTILI

	I	II	III	IV
Stima dell'incidenza delle imposte . . .	19,5	17,4	20,6	16,9
Stima dell'incidenza delle imposte e della spesa di tipo sociale	16,3	15,3	7,6	13,6

6. Spesa pubblica e redistribuzione: analisi e conclusioni

I quattro studi sopra richiamati non esauriscono le informazioni disponibili sull'effetto della spesa pubblica di tipo sociale (e del sistema impositivo) sulla distribuzione del reddito; ma sono rappresentativi di una metodologia formale (oggi di moda) nelle ricerche sull'incidenza fiscale. Dai risultati di questi studi, e ancor più da molti elementi di carattere meno formale non ricordati in questo articolo, si possono trarre tre conclusioni.

(20) SHANE HUNT, « Distribution, Growth and Government Behavior in Peru », in *Government and Economic Development*, a cura di Gustav Ranis, New Haven, Yale University Press, 1971.

In primo luogo, sembra che anche quando ci si limita a considerare la spesa pubblica di tipo sociale, che si suppone più favorevole alle classi più povere, i risultati siano meno positivi di quanto si potrebbe sperare. L'effetto sulla distribuzione del reddito è piuttosto limitato. Secondo, il gruppo che spesso riceve il massimo vantaggio dalla spesa pubblica è quello costituito dalla classe media urbana, che in genere comprende gli addetti del settore pubblico e del settore industriale più avanzato. Terzo, è piuttosto improbabile che un aumento della spesa pubblica nelle presenti condizioni possa portare a una migliore distribuzione dei redditi; ciò potrà solo avvenire se la spesa si farà con un grado di selettività che non sembra possibile nelle odierne condizioni dell'America Latina.

Queste sono conclusioni piuttosto deprimenti, che sembrano in contrasto con il pensiero che è venuto prevalendo negli anni recenti; esse si possono facilmente difendere sia con argomenti teorici sia con dati di fatto. D'altra parte bisogna chiedersi se i risultati degli studi formali riassunti nella sezione precedente ci danno un quadro completo o se tale quadro non sia distorto. Specialmente nel caso della spesa per l'istruzione è possibile che il quadro offerto sia più positivo di quello reale.

Come si distribuiscono tra le classi economiche i *benefici* della spesa per l'istruzione (o di altri tipi di spese)? La verità è che i *benefici* non vengono mai « allocati » negli studi formali. Come si è detto, ciò che si distribuisce è il costo. Ma il costo può non avere alcuna relazione con il beneficio, e il fatto che si fa la stessa spesa per due bambini non vuol dire che questi otterranno lo stesso beneficio. Più avanti si sosterrà che un bambino appartenente alla classe media urbana ottiene un beneficio maggiore da una certa spesa che non un bambino che viva al livello di sussistenza nella zona rurale.

Ma anche se si ignora il problema dei rapporti fra benefici e costi di una data spesa, rimane ancora il problema meno controverso della misurazione dei costi effettivi. Di regola, gli studi sull'incidenza della spesa correggono i dati per tener conto della quota dei bambini di ciascuna classe di reddito che frequentano la scuola, ma non correggono per le differenze dei costi. Urrutia e Sandoval, per esempio, dividono la spesa totale per l'istruzione al livello elementare per il numero di bambini che frequentano le scuole elementari ed ottengono così una spesa media per bambino. Moltiplicano quindi questa media per il numero di bambini in ogni classe scolastica per ottenere la spesa totale per classe. La spesa totale per ogni classe scola-

stica è poi divisa tra i decili della distribuzione del reddito in relazione alla proporzione dei bambini appartenenti ad ogni decile che frequentano le varie classi. Il presupposto è che la stessa somma sia spesa per ogni bambino senza riguardo per la classe scolastica o la ubicazione geografica della scuola.

Ma è questo un presupposto realistico? Di certo, i dati di fatto disponibili dicono di no. Un esauriente studio della Commissione Economica per l'America Latina ha concluso che « le scuole elementari della popolazione rurale emarginata sono... troppo affollate e di qualità inferiore a quelle delle zone urbane » (21). Quello stesso studio osservava anche che « gradualmente le zone coperte da scuole rurali si sono estese, ma... queste scuole sono rimaste copie pateticamente inefficaci delle prime due o tre classi delle scuole elementari urbane » (22); in generale si tratta di « scuole con un solo maestro per tutte le classi » (23), dove il maestro spesso non è molto più istruito degli alunni.

