

Redistribuire costa?

di Franco Osculati, Renata Targetti Lenti
12 gennaio 2015

Contrariamente alle attese e agli auspici manifestati quarant'anni fa da importanti economisti del tutto rispettosi della funzione del mercato, la povertà non è stata debellata neppure in società ricche come la nostra o come quella americana. E' ormai accertato che eccessive diseguaglianze di reddito e di patrimonio nuocciono alla crescita del Pil convenzionalmente misurato. Se rimaneva il dubbio che le politiche di redistribuzione in sé rischiano di rallentare la crescita, si deve ritenere che, nell'ampio arsenale di misure possibili, tante possono essere attuate senza generare contrasti insormontabili tra gli obiettivi dell'etica e le regole dell'efficienza.

1. Il tema non è nuovo e ha il suo testo di riferimento nel libro di Arthur Okun del 1975: *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*.

Gli obiettivi dell'efficienza e dell'equità sono concorrenti. Secondo Okun: «Se ad eguaglianza e ad efficienza si assegna un valore senza attribuire a nessuna delle due una preferenza a priori, quando esse confliggono deve essere trovato un compromesso. In questi casi, un sacrificio da sopportare sul versante dell'equità sarà compensato da un guadagno di efficienza, e viceversa un calo di efficienza da un avanzamento verso l'equità».

E', come si vede, un cauto punto di partenza che va di volta in volta verificato nel concreto. Nondimeno, negli ultimi venti o trent'anni i dominanti punti di vista liberisti o ultraliberisti, quando si sono ricordati di Okun o altrimenti, hanno teso ad affermare che il tradeoff tra equità e efficienza è ineliminabile e che quanto si

perde in efficienza non compensa quanto si guadagna in equità. In altri termini, si è voluto affermare che la diseguaglianza sarà anche una sgradevole situazione, sotto il profilo etico e soprattutto come freno allo sviluppo, ma tentare di porre mano ad essa mediante redistribuzione provoca guai peggiori. I liberisti, come è noto, hanno familiarità con questo tipo di ragionamento. Anche riguardo ai «fallimenti del mercato» non ne contestano l'esistenza, ma si dicono convinti che non occorre intervenire con lo Stato a correggere externalità, regolamentare monopoli e realizzare beni pubblici.

Ora, tuttavia, in particolare dopo il milione di copie vendute nel mondo del libro sul «Capitale nel XXI secolo» di Piketty l'esistenza di grandi diseguaglianze di reddito, e della loro perpetuazione attraverso la trasmissione ereditaria del capitale, è ormai di senso comune o almeno notizia da magazine delle grandi testate (si veda per esempio, «L'OBS» del «Nouvel Observateur» del 26 novembre). Piketty, per altro, spiega che la crescita delle diseguaglianze non è il risultato inevitabile di fattori economici, ma piuttosto la conseguenza della mancanza di politiche redistributive. Sembrerebbe dunque sempre più difficile separare un male, le diseguaglianze, dalle opportune terapie, la redistribuzione, che non è affatto incompatibile con una società ricca e prospera. Del resto lo stesso Okun, sempre nel 1975, cioè alla fine dei «trenta gloriosi», scriveva: «Il raggiungimento di una sopravvivenza dignitosa per tutti e la scomparsa della povertà sono nei poteri di questa società affluente. E in questa visione collochiamo l'obiettivo di un reddito minimo essenziale pari alla metà del reddito medio per tutti coloro che partecipano alla vita economica della comunità».

Non è andata così. Nel 2012 negli Stati Uniti la povertà (statistica: reddito inferiore alla metà del reddito medio) era al 15%, assillando 46,5 milioni di individui. In Italia le famiglie in condizioni di povertà

relativa (nel 2012) erano il 12,7%, pari ad oltre 9,5 milioni di individui, il 15,8% della popolazione. La povert  assoluta coinvolgeva il 6,8% della famiglie.

2 . Sui rapporti tra crescita e diseguaglianze di recente sono

stati pubblicati due nuovi importanti studi. L'uno del Fmi e l'altro dell'Oecd.

Si tratta di Ostry J. D., A. Berg e C.G. Tsangarides, *Redistribution, Inequality and Growth*, aprile 2014, e di Cingano

F., *Trends in Income Inequality and its*

Impact on Economic Growth, dicembre 2014. Entrambi confermano che le eccessive diseguaglianze ostacolano la crescita. Il principale freno viene individuato nell'accumulazione del capitale umano che le diseguaglianze di reddito ostacolano tra i poveri e i quasi poveri, riducendo la mobilit  sociale e la diffusione delle capacit  e delle abilit  . I due lavori trovano anche che la redistribuzione giova alla crescita, salvo poche eccezioni.

La situazione italiana si riassume, da un lato, nella

modestissima crescita realizzata nei quindici anni prima della crisi e nella decrescita infelice e pronunciata dal 2008. Dall'altro, (a parte lo specifico aspetto della povert  gi  ricordato) in dati della distribuzione, del reddito delle famiglie, cattivi e in via di peggioramento. Quanto a diseguaglianze, in Europa si collocano peggio dell'Italia soltanto Regno Unito, Grecia, Portogallo e Spagna. Ci  vale sia per la distribuzione primaria, sia per la distribuzione corretta dalla redistribuzione monetaria, effettuata mediante trasferimenti pubblici, contributi sociali e imposte sui redditi, ma al netto degli effetti dei servizi in natura, quali sanit  e istruzione.

