

# Ruolo della politica economica

## Strumenti e obiettivi

# Che cos'è la politica economica

Insieme di interventi effettuati dal governo di un Paese finalizzati a dirigere l'economia verso gli obiettivi desiderati

Obiettivi di politica economica: numerosi e spesso contraddittori fra loro

- Miglioramento del tenore di vita
- Piena occupazione
- Stabilità dei prezzi
- Crescita del Pil
- Ripartizione equa del reddito
- Equilibrio del bilancio pubblico
- Equilibrio della bilancia dei pagamenti

# Approccio allo studio dell'economia

## **Economia positiva**

L'economista analizza in maniera “distaccata” gli effetti delle decisioni pubbliche (ad esempio quali sono gli effetti di un aumento della spesa pubblica, di una riforma della fiscalità o di una regolamentazione del mercato del lavoro)

La politica economica è esogena (cioè fuori dal modello economico) al pari delle caratteristiche comportamentali degli agenti economici, della tecnologia e delle risorse naturali disponibili

# Approccio allo studio dell'economia

## **Economia normativa**

L'economista si domanda quale insieme di decisioni pubbliche consenta di raggiungere meglio gli obiettivi prescelti dal governo (ad esempio la riduzione della disoccupazione, il miglioramento del tenore di vita, la salvaguardia dell'ambiente)

Si basa comunque su economia positiva, in quanto deve conoscere gli effetti dell'intera gamma delle decisioni possibili

Tuttavia deve tenere in considerazione sia i benefici che i costi sociali di un determinato intervento pubblico (il problema in questo approccio consiste pertanto nel cercare di individuare un ordine di preferenza fra le varie soluzioni proposte)

# Approccio allo studio dell'economia

La questione che viene posta dall'economia normativa quindi non è “come ridurre la disoccupazione?”, ma “tenuto conto delle posizioni dei diversi attori sociali (governo, sindacati, imprese), qual è il provvedimento che presenta il miglior rapporto costi/benefici e che è coerente con la linea politica del governo corrente?”

# Approccio allo studio dell'economia

A causa di alcuni vincoli, l'economia normativa obbliga a rinunciare a soluzioni di first best (ottimo paretiano, situazione in cui non è possibile accrescere il benessere di qualcuno senza ridurre quello di qualcun altro)

E a scegliere soluzioni di second best, ovvero la migliore soluzione possibile dati tali vincoli

Ad esempio in politica commerciale l'ottimo di first best sarebbe la scomparsa di ogni barriera agli scambi, combinata con trasferimenti compensatori per indennizzare i settori che non beneficiano di un vantaggio comparato\*

Una liberalizzazione soltanto nei confronti di alcuni partner commerciali può costituire un ottimo di second best, ma può deviare il flusso di commercio verso questi paesi e condurre, nel complesso, ad una perdita di efficienza

# Approccio allo studio dell'economia

Un'altra causa di rinuncia al first best è l'asimmetria informativa\* fra il decisore pubblico e coloro a cui è rivolto il provvedimento (una dimostrazione risiede nel fallimento dell'esperienza di pianificazione sovietica; un decisore pubblico di un'economia pianificata, per quanto attento, non può essere in grado di individuare perfettamente le preferenze degli individui; inoltre, vi sono sicuramente distorsioni nel processo di trasmissione delle informazioni lungo la catena di comando. L'economia di mercato, attraverso il meccanismo dei prezzi, risulta invece più efficiente nell'individuare le preferenze degli individui)

# Approccio allo studio dell'economia

In sintesi, l'economia normativa deve affrontare tre difficoltà che invece non preoccupano l'economia positiva:

- necessità di definire gli obiettivi di politica pubblica e di comporre i trade-offs tra gli obiettivi alternativi
- incertezza sulla decisione giusta in un mondo in cui sono possibili solo ottimi di second best
- asimmetrie informative



# Approccio allo studio dell'economia

## **Political economy**

Al pari dell'economia positiva, osserva i fatti in maniera “distaccata”, ma considera il comportamento dei decisori politici come endogeno