In definitiva, se, come sembra plausibile, la spesa per bambino nelle zone urbane e nelle classi più avanzate delle scuole elementari è superiore a quella per bambino nelle zone rurali e nelle classi più basse, i risultati ottenuti dagli studi formali sono eccessivamente ottimistici sull'effetto della spesa sulla distribuzione del reddito. Ciò è vero anche se si accettasse l'assunto che i costi sono una buona indicazione dei benefici.

Un altro problema è quello associato con i tassi di permanenza scolastica. Un bambino, che spende un paio di anni in una scuola elementare e poi smette di frequentarla, non ha imparato nulla e il suo reddito futuro non sarà affatto influenzato (24). Ovviamente, questo bambino ha ricevuto un vantaggio molto inferiore a quello di un altro bambino che riesce in tempo a completare la scuola elementare e a ricevere un « certificato » che gli aprirà varie opportunità. La tavola 4 mostra che la probabilità di non completare la scuola elementare è molto differente a seconda che si tratti di bam-

(21) UNITED NATIONS, *Education, Human Resources and Development in Latin America*, New York, 1968, p. 75.

(22) *Ibid.*, p. 68.

(23) *Ibid.*, p. 71.

(24) Uno studio sull'istruzione nell'America Centrale riporta che un quarto di tutti i bambini registrati nella prima elementare smette di frequentare prima della fine dell'anno. Per la maggior parte si deve trattare dei bambini poveri ai quali gli studi sull'incidenza attribuiscono un beneficio. Si veda: UNITED NATIONS, *Economic Survey of Latin America*, 1970, New York, 1972, p. 57.

bini di zone urbane (e quindi generalmente con redditi più alti) o di bambini di zone rurali (e quindi generalmente molto più poveri).

Un'ultima considerazione è che i risultati statistici ignorano il fatto che le famiglie più povere, per mantenere i figli a scuola, devono fare sacrifici maggiori che non le famiglie più ricche. I bambini hanno bisogno di libri, vestiti, trasporto; spese che incidono di più nel bilancio delle famiglie povere e, almeno a breve termine, ne riducono il tenore di vita. Lo studio già citato delle Nazioni Unite menziona « l'incompatibilità tra il tenore di vita delle famiglie e la frequenza scolastica prolungata » come « l'ostacolo più ovvio » per i bambini poveri (25).

TAVOLA 4

TASSI DI PERMANENZA NELLA SCUOLA ELEMENTARE
IN ALCUNI PAESI DELL'AMERICA LATINA: 1960-61 e 1966-67

(percentuali)

Paese	Zona urbana	Zona rurale	Totale
Colombia	47,3	3,7	27,3
Repubblica Dominicana	48,1	13,9	30,4
Guatemala	49,6	3,5	25,3
Panama	80,7	45,3	62,3

Fonte: UNESCO, *The Statistical Measurement of Educational Wastage* (International Conference on Education, 1970).

Finora si è considerata la spesa di tipo sociale, e particolarmente quella per l'istruzione, che si suppone sia più favorevole ai poveri. Ma che succederebbe se considerassimo anche altri tipi di spesa di tipo generale? E' chiaro che i poveri, e particolarmente quelli che vivono nelle campagne, non ne ricevono grande beneficio. A mio avviso, e ciò vale specialmente per i paesi in via di sviluppo, non si può assumere, come si fa negli studi sull'incidenza della spesa, che

(25) *Ibid.*, p. 74.

i benefici derivanti da queste spese generali (difesa, giustizia, amministrazione, ecc.) possano (a) o essere distribuiti proporzionalmente tra le famiglie, o (b) essere distribuiti in proporzione al reddito. La prima alternativa le fa apparire vantaggiose ai poveri, la seconda non favorisce né poveri né ricchi. Ambedue i presupposti sono particolarmente irrealistici in paesi con economie dualistiche dove gli « emarginati » hanno poco, o nessun, rapporto con l'economia di mercato dei grandi centri urbani.

Francamente non ritengo che sia possibile attribuire in modo accettabile i benefici di queste spese di tipo generale alle varie classi di reddito (cioè ai vari decili nella distribuzione del reddito). Ma per chi insistesse in un tentativo di « allocazione » la soluzione forse più accettabile sarebbe quella di attribuire i suddetti benefici o in relazione ai redditi più alti (per esempio, al quintile più ricco della popolazione), o in relazione alla proprietà, oppure in relazione a coloro che riescono a trovare impieghi creati dalle spese in questione.

Le conclusioni generali implicite in questo articolo possono essere così sintetizzate.

