

LIONELLO JONA CELESIA

**IL SIGNIFICATO DELL'AVANZO E DEL DISAVANZO
DEI CONTI PUBBLICI ITALIANI**

SOMMARIO: 1. Premessa. Evoluzione del concetto di disavanzo. — 2. Le dimensioni del disavanzo. — 3. Cassa o competenza: effetti sulla domanda globale. — 4. Gli effetti provocati dalle spese. — 5. Un altro tipo di bilancio: il bilancio del reddito nazionale. — 6. Il significato economico dei tre bilanci. — 7. Concetti di disavanzo secondo la vecchia classificazione del bilancio dello Stato. — 8. La riforma Curti. — 9. I documenti contabili ed i vari concetti di disavanzo. — 10. Il disavanzo di cassa ed il disavanzo del Tesoro. — 11. Il disavanzo globale della Pubblica Amministrazione. — 12. Classificazione di bilancio per la politica fiscale e monetaria. — 13. Le classificazioni utili per la politica fiscale. — 14. Il disavanzo di politica monetaria ed il suo finanziamento. — 15. Insufficienza dei concetti di avanzo e disavanzo. Necessità di un collegamento con la bilancia dei pagamenti.

1. Molteplici sono i concetti di disavanzo o di avanzo che si possono ricavare elaborando i conti pubblici, come pure vario è il loro significato e la loro importanza dal punto di vista monetario o fiscale.

L'uso del disavanzo e dell'avanzo, come strumento di politica fiscale, si è perfezionato in questi ultimi anni soprattutto a causa dell'influenza delle teorie keynesiane sulla politica economica ⁽¹⁾. In passato per gli economisti classici il pareggio del bilancio costituiva l'obiettivo verso il quale era diretta l'azione dello Stato, e i classici ammettevano che solo in casi eccezionali il bilancio dello Stato potesse presentare un disavanzo ⁽²⁾.

Così per Adam Smith il disavanzo indicava un prelievo di fondi a spese dell'industria e del commercio privato. Il Say invece considerava la spesa pubblica come causa di distruzione della ricchezza nazionale. Infine per i mercantilisti il saldo attivo era segno di ricchezza per il paese. Solo con la rivoluzione keynesiana e soprattutto con Alvin Hansen ed i Keynesiani si ela-

⁽¹⁾ Si veda F. CAFFÈ, *Politica Economica*, Torino 1966, p. 126 sg.

⁽²⁾ J. BURKHEAD, *The Balanced Budget*, in *The Quarterly Journal of Economics*, n. 2, 1954.

borarono nuovi principî di Fiscal Policy ed il « disavanzo » divenne regola di condotta nella gestione di parecchi Stati ⁽³⁾. A seguito soprattutto della crisi economica del 1929 si introdussero nuovi principî in materia di prestiti pubblici e di finanziamento mediante il disavanzo. L'accettazione di questi principî portò a non considerare più il disavanzo di bilancio analogo al disavanzo del privato e a seguire conseguentemente nella condotta della gestione dello Stato lo stesso indirizzo che si segue in quello della famiglia ⁽⁴⁾.

Accolta quindi la regola che il pareggio del bilancio non costituisce l'unico obiettivo a cui deve tendere necessariamente l'azione dello Stato, mentre l'avanzo o il disavanzo costituiscono due strumenti di politica economica che vanno usati unitamente agli altri strumenti fiscali e monetari, vediamo di capire, dall'esame dei vari conti pubblici italiani, il diverso significato che può avere l'avanzo o il disavanzo, il loro valore e la loro importanza ai fini della politica economica e degli obiettivi verso cui tende l'attività dello Stato.

Con la « fiscal policy » tutte le discussioni sono state accentrate sull'utilizzazione della politica fiscale per perseguire l'obiettivo della stabilizzazione dei prezzi, dello sviluppo economico e del pieno impiego nei confronti della politica monetaria. I concetti di avanzo o di disavanzo che hanno maggiore interesse, di

⁽³⁾ C. NAPOLEONI, *Il pensiero economico del '900*, Torino 1963, p. 103 « mentre dunque nella finanza tradizionale il debito pubblico era considerato come un mezzo a cui ricorrere temporaneamente, per far fronte a momentanee difficoltà di cassa, nella nuova pratica finanziaria il debito pubblico, lungi dal costituire un ripiego, è concepito come un importante strumento di intervento capace di modificare il volume dell'attività economica complessiva. Il caposaldo della finanza classica, cioè il pareggio del bilancio dello Stato viene ora considerato come valido soltanto nella intenzione di piena occupazione ». Si veda pure C. COSCIANI, *Istituzioni di Scienza delle Finanze*, Torino 1968, p. 595 e S. STEVE, *Voce Finanza Pubblica*, in *Dizionario di Economia Politica*, Milano 1956, p. 615 e sgg.

⁽⁴⁾ Per un esame del mutamento nella concezione della Finanza Pubblica si veda S. STEVE, *Lezioni di Scienza delle Finanze*, Padova 1962, cap. I: « L'attività finanziaria ».

conseguenza, sono il disavanzo o l'avanzo di politica fiscale o di politica monetaria. Essi costituiscono infatti i due concetti più utilizzabili in quanto, il primo, quello di politica fiscale, agendo sulla domanda globale stimolerà lo sviluppo economico e lo indirizzerà verso il pieno impiego; il secondo: quello monetario, costituirà invece uno strumento di controllo dell'inflazione, in quanto agirà sulla liquidità e sui tassi d'interesse. Viene quindi anche a cadere la vecchia concezione del bilancio dello Stato, come semplice documento contabile, o come documento di controllo formale, politico e amministrativo della spesa pubblica ⁽⁵⁾. Non va, peraltro, dimenticato che sotto la Presidenza di Kennedy venne anche elaborato un nuovo concetto di avanzo: il *surplus* di pieno impiego. Il *surplus* di pieno impiego indica il livello di entrate e di spese che si avrebbero se l'economia operasse a livello della sua produttività potenziale. In altre parole il *surplus* non è più visto astrattamente ma è confrontato con un certo avanzo ipotetico necessario per avere un prodotto nazionale di elevato impiego ⁽⁶⁾. I documenti contabili, oggi esistenti nel nostro paese, sono utili per questa indagine? In questo lavoro cercheremo di dare una risposta a questa domanda.

2. Discutere però di avanzo o di disavanzo non ha senso, se non specifichiamo meglio questo concetto, cioè se non ne precisiamo la dimensione quantitativa e qualitativa. Occorre infatti indicare i soggetti o il soggetto che vengono studiati o consolidati. Si potrà infatti parlare dello stesso tipo di disavanzo o di avanzo, ma considerandolo in modo più o meno ampio. Potremo infatti avere i seguenti disavanzi o avanzi:

1) Il disavanzo o l'avanzo del bilancio dello Stato limi-

⁽⁵⁾ C. COSCIANI, *op. cit.*, p. 679 sgg.

⁽⁶⁾ W.W. HELLER, *Nuove dimensioni dell'economia politica*, Torino 1966, p. 88. Si veda pure l'articolo di G. STEFANI, *Politica fiscale e politica monetaria per la stabilità negli Stati Uniti*, in *Bancaria*, 1969, pp. 147-169; e pp. 303-320; S. E. HARRIS, *Economics of the Kennedy years*, New York 1964; TOBIN, *The Intellectual Revolution in U.S. Policy Making*, London 1966.

tato alle sole operazioni dell'esercizio (disavanzo di competenza).