Di conseguenza cerca di individuare come il modo di governare possa influire sulle performance dell'economia (i politici potrebbero essere infatti interessati semplicemente a farsi rieleggere, oppure a soddisfare interessi di parte; i funzionari potrebbero essere mossi dai loro obiettivi di carriera, da interessi personali, dalla corruzione)

# Approccio allo studio dell'economia

Tale approccio trova un valido fondamento nella critica di Lucas (che negli anni '70, grazie al nuovo concetto di aspettative razionali\*, mise in discussione la validità dei modelli economici classici e di conseguenza la politica economica keynesiana)

Secondo la teoria delle aspettative razionali, gli agenti economici non sono individui passivi che recepiscono gli interventi di politica economica, ma riescono ad anticipare tali decisioni.

Di conseguenza la politica economica diventa una variabile endogena, cioè interna al modello, cioè in grado di influenzare anch'essa i risultati finali (ad esempio curva di Phillips)

# Ruolo della politica economica

## In cosa consiste la politica economica?

- Legislazione economica: definisce il quadro in cui gli agenti privati assumono le proprie decisioni (ad esempio protezione dei consumatori, politica della concorrenza, supervisione dei mercati finanziari, controllo delle banche e assicurazioni)
- Tassazione e spesa: politica di bilancio o fiscale
- Emissione e gestione della moneta: politica monetaria e valutaria
- Produzione di beni e servizi pubblici (in particolare assistenza sanitaria e istruzione; più raramente settore dei trasporti ed energia)
- Correzione degli squilibri (ad esempio squilibri finanziari, negoziazioni salariali, localizzazioni delle attività produttive)
- Negoziazioni con altri paesi (su tematiche quali ad esempio liberalizzazioni commerciali, sviluppo socioeconomico, cambiamento climatico, regolamentazione finanziaria internazionale)

# Ruolo della politica economica

All'atto pratico, la politica economica è diversa da Paese a Paese a seconda delle esigenze che li caratterizzano

Ad esempio gli Stati Uniti prediligono principalmente le politiche economiche della FED sulla fissazione dei tassi d'interesse, le politiche di bilancio e le politiche relative alla sicurezza energetica e alla riforma dell'istruzione

L'Unione Europea\* invece predilige le riforme strutturali, ovvero gli interventi finalizzati a cambiare le istituzioni del mercato del lavoro, le condizioni della concorrenza nei mercati dei beni, la sicurezza sociale e le pensioni, la sanità e l'istruzione

In Europa orientale e in Cina la preoccupazione principale è stata quella di introdurre l'economia di mercato e privatizzare le aziende di stato

In Argentina, Brasile e Turchia, l'obiettivo cardine è stato per lungo tempo quello di controllare l'inflazione e prevenire le crisi finanziarie

# Strumenti della politica economica

## Strumenti macroeconomici tradizionali:

- Politica di bilancio o fiscale (livello della spesa pubblica e delle aliquote di imposta)
- Politica monetaria (fissazione dei tassi di interesse ufficiali)

# La politica economica come trade-offs

Esempio: obiettivi della politica economica:

- Stabilizzare il tasso di disoccupazione al 5%
- Mantenere il tasso di inflazione al 2 % annuo
- Mantenere la bilancia dei pagamenti in equilibrio

Il governo adotta una funzione di perdita che contabilizza la differenza fra ciascuna di queste variabili e il rispettivo valore obiettivo (target)

# La politica economica come trade-offs

Se il governo ha a disposizione solo 2 strumenti per intervenire (ad esempio saldo di bilancio e tasso di interesse), non potranno essere raggiunti simultaneamente tutti gli obiettivi prefissati

Il governo dovrà pertanto ricorrere a dei trade-offs, ossia a dei compromessi che generalmente riflettono l'orientamento del Paese

Solo se il numero di strumenti coincide con quello degli obiettivi sarà possibile raggiungere tutti gli obiettivi (Regola di Tinbergen)

