



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

# Documento di Programmazione Economico- Finanziaria

*per gli anni 1988-1992*

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA 1988-1992

E' possibile scaricare il  
DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE  
ECONOMICO-FINANZIARIA

dai Siti Internet: [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)  
[www.dt.tesoro.it](http://www.dt.tesoro.it)

ISSN: 1594-7572



# Documento di Programmazione Economico-Finanziaria

*Relativo alla manovra di Finanza pubblica*

*per gli anni 1988-1992*

*(Articolo 3 della Legge 11 marzo 1988, n. 67)*

*Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri*

Ciriaco De Mita

*Comunicato alla Presidenza il 30 maggio 1988*



## INDICE

### PREMESSA

- I. QUADRO INTERNAZIONALE
- II. TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA E DELL'ECONOMIA ITALIANA
- III. OBIETTIVI DI UNA MANOVRA CORRETTIVA
- IV. DISCESA DEI TASSI DI INTERESSE
- V. QUADRO PROGRAMMATICO: INDIRIZZI IN MATERIA DI ENTRATE E DI SPESE



## PREMESSA

Il presente documento è stato redatto ai sensi dell'art.3 della legge finanziaria per l'anno 1988, il quale ha disposto che il Governo presenti annualmente alle Camere il quadro delle regole, degli indirizzi e degli obiettivi della manovra di finanza pubblica.

Sul piano logico, tale documento si ricollega al documento di programmazione economico-finanziaria presentato dal Governo al Parlamento il 13 settembre 1986 ai termini delle risoluzioni approvate dalle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato, rispettivamente, il 10 e 11 giugno 1986.

Al fine di consentire al Parlamento una complessiva valutazione degli orientamenti che si intendono perseguire in vista dell'obiettivo di stabilizzazione del disavanzo pubblico in rapporto al prodotto interno lordo, il documento assume un orizzonte temporale di riferimento più esteso di quello triennale richiesto dalla citata disposizione legislativa, orizzonte che viene significativamente a collocarsi, nel 1992, in coincidenza con la programmata entrata in vigore del mercato unico comunitario.

## I. QUADRO INTERNAZIONALE

Le previsioni dei principali organismi internazionali per l'economia mondiale nel 1988-1989 risentono del clima di maggiore ottimismo diffuso nei vari paesi industrializzati.

La domanda mondiale, dopo il forte rialzo subito nella seconda metà del 1987, si consoliderà nel 1988 sviluppandosi a tassi dell'ordine del 6 per cento; la crescita dell'area industrializzata si dovrebbe collocare intorno al 3 per cento; il tasso d'inflazione si dovrebbe mantenere sullo stesso livello del 1987 (+3,75 per cento). Nei prossimi anni si dovrebbe però avere un rallentamento dell'attività economica, in conseguenza dell'ineludibile aggiustamento della bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti; le valutazioni condotte dai predetti organismi collocano il tasso di sviluppo dell'area industrializzata intorno al 2,5 per cento; l'inflazione dovrebbe rimanere invariata sul livello del 1987 e del 1988.

Questo quadro resta tuttavia caratterizzato da molti elementi di incertezza: lo scenario qui raffigurato rappresenta una visione intermedia rispetto alle previsioni pessimistiche di chi sottolinea il possibile effetto deflattivo di una severa manovra di contenimento del disavanzo federale degli Stati Uniti, e quelle di chi, invece, crede nella possibilità che minori disequilibri fra le economie mondiali possano favorire il mantenimento, e addirittura il miglioramento, dei ritmi di crescita odierni. L'incertezza è aggravata dal fatto che non conoscendosi né i tempi né le dimensioni delle azioni correttive della finanza pubblica degli Stati Uniti, non è neanche possibile valutare le azioni compensative che l'Europa dovrebbe attuare: la possibilità di controbilanciare la flessione della spinta attualmente impressa alla domanda mondiale dagli Stati Uniti appare poi ancora molto condizionata dal prudente atteggiamento mantenuto dalla Germania Federale.