2) Il disavanzo o l'avanzo del bilancio dello Stato sia per quanto riguarda le operazioni di competenza che i residui (disavanzo o avanzo di cassa).

3) Il disavanzo dello Stato sia per quanto riguarda le operazioni proprie di bilancio che quelle extra bilancio (il disavanzo del Tesoro).

4) Il disavanzo o avanzo dello Stato unito a quello delle Aziende Autonome ⁽⁷⁾.

5) Il disavanzo o avanzo dello Stato e degli Enti locali (Stato, Regioni, Province, Comuni).

6) Il disavanzo dello Stato, degli Enti locali e degli Enti Previdenziali (INPS, INAM, INAIL etc.).

È quindi evidente che a seconda del numero degli Enti consolidati, varierà la dimensione e l'importanza del concetto di disavanzo o avanzo.

3. Occorre ora fare un'ulteriore precisazione specificando il sistema di contabilizzazione seguito, delle entrate e delle spese, cioè se in base ai diritti o obblighi dell'Ente Pubblico (competenza) o alle effettive operazioni di esborso o di incasso monetarie (cassa), o infine seguendo il sistema così detto dell'« ACCRUAL » (o maturazione), o della data in cui viene stipulato un contratto.

Il bilancio di competenza, contabilizza esclusivamente le entrate e le spese che si riferiscono giuridicamente ad un determinato esercizio, prescindendo se esse realmente si verificheranno nel corso dello stesso esercizio o in epoca successiva, questo tipo di bilancio è chiamato anche di « diritto ». Il saldo attivo o passivo del bilancio di competenza, può anche non avere alcun significato economico in quanto vi potranno essere delle entrate

⁽⁷⁾ Potranno essere anche qui considerate solo le operazioni di bilancio o anche quelle extra bilancio.

che si realizzeranno in esercizi successivi o delle spese che verranno pagate anche dopo periodi di tempo superiori all'anno, provocando il fenomeno dei residui passivi ⁽⁸⁾.

Molto acutamente il Governatore della Banca d'Italia ha messo in evidenza i pericoli di questa situazione; la quale può provocare degli effetti monetari non sempre controllabili dall'Istituto di emissione, in quanto il pagamento delle spese avviene in epoca molto distante da quella in cui la spesa è stata deliberata, provocando effetti inflazionistici sulla domanda globale e aumentando, senza possibilità di controllo, la circolazione monetaria o provocando degli effetti deflazionistici a causa di imposte riscosse in epoca molto lontana dal momento in cui è maturato per l'ente pubblico il diritto al prelievo ⁽⁹⁾. Non sempre però questi fenomeni si verificano: occorre quindi chiarire meglio questo aspetto. Vi potranno essere infatti degli effetti espansionistici delle spese, anche se non vi è stato da parte dello Stato l'effettivo pagamento.

4. Per alcune spese infatti, anche se le stesse non sono state concretamente effettuate, vale a dire non abbiano dato luogo ad un esborso di denaro, ma siano state solamente preventivate dallo Stato, queste spese possono provocare degli ef-

⁽⁸⁾ Residui passivi costituiscono quelle spese impegnate dallo Stato ma che non vengono pagate entro il termine dell'esercizio. Per quanto riflette il problema dei residui passivi e del bilancio di cassa rinviamo all'articolo di C. MARZANO, *Il bilancio dello Stato: competenza o cassa? Le coperture, in relazione all'art. 81 della Costituzione. I residui*, in *Mondo Finanziario*, dicembre 1968, p. 13.

⁽⁹⁾ Per quanto riguarda le divergenze fra bilancio di cassa e di competenza, fra la molta letteratura su questo argomento si veda V. VIANELLO, *Bilancio di cassa o di competenza*, in *Vita italiana*, luglio 1962, pp. 12 sgg.; C. BENTIVENGA, *Elementi di contabilità di Stato*, Milano 1960, pp. 206 sgg.

Si confrontino infine le opinioni di BUSCEMA, GANGEMI, ONIDA, *Sui sistemi di indagine del bilancio dello Stato*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 10-12, 1967, p. 563-600.

Si veda, infine, BANCA D'ITALIA, *Assemblea Generale Ordinaria dei partecipanti* tenuta in Roma il 31 maggio 1968, Roma 1968, p. 193.

Si veda anche A. PEDONE, *Gettito tributario e congiuntura in Italia nel periodo 1950-1962*, Roma 1965.

fetti espansivi sulla domanda globale, accelerando gli investimenti per rinnovo di macchinari nelle imprese che operano nei settori nei quali la spesa è preventivata ⁽¹⁰⁾.

Ad esempio se lo Stato programma di rinnovare parte della rete ferroviaria o preveda di acquistare delle attrezzature militari, si può presumere che fin dal momento in cui lo Stato stanziava nel proprio bilancio l'ammontare necessario per effettuare questa spesa, nelle industrie produttrici dei beni richiesti o in quelle produttrici delle attrezzature e macchinari per tali industrie, purché la capacità produttiva sia inferiore alla prevedibile domanda, saranno effettuati degli investimenti, e questo è spiegabile. Infatti essendovi settori dove il numero di imprese fornitrici dei beni richiesti è limitato, è prevedibile che esse si adoperino a soddisfare la domanda dello Stato, prima ancora che lo Stato dia inizio alle procedure tecniche-burocratiche per assegnare a queste industrie la costruzione dei prodotti necessari per raggiungere gli obiettivi voluti dal governo. Queste imprese infatti non temono la concorrenza di altre imprese. Un esempio più indicativo è quello delle attrezzature per i satelliti o per apparecchiature elettroniche o prodotti analoghi ⁽¹¹⁾.

Un altro esempio di effetto di formulazione che precede l'effetto di reddito, lo abbiamo nell'ipotesi delle gare di appalto per la riscossione delle imposte dirette. In questo settore, già prima della scadenza dei contratti di appalto, soprattutto nei grossi centri, si può prevedere quale sarà l'azienda (normalmente bancaria) che potrà gestire il servizio e di conseguenza questa

⁽¹⁰⁾ È infatti noto che lo stimolo per nuovi investimenti può essere provocato da molti elementi, non ultimo, pur con limitazioni che diremo, anche dei programmi di opere pubbliche che lo Stato intende realizzare.

F. FORTE, *Teoria generale della Finanza Pubblica*, Torino 1967, p. 58.

Si veda anche F. REVIGLIO, in *La composizione della spesa pubblica in Italia e i suoi effetti sull'attività produttiva*, in R.D.F.S.F., 1968, p. 262 sgg.

⁽¹¹⁾ Nel lavoro di H. GALPER, *The Timing of Federal Expenditure Impacts*, in *Budget Concepts for economic analysis*, p. 95, viene effettuato un tentativo per calcolare la variazione degli stocks privati a seguito delle variazioni delle spese pubbliche e del sistema di contabilizzazione delle spese.

azienda ha già la possibilità di effettuare gli investimenti idonei per predisporre l'attrezzatura ed i macchinari necessari a fornire il servizio richiesto.

Nel caso dei lavori pubblici (costruzione di strade, case di abitazione, scuole o simili) esistono invece dei «lags» considerevoli fra il momento in cui la spesa è deliberata (cioè vi è lo stanziamento in bilancio) e quello in cui lo Stato si impegna a pagare, ma in questo caso gli effetti di formulazione e di reddito tendono a sovrapporsi e a verificarsi contemporaneamente nel momento in cui nascerà l'impegno dello Stato di pagare.