# La politica economica come trade-offs

Negli anni '60 un esempio famoso di trade-off è quello fra disoccupazione e inflazione descritto dalla curva di Phillips

Tale relazione verrà messa in dubbio nel corso degli anni '70, a causa dell'aumento contemporaneo di inflazione e disoccupazione (stagflazione)

Per reagire ai limiti dei consueti trade-offs di politica economica, negli anni '80 e '90 vengono proposte le c.d. riforme strutturali, che consistono in alcuni cambiamenti istituzionali (ad esempio indipendenza della banca centrale, creazione del mercato unico e della moneta unica, passaggio da economia pianificata ad economia di mercato)



# La politica economica come trade-offs

Gli effetti delle riforme strutturali sono generalmente visibili nel medio o lungo periodo, mentre nel breve periodo sono molto probabilmente negativi (trade-off intertemporale)

Per tale motivo, un governo democratico, inevitabilmente soggetto al vincolo della rielezione, al fine di evitare di perdere le elezioni potrebbe essere riluttante ad intraprendere riforme destinate a scontentare gli elettori e in grado di dare frutti solo oltre il proprio mandato

Superare tale impasse è attualmente uno dei temi di ricerca più importanti di political economy

# Funzioni della politica economica

- Allocazione delle risorse (vi rientrano le politiche dirette a fornire i beni pubblici: investimento in R&S, istruzione, protezione dell'ambiente, ecc.)
- Stabilizzazione macroeconomica (affronta gli shock esogeni che allontanano l'economia dall'equilibrio: politiche di bilancio e monetarie)
- Redistribuzione dei redditi fra agenti economici (politiche tributarie di tipo progressivo e sussidi sociali)