L'aggiustamento americano interesserà in primo luogo l'Europa, tenuto conto della natura prevalentemente strutturale degli avanzi dei paesi in via di sviluppo non indebitati e della loro aggressività sui mercati internazionali. L'impatto sulle bilance dei pagamenti delle economie europee finirà per colpire più duramente quelle strutturalmente più deboli ed esposte alla concorrenza dei paesi emergenti. Anche la piena realizzazione nel 1992 del mercato comune europeo comporterà un accrescimento della competitività sui mercati internazionali.

In questa situazione di maggiore concorrenza, che richiede comunque un rafforzamento ed uno sviluppo della capacità produttiva di tutti i paesi, la politica economica italiana deve necessariamente configurarsi in modo da risultare di sostegno, e non di freno.

## II. TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA E DELL'ECONOMIA ITALIANA

La strategia di risanamento della finanza pubblica deve partire dalla consapevolezza degli andamenti tendenziali che si verificherebbero in assenza di interventi correttivi.

Sulla base di ipotesi ragionevoli circa l'andamento dell'economia mondiale e nazionale, si è stimata l'evoluzione tendenziale della finanza pubblica nel periodo 1988-1992. Essa risulta caratterizzata da un sostanziale deterioramento, che appare confermato dal concorde andamento di tutti i principali indicatori.

Infatti, il fabbisogno complessivo del settore statale passerebbe dai 122.000 miliardi del 1988 agli oltre 165.000 del 1992, con un sensibile aumento dell'incidenza sul PIL (dall'11,6 al 12,1 per cento). Di dimensioni analoghe risulterebbe il peggioramento del fabbisogno del settore pubblico che, nel 1992, si commisurerebbe anch'esso al 12,1 per cento del PIL.

Ugualmente sostenuta appare la crescita segnata dal fabbisogno al netto degli interessi che, in termini assoluti, si collocherebbe a fine periodo su livelli prossimi ai 44.000 miliardi, sia per il settore statale sia per il settore pubblico, con un'incidenza sul PIL, per tutto il periodo, intorno al 3,2 per cento.

Il debito pubblico evidenzerebbe una dinamica esplosiva che, rapportata al PIL, non sembra convergere verso alcun limite: si passerebbe, fra il 1988 ed il 1992, dal 98,0 al 120,0 per cento.

Il realizzarsi dei valori indicati è ovviamente condizionato dal verificarsi di alcune ipotesi che sono state adottate per delineare l'evoluzione complessiva del quadro macroeconomico.

Le principali ipotesi adottate sull'andamento dell'economia internazionale nel periodo considerato sono sostanzialmente analoghe a quelle utilizzate dai maggiori organismi internazionali per formulare le loro più recenti previsioni.

Esse consistono, in particolare, nell'assumere che:

- la crescita delle economie industrializzate, dopo la favorevole dinamica stimata per il 1988 ( in termini di PIL pari al 3 per cento), prosegua in misura modesta ma stabile (2,5 per cento in ciascun anno del periodo considerato) riflettendo le necessità di aggiustamento dei forti squilibri delle bilance dei pagamenti dei maggiori paesi e le difficoltà di coordinamento delle politiche economiche volte alla riduzione di tali squilibri; conseguentemente, la domanda estera per il nostro paese, dopo una considerevole espansione nel 1988, si accresca moderatamente con incrementi medi annui del 4 per cento;
- l'inflazione mondiale si mantenga bassa e che a tale risultato contribuiscano sia gli aumenti di prezzo relativi ai prodotti manufatti sia quelli relativi alle principali materie prime e alle principali fonti energetiche; i prezzi all'importazione, espressi in dollari, crescano del 3 per cento annuo per tutto il periodo considerato;
- i tassi di cambio rimangano inalterati dal 1989 in poi, secondo la consueta ipotesi tecnica.

Per quanto riguarda le retribuzioni unitarie, si è ipotizzata una crescita reale pari alla produttività del sistema economico (intorno al 2 per cento medio annuo); così che non vi siano variazioni nella distribuzione del reddito.