Le coincidenze degli effetti di formulazione con quelli di reddito sono intuibili in quanto si tratta di settori ove opera un considerevole numero di imprese e quindi dove la concorrenza è vivacissima. Questi ritardi hanno prodotto una certa sfiducia nell'efficacia dei lavori pubblici come strumento congiunturale ⁽¹²⁾ ⁽¹³⁾.

5. Oltre al bilancio di cassa e di competenza, abbiamo negli Stati Uniti un terzo tipo di bilancio: il bilancio del reddito nazionale (National Income Budget), o bilancio economico.

Il bilancio del reddito nazionale evidenzia in modo più chiaro l'azione del Governo sul sistema economico e, sotto molti punti di vista, soprattutto per quanto riguarda le spese, è più preciso sia del bilancio di cassa che di quello di competenza.

Questo bilancio mostra in modo più palese infatti l'influsso dei programmi governativi sull'economia e sull'uso delle risorse da parte del Governo ⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ R. L. TELGEN, *The effectiveness of Public Works as a stabilization Device*, in *Readings in Money, National Income and Stabilization Policy*, Homewood, Illinois 1965, p. 302. Si veda pure N. F. KEISER, *Analisi Economica, politica fiscale e sviluppo economico*, Milano 1966, p. 363.

⁽¹³⁾ La procedura delle gare di appalto è, infatti, molto macchinosa e ritarda ancora di più questa situazione. In Italia vi è in corso una grossa polemica proprio per cercare di diminuire questi tempi tecnici ed evitare la formazione di residui passivi. I tempi tecnici necessari per dare inizio alla spesa raggiungono certe volte, secondo le stime del Ministero del Bilancio, anche 900 giorni.

⁽¹⁴⁾ D. J. OTT and ATTIAF F. OTT, *Federal Budget Policy*, Washington DC,

Si distingue dagli altri due tipi di bilancio, perché in questo bilancio sono contabilizzate unicamente le entrate e le spese che hanno una diretta influenza sul reddito nazionale ⁽¹⁵⁾.

Una lacuna di questo bilancio è la non contabilizzazione dei movimenti finanziari, questa omissione costituisce un difetto notevole, in quanto possono esservi degli effetti provocati dai movimenti finanziari di grande importanza.

Non dimentichiamo però, che un solo bilancio non è sufficiente ad evidenziare tutti gli obiettivi cui tende l'azione economica del governo (sviluppo economico e stabilità monetaria ad esempio) ⁽¹⁶⁾.

Il « National Income Budget » segue soprattutto il sistema dell'Accrual, per quanto riguarda sia la contabilizzazione delle entrate, che delle spese e può essere sintetizzato in questo modo:

<i>Genere di entrata</i>	<i>Epoca di contabilizzazione</i>
Imposte personali	cassa
Imposte sulle Società	al momento in cui maturano (ACCRUAL)
Imposte indirette	al momento in cui maturano (ACCRUAL)
Contributi assicurativi	cassa
 <i>Genere di spesa</i>	 <i>Epoca di contabilizzazione</i>
Acquisto di beni e servizi	
(nel momento in cui un determinato lavoro è compiuto, cioè sullo stato di avanzamento del lavoro) ⁽¹⁷⁾	

1965, p. 9. Si veda anche J. SCHERER, *A primer on Federal Policy*, in *Readings in Money, National Income*, cit., p. 267.

⁽¹⁵⁾ JOINT ECONOMIC COMMITTEE, *The federal budget as an economic document*, Washington 1962, p. 123.

⁽¹⁶⁾ Per chiarire meglio questo concetto di stato di avanzamento facciamo un esempio: un'impresa costruisce un ponte: nel bilancio di cassa verrà contabilizzato ogni qualvolta lo Stato paga all'impresa in quello di competenza si contabilizzerà nel momento in cui lo Stato si obbliga nel bilancio del reddito secondo lo stato dei lavori.

⁽¹⁷⁾ F. FORTE, *Riformare le procedure e le regole contabili*, in *Il Giorno*, 23 febbraio 1969.

Trasferimenti	cassa
Sussidi agli enti locali	cassa
Interessi netti pagati	cassa
Sussidi, al netto degli avanzi, alle imprese pubbliche	cassa

Il bilancio del reddito nazionale è predisposto in modo da sottolineare gli effetti della Finanza Pubblica sulla domanda globale, perciò l'avanzo o il disavanzo ha soprattutto valore dal punto di vista della politica fiscale.

Come si è visto, il sistema dell'Accrual si distingue sia da quello di cassa che da quello amministrativo per l'epoca di contabilizzazione delle entrate e delle spese ⁽¹⁸⁾ ⁽¹⁹⁾ ⁽²⁰⁾.

Riassumendo fra i tre tipi di bilanci esistono queste sostanziali differenze:

Tipo di operazione	Bilancio amministrativo	Bilancio di cassa	Bilancio del reddito nazionale
Incassi	Al sorgere del diritto da parte dell'Ente	Cassa	Al momento in cui maturano il diritto e lo stato dei lavori
Pagamenti	Al momento in cui nasce l'albergo	Incluse	Escluse
Operazioni di debiti e crediti	Incluse	Incluse	Escluse
Trattamento delle operazioni delle aziende autonome (Trust)	Escluse	Incluse	Incluse

⁽¹⁸⁾ O. ECKSTEIN, *On choice of concepts for the federal budget*, in *Review of Economics and Statistics*, 1963, p. 216.

G. COLM e P. WAGNER, *Some observations on the budget concept*, in *The Review of economics and statistics*, 1963, p. 123, secondo questi autori il bilancio del reddito nazionale è il più idoneo per conoscere gli effetti dell'azione svolta dall'operatore pubblico sul sistema economico.

⁽¹⁹⁾ Non tutti gli studiosi sono dell'avviso di ammettere le operazioni finanziarie. Si veda a questo proposito in *Budget concepts for economics analysis*, cit., il saggio di G. BREAK, *The tractament of lending and borrowing in the federal Budget*, p. 58 sgg.

⁽²⁰⁾ A. CHIANCONE, *Il bilancio federale e la politica congiunturale negli*

6. Ci sembra opportuno fare ancora alcune considerazioni atte a illustrare meglio il significato economico di questi tre tipi di bilancio. Crediamo che forse attraverso un esempio si possa meglio mettere in luce questi aspetti e gli effetti delle variazioni che si verificano nel sistema economico. Facciamo l'ipotesi che il Paese A sia colpito da una crisi economica e che la diminuita attività economica provochi una riduzione nelle entrate fiscali pari al 50% del totale previsto in bilancio. Per contrastare questa crisi il Governo progetta di effettuare dei lavori pubblici, il costo di tali lavori è pari alla diminuzione del gettito fiscale. Il bilancio di cassa non indicherà la crisi, finché la spesa non sia stata compiuta ed inoltre il disavanzo non varierà fino a quando le entrate che avrebbero dovuto effettivamente verificarsi non si saranno verificate, cioè la diminuzione delle entrate sarà evidenziata solo alla fine dell'esercizio.

