

Collana

“I Temi dei Rapporti dell’ISAE”

**Le finanze pubbliche e
i traguardi sociali**

ottobre 2003

*Estratto dal Rapporto ISAE
Finanza pubblica e
Redistribuzione*

Gli autori del capitolo qui presentato sono: Stefania Gabriele e Luigi Meucci; il riquadro “Il finanziamento della spesa pubblica” è stato redatto da Floriana D’Elia.

Stampato presso la sede dell’Istituto

Le finanze pubbliche e i traguardi sociali

INTRODUZIONE

Nei paesi sviluppati la crescita continua della spesa pubblica è da tempo al centro dell'attenzione di economisti e studiosi di scienza delle finanze. Un breve esame dell'evoluzione di tale spesa può essere utile per ricordare il ruolo che l'intervento pubblico ha avuto nella promozione dello sviluppo sociale e per riflettere sulle sfide da affrontare in quella parte del mondo dove ancora traguardi sociali per noi scontati appaiono lontani e difficili da raggiungere.

Obiettivo del presente capitolo è ragionare sulle politiche pubbliche favorevoli al progresso sociale nei paesi del "Sud del mondo", e soprattutto in quelli dove ancora l'intervento pubblico è limitato. Riteniamo che a questo fine valga la pena di rammentare come la discussione sui compiti e l'ampiezza dello stato e delle finanze pubbliche si sia aperta, nei paesi attualmente chiamati "sviluppati", quando ancora il livello della spesa rispetto al PIL era inferiore al 10%. Già alla fine del diciannovesimo secolo, infatti, veniva espresso qualche allarme sull'incremento delle uscite del bilancio, e si avviava la riflessione con le analisi di Wagner¹, e con gli interventi critici di Nitti². Il dibattito si è sviluppato attraverso i primi tentativi di spiegazione unitaria della crescita della spesa, sulla base di relazioni regolari (si pensi alla cosiddetta "legge di Wagner"³), e in seguito

¹ Wagner, 1893.

² Nitti (Nitti, 1907), in polemica con i sostenitori dell'individualismo metodologico in economia, difendeva il ruolo dello stato con argomentazioni che anticipavano molto del dibattito successivo sui fallimenti del mercato e su quelli dell'intervento pubblico. Lo studioso si preoccupava innanzi tutto di definire lo stato come "organizzazione sintetica dell'unità politica", che "ha per base o una nazione, o un popolo, o un aggregato storico" (p.22), pur non identificandosi con tutta la società; rifiutando l'impostazione dello stato etico sostenuta in quel tempo soprattutto in Germania, egli affermava che l'azione dello stato non rappresenta una missione, ma piuttosto la principale forma di cooperazione sociale. Lo stato non era visto dunque come l'antitesi dell'individuo, ma piuttosto come la sintesi degli individui, e si sottolineava che alcune libertà non sono possibili se non grazie alle "forme superiori della cooperazione sociale" (p.24).

³ Secondo la cosiddetta "legge di Wagner", nel tempo si determina una crescente espansione delle attività e delle spese pubbliche, per motivi essenzialmente riconducibili ad una elasticità al reddito di molti beni pubblici superiore all'unità. Tralasciando qui le questioni di misurazione e stima affrontati dalle analisi empiriche sulla legge di Wagner, si può ricordare comunque che la maggior parte di esse ha finito per escludere che l'andamento crescente della spesa nel lungo periodo sia stato determinato principalmente da quello del reddito. Non si deve quindi ritenere che l'aumento del primo farà necessariamente ancora accrescere il peso della seconda (Di Majo 1998).

attraverso osservazioni più analitiche dei diversi fattori in gioco⁴ e verifiche empiriche.

Di seguito si analizza l'andamento delle uscite nei paesi che hanno affrontato per primi il processo di industrializzazione. Si riportano poi, in estrema sintesi, gli elementi fondamentali del dibattito sull'efficacia della spesa⁵ ai fini del raggiungimento di obiettivi quali il miglioramento del capitale umano, della distribuzione dei redditi, della coesione sociale, della sicurezza degli individui in un mondo esposto alle alterne vicende dell'economia di mercato. Quindi si passa ad esaminare le condizioni delle altre aree del mondo, ricostruendo gli aggregati di spesa dei singoli paesi e la relativa distribuzione funzionale. Segue un'analisi delle dimensioni e delle caratteristiche del prelievo nei paesi sviluppati e negli altri. Si conclude sottolineando come l'esperienza del "mondo occidentale" possa rappresentare ancora, malgrado i suoi aspetti controversi, un punto di riferimento per le nazioni che sperimentano livelli di sviluppo umano molto arretrati e condizioni di povertà ed emarginazione diffuse in ampi strati della popolazione.

LA SPESA PUBBLICA NELLE NAZIONI INDUSTRIALIZZATE NEL LUNGO PERIODO

L'evoluzione della spesa nel lungo periodo - a partire dal 1870 circa e fino alla metà degli anni novanta - è stata ricostruita da Tanzi e Schuknecht in un articolo che è divenuto un essenziale riferimento per chi tratti questo tema (Tanzi e Schuknecht, 1995). La tabella 1 propone un aggiornamento al 2000 di quella presentata nello studio appena citato. Essa contiene i dati relativi agli esborsi delle Amministrazioni Pubbliche (AP) in quota di PIL⁶ in 11 paesi europei, in Canada, USA e Giappone, con riferimento al periodo 1870-1937; i dati successivi alla Seconda Guerra Mondiale comprendono anche Australia, Nuova Zelanda (sola spesa delle Amministrazioni Centrali) e Irlanda. Per il 2000 si fornisce sia il dato pubblicato dall'OCSE, sia quello del FMI (e si offrono le informazioni in relazione a tutti i paesi della UE, a parte il Lussemburgo).

⁴ Per una recente rassegna della letteratura sulla crescita della spesa pubblica, comprensiva sia degli studi teorici, sia del lavoro empirico volto a provarne la coerenza e fondatezza, si veda Di Majo, 1998; sugli andamenti verificatisi in Italia e sulle loro cause si può far riferimento al volume di Franco sull' "Espansione della spesa pubblica in Italia" (Franco, 1993).

⁵ L'analisi non riguarda l'efficienza microeconomica dei singoli programmi di spesa.

⁶ L'osservazione dei dati sulla spesa pubblica in quota di PIL è una metodologia ampiamente diffusa nell'analisi dell'espansione della dimensione e del peso dell'attività finanziaria pubblica. Tuttavia non si tratta di una modalità esauriente di misurazione, priva di incertezze e limiti. Oltre alle conseguenze delle approssimazioni e convenzioni adottate nella contabilità nazionale, è stato sottolineato il fatto che il numeratore comprende una posta, i trasferimenti, non inclusa nel denominatore, e che l'indicatore adottato è costituito dal rapporto tra due variabili nominali, e potrebbe modificarsi in funzione di variazioni relative dei prezzi, e non solo delle quantità (Franco, 1993, e, per una spiegazione più completa dei problemi di correttezza della misurazione, Piacentino, 1984).

La storia raccontata da Tanzi e Schuknecht può essere brevemente sintetizzata. Con riferimento alla media dei paesi considerati, la spesa in rapporto al PIL si collocava appena sopra l'8% negli anni intorno al 1870, quando i compiti dello Stato erano limitati alla funzione di allocazione delle risorse, e risultava solo lievemente più elevata (meno di un punto percentuale di incremento) negli anni immediatamente precedenti lo scoppio della I guerra mondiale, malgrado l'estensione dell'intervento, che prevedeva qualche azione di redistribuzione del reddito, l'introduzione delle scuole primarie pubbliche e l'istituzione dei primi sistemi di sicurezza sociale (in particolare in Germania). In questo periodo venivano realizzati anche importanti lavori pubblici nel settore ferro-tramviario. Verso il 1920 il rapporto tra spesa e PIL raggiungeva e superava il 15%, trascinato verso l'alto soprattutto dai paesi maggiormente coinvolti nel conflitto (25% e oltre). Nel periodo tra le due guerre si verificava un ulteriore, significativo aumento (21% del PIL nel 1937), in conseguenza della progressiva diffusione dei sistemi di sicurezza sociale e grazie alle politiche fiscali espansive adottate in seguito alla Grande Depressione, oltre che per l'aumento particolarmente consistente registrato nei paesi che preparavano la guerra. Tanzi e Schuknecht ricordano come il clima intellettuale fosse in quel periodo favorevole all'ampliarsi del ruolo dello Stato, e come esistessero forze che spingevano verso il rafforzamento di tutte le funzioni attribuite al settore pubblico - allocativa, di stabilizzazione e redistributiva (Musgrave, 1959), rispettivamente sostenute dalla teoria dei beni pubblici e delle esternalità, dall'impostazione keynesiana sul ruolo di stabilizzazione delle politiche pubbliche e dalla diffusione del socialismo -.

Nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale, e precisamente nel 1960, il peso della spesa pubblica in rapporto al PIL arrivava a sfiorare il 28%. Solo alla fine degli anni sessanta il vento cominciava a cambiare: veniva rimessa in discussione l'efficienza dello stato nell'allocazione delle risorse, la capacità di realizzare misure distributive ben mirate, la possibilità di effettuare politiche di stabilizzazione efficaci di fronte alla stagflazione degli anni settanta; si attribuiva importanza agli effetti di disincentivo di una tassazione elevata e ci si allarmava della presenza dell'economia sommersa. Ricordiamo che in quegli anni la scuola di "*Public choice*" – opponendosi a quella tradizionale di "*Public finance*" – operava una distinzione tra la spesa giustificata dalle preferenze individuali e quella legata ad altri fattori, come gli interessi dei burocrati, dei politici, delle *lobby*, oltre ai motivi tecnici (Di Majo 1998). Emergeva l'impostazione secondo cui la democrazia e i meccanismi di voto attraverso i quali vengono assunte le decisioni collettive consentono lo sfruttamento delle minoranze e dei contribuenti. Tuttavia, Tanzi e Schuknecht osservano come, anche dopo il 1960, proseguisse il *trend* di crescita dell'incidenza della spesa pubblica, che si impennava al 43% nel 1980 e al 44,8% nel 1990. Anche nel 2000⁷ ritroviamo un livello di spesa in quota di PIL vicino, in media, al 45 per cento.

Con riguardo a questi andamenti, è stato osservato (Di Majo 1998) che le preoccupazioni sulla crescita della spesa pubblica, che venivano avanzate già all'inizio del secolo scorso, si sono dimostrate fondate in relazione all'accrescimento verificatosi nel corso del novecento, ma non rispetto al timore che tale incremento avrebbe frenato la crescita economica, la quale al contrario ha accompagnato l'evoluzione delle finanze pubbliche in tutto il periodo.

Paesi	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1994	2000 (1)	2000 (2)	2000 (3)
Stati Uniti	3,9	1,8	7,0	8,6	27,0	31,8	33,3	33,5			33,6
Canada			13,3	18,6	28,6	38,8	46,0	47,4			41,2
Giappone	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,7	35,8			38,6
Australia					21,2	31,6	34,7	37,5	34,5	34,5	36,0
Nuova Zelanda					26,9	38,1	41,3	35,7			37,2
Svizzera		2,7	4,6	6,1	17,2	32,8	33,5	37,6	39,0	41,5	
Norvegia	3,7	8,3	13,7		29,9	37,5	53,8	55,6			43,5
Austria			14,7	15,2	35,7	48,1	48,6	51,5	52,4	51,9	52,3
Belgio				21,8	30,3	58,6	54,8	54,8	49,2	49,3	49,4
Finlandia									48,5	48,7	48,9
Francia	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	54,9	51,4	52,4	52,7
Germania	10,0	14,8	25,0	42,4	32,4	47,9	45,1	49,0	48,4	46,0	45,9
Grecia									47,4	51,7	48,9
Irlanda					28,0	48,9	41,2	43,8			31,9
Italia	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	41,9	53,2	53,9	46,5	46,5	46,9
Olanda	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,2	54,0	54,4	45,6	45,3	39,6
Portogallo									43,2 (4)	45,4 (4)	45,2
Spagna		8,3	9,3	18,4	18,8	32,2	42,0	45,6	38,1	39,8	40,2
Danimarca									53,6	50,7	54,8
Svezia	5,7	6,3	8,1	10,4	31,0	60,1	59,1	68,8	59,2	59,0	57,4
Regno Unito	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	42,9	39,9	39,9	37,0
Media	8,3	9,1	15,4	20,7	27,9	42,6	44,8	47,2	46,7	46,9	44,1

Fonti: anni 1870-1994 Tanzi V., L.Schuknecht (1995); per l'anno 2000, (1) General government expenditure; (2) General government outlays, *IMF, Supplement to Government Finance Statistics Yearbook 2002*; (3) General government outlays OCSE, *Economic Outlook 73* (2003).

(4) Dato relativo al 1999.