Dal lato della finanza pubblica, infine, si è assunto che:

- nel 1989 abbia luogo la progettata revisione delle aliquote IRPEF. Per gli anni successivi, invece, che intervenga solo la variazione connessa al drenaggio fiscale;
- la variazione di gettito IRPEF 1989 venga compensata, secondo quanto previsto dalla L.67/1988, con manovre sulle imposte indirette;
- le aliquote delle accise si adeguino annualmente alla crescita dei prezzi. Analoga ipotesi è stata effettuata per le erogazioni collegate direttamente o indirettamente agli andamenti monetari (es. assegni familiari);
- le aliquote contributive (medie effettive) non subiscano variazioni;
- vengano meno gli introiti di natura transitoria (condono edilizio, ecc.) e si manifestino gli effetti della nuova normativa nel recupero dei crediti IRPEF;
- i tassi d'interesse reali, pari al 5,0 per cento nel 1988, si riducano linearmente, fino a portarsi intorno al 4,5 per cento nel 1992, in relazione all'andamento dei tassi internazionali;
- la spesa per il personale cresca entro il tasso di aumento del PIL, per effetto congiunto di un aumento dell'occupazione e di un aumento delle retribuzioni reali;
- la spesa pensionistica rifletta l'operare di tutti i fattori d'indicizzazione e della crescita del numero dei trattamenti, nonché gli effetti delle normative recentemente varate e delle decisioni in materia da parte della Corte Costituzionale;
- le spese d'investimento subiscano un'accelerazione a seguito della piena operatività dell'Agenzia per il Mezzogiorno e dell'avvio dei programmi previsti dalle leggi finanziarie degli ultimi due anni.

Sulla base di queste ipotesi, il quadro macroeconomico per il periodo 1988-1992 appare caratterizzato da una composizione della domanda interna squilibrata a favore dei consumi privati, da una crescita del PIL soggetta a fluttuazioni nel corso del periodo ed esposta ai rischi di insostenibilità di un vincolo esterno che tende a divenire sempre più stringente.

In particolare, la crescita del PIL nel quinquennio è prevista con incrementi tra il 2,5 ed il 3 per cento: in riduzione nel 1989 (2,5 per cento, dal 3 per cento del 1988) ed in continua e graduale accelerazione negli anni successivi.

La struttura della domanda non è ottimale: la crescita degli investimenti fissi è di circa il 3 per cento in ciascun anno del periodo; l'espansione dei consumi finali delle famiglie ha un tasso di incremento medio annuo del 2,9 per cento; non particolarmente brillante ed in linea con l'incremento della domanda estera è la crescita delle esportazioni (4 per cento in ciascun anno).

L'inadeguatezza della struttura produttiva evidenziata dall'andamento della propensione all'importazione, il cui livello, già piuttosto elevato, continua a crescere: l'elasticità delle quantità importate rispetto al PIL mostra, infatti, solo una lieve decelerazione.

Anche a questi livelli di crescita il vincolo estero emerge con grande evidenza: il saldo delle partite correnti mostra un disavanzo considerevole, anche se non preoccupante in rapporto al PIL, e moderatamente crescente.

Lo sfavorevole andamento delle quantità scambiate, dovuto ad una crescita della domanda interna lievemente superiore a quella media dei principali paesi industrializzati, è solo parzialmente compensato dal positivo andamento delle ragioni di scambio.

L'inflazione mostra invece un andamento favorevole correlato all'influenza dei prezzi all'estero. Proseguono le recenti tendenze in atto: nel biennio 1988-1989, infatti, si ha una ulteriore decelerazione dei prezzi al consumo.

Nel triennio successivo l'aumento dei prezzi è moderato e costante, attorno al 3,5 per cento. È opportuno tenere conto, tuttavia, che tale valutazione è condizionata al mantenersi immutato delle quote distributive del reddito.

L'aumento della produttività dell'intero sistema economico consente una variazione positiva dell'occupazione, anche se insufficiente a determinare un miglioramento significativo dell'elevato livello di disoccupazione.

La fragilità della situazione è evidenziata, oltre che dal riapparire del vincolo esterno, dal progressivo deterioramento dei conti pubblici che espone il sistema economico ai rischi di instabilità finanziaria.

