



SCHEMI TRADIZIONALI E MATERIA NUOVA NELLA SCIENZA DELLE FINANZE

Giorgio FUÀ

La storia della scienza delle finanze somiglia a quella di tante altre scienze. Manca una Genesi ufficiale: «Prima c'era il nulla, poi fu detto la scienza delle finanze si occuperà di questo e questo ed allora la scienza delle finanze balzò fuori per assolvere il compito assegnatole». E' invece la solita cronaca di ricerche disperate, che la tradizione è andata saldando in una specie di conglomerato per ragioni storiche e di opportunità: e tocca a noi, se vogliamo interpretare questo conglomerato come un sistema di pensiero che risponde a una domanda precisa, di sostituirci al padreterno tirando fuori in ritardo quella definizione, che manca per mettere le cose a posto. Chi vuol fare così — come conviene a scopi didattici — si accorge che una definizione semplice serve bene per inquadrare la scienza delle finanze passata a quella che continua a svilupparsi oggi: *la scienza delle finanze studia tutta l'attività dell'ente pubblico nel campo monetario*.

Al centro della scienza appare allora la nozione del bilancio, cioè del piano con cui l'ente pubblico afferma la propria volontà di dar luogo ad un determinato movimento di valori monetari. Nessuna delle due parti sacramentali del bilancio — entrata e uscita —, presa in se stessa, ha precedenza logica per la scienza: sono due facce simultanee dello stesso problema e soltanto il problema intero, riassunto nel bilancio, possiede significato autonomo. Il problema finanziario — il problema di pianificare l'azione dell'ente pubblico dal punto di vista monetario — permane nelle sue grandi linee, mentre si alternano con il corso della storia le formule particolari di entrata e uscita. Debito pubblico, entrate demaniali, entrate tributarie han già mutato grandemente di rilievo nei secoli; e persino la bipartizione del bilancio tra entrata e uscita è destinata a perdere la sua tradizionale evidenza in quei nuovi bilanci — come il «piano finanziario» (distinto dal «bilancio statale») dell'Unione Sovietica — che prendono in considerazione diretta tutta la gestione dell'economia nazionale (più che mai predomina infatti, in questi piani, la natura della «partita di giro»).

Secondo la definizione che abbiamo scelto, bisogna dire che la materia della scienza delle finanze si trasforma quando nuovi problemi di transazioni (o semplicemente di calcoli) in moneta entrano nella sfera d'azione dell'ente pubblico.

Questo avviene o perchè si sposta la sfera d'azione dell'ente pubblico, o perchè muta il quadro dell'economia monetaria, o piuttosto — dato che la realtà è meno semplice delle nostre astrazioni — per avvenimenti che presentano ambedue gli aspetti ad un tempo. Tutta la storia della moderna civiltà occidentale segna una continua espansione del fenomeno finanziario. Si parte da un'economia pubblica prevalentemente «naturale» (i poteri pubblici soddisfano direttamente la maggior parte dei loro bisogni con i prodotti del demanio e varie specie di corvées e di tributi in natura, fornite dai sudditi), ma la progressiva razionalizzazione del lavoro nella società significa un ricorso man mano più esteso alle transazioni in moneta. La moneta è lo strumento tipico di una attività economica, cioè razionale: anche dove non interviene materialmente come intermediario degli scambi è utilizzata mentalmente come criterio di contabilità (si pensi alle «partite giro» nei bilanci statali, che esprimono operazioni non implicanti un trasferimento di moneta ma soltanto un calcolo, poichè sia come debitore che come creditore dell'operazione risulta lo Stato). Ma il fattore più vistoso, quando si analizza l'espansione della finanza pubblica nell'età moderna, non è forse questa razionalizzazione su basi monetarie della vita sociale in genere, bensì l'enorme sviluppo preso dall'attività degli enti pubblici e dai loro bisogni. Basti pensare al costoso compito di fare la guerra, che negli ultimi secoli è andato gonfiando i bilanci degli Stati e divorando il loro patrimonio, mentre ha ingigantito il loro debito.

