

Il ruolo dello Stato nell'economia

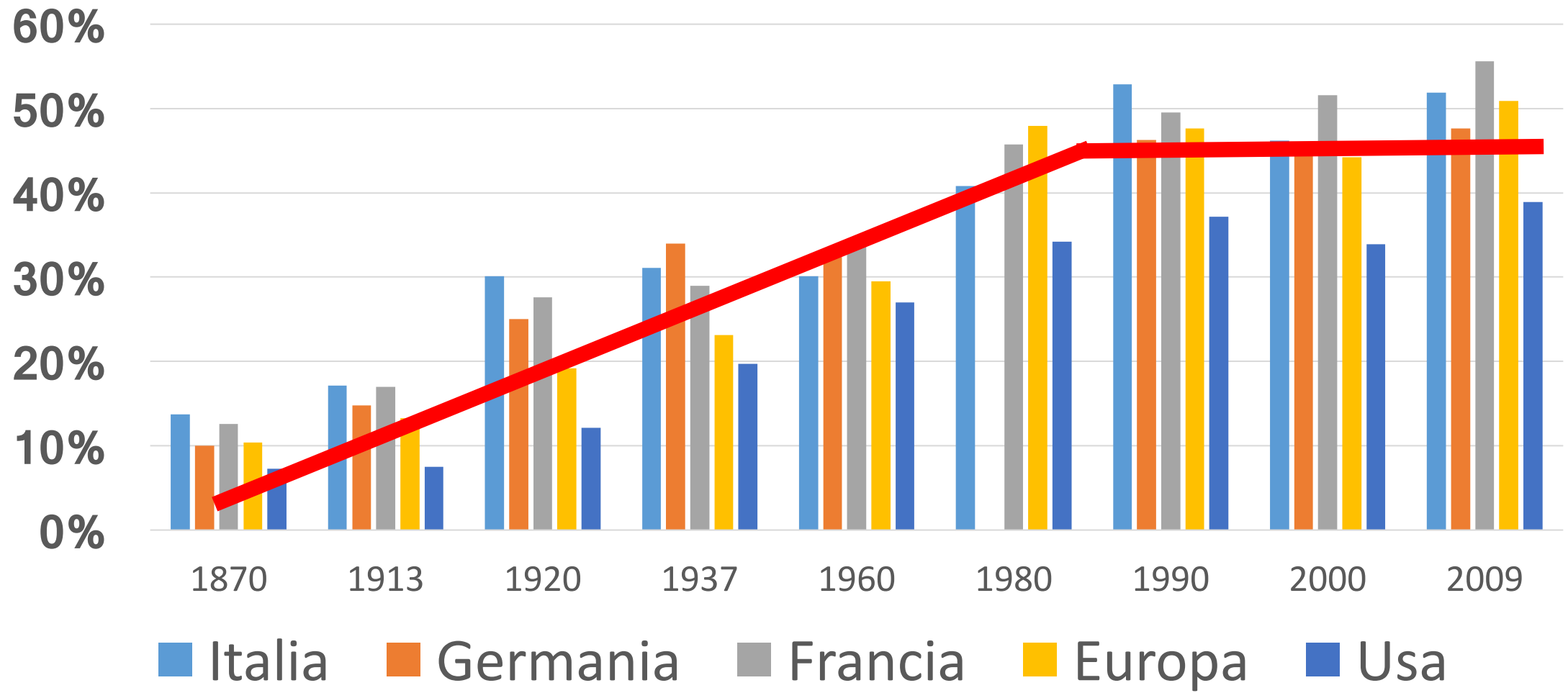
Formigine, 11/10/2018

Massimo Baldini – Unimore

- **Entrate totali delle AP sul pil nel 2017:**
- **Italia 46.6%, Ue 44.9%**

- **Spese totali delle AP su pil nel 2017:**
- **Italia 48.9%, 45.8%**

Spesa pubblica / pil



Cicli politico-culturali tra mercato e intervento pubblico

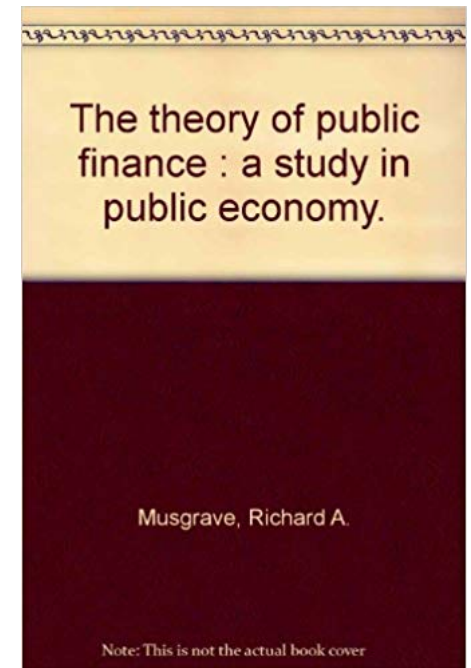
- '700 e '800: prevale il mercato, in particolare la produzione di beni pubblici
→ rapporto spesa pubblica / pil (e imposte/pil) molto basso, Stato minimo, prima globalizzazione
- Primi 70 anni del XX secolo: prevale l'intervento pubblico, welfare state, politiche keynesiane → crescita continua del peso dello Stato nell'economia
- Dagli anni '70 ai primi anni 2000: rivalutazione del mercato: deregolamentazione, Reagan, Thatcher, Washington Consensus
- Dopo la crisi iniziata nel 2007: emergono nuovi problemi, alla ricerca di un nuovo ruolo per lo Stato

- **Perché** lo Stato interviene nell'economia?
- Con quali **strumenti**?
- Con quali **effetti**?