Il deterioramento dei conti pubblici emerge, oltre che dall'accresciuto volume del fabbisogno e del debito pubblico cui si è fatto cenno precedentemente, anche dal modo in cui si realizzerebbe il rilevato peggioramento dei saldi di bilancia. Esso, infatti, sarebbe la risultante di una sostenuta crescita della spesa, compensata solo in parte da un aumento delle entrate.

L'incidenza del prelievo tributario in rapporto al PIL tenderebbe ad accrescersi lievemente: 37,8 per cento nel 1992, a fronte del 37,1 per cento nel 1988. Si verrebbe in ogni caso a determinare una diversa distribuzione del prelievo tributario a favore delle imposte dirette (nonostante i previsti correttivi alla dinamica IRPEF), a fronte di una lieve flessione del prelievo contributivo e di una sostanziale stabilità dell'imposizione indiretta.

Sostenuta risulterebbe, invece, la dinamica della spesa, la cui incidenza sul PIL aumenta nel quinquennio di circa un punto e mezzo, in gran parte per la crescita della spesa corrente.

Lo sviluppo segnato dalla spesa corrente fra il 1988 ed il 1992 (0,9 punti) è imputabile prevalentemente ai pagamenti per interessi (0,5 punti) e, per il residuo, in buona parte ai trasferimenti (alle famiglie ed alle imprese).

L'ipotizzata riduzione dei tassi d'interesse reali non impedisce, in effetti, che si venga a determinare un aumento della spesa per interessi che, per l'insieme del settore pubblico, passa dagli 88.600 miliardi del 1988 ai circa 122.000 miliardi del 1992, cioè dall'8,4 al 9,0 per cento in rapporto al PIL.

La dinamica dei pagamenti in conto capitale rispecchia le ipotesi assunte circa l'avvio di specifici programmi d'investimento.

### III. OBIETTIVI DI UNA MANOVRA CORRETTIVA

Le tendenze di finanza pubblica, in particolare l'andamento persistentemente crescente del rapporto tra debito pubblico e PIL, ma ancor più del rapporto tra debito pubblico sul mercato e PIL, aggravano le condizioni di instabilità finanziaria, che possono produrre effetti sfavorevoli sul sistema economico al manifestarsi anche di occasionali e limitati *shocks* esogeni. Possono, inoltre, produrre un graduale ma continuo indebolimento della struttura della domanda e dell'offerta dell'economia ponendo vincoli ad una crescita equilibrata e stabile del sistema economico; infine possono determinare un aumento del rischio di crisi dei mercati dei cambi derivanti sia da sfavorevoli andamenti nell'interscambio in quantità sia da movimenti di capitali destabilizzanti. A questo riguardo va anche tenuto presente l'effetto della futura liberalizzazione dei movimenti di capitali a breve, dei conseguenti aggiustamenti di portafoglio, degli effetti sul finanziamento del debito conseguenti alle possibili variazioni dei tassi a breve cui è ancorato gran parte dello *stock*.

Il risultato delle tendenze di finanza pubblica, quindi, piuttosto che una crescita equilibrata e stabile del reddito e dell'occupazione, è l'indebolimento delle capacità di crescita del sistema e della sua solidità finanziaria. Non risulta alcun aggiustamento spontaneo degli squilibri di finanza pubblica. Occorre quindi porre in atto quelle correzioni alla rotta di politica economica che siano in grado di favorire gli andamenti desiderati della finanza pubblica.

Occorre perciò modificare la tendenza ascendente del rapporto tra debito e PIL. Com'è noto, i fattori che spiegano l'andamento di tale rapporto sono:

- l'andamento del fabbisogno del settore pubblico al netto degli interessi (fabbisogno primario) espresso in rapporto al PIL;
- l'andamento del costo reale del servizio del debito espresso in percentuale del PIL;
- il tasso di incremento del PIL (reale);
- il finanziamento monetario del Tesoro espresso in quota di PIL, se si considera il debito sul mercato.

È noto peraltro che tali fattori non siano tra loro indipendenti.