Il bilancio del reddito nazionale invece per le entrate indica esclusivamente che le stesse non sono dovute in quanto si segue il sistema cosiddetto della maturazione (*accrual*), per le spese non indica nulla poiché le spese verranno contabilizzate allorché il servizio o il bene sia consegnato o il lavoro eseguito. Quindi il bilancio del reddito nazionale, anche se in misura parziale, indica tuttavia la direzione della crisi.

Qualche studioso ha suggerito, per ovviare a questo inconveniente, di introdurre una sequenza cronologica dei vari tempi di pagamento o incasso.

« In ogni caso oggi non è possibile formulare il bilancio in modo tale da avere una precisa indicazione di tali effetti solo mediante la cifra complessiva dell'avanzo o del disavanzo in quanto non sono conosciute totalmente le variazioni negli effetti provocati da variazioni della spesa o del gettito fiscale » ⁽²¹⁾: di

Stati Uniti, in *R.D.F.S.F.*, 1965, I, pp. 501 sgg., sottolinea che « le spese sono suddivise in stanziamenti ed erogazioni, ma il Congresso vota soltanto il bilancio di competenza ».

⁽²¹⁾ *The federal budget as an economic document*, Washington, pp. 307-317: S. HARRIS, *Economics of Kennedy Years*, New Yor 1964, p. 78 sgg.

conseguenza il saldo di bilancio considerato astrattamente e non cronologicamente non indica nulla. Infatti non sempre un disavanzo di 50 miliardi di lire sta a significare una politica di bilancio espansionistica, ma può indicare anche una politica di bilancio deflazionistica se precedentemente il disavanzo era maggiore ⁽²²⁾.

Il bilancio di competenza, a sua volta, presenterà in modo del tutto inadeguato la crisi economica. Infatti fino alla fine dell'esercizio non evidenzierà né la diminuzione delle entrate né l'aumento delle spese.

7. Ci sembra opportuno ora esaminare più da vicino la situazione esistente nel nostro paese per vedere i risultati che si ricavano dai conti pubblici e gli eventuali miglioramenti che si possono suggerire.

Prima dell'entrata in vigore della legge Curti esistevano nel bilancio dello Stato alcuni concetti di disavanzo con un significato molto simile fra loro. Vi era il disavanzo globale o finanziario, dato dalla differenza fra il totale delle entrate ed il totale delle spese; questo disavanzo esprimeva solo la situazione di liquidità dello Stato, ma non mostrava in quale modo il saldo attivo o passivo del bilancio influiva sul patrimonio dello Stato, né quali erano gli effetti sugli investimenti, sul tasso di interesse o sulla domanda globale, non costituiva quindi né un disavanzo di politica fiscale né di politica monetaria.

Esisteva anche un secondo concetto di disavanzo, alquanto più significativo, che era quello così detto di parte effettiva, dato dalla differenza fra le entrate e le spese effettive ⁽²³⁾.

⁽²²⁾ Si veda in questo senso J. SCHERER, *A primer on Federal Budget*, cit., p. 272.

⁽²³⁾ Secondo il regolamento di contabilità dello Stato del 1923 sono considerate entrate e spese effettive quelle che importano aumento o diminuzione della sostanza patrimoniale (art. 129) del regolamento sulla legge di contabilità di stato...).

Questo era il concetto di disavanzo che normalmente veniva discusso e commentato, poiché era l'unico ad avere significato economico. Il disavanzo di parte effettiva indicava che vi era stato un eccesso di spesa per consumi ed investimenti rispetto al reddito prodotto, tale eccesso di spesa poteva causare una spinta inflazionistica se il sistema economico era in una situazione di pieno impiego ed il finanziamento del disavanzo veniva effettuato aumentando la circolazione monetaria.

Poteva anche indicare solo un aumento nella domanda globale se il sistema economico si fosse trovato in una situazione di sotto occupazione, oppure se la domanda globale fosse stata rivolta verso il Resto del Mondo ⁽²⁴⁾.

Nell'ipotesi invece che vi fosse stato un disavanzo di parte effettiva con un avanzo finanziario del bilancio, cioè il saldo globale del bilancio (differenza fra il totale delle entrate e delle spese) fosse stato attivo ed ottenuto con un movimento di capitali, cioè aumentando l'indebitamento dello Stato, questo fatto poteva indicare in primo luogo, che vi era stato un peggioramento nella situazione patrimoniale dello Stato, in secondo luogo, che vi era stata una diminuzione nella liquidità globale in quanto lo Stato per fronteggiare l'eccesso di spesa effettiva rispetto alle entrate effettive aveva dovuto accendere mutui od emettere obbligazioni per pareggiare contabilmente il bilancio ⁽²⁵⁾ ⁽²⁶⁾.

(24) Per un esame più approfondito delle varie ipotesi, rinviamo al volume di F. FORTE, *La teoria generale della Finanza Pubblica*, vol. I, tomo II, Torino 1968.

(25) Si veda anche la relazione di F. FORTE, L. JONA CELESIA, *The deficit of public sector and the fiscal policy*, in *Atti del Congresso di Budapest*, settembre 1964, a cura dell'Institut International de Finances Publiques.

(26) F. FORTE, *La congiuntura in Italia 1961-1965*, Torino 1966, p. 304: « Se si esamina la politica di bilancio statale nella seconda metà del 1964 si osserva che dal punto di vista della gestione di cassa, si esplicò mediante tale bilancio un'azione tendenzialmente deflazionistica. Infatti il bilancio di cassa delle entrate effettive e delle spese effettive statali, nella seconda parte del 1964, si chiuse in avanzo con 126 miliardi di entrate effettive in più delle spese effettive. Il movimento di capitali dal canto suo ...una erogazione netta di 58 miliardi ».

Il ricorso all'indebitamento poteva, a sua volta, causare una riduzione nella liquidità dei privati, e se vi fosse stato un eccesso di risparmi rispetto agli investimenti un aumento nella domanda globale, sempreché fossero state finanziate spese produttive, invece se i risparmi erano inferiori agli investimenti un aumento nei tassi di interesse e perciò un aumento nel costo del denaro, una spinta inflazionistica dovuta all'eccesso della domanda monetaria rispetto all'offerta reale ⁽²⁷⁾.

Tutte queste ipotesi sono valide in un sistema chiuso, cioè in un sistema economico non integrato con il Resto del Mondo. Invece in un sistema economico «aperto», tutte queste considerazioni devono essere riviste alla luce dei rapporti finanziari e commerciali con il Resto del Mondo e degli effetti di questi legami sul sistema economico. Infatti nel caso di legami finanziari e commerciali con il Resto del Mondo si dovranno anche considerare le variazioni di liquidità provocate dagli avanzi e disavanzi della bilancia dei pagamenti sia per le partite correnti che per i movimenti di capitale e gli effetti sulla spesa pubblica provocati dal Resto del Mondo ⁽²⁸⁾.

Per queste ragioni l'attenzione era rivolta principalmente al disavanzo di parte effettiva che meglio esprimeva gli effetti della politica di bilancio sulla domanda globale ⁽²⁹⁾.

8. A seguito della riforma introdotta con la legge Curti (1° marzo 1964 n. 62) è mutata completamente la situazione. Sono state abolite le vecchie classificazioni di entrate e spese ordinarie e conseguentemente questo concetto di disavanzo o

⁽²⁷⁾ Si veda N. ANDREATTA, *Il governo della liquidità*, Milano 1967, p. 113 esamina la possibilità di finanziamento degli investimenti pubblici sia in rapporto a quelli privati sia di livello di liquidità del sistema.