Nella media internazionale dei paesi avanzati, imposte dirette

e trasferimenti monetari riducono la diseguaglianza di circa un terzo (14/15

punti di Gini). Per quanto riguarda l'Italia le principali fonti internazionali

non sembrano, sul punto, esattamente in sintonia. In una pubblicazione del Fmi

del gennaio 2014 (*Fiscal policy and*

income inequality), con dati precedenti il 2009, a questi strumenti veniva

assegnato un effetto attorno ai 10 punti di Gini. Ma si aggiungeva un effetto

attorno ai 5 punti derivante dai trasferimenti in kind quali sanit  e istruzione. L'Istat (Rapporto annuale 2014,

maggio), invece, rielaborando dati Ocse

indica un'efficacia di imposte dirette e trasferimenti monetari di 18 punti,

con discesa del Gini (dati 2010) da 52,00 a 34,00 , valore, quest'ultimo, che

comunque ci colloca lontano dalla Germania e lontanissimi da Paesi come Danimarca

e Paesi Bassi.

Secondo le stime di Massimo Baldini, l'Irpef (in vigore nel

2011) ottiene un risultato di rilievo moderando il Gini del reddito imponibile (sempre

delle famiglie) da 39,28 a 34,09 (Bosi P. e M.C. Guerra, *I tributi*

nell'economia italiana. Edizione 2014, il Mulino, 2014).

Dunque, riguardo alla redistribuzione, non siamo all'anno

zero, ma si pu  fare di pi  sfuggendo al tradeoff

equit  /efficienza.

3 . A priori le iniziative da intraprendere per ridurre le

ineguaglianze sono varie e si scompongono innanzitutto tra quelle dirette ai

primi decili, cio  ai poveri e ai meno abbienti, e quelle indirizzate ai decili

pi  affluenti. E' chiaro che per questi lo strumento   essenzialmente

tributario, mentre per gli altri serviranno soprattutto interventi

conteggiabili nella spesa pubblica e rivolti prima di tutto a sradicare la

povert  . Misure diverse, quindi, ma accumulate dallo stesso vincolo ovvero

dalla stessa esigenza di ridurre o annullare gli effetti negativi

sull'efficienza del sistema.

Da questo punto di vista, la prima preoccupazione che destano

le politiche pro poveri   che queste vadano a vantaggio anche dei non poveri,

generando una spesa ingiustificata. L'inconveniente pu  essere affrontato

prevedendo una qualche forma di dimostrazione del bisogno (means tested). Questi accorgimenti hanno costi e sono aggirabili.

Possono allora dimostrarsi utili trasferimenti collegati a singole situazioni oggettive

di bisogno: per esempio, la gravidanza o la presenza di bambini in et  scolare.

Tuttavia, anche qualche non povero (a scarso senso civico) può approfittarne. Vi è, tuttavia, almeno un caso nel quale il rischio di mancato raggiungimento del target, e cioè che le misure vadano a favore dei non meritevoli, è praticamente inesistente. E' quello delle case popolari, dove pochi ricchi, o non poveri, decideranno di abitare anche gratis. Come è noto, la casa è un dei settori di maggior sofferenza dello Stato sociale italiano.

Il secondo problema che pongono gli interventi pro poveri riguarda gli incentivi al lavoro. Si assume di solito che un sussidio di disoccupazione scoraggi la ricerca di un impiego. Esistono o vanno riscoperte politiche che non incappano in questo genere di difficoltà. Una riguarda la suddivisione del (poco) lavoro che c'è, mediante per esempio contratti di solidarietà (da favorire nell'ambito del cuneo). Un'altra è costituita dai lavori socialmente utili, i quali offrono un'implicita e inevitabile autoselezione a favore di chi vuole lavorare.

In teoria si può ottenere un risultato apprezzabile per la redistribuzione, e in particolare per la lotta alla povertà, anche finanziando le misure del tipo ora indicato attraverso un sistema tributario in sé neutrale o proporzionale. In realtà non c'è ragione per rinunciare al "doppio dividendo" assicurato da un sistema fiscale in sé progressivo e redistributivo. Come accennato sopra, la nostra Irpef già svolge una funzione redistributiva importante, ma nella letteratura specializzata (cfr. in particolare Fmi, Fiscal policy cit.) si può trovare ampio supporto sia ad un aumento dell'attuale aliquota massima (43%), sia ad altre ricette più o meno note, dall'imposta di successione, alla patrimoniale, fino alla "ragionevole utopia" dell'imposta mondiale sul capitale di Piketty. Questi ultimi anni di crisi lasciano inoltre intendere che un più severo e progressivo prelievo sui redditi e soprattutto sui patrimoni avrebbe anche il vantaggio di colpire una diseconomia esterna quale la fonte di instabilità costituita dalla propensione dei titolari delle maggiori fortune a investire nei segmenti più rischiosi del mercato finanziario.