

Le vere cause della crescita del debito pubblico

di Andrea Ricci

(18 novembre 2002)

La crisi fiscale dello Stato

Nell'ultimo decennio il principale argomento utilizzato dai fautori delle politiche neoliberiste per sostenere la necessità di ridurre il peso dell'intervento pubblico nell'economia è stato la preoccupazione per il crescente livello di indebitamento pubblico, indizio primario di una vera e propria crisi fiscale dello Stato. In effetti, nel corso del decennio precedente, in Italia il rapporto tra stock del debito pubblico e PIL era aumentato di oltre 25 punti percentuali, passando da un livello del 62% nel 1980 al 97,2% del 1990. In assenza di una decisa inversione di tendenza nelle politiche di bilancio pubblico, il rischio di una crisi finanziaria dello Stato appariva allora molto probabile. Fu questa preoccupazione a legittimare, anche agli occhi dell'opinione pubblica, l'adozione di politiche draconiane di riduzione della spesa pubblica. La stessa adesione all'area monetaria europea fu da molte parti giustificata dalla necessità di porre un vincolo esterno insormontabile alla crescita della spesa pubblica. La forzata disciplina di bilancio, derivante dagli obblighi europei codificati nel Trattato di Maastricht, venne invocata come indispensabile per frenare l'incontenibile impulso dei ceti dirigenti del nostro Paese verso un continuo aumento della spesa pubblica, spesso finalizzato esclusivamente alla conquista del consenso elettorale e ad un'opera di generalizzata corruzione della società.

Motore di questa rivoluzione copernicana nella gestione delle finanze pubbliche furono le autorità monetarie dei Paesi europei. In Italia, di fronte al tracollo del sistema politico derivante dalle inchieste giudiziarie, la Banca d'Italia assunse una completa egemonia nella definizione della politica economica nazionale. I più eminenti dirigenti di questa istituzione ricoprirono periodicamente i principali incarichi di Governo, come Presidente del Consiglio o Ministro del Tesoro, nel corso della prima metà degli anni '90. Fu proprio in questo periodo che la Banca d'Italia acquisì la piena indipendenza nella definizione della politica monetaria e creditizia attraverso la rescissione di ogni obbligo di finanziamento monetario del deficit pubblico.

Dall'inizio degli anni '90 la priorità assoluta della politica fiscale del nostro Paese è stata la riduzione del debito pubblico accumulato in passato. A tale scopo si è provveduto nel corso degli anni a profonde controriforme strutturali in tutti i principali campi della spesa sociale (dalla sanità alla previdenza, dall'assistenza alla scuola) che hanno ridimensionato fortemente il livello di protezione sociale per i cittadini. Inoltre, con una gigantesca operazione di privatizzazioni e di ristrutturazioni, lo Stato ha progressivamente smantellato la propria presenza nei settori produttivi. Infine, sono stati drasticamente ridotti i programmi di investimento pubblico nella realizzazione di infrastrutture, nell'ammodernamento tecnologico della pubblica amministrazione, nella riqualificazione ambientale del territorio, nelle politiche di sviluppo del Mezzogiorno. Il personale alle dipendenze della Pubblica Amministrazione ha subito una drastica cura dimagrante, sia in termini di numero di dipendenti, sia in termini di remunerazioni.

Dopo 10 anni di politiche draconiane...

Eppure oggi, a più di dieci anni di distanza dall'inizio di queste politiche draconiane, ci ritroviamo con un debito pubblico ancora più elevato (110% del PIL) rispetto a quello del 1990. Oggi, ancor più di ieri, la priorità della politica economica resta quella della riduzione del debito pubblico. Ci troviamo di fronte ad un fallimento totale delle strategie di politica economica seguite nell'ultimo decennio. Come è possibile spiegare questo apparente mistero? Se sono state tagliate le spese sociali e quelle per gli investimenti pubblici, se è stato privatizzato il patrimonio industriale