I poveri — e particolarmente quelli che abbiamo definito « emarginati » — hanno spesso caratteristiche (geografiche, culturali, sociali, ecc.) che impediscono loro di ricavare un pieno vantaggio dalla spesa pubblica in generale e da quella di tipo sociale in particolare. Gli emarginati sono geograficamente dispersi e socialmente e culturalmente estranei ai grandi centri urbani dove la gran parte della spesa viene fatta. Mancando d'istruzione, di contatti sociali, di potere politico, i poveri dell'America Latina non sono finora riusciti né a far dirigere la spesa specifica (istruzione, ospedali, ecc.) nella loro direzione, né a partecipare all'assegnazione degli impieghi spesso improduttivi che l'espansione del settore pubblico ha creato.

I ricchi ricevono dalla spesa pubblica benefici che possono essere importanti. Ma i ricchi spesso mandano i loro figli a scuole private, usano ospedali privati, e non si trovano in gran numero negli impieghi governativi. I pochi che lavorano per il settore pubblico lo fanno spesso per un periodo limitato di tempo e in posizioni di prestigio. Per di più, a dispetto della mancanza di progressività nel sistema tributario, la loro classe generalmente paga imposte che in relazione al corrispondente reddito sono più alte che per il resto della popolazione. Di conseguenza, l'impatto totale della politica fiscale su questo gruppo è quello di ridurre la sua quota del reddito totale.

Coloro che ottengono il massimo vantaggio dalla funzione di

redistribuzione del settore pubblico sono pertanto gli appartenenti alla classe media urbana. Sono costoro che più beneficiano della spesa pubblica, specialmente di quella per l'istruzione, e che si sono battuti per una espansione della spesa per l'istruzione, soprattutto per quella media e universitaria (26), per la salute, per la sicurezza sociale, per le case pubbliche, e così via. Sono questi i gruppi che hanno usato l'istruzione ricevuta gratuitamente nelle scuole pubbliche per ottenere gli impieghi pubblici che le loro pressioni hanno fatto creare (27). L'istruzione, o meglio un diploma, è spesso più importante per « ottenere » un lavoro che per svolgerlo. Sembra inoltre che la pressione tributaria su questi gruppi sia la più bassa (28).

C'è un ultimo punto su cui conviene ritornare. Come si è già detto, gli studi formali dell'effetto della spesa pubblica sulla distribuzione del reddito identificano il prodotto (o il beneficio) di un servizio pubblico con il suo costo, e distribuiscono questo costo fra coloro che si suppone usino il servizio. I presupposti per identificare il costo col beneficio sono (a) che il settore pubblico sia efficiente quanto il settore privato, e (b) che l'impiegato pubblico riceva una retribuzione (inclusi tutti i benefici) pari a quella prevalente nel settore privato.

In realtà, invece, c'è una inefficienza spaventosa nel settore pubblico di molti paesi latino-americani, che spesso implica che la produttività marginale di un impiegato pubblico possa essere zero. In altre parole, si potrebbe ridurre il costo di molti servizi pubblici senza ridurre ciò che si produce; o viceversa, l'aumento della spesa pubblica spesso crea solo impieghi senza avere nessun effetto sui servizi che si suppone produca. Per di più la sola alternativa all'impiego pubblico è spesso la disoccupazione o un impiego privato molto meno pagato e con molto meno prestigio e sicurezza.

Di conseguenza, gli impieghi pubblici sono una sorta di lotteria: il biglietto è un diploma scolastico, diploma che solo certi gruppi hanno molte probabilità di ottenere. E l'inefficienza del settore pub-

(26) È opinione concorde degli studiosi dell'America Latina che la spesa per l'istruzione pubblica è stata diretta in misura proporzionata verso i livelli superiori. Ciò ha depresso i tassi di rendimento ai livelli superiori in relazione a quelli al livello elementare.

(27) Questa tesi è stata sostenuta in molti studi. Si veda particolarmente SHANE HUNT, *op. cit.*; UNITED NATIONS, *Education, Human Resources and Development in Latin America*, New York, 1968, specialmente da pagina 59 a 62; OSCAR ARIAS SANCHEZ, *Grupos de Presion en Costa Rica*, San José, Editorial Costa Rica, 1971.

(28) V. BIRD and DE WULF, *op. cit.*

blico non è altro che un mezzo per redistribuire il reddito a favore di coloro che appartengono a tali gruppi. Questi gruppi riescono quindi ad assicurarsi redditi che sono di gran lunga superiori al loro effettivo contributo al prodotto nazionale. Al riguardo è interessante notare che gli impieghi pubblici molto di rado vanno a gente con poca istruzione formale. In Argentina, per esempio, solo l'1,2 per cento degli impieghi pubblici è occupato da persone senza istruzione e solo il 28 per cento da persone che non hanno terminato la scuola elementare (29). In Brasile nel 1966 circa il 35 per cento di coloro che appartenevano alla forza lavoratrice non aveva nessuna istruzione, ma costoro costituivano solo l'11,9 per cento del personale governativo (30).