Le preoccupazioni da cui dipende la forma del problema finanziario variano, naturalmente, secondo le situazioni storiche; ma una nota costante risulta per forza questa: non esiste per l'ente pubblico la possibilità di curare soltanto dei propri fini esclusivi, rispetto ai quali siano indifferenti le condizioni della collettività, poichè con la collettività l'ente pubblico, in una certa misura, si identifica e sopra di essa, in tutti i casi, si sostiene. Un'accentuazione sempre maggiore di questa nota caratterizza l'evoluzione attuale della scienza delle finanze. Così, accanto alla preoccupazione prevalentemente *fiscale* (se vogliamo dar questo nome alla cura di procacciarsi risorse nel modo più diretto) è andata guadagnando terreno una preoccupazione che potremmo chiamare *sociale*: la

ricerca di un sistema finanziario che, premendo su una parte della collettività per favorirne un'altra, redistribuisca la ricchezza secondo un certo criterio di «benessere sociale». E' ora il turno di una terza preoccupazione, per cui si potrebbero adottare a scelta due nomi, uno molto conservatore — *mercantilista* — e un altro molto rivoluzionario — *collettivista* —. Essa reclama (in termini assai più radicali di quelli accolti, digià, dalle ultime generazioni) che tutta l'azione degli enti pubblici nel campo monetario sia messa al servizio di un programma di massima produzione nazionale. Vale la pena di segnalare tre manifestazioni importanti di questa tendenza.

Cominceremo dalla formulazione meno rivoluzionaria, che impegna la finanza ad agire come *volano per attenuare i cicli ricorrenti di espansione e depressione nell'economia nazionale*. Poichè gli enti pubblici derivano in sostanza il loro reddito dai redditi privati, tendono ad avere maggiori entrate quando gli affari privati prosperano e minori entrate quando ristagnano. Cercando di pareggiare, esercizio per esercizio, le uscite con le entrate («effettive») gli enti pubblici produrranno allora questo risultato: porteranno sul mercato più potere d'acquisto negli anni in cui ve ne è già abbondanza, meno negli anni in cui ve ne è già deficienza. Parteciperanno cioè, secondo i casi, all'inflazione o alla deflazione già in corso ed aggiungeranno insomma la loro spinta alla deprecata oscillazione degli affari. Il rimedio consiste nello sfasare il comportamento degli enti pubblici rispetto al comportamento del mercato: nei periodi di espansione degli affari privati, le spese degli enti pubblici saranno mantenute al di sotto delle entrate; e l'eccedente sarà riportato per effettuare spese pubbliche superiori alle entrate nei periodi di depressione. Si avranno insomma dei bilanci-reddito, generalmente o in avanzo o in disavanzo (salvo quando il mercato stia passando per una fase di equilibrio, che permette alla finanza di restare «neutra»); ed un bilancio-capitale, in cui si accumulano durante una fase del ciclo delle riserve, destinate ad essere consumate per colmare i deficit dei bilanci-reddito nella fase successiva. Questo indirizzo finanziario — che implica una speciale tecnica del bilancio ed, in particolare, anche una tecnica per la predisposizione di lavori pubblici con possibilità di esecuzione differita — ha

trovato espressione in alcuni recenti studi dei maggiori economisti svedesi ed anche pratica attuazione da parte dell'amministrazione pubblica di quel paese.