pubblico, se sono stati ridotti i dipendenti pubblici, perché il debito dello Stato è cresciuto ulteriormente invece di diminuire? Infatti, che tutto ciò sia accaduto, addirittura con un contemporaneo incremento della pressione fiscale (nel decennio 1991-2001 la pressione fiscale è passata dal 43,8% al 45,8% del PIL), è indiscutibile e non lo dice solo la quotidiana esperienza dei cittadini, ma lo mostrano le cifre contabili. A partire dal 1991 fino a tutt'oggi, lo Stato ha incassato ogni anno attraverso il fisco molto di più di quanto ha speso per fornire beni e servizi di ogni tipo ai cittadini. Nel periodo 1991-2001 il saldo primario (cioè al netto degli oneri sul debito pubblico) ha registrato avanzi enormi pari complessivamente a 850.000 miliardi di lire correnti (in media 77.272 miliardi di lire ogni anno).

La risposta corrente a questo apparente mistero è che non si è fatto abbastanza nell'abbattimento e nella razionalizzazione della spesa pubblica. Il rigore e l'austerità fiscali sarebbero così ancora gli ingredienti fondamentali e obbligati di qualsiasi politica economica. La differenza tra destra e sinistra si evidenzerebbe nella distribuzione sociale degli oneri del risanamento fiscale, non nella sua necessità. A causa del pesante fardello del debito pubblico in un Paese come l'Italia la leva fiscale non sarebbe utilizzabile per politiche macroeconomiche. Non ci sarebbe più spazio, nell'attuale epoca economica, per il keynesismo. Nel corso di questi anni abbiamo spesso ascoltato queste argomentazioni non solo a destra, ma anche a sinistra. Nulla di più falso.

Il monetarismo è la sola causa della crisi fiscale degli anni Novanta

In realtà, la vera e sola causa del continuo aumento del debito pubblico non risiede nell'eccesso di intervento dello Stato nell'economia o in un non sufficiente rigore fiscale, ma risiede altrove e precisamente nella politica monetaria che è stata condotta nell'ultimo decennio dalla Banca d'Italia prima e dalla BCE poi. E' stata la spesa per interessi che si è mangiata completamente i tagli alla spesa pubblica, facendo lievitare ancor di più il debito pubblico. E poiché il livello dei tassi di interesse è determinato, in ultima istanza, dalle autorità monetarie possiamo indicare nella Banca d'Italia prima e nella BCE poi i veri responsabili dell'esplosione del debito pubblico. Vediamo perché, attraverso un'analisi, non troppo sofisticata ma stranamente occultata nel dibattito politico ed economico, dei fattori di crescita del debito pubblico.

La variazione del debito pubblico può essere scomposta in tre fattori: 1) il saldo primario, cioè la differenza tra entrate correnti e spesa pubblica, con esclusione della spesa per interessi; 2) la spesa per gli interessi sul debito pregresso; 3) una componente residuale di carattere finanziario (dismissioni e regolazioni di debiti), che determina la non coincidenza tra il valore dell'indebitamento netto in termini di competenza e il valore del fabbisogno in termini di cassa. Il primo fattore, il saldo primario, è determinato dal Parlamento, con l'approvazione delle leggi di bilancio. Il terzo fattore residuale è sotto il controllo del Ministero del Tesoro e della Ragioneria Generale dello Stato. Il secondo fattore, la spesa per interessi, è invece indipendente dalle autorità di politica fiscale essendo determinato dallo stock di debito accumulato negli anni passati e dai tassi di interesse vigenti sul mercato finanziario, il cui livello è controllato dalle autorità monetarie. La tabella 1, costruita scomponendo la variazione totale del debito pubblico nei diversi elementi, mostra il contributo dato da ciascuno dei tre fattori alla dinamica del rapporto debito pubblico/PIL.

Come si vede dalla prima colonna della tabella, a partire dal 1991, la politica fiscale ha avuto un carattere marcatamente restrittivo, che, in assenza di altri fattori e a parità di condizioni, avrebbe contribuito a ridurre il rapporto debito/PIL del 46,6%, portandolo nel 2002 al 50,6%, ben al di sotto dei parametri di Maastricht. Nell'ultimo decennio l'aumento del debito pubblico sul PIL è stato quindi interamente dovuto alle altre due componenti. In particolare, l'aumento della spesa per interessi è responsabile dell'aumento del 45,3% del rapporto debito/PIL.