Così, il settore pubblico dell'America Latina, attraverso le imposte e la politica della spesa pubblica, non sta redistribuendo il reddito dai ricchi ai poveri, ma probabilmente dai ricchi alla classe media urbana. Politiche che aumentano la spesa pubblica senza aumentarne la selettività non possono portare a un miglioramento nella distribuzione del reddito, ma quasi sicuramente aggravano l'inefficienza nel settore pubblico. Per una efficiente politica di redistribuzione del reddito è necessario avere informazioni molto più accurate sulle caratteristiche dei poveri. Solo allora sarà possibile dare alla politica della spesa pubblica la selettività richiesta per renderla uno strumento efficiente di redistribuzione.

VITO TANZI

(29) V. CAMARA DE SOCIEDADES ANONIMAS, *Relevamiento del Numero y Condiciones de los Empleados Publicos*, Buenos Aires, 1969.

(30) I.B.G.E., *Censo dos Servidores Publicos Civis Federais*, Brazil 1966.

Note Bibliografiche

PAOLO BAFFI, *Nuovi studi sulla moneta*, Giuffrè, Milano, 1973, pagg. 138.

La recente evoluzione dell'economia mondiale è stata caratterizzata dal collasso del sistema monetario internazionale, originariamente basato su cambi fissi legati alla convertibilità dollaro-oro; con il sempre più numeroso ricorso a fluttuazioni (più o meno controllate) dei cambi, e con un eccezionale aumento del tasso di inflazione. Quali sono le possibili vie d'uscita dalla crisi attuale? Per rispondere a questa domanda, è ancora necessario analizzare come ha operato in questo dopoguerra il sistema monetario internazionale sorto a Bretton Woods, e quindi mettere a fuoco i rapporti tra politica monetaria, meccanismi di aggiustamento delle bilance dei pagamenti, e inflazione; e valutare i fattori che hanno portato alla sua crisi.

In proposito, ci sembra particolarmente interessante l'analisi condotta da Baffi (e non sarà inutile ricordare che alla sua esperienza di studioso Baffi ha unito dal 1960 le responsabilità di direttore generale della Banca d'Italia) nei suoi *Nuovi studi sulla moneta*. In questo volume, Baffi ha raccolto sette saggi scritti tra il 1966 e il 1971 (di cui due già pubblicati su questa Rivista), che proseguono analisi già raccolte in un precedente volume (*Studi sulla moneta*, 1965). A parte due saggi dedicati rispettivamente a rievocare la figura di Giorgio Mortara e ad analizzare le vi-

cende della rivalutazione della lira nel 1926-27, i principali temi trattati definiscono il *modus operandi* del sistema monetario internazionale, individuano le cause « reali » del processo inflazionistico in atto, valutano il ruolo (certo non onnipotente) della politica monetaria.

L'importanza delle conclusioni raggiunte dalle analisi di Baffi è evidente per ciascuno di questi temi.

In primo luogo, è da sottolineare l'enfasi posta sui vantaggi di un sistema basato su cambi fissi. In proposito, si valuta positivamente la loro funzione a garantire il coordinamento delle politiche economiche e quindi « la marcia verso l'unione economica dell'Europa occidentale » (pag. 55); ed ancora il loro « contributo essenziale alla realizzazione della compatibilità tra il pieno impiego delle risorse e il controllo dell'inflazione » (pag. 77). Mentre si critica l'introduzione di un sistema di cambi flessibili, non solo perché potrebbe accelerare l'inflazione, ma perché « comporta una rigidità in senso più fondamentale, perché eliminando il volano dell'espansione e contrazione delle riserve valutarie essa impone ad un paese di equilibrare le risorse con gli usi nel breve termine, oltre che nel lungo » (pag. 43). La maggior « indipendenza » ottenuta con cambi flessibili sarebbe dunque in gran parte illusoria. Ed in effetti le recenti vicende dell'economia italiana confermano che

l'adozione di un cambio flessibile della lira, se ha accentuato l'inflazione interna, non ha peraltro garantito il riequilibrio della bilancia dei pagamenti. Mentre l'unione economica europea si fa sempre più lontana nel tempo.