I tre obiettivi sociali del governo secondo l'approccio economico tradizionale:

- **Efficienza:** massimizzare il reddito totale della società:
- **Equità:** realizzare una «equa» distribuzione del reddito e delle opportunità
- **Stabilità macroeconomica:** evitare inflazione e disoccupazione, mantenere stabile il sistema finanziario.

- R. Musgrave, 1959,
- The Theory of Public Finance



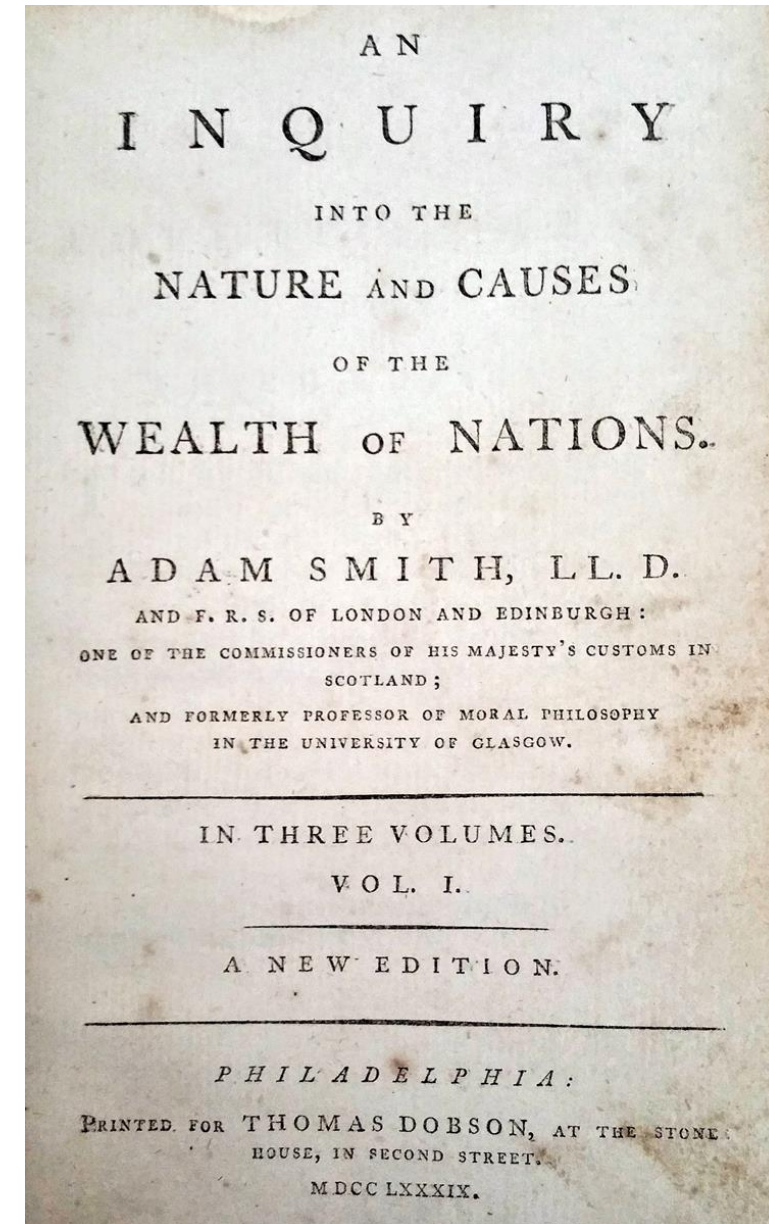
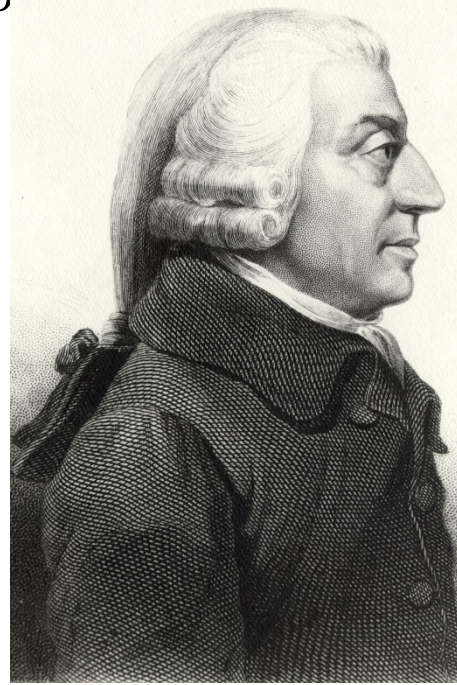
- Come funzionano i mercati?
- Riescono a produrre un'allocazione delle risorse efficiente ed equa? Se sì, lo Stato non avrebbe nulla da fare...
- Il governo deve intervenire se i mercati non riescono a realizzare questi obiettivi sociali

- In un mercato, compratori e venditori sono guidati dal proprio interesse personale.
- Ogni scambio è volontario: chi vi partecipa lo fa perché spera di migliorare la propria condizione
- Il risultato degli scambi volontari è efficiente?