Tabella 1. Cause della variazione del debito pubblico 1991-2002

Anno	Contributo dei fattori a DB/PIL	Saldo primario	Spesa per interessi	Componente residuale	Rapporto DB/PIL
1991		0,0	2,1	1,3	100,6
1992		-1,8	6,3	2,6	107,7
1993		-2,4	8,9	3,8	118,1
1994		-1,8	5,1	2,4	123,8
1995		-4,0	2,3	1,1	123,2
1996		-4,4	4,1	-0,7	122,1
1997		-6,8	4,6	-0,1	119,8
1998		-5,4	3,3	-1,5	116,2
1999		-5,0	3,6	0,3	115,1
2000		-6,2	0,6	1,0	110,5
2001		-5,0	2,2	2,1	109,8
2002*		-3,8	2,3	1,2	109,4
Tot. 1991-2002		-46,6	+ 45,3	+ 13,5	+ 12,2
Valore 2002 DB/PIL con variazione nulla degli altri fattori		50,6	142,6	110,7	

Fonte: nostre elaborazioni su dati Banca d'Italia. * stima su dati Dpef 2003

Una obiezione di apparente buon senso che si potrebbe rivolgere alla tesi qui sostenuta circa la responsabilità della politica monetaria come causa dell'indebitamento pubblico è quella che afferma che il pagamento degli interessi è obbligatorio a meno di voler derubare i risparmiatori che hanno investito in titoli di Stato. In realtà così non è. La condizione per porre una variazione nulla del fattore spesa per interessi sulla crescita del debito pubblico è molto meno stringente e meno onerosa per i possessori di titoli di Stato. Se il tasso di interesse reale, depurato dall'inflazione, fosse pari al tasso di crescita del PIL, la spesa per interessi sarebbe neutra rispetto alla variazione del debito pubblico. In altri termini, se la remunerazione reale del risparmio investito in titoli di Stato fosse stata uguale alla crescita del PIL, il rapporto debito pubblico/PIL sarebbe sceso, a parità di altre condizioni, nel 2002 al 64,1%, invece dell'attuale 109,4%. La condizione di neutralità della spesa per interessi implica semplicemente una quota costante della rendita finanziaria pubblica sulla distribuzione del reddito. Quello che è avvenuto in realtà nel corso degli anni 90 è stata una colossale redistribuzione del reddito a favore della rendita e a scapito dei redditi da lavoro, pagata con il taglio delle spese sociali e con la riduzione dei salari reali netti. L'ammontare del trasferimento di reddito a favore della rendita pubblica nel periodo 1991-2001, derivante da tassi di interesse reali molto superiori al tasso di crescita del PIL, è impressionante: 608.000 miliardi di lire correnti, cioè in media circa 60.000 miliardi di lire all'anno!

La falsità della tesi sulla fine del keynesismo.

Ma la cosa ancora più strabiliante la si può ricavare da un semplice esercizio di simulazione, supponendo che nel decennio 1991-2001 i tassi di interesse reali in Italia fossero stati uguali a quelli vigenti negli USA. Se la Banca d'Italia prima e la BCE poi avessero adottato una politica monetaria analoga a quella della Federal Reserve, il fattore spesa per interessi avrebbe contribuito alla riduzione del 2,8% del rapporto debito/PIL in Italia. Ovvero, se i tassi di interesse reali in Italia fossero stati uguali a quelli statunitensi, a parità di altre condizioni, nel 2002 ci ritroveremmo con un rapporto debito/PIL pari al 61,3%, sostanzialmente in linea con il parametro di Maastricht! Ma è ragionevole ipotizzare che il beneficio reale sarebbe stato addirittura maggiore, considerando che

con tassi di interesse reali significativamente più bassi la crescita del PIL sarebbe stata ben più elevata. Se oggi, inoltre, la BCE portasse i tassi di interesse agli stessi livelli di quelli degli USA, inferiori del 2% rispetto a quelli europei, a regime il bilancio pubblico italiano avrebbe a disposizione in più ogni anno, a causa della sola riduzione della spesa per interessi, 26 miliardi di euro, un ammontare di risorse doppio rispetto all'entità complessiva della manovra finanziaria per il 2003. La necessità oggi di una riduzione dei tassi di interesse nell'UME, di fronte alla stagnazione economica, non deriva tanto dall'effetto diretto sui consumi e sugli investimenti privati, quanto dall'allargamento degli spazi di intervento pubblico che essa consentirebbe.