Una riduzione del fabbisogno al netto degli interessi ha un ruolo particolarmente importante non solo per il contributo che autonomamente fornisce alla riduzione della crescita del rapporto debito/PIL, ma anche perché può determinare variazioni favorevoli degli altri fattori esplicativi dell'andamento del rapporto debito/PIL.

Quanto al finanziamento monetario del Tesoro, un suo accrescimento in percentuale del PIL – mentre appare sempre più problematico in ragione della accresciuta integrazione monetaria europea e della imminente liberalizzazione dei capitali a breve – può produrre effetti negativi sull'andamento dell'inflazione e sulla stabilità del cambio.

Una politica economica che intenda correggere la tendenza del rapporto tra debito e PIL deve quindi puntare all'obiettivo di una riduzione del fabbisogno al netto degli

interessi che possa anche consentire una contestuale progressiva riduzione degli interessi stessi.

Un grande volume di trasferimenti monetari al settore privato dell'economia, in forma di pagamento di interessi, finisce infatti per spostare in modo inaccettabile il confine tra ricchezza privata e ricchezza pubblica: quest'ultima è frenata nella sua espansione dalla necessità di contenere l'aumento del debito, mentre la prima cresce ed alimenta una spesa per consumi non coerente con l'esigenza, sociale e politica, di una vera crescita del Paese.

L'obiettivo di riduzione del fabbisogno deve essere determinato in un orizzonte temporale che tenga conto dei suoi effetti sull'economia. In particolare, gli effetti restrittivi che si possono produrre soprattutto nella fase iniziale della manovra devono essere gradualisti, onde evitare brusche oscillazioni, che indeboliscano la crescita dell'economia, ed in modo che possano attivarsi quei meccanismi di autoequilibrio del sistema, sia dal lato dei consumi che degli investimenti privati, che sono compensativi di una finanza pubblica meno espansiva.

Si può ritenere, sulla base delle valutazioni disponibili, che una riduzione del fabbisogno al netto degli interessi di 0,7 punti in percentuale del PIL in ciascun anno del periodo considerato (1988-1992) sia sopportabile dal sistema economico e possa essere in ogni caso compensata, se necessario, dagli impulsi di una coerente politica monetaria.

Tale riduzione permetterebbe, nell'anno finale del periodo di tempo considerato, di conseguire un leggero avanzo del saldo complessivo del settore pubblico al netto degli interessi, e una discesa dei tassi di interesse tale da consentire la stabilizzazione del rapporto debito/PIL alla fine del periodo.

#### IV. DISCESA DEI TASSI DI INTERESSE

Per ottenere una stabilizzazione del rapporto debito/PIL sarebbe sufficiente un azzeramento del fabbisogno al netto degli interessi se il costo medio del debito pubblico fosse pari al tasso di crescita del PIL. Purtroppo il differenziale tra costo medio del debito e tasso di crescita del PIL è attualmente piuttosto ampio. L'onere reale del debito è nel nostro Paese più alto che altrove proprio per il livello elevato del deficit e del debito, e per le aspettative di un ulteriore peggioramento.

Al fine di avviare una più decisa tendenza all'azzeramento di tale differenziale è dunque necessario incidere di più sul saldo complessivo al netto degli interessi, portandolo in avanzo. Ciò consente una modifica delle aspettative del mercato sull'andamento dei tassi di interesse reali; ne consegue una concreta possibilità di riduzione di tali tassi di interesse, e quindi una rilevante diminuzione del costo medio del debito pubblico. Si è quindi ipotizzato che il tasso reale di interesse inizi a ridursi, prima gradualmente e poi, via via, in maniera più accentuata (al rafforzarsi della percezione del risanamento della finanza pubblica) fino a pareggiare nel 1992 il tasso di crescita reale dell'economia.

In conclusione, alla manovra pluriennale viene posto un duplice obiettivo; ridurre progressivamente, fin dal 1989, il fabbisogno del settore pubblico al netto degli interessi, e poi portarlo in avanzo nel 1992 e indurre una sensibile, contestuale discesa del costo medio del debito pubblico, in modo che il volume complessivo del debito dal 1992 in poi non cresca più di quanto cresce il reddito reale.