Nota bene: i dati 2000 comprendono gli incassi delle licenze UMTS, contabilizzati come esborsi negativi che, in percentuale del PIL, risultano pari a Australia (0,2), Austria (0,4), Germania (2,5), Italia (1,2), Olanda (0,7), Regno Unito (2,4), Spagna (0,1).

Conviene a questo punto ricordare in estrema sintesi come si siano evolute le diverse voci di spesa, in relazione alle funzioni assolte dal bilancio pubblico nei diversi momenti del periodo analizzato. A questo proposito, guardando agli stati moderni del suo

⁷ Nella tabella 1 si propone un aggiornamento dell'analogha tabella 1 presentata in Tanzi e Schuknecht (1995), che riporta le informazioni sulla spesa pubblica in quota del prodotto interno lordo tra il 1870 e il 1994. L'ISAE aggiunge, per il 2000, i dati basati su entrambe le accezioni di spesa considerate dal Fondo Monetario per il *General Government, total expenditure* e *total outlays* (*IMF, Supplement to Government Finance Statistics Yearbook 2002*, che prevalentemente riproduce dati di fonte europea) e quelli dell'OCSE (*General government total outlays*, *Economic Outlook 73*, 2003).

tempo, Nitti (Nitti, 1907) osservava come essi tendessero ad abbandonare le funzioni politiche e religiose per sviluppare quelle economiche e sociali, mentre l'opera di prevenzione assumeva sempre più importanza rispetto a quella di repressione⁸. L'analisi di Tanzi e Schuknecht evidenzia come i consumi finali delle Amministrazioni Pubbliche riguardassero alla fine dell'800 principalmente le esigenze di giustizia e di difesa, e in qualche misura quelle di istruzione e infrastrutture. In media, essi hanno accresciuto il proprio peso dal 4,6% del PIL nel 1870 al 9,7% nel 1937, al 12,5% nel 1960, al 17,8% nel 1980, per poi sostanzialmente stabilizzarsi. In rapporto alla spesa totale, questa voce rappresentava circa la metà nel 1960, per calare al 40% nel 1980⁹. Con riferimento ai paesi dell'Unione Europea, si può osservare che la percentuale di spesa per consumi finali è diminuita lievemente tra il 1980 e il 1990 (dal 37% al 36%), per poi risalire appena oltre il 40% nel 2000¹⁰.

Sono i trasferimenti e sussidi a mostrare, nel lungo periodo, l'incremento più elevato: inferiori all'1% in quota di PIL nel 1870, essi sfioravano il 4% nel 1937, con la diffusione dei sistemi di protezione sociale (mentre saliva dal 10 al 20% la percentuale sulla spesa complessiva), superavano l'8% nel 1960 (il 30% della spesa) e, conseguentemente alla continua espansione del *Welfare State*, il 21% nel 1980 (pari al 50% della spesa). In seguito, il tasso di incremento si è ridotto in media, e si sono verificate consistenti divaricazioni negli andamenti tra paese e paese (queste voci rappresentavano il 23% del PIL nel 1994, oscillando tra l'8% del Giappone e il 38% dell'Olanda). Nell'UE la percentuale della spesa totale relativa a queste voci presentava in media un lievissimo calo, dal 49% al 47%, tra il 1980 e il 2001 (ISAE, 2003). Guardando alla spesa sociale negli ultimi quaranta anni del novecento si osserva un andamento simile: essa è raddoppiata tra il 1960 e il 1980, passando dal 10 al 20% del PIL, e in seguito si è stabilizzata. In tutto il periodo le quote relative agli esborsi per istruzione e sanità sono rimaste abbastanza costanti, rappresentando ognuna circa un quarto della spesa sociale.

⁸ Egli notava come all'imposizione della religione si andasse sostituendo la tutela della libertà religiosa, mentre in altri settori il ruolo dello Stato diveniva più stringente: al divieto dell'accattonaggio era accompagnata l'obbligatorietà dell'assistenza, e con essa si andavano sviluppando l'istruzione, la legislazione sanitaria, la viabilità.

⁹ Tanzi e Schuknecht ricordano anche che in questo periodo la crescita della produttività del settore pubblico sembra essere stata inferiore a quella del settore privato – per l'agire del "morbo dei costi" di Baumol (Baumol, 1965) - e questo implicherebbe un incremento reale della spesa per consumi collettivi sostanzialmente inconsistente.

¹⁰ Si veda ISAE (2003) per l'analisi della composizione dei bilanci pubblici nell'UE e della sua evoluzione negli ultimi vent'anni.

LIVELLI DI SPESA E CONDIZIONI DI VITA

Il lavoro di Tanzi e Schuknecht non si limita ad una descrizione dell'evoluzione degli aggregati di spesa nei paesi occidentali, ma esplora anche la questione se il consistente incremento delle erogazioni si sia rispecchiato in un miglioramento delle condizioni di vita della popolazione. A tal fine guarda all'evoluzione di una serie di indicatori, pur sottolineando il fatto che sull'andamento di questi ultimi hanno influito anche fattori diversi dall'intervento pubblico. Gli autori ricordano che nei paesi sotto osservazione, in media, il tasso di disoccupazione ha oscillato nel tempo, collocandosi nel 1960 (3,4%) su livelli molto simili a quelli del 1870 (3,6%), malgrado gli elevati livelli toccati nel periodo tra le due guerre in seguito alla Grande Depressione; la mortalità infantile è crollata dal 176 per mille del 1870 al 68 per mille del 1937 e al 27 per mille del 1960; il tasso di mortalità si è ridotto dal 21,3 all'inizio del periodo al 12,5 nel 1937 e al 9,9 nel 1960; gli anni di scolarizzazione primaria sono aumentati, in media, dal 5,7 del 1870 al 7,4 del 1937. In base a questi dati, Tanzi e Schuknecht giudicano ragionevole ritenere che fino al 1960 l'incremento della spesa pubblica abbia portato ad un miglioramento tangibile negli indicatori sociali, mentre ritengono che lo stesso non possa essere sostenuto con riferimento al periodo successivo, quando le variazioni degli indicatori sociali (distribuzione del reddito, istruzione e partecipazione al sistema scolastico, speranza di vita e mortalità infantile) sono rimaste limitate. In questa fase, alcuni paesi hanno aumentato la spesa meno di altri¹¹, ma questo non si è tradotto in significative differenze in termini di avanzamenti sociali, a parte una distribuzione del reddito lievemente meno egualitaria e la presenza di indicatori di coesione sociale (numero di divorzi e di carcerati) più preoccupanti. A fronte di ciò, nei paesi con "piccoli" settori pubblici (come USA, Giappone, Svizzera) si sarebbero ottenuti migliori risultati in termini di efficienza economica e della regolazione (misurati attraverso la crescita economica su medie quinquennali, il tasso di disoccupazione, la quota di sommerso, il numero di brevetti)¹².

Un tentativo di verifica empirica degli effetti sociali della spesa pubblica è stato realizzato da Scully (Scully, 2000), che utilizza indici multidimensionali¹³ di progresso sociale (ma anche di libertà politica ed economica e diritti civili) e analizza la relazione tra

¹¹ Soprattutto quella per trasferimenti e sussidi e per interessi. Quest'ultima, a parte i picchi raggiunti tradizionalmente dopo le guerre per ripagare il debito collegato al conflitto, è aumentata significativamente solo a partire dagli anni settanta, in conseguenza dell'incremento consistente della spesa primaria e del debito (dall'1,4% nel 1970 al 3,1% nel 1980, al 4,3% nel 1992).

¹² Tanzi e Schuknecht sostanzialmente confermano l'impostazione riportata nel testo anche in un lavoro molto recente (Alonso, Tanzi e Schuknecht, 2003), in cui guardano a indicatori di *performance* e di efficienza del settore pubblico, e costruiscono una frontiera di produzione per valutare la posizione dei singoli paesi in termini di efficienza della spesa pubblica.

spesa per consumi finali¹⁴ delle Amministrazioni Pubbliche e misure di progresso della società (attraverso diversi modelli non lineari¹⁵). Questo studio conferma che la differenza tra gli indici sociali dei paesi che spendono meno del 40% del PIL e quelli che erogano più del 50% non è importante e sostiene che, al margine, l'incremento della spesa, nei paesi sviluppati, non ha effetti sul progresso sociale. Infatti, secondo Scully, la spesa pubblica ha un impatto positivo su tale progresso, ma questo impatto tende a ridursi all'incremento della spesa stessa, fino ad annullarsi una volta raggiunta una soglia critica, che sarebbe ormai ampiamente superata nei paesi più industrializzati. Il livello medio dei consumi finali che annulla il beneficio marginale della spesa viene quantificato, ed è indicato in 3650 dollari pro-capite per i paesi sviluppati¹⁶, ovvero il 18,6% del PIL in media¹⁷, e a 4130 dollari pro-capite con riferimento a tutti i 112 paesi esaminati. Le nazioni più povere dovrebbero accrescere di molto la propria spesa per raggiungere il livello a cui il beneficio si esaurisce: per lo Zambia, ad esempio, si arriverebbe fino a 20 volte il PIL.

Gli studi riportati offrono in ultima analisi un'indicazione intorno al livello di spesa pubblica che potrebbe essere ritenuto auspicabile. Il punto di svolta, oltre il quale lo sforzo di intervento non produce più gli sperati vantaggi in termini di condizioni sociali, è individuato da Tanzi e Schuknecht sostanzialmente nel livello di spesa dei Paesi sviluppati negli anni sessanta (circa il 30%), da Scully in un preciso valore pro-capite degli esborsi per consumi collettivi, riportabile anche in termini di rapporto sul PIL (intorno al 20% in

¹³ Scully fa riferimento sia al "*physical quality of life index*" (PQL), un indice piuttosto diffuso che tiene conto dell'alfabetizzazione, della mortalità infantile e dell'aspettativa di vita (dati 1995 su 112 paesi), sia ad un indice multidimensionale più ampio basato su 16 indicatori di base (costruito per 85 paesi), che comprende, oltre ai tre di cui sopra, quelli che seguono: numero medio di componenti della famiglia, militari per mille abitanti, consumo pro-capite di energia, lunghezza delle strade rispetto all'ampiezza del territorio, persone per apparecchio telefonico e radio, posti letto ospedalieri per 10.000 abitanti, popolazione per medico, consumo calorico giornaliero pro-capite, tasso di criminalità, oltre a indicatori di libertà politica ed economica e diritti civili. L'autore afferma che i risultati ottenuti con i due diversi indici non differiscono molto.

¹⁴ Scully traslascia i trasferimenti perché questi semplicemente redistribuiscono reddito dopo che esso è stato guadagnato e tassato, mentre i consumi finali generalmente si ritiene rappresentino beni e servizi che migliorano la qualità della vita. Tuttavia questa scelta ci sembra discutibile, non solo per l'accresciuto peso nel tempo dei trasferimenti nell'ambito del bilancio pubblico e per l'ampia divaricazione tra paesi della quota di risorse ad essi dedicata, ma anche perché la redistribuzione che essi realizzano può avere effetti sulle possibilità di accesso ai servizi, in particolare laddove esistano forme di partecipazione alla spesa da parte degli utenti.

¹⁵ Molti sono gli studi che esaminano gli effetti di singoli voci di spesa su indicatori settoriali di sviluppo umano (o di qualità della vita), con riferimento in particolare al caso dell'istruzione e a quello della sanità, come ricordato nel primo capitolo. Qui ci concentriamo tuttavia sulla dimensione complessiva delle finanze pubbliche in relazione alle condizioni generali di progresso sociale.

¹⁶ Già al 5,6% del PIL (1.105 dollari pro-capite) il beneficio marginale uguaglierebbe la spesa marginale nei paesi sviluppati, e dunque, secondo Scully, si raggiungerebbe l'ottimo livello di spesa pro-capite.

¹⁷ La quota dell'output alla quale il beneficio marginale si annulla varia da paese a paese, fermandosi, ad esempio, al 15,3% del PIL negli USA, ma rappresentando il 32,6% in Portogallo, in conseguenza della diversa ampiezza del PIL.

media). Un simile risultato presenta indubbiamente un notevole grado di attrattiva – offrendo elementi di risposta all’annosa questione del bilancio ottimo (Musgrave 1959)- rispetto ai nostri fini, cioè quelli dell’analisi del ruolo delle finanze pubbliche nei paesi meno avanzati. Riteniamo tuttavia che le conclusioni riportate siano soggette ad alcuni elementi di dubbio e vadano considerate con cautela, soprattutto con riferimento al secondo lavoro.

In primo luogo, infatti, sull’andamento degli indicatori sociali, come correttamente rilevato da Tanzi e Schuknecht, intervengono certamente altre variabili, oltre alla spesa pubblica, a cominciare dallo stesso sviluppo economico. Questo deve indurre a prudenza nella valutazione dei dati e dei risultati delle stime, valutazione che probabilmente non dovrebbe spingersi oltre le considerazioni di opportunità espresse da Tanzi e Schuknecht. La pretesa di poter indicare il livello “ottimo” di spesa e quello a cui il beneficio si annulla appare rischiosa.