⁽²⁸⁾ G. CAMPA, *Finanza pubblica, stabilità e bilancia dei pagamenti*, in *Problemi di Finanza Pubblica*, Milano 1968, p. 195.

⁽²⁹⁾ Rinviamo al volume di J. BUCHANAN, *The public Finances*, Homewood (Illinois) 1960, pp. 70 sgg. per una completa analisi degli effetti sul reddito, sull'occupazione sui prezzi del bilancio in pareggio.

avanzo, come pure è stata abolita la distinzione fra entrate e spese effettive e quella per movimento di capitale. Ora con la legge Curti non esiste più il concetto di avanzo o di disavanzo, ma quello di risultato differenziale. È un concetto nuovo, anche se a nostro avviso, forse più impreciso ed incompleto dei concetti di disavanzo che esistevano con la vecchia legge del 1923.

La nuova classificazione distingue fra le spese di funzionamento (o di consumo) e spese di investimento e considera avanzo l'eccedenza delle spese di funzionamento rispetto alle entrate correnti ⁽³⁰⁾. È però un tipo di disavanzo che non ha molto significato dal punto di vista fiscale e monetario. Non rappresenta infatti l'eccesso di spesa pubblica per consumi ed investimenti, ma unicamente l'eccesso di spese per consumi pubblici rispetto alle entrate correnti (fiscali e patrimoniali) ⁽³¹⁾.

Quindi esattamente nei documenti contabili ufficiali è definito come « risultato differenziale » non essendo un vero e proprio disavanzo ⁽³²⁾. Analogamente la differenza fra il totale delle spese e delle entrate non ha senso, come abbiamo già chiarito parlando della vecchia classificazione, in quanto rappresenta unicamente il disavanzo finanziario il cui significato deve essere specificato per vedere, come si è detto, quali sono gli effetti fiscali o monetari.

⁽³⁰⁾ *Risultati differenziali 1966*

Entrate tributarie ed extra tributarie	7.024
Spese correnti	6.320
Risparmio pubblico	703
Totale entrate	7.121
Totale spese	8.013
Disavanzo finanziario	— 891

⁽³¹⁾ Rinviamo al libro in corso di pubblicazione di PEACOCK e WISEMAN ove sono esaminate le varie classificazioni di bilancio ed il significato dell'avanzo o del disavanzo a seconda dei tipi di classificazione considerati.

⁽³²⁾ C. MARZANO, *I soldi di tutti*, Roma 1966, p. 109 sgg.

9. Occorre ora procedere ad alcune ulteriori precisazioni, onde chiarire meglio il significato del disavanzo o dell'avanzo di bilancio.

Il bilancio dello Stato «*dovrebbe*» rappresentare il documento contabile ove vengono contabilizzate tutte le entrate e tutte le spese, cioè per il bilancio dello Stato dovrebbe valere il canone dell'unità ⁽³³⁾. Questo però non si verifica in effetti perché una grossa aliquota delle spese è finanziata «*extrabilancio*» cioè in contrasto al principio dell'unità di bilancio. Come conseguenza il disavanzo di bilancio ha un significato parziale e non indicativo dell'effettiva situazione economica del paese.

La seguente tabella esprime meglio questo concetto.

	1966	1967	1968
Entrate	1.121	17.786	8.661
Spese	8.013	8.950	9.810
A) Disavanzo dello Stato	891	1.164	1.149
B) Ricorso al mercato finanziario . .	1.090	686	560
C) Disavanzo aziende autonome . .	254	335	295
D) Disavanzo globale (A + B + C) .	2.236	2.185	2.006

⁽³³⁾ Il canone dell'unità costituisce purtroppo un principio che ormai non è più seguito. «L'unità del bilancio è così compromessa e la spesa pubblica si ingrossa percorrendo una serie di condotti secondari, i quali fanno apparire più modesta la portata del condotto principale. Il ricorso sempre più diffuso a queste procedure ostacola l'azione di controllo del Parlamento e dell'opinione pubblica, perché riesce più arduo prendere cognizione immediata del disavanzo dello Stato e delle aziende autonome e dei modi della sua copertura. All'incertezza derivante dall'assenza di un unico documento nel quale siano riepilogate le occorrenze anzidette e indicate le fonti alle quali si attingono i mezzi del loro finanziamento, si aggiunge il paradosso che lo Stato potrebbe non assolvere l'obbligo assunto nei confronti dei cittadini, in quanto l'iscrizione in bilancio di una spesa... è subordinata al reperimento di fondi». BANCA D'ITALIA, *Assemblea Generale Ordinaria dei partecipanti*, Anno 1965 (LXXII), Roma 1966, p. 420.

BILANCI DI PREVISIONE CON NOTE DI VARIAZIONI

	1950/1951			1951/1952			1952/1953			1953/1954			1954/1955			1955/1956			1956/1957		
	Previ- sioni ini- ziali	Varia- zioni	Risul- tati finali	Previ- sioni ini- ziali	Varia- zioni	Risul- tati finali	Previ- sioni ini- ziali	Varia- zioni	Risul- tati finali	Preven- sioni ini- ziali	Varia- zioni	Risultati finali	Preven- sioni ini- ziali	Varia- zioni	Risultati finali	Preven- sioni ini- ziali	Varia- zioni	Risultati finali	Previ- sioni ini- ziali	Varia- zioni	Risul- tati finali
<i>Parte effettiva</i>																					
Spese	1.824	311	2.135	1.824	+224	2.132	2.132	+772	2.304	2.153	173	2.326	2.355	268	2.623	2.726	87	2.813	2.918	38	2.956
Entrate	1.455	270	1.725	1.453	+169	1.624	1.704	103	1.807	1.787	214	2.001	2.058	257	2.315	2.446	76	2.522	2.647	161	2.849
Disavanzo	-369	-41	-410	-369	-55	-424	-428	-69	-497	-366	+41	-325	-297	-11	-308	-290	-11	-291	-271	123	-107
<i>Movimenti di capitali</i>																					
Spese	65	+256	321	60	+202	262	109	+23	132	78	106	184	78	58	136	62	36	94	73	40	113
Entrate	59	+211	270	33	+248	281	40	+265	305	27	311	338	13	295	308	17	237	254	24	151	175
Disavanzo	-6	-45	-51	-27	+46	+19	-69	242	+173	-51	205	154	-65	+237	172	-45	201	156	-49	111	62
<i>Complessivo</i>																					
Spese	1.462	+794	2.256	1.884	426	2.310	2.241	195	2.436	2.231	279	2.510	2.433	326	2.759	2.788	123	2.911	2.991	78	3.069
Entrate	1.286	+657	1.943	1.488	417	1.905	1.744	+368	2.112	1.814	525	2.339	2.071	552	2.623	2.463	313	2.766	2.671	312	3.024
Disavanzo	-176	-137	-313	-396	-9	-405	-497	242	-324	-417	246	-171	-362	226	-136	-325	190	-135	-320	236	-45
	1957/1958			1958/1959			1959/1960			1960/1961			1961/1962			1962/1963			1963/1964		
<i>Parte effettiva</i>																					
Spese	3.053	270	3.323	3.323	91	3.361	3.474	355	3.829	3.647	306	3.953	4.335	512	4.847	4.761	598	5.359	5.654	701	6.355
Entrate	2.849	250	3.099	3.099	114	3.249	3.344	7	3.351	3.942	414	4.335	4.050	501	4.551	4.482	227	4.709	5.265	678	5.943
Disavanzo	-204	-20	-224	-224	-23	-112	-112	-348	-460	-295	-108	-403	-285	-11	-296	-279	-371	-650	-389	-23	-412
<i>Movimenti di capitali</i>																					
Spese	55	337	392	82	67	249	271	316	587	61	294	355	512	6	521	411	7	418	470	-66	404
Entrate	36	317	353	43	107	150	48	572	620	339	-15	324	72	340	405	37	113	150	53	427	480
Disavanzo	-19	-20	39	-39	+40	-99	-223	+256	+23	-278	309	31	-450	334	-116	-374	106	268	-417	493	76
<i>Complessivo</i>																					
Spese	3.098	607	3.715	3.452	158	3.610	3.745	671	4.416	3.708	600	4.308	4.850	518	5.368	5.172	605	5.777	6.124	635	6.759
Entrate	2.885	567	3.452	3.178	221	3.399	3.392	579	3.971	4.281	399	4.680	4.115	841	4.956	4.519	340	4.859	5.818	1.015	6.423
Disavanzo	-223	-40	-263	-274	+63	-211	-353	-92	-445	-573	201	-372	-735	323	-412	-653	-265	-918	-806	470	-336