Adam Smith: la mano invisibile del mercato

*Ogni individuo non intende promuovere l'interesse pubblico, né sa quanto lo stia promuovendo... e indirizzando i propri affari in modo da massimizzare il loro valore, è attento solo al proprio guadagno, **ed è guidato da una mano invisibile a promuovere un fine che non era nelle proprie intenzioni***

The Wealth Of Nations, 1776, Book IV, Chapter II n. 456 para. 9.

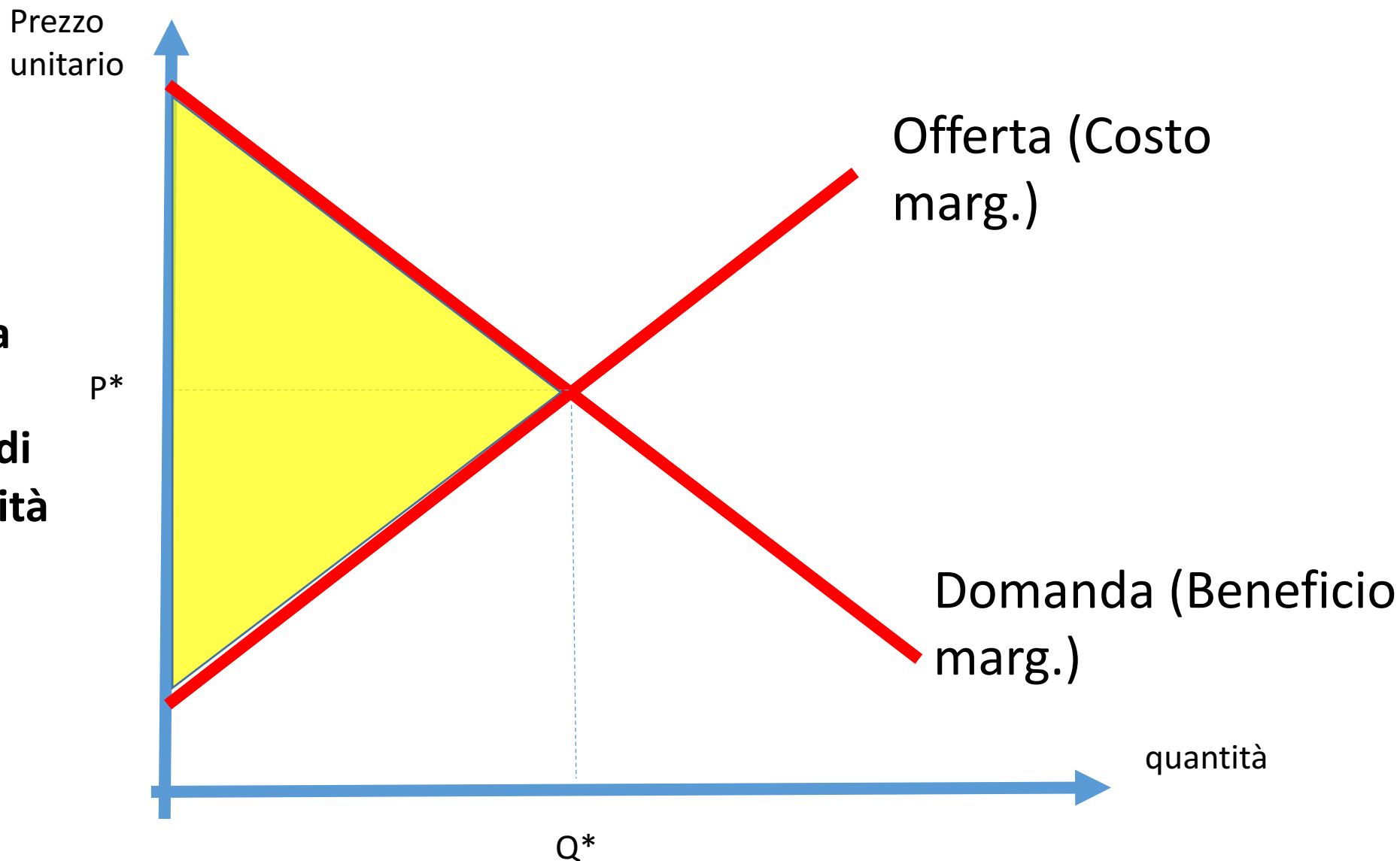


Non è dalla benevolenza del macellaio, del birraio o del fornaio che ci aspettiamo la nostra cena, ma dalla loro attenzione per il proprio interesse. Facciamo appello non alla loro umanità, ma al loro amor proprio, e non parliamo mai con loro delle nostre necessità, ma dei loro vantaggi.

The Wealth Of Nations, Book I, Chapter II, pp. 26-7, para 12.

