

# Spesa pubblica, riforme istituzionali e crescita economica in Italia

Alessandro Petretto

IRPET

Venerdì 12.5.2017

# Premessa

- Mi occuperò del **ruolo della spesa pubblica per la crescita economica**  
=> Un abbozzo di *modello teorico* che si riferisce alla **spesa pubblica per acquisti di beni e servizi e per investimento**
- Nel linguaggio di Cottarelli si tratta di un'analisi delle «**riforme di puro efficientamento**» con effetti nel medio termine (ma che prima o poi bisognerà cominciare a implementare)
- L'intento dell'analisi è mostrare come un controllo e una riduzione della spesa con queste finalità non è incompatibile con il ruolo di sostegno della crescita economica
  - => il controllo non si limiti (come lamentato da Cottarelli) ad abbattere la spesa per investimenti e a «stringere la cinghia», ma sia basato sulla razionalità di un modello micro-fondato => la «buona» spesa pubblica

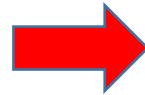
# Dalla teoria classica della spesa pubblica (De Viti de Marco, Einaudi et al.) alla *Spending review* e alle riforme strutturali

- Secondo l'analisi macroeconomica standard la spesa pubblica è per lo più un G esogeno da immettere come componente della domanda aggregata
- Questo approccio è concettualmente limitato soprattutto quanto si vuole enfatizzare il *ruolo per favorire la crescita economica* della spesa pubblica
- Nemmeno le teorie più moderne della crescita endogena alla Barro, Sala-i-Martin (1995) e Acemoglu (2009) superano questo limite perché **trascurano i processi produttivi** che determinano la spesa pubblica, limitandosi a sottolinearne la funzione di esternalità (cfr. anche Zagler, Durnecker (2003), Greiner (2007), Irmen, Kuehnel (2009)).
- La **tradizione italiana della scienza delle finanze** aveva viceversa ben presente questo più ampio approccio ed elaborava teorie che si muovevano lungo l'impianto analitico che segue

# La Produzione privata e pubblica destinata a fornire servizi al sistema delle imprese (la P.A.)

## 1. Produzione privata

PTF e produttività marginale dei singoli fattori nel settore privato => *funzione domanda privata di G*



$$y_p = A_p f_p (K_p, L_p, G)$$
$$\frac{\partial y_p}{\partial K_p} = A_p \frac{\partial f_p}{\partial K_p}; \frac{\partial y_p}{\partial L_p} = A_p \frac{\partial f_p}{\partial L_p};$$
$$\frac{\partial y_p}{\partial G} = A_p \frac{\partial f_p}{\partial G} \rightarrow G^D$$

Domanda di servizi infrastrutturali (mobilità e logistica), amministrativi, di formazione e capitale umano, tutela dei diritti di proprietà e dei contratti, servizi pubblici locali

## 2. Produzione pubblica

- PTF e efficienza tecnica (....due facce della stessa medaglia)
- produttività marginale dei singoli fattori nel settore pubblico => «prezzi ombra» dei fattori (con  $e=1$ )

Contributo alla produzione del settore privato  $y_p$  del lavoro  $L_G$  e del capitale  $K_G$  impiegati nella P.A.

$$G = eA_G f_G(K_G, L_G, M_G), 0 < e \leq 1 \Rightarrow \text{efficienza}$$
$$\frac{\partial G}{\partial K_G} = eA_G \frac{\partial f_G}{\partial K_G}; \quad \frac{\partial G}{\partial L_G} = eA_G \frac{\partial f_G}{\partial L_G}; \quad \frac{\partial G}{\partial M_G} = eA_G \frac{\partial f_G}{\partial M_G}$$

$$\frac{\partial y_p}{\partial L_G} = eA_p A_G \frac{\partial f_p}{\partial G} \frac{\partial f_G}{\partial L_G}$$
$$\frac{\partial y_p}{\partial K_G} = eA_p A_G \frac{\partial f_p}{\partial G} \frac{\partial f_G}{\partial K_G}$$

Beneficio marginale sociale dei fattori produttivi (capitale e lavoro) della P.A.

# L'accumulazione di capitale privato e pubblico e la crescita economica

L'accumulazione di capitale privato è destinata alla ricostruzione dello stock (deprezzamento) e all'investimento netto.

Il primo va a comporre i costi di produzione sotto forma di ammortamenti e il secondo è finanziato dal **risparmio privato**

$$\dot{K}_p = -\delta_p K_p + I_p = -\delta_p K_p + S_p$$

L'accumulazione del capitale pubblico o investimento pubblico lordo è destinata alla manutenzione delle infrastrutture e all'accrescimento di queste (investimento netto).

**Questa spesa è finanziata dall'avanzo corrente (entrate fiscali – spesa corrente) o dall'indebitamento della P.A.**

$$\begin{aligned} \dot{K}_G &= -\delta_G K_G + I_G = \\ &= \textit{Avanzo corrente e / o indebitamento P.A.} \end{aligned}$$

Entrambe le accumulazioni sono ***motori della crescita***.