La finanza or ora descritta tende a correggere le oscillazioni periodiche nel movimento degli affari e, quindi, nell'impiego delle risorse produttive della economia nazionale; ma il problema diventa molto più massiccio se la finanza deve rimediare anche ad una *deficienza cronica* di quest'impiego. Ormai l'esperienza del recente passato e le analisi di Keynes ed altri moderni hanno scalzato l'interesse pratico di quella teoria economica, che assumeva il pieno impiego delle risorse produttive come una tendenza automatica, supponendo che il potere di acquisto non utilizzato da una parte della collettività (risparmiatori) per consumi diretti venisse necessariamente utilizzato da un'altra parte della collettività (investitori) per l'acquisto di attrezzatura produttiva. Stiamo imparando a preoccuparci di una deficienza cronica della domanda rispetto al livello necessario per impiegare tutti i fattori produttivi: di una deficienza che non fa scattare automaticamente nessun meccanismo riequilibratore, ma che anzi tende in certa misura a far valanga, poichè la riduzione dei consumi da parte del pubblico scoraggia ulteriormente — piuttosto che stimolarli — gli investimenti da parte degli imprenditori. A questo male non si rimedia certo con una finanza-volano, che riporti una massa di potere d'acquisto da un anno all'altro: qui bisogna prevedere un sistema finanziario capace anche di esercitare pressioni continuate in direzione costante. Se il problema è di aumentare la domanda sul mercato, si presentano tre mezzi: spese pubbliche finanziate con emissione di moneta nuova; spese pubbliche finanziate con prestiti, che raccolgano un risparmio privato il quale non sarebbe stato altrimenti nè speso in consumi nè investito nella produzione; espedienti tributari che redistribuiscano la ricchezza privata favorendo i consumi (e gli investimenti) presenti e colpendo i risparmi. Gli studiosi anglosassoni che stanno approfondendo questa casistica si accorgono, naturalmente, che sarebbe leggero buttarsi a corpo morto in una delle tre direzioni indicate, poichè ciascuna, oltre un certo punto, presenta i propri inconvenienti. La prima via significa inflazione legale e fa paura agli autori anglosassoni più che a qualsiasi altro; anche una redistribuzione della ricchezza mediante l'imposta raggiunge presto i limiti della sua attuabilità. Alla politica dei prestiti pubblici gli studi anglosassoni, cui ci stiamo riferendo, attribuiscono in definitiva le maggiori possibilità pratiche, anzi, delle possibilità addirittura gigantesche che sconfesserebbero la timidezza finanziaria sinora prevalsa. Ma queste possibilità, siano pur vaste, non si possono mai dire incondizionate poichè l'aumento del debito pubblico — rispetto alle dimensioni del mercato dei capitali, del bilancio statale, del reddito nazionale — si urta a tutta una serie di problemi (diversi, beninteso, dai problemi di un Tizio indebitato verso un Caio, essendo qui la collettività indebi-

tata per così dire verso se stessa). Una conseguenza dell'ingigantirsi del debito pubblico (generalmente trascurata dai nostri autori, fors'anche perchè si giudica remoto il momento in cui assumerà dimensioni gravi) sarebbe persino questa: che il reddito messo a disposizione di ciascun membro della collettività diverrebbe sempre più indipendente dal prodotto della sua attività personale. Aumenterebbe infatti il reddito assicurato ai cittadini nella forma di interesse fisso sui titoli statali posseduti, mentre crescerebbero in corrispondenza i prelevamenti fiscali sul prodotto nazionale, destinati a pagare quegli stessi interessi. Tale tendenza minaccerebbe di paralizzare il meccanismo dell'incentivo sul mercato del lavoro e richiederebbe tutta una serie di rimedi finanziari (conversioni del debito, discriminazioni tributarie) ed extra-finanziarie (incentivi non monetari) che non si possono prospettare con leggerezza. La finanza che si preoccupa dell'impiego delle risorse produttive è dunque posta di fronte a problemi delicati. Ma la difficoltà delle soluzioni non significa affatto che la scienza possa fare dietro front, rinunziando alla esplorazione per il solo fatto che « hic sunt leones ». Già gli studi di avanscoperta, sopra ricordati, danno luogo a qualche risultato positivo e cominciano a delineare una sistemazione teorica generale che inquadrerà altrettanto bene il caso su cui noi ci siamo fermati — i compiti della finanza di fronte ad una deficienza di potere di acquisto — come il caso opposto — quello in cui la finanza si trova in presenza di un eccesso di potere di acquisto.