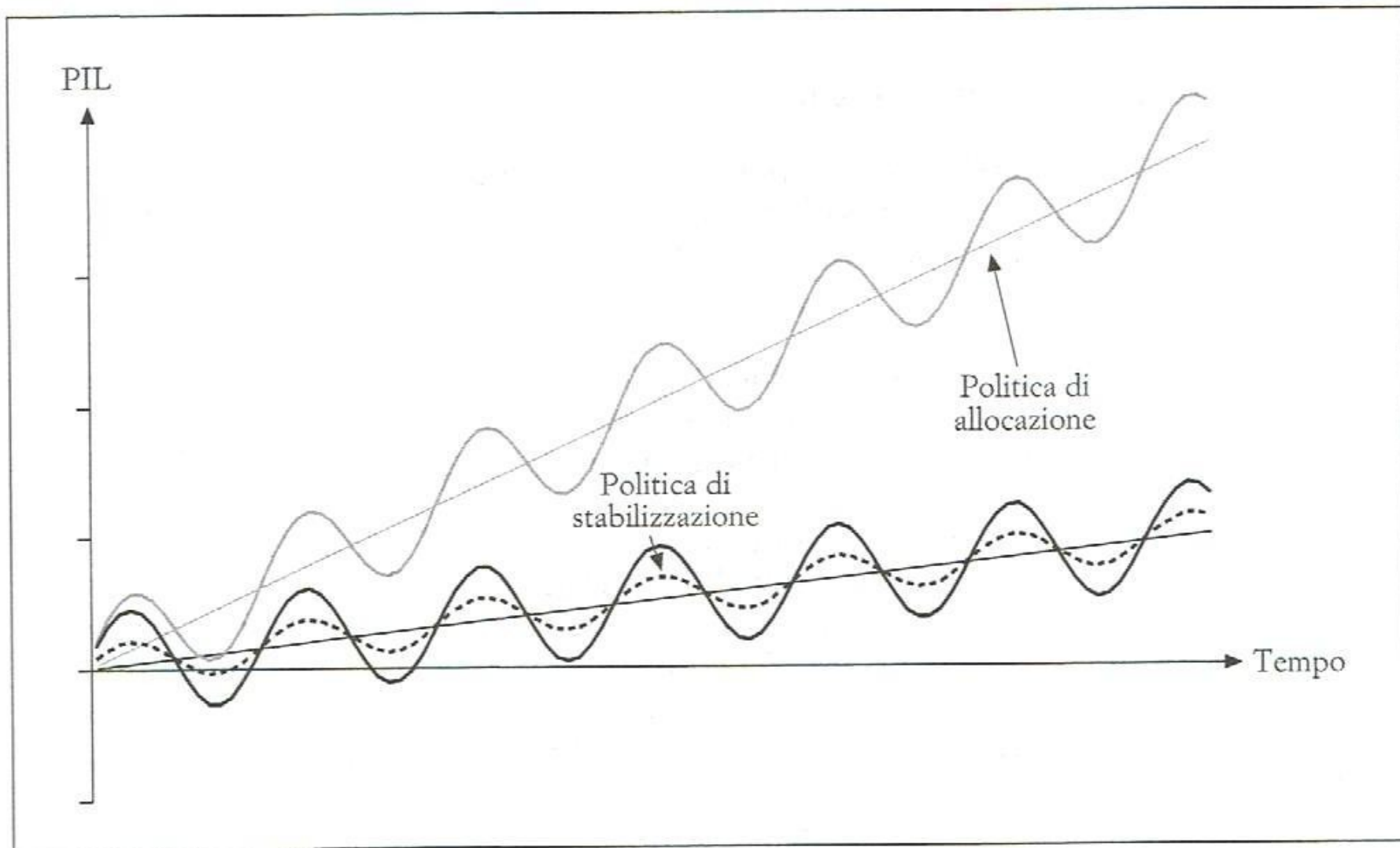
# Funzioni della politica economica

Allocazione e stabilizzazione hanno in comune il fatto che entrambe influiscono sul livello dell'attività economica nel suo complesso

Tuttavia, le politiche allocative tentano di accrescere il più possibile l'output raggiungibile senza inflazione (output potenziale), mentre le politiche di stabilizzazione cercano di minimizzare l'output gap (distanza fra output potenziale e output effettivo)

Le prime si riferiscono dunque al trend economico di lungo periodo, mentre le seconde alle fluttuazioni di breve periodo

# Funzioni della politica economica



# Giustificazioni per l'intervento pubblico in economia

Primo teorema dell'economia del benessere\*: ogni equilibrio concorrenziale è un ottimo Paretiano; partendo da un equilibrio di concorrenza perfetta non si può più migliorare il benessere di un agente economico senza ridurre quello di un altro

Tale teorema implica la negazione dell'intervento statale in economia e costituisce il fondamento dottrinale dei fautori del laissez-faire

Tuttavia, tale teorema è vincolato al rispetto di condizioni molto stringenti (concorrenza perfetta, completezza dei mercati, informazione perfetta) impossibili nella realtà che si verificano

Inoltre, il teorema non dice nulla sulla distribuzione del reddito e della ricchezza fra gli agenti economici (qualsiasi distribuzione iniziale delle risorse può essere considerata Pareto-ottimale; pertanto tale teorema potrebbe accettare situazioni paradossali in cui ad esempio l'efficienza sia raggiunta a scapito di una distribuzione delle risorse estremamente iniqua)

Tali limitazioni vengono invece richiamate dai fautori dell'intervento pubblico in economia

# Giustificazioni per l'intervento pubblico in economia

In riferimento alla funzione allocativa, le ragioni dell'intervento sono di ordine microeconomico e si riferiscono ai c.d. fallimenti del mercato:

- Monopolio
- Esternalità (o effetto esterno)\*
- Asimmetrie informative

# Giustificazioni per l'intervento pubblico in economia

In riferimento alla funzione di stabilizzazione, Keynes fornisce due motivazioni:

- instabilità dei comportamenti privati (*animal spirits\**); sebbene in contrasto con la teoria della perfetta razionalità, l'intuizione di Keynes ha trovato recenti conferme con l'economia sperimentale e comportamentale, che hanno dimostrato empiricamente delle sistematiche deviazioni dalla razionalità nelle decisioni degli agenti economici (razionalità limitata)
- rigidità nominali dei salari e dei prezzi impediscono di equilibrare i mercati, in particolare quello del lavoro; durante una recessione, il mantenimento della piena occupazione richiederebbe un abbassamento dei salari reali, che però non può avvenire se i salari nominali sono rigidi verso il basso (le rigidità sono dovute ad esempio al fatto che i contratti di lavoro vengono rinegoziati ad intervalli fissi, oppure di un salario minimo)

Sulla base di tali motivazioni, Keynes suggerisce pertanto politiche di bilancio e monetarie anticicliche, ossia finalizzate a limitare le fluttuazioni cicliche di breve periodo

# Giustificazioni per l'intervento pubblico in economia

In riferimento alla funzione redistributiva, la tesi a favore dell'intervento pubblico si fonda sull'idea che, anche se la distribuzione dei redditi originata dall'equilibrio di mercato è ottimale nel senso paretiano, non garantisce necessariamente la giustizia sociale

La motivazione dell'intervento pubblico non è dunque relativa all'inefficienza della soluzione di mercato, come per le funzioni di allocazione e stabilizzazione, quanto piuttosto all'equità sociale



# Giustificazioni per l'intervento pubblico in economia

Per attuare le politiche redistributive è necessario usare gli strumenti delle imposte e dei sussidi, che però sono inevitabilmente distorsivi, in quanto riducono l'offerta dei fattori di produzione (lavoro e capitale), generando di conseguenza inefficienza (in senso paretiano)

Di conseguenza, la redistribuzione dei redditi implica inevitabilmente la necessità di sottostare al trade-off fra efficienza ed equità (Okun)

# Valutazione delle politiche economiche

Per valutare le politiche economiche e confrontare le alternative disponibili è necessario stabilire dei criteri

Il criterio che generalmente viene seguito è quello della soddisfazione dell'utilità\*

L'utilità è generata dal consumo di beni e/o servizi, dal tempo libero (di conseguenza il lavoro viene considerato una disutilità) e dalla qualità dell'ambiente

# Valutazione delle politiche economiche

Per effettuare un'analisi completa, non ci si può tuttavia limitare a considerare l'utilità istantanea, ma è necessario valutare l'utilità intertemporale, la cui formula è:

$$U_i = E_t \sum_{t=0}^{\infty} \frac{U_i^t}{(1 + \rho)^t}$$

# Valutazione delle politiche economiche

$$U_i = E_t \sum_{t=0}^{\infty} \frac{U_i^t}{(1 + \rho)^t}$$

L'utilità intertemporale  $U_i$  del consumatore  $i$  è il valore atteso alla data  $t$  di tutte le sue utilità future attualizzate al tasso di sconto  $\rho$

# Valutazione delle politiche economiche

Tale criterio risulta utile in quanto consente di valutare l'eventualità di un trade-off tra consumo presente e consumo futuro, cosa che può essere indispensabile in riferimento ad esempio alla salvaguardia dell'ambiente o per la realizzabilità di alcune riforme strutturali

Quando il tasso di sconto è elevato, vuol dire che si dà maggior peso al breve periodo e quindi al consumo immediato

Quando invece il tasso di sconto è basso, significa che si dà maggior peso al lungo periodo e quindi al benessere delle generazioni future