- Il beneficio sociale non è intenzionale! Ognuno persegue il proprio interesse.
- Ma la mano invisibile del mercato trasforma la ricerca del beneficio privato in un beneficio sociale
- La metafora della mano invisibile ci dice che l'equilibrio di mercato è efficiente

**Il benessere
sociale è
massimo in
corrispondenza
della
combinazione di
prezzo e quantità
di equilibrio**



Primo teorema dell'economia del benessere: L'equilibrio concorrenziale è efficiente

Adam Smith aveva ragione

In equilibrio si producono tutte le unità del bene/servizio
che hanno utilità sociale superiore al proprio costo sociale

→ si massimizza il benessere sociale

- Però vi sono casi in cui i mercati non riescono a raggiungere l'efficienza:
- **I Fallimenti del Mercato**
- ➔ giustificazione di efficienza per l'intervento pubblico

1) Beni pubblici

- **Beni che sono a disposizione di tutti:**

- Strade e autostrade
- Difesa nazionale
- Forze di sicurezza
- Giustizia
- Ricerca di base
- Infrastrutture essenziali
- ...

- Nessuno può esserne escluso

- ➔ tentazione di goderne senza pagarne il prezzo ➔ free riding

- Ma se pochi pagano, il bene sarà prodotto in quantità non efficiente

- E se nessuno paga, il bene non sarà prodotto

- ➔ Interviene lo Stato che decide quanto produrre e impone tasse ai cittadini per finanziarlo



- 1) Come può lo Stato sapere quanto bene pubblico produrre e come distribuire il suo costo?
- Lo Stato conosce le preferenze dei cittadini? Politici eletti democraticamente conoscono queste preferenze? Sono investiti di un preciso mandato su qualità e quantità dei beni pubblici?
- C'è **asimmetria informativa** tra cittadini e Stato. La delega è generica.
- 2) Free-riding → i cittadini vogliono benefici escludibili e rivali (pensioni, sussidi, meno tasse, ecc.), non beni pubblici!
- 3) I beni pubblici forniscono benessere non solo ai cittadini in quanto consumatori, ma molto di più a chi li produce
- Eisenhower: complesso militare-industriale

2) Monopolio o forme di mercato non concorrenziali

- Benessere totale è inferiore a quello di concorrenza.
- Il monopolista si appropria di una rendita, aumenta P , cala Q
- Autorità di regolazione antitrust deve favorire entrata di nuove imprese che, facendosi concorrenza, spingono in basso il prezzo.
- Se il monopolio è naturale → regolazione o nazionalizzazione



3) Esternalità negative o positive

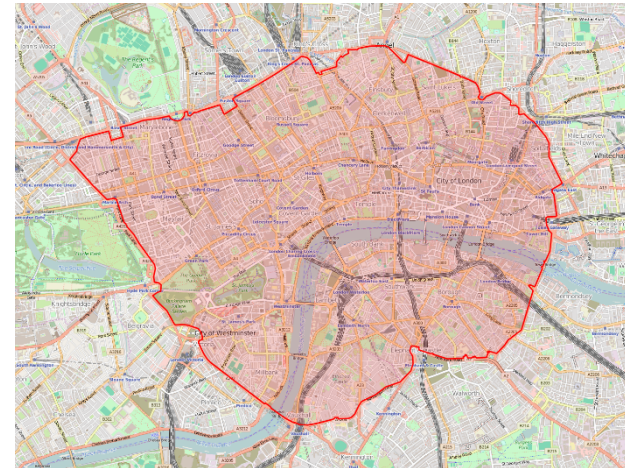


- Un'attività economica produce conseguenze, negative o positive, su soggetti che non hanno partecipato ad essa.
- Conseguenze ignorate da chi partecipa allo scambio.
- Inquinamento
- Investimento in istruzione
- Vaccinazione contro malattie
- Investimenti privati in ricerca e sviluppo, Industria 4.0
- Il mercato produce troppe E. negative e troppo poche E. positive.

- Lo Stato interviene per incentivare a ridurre le attività che producono E. negative e ad aumentare quelle che producono E. positive:
- Regolamentazione delle quantità o fissazione di standard qualitativi
- Imposte o sussidi correttivi uguali al danno (beneficio) marginale esterno, per spingere il mercato verso il livello di produzione efficiente

La congestion charge a Londra

- Un pedaggio giornaliero di 11.50 sterline che devono pagare le auto per poter accedere al centro di Londra dal lunedì al venerdì, dalle 7 alle 18.
- Dal 2003
- Riduzione congestione
- Aumento velocità media
- Riduzione inquinamento
- 1 milione di sterline al giorno di gettito per il Comune, che deve essere reinvestito nel sistema dei trasporti della città



4) Asimmetrie informative

- I soggetti coinvolti in uno scambio non hanno le stesse informazioni
- 1) Adverse selection (informazione nascosta):
 - una delle parti ha maggiori informazioni sulle caratteristiche del bene o servizio scambiato
 - Mercato delle auto usate.
 - Rimedi: l'offerta di una garanzia può segnalare che l'auto è di buona qualità; la reputazione del venditore; la standardizzazione della rete di vendita.
 - Assicurazioni private per prestazioni sanitarie.
 - Alcuni soggetti non riescono a trovare assicurazioni con premi accettabili



- 2) Moral hazard (comportamento sleale)
- Uno dei contraenti non può osservare il comportamento dell'altro, dopo la stipula del contratto.
- Esempio: assicurazione contro l'incendio.
- Se sono completamente assicurato, posso curarmi poco di prevenire il rischio di incendio. ➔ aumenta la probabilità di incendio, e la compagnia assicurativa può fallire.