È quindi naturale che parlare di disavanzo del bilancio dello Stato non ha senso in quanto costituisce solo una parte limitata dall'effettivo *deficit* dello Stato.

In secondo luogo il disavanzo o l'avanzo che si ricava dal bilancio preventivo di competenza non costituisce un dato molto preciso, anche se non vi fossero le deviazioni al principio dell'unità di bilancio.

Il bilancio preventivo che viene sottoposto all'approvazione del Parlamento evidenzia una serie di dati contabili che mutano completamente nel corso dell'esercizio. Abbiamo infatti un disavanzo preventivo (si veda tav. 1) ricavato dalle previsioni iniziali, si tratta di un disavanzo di prima approssimazione. Infatti esso subisce nel corso dell'anno modifiche sostanziali a seguito delle « note di variazioni » o delle « nuove o maggiori spese » approvate dal Parlamento. Rimane però proprio questo il disavanzo più noto, in quanto pubblicizzato dai giornali, discusso in sede parlamentare ⁽³⁴⁾.

La tav. 1 offre sotto questo aspetto un quadro molto significativo a questo proposito. Infatti possiamo constatare che il disavanzo finale, ottenuto a seguito delle rettifiche effettuate nel corso dell'anno è completamente diverso da quello iniziale. Il disavanzo poi di fine esercizio muta poi ancora completamente, se confrontato con i dati relativi alle operazioni di cassa, cioè agli effettivi incassi o pagamenti.

10. Abbiamo infatti un altro disavanzo o avanzo di cassa, o più esattamente una serie di disavanzi o avanzi di cassa (tav. 2):

a) il disavanzo o l'avanzo di cassa per le operazioni dell'esercizio considerato (cioè solo competenza);

b) il disavanzo o l'avanzo di cassa sia per le operazioni di competenza che per le operazioni degli esercizi passati (competenza e residui);

(34) Analogamente si verifica negli Stati Uniti. Si veda A. CHIANCONE, *op. cit.*

c) il disavanzo o l'avanzo per le operazioni di bilancio e extrabilancio (conto del Tesoro).

Quest'ultimo conto, qualora venisse compilato, costituirebbe veramente un documento finanziario e monetario di estrema importanza.

TAV. 2

Gestione di bilancio	1961	1962	1963	1964	1965	1966	
Incassi . . {	C	4.086	4.087	5.038	5.991	6.830	8.744
	R	344	477	425	674	569	829
	T	4.430	5.284	5.463	6.665	7.399	9.573
Pagamenti {	C	3.539	4.181	4.739	4.851	6.525	7.507
	R	901	1.182	1.173	1.631	1.519	1.617
	T	4.440	5.364	5.913	6.482	8.044	9.125
A) Disavanzo di bilancio	— 10	— 80	— 450	+ 183	— 645	+ 448	
B) Competenza	+ 547	— 626	— 299	— 1.140	+ 305	+ 1.237	
Residui	— 557	+ 705	+ 748	+ 957	— 950	— 788	
Variaz. operaz. Tesoro							
(C)	+ 11	+ 137	— 375	— 181	+ 367	+ 9	
D) Riepilogo	— 10	— 79	— 449	+ 183	— 644	+ 449	
	+ 11	+ 137	— 375	— 181	+ 367	+ 9	
Variazione di cassa . .	+ 1	+ 57	— 826	+ 2	— 277	+ 458	

A) Disavanzo complessivo di cassa operazioni di bilancio (competenze + residui).

B) Disavanzo complessivo di cassa operazioni di bilancio (competenze e residui distinti).

C) Disavanzo operazioni di tesoreria.

D) Disavanzo del Tesoro.

Da questa analisi è evidente che il parlare di disavanzo o di avanzo di bilancio ha un significato molto incompleto e circoscritto, poiché troppo differenti sono i concetti di disavanzo relativi al bilancio dello Stato.

11. Occorre ora vedere se è possibile costruire l'avanzo o il disavanzo dell'intero settore pubblico. È possibile in altri termini ottenere un conto consolidato dall'intero settore pubblico?

Sulla base dei dati di bilancio dei vari enti non è possibile ottenere questo risultato. Molteplici sono le ragioni:

- 1) non esistono conti omogenei da consolidare insieme;
- 2) la contabilizzazione delle entrate e delle spese per parecchi enti viene fatta con sistemi diversi (cassa, competenza o sistemi misti);

- 3) il periodo di contabilizzazione varia da ente a ente.

Esiste tuttavia un conto generale della «Pubblica Amministrazione» riclassificato secondo le esigenze della Contabilità Nazionale, che viene pubblicato e illustrato nella Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese.

Esso è costruito sulla base dei dati di cassa concernenti l'amministrazione centrale (Stato ed altri enti a gestione nazionale), gli enti locali (enti territoriali ed altri a gestione locale) e gli Istituti di Previdenza⁽³⁵⁾. Si tratta dei conti del reddito e della formazione capitale⁽³⁶⁾.

Sono conti estremamente significativi ed offrono due dati molto importanti: il totale del risparmio pubblico e l'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione, cioè il ricorso al mercato finanziario da parte della P.A.

Il primo totale rappresenta il risparmio disponibile (entrate correnti meno consumi pubblici e meno trasferimenti di capitale). Il secondo totale esprime viceversa l'ammontare da finanziare attraverso il mercato finanziario; si tratta di un saldo «composito con significati ed effetti diversi a seconda della sua struttura»⁽³⁷⁾ (tav. 3).

12. Procediamo ora ad una sintesi del nostro lavoro per vedere i risultati raggiunti e le modifiche da apportare eventualmente ai nostri conti.

⁽³⁵⁾ Per un esame più approfondito di questi conti si veda V. SIESTO, *I conti della Pubblica Amministrazione ed i relativi aggregati economici*, in *Atti del 1° Convegno di studi sui temi di contabilizzazione*, Roma 1966, p. 285 sgg.

⁽³⁶⁾ Si veda L. LENTI, *I conti della Nazione*, Torino 1967.

⁽³⁷⁾ A. MARZANO, *La politica del disavanzo in Italia - decennio 1956-1966*, in *M. E.*, 5 ottobre 1966.

