

Politiche di sostegno della domanda in presenza di elevato debito pubblico

PAOLO BOSI e CARLO D'ADDA*

1. Breve esposizione della proposta

Scopo di questo breve scritto è quello di mostrare come l'economia – forse più precisamente *una certa ispirazione keynesiana dell'economia*, possa oggi recare un contributo significativo per affrontare i problemi che stanno dinanzi a noi. La riflessione riguarda una proposta di politica economica ispirata dalla considerazione della situazione nella quale l'economia italiana, similmente ad altre economie di paesi avanzati, è venuta a trovarsi dopo la grave recessione seguita alla crisi finanziaria del 2007-2008. La caduta di quasi sei punti percentuali del livello produttivo nel 2009, unita a un aumento della disoccupazione dal 6% all'8%, suggeriscono con forza l'opportunità di politiche di ispirazione keynesiana intese a sostenere la domanda complessiva e a favorire il recupero rapido della situazione pre-crisi. Nel medesimo tempo il peso anomalo del debito pubblico, giunto a fine 2009 a superare il 116% del Prodotto Interno Lordo, pone con altrettanta forza il problema della inversione della pericolosa tendenza in atto, procedendo in tempi brevi a un serio contenimento del bilancio pubblico. Posto in questi termini, il dilemma può apparire irresolubile: o si sostiene la domanda, o si risana il bilancio pubblico. Ma a ben guardare una possibile via di conciliazione dei due obiettivi esiste. Il meccanismo keynesiano di determinazione della domanda complessiva, e quindi dell'intero

* Università degli Studi di Bologna. E-mail: carlo.dadda@unibo.it. Testo rivisto dell'intervento alla tavola rotonda su *La crisi della macroeconomia*, svoltasi presso l'Accademia Nazionale dei Lincei a Roma il 30 novembre 2010. Gli autori desiderano esprimere gratitudine a Silvia Giannini per i suoi commenti puntuali e la loro riconoscenza a Stefania Tomasini di Prometeia che ha condotto alcune simulazioni del modello dell'economia italiana per esplorare gli effetti della politica proposta.

prodotto nazionale, mette in evidenza due fattori principali: l'entità della spesa autonoma (cioè non indotta dal reddito) e la misura del cosiddetto *moltiplicatore* della spesa, tanto più elevato quanto più alto è il rapporto consumo/reddito delle famiglie. Ora se è vero che a causa della condizione del bilancio pubblico lo Stato è scarsamente in grado di accrescere la parte pubblica della spesa autonoma, ciò non toglie che il rapporto consumo/reddito delle famiglie possa essere accresciuto e che analogamente la parte privata della spesa autonoma, quella cioè realizzabile dalle imprese, possa aumentare. Se lo Stato è in grado di accrescere, in modo *temporaneo*, il rapporto consumo/reddito delle famiglie, anche in presenza di una spesa pubblica invariata o molto lievemente aumentata può venire realizzato un sensibile aumento della domanda complessiva e in definitiva del Prodotto Interno Lordo. Si tratta dunque di indurre le famiglie, quelle che ordinariamente risparmiano, ad accrescere il consumo, per esempio anticipando spese che comunque rientrano in un piano di spesa futura. Tipico è il caso dell'intenzione di acquistare l'abitazione nell'orizzonte di alcuni anni. Lo strumento con cui indurre le famiglie ad anticipare talune spese durante la fase recessiva può essere un abbuono fiscale, evidentemente concesso in una misura compatibile con i propositi di gestione consapevole e prudente del bilancio pubblico.

2. Requisiti per l'abbuono fiscale

L'abbuono fiscale che qui si intende proporre potrebbe essere applicato in sede di dichiarazione annuale dei redditi e consistere in una deduzione dal reddito tassabile commisurata a un insieme di fatture pagate nell'anno cui si riferisce la tassazione. Un esempio può risultare chiarificatore. Chi sarà in grado, diciamo nel 2012, di presentare fatture pagate nell'anno 2011 per l'acquisto di una abitazione di nuova costruzione potrà dedurre dal reddito dichiarato all'amministrazione fiscale poniamo il 50% delle spese documentate. Alla stessa stregua si possono accettare fatture relative a lavori di ristrutturazione o di

manutenzione straordinaria: l'importante è che si tratti di fatture cui corrisponda la produzione di valore aggiunto, non fatture relative alla compravendita di beni già esistenti.