Scully inoltre non considera tra gli indicatori sociali misure di disuguaglianza e di povertà (anche se l’autore afferma che i parametri utilizzati in parte catturano il fenomeno distributivo), mentre Tanzi e Schuknecht notano un qualche miglioramento, dal punto di vista dell’equità e della coesione sociale, nei paesi che più spendono (si veda anche Tanzi e Schuknecht, 1997). D’altra parte, Scully non prende in esame la spesa per trasferimenti, cioè quella che più direttamente influisce sugli aspetti legati all’equità, mentre è proprio questa che differenzia maggiormente i paesi con settore pubblico ampio da quelli con minore intervento pubblico (ISAE, 2003). Ora, non è difficile ammettere che, per quanto riguarda gli interventi sul capitale umano (sanità e istruzione), esistano dei limiti al possibile miglioramento dei risultati, dettati principalmente dalla frontiera del progresso tecnico e delle conoscenze (particolarmente in medicina), e dall’espansione massima dell’accesso. E’ evidente che, una volta che un paese sia giunto nei pressi di questi limiti, gli avanzamenti possibili divengono limitati, gli sforzi per raggiungerli meno produttivi, i risultati più incerti, e spesso legati più a interventi sulla ricerca, o contro l’inquinamento, che a investimenti in istruzione e sanità.

Sul piano dell’equità e della lotta al disagio e alla povertà, tuttavia, il margine di scostamento tra i progressi raggiunti dai diversi paesi è più ampio, e più consistenti possono essere i risultati degli sforzi. Basti pensare alla variabilità dei valori assunti dagli indicatori di coesione sociale adottati dall’UE¹⁸: il tasso di povertà relativa dopo i trasferimenti pubblici oscilla tra il 10-11% dei Paesi Scandinavi, dell’Olanda e della Germania a livelli intorno al 20% per quelli mediterranei, il Regno Unito e l’Irlanda¹⁹. Atkinson (Atkinson, 2000), inoltre, osserva una relazione inversa tra trasferimenti sociali

¹⁸ Si veda ISAE (2002) per una descrizione critica degli indicatori di coesione sociale adottati a Laeken.

¹⁹ Eurostat, 2003.

in quota di PIL e tasso di povertà nei paesi dell'Unione²⁰. Naturalmente gli effetti delle erogazioni sono legati non solo all'ampiezza della spesa, ma anche alle caratteristiche strutturali e istituzionali dei diversi sistemi di *Welfare* e alla qualità dei programmi adottati²¹. Con riguardo alle condizioni sociali degli anziani, si può infine ricordare che la relazione della Commissione Europea del 2000 sull'evoluzione della protezione sociale nel lungo periodo (Commissione Europea, 2000) sottolinea come i regimi pensionistici rappresentino un fondamentale successo della protezione sociale in Europa, essendo riusciti a migliorare la posizione economica relativa e la sicurezza dei pensionati, e a ridurre per questa categoria il rischio di povertà. In effetti, la diffusione del disagio economico tra gli anziani non è più, in Europa, di molto superiore a quella riferita alla popolazione complessiva, e il reddito da pensione costituisce una quota molto elevata (intorno all'80%) delle entrate delle famiglie di anziani (ISAE, 2001).

Un'altra interpretazione interessante della relazione tra spesa pubblica e condizioni sociali è espressa da Rodrik (Rodrik, 1998), che mette in luce l'esistenza di una robusta²² correlazione parziale tra apertura di un sistema economico e ampiezza del settore pubblico, e cerca di dimostrare l'esistenza di un rapporto di causalità tra globalizzazione e livello di spesa. La ragione di questa relazione viene individuata nello sforzo, da parte delle economie più aperte, di garantire forme di sicurezza sociale e *Welfare* tanto più sviluppate quanto maggiore è il rischio esterno²³. La conclusione di questo lavoro disegna un ruolo dello Stato complementare a quello del mercato e dell'integrazione economica. Questa analisi offre dunque una giustificazione all'espansione delle finanze pubbliche nei paesi che intendono "globalizzarsi". Si osservi tuttavia che la posizione di Rodrik è per certi versi più prudente in lavori più recenti (Rodrik 2000), in cui si afferma che piena integrazione economica, stati-nazione (con istituzioni che differiscono profondamente le une dalle altre) e democrazia non possono coesistere contemporaneamente; la direzione intrapresa, quella di una globalizzazione senza *governance* mondiale, non può essere

²⁰ Atkinson inoltre valuta, anche attraverso il modello di microsimulazione EUROMOD, l'impatto di un aumento di spesa.

²¹ Si veda ad esempio ISAE (2000) e ISAE (2001) per una analisi dell'impatto distributivo dei trasferimenti sulla povertà e sui redditi disponibili delle famiglie.

²² La relazione resiste all'introduzione di variabili di controllo, all'utilizzo di diversi data-set sulla spesa pubblica, alla modifica del gruppo di paesi considerati, sia nel caso dei più ricchi che con riferimento ai più poveri e all'insieme, all'eliminazione degli *outliers*.

²³ Alesina e Wacziarg (1998) sostengono che la relazione tra apertura e spesa in realtà è mediata dall'ampiezza del paese: le economie piccole, infatti, sono portate ad intensificare maggiormente gli scambi per poter avere accesso a grandi mercati, e allo stesso tempo presentano un peso del settore pubblico maggiore, sostanzialmente perché non possono sfruttare le economie di scala nella fornitura di beni pubblici. L'effetto della grandezza del paese sulla spesa si verificherebbe in particolare per i consumi finali. Begg e Wyplosz (Begg e Wyplosz, 1999) tuttavia, stimano un effetto addizionale dell'apertura sulla spesa, pur controllando per la grandezza del paese. Tale effetto sarebbe più consistente sui trasferimenti che sui consumi. Si può osservare che Begg e Wyplosz trovano anche una conferma della legge di Wagner, almeno per i consumi finali.

sostenuta, ed è invece necessario trovare un equilibrio ponendo qualche limite alla globalizzazione e fissando alcune regole universalmente condivise per gestirla. In caso contrario, se si decidesse di puntare verso un grado più elevato di integrazione, si dovrebbe accettare una maggiore dose di *governance* globale, per non subire un impatto negativo sui livelli di democrazia²⁴. La questione delle istituzioni e del ruolo delle politiche pubbliche va affrontata, come osserva Stern (Stern, 2003), avendo in mente il duplice obiettivo di creare un clima favorevole all'investimento, che possa generare crescita, e di coinvolgere in tale crescita i poveri, rafforzando i loro strumenti e poteri di controllo (*empowerment*). A tal fine soccorre la base teorica offerta da Sen (Sen, 1992), che aiuta a superare l'impostazione utilitaristica, fondata sulle preferenze, offrendo una dimensione alternativa sulla quale misurare il benessere, quella delle "capacità". Quest'ottica ben si adatta a considerare gli aspetti dinamici, e dunque a ragionare in termini di politiche per lo sviluppo, dove quest'ultimo termine è tuttavia legato all'idea di espansione delle capacità, ovvero delle abilità degli individui di costruire la propria vita. Sembra questo un sostegno interessante rispetto al fine di valutare gli effetti dell'intervento pubblico, e ricco, per certi versi, di potenzialità maggiori rispetto al modello che richiede invece la verifica della rispondenza della spesa alle preferenze individuali.

Fin qui le indicazioni emerse dall'analisi dei paesi più sviluppati e le considerazioni di alcuni autori. Ma qual è il livello di spesa effettivamente rilevato nel resto del mondo?

La tabella 2 offre qualche indicazione in proposito. Per i criteri di ricostruzione dei dati, in particolare con riguardo all'aggregato Amministrazioni Pubbliche, si veda il riquadro "La ricostruzione dei dati di spesa".

Come mostra la tabella 2, nell'area asiatica (Asia dell'Est e del Sud) l'incidenza della spesa delle Amministrazioni Centrali (AC) si situa, nella maggior parte dei paesi, tra il 10% e il 30% del prodotto lordo. Molto più in alto si collocano Maldive e Butan (rispettivamente con il 53% e con il 38%). Si può osservare che le erogazioni, in quota di PIL, sono molto contenute in Cina (11%) e in India (16%). Tuttavia, in questi due paesi la spesa dei livelli decentrati è piuttosto elevata, tanto che la percentuale delle uscite delle AP sul PIL è rispettivamente pari al 25% e al 24%. E' stato possibile ricostruire le informazioni sulle AP anche per Malesia, Thailandia e Mongolia : tra questi paesi, solo l'ultimo presenta una quota di esborsi superiore al 30 per cento.

Vale la pena di ricordare che in tutti i paesi dell'area qui riportati²⁵, eccetto Singapore (e in qualche misura le Maldive), l'indice di sviluppo umano dell'UNDP

²⁴ Anche Tanzi (2000) vede ampliarsi la richiesta dell'intervento pubblico e, al contempo, ridursi la possibilità di realizzarlo in seguito alla globalizzazione, ma a differenza da Rodrik è favorevole, come si è visto, al ridimensionamento del ruolo del settore pubblico nella protezione sociale e nell'erogazione di servizi.

²⁵ Ricordiamo che le nazioni membri dell'OCSE (Giappone e Corea del Sud, in quest'area) non sono riportate in tabella.

Tab. 2

SPESA PUBBLICA
(in % del PIL)

Paesi	Anno	Amministrazioni		PIL \$ pro capite 2000	HDI Index 2000 sviluppo umano
		Centrali	Pubbliche (1)		
Cina	1999 (2)	10,8	24,7	3.976	0,73
Indonesia	2001	24,1	(...)	710	0,68
Malesia	1997	19,7	23,6	3.915	0,78
Myanmar	1999 (3)	7,0	(...)	1.027	0,55
Mongolia	1999	26,6	33,7	391	0,66
Papua N.G.	1999	31,4	(...)	2.280	0,54
Filippine	2000	19,5	(...)	989	0,75
Singapore	2000	19,1	(...)	22.755	0,89
Tailandia	2000	18,0	19,4	1.986	0,76
Vietnam	2000	23,4	(...)	1.996	0,69
Bhutan	2000	38,4	(...)	1.412	0,49
India	1999	15,6	24,1	453	0,58
Iran	2000	18,3	(...)	1.529	0,72
Maldive	1999	53,1	(...)	4.485	0,74
Nepal	2000	16,0	(...)	1.327	0,49
Pakistan	2000	23,1	(...)	426	0,50
Sri Lanka	2000	25,6	(...)	877	0,74
Bielorussia	2000	29,0	43,8	1.274	0,79
Bulgaria	2000	35,3	39,9	1.586	0,78
Croazia	2000	48,0	53,4	4.207	0,81
Rep. Ceca	2000	36,8	44,0	5.008	0,85
Estonia	2000	31,4	37,4	3.750	0,83
Kazakhstan	2000	14,3	22,2	459	0,75
Rep. Kirgyza	2000	18,0	22,9	2.711	0,71
Lettonia	2000	31,4	36,4	3.028	0,80
Lituania	2000	27,8	34,4	3.193	0,81
Moldavia	2000	29,6	35,3	301	0,70
Polonia	2000	33,2	42,1	4.238	0,81
Romania	2000	34,1	37,0	1.640	0,78
Russia	2000	22,9	35,1	8.377	0,78
Slovacchia	2000	40,5	42,9	3.663	0,84
Slovenia	2000	38,4	42,3	9.110	0,88
Ucraina	1999	26,7	39,1	624	0,75
Ungheria	2000	40,1	49,5	1.826	0,84
Barhain	2000	27,1	(...)	11.552	0,83
Egitto	1997	30,5	(...)	1.554	0,64
Giordania	2000	31,1	(...)	1.680	0,72
Kuwait	1999	34,6	(...)	15.799	0,81
Marocco	1999	34,5	(...)	1.145	0,60
Oman	2000	28,5	(...)	7.612	0,75
Siria	1999	23,2	(...)	1.081	0,69
Tunisia	2000	32,0	(...)	2.044	0,72
Turchia	2000	39,4	(...)	2.918	0,74
Emirati Arabi	1998	11,2	(...)	17.935	0,81
Yemen	1999	29,7	(...)	620	0,48

Segue Tab. 2

SPESA PUBBLICA
(in % del PIL)