- La forte crescita della spesa pubblica nel periodo 1930-1980 è dovuta soprattutto alla spesa sociale: pensioni, sanità, ammortizzatori sociali, assistenza.
- Perché queste spese sono organizzate dallo Stato?
- Asimmetrie informative: fallimento delle assicurazioni private.
- Equità: garantire a tutti questi servizi essenziali.

2 motivazioni per
l'intervento pubblico:

1) Giustificazione di efficienza

Per correggere i fallimenti del mercato

2) Giustificazione di equità

L'equilibrio concorrenziale può essere efficiente, ma non è detto che sia anche equo, cioè che corrisponda ai giudizi di valore distributivi che la società esprime.

Secondo teorema dell'EB:

- ogni allocazione efficiente può essere raggiunta come equilibrio concorrenziale purchè esistano imposte e trasferimenti non distorsivi
- Gli strumenti di policy non dovrebbero modificare i prezzi relativi, in modo da preservare l'efficienza

Se valgono entrambi i teoremi dell'Economia del Benessere,
C'è separazione tra efficienza ed equità:

La concorrenza genera una situazione di **First Best**

Con strumenti non distorsivi,
si realizza la distribuzione desiderata del benessere tra gli individui

- Ma nella realtà tutti gli strumenti di tassazione e trasferimento sono distorsivi,
 - cioè provocano distorsioni nei comportamenti individuali
 - e quindi perdite di benessere sociale:
-
- Tentativi di correggere la distribuzione prodotta dal mercato determinano inefficienze, cioè **Soluzioni di Second best**
-
- ➔ **Tra efficienza ed equità non c'è separazione, ma TRADE – OFF**

Esempi del trade-off tra eguaglianza ed efficienza:

- * **Redistribuzione egualitaria del reddito:** vengono meno gli incentivi a studiare, ad investire, a lavorare.
- **Imposta progressiva sul reddito:** si lavora meno e si evade di più
- **Imposte sui beni di lusso:** se la gente smette di comprarli, chiudono le industrie che li producono, e lo stato non incassa gettito → perdita secca
- **Sussidi contro la povertà:** trappola della povertà
- **Alte aliquote sui redditi da capitale** possono scoraggiare risparmio e investimento

A. M. Okun: *Equality and efficiency, The Big Tradeoff*, 1975

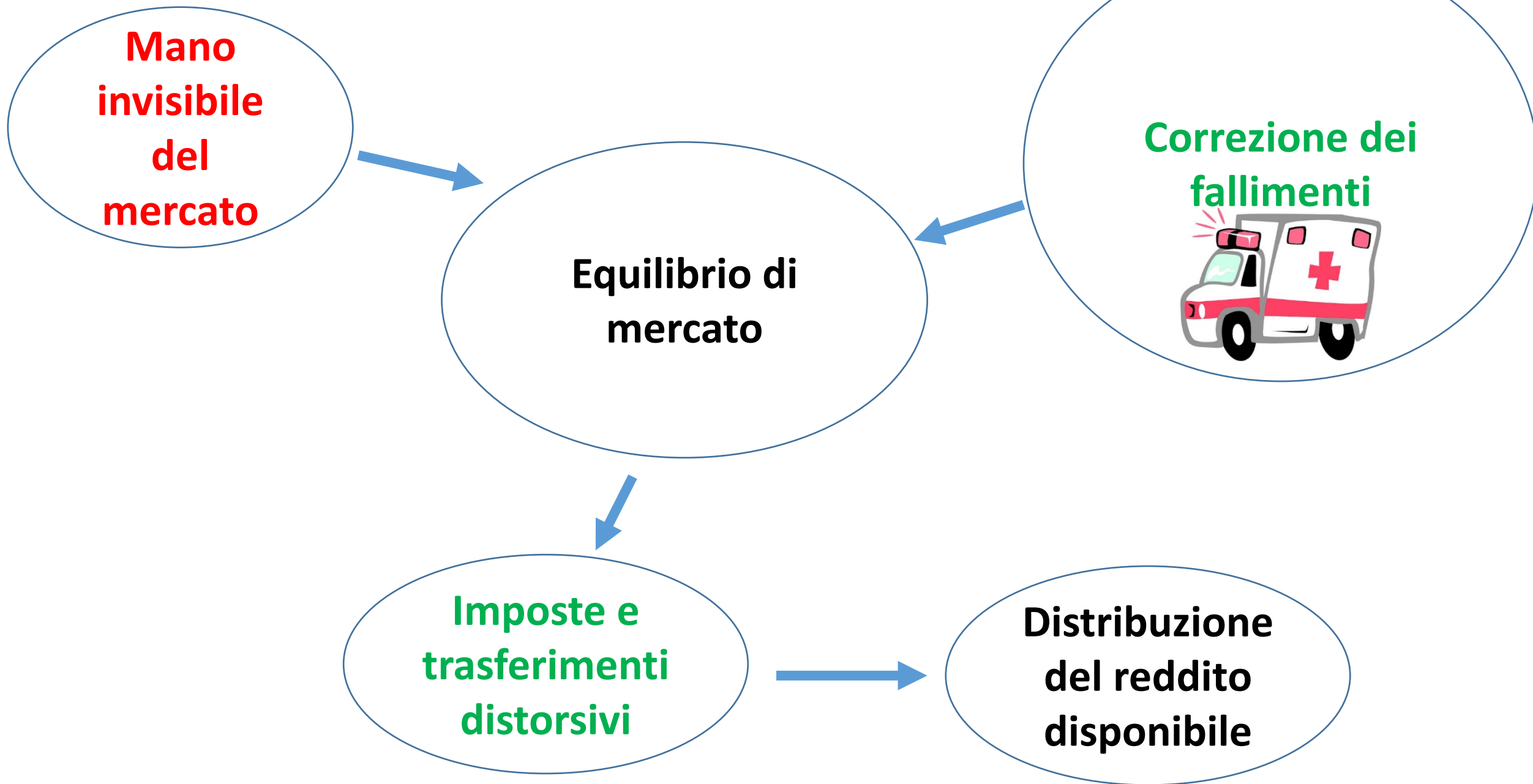
- Le società riescono a redistribuire reddito dal ricco al povero in un “*secchio bucato*”: durante il passaggio, una parte del denaro va perduto, e i poveri non ottengono tutte le risorse sottratte ai ricchi.
- Costi amministrativi, riduzione degli incentivi a produrre reddito.
- Per trasferire 1 euro da un ricco ad un povero, quanti centesimi siamo disposti a sprecare nel passaggio?
- Friedman: pochi centesimi, perché l'efficienza è prioritaria
- Rawls: anche 99 centesimi, perché l'equità è prioritaria
- Okun: fino a 60 centesimi
- Non c'è una risposta giusta o sbagliata, dipende dalle preferenze distributive della società.