È naturale che immediatamente sorge il problema di accertare quanto una simile misura possa peggiorare il gettito fiscale. Per un perfetto disegno della proposta si dovrebbe trattare di spese straordinarie in senso macroeconomico. I consumi nazionali includono sempre una quota di spese straordinarie rispetto alle abitudini dei singoli consumatori. Ma qui parlando di spese straordinarie in senso macroeconomico si intende fare riferimento a spese straordinarie eccedenti quelle che vengono abitualmente intraprese. Se fossimo veramente in grado di provocare, attraverso un opportuno abbuono fiscale, spese che altrimenti non verrebbero fatte o verrebbero fatte in un tempo futuro non vi è dubbio che a tali spese corrisponderebbe nuovo valore aggiunto, prodotto dai soggetti che emettono fattura. Quindi il rischio di caduta di gettito fiscale non esisterebbe affatto. Alla luce dell'analisi keynesiana è anzi probabile che il moltiplicatore delle spese di cui discutiamo risulti superiore all'unità, provocando in tal caso un aumento, seppure contenuto, delle entrate pubbliche. Naturalmente non esiste un mezzo semplice per distinguere le spese fatte perché esiste l'incentivo fiscale e quelle che verrebbero comunque fatte. È però presumibile che in anni di faticosa uscita da una recessione le spese di tipo straordinario tendano a ridursi, e che pertanto quelle che si realizzano rispondano in modo prevalente all'esistenza di benefici temporanei. Anche l'indicazione specifica delle spese ammesse può aiutare a selezionare spese che in assenza di un beneficio non verrebbero fatte. E in ogni caso può essere ragionevole porre un limite massimo all'abbuono fiscale, ad esempio prevedendo che l'abbuono non possa superare una conveniente percentuale (ad esempio il 10%) del reddito complessivamente dichiarato.

Si osserverà che poche sono le famiglie in grado di essere incentivate a significativi anticipi di spese straordinarie per mezzo del meccanismo di cui discutiamo. Va però considerato che vi sono aree sociali riconducibili al lavoro autonomo (che includono professionisti e tecnici specializzati) che potrebbero ridurre la loro quota di evasione

fiscale, a ciò incentivate dalla possibilità di accrescere il beneficio fiscale conseguito.

3. Mutui per la casa e per spese straordinarie

Esiste inoltre la possibilità per il legislatore di favorire mediante incentivo temporaneo le famiglie che intendono contrarre un mutuo per realizzare una importante spesa di carattere straordinario quale l'acquisto dell'abitazione. L'incentivo all'accensione del mutuo potrebbe consistere in un contributo a fondo perduto in conto interessi pari al 50% degli interessi medesimi per il periodo, poniamo, di 3 anni. Il fatto di rivolgere ai contribuenti un'offerta di carattere temporaneo contribuirebbe a fare nascere la convenienza ad anticipare la spesa straordinaria. Il provvedimento che introduce l'incentivo dovrebbe dichiarare esplicitamente gli anni fiscali per i quali vale l'offerta, ad esempio gli anni 2012 e 2013. Quanto potrebbe pesare sul bilancio pubblico un simile incentivo? Giova osservare che un onere per il bilancio pubblico annuale di un solo miliardo di euro (dunque dell'ordine di un decimo di una manovra finanziaria *leggera*) destinato a un contributo annuo in conto interessi dell'ordine del 2,5% dei mutui assistiti e a coprire una quota delle spese contrattuali per l'accensione dei mutui casa potrebbe facilmente attivare un ammontare di nuovi mutui di poco inferiore ai 40 miliardi di euro, vale a dire corrispondente a due punti percentuali dell'intero prodotto nazionale. Ma non è detto che un aggravio al bilancio pubblico, seppure ragionevole, sia comunque necessario.

4. Una importante fonte di finanziamento

La *vexata quaestio* dell'evasione fiscale in Italia è apparsa per molti anni nei programmi di governo e nei documenti di programmazione finanziaria, senza che il problema sia mai stato veramente ridimensionato nella sua entità. Si stima che l'evasione fiscale sottragga alla base imponibile redditi per alcune centinaia di miliardi di euro all'anno, e a ragione è stato sostenuto che il suo abbattimento porterebbe a una rapida

soluzione il problema dell'onere del debito pubblico che ha finito per ingessare la politica di bilancio italiana.