La tesi diffusa circa l'esaurimento di spazi per politiche fiscali di stampo keynesiano è quindi falsa e fuorviante. Esse richiedono semplicemente uno stretto coordinamento con la politica monetaria, in modo da rendere convergenti e omogenei gli obiettivi delle diverse autorità di politica economica. Fino ad oggi, a causa dell'egemonia monetarista, la politica monetaria è stata la variabile indipendente della politica economica, a cui gli altri strumenti si sono dovuti adeguare. Per questo, lo scontro di politica economica tra destra e sinistra (se e quando esso c'è stato) è stato sulla distribuzione dei sacrifici. Se passassimo ad un'ottica keynesiana, dove anche la politica monetaria è al servizio di obiettivi politici e sociali, lo scontro politico potrebbe vertere invece sulla distribuzione dei benefici e sulla qualità dello sviluppo. E' di per sé evidente come la cornice keynesiana non sarebbe solo un modo alternativo di regolazione di un'economia capitalista, ma amplierebbe gli spazi e le possibilità per la trasformazione sociale e per la messa in discussione degli equilibri di potere tra le classi.

Non basta uscire dal Patto di stabilità, occorre riformare la BCE.

In conclusione, la vera causa dell'elevato livello del debito pubblico sta nella politica monetaria restrittiva perseguita in Italia e in Europa negli ultimi 10 anni. Le autorità monetarie italiane ed europee hanno volutamente strangolato le finanze pubbliche, annullando completamente i sacrifici imposti ai cittadini dalle politiche neoliberiste di riduzione della spesa pubblica. Lo scopo perseguito dalle autorità monetarie è stato quello di innalzare la remunerazione del capitale finanziario, a discapito della crescita economica, dell'occupazione e dei livelli di protezione sociale in Europa. La Banca d'Italia prima e la BCE poi hanno agito in nome e per conto degli interessi esclusivi della comunità finanziaria interna e internazionale, infischandosene del benessere economico e sociale collettivo. Attraverso la stretta monetaria hanno aperto la strada alle politiche neoliberiste di contrazione dell'intervento pubblico. La levata di scudi della BCE contro eventuali modifiche del Patto di stabilità europeo, così come i sermoni del Governatore Fazio sul rigore fiscale, configurano un comportamento scandaloso e immorale. Proprio coloro che hanno mantenuto il debito pubblico a livelli così elevati si ergono oggi a tutori della disciplina e dell'austerità. In realtà, l'evoluzione economica dell'ultimo decennio in Europa dimostra come il regime di completa autonomia delle Banche Centrali nella determinazione delle politiche monetarie sia stato dannoso per il benessere collettivo. Non è allora sufficiente rimettere in discussione il Patto di Stabilità europeo, per renderlo più flessibile rispetto all'evoluzione della congiuntura. Occorre andare più in là e rimettere in discussione l'intero impianto istituzionale che regge l'Unione Monetaria Europea. Occorre riportare la BCE ad un controllo democratico, da parte delle istituzioni che rappresentano la sovranità popolare, e finalizzare la sua condotta non solo alla stabilità monetaria ma alla crescita del reddito e dell'occupazione. La BCE è oggi completamente sovrana nel decidere i tassi di interesse e la politica monetaria. In questo modo è in grado di condizionare pesantemente le politiche fiscali nazionali. Ma la BCE oggi risponde soltanto agli interessi del capitale finanziario e sviluppa un'azione tesa esclusivamente a salvaguardare gli interessi dei creditori. Bisogna ricondurre la BCE all'interno del quadro democratico e renderla responsabile non più solo nei confronti dei mercati ma nei confronti dei cittadini che quotidianamente subiscono le sue decisioni e le sue scelte. Per parafrasare un celebre motto, il governo della moneta è troppo importante per lasciarlo ai banchieri.