- Il trade-off esiste davvero? È un problema empirico, non filosofico.
- Il trade-off dipende da come le persone reagiscono alle scelte della politica:
 - Se reagiscono poco o per nulla, allora il trade-off non è molto rilevante.
 - Se reagiscono molto, il trade-off può essere significativo
- I trade-off limitano le ambizioni dei governi.
- E' anche un problema di opinioni personali, altrimenti non si spiega perché vi siano economisti «di destra» ed economisti «di sinistra».

- **Ma non è scontato che tra eguaglianza ed efficienza vi sia sempre un trade-off.**
- Vi sono molti canali attraverso cui l'eguaglianza può influenzare positivamente la crescita.
- 1) in democrazia vince l'elettore mediano: bassa diseguaglianza riduce il rischio che vi sia forte domanda politica per la redistribuzione che può ridurre gli incentivi
- 2) Esternalità negative associate alla diffusione della povertà (riduzione pace sociale, peggioramento generale qualità della vita...)
- 3) Diseguaglianza e mercato dei capitali: per prendere denaro a prestito bisogna avere un certo patrimonio da offrire in garanzia alle banche
- ➔ in società molto disuguali, ai poveri può essere negato l'accesso al credito perché non hanno garanzie
- ➔ se il credito serve per: intraprendere una piccola attività commerciale; mandare i figli a scuola; seguire un corso di formazione; comprare input per mandare avanti la piccola attività; ecc; allora, la mancanza di credito rallenta la crescita economica.

- 4) Diseguaglianza e investimento in capitale umano: una distribuzione più equa della ricchezza e del reddito (anche con borse di studio) permette a molte famiglie di investire nella qualità dei propri figli, e di mandarli a scuola più a lungo
- ➔ aumento del capitale umano nazionale ➔ maggiore crescita economica
- 5) Deaton, Piketty: alta diseguaglianza inquina la vita politica e riduce la qualità del sistema democratico. La politica viene piegata a favore degli interessi dei potenti.

- Fin qui la teoria «classica» dell'intervento pubblico nell'economia:
- Lo Stato deve intervenire:
- A) se l'equilibrio di mercato non è efficiente → correzione dei fallimenti
- B) oppure se, per quanto efficiente, l'equilibrio non è equo → redistribuzione con imposte e trasferimenti in denaro o in natura, distorsivi.



E' però riduttivo pensare che lo Stato si limiti al solo contrasto dei fallimenti del mercato

Lo Stato influenza infatti l'equilibrio di mercato in moltissimi modi, non solo per rimediare ai suoi fallimenti

L'equilibrio di mercato non produce una distribuzione «naturale» delle risorse, ma una distribuzione che dipende da molteplici forme di intervento pubblico, *diverse* dalle politiche esplicitamente redistributive di tassazione e trasferimento.