Sempre sull'assetto monetario internazionale, sono degne di nota le considerazioni di Baffi sull'accrescimento della liquidità internazionale (dove si valuta positivamente l'ampliarsi dei mercati monetari e finanziari e si ritengono di norma compensabili gli effetti indesiderati dei movimenti dei capitali), e ancora la sua analisi dei sacrifici, in termini di reddito ed occupazione, necessari per correggere eventuali disavanzi esterni. Per quest'ultimo punto, probabilmente l'analisi di Baffi è troppo basata sull'esperienza italiana degli anni 1963-64 (quando lo squilibrio della bilancia dei pagamenti fu in effetti eliminato con eccezionale rapidità); la realtà odierna induce un minor ottimismo.

Infine, un problema costantemente presente nelle analisi di Baffi riguarda le cause, e le possibili cure, del processo inflazionistico che ha caratterizzato lo sviluppo dei paesi europei in questo dopoguerra. Una volta osservato che esso non è principalmente imputabile ai disavanzi dei paesi con moneta di riserva (i disavanzi stessi ne sarebbero stati condizione *sufficiente*, ma non *necessaria*), viene anche sottolineato che di fronte all'inflazione attuale la politica monetaria si trova sostanzialmente disarmata. Restrizioni monetarie sono possibili, ma esse comportano una « riduzione specifica, indesiderabile, nella domanda di investimento » (pag. 16). Una politica dei redditi sa-

rebbe auspicabile, ma risulterebbe di scarso aiuto in condizioni di domanda eccessiva. Si dovrebbe quindi spostare l'enfasi sulla politica fiscale. Ma in proposito, le considerazioni di Baffi (« i politici hanno bisogno di popolarità più dei banchieri centrali », pag. 16) anticipano ed interpretano benissimo le attuali vicende dell'economia italiana.

La ripubblicazione di questi saggi di Baffi non serve dunque soltanto a riunire analisi utili a valutare fatti economici ormai trascorsi (e già questo lo giustificerebbe), ma offre alla nostra riflessione una serie di temi ancora attuali, di problemi ancora irrisolti.

GIACOMO VACIAGO

HARRY G. JOHNSON, *Further Essays in Monetary Economics*, George Allen & Unwin, Londra, 1972, pp. 366.

Questa raccolta contiene la quasi totalità dei saggi ed articoli pubblicati da Harry Johnson negli anni a partire dal 1966 e costituisce quindi un complemento all'altra raccolta di saggi di questo autore, *Essays in Monetary Economics*, pubblicata nel 1967. Il libro, composto da 23 saggi riuniti in 15 capitoli, è diviso in tre parti dedicate rispettivamente alla teoria monetaria generale, alla teoria monetaria internazionale ed alla crisi monetaria internazionale. Per quanto vi sia un certo scompensamento tra le prime due parti, dove i temi vengono quasi sempre discussi ad alto livello scientifico ed in modo analiticamente assai preciso, e la terza, elaborata ad un livello assai più divulgativo e meno ricca di contributi analitici originali, la rac-

colta ha il pregio di una apprezzabile organicità e copre in modo notevole una cospicua parte dei numerosi temi che costituiscono l'oggetto della teoria monetaria odierna.

La posizione teorica che, in base a quanto risulta da questi saggi, Harry Johnson occupa nello spettro delle varie posizioni relative alla teoria economica in generale e a quella monetaria in particolare, è assai complessa. In linea di massima si può affermare che alla base del suo pensiero stanno le teorie monetariste, di cui Friedman è l'assertore più eminente, e che, nella raccolta, vengono presentate e sostenute in relazione a numerosi problemi:

a) la determinazione del livello del reddito monetario, in base all'ipotesi che esista una funzione di domanda della quantità di moneta stabile nel tempo (vedi la rassegna sui recenti sviluppi della teoria monetaria, che costituisce il primo capitolo del libro);

b) il problema dell'inflazione, specie per quanto riguarda gli attuali fenomeni inflazionistici su base internazionale, affrontati nella prospettiva che essi siano la conseguenza dell'eccessiva espansione monetaria negli Stati Uniti e del fatto che viviamo, o abbiamo vissuto, in un sistema economico internazionale strettamente integrato e, in prevalenza, a cambi fissi (di tutto questo si discute in un saggio nella terza parte della raccolta);

c) il problema della bilancia dei pagamenti, anch'esso visto in una prospettiva monetarista, secondo la quale (vedi i capp. 9 e 14) la bilancia dei pagamenti è un fenomeno mone-

tario determinato dalle forze e dalla politica monetaria, anziché un fenomeno reale, come nell'interpretazione keynesiana, secondo la quale esso è governato dai livelli di reddito e dai prezzi relativi, in base ai valori delle elasticità delle importazioni ed esportazioni rispetto agli stessi.