TAV. 3

	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957
Consumi pubblici	1.243,9	1.413,2	1.481,5	1.647,6	1.774,5	1.940,5	2.059,7
Interessi	175,9	211,5	222,7	298,6	327,6	368,0	370,5
Trasferimenti	797,2	1.010,5	1.214,3	1.374,9	1.594,2	1.849,1	1.947,1
Entrate correnti	2.217,0	2.635,2	2.918,5	3.321,1	3.696,3	4.157,6	4.377,3
Avanzo (+)	2.257,3	2.654,1	3.112,1	3.564,3	3.943,1	4.573,1	4.925,1
Disavanzo (-)	+	18,9	+ 193,6	+ 243,2	+ 246,8	+ 415,5	+ 547,8
Investimenti	445,5	+ 548,8	+ 641,4	+ 600,2	+ 671,5	+ 668,8	+ 808,9
Trasferimenti	—	—	641,4	—	—	—	—
Risparmio netto	40,3	18,9	193,6	243,2	246,8	415,5	547,8
Ammortamenti	22,3	26,7	31,6	35,5	40,8	46,0	51,5
Trasferimenti	166,0	136,3	77,4	33,7	26,1	24,2	3,8
Indebitamento	229,2	181,9	302,6	312,4	313,7	485,7	603,1
Totale	216,3	366,9	338,8	287,8	357,8	183,1	205,8
Totale	445,5	548,8	641,4	600,2	671,5	668,8	808,9

Segue: Tav. 3

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Consumi pubblici	2.259,1	2.416,1	2.622,7	2.877,7	3.348,8	4.101,1	4.659,1	5.197,7
Interessi	358,8	447,8	480,9	503,3	543,7	574,2	620,0	652,2
Trasferimenti	2.226,2	2.465,6	2.676,2	2.788,0	3.344,6	3.969,2	4.441,7	5.473,8
	4.844,1	5.329,6	5.779,8	6.163,0	7.237,1	8.644,5	9.720,8	11.323,7
Entrate correnti	5.310,6	5.795,9	6.510,5	7.108,0	8.244,2	9.617,8	10.799,1	11.504,5
Avanzo (+)	+ 466,5	+ 466,3	+ 730,7	+ 945,0	+ 1.007,1	+ 973,3	+ 1.078,3	+ 180,8
Disavanzo (-)	—	—	—	—	—	—	—	—
Investimenti	761,7	799,0	910,9	+ 1.026,0	+ 1.094,7	1.170,3	1.279,0	1.469,4
Trasferimenti	—	—	—	—	—	—	—	—
Risparmio netto	466,5	466,3	730,7	945,0	+ 1.007,1	973,3	1.078,3	180,8
Ammortamenti	54,0	59,1	65,5	71,9	80,5	92,1	103,9	116,0
Trasferimenti	12,6	4,5	67,8	6,3	7,1	8,5	8,1	8,1
	533,1	529,9	864,0	1.023,2	1.094,7	1.073,9	1.190,3	304,9
Indebitamento	228,6	269,1	46,9	2,8	—	96,4	88,7	1.164,5
Totale	761,7	799,0	910,9	1.026,0	1.094,7	1.170,3	1.279,0	1.469,4

Abbiamo chiarito anzitutto come oggi il bilancio dello Stato non è più solo un mezzo di controllo amministrativo, o legislativo e politico delle spese, ma deve essere un documento di analisi economica e conseguentemente uno strumento per raggiungere certi obiettivi. La moderna « fiscal policy » richiede per la sua attuazione l'utilizzo di strumenti efficaci: la politica di bilancio e le variazioni dell'avanzo o del disavanzo costituiscono, fra gli altri, uno di questi strumenti.

Un secondo risultato acquisito è quello che i conti pubblici attuali sono insufficienti per ricavare elementi idonei a consapevoli scelte operative. Occorre quindi proseguire nella strada delle riforme iniziate con la legge Curti, onde ottenere dei documenti validi a svolgere una moderna ed efficace politica economica ⁽³⁸⁾.

13. Questo problema è già stato affrontato e discusso in molte sedi, e sono state suggerite diverse soluzioni. Ad esempio il Shoup, ha consigliato di introdurre una classificazione economica ai fini della politica fiscale e un conto delle variazioni nella liquidità del governo ai fini della politica monetaria. In questo modo si avrebbero dei conti i cui saldi hanno significato economico, anche se da soli non permetterebbero ancora di avere una visione completa del problema ⁽³⁹⁾.

Per quanto riflette il disavanzo o l'avanzo di politica fiscale potremmo basarci su una classificazione di questo tipo:

ENTRATE	SPESE
<i>Entrate che riducono la domanda globale</i>	<i>Entrate che aumentano la domanda globale</i>
1) Imposte personali (al momento del pagamento)	1-A) Stipendi e pensioni (Cassa)

⁽³⁸⁾ *The Federal Budget as an Economic Document* (Report of the Joint Economic Committee to the Congress of the United States), Washington 1963.

⁽³⁹⁾ C. SHOUP, *Budgetary Accounting for fiscal Policy*, in *The Review of Economics and Statistics*, 1963, p. 137 sgg.

- | | | |
|--|------|---|
| | | B) Acquisto di beni e servizi nazionali (cassa) |
| 2) Imposte sulle spese (Cassa) | 2-A) | Trasferimento ed acquisto di titoli pubblici o privati (cassa e competenze) |
| 3) Imposte sulle società (nel momento in cui maturano) | B) | Sussidi ai privati (cassa) |
| 4) Entrate patrimoniali (cassa) | 3) | Coperture di disavanzi di enti pubblici (competenza) |
| | 4) | Spese per la sicurezza sociale (competenze). |

Il saldo passivo (cioè spese superiori alle entrate con conseguente aumento della domanda globale) indica, invece, una spinta inflazionistica. Avremo perciò questa identità: Disavanzo = pressione inflazionistica = aumento nella domanda globale.

Questo conto da solo non è chiaro, in quanto non esprime gli effetti monetari della politica di bilancio.

Occorre infatti considerare, come ha suggerito il Shoup, anche gli aspetti monetari del bilancio, onde mettere in evidenza effetti sulla liquidità.

Esistono infatti delle entrate che diminuiscono la liquidità senza però causare degli effetti deflazionistici. In questo senso:

- a) Disavanzo di cassa superiore a quanto accantonato per imposte e tasse;
- b) Emissione di titoli del Debito Pubblico a lungo termine sottoscritti da investitori nazionali;
- c) Vendita di obbligazioni o titoli ad investitori nazionali;
- d) Vendita di beni immobili ad investitori nazionali.

In queste ipotesi il disavanzo di politica fiscale viene finanziato ricorrendo a liquidità inoperosa. I risparmi sono superiori agli investimenti, quindi vi è un assorbimento di risparmio, e non vi sono effetti deflazionistici sulla domanda globale.

Se al contrario vi è un eccesso delle entrate sulle spese si ha una riduzione della domanda globale e quindi di questa identità: *Avanzo = riduzione nella domanda globale.*

Tuttavia questa identità non sempre si verifica. Infatti possiamo avere delle spese che provocano un aumento nella circolazione monetaria (cioè nella liquidità) senza però provocare effetti inflazionistici o espansivi sulla domanda globale:

- 1) Pagamento di interessi sul debito pubblico.
- 2) Differenza fra quanto pagato e quanto accantonato per l'acquisto di beni e servizi.
- 3) Differenza nei trasferimenti di capitali fra quanto è trasferito e quanto è accantonato.
- 4) Differenza nella copertura del disavanzo delle imprese pubbliche in misura superiore a quanto accertato.
- 5) Differenza nei pagamenti per la sicurezza sociale in misura superiore a quanto accertato.
- 6) Acquisto di beni immobili nazionali.
- 7) Rimborso di debiti pubblici patrimoniali interni.
- 8) Nazionalizzazione di imprese private.