Paesi	Anno	Amministrazioni		PIL \$ pro capite 2000	HDI Index 2000 sviluppo umano
		Centrali	Pubbliche (1)		
Argentina	2000	17,0	27,6	7.679	0,84
Belize	1996	29,9	(...)	3.092	0,78
Bolivia	2000	23,7	28,7	1.003	0,65
Brasile	1998	26,8	39,8	3.588	0,76
Cile	2000	21,9	24,0	4.965	0,83
Colombia	1999	18,8	(...)	1.966	0,77
Costa Rica	2000	22,3	(...)	4.166	0,82
R. Dominicana	2000	16,0	(...)	3.203	0,73
El Salvador	2000	10,0	(...)	2.135	0,71
Giamaica	2000	37,3	(...)	3.639	0,74
Guatemala	2000	12,2	(...)	927	0,63
Messico	2000	15,9	20,9	9.023	0,80
Nicaragua	2000	40,9	(...)	4.047	0,64
Panama	2000	25,6	(...)	1.412	0,79
Paraguay	2000	19,4	(...)	2.060	0,74
Peru	2000	19,3	20,6	2.797	0,75
St. Vincent & Gren.	2000	34,1	(...)	6.014	0,73
Trinidad	1994	27,4	(...)	8.964	0,81
Uruguay	2000	31,5	(...)	4.994	0,83
Venezuela	2000	21,7	(...)	2.135	0,77
Botswana	1996	40,6	(...)	3.250	0,57
Burundi	1999	23,1	(...)	107	0,31
Camerun	1999	14,3	(...)	663	0,51
Congo R. Dem.	2000	8,2	(...)	765	0,43
Congo Rep.	2000	25,5	(...)	825	0,51
Costa d'Avorio	2000	20,3	(...)	1.630	0,43
Etiopia	1998	25,2	(...)	668	0,33
Kenya	1998	18,8	(...)	342	0,51
Lesotho	1998	49,6	(...)	505	0,54
Madagascar	2000	17,1	(...)	243	0,50
Mauritius	2000	22,6	(...)	3.718	0,77
Senegal	2000	20,6	(...)	467	0,43
Seychelles	2000	58,0	(...)	7.443	0,81
Sierra Leone	1999	20,9	(...)	2.908	0,28
Sud Africa	2000	30,2	34,8	148	0,70
Swaziland	2000	30,1	(...)	1.347	0,58
Uganda	2000	18,9	19,4	251	0,44
Zambia	1997	36,4	(...)	341	0,43
Zimbabwe	1997	35,7	(...)	600	0,55

Fonti: elaborazione ISAE su dati *IMF Government Financial Statistics Yearbook 2002, GFSY Supplement 2002*, IMF, International Financial Statistics 2003, UNDP Human Development Indicators 2002.

(1) La spesa "consolidata" delle Amministrazioni Pubbliche è stata ricostruita approssimativamente dall'ISAE sommando le voci dei diversi livelli di governo e sottraendo i trasferimenti tra amministrazioni.

(2) Cina: non reperiti i trasferimenti; il dato delle Pubbliche Amministrazioni è la somma delle spese dei livelli di governo.

(3) Myanmar: spesa 1999 e PIL pro capite stimato per il 1996.

(*Human Development Index*, d'ora in poi HDI)²⁶ e il prodotto interno lordo pro-capite sono abbastanza contenuti, restando sempre rispettivamente inferiori a 0,8 e a 4.000 dollari.

Quanto alla ripartizione della spesa per funzioni (tabelle 3 e 4), l'intervento pubblico in campo sociale (comprendendo in esso anche quello per il miglioramento del capitale umano) è complessivamente limitato, e rappresenta più del 10% del PIL solo in Mongolia e Maldive. Tuttavia, queste voci rappresentano ben metà delle uscite complessive in Iran. L'istruzione assorbe generalmente la parte più consistente (anche superiore al 20%) della spesa sociale delle Amministrazioni Centrali, e in qualche paese una proporzione importante di quella degli enti decentrati. Alla sanità è dedicata, nella maggior parte dei casi, la quota più modesta. La protezione sociale assume dimensioni rilevanti solo in Mongolia e Iran, e in misura minore Sri Lanka e Vietnam, nonché in Cina se si tiene conto del livello intermedio di governo.

La ricostruzione dei dati di spesa

I paesi sono presentati secondo le aggregazioni regionali del primo capitolo.

Nelle tabelle 2, 3 e 4, i dati sulla spesa delle Amministrazioni Centrali sono stati tratti da Government Finance Statistics Yearbook 2002 (GFSY) del Fondo Monetario, sezione Consolidated Central Government, che comprendono e consolidano con il bilancio dello Stato i Social Security Funds e altri organismi e agenzie di livello nazionale. Per alcuni paesi, in assenza di questa sezione nell'Annuario del FMI, si è fatto riferimento all'alternativa rappresentazione Budgetary Central Government, che non è un conto consolidato a livello centrale.

La dimensione complessiva delle Amministrazioni Pubbliche è stata ricostruita, quando i dati lo hanno consentito, a partire dalla stessa fonte, sommando alla spesa delle Amministrazioni Centrali quella degli altri livelli di governo (State, Region or Province Governments e Local Governments) e sottraendo gli ammontari trasferiti, in conto corrente e capitale, tra gli stessi livelli di governo (Transfers to Other levels of National Government, riportati per ogni livello di governo nella tabella GFSY-C, per classificazione economica). In questa maniera si è giunti ad un approssimativo conto consolidato.

Accompagnano i dati di spesa, il PIL pro capite (anch'esso, di fonte FMI, International Financial Statistics) e l'indice HDI, sullo sviluppo umano, dell'UNDP, entrambi riferiti all'anno 2000. Per i dati di spesa viene considerato l'anno 2000, oppure l'ultimo disponibile per ogni paese, come specificato.

Per l'analisi della spesa sociale delle tabelle 3 e 4 si è fatto riferimento alla tabella GFSY-B sulla spesa per funzione, considerando Education, Health, e Social Security and Welfare. La tabella 3 contiene le quote di spesa dei rispettivi livelli di governo per queste tre funzioni, in rapporto al totale della spesa e al PIL. Nella tabella 4 sono invece presentate le quote delle tre funzioni sopra indicate sul totale della spesa, per ogni livello di governo. L'anno di riferimento è, in entrambi i casi, l'ultimo per il quale sono disponibili i dati per funzione.

²⁶ Si veda il primo capitolo per una descrizione e analisi dell'indice di sviluppo umano dell'UNDP.

Tab. 3 SPESA PUBBLICA PER FUNZIONI SOCIALI

Paesi	Anno	In percentuale della spesa dei livelli di Governo			In percentuale del PIL		
		Centrale	Stat/reg.le	Locale	Centrale	Stat/reg.le	Locale
Cina	1999	5,8	41,0	(...)	0,6	5,7	(...)
Indonesia	1993	12,7	40,6	(...)	2,1	0,9	(...)
Malesia	1997	36,3 (1)	(...)	(...)	7,1 (1)	(...)	(...)
Myanmar	1999	19,8	(...)	(...)	0,9 (4)	(...)	(...)
Mongolia	1999	38,8	(...)	63,9	15,6 (3)	(...)	9,1 (3)
Papua N.G.	1999	30,0	(...)	(...)	9,4	(...)	(...)
Filippine	2000	24,8	(...)	(...)	4,8	(...)	(...)
Singapore	2000	29,6	(...)	(...)	5,7	(...)	(...)
Tailandia	1996	33,8	(...)	18,6	5,4	(...)	0,3
Vietnam	2000	26,0	(...)	(...)	6,1	(...)	(...)
Bhutan	2000	22,6	(...)	(...)	8,7	(...)	(...)
Maldive	1999	33,5	(...)	(...)	19,5	(...)	(...)
India	1999	4,4	34,8	(...)	0,7	4,8	(...)
Iran	2000	49,9	(...)	(...)	9,1	(...)	(...)
Nepal	2000	24,1	(...)	(...)	3,9	(...)	(...)
Pakistan	2002	3,0 (2)	(...)	(...)	6,8 (2)	(...)	(...)
Sri Lanka	2000	27,2	(...)	(...)	7,0	(...)	(...)
Albania	1998	25,8	(...)	75,1	(...)	(...)	(...)
Azerbaijan	1999	37,1	(...)	77,5	(...)	(...)	(...)
Bielorussia	2001	45,6	(...)	47,3	13,2	(...)	9,0
Bulgaria	2000	46,6	(...)	67,0	16,5	(...)	5,1
Croazia	2000	63,0	(...)	15,8	30,2	(...)	0,9
Repubblica Ceca	2000	63,7	(...)	24,2	23,4	(...)	2,3
Estonia	2000	58,1	(...)	51,0	18,2	(...)	4,0
Georgia	2000	39,0	(...)	43,5	(...)	(...)	(...)
Kazakhstan	2000	46,1	(...)	45,8	6,6	(...)	5,3
Rep. Kyrgyza	2000	40,0	(...)	73,4	7,2	(...)	3,9
Lettonia	2000	58,4	(...)	53,4	18,4	(...)	5,6
Lituania	2000	58,3	(...)	74,0	16,2	(...)	5,4
Moldavia	2000	47,7	(...)	64,2	14,1	(...)	5,6
Polonia	2000	56,6	(...)	59,5	18,8	(...)	8,9
Romania	2000	51,7	(...)	19,2	17,6	(...)	0,8
Russia	2000	34,9	(...)	37,0	8,0	(...)	5,0
Slovacchia	2000	55,9	(...)	2,6	22,6	(...)	0,1
Slovenia	2000	69,0	(...)	28,1	26,5	(...)	1,5
Tajikistan	2000	24,1	(...)	(...)	1,6	(...)	(...)
Ucraina	1999	55,0	(...)	64,9	14,7	(...)	8,0
Ungheria	2000	43,1	(...)	57,6	17,3	(...)	7,2
Barhain	2000	25,4	(...)	(...)	6,9	(...)	(...)
Egitto	1997	18,5	(...)	(...)	5,7	(...)	(...)
Giordania	2000	43,0	(...)	(...)	13,4	(...)	(...)
Kuwait	1999	31,4	(...)	(...)	13,9	(...)	(...)
Libano	1999	14,4	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Marocco	1999	30,3	(...)	(...)	9,9	(...)	(...)
Oman	2000	30,2	(...)	(...)	8,6	(...)	(...)
Sudan	1999	8,7	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Siria	1999	16,9	(...)	(...)	3,9	(...)	(...)
Tunisia	2000	43,1	(...)	(...)	13,8	(...)	(...)
Turchia	2000	20,0	(...)	(...)	7,9	(...)	(...)
Emirati A.	1999	27,8	(...)	(...)	3,2 (4)	(...)	(...)
Yemen	1999	26,2	(...)	(...)	7,8	(...)	(...)

Segue Tab. 3

SPESA PUBBLICA PER FUNZIONI SOCIALI

Paesi	Anno	In percentuale della spesa dei livelli di Governo			In percentuale del PIL		
		Centrale	Stat/reg.le	Locale	Centrale	Stat/reg.le	Locale
Argentina	2000	56,7	48,4	(...)	9,6	6,0	(...)
Bahamas	2001	42,1	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Belize	1996	34,6	(...)	(...)	9,1	(...)	(...)
Bolivia	2000	51,3	63,8	23,2	12,2	3,9	0,8
Brasile	1998	59,6	(...)	(...)	16,0	(...)	(...)
Cile	2000	66,6	(...)	(...)	16,2	(...)	(...)
Colombia	1999	41,7	(...)	(...)	7,8	(...)	(...)
Costa Rica	2000	67,3	(...)	(...)	15,0	(...)	(...)
R. Dominicana	2000	38,7	(...)	(...)	6,2	(...)	(...)
El Salvador	2000	30,6	(...)	(...)	3,1	(...)	(...)
Giamaica	2000	8,4	(...)	(...)	3,1	(...)	(...)
Messico	2000	49,8	(...)	(...)	7,9	(...)	(...)
Panama	2000	54,7	(...)	(...)	14,0	(...)	(...)
St. Vincent & G.	2000	35,9	(...)	(...)	12,3	(...)	(...)
Trinidad	1994	38,1	(...)	(...)	27,4	(...)	(...)
Uruguay	2000	73,8	(...)	(...)	23,2	(...)	(...)
Venezuela	2000	42,6	(...)	(...)	9,2	(...)	(...)
Botswana	1996	32,7	(...)	(...)	13,3	(...)	(...)
Burkina Faso	1992	24,2	(...)	(...)	4,0	(...)	(...)
Burundi	1999	22,5	(...)	(...)	5,2	(...)	(...)
Camerun	1999	15,9	(...)	(...)	2,3	(...)	(...)
Etiopia	1998	20,4	(...)	(...)	5,9	(...)	(...)
Kenya	1998	35,3	(...)	(...)	9,2	(...)	(...)
Lesotho	1998	36,0	(2)	(...)	17,9	(2)	(...)
Mauritius	2000	46,2	(...)	(...)	10,5	(...)	(...)
Seychelles	2000	27,6	(...)	(...)	16,0	(...)	(...)
Sud Africa	1998	11,1	83,2	(...)	3,4	10,9	(...)
Swaziland	2000	28,2	(...)	(...)	8,5	(...)	(...)
Uganda	2000	30,3	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Zambia	1999	29,0	(1)	(...)	(...)	(1)	(...)
Zimbabwe	1997	50,5	(...)	(...)	18,0	(...)	(...)