Dalla riduzione del tasso di interesse reale consegue, contemporaneamente, un processo di attivazione della domanda di investimenti, e perciò della crescita, che contrasta gli effetti di minore espansione indotta dalla riduzione del fabbisogno primario.

Occorre aggiungere che qualora l'andamento dell'economia mondiale fosse più forte di quanto qui ipotizzato (ad esempio, con tassi di crescita del commercio mondiale intorno al 6 per cento) questi effetti verrebbero rafforzati: la produzione privata, non contrastata nella sua espansione dal livello dei tassi di interesse, potrebbe crescere; il PIL avrebbe un andamento più sostenuto e il miglioramento della finanza pubblica consentirebbe di raggiungere più velocemente l'obiettivo del risanamento. Per converso, una crescita meno positiva dell'economia mondiale, mercati finanziari internazionali in tensione, contrasterebbero con la realizzazione delle ipotesi qui illustrate.

Nel formulare l'ipotesi di discesa dei tassi di interesse non si ignora certo che l'avvio della liberalizzazione dei movimenti dei capitali a breve potrebbe avere ripercussioni negative sui nostri tassi con riflessi che investirebbero il costo complessivo del debito pubblico. Tali riflessi potranno, tuttavia, essere evitati se il piano avrà già cominciato ad operare con efficacia e se avrà fatto concreti passi avanti l'ulteriore coordinamento delle politiche monetarie dei Paesi europei in vista della costituzione di una Banca Centrale Europea, secondo un indirizzo che l'Italia ha perseguito incontrando, da ultimo, i necessari consensi degli altri Governi.

## V. QUADRO PROGRAMMATICO: INDIRIZZI IN MATERIA DI ENTRATE E DI SPESE

Il raggiungimento, alla fine del periodo considerato, di un leggero avanzo del saldo complessivo del settore pubblico al netto degli interessi, accompagnato dalla stabilizzazione del debito sul PIL, richiede un'azione di contenimento pari, in media annua, allo 0,7 per cento del PIL rispetto al livello raggiunto nel 1987.

L'intervento complessivo risulterebbe pari a poco più di 49.000 miliardi nell'anno terminale.

Si tratta, com'è evidente, di una manovra di portata rilevante, la cui individuazione ed articolazione presenta notevoli difficoltà.

In primo luogo, le sorti, e lo stesso avvio, della manovra dipenderanno in larga parte da una riforma delle procedure di bilancio tale che consenta un raccordo preciso tra le decisioni di programma e le decisioni di attuazione che, nel bilancio e nella legge finanziaria, verranno prese. Sono indispensabili, in particolare, l'introduzione di norme limitative dell'uso della legge finanziaria come legge di accrescimento delle spese, il ricorso a norme di tempestiva segnalazione e correzione delle maggiori spese o maggiori disavanzi derivanti da interventi amministrativi o giurisdizionali, e una seria e precisa attuazione delle norme di razionalizzazione delle iniziative di spesa. Ci sono poi ulteriori condizioni, attinenti a riforme settoriali e modifiche istituzionali, la cui tempestiva realizzazione è parimenti importante.

Per il raggiungimento dell'obiettivo indicato si sono individuati, sulla base di criteri di fattibilità e di opportunità, seguenti "indirizzi":

- un aumento della pressione fiscale dell'1,8 per cento rispetto al tendenziale, nell'intero periodo 1988-1992, attraverso interventi sia sul gettito delle imposte dirette (0,7 per cento di PIL), sia su quello delle indirette (1,1 per cento);
- un contenimento della crescita della spesa corrente, al netto degli interessi, il cui peso al PIL deve scendere al 38,2 per cento, con una riduzione dell'1,5 per cento rispetto al tendenziale;
- una riduzione dei tassi d'interesse, e perciò del servizio del debito, consentita, in armonia con l'andamento dei tassi internazionali, dalla stabilità del cambio e dalla progressiva riduzione del disavanzo primario.