Anche altre tesi proprie della scuola di Chicago trovano in Johnson un assertore. In particolare egli sottolinea i vantaggi di un sistema a cambi flessibili rispetto a quello a cambi fissi, sulla base di una analisi teorica presentata nella seconda parte e corroborata dalle esperienze delle ultime crisi monetarie internazionali, analizzate nella terza. Vengono inoltre discussi a lungo (vedi i capp. 3 e 5) i vantaggi che si avrebbero eliminando tutti gli attuali vincoli che vietano il pagamento di interessi sui *demand deposits* nei paesi anglosassoni e sul circolante in tutti i paesi; nella seconda parte (vedi cap. 7) l'analisi viene estesa anche agli altri vincoli analoghi che riguardano alcune componenti della liquidità internazionale.

Non si deve pensare, però, che Johnson si inquadri perfettamente nella scuola di Chicago, perché il suo pensiero è molto più articolato. Egli riconosce esplicitamente i limiti delle teorie monetariste, come quando, nel secondo capitolo, in cui a tali teorie vengono contrapposte quelle keynesiane, afferma: «personalmente credo che [la controrivoluzione monetarista] si esaurirà... [a causa del] rifiuto, da parte della nuova teoria quantitativa della moneta, della responsabilità di elaborare una teoria della determinazione del prodotto e

del livello dei prezzi» (pp. 66-67), oltre che per altri motivi. Riconosce poi, nell'appendice al cap. 8, che per certi paesi l'adozione di un sistema a cambi fissi può essere più vantaggioso di quello a cambi flessibili. Ammette, infine, che il proprio approccio monetario alla teoria della bilancia dei pagamenti ha valore come analisi di lungo periodo, nel quale si abbia pieno impiego di tutti i fattori produttivi, e che, in una problematica di breve periodo, questo approccio va in qualche modo integrato con le teorie keynesiane (introduzione e cap. 9).

Vi sono tuttavia altri limiti delle teorie monetariste, probabilmente più importanti di quelli ora accennati, e che non vengono affrontati da Johnson nei saggi di questa raccolta. In questa sede vogliamo discuterne brevemente due, quelli cioè a nostro parere più rilevanti. In primo luogo, nessun monetarista, e quindi nemmeno Johnson, ha sinora dato una spiegazione soddisfacente del meccanismo attraverso il quale variazioni nella quantità di moneta influenzerebbero il livello del reddito, una spiegazione, cioè, del perché la moneta sarebbe il principale determinante di tale variabile. L'affermazione che esiste una funzione di domanda di moneta stabile nel tempo non costituisce una prova di tale tesi monetarista, a meno che non si supponga che in tale funzione appaia, come unica variabile esplicativa, il livello del reddito; come è noto, però, numerose verifiche empiriche hanno confermato la rilevanza, in tale funzione, di numerose altre variabili, quali il tasso di interesse e la ricchez-

za. In secondo luogo, occorre ricordare il problema assai dibattuto della endogeneità od esogeneità dell'offerta di moneta rispetto alle altre variabili del sistema economico e, in particolare, al livello del reddito. Johnson, a questo proposito, si limita a rinviare ai risultati ottenuti da Friedman e Schwartz, da una parte, e Cagan, dall'altra, e afferma che le loro «opere hanno dimostrato sia la determinazione indipendente dell'offerta di moneta, sia la influenza significativa dei mutamenti monetari nella storia economica statunitense» (p. 25). Purtroppo per le tesi monetariste, però, questa affermata indipendenza dell'offerta di moneta dalle altre variabili del sistema economico è ancora tutta da dimostrare, come è indicato, tra l'altro, dalle notevoli controversie interpretative sorte negli ultimi anni a proposito del comportamento del sistema bancario statunitense durante gli anni trenta.

Questi spunti critici non diminuiscono il rispetto e l'interesse che suscita la nuova raccolta, in cui torna a esprimersi la ricchezza di pensiero di uno dei più operosi economisti d'oggi. Il libro ha poi i pregi, tutt'altro che indifferenti, di essere quasi sempre scritto in modo semplice, comprensibile anche ai non specialisti di economia monetaria, e di contenere due rassegne, una relativa alla teoria monetaria generale (cap. 1), e l'altra relativa a quella internazionale (cap. 7), molto utili per chi voglia aggiornarsi rapidamente sugli sviluppi verificatisi a questo proposito negli ultimi anni.