Fonte: elaborazione ISAE su dati *IMF Government Financial Statistics Yearbook 2002*; *IMF, International Financial Statistics 2003*.

(1) Dati previsti.

(2) Dati provvisori.

(3) 1999.

(4) 1998.

Tab. 4

SPESA PUBBLICA PER FUNZIONE
(in % sul totale della spesa)

Paesi	Anno	Funzioni								
		Istruzione			Sanità			Protezione Sociale		
		Amministrazioni			Amministrazioni			Amministrazioni		
		Centrale	Stat/reg	Locale	Centrale	Stat/reg	Locale	Centrale	Stat/reg	Locale
Cina	1999	1,7	14,0	(...)	0,3	4,6	(...)	3,8	22,4	(...)
Indonesia	1993	10,0 (1)	34,9	(...)	2,7 (1)	5,4	(...)	-	0,3	(...)
Malesia	1997	22,8 (2)	(...)	(...)	6,3 (2)	(...)	(...)	7,2 (2)	(...)	(...)
Myanmar	2000	14,2	(...)	(...)	3,3	(...)	(...)	2,3	(...)	(...)
Mongolia	2000	8,7	(...)	42,1	5,5	(...)	21,3	24,6	(...)	0,5
Papua N.G.	1999	21,8	(...)	(...)	6,2	(...)	(...)	2,1	(...)	(...)
Filippine	2000	18,7	(...)	(...)	2,3	(...)	(...)	3,8	(...)	(...)
Singapore	2000	21,0	(...)	(...)	5,1	(...)	(...)	3,5	(...)	(...)
Tailandia	1996	21,5	(...)	10,0	8,4	(...)	7,0	3,9	(...)	1,6
Vietnam	2000	12,3	(...)	(...)	3,3	(...)	(...)	10,4	(...)	(...)
Bhutan	2000	13,4	(...)	(...)	9,2	(...)	(...)	-	(...)	(...)
Maldiva	1999	19,8	(...)	(...)	10,9	(...)	(...)	2,8	(...)	(...)
India	1999	2,6	24,4	(...)	1,8	5,5	(...)	-	4,9	(...)
Iran	2000	22,3	(...)	(...)	7,8	(...)	(...)	19,8	(...)	(...)
Nepal	2000	15,3	(...)	(...)	5,7	(...)	(...)	3,1	(...)	(...)
Pakistan	2002	1,3 (3)	(...)	(...)	0,8 (3)	(...)	(...)	0,9 (3)	(...)	(...)
Sri Lanka	2000	9,6	(...)	(...)	6,4	(...)	(...)	11,2	(...)	(...)
Albania	1998	1,9	(...)	41,6	3,8	(...)	8,4	20,1	(...)	25,1
Azerbaijan	1999	3,2	(...)	60,7	0,8	(...)	15,6	33,1	(...)	1,2
Bielorussia	2000	4,0	(...)	26,5	3,5	(...)	19,0	38,1	(...)	1,8
Bulgaria	2000	4,5	(...)	31,0	5,5	(...)	20,5	36,6	(...)	15,5
Croazia	2000	7,9	(...)	11,9	15,6	(...)	0,9	39,5	(...)	3,0
Rep. Ceca	2000	9,4	(...)	7,5	17,1	(...)	4,2	37,2	(...)	12,5
Estonia	2000	10,2	(...)	38,9	16,5	(...)	1,5	31,4	(...)	10,6
Georgia	2000	3,6	(...)	32,3	2,8	(...)	5,4	32,6	(...)	5,8
Kazakhstan	2000	3,6	(...)	23,6	2	(...)	15,5	40,5	(...)	6,7
Rep. Kyrgyza	2000	19,5	(...)	45,0	11,0	(...)	25,2	9,5	(...)	3,2
Lettonia	2000	5,6	(...)	44,4	10,7	(...)	1,4	42,1	(...)	7,6
Lituania	2000	5,8	(...)	58,9	15,7	(...)	0,4	36,8	(...)	14,7
Moldavia	2000	4,0	(...)	38,2	3,5	(...)	22,2	40,2	(...)	3,8
Polonia	2000	4,7	(...)	27,4	1,5	(...)	23,8	50,4	(...)	8,3
Romania	2000	10,6	(...)	7,3	12,9	(...)	0,2	28,2	(...)	11,7
Russia	2000	2,3	(...)	17,8	0,9	(...)	13,2	31,7	(...)	6,0
Slovacchia	2000	9,4	(...)	0,2	17,1	(...)	0,6	29,4	(...)	1,8
Slovenia	2000	10,4	(...)	22,4	14,3	(...)	1,8	44,3	(...)	3,9
Tajikistan	2000	3,2	(...)	(...)	1,6	(...)	(...)	19,3	(...)	(...)
Ucraina	1999	3,7	(...)	20,8	1,2	(...)	21,9	50,1	(...)	22,5
Ungheria	2000	4,8 (3)	(...)	27,9	6,1 (3)	(...)	16,4	32,2 (3)	(...)	13,3
Barhain	2000	12,8	(...)	(...)	7,8	(...)	(...)	4,8	(...)	(...)
Egitto	1997	14,8	(...)	(...)	3,3	(...)	(...)	0,5	(...)	(...)
Giordania	2000	15,9	(...)	(...)	10,4	(...)	(...)	16,7	(...)	(...)
Kuwait	1999	9,4	(...)	(...)	14,8	(...)	(...)	7,2	(...)	(...)
Libano	1999	7,2	(...)	(...)	2,0	(...)	(...)	5,2	(...)	(...)
Marocco	1999	17,8	(...)	(...)	3,2	(...)	(...)	9,3	(...)	(...)
Oman	2000	15,2	(...)	(...)	6,9	(...)	(...)	8,2	(...)	(...)
Sudan	1999	7,6	(...)	(...)	1,0	(...)	(...)	0,1	(...)	(...)
Siria	1999	9,2	(...)	(...)	2,3	(...)	(...)	5,3	(...)	(...)
Tunisia	2000	18,0	(...)	(...)	6,3	(...)	(...)	18,8	(...)	(...)
Turchia	2000	9,6	(...)	(...)	3,4	(...)	(...)	6,9	(...)	(...)
Emirati Arabi	1999	17,3	(...)	(...)	7,2	(...)	(...)	3,2	(...)	(...)
Yemen	1999	21,8	(...)	(...)	4,4	(...)	(...)	-	(...)	(...)

Segue Tab. 4

SPESA PUBBLICA PER FUNZIONE
(in % sul totale della spesa)

Paesi	Anno	Funzioni								
		Istruzione			Sanità			Protezione Sociale		
		Amministrazioni			Amministrazioni			Amministrazioni		
		Centrale	Stat/reg	Locale	Centrale	Stat/reg	Locale	Centrale	Stat/reg	Locale
Argentina	2000	6,3	30,2	(...)	1,9	12,0	(...)	48,5	6,2	(...)
Bahamas	2001	19,4	(...)	(...)	16,3	(...)	(...)	6,4	(...)	(...)
Belize	1996	20,4	(...)	(...)	8,3	(...)	(...)	5,9	(...)	(...)
Bolivia	2000	19,8	44,9	10,8	10,5	14,9	9,3	21,0	4,0	3,1
Brasile	1998	6,1	(...)	(...)	6,2	(...)	(...)	47,3	(...)	(...)
Cile	2000	17,8	(...)	(...)	12,4	(...)	(...)	36,4	(...)	(...)
Colombia	1999	20,3	(...)	(...)	9,3	(...)	(...)	12,1	(...)	(...)
Costa Rica	2000	20,6	(...)	(...)	22,0	(...)	(...)	24,7	(...)	(...)
R. Dominicana	2000	16,8	(...)	(...)	13,7	(...)	(...)	8,1	(...)	(...)
El Salvador	2000	24,2	(...)	(...)	5,0	(...)	(...)	1,4	(...)	(...)
Giamaica	2000	4,0	(...)	(...)	3,0	(...)	(...)	1,4	(...)	(...)
Messico	2000	24,7	(...)	(...)	5,0	(...)	(...)	20,1	(...)	(...)
Panama	2000	16,6	(...)	(...)	17,2	(...)	(...)	20,9	(...)	(...)
St. Vincent & G.	2000	14,7	(...)	(...)	11,4	(...)	(...)	9,9	(...)	(...)
Trinidad	1994	13,6	(...)	(...)	7,4	(...)	(...)	17,1	(...)	(...)
Uruguay	2000	7,1	(...)	(...)	5,8	(...)	(...)	60,9	(...)	(...)
Venezuela	2000	21,8	(...)	(...)	6,8	(...)	(...)	14,0	(...)	(...)
Botswana	1996	26,3	(...)	(...)	5,2	(...)	(...)	1,1	(...)	(...)
Burkina Faso	1992	17,3	(...)	(...)	6,9	(...)	(...)	-	(...)	(...)
Burundi	1999	15,2	(...)	(...)	2,2	(...)	(...)	5,1	(...)	(...)
Camerun	1999	12,0	(...)	(...)	3,5	(...)	(...)	0,5	(...)	(...)
Etiopia	1998	11,7	(...)	(...)	4,9	(...)	(...)	3,8	(...)	(...)
Kenya	1998	25,6	(...)	(...)	7,0	(...)	(...)	2,7	(...)	(...)
Lesotho	1998	26,7 (3)	(...)	(...)	9,3 (3)	(...)	(...)	- (3)	(...)	(...)
Mauritius	2000	16,2	(...)	(...)	8,4	(...)	(...)	21,7	(...)	(...)
Seychelles	2000	7,1	(...)	(...)	6,7	(...)	(...)	13,8	(...)	(...)
Sud Africa	1998	4,9	40,3	(...)	2,2	23,9	(...)	4,0	19,0	(...)
Swaziland	2000	19,8	(...)	(...)	8,0	(...)	(...)	0,4	(...)	(...)
Uganda	2000	19,6	(...)	47,0	10,7	(...)	11,1	-	(...)	0,4
Zambia	1999	14,5 (2)	(...)	(...)	13,2 (2)	(...)	(...)	1,3 (2)	(...)	(...)
Zimbabwe	1997	24,2	(...)	(...)	8,1	(...)	(...)	18,2	(...)	(...)

Fonte: elaborazione ISAE su Dati IMF Government Financial Statistics Yearbook 2002.

(1) Indonesia: nel 1993 la spesa delle province era pari al 15% circa della spesa pubblica; nel 2001 la spesa per funzioni sociali è stata stimata all'11,2% della spesa del livello centrale (istruzione 1,3, sanità 8,6, protezione sociale 1,3)

(2) Dati previsti.

(3) Dati provvisori.

I paesi raggruppati nell'area mediorientale appaiono molto differenti tra di loro. Nella prevalenza dei casi, considerando le AC, si osserva che la quota di spesa pubblica si colloca approssimativamente tra un quarto e un terzo del prodotto lordo. Fanno eccezione gli Emirati Arabi Uniti da un lato, con una percentuale pari ad appena l'11%, e la Turchia, dall'altro, con il 39%. I dati delle Amministrazioni Pubbliche non sono disponibili.

Si osserva la forte polarizzazione dei redditi pro capite sui bassi e sugli alti livelli e l'assenza di correlazione positiva tra la spesa pubblica e le due dimensioni di benessere economico e di sviluppo umano. Passando all'analisi per funzioni, la spesa sociale rappresenta anche qui meno del 10% del PIL, tranne che in Giordania, Kuwait e Tunisia, dove si colloca appena più in alto (13-14%). L'istruzione assorbe percentuali vicine al 15% in molti paesi, con riferimento alle AC, ma in alcuni casi la quota resta inferiore al 10%. Anche in quest'area le quote di esborsi per sanità e protezione sociale variano molto tra i paesi, pur restando sempre inferiori al 10%, a eccezione dei casi di Giordania (10% per la sanità e 17% per la protezione sociale), Kuwait (15% per la sanità) e Tunisia (19% per la protezione sociale).

Nei paesi latinoamericani si osserva una notevole diversificazione dei livelli di spesa, che sono compresi approssimativamente tra il 10 e il 40% del PIL. Solo quattro paesi, comunque, superano il 30%. Il margine di oscillazione del PIL pro-capite e dell'HDI è invece relativamente limitato. La spesa delle Amministrazioni Pubbliche in alcuni paesi è molto più alta rispetto a quella delle Amministrazioni Centrali (si pensi all'Argentina, che passa dal 17% al 28%, alla Bolivia, dal 24% al 29%, al Brasile, dal 27 al 40%, al Messico, dal 16% al 21%).