La differenza sta nel ruolo di input intermedio della P.A. nella produzione del settore privato. Entra nella *contabilità del PIL* al costo dei fattori perché è un fattore «non pagato» direttamente dalle imprese, ma con la fiscalità generale.

L'investimento pubblico agisce sulla *crescita del PIL potenziale* operando attraverso la produttività del capitale pubblico, favorendo la produzione del settore privato.

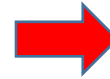
Si può dimostrare che, come nel modello di Barro, Sala-i-Martin e successivi, il **tasso di crescita potenziale** (di steady state) dipende (oltre che dal tasso di risparmio) dalla **pressione fiscale** (che impatta sul rendimento netto del capitale e quindi sull'accumulazione), secondo una funzione non lineare, prima crescente e poi decrescente.



***il livello di pressione fiscale raggiungibile nel tratto crescente è però condizionata dall'efficienza e della PTF della P.A. la quale quindi limita le potenzialità di crescita del PIL***

# La spesa pubblica primaria e il processo decisionale

La spesa pubblica corrente più in conto capitale si compone delle spese per l'acquisto ai prezzi di mercato degli input nel settore pubblico e dell'accumulazione del capitale pubblico



$$\begin{aligned} \text{Spesa pubblica} &= \\ &= \text{Investimenti netti P.A.} \\ &+ \text{Ammortamenti} \\ &+ \text{Salari P.A.} + \\ &+ \text{Acquisti beni e servizi} = \\ C_G &= I_G + \delta_G K_G + w_G L_G + p_M M_G = \\ &\text{Entrate fiscali e / o indebitamento} \end{aligned}$$

La P.A. sceglie il livello degli input di produzione e l'investimento pubblico minimizzando la spesa pubblica sotto i vincoli della domanda del settore privato, della tecnologia e della regola di accumulazione nel tempo.

I prezzi degli input non sono quelli ottimali (prezzi ombra) e la funzione di produzione esprime un'inefficienza tecnica (con  $e < 1$  occorrono più input per soddisfare la domanda privata)

=> **Eccesso di spesa**



$$\begin{aligned} &\text{Min}_{L_G, M_G, I_G} C_G \\ &s.t. \\ &e A_G f_G(K_G, L_G, M_G) = G^D \\ &\dot{K}_G = -\delta_G K_G + I_G \end{aligned}$$



# Il controllo della spesa corrente per settori (*performance budgeting*)

- Eccesso di spesa => *Spending review* per approssimare la **spesa standard** (cfr. obiettivi di spesa ministeriale su base triennale)
- La distorsione nella scelta delle quantità dei fattori produttivi (lavoro, capitale e acquisti di beni e servizi) deriva:
  - dall'efficienza tecnica nella P.A.: → ***e***
  - dai prezzi dei fattori a loro volta distorti rispetto ai prezzi ombra

*Spesa corrente effettiva*  $\equiv$

$$C_G(w_G, p_M, G^D, e) >$$

$$C_G(w_G^*, p_M^*, G^D)$$

$\equiv$  *Spesa standard o obiettivo*

$$w_G > w_G^* \leftarrow \text{produttività lavoro}$$

$$p_M > p_M^* \leftarrow \text{produttività acquisti}$$

# Il ruolo delle riforme istituzionali => aumentare il beneficio sociale degli input pubblici

- La riforma della P.A.
- La riforma dell'ordinamento giuridico (diritto civile => ambiente economico)



$$\frac{\partial y_p}{\partial L_G} = eA_p A_G \frac{\partial f_p}{\partial G} \frac{\partial f_G}{\partial L_G}$$

- La riforma degli appalti
- La riforma dei meccanismi decisionali (riforme istituzionali e livelli di governo)
- Le partecipate degli EELL e i SPL
- La riforma della giustizia amministrativa



$$\frac{\partial y_p}{\partial K_G} = eA_p A_G \frac{\partial f_p}{\partial G} \frac{\partial f_G}{\partial K_G}$$

# Sintesi

- La spesa pubblica, corrente come in conto capitale, contribuisce alla crescita economica se
  - La produzione pubblica cui è destinata è un input produttivo efficiente nel settore privato => favorisce un ambiente economico *firm-friendly*
  - L'inefficienza tecnica dei processi produttivi del P.A. è contenuta
  - la PTF nel settore pubblico è dinamica (ICT, digitalizzazione, ....)
  - l'eccesso di spesa è limitato con un controllo sui prezzi dei fattori (tetti alle retribuzioni dirigenziali, centrale degli acquisti, costi standard...) più che sulla riduzione delle quantità di input



In questo contesto il **controllo della spesa pubblica** (spending review) e le stesse **riforme strutturali** divengono funzionali alla crescita economica