ALBERTO NICCOLI

Publicazioni ricevute

AUTORI VARI: *Masterli: modello di assetto territoriale e di localizzazione industriale*. Centro Studi Confindustria, Somea, Sema, Milano, 1974, pagg. 96.

BUSCA, ALESSANDRO: *Caratteristiche funzionali dei centri urbani del Mezzogiorno*. Giuffrè Editore, Milano, 1973, pagg. 153. Svimez, «Centro per gli studi sullo sviluppo economico», Collana di «Monografie».

[La ricerca approfondisce e aggiorna alcune indagini specifiche contenute in una più ampia «Analisi del territorio meridionale» compiuta dalla SVIMEZ. Per il complesso del territorio meridionale e per le singole otto regioni vengono in particolare individuati la consistenza e l'effetto diffusivo di quelle attività di servizio (trasporto, manutenzione degli impianti, affitto e stoccaggio di beni e prodotti industriali, credito e gestione finanziaria) che, in quanto forniscono importanti economie esterne alle imprese, condizionano lo sviluppo delle regioni meridionali.

L'A. rileva che mentre per le città maggiori esiste, come è normale, una stretta correlazione fra consistenza di dette attività e dinamica demografica dei centri, profonde carenze e squilibri si riscontrano per le città intermedie. Tali squilibri, nonostante la dinamica della popolazione e dell'occupazione nelle attività di servizio urbano verificatesi nel periodo 1961-71, avrebbero mostrato una tendenza ad accentuarsi.]

CASSA DEPOSITI E PRESTITI: *Rendiconti 1972*. Roma, 1973, pagg. 106.

CATI, BENEDETTO: *Marketing e banca. Note bibliografiche*. Centro studi Marketing Finanziario, Roma, 1973, pagg. 70.

CONTINI, BRUNO: *Introduzione alla econometria*. Il Mulino, Bologna, 1973, pagg. 314.

[Il contenuto del libro forma il nucleo di un corso sperimentato per tre anni dalla Fondazione Luigi Einaudi di Torino e dalla Facoltà di Scienze politiche con studenti senza una preparazione specifica di matematica moderna. Il volume presuppone la conoscenza dell'economia politica e della politica economica al livello di qualsiasi buon corso universitario.

I capitoli 1° e 2° contengono richiami di statistica. Il capitolo 3° fornisce un'introduzione al modello della regressione. Il capitolo 4° consiste in una riedizione, con qualche taglio e poche aggiunte, della prima metà del capitolo secondo dell'opera di E. Malinvaud, *Metodi statistici dell'econometria*. I capitoli seguenti sino al 9° seguono lo svolgimento tipico di quasi tutti i testi a livello intermedio. Di particolare interesse concreto appare il capitolo 9° che illustra criticamente alcuni dei più noti modelli dell'economia italiana (il modello di Sylos Labini e quello della Banca d'Italia) e apporta contributi all'interpretazione del mercato del lavoro con una approfondita analisi della distorsione dei consumi in Italia. I capitoli 10, 11, 12 e 13 toccano problemi importanti, spesso omessi in altri testi introduttivi. Il capitolo 14, infine, ripropone alcuni problemi metodologici generali, che però non sono tipici dell'econometria ma che si ritrovano, in varie forme, in qualsiasi scienza empirica.]

DELL'AMORE, GIORDANO: *Il credito agrario nei paesi africani*. Cassa di risparmio delle province lombarde, Milano, 1973, pagg. 101. Collana diretta dal prof. Giordano Dell'Amore, n. 8.

LAMONT, DOUGLAS F.: *Managing Foreign Investment in Southern Italy. U.S. Business in Developing Areas of the EEC*. Praeger Publishers, New York, 1973, pagg. XIX-169.

[L'A. — prendendo lo spunto dalle consistenti perdite incorse nel 1968 da alcune importanti imprese americane nell'Italia meridionale (112 milioni di dollari, pari al 37% degli investimenti complessivi americani nel Mezzogiorno) — analizza i complessi fattori economici e sociali che i potenziali investitori americani devono considerare prima di decidere un investimento nelle aree depresse dell'Italia centro-meridionale. Sono esaminati anzitutto gli aspetti cruciali da affrontare per inserire il piano di investimento nel quadro degli interventi pubblici operanti nel Mezzogiorno; la discussione è centrata in particolare sulla Cassa per il Mezzogiorno, sulle imprese statali IRI ed ENI, sul CIPE e sulla programmazione. Sono poi considerate le caratteristiche socio-culturali del Mezzogiorno, la cui importanza si sarebbe rivelata spesso tale da condizionare il successo degli investimenti. Segue un'indagine intesa ad accertare le motivazioni di investimento delle imprese americane intervenute nel Mezzogiorno, la prassi seguita per le varie iniziative, gli eventuali errori commessi, l'esito conseguito.]