La spesa sociale, in rapporto al PIL, si mantiene su livelli inferiori al 20% in tutti i paesi tranne Trinidad e Uruguay, che arrivano nei dintorni del 25% (Tab. 3). In rapporto alle uscite complessive, tuttavia, la quota in molti casi tocca o supera il 50%. La tabella 4 evidenzia che l'istruzione, anche in quest'area, assorbe quote vicine al 20% degli esborsi delle Amministrazioni Centrali in parecchi paesi; gli enti decentrati, in Argentina e Bolivia, giocano un ruolo rilevante in questo settore. In America latina alcuni stati investono quote consistenti anche in sanità e protezione sociale: l'Uruguay, ad esempio, dedica più del 60% della spesa delle Amministrazioni Centrali a quest'ultimo obiettivo, Argentina e Brasile poco meno della metà, il Cile più di un terzo, mentre il Costa Rica e in misura minore altri paesi del Centro America investono quote considerevoli nella sanità. Si osservi tuttavia che le spese amministrative connesse alla gestione del sistema di protezione sociale in America latina sono state stimate dalla Banca Mondiale al 15%, una quota cinque volte superiore a quella media dei paesi industrializzati (Valier, 2000).

La situazione dell'Africa subsahariana si presenta piuttosto diversificata. E' stato possibile integrare le tabelle istituzionali del Fondo Monetario Internazionale con le informazioni sui livelli di governo decentrati per Sud Africa e Uganda. Nella maggior par-

te dei casi la quota di spesa delle Amministrazioni Centrali non supera il 30% del PIL. Dei cinque paesi con livelli più alti, alcuni presentano una percentuale molto elevata di esborsi (dalle Seychelles, col 58%, al Lesotho, col 50%, al Botswana, col 41%). Se si considera l'aggregato delle Amministrazioni Pubbliche, diventa piuttosto alta anche la spesa del Sud-Africa (35%). In quest'area PIL pro capite e indice di sviluppo umano sono in linea di massima molto bassi.

La spesa sociale non arriva in alcun paese al 20% del PIL, anche se per qualcuno rappresenta la metà, o quasi, degli esborsi complessivi (Zimbabwe e Mauritius). L'istruzione rappresenta la voce più rilevante: tranne le Seychelles, il Sud Africa, l'Etiopia e il Camerun, con quote particolarmente basse, essa assorbe una porzione compresa tra il 15 e poco più del 25% delle erogazioni totali delle AC. Per Sud Africa e Uganda si è rilevata una percentuale consistente di spesa degli enti decentrati. La sanità assume un peso rilevante per le AC solo in Uganda e Zambia, la protezione sociale in Zimbabwe, Mauritius e Seychelles. Anche a questi ultimi due settori, in Sud Africa, gli enti decentrati dedicano una parte considerevole del loro bilancio.

Nell'Europa dell'Est e nelle Repubbliche dell'ex Unione Sovietica l'intervento pubblico nell'economia gioca ancora un ruolo rilevante: la spesa delle Amministrazioni Centrali rispetto al prodotto lordo si colloca in un intervallo compreso approssimativamente tra il 20% e il 40%, con l'eccezione della Croazia (48%), da una parte, e di Kazakistan e Repubblica Kirgyza, dall'altra (14% e 18%, rispettivamente). I livelli di governo decentrati determinano in molti casi un sensibile innalzamento della spesa: questa, con riferimento alle Amministrazioni Pubbliche, supera il 20% per tutti i paesi e arriva in alcuni nei dintorni del 50%. In genere nell'Europa dell'Est i livelli di spesa, PIL pro capite e HDI sono più elevati. L'HDI è compreso, per tutta l'area, tra 0,70 e 0,88.

Enorme è la differenza, anche nella distribuzione funzionale, tra i paesi in transizione verso un'economia di mercato e le altre aree sopra esaminate. La spesa sociale delle AC è pari in media al 16,2% del PIL e quella locale al 4,6%. Questo gruppo si avvicina infatti più degli altri ai livelli dei paesi sviluppati del mondo occidentale (nell'UE le uscite per istruzione, sanità e protezione sociale rappresentavano il 31,5% del prodotto nel 2000). La proporzione più elevata degli esborsi complessivi delle AC è rivolta alla protezione sociale (34,4% in media). Anche gli enti decentrati impegnano una parte delle proprie risorse (8,9%) in questo settore. A sanità e istruzione le AC dedicano una parte molto più contenuta dei propri bilanci (7,8 e 6,3%, rispettivamente), ma l'impegno degli Enti Locali è maggiore (10,9% e 29,2%).

In definitiva, e pur con le dovute cautele - legate alla difficoltà di costruzione di una banca dati che offra le informazioni su così tanti paesi a livelli accettabili di omogeneità, e alle carenze comunque riscontrate soprattutto in relazione agli elementi di conoscenza sulla spesa erogata a livello decentrato - appare evidente che l'unico gruppo di stati in cui la spesa pubblica in quota di PIL si colloca in media su livelli non lontanissimi da quelli

del mondo occidentale industrializzato è quello che comprende le ex Repubbliche Sovietiche e l'Europa dell'Est. Nelle altre aree i casi di spesa pubblica in rapporto al PIL superiore al 30% sono minoritari, e l'intervento pubblico nella maggior parte dei casi si misura in una quota contenuta entro il 25%. Se pure si assumesse come obiettivo l'indicazione di Tanzi e Schuknecht di un rapporto del 30%-40% (Tanzi e Schuknecht, 1997), non si potrebbe che concludere a favore di un incremento delle erogazioni pubbliche nella maggioranza dei paesi, onde favorire miglioramenti delle condizioni sociali e di sviluppo umano. Tanto più che, in valore assoluto (o in termini pro-capite), la medesima percentuale sul prodotto rappresenta, in paesi molto poveri (e sovrappopolati), una massa di risorse drasticamente minore.

Un ulteriore elemento di riflessione riguarda il ridimensionamento dell'intervento pubblico in alcuni paesi in transizione, cui si è associata l'incertezza sulla possibilità di mantenere i traguardi già raggiunti nel campo dell'istruzione e della sanità, con casi di riduzione dei tassi di partecipazione e frequenza del sistema scolastico, problemi di accesso ai servizi sanitari e, addirittura, la diffusione di patologie epidemiche che si credevano ormai quasi debellate, come la difterite (UNICEF, 1999), soprattutto nelle ex Repubbliche Sovietiche. Naturalmente questo non dimostra che qualsiasi tentativo di ridefinire verso il basso i limiti del settore pubblico debba necessariamente produrre conseguenze devastanti, ma certo l'esperienza della transizione deve indurre ad una certa prudenza e suggerire che il passaggio di alcune funzioni, particolarmente importanti dal punto di vista della coesione e della crescita del capitale umano, al privato, non può avvenire semplicemente attraverso il ritiro del pubblico, ma implica una riflessione non banale sui modi alternativi di offerta di determinati servizi e prestazioni.

Quanto alla distribuzione funzionale della spesa, si osserva che, tra gli esborsi volti ad accrescere il capitale umano e migliorare le condizioni sociali, quelli per istruzione sono decisamente i più rilevanti in tutte le aree analizzate in questo paragrafo, tranne il gruppo dell'Europa dell'Est ed ex Repubbliche Sovietiche e qualche paese in America latina, dove le erogazioni per la sanità, e soprattutto per la protezione sociale, appaiono più consistenti.

Più in dettaglio, si è visto che la quota attribuita ai programmi per l'istruzione supera il 20% della spesa totale in diversi paesi asiatici, in qualche stato dell'America latina, in alcuni africani. In questi casi lo sforzo per accrescere il capitale umano attraverso politiche di educazione e formazione è evidentemente molto rilevante, e decisamente maggiore, in termini relativi rispetto alle uscite complessive, di quello realizzato nei paesi più sviluppati (nell'UE, in media, la spesa per istruzione rappresenta appena l'11,6% degli esborsi totali, con riferimento al 2000). Peraltro, si è visto come anche in questi ultimi le politiche per l'istruzione siano state tra le prime ad essere avviate, con le scuole primarie pubbliche e l'obbligo di frequentare per un certo numero di anni, via via crescente. Tuttavia, si deve ancora osservare che vi sono molti paesi, tra quelli riportati nella tabella 3, in

cui la spesa per istruzione resta limitata o addirittura irrisoria. Anche se, come si è visto nel primo capitolo, la dimensione delle erogazioni pubbliche (misurate, in quel caso, in rapporto al PIL) non è immediatamente correlata con i risultati in termini di tassi di alfabetizzazione e partecipazione al sistema scolastico, per la presenza delle spese private, per l'esigenza di valutare gli esborsi in rapporto al numero di giovani potenzialmente coinvolti, per la questione, in questo campo decisiva, della qualità della spesa, sembra comunque importante che a questa funzione sia attribuito un peso consistente nei paesi che hanno più urgenza di accrescere il proprio tasso di crescita economica e di ridurre la povertà e l'emarginazione.

Gli esborsi per la sanità raggiungono o superano il 10% della spesa totale solo in buona parte dell'Europa dell'Est ed ex Repubbliche Sovietiche, in qualche paese dell'America latina e in pochi altri casi, anche considerando le informazioni disponibili sugli enti decentrati. Negli stati membri dell'UE, invece, la quota di spesa attribuita a questa funzione è sostanzialmente uguale a quella dell'istruzione (11,8%). Si è d'altronde già osservato nel primo capitolo che, mentre nei paesi a medio e soprattutto ad alto livello di reddito l'intervento pubblico in questo settore è più rilevante, in quelli a basso reddito appena la metà della spesa sanitaria viene finanziata dal pubblico. Riprendendo alcune considerazioni espresse in quel capitolo, appare plausibile auspicare un aumento dell'intervento pubblico in questo settore²⁷, dove i risultati possono essere molto consistenti, soprattutto quando le risorse sono investite in programmi di prevenzione e medicina primaria, ai quali si attribuisce generalmente un basso rapporto costo/efficacia.

La quota di spesa per protezione sociale presenta il più ampio margine di oscillazione, con percentuali molto elevate sia per le AC, sia in alcuni casi per gli enti decentrati, laddove esistono forme di garanzia sociale (innanzitutto nei paesi in transizione, e poi in Argentina, Brasile, Uruguay, Cile), ma livelli molto contenuti nella maggior parte dei casi. Riteniamo che alla domanda di sicurezza che via via si esprime nei paesi che si sviluppano, in connessione da un lato con i ritardi nella diffusione dei vantaggi della crescita economica su tutta la popolazione e dall'altra con i rischi di arretramento che comunque incombono su tutti, vada data una qualche risposta. Si tratterà inizialmente di realizzare soluzioni parziali e limitate. Man mano che l'economia formale allarga il proprio spazio, tuttavia, dovrebbe divenire possibile anche reperire le risorse necessarie a finanziare i programmi di protezione sociale²⁸.

Per migliorare le condizioni delle fasce deboli della popolazione bisogna insomma (senza trascurare la questione dell'efficienza della spesa), innanzitutto investire risorse nei servizi sociali di base, in secondo luogo istituire progressivamente programmi di pro-

²⁷ Gli studi di caso riportati nei riquadri del primo capitolo sembrano confermare questa posizione.

²⁸ Per un approfondimento delle questioni relative al settore previdenziale si veda il quarto capitolo.

Il finanziamento della spesa pubblica

L'analisi relativa alla presenza dello Stato nell'economia non può prescindere da considerazioni relative all'individuazione degli strumenti più adeguati al finanziamento delle spese pubbliche.

Le autorità di politica economica possono avvalersi di un insieme piuttosto articolato di strumenti di reperimento delle risorse, quali le entrate provenienti dalla gestione diretta da parte degli enti pubblici (redditi di beni immobili, privatizzazioni e proventi di imprese pubbliche), l'emissione di moneta, il ricorso al debito, interno ed estero, e la tassazione.

La principale voce di entrata è, solitamente, rappresentata dal prelievo fiscale, cui, oltre alla funzione di finanziamento del settore pubblico, definita da Steve (1976) "necessaria e tradizionale", di volta in volta sono state attribuite anche finalità di natura extra fiscale, quali il compito di modificare la distribuzione del reddito e della ricchezza, quello di intervenire per correggere eventuali fallimenti del mercato (in presenza di esternalità si possono, ad esempio, introdurre le cosiddette imposte pigouviane) e, secondo l'impostazione keynesiana, il perseguimento dell'obiettivo di stabilizzazione dell'economia.

Va inoltre ricordato che l'attività di prelievo presenta anche alcuni costi amministrativi, legati, per l'operatore pubblico, alla gestione della struttura tributaria, e, per i contribuenti, al rispetto delle procedure di adempimento dell'obbligo fiscale.

Costi diversi, rilevabili qualora ci si ponga dal punto di vista macroeconomico, sono stati individuati nell'ambito del dibattito intorno agli effetti esercitati dal prelievo sulla crescita. A questo proposito, in letteratura non emerge una conclusione univoca in merito agli effetti della tassazione sul tasso di variazione del reddito; infatti, mentre alcuni autori stimano che incrementi della pressione fiscale possano contribuire a ridurre il tasso di crescita, altri individuano una relazione di segno non negativo tra le due variabili¹.