Gli indirizzi delineati rispondono a due criteri fondamentali:

- il perseguimento di una maggiore equità distributiva, in particolare sul versante fiscale e dei trasferimenti a sostegno dei redditi;
- il miglioramento dell'efficienza nella prestazione dei servizi pubblici.

Il progettato aumento di pressione fiscale discende per un verso da un recupero di base imponibile e per altro verso da interventi sul sistema fiscale che consentano una migliore distribuzione del prelievo fra imposte dirette ed imposte indirette.

Rispetto all'evoluzione tendenziale, restano confermati l'intervento di riforma dell'IRPEF (1989) e le correzioni al drenaggio fiscale per il triennio successivo. Un tale indirizzo rappresenta il primo indispensabile tassello di un programma di riequilibrio del carico fiscale.

Sia il gettito IRPEF, sia quello ILOR e IRPEG, dovrebbero peraltro risentire positivamente dell'allargamento della base imponibile a seguito di una più puntuale definizione dei criteri di determinazione del reddito, di una limitazione di norme agevolatrici e di un rinnovato impegno nella lotta all'evasione.

Misure di questo tipo consentono una più sostenuta dinamica del gettito delle imposte dirette, rispetto all'andamento implicito nelle tendenze (dal 14,0 al 14,7 per cento del PIL, alla fine del quinquennio).

L'accelerazione programmata sul versante delle imposte indirette (12,1 per cento del PIL a fine 1992, rispetto all'11,0 per cento dell'evoluzione tendenziale) risulta aggiuntiva rispetto alle ipotesi (già incorporate nel quadro tendenziale) di un adeguamento annuale delle accise al tasso d'inflazione e di finanziamento con imposte indirette degli sgravi IRPEF del 1989.

Il maggior prelievo è imputabile essenzialmente all'IVA e riflette sia un recupero di base imponibile sia un intervento sulla struttura delle aliquote, in sintonia con le scadenze che attendono il nostro paese nei confronti della comunità europea. Al riguardo occorrerà valutare attentamente la scelta delle nuove aliquote nell'ambito delle forcelle individuate in sede CEE; fin d'ora, tuttavia, appare esclusa la possibilità di collocarsi ai livelli più bassi e si impone la definizione di un graduale percorso di avvicinamento. Nel quadro programmatico non vengono incluse, invece, innovazioni delle accise coerenti con il noto, progetto comunitario, poiché tale progetto, anche su richiesta italiana, è ora in fase di approfondimento.

Nel contesto di un aumento della pressione tributaria dovrà rientrare anche la restituzione di autonomia impositiva agli enti locali, soprattutto nei confronti di tributi di cui a livello locale è maggiore la capacità di accertamento e di incasso; ciò anche in relazione all'esigenza di giustificare l'offerta di servizi aggiuntivi.

Gli indirizzi in materia tributaria, d'altro canto, non possono prescindere dal considerare che la ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria è un passo obbligato per poter procedere a sostanziali modifiche del sistema fiscale; ciò che è nei disegni di Governo, anche per poter rispondere a giuste istanze sociali.

Interventi di non minore rilievo riguardano, come si è anticipato, la spesa.

La manovra di contenimento delle tendenze deve tradursi in primo luogo in un grande impegno di razionalizzazione della spesa stessa, in vista di una maggiore efficienza e di una più accentuata attenzione verso gli aspetti distributivi dell'azione dell'operatore pubblico. Tali obiettivi sono infatti un tutt'uno con l'esigenza di riportare sotto controllo la dinamica di determinate categorie di pagamenti.

Al riguardo va tenuto presente che il "settore pubblico", cui ci si riferisce in questo documento, e rispetto al quale si definiscono andamenti ed obiettivi, è l'aggregato più ampio di finanza pubblica: esso include infatti, oltre all'intera Pubblica Amministrazione, anche le Aziende Autonome, le Aziende Municipalizzate e le partite finanziarie. Questo consente prima di tutto di stabilire regole di comportamento che valgono per tutti i soggetti in esso compresi: una politica delle retribuzioni e dell'occupazione che risponda a indirizzi e criteri nel loro insieme coerenti; una politica degli acquisti di beni e servizi

basata sulla verifica dei fabbisogni effettivi, tale da eliminare duplicazioni e sprechi e da rispondere, ove possibile, a standard oggettivi di accertata efficienza.