# Valutazione delle politiche economiche

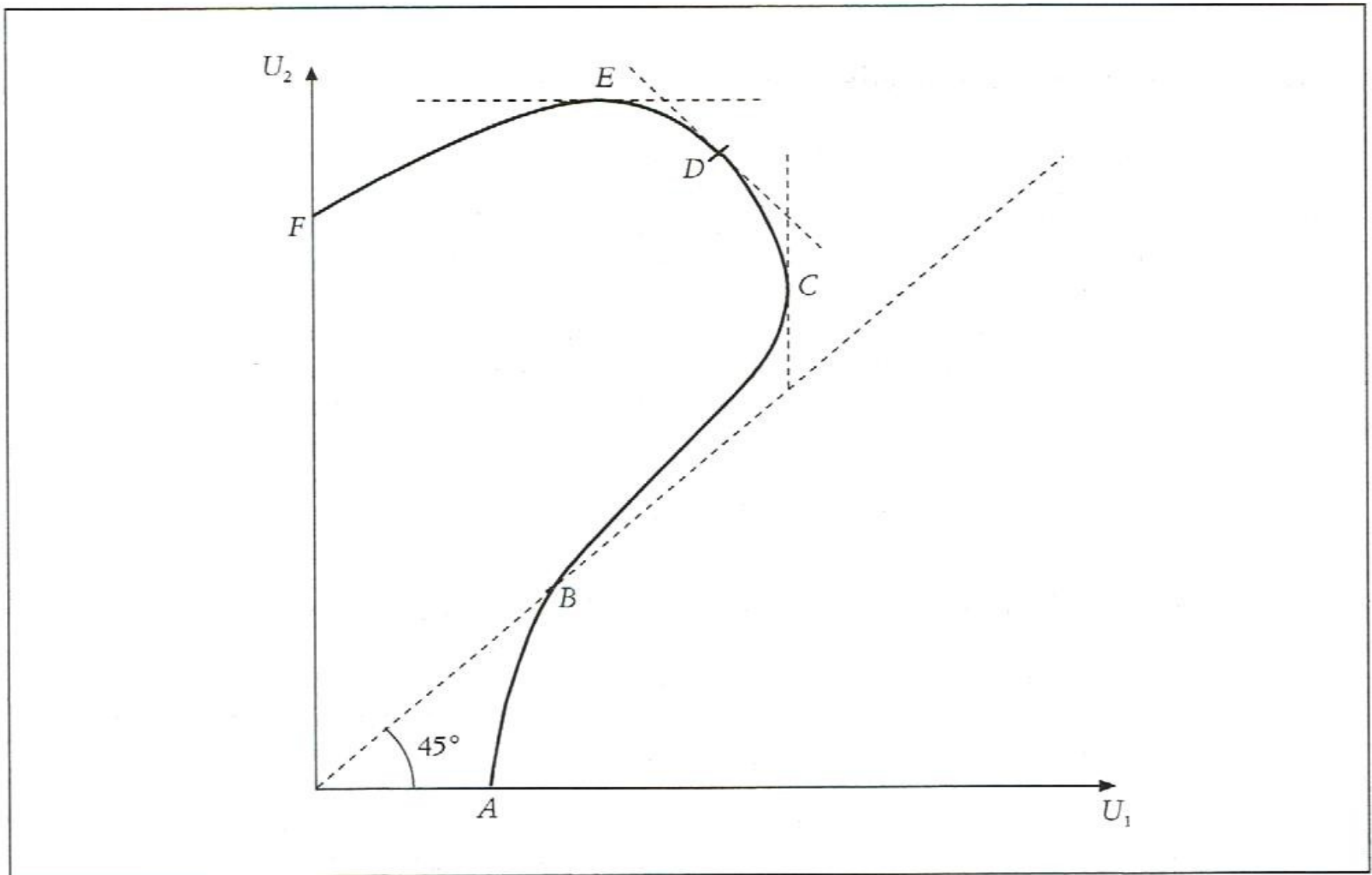
La funzione di utilità intertemporale è riferita ad un singolo individuo o nucleo familiare rappresentativo

Tuttavia, è necessario valutare l'utilità aggregata, ossia l'utilità di tutti gli individui di una determinata società

Le maggiori difficoltà si riscontrano proprio nell'individuazione del criterio più idoneo per aggregare le utilità individuali

In pratica, ciò significa rispondere a domande del tipo: "Bisogna considerare allo stesso modo l'utilità di tutti gli individui?" oppure "Si può ridurre il benessere di qualcuno per accrescere quello di qualcun altro?"

