Politica Economica

di Giuseppe Bertola

tratto da http://www.governareper.it

Il concetto di «politica economica» ha bisogno di definizione e comprensione in Italia. Nella nostra lingua, «politica» ed «economia» e i relativi aggettivi si possono riferire sia a fenomeni sociali (economia di mercato, tensione politica), sia a metodi di analisi o strumenti di intervento (economia dei trasporti, politica fiscale). E nel nostro sistema universitario non è chiarissima la distinzione tra l'Economia Politica, materia fondamentale orientata alla comprensione teorica, e la Politica Economica, materia che dovrebbe occuparsi de «gli obiettivi, gli strumenti ed i modi di intervento dello Stato, delle Banche Centrali nonché di altre Autorità indipendenti, sia nazionali che sopranazionali» ma comprende in pratica corsi di connotazione molto variabile e imprecisa.

(....) La politica economica studia e utilizza strumenti che la collettività può adibire al miglioramento del benessere suo e dei suoi membri non solo distribuendo diversamente le risorse ma anche e soprattutto allocandole meglio, e ovviando ai problemi che possono sorgere dalla libera interazione nel mercato dei singoli individui.

La politica economica è utile perché l'imperfetto coordinamento tra le decisioni dei singoli agenti economici possono destabilizzare l'attività macroeconomica. In un'economia moderna, ciascuno è specializzato nella produzione di beni e servizi che possono rimanere invenduti se altri producono e guadagnano troppo poco per potere e voler comprarli. Il pericolo che ciò accada non è remoto. Per decidere quanto produrre bisogna cercare di prevedere quanto verrà deciso da altri: non è facile, specie se l'economia è soggetta a shock esterni. Da ciò deriva l'alternanza di fasi espansive e fasi recessive tipica delle economie di mercato (il ciclo economico), che può essere smorzata dalle *politiche di stabilizzazione*. Quando l'attività economica rallenta, la *politica fiscale* può sostenerla aumentando la quota di consumi e investimenti pubblici nella produzione aggregata, o riducendo le tasse ed aumentando il potere d'acquisto del settore privato. Anche la *politica monetaria* può incoraggiare i privati a spendere con una riduzione dei tassi di interesse, che determinano la convenienza relativa della spesa oggi o in futuro. E le leve fiscali e monetarie devono anche essere azionate nel senso opposto per evitare che fasi espansive del ciclo surriscaldino l'economia,

mantenendo la domanda per consumi ed investimenti il più possibile allineata alla capacità produttiva dell'economia.

La politica economica può anche migliorare il funzionamento microeconomico dei mercati, che in assenza di informazione completa e concorrenza perfetta non necessariamente utilizzano efficientemente le risorse economiche disponibili. Si possono utilizzare tasse, sussidi, e regolamenti per orientare opportunamente le scelte dei singoli agenti economici. Si possono raccogliere e diffondere informazioni, e rafforzare la concorrenza, per aiutare il mercato a selezionare le attività più utili e produttive. E si possono anche regolamentare mercati (come quello del lavoro, del credito, e della salute) che se lasciati a sé stessi possono avere gravi problemi di funzionamento. Nel cercare di migliorare il funzionamento della società, però, bisogna sempre tener conto di come e quanto l'economia reagisca alle misure di politica economica, e bisogna distinguere per quanto possibile la redistribuzione delle risorse economiche dal tentativo di modificare i comportamenti. Ad esempio, se si pensa che dal punto di vista della collettività le famiglie non facciano abbastanza figli, ad esempio, può essere opportuno offrire incentivi economici a quelle che ne fanno di più. Ma perché queste misure siano efficaci occorre che siano chiare, in modo da consentire a chi sta prendendo decisioni importanti di avere di fronte a sé un quadro chiaro dei loro costi e benefici. Non è utile promettere sussidi ai bambini che nasceranno entro i prossimi 9 mesi, e sono stati impostati prima della misura di politica economica. Quei soldi sono sprecati, perché vanno a persone che non modificano il comportamento. Se invece si vuole aiutare chi per motivi suoi ha figli, ma sta male perché è povero, allora è opportuno condizionare il sussidio al bisogno, e tener conto del fatto che comunque il comportamento (almeno di qualcuno) si modificherà per rincorrere il sussidio. Non è facile evitare anche errori meno ovvi, perché vincolando il mercato per evitare i suoi aspetti spiacevoli lo si ostacola anche nel suo benefico compito di proporre incentivi e generare scambi efficienti, e perché il mercato cerca comunque di girare intorno agli ostacoli frapposti al suo funzionamento. Se si impongono tasse sui redditi alti, si indurranno le persone a produrre meno reddito e godere di più tempo libero, o ad utilizzare intensamente contabili e consulenti fiscali per cercare di eludere la tassazione. Se si impongono vincoli alla libertà di contrattazione per motivi nobili, come la tutela del diritto ad una abitazione dignitosa, si possono generare effetti collaterali ancora più gravi di quelli che si volevano curare: imponendo affitti massimi e proibendo gli sfratti per evitare che chi guadagna poco perda la casa, si può impedisce di trovare alloggi in affitto a chi la casa non ce l'ha proprio.