MALFATTI, EUGENIA: *Stime sulla dimensione del pubblico impiego in Italia. Tendenze evolutive e previsioni (1951-1968-1985)*. Giuffrè Editore, Milano, 1973, pagg. 148. Svimez, «Centro per gli studi sullo sviluppo economico», Collana di «Monografie».

[L'indagine analizza le caratteristiche strutturali e le tendenze evolutive dei servizi svolti dai vari comparti della Pubblica Amministrazione (istruzione, sicurezza sociale, giustizia, attività di interesse generale e difesa) e fornisce alcune stime di larga massima sul fabbisogno complessivo di dipendenti pubblici al 1985, per singole funzioni.]

SEYFFERT, LUIS R.: *Análisis del mercado de eurodólares: origen, desarrollo y consecuencias*. Centro de estudios monetarios latinoamericanos, México, 1973, pagg. VIII-96.

Sistema (II) imprenditoriale italiano. Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1973. Vol. I, pagg. 333. Vol. II, pagg. 383. Vol. III, pagg. 148.

[I tre volumi raccolgono gli studi e le indagini sul sistema imprenditoriale italiano elaborati per conto della Fondazione Agnelli, con la collaborazione di alcuni istituti di ricerca economica.

Nei primi due volumi sono riuniti i contributi di singoli autori, riguardanti, tra l'altro, la funzione imprenditoriale, i bilanci delle imprese, la dinamica industriale, alcuni aspetti settoriali (macchine utensili) e i sistemi imprenditoriali locali (Valdarno e Alto Milanese). Il terzo volume pubblica un « Rapporto di ricerca 1973 », il quale « sintetizza e organizza parte dei risultati fin qui acquisiti nei vari campi di indagine e anticipa le prime risultanze di alcune ricerche in corso "...; « il rapporto non ha soluzioni da offrire, ma intende fornire al dibattito un contributo di dati e conoscenze ».]

SOLOW, R.M.: *La teoria della crescita. Un'esposizione*. Istituto Editoriale Internazionale, Milano, 1973, pagg. 104. Collana di economia diretta da Giorgio Lunghini e Luigi Spaventa.

[Il libro costituisce una versione modificata di sei conferenze che l'A. aveva tenuto a Warwick nel 1968-69. Le modifiche consistono in numerose formulazioni matematiche che dovrebbero facilitare la comprensione della struttura della teoria della crescita economica.

Il libro si propone in sostanza di esporre una rassegna della teoria macroeconomica della crescita, così come si è venuta configurando da quando gli avvenimenti da una parte, e Harrod e Domar dall'altra, hanno messo in luce l'importanza dell'interesse composto applicato ai problemi di dinamica. L'esposizione si limita naturalmente ai lineamenti essenziali della teoria, evitando l'esame di tutti i possibili particolari e concentrando la discussione su questioni come le seguenti: quali aspetti della vita economica si suppone vengano descritti o spiegati dalla teoria della crescita; quale via segue la teoria per descriverli e in quale misura ci riesce; che cosa infine suggerisce la teoria circa il modo di gestire il tipo di economia che descrive.

L'A. richiama gli elementi che caratterizzano la crescita delle economie industriali avanzate e che qualsiasi modello ben articolato deve essere in grado di riprodurre (tali elementi erano stati riassunti pressapoco nella stessa forma già nel 1958 da Nicholas Kaldor):

- 1) Il prodotto reale per uomo (o per uomo-ora) cresce ad un saggio più o meno costante per periodi di tempo abbastanza lunghi;
- 2) lo stock di capitale fisico, misurato in modo approssimativo, cresce ad un saggio più o meno costante, superiore al saggio di crescita dell'input di lavoro;
- 3) i saggi di sviluppo del prodotto reale e dello stock di beni capitali tendono ad essere quasi uguali, cosicché il rapporto capitale/prodotto non mostra nessuna tendenza sistematica;
- 4) il saggio di profitto sul capitale ha un andamento costante, salvo violente variazioni occasionali, associate a brusche variazioni della domanda effettiva;
- 5) il saggio di sviluppo del prodotto per uomo può variare moltissimo (a paese a paese);
- 6) le economie con un'alta quota di profitti sul reddito tendono ad avere un elevato rapporto tra investimento e prodotto.]