E' affermazione largamente diffusa, anche se non universale, che ogni pianificazione dell'uso delle risorse produttive una volta iniziata tenda per forza ad evolversi in collettivismo spinto. Certo è facile riconoscere dei fattori che agiscono in questo senso, ma sarebbe frettoloso postulare una loro immane prevalenza, tale da escludere qualsiasi possibilità che si fissino nel tempo delle forme di organizzazione economica intermedia. Di fatto tutti i sistemi economici che conosciamo sono sistemi « misti », in cui si è fissata una qualche combinazione di elementi « individualisti » con elementi « collettivisti ». Il carattere più o meno *collettivista* di un sistema economico si riflette, naturalmente, anche nel quadro della finanza pubblica. In termini generici, le caratteristiche proprie della finanza collettivista si possono forse illustrare con due frasi: il problema finanziario viene affermato nella sua maggiore estensione, perchè i calcoli monetari dell'ente pubblico comprendono come oggetto immediato la gestione dell'economia nazionale in quasi tutte le sue parti; ma acquista al tempo stesso lineamenti più netti, perchè l'ente pubblico non ha troppi conti da fare con un gioco spontaneo della speculazione e dell'impresa privata. Data la prevalenza dell'impresa pubblica, lo Stato ha poi minor bisogno di attingere i suoi mezzi da quelle entrate — caratteristiche dei nostri Stati borghesi — che si configurano come prelevamenti sui red-

diti privati. Un'occhiata alle grandi linee del sistema finanziario sovietico potrà dare qualche idea su quegli aspetti del problema finanziario, che son posti in primo piano dal collettivismo. Il controllo sistematico sul funzionamento del settore economico collettivizzato, in tutte le sue parti, è conseguito dagli ordinamenti sovietici con il riconoscimento a ciascuna unità (produttiva o commerciale) di un'opportuna autonomia finanziaria. Queste unità debbono ricorrere, per la maggior parte dei loro bisogni, al credito di apposite banche di Stato: il credito è soggetto a precisa regolamentazione ed il sistema, nel suo complesso, realizza una formula relativamente efficiente di controllo centrale sull'operato delle singole unità collettivizzate. Il bilancio statale, che non assorbe i bilanci di queste unità distinte, risponde ai supremi compiti finanziari di coordinamento e integrazione. Le entrate del bilancio statale derivano in parte anche dalle disponibilità che si trovano già raccolte in mani private: i prestiti pubblici figurano anzi nella Russia sovietica, come l'unica opportunità importante aperta per il collocamento del risparmio privato: e le imposte dirette adempiono, in particolare, ad una funzione di livellamento tra i redditi individuali (che però non presentano dislivelli così forti come quelli che si verificano, nei paesi capitalisti, per il concentramento dei « redditi da capitale »). Ma il cespite caratteristico di entrata per il bilancio statale sovietico si trova, come conseguenza naturale dell'organizzazione collettivista, alla fonte stessa della produzione collettivizzata. La destinazione dei profitti delle imprese è precisamente regolamentata ed una parte di essi passa nel bilancio dello Stato (tassa sui profitti). L'altra imposta caratteristica della finanza sovietica (tassa sul movimento di affari) colpisce lo smercio dei prodotti; e rappresenta anche uno strumento particolarmente maneggevole per attuare quella politica dei prezzi che corrisponde agli intendimenti della pianificazione nazionale, poichè variando per ogni singola merce l'aliquota dell'imposta si aggiunge o si toglie *direttamente* un margine al prezzo per cui la merce potrà essere venduta. Quando si guarda alle uscite, una parte importante del bilancio dell'Unione Sovietica si presenta naturalmente come « Finanziamento dell'economia nazionale ». La separazione fra la gestione della finanza statale e la gestione della finanza delle singole aziende collettivizzate ha dunque, soltanto, la natura di un espediente contabile: e la sostanziale unità del problema riceve una piena considerazione nel « Piano finanziario dell'Unione Sovietica », che predispone l'intero movimento dei valori monetari nell'economia nazionale, pianificata come un tutto. Quale punto di riferimento per l'analisi scientifica, questa formula istituzionale ha il pregio di porre candidamente la finanza pubblica di fronte alle sue massicce responsabilità.