Oggi però, grazie agli strumenti tecnici di tipo informatico, il problema della lotta all'evasione fiscale non appare più al di fuori della portata dei mezzi di cui un governo dispone. La costituzione di banche dati di grandi dimensioni relative agli incassi e pagamenti di tutti i soggetti fiscali è ormai in fase di avanzata elaborazione anche in Italia. In alcuni Paesi, ad esempio in Francia, i contribuenti già ricevono dall'erario, su base amichevole, una bozza-invito di dichiarazione annuale dei redditi che tiene conto di tutti i dati in possesso dell'amministrazione fiscale, cosiddetti incrociati perché collegano ai soggetti contribuenti tutti i pagamenti effettuati da altri a loro nome.¹ Sarebbe opportuno inoltre imboccare con determinazione la strada del disincentivo all'uso del contante, e in prospettiva mirare alla sua abolizione. Una semplice carta ricaricabile può agevolmente sostituire le banconote, al limite anche per l'acquisto di un giornale. La piena *tracciabilità* dei pagamenti nelle società moderne diviene sempre più un obiettivo irrinunciabile, non soltanto a fini fiscali, ma a fini di lotta alla criminalità. Del resto chi tiene comportamenti corretti nulla ha da temere dalla tracciabilità dei pagamenti. Oltre ad avviare l'operatività delle banche di dati fiscali si potrebbe introdurre l'obbligo, per tutti i detentori di conti bancari, di provvedersi di carta elettronica e procedere alla riduzione (rispetto a quanto il Governo Italiano ha già fatto) dell'entità ammessa dei prelevamenti in contanti. L'evasione si contrarrebbe rapidamente e le entrate fiscali crescerebbero di conseguenza.

5. Tipi di acquisto cui si propone di collegare un abbuono fiscale

È stata indicata nell'acquisto della casa e nell'esecuzione di lavori di ristrutturazione e manutenzione straordinaria la più ovvia area di

¹ Interessanti notizie sugli avanzamenti in materia di banche dati disponibili all'amministrazione fiscale si possono ricavare da Romano M. e Visco V., (2010), "Lotta all'evasione fiscale: banche dati più efficaci degli studi di settore", *Il Sole 24 Ore*, gennaio 2010.

applicazione dell'abbuono fiscale che qui viene proposto. Adeguamento igienico-sanitario e messa a norma degli impianti dovrebbero essere compresi. Lo stesso dicasi per lavori di isolamento termico, sostituzione dei serramenti con serramenti isolanti, installazione di pannelli solari e impianti per la produzione di energia. La fatturazione di questo tipo di spese potrebbe essere effettuata sia ai contribuenti sia alle amministrazioni condominiali, che potrebbero certificare pro-quota la parte attribuibile a ogni condomino.

L'indicazione prioritaria di spese connesse al settore delle costruzioni si giustifica sia sotto il profilo della profonda aspirazione alla proprietà della casa, sia sotto il profilo del maggiore coefficiente di attivazione produttiva specifico di questo settore. Ma per prossimità al settore delle costruzioni si potrebbero trattare in modo analogo le spese per la messa a coltura di terre incolte, per il rimboschimento e per il miglioramento agrario, per l'allacciamento agli impianti di distribuzione di acqua e gas.

Alcune deduzioni fiscali per diversi degli interventi qui ricordati sono già contemplate dalle leggi vigenti. Si tratterebbe in questi casi di estendere temporaneamente l'area e l'entità delle deduzioni fiscali, e nel medesimo tempo di semplificare le modalità di ottenimento degli abbuoni.

Infine, poiché tutta la proposta illustrata si può compendiare nella ricerca di modalità attraverso le quali accrescere la spesa effettuata dal settore privato dell'economia, e non esclusivamente dalle famiglie, l'abbuono fiscale potrebbe essere offerto, sempre in modo temporaneo, anche alle imprese che esibissero fatture relative a spese che verosimilmente, in assenza di incentivi, non verrebbero effettuate: ad esempio interventi destinati alla riduzione dell'inquinamento, conseguimento di risparmio energetico, produzione di energie alternative.