La politica economica è sempre esistita, come sono sempre esistiti i mercati, e lo sviluppo di relazioni di mercato sempre più complesse e vaste richiede un'attività sempre più raffinata e intelligente di gestione dell'economia. Un principio generale prevede che si possano raggiungere obiettivi multipli (stabilità dei prezzi e dell'attività economica, efficienza ed equità) solo utilizzando almeno altrettanti strumenti (politica monetaria, fiscale, tasse e trasferimenti). Ma è chiaro che raggiungere tutti gli obiettivi sarebbe possibile solo se chi utilizza gli strumenti conoscesse esattamente la struttura dell'economia, l'intensità e carattere degli stimoli esterni a cui essa è sottoposta, e potesse controllare perfettamente tutti gli strumenti a sua disposizione. Al dirigismo degli antichi Egizi o dell'Unione Sovietica, e anche all'illusione Keynesiana di una possibile gestione dall'alto dei problemi di coordinamento macroeconomico, negli ultimi decenni si è sostituita la consapevolezza che come il mercato anche lo Stato può fallire l'obiettivo di massimizzare il benessere dei suoi componenti. Si è compreso che poiché i singoli individui e dell'economia di mercato reagiscono agli strumenti di politica economica in modo sofisticato, l'interazione tra scelte politiche e reazioni collettive può avere effetti deleteri, e quindi può essere opportuno limitare la discrezionalità nell'uso di strumenti di politica economica.

Per essere efficace, la politica macroeconomica deve essere tempestiva. Ovviare a cali ciclici dell'attività economica mediante politiche fiscali e monetarie espansive (o svalutazioni) è impossibile se chi ha il potere di decidere quegli strumenti da un lato non ha informazioni migliori del mercato circa l'andamento dell'economia, e dall'altro è tentato di utilizzati impropriamente per stimolare l'economia anche quando non ce sarebbe affatto bisogno. Per quanto riguarda la politica monetaria, se i salari sono predeterminati contrattualmente allora inflazione e svalutazione possono opportunamente riallineare prezzi e salari se sono anch'esse inattese. Ma se al momento di stabilire prezzi e salari ci si aspetta che la politica monetaria sarà sempre e comunque utilizzata per stimolare l'economia, dalla possibilità di agire sui tassi di interesse e di cambio della moneta risulteranno sempre e solo inflazione e svalutazione, senza margini di flessibilità per la regolazione dell'attività economica.

Per quanto riguarda la politica fiscale, un aumento del deficit può consentire di smorzare *shock* inattesi a cui il settore privato non è in grado di reagire in modo appropriato. Ma se anche il deficit dello Stato può essere conseguenza di bassa crescita, è pericoloso illudersi che possa generare crescita. Visto che un maggiore deficit redistribuisce risorse consentendo di spendere di più nel breve periodo, l'esercizio discrezionale della politica fiscale da parte di governi in competizione

elettorale può risultare in deficit persistenti, ed in esplosione del debito pubblico ed instabilità se l'esercizio pure discrezionale della politica monetaria e finanziaria permette che i tassi di interesse richiesti dal settore privato incorporino aspettative di inflazione, svalutazione, o ripudio del debito. Per ovviare a questi problemi di *incoerenza dinamica*, che portano una sequenza di decisioni discrezionali a generare una situazione spiacevole, è opportuno che la politica monetaria e fiscale siano vincolate da regole precise.

Le regole, naturalmente, possono e devono essere scelte democraticamente in base ad una comprensione accurata dei limiti sia delle interazioni di mercato, sia della politica economica, al fine di ottenere il massimo benessere possibile in un'ottica di lungo periodo. E la coerenza tra obiettivi e strumenti è difficile da garantire se le interazioni economiche, e quindi le conseguenze dell'uso di strumenti di politica economica, oltrepassano i confini degli Stati e influenzano il benessere economico di persone che non fanno parte della collettività che ne elegge i governi. La sempre maggiore interdipendenza tra le economie degli Stati-Nazione richiede che si persegua un opportuno coordinamento delle loro politiche economiche. Dazi ed altre politiche commerciali ed industriali possono apparire attraenti ai singoli Stati, preoccupati di proteggere i propri produttori, ma se sono adottate da tutti hanno conseguenze negative per tutti. Come il doping, che può consentire ad un'atleta o ad una squadra di vincere se altri se ne astengono ma servono solo a rovinare la salute di tutti se adottato da tutti, le politiche distorsive del mercato possono e devono essere regolamentate a livello internazionale, come nel caso dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. E in Europa molta politica economica viene ormai coordinata a livello sopranazionale: l'Unione Europea si occupa non solo di regolamentare distorsioni del mercato e aiuti di Stato ma anche di basare su regole precise la politica monetaria dell'Eurozona e la politica fiscale degli Stati membri.