In secondo luogo, questo quadro consente di dare migliore evidenza alle principali politiche settoriali, poiché sono visti nella loro totalità i flussi che escono dal settore pubblico e vanno verso le imprese, le famiglie, gli altri soggetti. La razionalizzazione del sistema dei trasferimenti, che trova i suoi snodi essenziali nella riforma del sistema pensionistico e nella riconsiderazione dei contributi alle imprese, viene così scissa dal problema dei trasferimenti interni al sistema pubblico. Per questi ultimi, dunque, razionalizzare significa risolvere il problema della maggiore efficienza del sistema stesso.

Gli indirizzi d'intervento coinvolgono, sostanzialmente, la spesa per il personale, gli acquisti di beni e servizi e i trasferimenti alle famiglie ed alle imprese. Ne sono interessati tutti i settori e, in particolare, la sanità, la previdenza e la finanza locale.

La spesa per il personale dovrà evolversi con una dinamica inferiore a quella del PIL. Rispetto al quadro tendenziale si determina un contenimento pari, nell'anno terminale (1992), a 0,4 punti del PIL.

Questo risultato è la conseguenza di una crescita delle retribuzioni unitarie nel settore pubblico ad un tasso uguale a quello delle retribuzioni private. Supponendo infatti che l'intervento di riforma dell'IRPEF e il recupero del drenaggio fiscale abbiano come contropartita gli stessi andamenti salariali del settore privato nel passato triennio, viene ipotizzata, come regola generale, un aumento reale dell'1 per cento di tutti i redditi (nell'ipotesi di un aumento della produttività del settore privato di poco inferiore al 2 per cento). Non è desiderabile che si affermi la tendenza ad un incremento dei salari pubblici in misura superiore a quella dei salari privati: ne deriverebbero tensioni, comportamenti emulativi, e una distribuzione iniqua e non ottimale delle risorse occupate.

Contemporaneamente, si fa l'ipotesi che l'occupazione pubblica continui a crescere ad un tasso dello 0,5 per cento l'anno, con una ben oculata distribuzione settoriale e coordinata ai processi di mobilità.

Rispetto all'andamento tendenziale, i pagamenti per acquisti di beni e servizi dovranno crescere segnando una riduzione della loro incidenza al PIL.

A tale risultato dovranno concorrere forme di controllo e compartecipazione alla spesa sanitaria, limitazioni alle spese promozionali e di rappresentanza di tutti gli enti pubblici e un maggiore autocontrollo da realizzare con idonee procedure sull'efficienza della spesa pubblica in tutte le Amministrazioni. Il contenimento delle spese di trasferimento risulta in larga parte affidato alla razionalizzazione della spesa previdenziale (che nel conto del settore statale compare in gran parte come trasferimento ad enti pubblici e in quello del settore pubblico come trasferimento alle famiglie), all'eliminazione delle inefficienze distributive nei trasferimenti alle famiglie, alla revisione dei trasferimenti alle imprese in relazione alla loro rispondenza agli obiettivi di politica economica. Ciò che più serve è assicurare al sistema produttivo il supporto di una pubblica amministrazione efficiente.

Per quanto concerne infine gli investimenti, si ritiene di mantenere invariato il loro tasso di crescita, che risulta uguale a quello del reddito nominale, come è giusto che sia in un orizzonte di medio periodo. Un parziale finanziamento delle spese di investimento in opere pubbliche può essere trovato in operazioni di progressiva ed oculata smobilitazione dei beni di proprietà pubblica nazionali e locali. Anche per quei trasferimenti che sono classificati come “partite finanziarie”, si deve proseguire con decisione verso una loro sensibile riduzione in rapporto al PIL.

Gli indirizzi qui enunciati trovano una prima, parziale, specificazione negli allegati al presente documento, relativi ad alcuni dei settori di maggiore rilievo sui quali il Governo sta mettendo a punto le sue iniziative in conformità al programma votato dalle Camere.