La politica fiscale non ha però come unico fine solo quello della « stabilità economica », essa deve anche servire per lo sviluppo economico, quindi occorre avere a fianco della prima classificazione un'altra classificazione che evidenzia qual è il ruolo del « settore pubblico » nella politica di sviluppo economico.

CONTO DEL REDDITO

- | | |
|-------------------------------|--|
| 1) Imposte sul reddito. | 4) Spese dello Stato per beni e servizi. |
| 2) Imposta sulla spesa. | |
| 3) Interessi o altri redditi. | 5) Trasferimenti. |
| | 6) Sussidi. |

CONTO DEL CAPITALE

- 7-8) Risparmio pubblico (al lordo degli ammortamenti).
- 9) Prestiti.

- 10) Vendita di beni patrimoniali.
- 11) Altre entrate di capitali.
- 12) Spese per la formazione di capitale tangibile
 - A) Spese dirette
 - B) Spese indirette

{	I) prestiti: agli enti locali, ai privati II) sussidi di capitale	{	enti locali privati
	III) altri investimenti indiretti.		
- 13) Spese per la formazione di capitale intangibile.
id. (I) (II) (III).
- 14) Acquisti di attività già esistenti.
 - A) direttamente
 - B) indirettamente

{	prestiti sussidi
---	---------------------
- 15) Rimborso di debiti da parte del governo.
- 16) Aumento del fondo di cassa.

Con questa classificazione vengono messe in evidenza le spese dello Stato per lo sviluppo economico (cioè gli *investimenti*). Anche questa classificazione tuttavia dovrebbe essere affiancata da un conto di cassa per mettere in risalto gli aspetti monetari della politica di bilancio ⁽⁴⁰⁾.

Il conto della liquidità offrirebbe un utile strumento conoscitivo alla politica di bilancio ⁽⁴¹⁾.

A fianco di questo conto occorrerà quindi, come ha suggerito il Shoup, anche un conto finanziario o conto delle variazioni della liquidità. Si potrebbe quindi presentare un prospetto dei cambiamenti di liquidità in allegato al conto di politica fisco-

⁽⁴⁰⁾ A. T. PEACOCK, *Stability, Growth, and Budgetary planning*, in *The Budget Today*, Semaine de Bruges, 1967.

⁽⁴¹⁾ Si veda in questo senso: INSTITUT INTERNATIONAL DE FINANCES PUBLIQUES, *L'adaptation de la Comptabilité Publique aux Principes de la Comptabilité Nationale*, Haarlem 1955, p. 138 sgg.

le ⁽⁴²⁾; il conto della liquidità dovrebbe mostrare l'ammontare di cartelle del debito pubblico emesso da parte del governo ed il pagamento delle stesse sempre da parte del Governo per chiarire le variazioni di liquidità.

Il saldo passivo di questo conto (eccesso di rimborsi sui titoli emessi) indica un aumento nella circolazione monetaria, l'avanzo al contrario, una contrazione.

14. La determinazione dell'avanzo o del disavanzo non costituisce poi l'ultimo atto della nostra analisi. Occorre ancora chiarire, qualora vi sia un disavanzo di politica monetaria, il sistema di finanziamento. Esso può avvenire in vari modi:

- 1) Con l'aumento del debito a breve termine.
- 2) Con ricorso a finanziamento estero.
- 3) Con emissione di debito pubblico sui mercati esteri.
- 4) Con la vendita di attività ad Istituti Bancari per diminuire le loro riserve monetarie.
- 5) Con anticipazioni dell'Istituto di emissione.

A seconda del sistema scelto si avranno riflessi diversi nella circolazione monetaria. Così se il governo ricorre all'Istituto di emissione avremo un tipo di finanziamento di natura inflazionistica, mentre il finanziamento mediante l'emissione dei Buoni del Tesoro costituisce un sistema non inflazionistico ⁽⁴³⁾.

Il secondo e terzo sistema (finanziamenti sui mercati di capitale estero) rappresentano metodi per aumentare la liquidità, utilizzando capitali provenienti dal Resto del Mondo. La vendita di titoli ad istituti bancari costituisce viceversa un sistema che può ridurre da una parte il finanziamento al settore privato e quindi provocare una diminuzione dei consumi e degli inve-

⁽⁴²⁾ C. SHOUP, *op. cit.*, p. 138.

⁽⁴³⁾ A. BARRÈRE, *Politique Financière*, Paris 1958. Per alcuni problemi trattati nel presente lavoro si veda MC DOUGALL DERERBURG, *Macroeconomia*, Milano 1967.

stimenti privati, provocando un aumento nei consumi ed investimenti pubblici. Non è quindi facile verificare gli effetti monetari dei diversi tipi di finanziamento, anche se è utile compiere questa analisi.

Se invece esiste un avanzo di politica monetaria lo stesso può essere utilizzato:

a) per l'acquisto di beni all'estero, per aiuti militari a paesi esteri, per il rimborso di debiti esteri e per l'acquisto di attività estere, acquisto di attività (titoli, azioni, etc.) di banche incrementando le loro riserve monetarie.

b) per ridurre di debiti verso l'Istituto di emissione ⁽⁴⁴⁾.

15. Sia l'avanzo che il disavanzo di politica monetaria o di politica fiscale devono poi essere collegati all'avanzo o al disavanzo della bilancia dei pagamenti sia di parte corrente che di movimento di capitale.

Il saldo della bilancia dei pagamenti agisce infatti sia sulla domanda globale che sulla liquidità.

Così se abbiamo un saldo attivo nella bilancia commerciale, l'attivo significa che vi è una immissione di liquidità, cessione di valuta contro lire e una espansione nella domanda globale con effetto inflazionistico, mentre il saldo attivo del bilancio dello Stato indica pur con tutte le limitazioni esaminate, un effetto deflazionistico.

Se viceversa si ha un attivo nella bilancia dei pagamenti con saldo negativo nella bilancia commerciale, il saldo negativo produce un effetto deflazionistico in quanto una parte della spesa totale è rivolta verso il Resto del Mondo, mentre il saldo attivo della bilancia dei pagamenti (investimenti dall'estero contro cessioni di valute) provoca aumento nella liquidità.

Il saldo negativo del bilancio dello Stato di parte corrente

⁽⁴⁴⁾ Si veda in senso analogo *L'adaptation*, cit., p. 141.

presuppone a sua volta sia un aumento nella domanda globale che nella liquidità.

Occorre perciò non limitare l'analisi al disavanzo o all'avanzo del bilancio o più propriamente dai conti pubblici, ma collegare questi saldi con quelli della bilancia dei pagamenti ⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴⁵⁾ S. STEVE, voce *Finanza Pubblica*, in *Dizionario di Economia Politica*, Milano 1956, p. 619 sottolinea molto esattamente che « consumi, risparmi, investimenti, bilancia dei pagamenti sono legati al saldo del bilancio statale e viceversa ».