Secondo un'ottica microeconomica, invece, il prelievo fiscale può produrre effetti negativi sul benessere degli individui, poiché ne riduce le risorse disponibili e, a causa della variazione indotta nei prezzi relativi dei beni, ne altera le scelte, sia in merito alla ripartizione del reddito tra consumo e risparmio, sia in relazione alle decisioni di offerta di lavoro e a quelle di consumo tra beni alternativi.

L'operatore pubblico, quindi, nel determinare la struttura tributaria più adeguata alle esigenze di finanziamento della spesa, deve considerare e bilanciare un insieme eterogeneo di elementi; in altre parole, si tratta di individuare il mix di imposte ritenuto più appropriato, sia in termini di costi e benefici, sia in relazione al perseguimento degli obiettivi di politica economica (quali l'equità o l'efficienza del prelievo², la stabilizzazione dell'economia e le correzioni di eventuali fallimenti del mercato), sia rispetto all'adeguatezza delle strutture tributarie alle singole realtà istituzionali, politiche e culturali.

¹ La relazione negativa tra tassazione e crescita economica è evidenziata, fra gli altri, da Leibfritz, Thornton e Bibbee (1997), Barro (1991), Plosser (1992) e King e Rebelo (1990); la robustezza di tale relazione negativa è stata invece messa in discussione dalle analisi di Levine e Renelt (1992), Slemrod (1995), Hendricks (1999).

² Il trade off tra efficienza ed equità, causato da politiche redistributive, è studiato dalla teoria della tassazione ottimale.

L'osservazione dei dati relativi alle economie più industrializzate, individuate dall'insieme dei paesi OCSE, mostra come le strutture tributarie possano essere estremamente eterogenee. La media d'area (Tab. R1) indica infatti un livello di entrate fiscali pari al 30,8% del PIL, ma tale quota è caratterizzato da una forte variabilità, comprendendo sia valori inferiori al 20% (come nel caso di Stati Uniti e Canada), sia proporzioni ben superiori al 30% (Danimarca, Francia e Norvegia) o addirittura al 40% (Belgio e Italia).

La tabella R2³, in cui è riportata la composizione del gettito, nei paesi OCSE, espressa in percentuale del PIL, mostra che tale eterogeneità viene confermata anche in relazione al diverso peso delle imposte.

Tab. R1 ENTRATE FISCALI (% del PIL)

Area	1999
Asia dell'Est	13,63
Asia del Sud	11,27
Medio Oriente e Nord Africa	16,00
America latina	17,37
Africa subsahariana	18,10
Europa dell'Est ed ex Rep. Sovietiche	25,70
OCSE	30,77(1)

Fonte: World Bank (2002).
(1) 1997.

Tab. R2 COMPOSIZIONE DEL GETTITO 1995-97 (% del PIL)

Aree	Imposte sul reddito			Imposte sul consumo				Contributi Sociali
	Totale	Societarie	Personalì	Totali	Generalì	Accise	Commercio	
OCSE	14,2	3,1	10,8	11,4	6,6	3,6	0,3	9,5
America	15,4	3,0	12,3	7,0	3,7	2,0	0,3	6,1
Pacifico	16,3	4,3	11,4	8,4	4,3	2,6	0,6	3,5
Europa	13,7	2,9	10,6	12,4	7,3	4,0	0,3	10,8

Fonte: Tanzi e Zee (2000)

Sebbene si evidenzia una relativa omogeneità rispetto alla principale fonte di entrata (la quota più rilevante del gettito infatti è rappresentata dalle imposte sul reddito in tutte e tre le aree), il gruppo dell'OCSE risulta caratterizzato da differenze piuttosto accentuate in merito al prelievo indiretto e ai contributi sociali; questi ultimi, ad esempio, rappresentano il 10,8% del PIL nei paesi europei, dove vengono utilizzati per finanziare ampi sistemi pubblici di protezione sociale, il 6,1% nel Nord America, dove il ruolo del Welfare State è più contenuto, e appena il 3,5% nei paesi dell'area del Pacifico.

Il prelievo indiretto, invece, rappresenta l'11,4% del PIL, ma varia dal 7% dell'America del Nord al 12,4% dell'Europa; all'interno delle indirette, nei paesi OCSE le imposte più rilevanti sono

³ E' necessario evidenziare che il raggruppamento dei paesi per aree segue criteri in parte diversi da quelli adottati in altre parti del presente capitolo e del Rapporto. Per quanto riguarda la definizione fornita da Tanzi e Zee (2000) i paesi OCSE comprendono quelli del Nord America (USA e Canada), del Pacifico (Giappone, Nuova Zelanda e Australia) e l'Europa; sono invece esclusi da quest'area la Repubblica Ceca, l'Ungheria, la Corea, il Messico e la Polonia. La Corea e il Messico, comprese tra i paesi in via di sviluppo, sono classificate in base all'area di appartenenza geografica. Il campione di riferimento degli autori, per i PVS, è formato da 38 nazioni, di cui 8 africane (tra cui Kenya, Sud Africa, Tanzania, Uganda, Zambia e Zimbabwe), 9 asiatiche, 7 del Medio Oriente e 14 dell'America latina (tra cui Argentina, Brasile, Cile, Costa Rica, Messico e Nicaragua).

quelle generali sul consumo (6,6%), mentre un ruolo residuale (0,3%) è svolto dal prelievo sul commercio, che presenta percentuali analoghe tra i tre gruppi considerati.

La variabilità che emerge dall'analisi, sia in termini di gettito totale che della sua composizione, può essere considerata il risultato dei differenti obiettivi di politica economica perseguiti nei vari paesi; se da un lato, per il Nord America, si evidenzia la scelta per un limitato intervento del settore pubblico, dall'altro la quasi totalità dei paesi europei, caratterizzati da un rilevante ruolo pubblico (come evidenziato dalla dimensione del bilancio), mirano a perseguire principalmente, sia attraverso la spesa che con il sistema di prelievo, criteri redistributivi.

Le considerazioni ora svolte per i paesi maggiormente sviluppati non trovano applicazione generalizzata al caso di quelli economicamente più arretrati. Come evidenziano alcuni economisti dello sviluppo⁴, e come rilevato nel primo capitolo del presente Rapporto, solitamente il ruolo principale dell'operatore pubblico consiste nel contrastare gli impedimenti più elementari, di tipo sociale ed economico, che ostacolano lo sviluppo, e nel reperire le risorse necessarie ad innescare processi virtuosi di crescita.

I tradizionali modelli relativi alla funzione del settore pubblico e al ruolo della tassazione all'interno delle economie avanzate trovano quindi un'applicazione limitata nel caso dei paesi più arretrati. Generalmente si ritiene⁵, infatti, che, nei paesi più poveri, debba essere attribuito al prelievo principalmente un ruolo di reperimento del gettito.

Nonostante il gruppo dei paesi meno sviluppati presenti delle realtà piuttosto eterogenee, è possibile individuare alcuni elementi che li accomunano. Essi infatti sono generalmente caratterizzati da un rilevante peso del settore primario, sia per quanto riguarda la produzione del reddito che per l'assorbimento di manodopera⁶, da strutture amministrative inefficienti ed antiquate e, spesso, da istituzioni politiche poco democratiche, all'interno delle quali, spesso, alcune élites economiche riescono ad esercitare notevole influenza sugli indirizzi di policy. L'economia è inoltre solitamente contraddistinta da un mercato del lavoro segmentato, da un'ampia diffusione di attività informali, da un settore manifatturiero con presenza di imprese di piccole dimensioni, da un assetto fondiario prevalentemente latifondista e da una forte dipendenza dai mercati esteri.

Questi aspetti vengono solitamente menzionati per individuare le cause che limitano le possibilità di espansione dell'attività di prelievo nei paesi economicamente poco sviluppati, attività evidentemente indispensabile per garantire le risorse necessarie a finanziare le spese finalizzate al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni; in altre parole, il vincolo delle entrate rischia di costituire un limite alle possibilità di intervento in ambito sociale, proprio laddove tale intervento sarebbe più auspicabile per superare alcune rilevanti privazioni.

A titolo esemplificativo è sufficiente osservare che, come emerge dalla tabella 1, il livello delle entrate fiscali per il totale dei paesi non appartenenti al mondo occidentale industrializzato è pari ad appena il 17%, valore decisamente inferiore a quello dell'area OCSE che, come abbiamo visto, raggiunge quasi il 31%; è tuttavia da sottolineare come la dimensione del prelievo presenti un'accentuata variabilità, passando dal minimo dei paesi dell'area dell'Asia del Sud (11,27%) a

⁴ A questo proposito si veda fra gli altri Todaro (1997).

⁵ Si esprime in questo senso, ad esempio, Newbery (1988).

⁶ Un ruolo così accentuato del settore primario è riscontrabile soprattutto in aree molto arretrate economicamente, come l'Africa subsahariana, l'Asia del Sud e alcune realtà dell'America latina.

quello più alto relativo all'Europa dell'Est ed ex Repubbliche Sovietiche (25,7%), coerentemente con quanto già evidenziato con riferimento alle dimensioni della spesa.

Dall'osservazione della tabella R3, in cui sono riassunti i dati relativi alla composizione del gettito, espressi in percentuale delle entrate correnti, emerge che i paesi non OCSE (tra cui sono inclusi Corea e Messico) sono contraddistinti dalla prevalenza delle imposte indirette rispetto alle dirette, e da un peso piuttosto elevato del prelievo sul commercio internazionale, che nel caso dell'Africa subsahariana rappresenta addirittura il 33,8% delle entrate totali⁷.

Tab. R3 ENTRATE FISCALI 1999
(percentuale delle entrate correnti)

Area	Imposte su beni e servizi	Imposte dirette	Imposte su commercio internazionale
Asia dell'Est	35,9	31,4 (1)	15,3 (1)
Asia del Sud	28,4	15,9	19,5
Medio Oriente e Nord Africa	22,6	20,5	13,5
America latina	37,4	20,7	14,5
Africa subsahariana	25,8	21,3	33,8
Europa dell'Est ed ex Rep. Sovietiche	42,4	13,9	5,1
OCSE	24,9	37,4	0,7

Fonte: World Bank (2002).
(1) 1997.

La tabella R4, in cui si riportano i dati relativi alla composizione delle entrate fiscali in percentuale del PIL, consente di distinguere la natura delle singole imposte. Il prelievo indiretto rappresenta, come già evidenziato, la voce principale delle entrate fiscali e, al suo interno, la quota più rilevante è rappresentata dalle imposte sul commercio e da quelle generali sui consumi.

Per quanto riguarda le imposte sul reddito, che costituiscono appena il 5,2% del PIL, la proporzione più rilevante, diversamente da quanto accadeva nei paesi OCSE, è rappresentata dal prelievo societario; infine i contributi sociali partecipano in misura molto limitata al finanziamento pubblico (1,3%).

Tab. R4 COMPOSIZIONE DEL GETTITO 1995-97
(percentuale del PIL)

Aree	Imposte sul reddito			Imposte sul consumo				Contributi Sociali
	Totale	Societarie	Personalì	Totali	Generalì	Accise	Commercio	
PVS	5,2	2,6	2,2	10,5	3,6	2,4	3,5	1,3
Africa	6,9	2,4	3,9	11,6	3,8	2,3	5,1	0,5
Asia	6,2	3,0	3,0	9,7	3,1	2,2	2,7	0,3
Medio Oriente	5,0	3,2	1,3	10,3	1,5	3,0	4,3	1,1
America latina	3,7	2,3	1,0	10,6	4,8	2,3	2,6	2,5

Fonte: Tanzi e Zee (2000)

⁷ Questa circostanza tende a confermare la forte dipendenza dei paesi dell'area dalle condizioni dominanti nei mercati internazionali. La variabilità dei prezzi dei beni, che in genere contraddistingue tali mercati, rischia di limitare le previsioni degli operatori pubblici relative al gettito, con evidenti ripercussioni sull'autonomia di spesa.

Dall'analisi dei dati relativi al gettito nei paesi industrializzati e in quelli in via di sviluppo emerge quindi che questi ultimi sono caratterizzati da bassi livelli di prelievo fiscale, che risulta inoltre concentrato su imposte relativamente più semplici da amministrare. In effetti, la quota delle imposte dirette è minore - sia rispetto all'analogica percentuale dei paesi sviluppati, sia in confronto con la quota delle indirette - in conseguenza delle particolari difficoltà di gestione nell'applicazione delle imposte personali sul reddito. Al fine di determinare in modo corretto ed esaustivo la base imponibile, queste imposte richiedono infatti che si pervenga ad una accurata definizione delle entrate totali degli individui. Il basso tasso di alfabetizzazione, che solitamente caratterizza le popolazioni dei paesi economicamente non avanzati, e le strutture amministrative spesso inadeguate rappresentano seri ostacoli all'introduzione di forme di prelievo moderne e articolate come quelle dirette⁸.