- Esempi:
- **Infrastrutture fisiche**
- **Istruzione**: sviluppo del capitale umano dei lavoratori
- **Certificazione** delle competenze professionali → si riduce il rischio per i cittadini, ma si creano rendite di posizione
- Protezione dei **diritti di proprietà**
- Protezione della **proprietà intellettuale** (brevetti, marchi, diritti d'autore, diritti di sfruttamento dell'immagine, ...) → incentivo alla innovazione e all'impegno, ma si creano rendite di posizione monopolistiche

- **Regolamentazione dei mercati** dei prodotti e dei fattori di produzione (es. regole su salario minimo, ore di lavoro, assunzioni e licenziamenti, contrattazione salariale, ...)
- Regole sulle **società a responsabilità limitata**: su potere dei manager, trasmissione proprietà, conseguenze del fallimento, funzionamento delle banche, ...
- Regole sullo sfruttamento delle **risorse naturali**
- Attività di **investimento pubblico**: aumenta il valore di alcune attività private più di altre
- Attività di **ricerca e sviluppo di base**: i risultati sono sfruttati da alcuni imprenditori e non da altri

- **Politica monetaria**: il QE, con i bassi tassi di interesse, ha permesso ad alcuni imprenditori e speculatori di fare ottimi affari
- **(De)regolamentazione dei mercati finanziari**: forte aumento dei redditi per chi lavora nel settore.
- **Accordi di scambio internazionali**: favoriscono determinati settori piuttosto che altri (anche con dazi)
- **Qualità del settore pubblico**: corruzione, rendite, fiducia, efficienza, crescita economica...

Sono tutti canali con cui lo Stato influisce sulla distribuzione del reddito prima di intervenire con politiche esplicitamente redistributive come imposte e trasferimenti

**Mano
invisibile
del
mercato**



**Equilibrio di
mercato**



**Mano
(invisibile e
visibile)
dello Stato**



**Imposte e
trasferimenti
distorsivi**



**Distribuzione
del reddito
disponibile**

- La distribuzione prodotta dal mercato non è «naturale»: se non ci fosse lo Stato, avremmo una diversa distribuzione del reddito.
- ➔ Il mercato non è una istituzione naturale, è una istituzione sociale
- ➔ i redditi ottenuti sul mercato non dipendono solo dall'impegno e dall'abilità individuali, ma anche dalle istituzioni e dalle regole.





➔ La redistribuzione effettuata con imposte e trasferimenti non può essere considerata una «illegittima» violazione di un diritto naturale

(Sempre conservando gli incentivi)

- ➔ Se la distribuzione del reddito dipende anche da regole, istituzioni, ecc., allora imposte e trasferimenti non possono essere considerati come le uniche forme di redistribuzione possibili
- Per realizzare una più equa distribuzione del reddito, si può intervenire anche con la mano invisibile dello stato: modificare le regole, le istituzioni, le leggi, così da favorire una maggiore eguaglianza nella distribuzione dei redditi lordi.
- Questa forma di redistribuzione produce una più equa distribuzione di mercato, e riduce l'intensità della redistribuzione con imposte e trasferimenti.

Redistribuzione ex ante (prima): agisce prima dell'operare dei mercati (pre-distribution)

- Regole su mercato del lavoro, salario minimo, ecc.
 - scuola, università, formazione professionale
 - Diritti di proprietà
 - Controllo gruppi di pressione
 - Tipi di ricerca di base
 - Investimenti pubblici
 - Mobilità persone e merci
 - Accesso alle professioni
 - Attività antitrust
 - Regolazione concessioni pubbliche
 - ...
- **Redistribuzione ex post (dopo):** agisce sulla distribuzione del reddito prodotta dal mercato: imposte, trasferimenti in denaro e servizi

- Le **riforme strutturali** possono essere interpretate come interventi di pre-distribution
- Le riforme dei mercati aprono nuove opportunità per i «nuovi arrivati» e per i poveri perché nel tempo, se non riformate, le istituzioni tendono ad essere disegnate in modo da favorire i «ricchi», gli insiders.
- Esempio: una scuola mediocre avvantaggia i figli delle classi medio-alte perché anche quelli non brillanti possono raggiungere livelli di istruzione elevati e così possono essere inseriti nei contesti lavorativi che i genitori hanno preparato per loro.
- Le classi medio-alte vogliono, per i figli non brillanti, una scuola «tranquilla», non troppo meritocratica.
- Si abbassa la mobilità sociale.
- Ne risente la produttività generale e l'efficienza dell'economia.

Come è cambiato l'impatto redistributivo del sistema di tax-benefit negli ultimi 40 anni?

- Sono diminuite le aliquote marginali più alte dell'imposta sul reddito
- Però l'effetto redistributivo di imposte e trasferimenti *non* è diminuito negli ultimi 50 anni
- Reagan e Thatcher non hanno invertito, ma solo rallentato la tendenza storica ad un aumento della progressività di imposte e trasferimenti
- I trasferimenti monetari sono diventati più progressivi (Eitc, redditi minimi)
- L'aumento della disuguaglianza interna a molti stati non dipende da una minore progressività di imposte e trasferimenti, ma da altre cause: globalizzazione, progresso tecnologico, investimento in capitale umano.
- Però: alcuni paesi hanno reindirizzato i sistemi di tax-benefit a favore degli anziani: Giappone, USA, Portogallo, Grecia, Italia.