# Valutazione delle politiche economiche



# Valutazione delle politiche economiche

Se l'utilità di due individui è descritta da una tale curva, il criterio di Pareto consente di eliminare tutti i punti fra A e C e fra E e F (a partire dai quali è possibile migliorare simultaneamente le utilità dei due individui), ma non consente di scegliere fra i punti situati su CE

Per superare il limite posto dal criterio di Pareto e poter scegliere tra le varie allocazioni Pareto-efficienti, c'è bisogno di una funzione del benessere sociale\*, ossia una funzione che ci consenta di introdurre anche dei giudizi di valore circa la desiderabilità delle varie allocazioni



# Valutazione delle politiche economiche

Le funzioni di benessere sociale più comunemente utilizzate sono:

- funzione benthamiana  $W = U_1 + U_2 + \dots + U_m$
- funzione rawlsiana  $W = \text{Min} (U_1, U_2, \dots, U_m)$

# Valutazione delle politiche economiche

La prima non attribuisce importanza alla distribuzione del reddito fra gli individui, ma considera solo l'utilità totale; tale funzione porta a scegliere il punto D dove la somma delle utilità è massima, anche se la distribuzione del reddito è nettamente inegualitaria

Un obiettivo di rigorosa uguaglianza porterebbe a scegliere B (intersezione fra la curva delle utilità possibili e la bisettrice), ma tale punto, sebbene rappresenti la situazione in cui l'utilità è esattamente uguale per entrambi gli individui, non è tuttavia Pareto-ottimale

# Valutazione delle politiche economiche

Ha senso rifiutare il miglioramento dell'utilità dei due individui solo per il fatto che non sarebbe distribuita equamente?

La funzione rawlsiana ci consente di giungere ad un compromesso soddisfacente (punto C), seguendo la regola del maximin\*, secondo cui è possibile deviare dall'efficienza solo a condizione che ciò vada a vantaggio dei meno favoriti

# Valutazione delle politiche economiche

La valutazione può essere di due tipi:

- ex-ante: mette a confronto la situazione attuale con la simulazione di quella che si avrebbe con la politica proposta
- ex-post: mette a confronto la situazione derivante dalla politica proposta con una simulazione di quella che si sarebbe prodotta in assenza di questa politica

# Valutazione delle politiche economiche

La valutazione ex-ante è particolarmente inadeguata nel caso di riforme strutturali, in quanto queste ultime presuppongono la modifica dei comportamenti in un modo che non sarà la semplice replica delle esperienze passate

In caso di riforme strutturali sono pertanto più adeguate le valutazioni ex-post

# Valutazione delle politiche economiche

Nella pratica, la valutazione delle politiche viene effettuata attraverso l'analisi di alcuni indicatori macroeconomici (in particolare il PIL, o l'indice di Gini)

Tuttavia, non sempre gli indicatori economici rappresentano correttamente il benessere degli individui (critica di Kennedy al Pil)

Bisogna pertanto prestare attenzione alla scelta degli indicatori che devono rappresentare il benessere (ad esempio in alternativa al PIL, si potrebbe utilizzare l'ISU\*)

# Valutazione delle politiche economiche

La valutazione delle politiche economiche nella pratica risulta difficoltosa anche a causa dei c.d. effetti secondari, ossia quegli effetti che si riflettono su un settore diverso da quello per cui la politica era stata originariamente prevista (ad esempio, una politica di redistribuzione può avere effetti positivi o negativi anche in termini di allocazione o di stabilizzazione e viceversa; attualmente, il caso più intricato è quello della relazione fra crescita e disuguaglianza)

# Considerazioni conclusive

Dunque, i decisori politici possono:

- discordare su quale sia la migliore distribuzione dei redditi (e quindi sulla funzione di benessere sociale)
- possono rispondere in modo diverso ai trade-offs (come ad esempio quello fra equità ed efficienza)
- possono attribuire peso diverso alle questioni future (cioè avere differenti tassi di preferenza intertemporale)

Queste tre dimensioni spiegano per la maggior parte i disaccordi esistenti tra le varie forze politiche