6. I provvedimenti suggeriti e i principi cui la tassazione dovrebbe ispirarsi

È facile osservare che un ampio insieme di abbuoni fiscali previsti a favore di contribuenti privati e imprese che più di altri sono in grado di spendere appare poco coerente con il principio generale della

progressività della tassazione, secondo il quale tasse percentualmente maggiori devono essere richieste a chi è maggiormente provvisto di reddito. Questo limite della proposta deve essere riconosciuto. Si osserverà tuttavia che la proposta prevede una deroga in ogni caso *temporanea* dal principio della progressività della tassazione. La collettività si trova in una circostanza di grave bisogno di accrescere il livello dell'attività economica per contrastare la disoccupazione, ed effettua uno "scambio" con le aree della società e del sistema produttivo che sono in grado di contribuire all'aumento della spesa. Il provvedimento proposto comporta un beneficio (attento anche alla rilevanza strategica di alcune categorie di spesa) e nel medesimo tempo implica il temporaneo "sacrificio" di un principio generale. Si tratta di valutare politicamente se il sacrificio sia proporzionato al beneficio. La nostra convinzione è in questo senso.

Un esercizio di simulazione

Per concludere si presenta un esercizio di simulazione (ormai parzialmente controfattuale) della proposta, elaborato per mezzo del modello econometrico di Prometeia. Si immagina che a partire dall'anno in corso sia stato offerto un contributo in conto interessi su mutui relativi alla casa: 500 milioni di euro nel 2011, un miliardo nel 2012 e di nuovo 500 milioni nel 2013. Gli effetti sulla crescita sono notevoli (si veda tabella 1): un quarto di punto percentuale in più di quello altrimenti raggiunto nel 2011, mezzo punto percentuale nel 2012, circa 1/3 di punto nel 2013 e 1/10 di punto in più nel 2014, quando il sostegno cessa. Nel medesimo tempo si manifesta un maggiore indebitamento pubblico per poco meno di 250 milioni di euro nel 2011, seguito da *minore* indebitamento rispettivamente per 250, 680 e 335 milioni nei 3 anni successivi al 2011. Dunque in senso cumulativo la manovra finisce per non avere un costo in termini di indebitamento pubblico. Questo risultato è dovuto all'ampliamento della base imponibile (PIL) generato dal forte moltiplicatore dei contributi in conto interessi. Come il PIL anche l'occupazione consegue qualche vantaggio dalla manovra: circa 1/3 di punto percentuale, corrispondente a qualcosa come 65 mila occupati in

più. La manovra di sostegno all'economia è concepita come temporanea: trascorsi tre anni lo stimolo cessa, ma la sua funzione è quella di affrettare il ritorno dell'economia sul *trend*. Se questo risultato è raggiunto l'aspettativa – a nostro parere ragionevole, è che i miglioramenti conseguiti si mantengano. La simulazione presentata si estende fino al 2014 e conferma l'aspettativa favorevole.

Non si vuole esagerare la rilevanza dell'esercizio svolto. Ogni costruzione di uno scenario futuro dipende da un insieme di ipotesi necessarie per utilizzare un modello previsivo. Nel caso specifico la più rilevante delle ipotesi fatte è quella di un utilizzo pieno degli stanziamenti per contributi a fondo perduto. La plausibilità di questa ipotesi è in parte non piccola conseguenza dell'abilità con cui la proposta economica si traduce in norme fiscali.

Figura 1 – Italia, quadro macroeconomico

Scostamenti percentuali dalla previsione di base				
	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno
Prodotto interno	0,25	0,52	0,31	0,11
Importazioni di beni e servizi	0,05	0,13	0,01	-0,06
Spesa delle famiglie	0,01	0,03	-0,02	-0,07
Spesa delle Ap e lsp	0,00	0,00	0,00	0,00
Investimenti macch-attr e mt	0,12	0,35	0,29	0,02
Investimenti costruzioni	2,68	5,48	3,28	1,28
Esportazioni di beni e servizi	0,00	-0,01	-0,02	0,06
Domanda interna totale	0,26	0,55	0,31	0,07
Domanda int. netto var. scorte	0,26	0,55	0,31	0,07
Saldo conto corrente e capitale (mln euro)	-188	-460	-130	111
Prezzi al consumo	0,00	0,02	0,03	0,00
Retribuzioni pro-capite industria s.s	0,03	0,06	0,04	0,02
Occupazione totale	0,06	0,20	0,09	0,00
Indebitamento delle A.P. (milioni di euro correnti)	246	-251	-680	-336