Il ruolo dello Stato di fronte ai principali fenomeni globali in corso

- **Globalizzazione**
- **Progresso tecnologico**
- **Invecchiamento**
- **Crescente complessità delle interazioni economiche:**
 - **Esternalità (es. ambiente)**
 - **Asimmetrie informative sui contenuti dei beni e servizi**

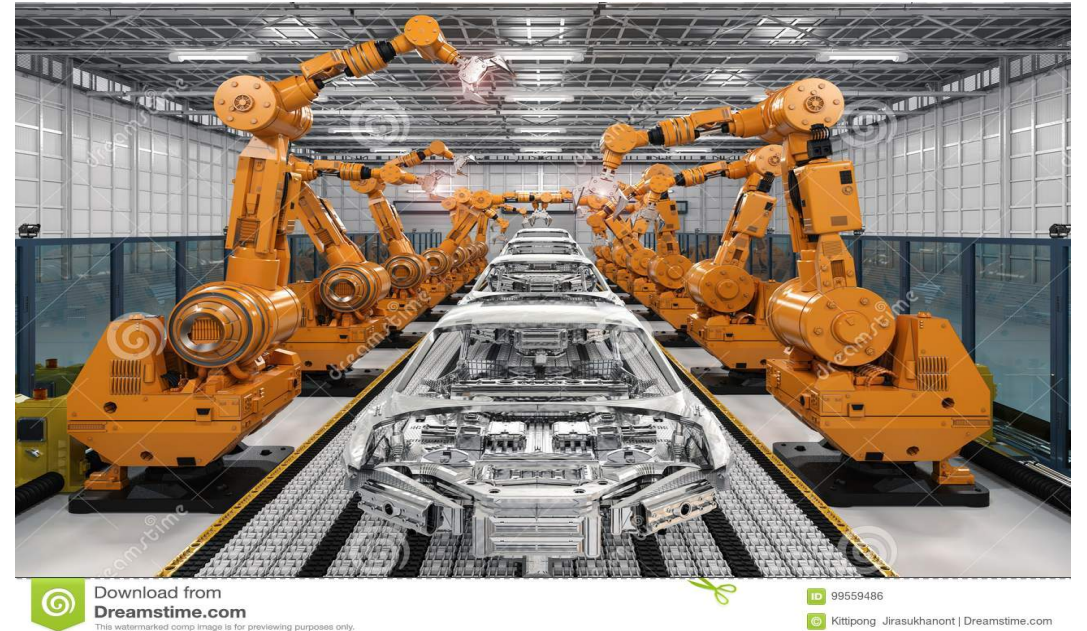
• Globalizzazione

- Capitale sempre più mobile e difficile da tassare.
- Mobilità del lavoro in crescita.
- Gli Stati rischiano l'impotenza se non cooperano. Ma ognuno ha interesse di breve periodo a non cooperare. Difficoltà di coordinamento. Dilemma del prigioniero.
- Tassazione del capitale e contrasto all'evasione sono possibili solo se gli Stati collaborano.
- Se gli Stati si indeboliscono e non si coalizzano, il capitale diventa ancora più potente.
- Alcuni problemi possono essere affrontati solo su scala globale (es. cambiamento climatico, immigrazioni)
- ➔ le istituzioni internazionali come tentativo di superare le tendenze egoistiche di fronte alla globalizzazione.



- + Progresso tecnologico

- Formazione di nuovi monopoli globali
- ➔ importanza della cooperazione
- Aumento diseguaglianze:
 - the winner takes it all (grazie anche alla tutela della proprietà intellettuale)
 - cresce il premio per l'istruzione
 - Redditi medi non crescono
- Disoccupazione tecnologica? Quali forme di redistribuzione? Basic income?



- Aumenta la **complessità**:
 - delle regole;
 - del contenuto tecnologico dei beni e servizi.
- leggi sempre più complicate e difficili da interpretare
- le regole economiche del gioco sono diventate, col tempo, meno trasparenti e più attente ad interessi particolari?
- Dei «ricchi»? Dei dipendenti pubblici? Di altri gruppi?
- Alcuni gruppi hanno maggiori possibilità di influenzare le regole. Logica dell'azione collettiva
- Aumenta il ruolo delle lobby che cercano di influenzare la mano invisibile dello Stato.
- *Crony capitalism*: capitalismo degli amici, relazionale → populismo
- Qualità delle istituzioni sempre più importante



J. Barroso: da presidente della Commissione Europea a presidente non esecutivo e advisor della banca d'affari [Goldman Sachs](#).



G. Schröder: da cancelliere della Germania a dirigente di Gazprom

Buona parte degli ex membri del Congresso Usa diventano lobbisti: dipendenti o consulenti di grandi imprese, a vantaggio delle quali sfruttano le conoscenze fatte durante gli anni di attività politica

- Invecchiamento

- Pressioni per aumentare la spesa sociale
- o per agevolare fiscalmente la spesa privata in questi settori
- Preferenza per la spesa corrente sugli investimenti
- Invecchiamento + bassa crescita: diminuisce la mobilità sociale
- Le persone sono più sole:
 - domanda di sicurezza
 - un ministero contro la solitudine?
- Preferenza per lo status quo e per la chiusura (Brexit)
- Populismo come rivolta dei giovani?



- Monopoli, esternalità, asimmetrie informative:
- I fallimenti del mercato ci sono sempre, anzi sono più importanti di un tempo, solo che cambiano continuamente e richiedono adattamenti continui da parte dello Stato
- Le persone e i capitali sempre più «votano con i piedi»:
- scelgono paesi o regioni con istituzioni che cercano di adattarsi e di promuovere le opportunità,
- mentre paesi o regioni con istituzioni passive o vittime di interessi particolari declinano.

fine