A questo proposito, anche all'interno della stessa tassazione indiretta, la quota maggiore è rappresentata da imposte, come ad esempio quelle che gravano sul commercio estero o le accise, semplici da amministrare sia per l'operatore pubblico che per i contribuenti; nel complesso le imposte generali, come l'IVA, che richiedono capacità di gestione maggiormente evolute, svolgono un ruolo più limitato.

I contenuti livelli del gettito raccolto nella maggior parte dei paesi economicamente meno avanzati spingono le autorità pubbliche a ricorrere a forme di finanziamento esterno⁹, con il rischio di una riduzione dell'autonomia negli indirizzi di politica economica.

Come rilevato da molti¹⁰, al fine di aumentare le capacità di reperimento delle risorse, si rende quindi indispensabile l'avvio di profonde processi di riforma, che devono riguardare non solo la legislazione tributaria, ma anche radicali interventi sull'impianto amministrativo. Per quanto riguarda il primo ambito, l'aumento del gettito può essere perseguito (soprattutto in paesi con migliori livelli di alfabetizzazione della popolazione, che rendono possibile l'introduzione di procedure più articolate per la dichiarazione dei redditi) attraverso il potenziamento delle autocertificazioni, la riduzione del sistema delle esenzioni (anche per ridurre i rischi di elusione), l'uso di forme di determinazione presuntiva delle basi imponibili e il rafforzamento dell'imposizione che grava sui patrimoni. Quest'ultima consentirebbe oltretutto di perseguire politiche maggiormente ispirate a criteri redistributivi¹¹.

Anche la riforma amministrativa, al pari di quella tributaria, sembra rappresentare un efficace strumento per incrementare l'ammontare delle risorse pubbliche; adeguati interventi in questo ambito vengono inoltre considerati determinanti per rendere realmente efficaci le riforme summenzionate (Bird, 2003). I principali interventi di riforma che vengono segnalati riguardano, in particolare, l'informatizzazione delle procedure amministrative e l'organizzazione di programmi di formazione per aggiornare adeguatamente lo staff tecnico, la riduzione dei momenti di contatto tra i contribuenti e il personale amministrativo e il riconoscimento per quest'ultimo di appropriati

⁸ Tale impostazione è ampiamente sostenuta, tra gli altri, da Tanzi (1988), Burgers e Stern (1993) e Bird e Zolt (2003).

⁹ Per un maggiore approfondimento delle questioni relative agli aiuti dall'estero si veda il capitolo 6.

¹⁰ Bird (2003), Bird (2003 a), Burgess e Stern (1993) e Tanzi e Zee (2000).

¹¹ A questo proposito è utile ricordare, tuttavia, che gli strati di popolazione maggiormente colpiti sarebbero quelli a più alto reddito, in grado di esercitare attività di *lobbying* efficaci per contrastare l'introduzione di provvedimenti a loro svantaggio.

livelli retributivi (limitando con questi due provvedimenti i rischi di corruzione), la semplificazione delle fasi esecutive di gestione del prelievo e il rafforzamento delle sanzioni previste per gli evasori.

Per cogliere in pieno le potenzialità che potrebbero derivare dalle riorganizzazioni fiscali e amministrative, è utile ricordare che in Messico, con la riforma avviata tra il 1988 e il 1991, che ha potenziato l'attività di auditing e di sanzione, è stato possibile aumentare la platea dei contribuenti da 1,700 milioni a 2,800 milioni, con chiari effetti positivi sulle dimensioni del gettito (Burgess e Stern, 1993)

tezione sociale, e infine tenere conto del fatto che gli esborsi per le singole funzioni non esauriscono il campo dell'intervento pubblico volto a migliorare i livelli educativi, lo stato di salute, l'equità, per le interdipendenze tra sanità, istruzione, trasporti, redditi e altri fattori²⁹.

E' importante che un'evoluzione in questa direzione non sia impedita dalle politiche di austerità (Valier, 2000). Non si può sfuggire, tuttavia, alla domanda su come possa essere finanziato un eventuale aumento della spesa pubblica per il miglioramento del capitale umano e della coesione sociale.

CONCLUSIONI

In questo capitolo si è ripercorso il cammino dei paesi sviluppati nella definizione di un settore pubblico che fornisce protezione e servizi sociali ai cittadini. Si è visto come il ruolo dello stato venga continuamente posto in discussione, anche se le vicende alterne della storia e l'evoluzione della riflessione degli studiosi pongono via via l'accento sui vantaggi o sui rischi dell'intervento pubblico. In pratica, esistono modelli diversi, in cui la quota della spesa pubblica sul prodotto è più o meno consistente, e molti ritengono che sarebbe opportuno un suo ridimensionamento, almeno laddove essa è più alta. Pur tuttavia, sembra unanime il consenso sul fatto che, fino ad un certo punto, la presenza del settore pubblico sia stata decisiva per garantire quei miglioramenti nel capitale umano e nelle condizioni di vita cui oggi non saremmo probabilmente disposti a rinunciare (per non parlare dei riflessi positivi sullo sviluppo economico). Più difficile è stabilire una soglia ben definita, entro la quale valga la pena di espandere l'azione pubblica. Sembra comunque che molti paesi poveri o di recente sviluppo presentino livelli delle uscite talmente bassi da consigliarne un incremento. Naturalmente il limite obiettivo è posto in alcuni casi dalla scarsità delle risorse cui attingere, in altri dall'esigenza di competere sui mercati internazionali. Deve comunque essere realizzato uno sforzo per tenere conto degli aspetti sociali e di sviluppo umano. E' quanto è avvenuto nei paesi più avanzati, come si è visto all'inizio di questo capitolo, e uno sguardo indietro nel lungo periodo mostra che l'ampliamento della spesa pubblica e lo sviluppo economico si sono realizzati contemporaneamente; si può auspicare che l'esperienza del mondo occidentale, pur nei suoi limiti e contraddizioni, possa rappresentare in qualche misura un elemento di fiducia, favorendo un'evoluzione verso condizioni di vita e di lavoro più dignitose anche più rapida di quella sperimentata nei paesi che per primi hanno affrontato l'industrializzazione.

²⁹ Si veda Stern (2003). Nel primo capitolo vi è un approfondimento di questi aspetti.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Le finanze pubbliche e i traguardi sociali

- Alesina R. e R. Wacziarg (1998), "Openness, Country Size and Government", *Journal of Public Economics*, Volume 69, No. 3, settembre, pp. 305-322.
- Alonso A., Schuknecht L. e V. Tanzi (2003), "Public Sector Efficiency: an International Comparison" *Working Paper Series - ECB*, No. 242, July.
- Atkinson T. (2000), "Agenda social européen : comparaison des pauvretés et transferts sociaux", in *Conseil d'Analyse Economique, Questions européennes*, No. 27, pp. 57-70.
- Barro R. (1991), "Economic Growth in a Cross-section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106.
- Baumol W.J. e W.G. Bowen (1965), "On the Performing Arts: the Anatomy of their Economic Problems", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, No. 55, pp. 495-502.
- Begg D. e C. Wyplosz (1999), "How Big a Government ? Transition Economy Forecasts Based on OECD History", *mimeo*, presentato alla 5th Dubrovnik Conference on Transition Economics, Dubrovnik, 23-25 June.
- Bernardi L. (2003), "Tax Systems and Tax Reforms in Europe: Rationale and Open Issues of More Radical Reforms", *SIEP Working Papers*, No.200.
- Bird R.M. (2003), "Managing the Reform Process", intervento presentato al corso *Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries*, Banca Mondiale, 28 aprile - 1 maggio.
- Bird R.M. (2003 a), "Administrative Dimensions of Tax Reform", intervento presentato al corso *Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries*, Banca mondiale, 28 aprile - 1 maggio.
- Bird R.M. e E.M. Zolt (2003), "Introduction to Tax Policy Design and Development", intervento presentato al corso *Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries*, Banca Mondiale, 28 aprile - 1 maggio.
- Burgess R. e Stern N. (1993), "Taxation and Development", *Journal of Economic Literature*, Vol.31, pp.762-830, giugno.
- Commissione Europea (2000), "La futura evoluzione della protezione sociale nel lungo periodo: pensioni sicure e sostenibili", COM (2000) 622 def..
- Di Majo A. (1998), "La crescita della spesa pubblica nell'analisi economica", *Studi e note di economia*, No. 2, pp. 31-65.
- EUROSTAT (2003) Structural Indicator, Social Cohesion, sito <http://europa.eu.int/comm/eurostat>.
- Franco D. (1993), *L'espansione della spesa pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna.

- Hendricks L. (1999), "Taxation and Long Run Growth", *Journal of Monetary Economics*, Vol.43, No. 2.
- IMF (2002), *Government Financial Statistics Yearbook*, Washington D.C.
- IMF (2002), *Supplement to Government Financial Statistics Yearbook*, Washington D.C.
- IMF (2003), *International Financial Statistics*, Washington D.C.
- ISAE (2000), Finanza pubblica e redistribuzione, *Rapporto trimestrale*, ottobre.
- ISAE (2001), *Rapporto Annuale sullo stato dell'Unione Europea*, giugno.
- ISAE (2001), Priorità nazionali: intenzioni e risultati della regolamentazione, *Rapporto trimestrale*, aprile.
- ISAE (2002), *Rapporto Annuale sullo stato dell'Unione Europea*, giugno.
- ISAE (2003), *Rapporto Annuale sullo stato dell'Unione Europea*, luglio.
- King R.G. e S. Rebelo (1990), "Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications", *Journal of Political Economy*, Vol.98.
- Leibfritz W., Thornton J. e A. Bibbee (1997), "Taxation and Economic Performance", *OECD Economics Department Working Papers*, No.176, Parigi.
- Levine R. e D. Renelt (1992), "A Sensitivity Analysis of Cross-country Growth Regressions", *American Economic Review*, Vol.82.
- Musgrave R. A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill Book Company, Inc.
- Newbery D. (1988), "Taxation and development", in Newbery D. e Stern N. (a cura di) *The Theory of Taxation for Developing Countries*, Oxford University Press, New York.
- Nitti F. S. (1907), *Scienza delle finanze*, Napoli, 3° ed. riv., L. Pierro.
- OCSE (2001), *Economic Outlook 69*, Parigi.
- OCSE (2003), *Economic Outlook 73*, Parigi.
- Piacentino D. (1984), *L'espansione delle finanze pubbliche nei paesi industriali*, Milano, Franco Angeli.
- Plosser C.I. (1992), *The Search for Growth*, Policies for Long Run Economic Growth, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Rodrik D. (1998), "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments ?", *Journal Of Political Economy*, January.
- Rodrik D. (2002), "Feasible Globalizations", *mimeo*, Harvard University, disponibile all'indirizzo <http://ksg.berkeley.edu/~drodrik.academic.ksg/papers>
- Scully G. W. (2000), "Public Spending and Social Progress", *NCPA*, No. 232, July.
- Sen A. (1994), *La disuguaglianza*, Il Mulino, Bologna.
- Slemrod J.(1995), "What do Cross-Country Studies Teach about Government Involvement Prosperity and

- Economic Growth”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2.
- Stern N. (2003), “Public Policy for Growth and Poverty Reduction”, *CESifo Economic Studies*, Vol 49, 1/2003, pp. 5-25.
- Steve S. (1976), *Lezioni di scienza delle finanze*, CEDAM, Padova.
- Tanzi V. (1988), “Quantitative Characteristics of the Tax Systems of Developing Countries”, in D. Newbery e N. Stern. (a cura di) *The Theory of Taxation for Developing Countries*, Oxford University Press, New York.
- Tanzi V. (2000), “Globalization and the Future of Social Protection”, *IMF Working Paper*, No. 12, January.
- Tanzi V. e H.H. Zee (2000), “Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries”, *IMF Working Papers*, No. 35, marzo.
- Tanzi V. e L. Schuknecht (1995), “The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries”, *International Monetary Fund*, No. 130, December, pp. 1-39.
- Tanzi V. e L. Schuknecht (1997), “Reconsidering the Fiscal Role of Government : The International perspective”, *The American Economic Review*, May, pp. 164-168.
- Todaro (1997), *Introduzione all'economia del sottosviluppo*, Loescher Editore, Torino.
- UNICEF (1999), “After the Fall. The Human Impact of ten years of transition”, *The MONEE project*, novembre.
- UNDP (2002), *Human Development Report*, Oxford University Press, New York.
- Valier J. (2000), “Pauvretés, inégalités et politiques sociales dans les Tiérs-mondes depuis la fin des années quatre-vingt, in *Conseil d'Analyse Economique*, Développement, pp.127-156.
- Wagner A. (1958), “Three Extracts on Public Finance”, in R.A. Musgrave and A.T. Peacock (a cura di), *Classics in the Theory of Public Finance*”, The Macmillan & CO. Ltd, Londra, pp.1-15.
- World Bank (2002) *World Development Indicators 2002*, Oxford University Press, New York.

Prezzo: € 10